

| | |
|---------------------------|--|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 9 O TEMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL |
| Autor(es) | Renato Baumann Coautoria com Rafael Schleicher |
| DOI | DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592cap9 |

| | |
|--------------------------|--|
| Título do livro | Percurso Incompleto: a política econômica externa do Brasil |
| Organizadores(as) | Renato Baumann |
| Volume | 1 |
| Série | - |
| Cidade | Rio de Janeiro |
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2023 |
| Edição | 1a |
| ISBN | 9786556350592 |
| DOI | DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592 |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

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

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

O TEMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL¹

1 INTRODUÇÃO

Uma dimensão da inserção internacional da economia que é em geral menos conhecida é a provisão de iniciativas de cooperação com outros países, viabilizada com recursos orçamentários próprios do país. As atividades de cooperação internacional são, na maioria das vezes, associadas à provisão de crédito em condições diferenciadas e a programas humanitários. A racionalidade para esse tipo de iniciativa está associada à lógica de *soft power*, ou poder de persuasão, conforme proposto por Nye (2004): um país consegue influenciar parceiros e eventualmente fazer surgir dessa relação oportunidades de negócios sem o recurso à força das armas, a partir de projetos de cooperação. Mas não apenas isso: por meio do financiamento de projetos de cooperação é possível igualmente influenciar políticas internas do país receptor, de acordo com a visão dominante no país financiador.

Como mostrará este capítulo, no entanto, nem sempre a cooperação envolve recursos monetários. Sobretudo (mas não apenas) nas relações entre economias em desenvolvimento a parceria pode ser efetiva a partir de medidas de cooperação técnica, educacional, humanitária e outras. No caso da cooperação entre essas economias, a semelhança das condições encontradas pode inclusive levar a resultados mais eficientes do que os projetos financiados por países industrializados. Trata-se menos de um caso de exercício de poder de persuasão e mais de um instrumento humanitário e mais frequentemente de interesse geopolítico.

A cooperação internacional considerada como instrumento de política externa é uma criatura dos últimos setenta anos. O conflito ideológico agravado com o final da Segunda Guerra Mundial levou os dois principais contendores a adotar um conjunto de medidas para consolidar a opção seja pelo que se convencionou chamar de estruturas democráticas de poder, seja pela adesão aos princípios marxistas-leninistas que formaram a base do lado não ocidental. A rigor, os dois lados eram considerados imperialistas por vários países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul surge mais tarde como alternativa exatamente nesse contexto de “terceira via” para a elaboração de iniciativas próprias visando evitar as relações desiguais com os dois estados hegemônicos e demais ex-metrópoles europeias.

1. Capítulo em coautoria com Rafael Schleicher, especialista no tema e analista da Fundação Oswaldo Cruz em Brasília. E-mail: rafael.schleicher@fiocruz.br.

Tratava-se não apenas de consolidar e estimular as nações incluídas em cada bloco desde o final do conflito, mas também de arregimentar novas adesões, entre os países sobre os quais pairava alguma indefinição. Os mecanismos empregados para tanto compreendiam ajuda militar direta a preços favorecidos, pressões diplomáticas e o uso de instrumentos subliminares de persuasão, a exemplo de filmes, programas orientados em estações de rádio, publicações, entre outros.

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) se inclui nessa lista de mecanismos de influência. Pensada como instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico de países de renda mais baixa, em sua maior parte consistia de financiamentos a preços subsidiados a atividades nesses países de menor renda, como parte do exercício de poder sobre outros países em bases não militares, mas exercido de forma explícita.

O Brasil vem, já há alguns anos, exercendo atividades variadas de cooperação internacional, e conta com uma unidade no Ministério das Relações Exteriores dedicada exclusivamente ao tema. Em 2010, essa Agência Brasileira de Cooperação (ABC) pediu apoio técnico ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a quantificação e análise da contribuição brasileira à cooperação para o desenvolvimento. Desde então tem aumentado o conhecimento das iniciativas de cooperação internacional exercidas por diversas instituições do governo federal, estadual e local do Brasil.

Embora comumente empregada nos círculos diplomáticos brasileiros, a expressão *soft power* parece fazer pouco sentido no caso do Brasil, porque não se conhecem veleidades diplomáticas mirando a hegemonia em qualquer sentido. Entretanto, certamente é possível se argumentar que – dado o volume de recursos envolvidos, a diversidade de países beneficiados e a variedade de formas de cooperação – o caso brasileiro seria razoavelmente inovador em termos de estratégias de provisão de apoio em vários setores econômicos, embora tais potencialidades sejam pouco exploradas nos discursos oficiais.

Este capítulo discute a experiência brasileira com a provisão de cooperação internacional em seis seções. A segunda seção traz brevíssima retrospectiva histórica das atividades de cooperação internacional e sua evolução no tempo. É mostrado que o movimento cujo início teve forte componente ideológico, durante a Guerra Fria, foi aos poucos se convertendo em mecanismo de amortecimento das diferenças entre economias industrializadas e países menos abastados e, crescentemente, em um instrumento de complementaridade técnica entre economias em desenvolvimento. A terceira seção discute os principais formatos e modalidades em que ocorre a cooperação internacional, seja em operações diretas entre países ou com a intermediação de organismos multilaterais. Expõe-se como a própria conceitualização da cooperação internacional foi alterada ao longo do tempo. A quarta seção

traz breve referência à relação entre as operações de cooperação internacional e os compromissos assumidos no âmbito da chamada Agenda 2030, das Nações Unidas. É mostrado que foi montado todo um sistema de monitoramento para identificar as operações de cooperação compatíveis com os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A quinta seção apresenta os dados básicos da experiência recente do Brasil com cooperação internacional. É enfatizado o caráter não monetizado das operações (exceto contribuições financeiras a organismos multilaterais) e são indicadas as principais modalidades da cooperação promovida pelo país, assim como sua incidência setorial. A sexta e última seção sistematiza os principais aspectos da experiência brasileira com cooperação internacional, ressaltando ajustes desejáveis e propondo medidas de política.

2 A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O pós-Segunda Guerra Mundial foi caracterizado pela transferência de recursos volumosos de parte dos Estados Unidos para a reconstrução das economias da Europa Ocidental, assim como de importantes recursos dispendidos pelo bloco soviético com o mesmo propósito. A iniciativa conhecida como Plano Marshall, do lado ocidental, provocou ressentimentos não pequenos por parte de países não europeus que também haviam participado do conflito, e que igualmente enfrentavam dificuldades econômicas em virtude das consequências da guerra. Esse tipo de sentimento foi capitalizado politicamente, e a divisão em blocos ideológicos alimentou iniciativas que pudessem minimizar tais dificuldades. Na Guerra Fria, a assistência ao desenvolvimento foi um instrumento comum às duas potências, nos esforços pela atração dos países do chamado Terceiro Mundo. Nesse caso, a dimensão política/ideológica superava de longe as considerações econômicas na provisão de recursos.

As décadas de 1950 e 1960 foram caracterizadas pelo surgimento das instituições responsáveis por prover ajuda oficial e assistência ao desenvolvimento. Especialmente no sistema das Nações Unidas, o foco em assistência técnica constituiu o norte de criação e operação de diversas agências especializadas multilaterais. Era prevalente a visão de transferência passiva de conhecimentos e tecnologias tanto na forma multilateral quanto bilateral.

Muito em virtude dos interesses duvidosos atrelados aos projetos de assistência e dos repetidos atritos entre os técnicos de países desenvolvidos e as populações receptoras de iniciativas de assistência, os anos 1970 trouxeram ceticismo quanto à validade da cooperação entre os países ricos e as economias menos abastadas. As condicionalidades requeridas podiam inviabilizar algumas iniciativas, alimentando percepções associadas à ideia de dependência, portanto estimulando rejeição em intensidade correspondente. Ao mesmo tempo, passaram a ganhar destaque iniciativas de cooperação técnica de tipo Sul-Sul.

A cooperação Sul-Sul teve suas raízes na década de 1950, igualmente atreladas a processos ideológicos de rompimento de relações com metrópoles e sobre o direito ao desenvolvimento dos povos. A década de 1970, contudo, cristalizou efetivo potencial de cooperação entre países do Sul para além de estratégias políticas de enfrentamento e das agendas econômicas de comércio e investimento. Foi neste contexto que se desenvolveram iniciativas de cooperação técnica e compartilhamento de conhecimentos entre países do Sul, posteriormente materializadas no Plano de Ação de Buenos Aires (Buenos Aires Plan of Action – Bapa) (1978).

Esse entendimento sobre o potencial de solidariedade e compartilhamento de conhecimentos entre países do Sul foi particularmente importante no tocante à agricultura. Foi exatamente na década de 1970 que ocorreu alta expressiva dos produtos *in natura* de um modo geral e houve crise de abastecimento de alimentos em alguns países.

Os países doadores e os organismos multilaterais passaram a considerar questões relacionadas à redução da pobreza, à desigualdade de renda e de acesso à riqueza, ao crescimento demográfico e às migrações campo-cidade, tornando mais específico o foco da assistência ao desenvolvimento. Da mesma forma, ganhou relevância o financiamento de projetos de menor escala, sobretudo nas áreas de saúde, educação e saneamento. No sistema Bretton Woods, o Banco Mundial, sob a gestão de Robert McNamara, passaria a abraçar a agenda de redução da pobreza, em especial o combate à extrema pobreza. Na década de 1970 o banco ampliou seu entendimento do conceito de desenvolvimento para incluir dimensões além da econômica (World Bank, 1978).

Em paralelo a essa maior concentração houve crescimento do uso de técnicas experimentais de avaliação quantitativa de projetos de desenvolvimento. Tal tema se tornaria outro campo de disputa nas décadas seguintes, em virtude da complexidade da cooperação entre países do Sul e da necessidade de uso de técnicas variadas para a avaliação de efeitos de seus projetos e iniciativas.

A década de 1980 foi caracterizada pelas crises macroeconômicas das economias em desenvolvimento, afetadas pelos choques de preços do petróleo e de outras matérias-primas, assim como – sobretudo – pelas elevações bruscas das taxas de juros internacionais. Essa crise teve impactos profundos no volume e na importância das relações entre países do Sul no contexto global. Esse foi, também, um período de aumento expressivo de disponibilidade de dados estatísticos. Assim, além dos critérios para avaliar a efetividade da ajuda concedida, passou a ser possível contar com informações em maior nível de detalhe sobre a produção industrial e agrícola, indicadores de distribuição de renda, composição de gastos e outros.

Com o fim da Guerra Fria o componente político da ajuda externa perdeu intensidade, com menos recursos disponíveis e menor destaque na agenda internacional. O desenvolvimento passou a ser entendido não apenas como crescimento econômico, modernização ou redução de pobreza, mas também como um processo que permite a saída de processos de dependência, possibilitando a utilização do potencial produtivo e criativo.

A vigência de políticas de caráter mais liberal nas principais economias levou à redução do papel do Estado e a cortes orçamentários expressivos, afetando economias em desenvolvimento com reduções significativas nos fluxos de ajuda internacional, processos que caracterizaram grande parte da década de 1990. A isso se agrega a pressão, por parte dos doadores, para que as economias receptoras de recursos adotassem reformas pró-mercado, e pela tendência a complementar ou substituir os fluxos de recursos oficiais por investimentos privados. Essa década também coroou a ideia de assistência orientada a resultados e avaliação de impactos.

A suposta despolitização da assistência ao desenvolvimento trouxe como efeito, para os doadores, a necessidade de maior cuidado na seleção dos países receptores e com as condições de concessão dos recursos, ganhando importância a noção de efetividade da assistência. As maneiras de lidar com a pobreza e promover igualdade ganharam importância, passando-se a operar por intermédio de instituições públicas.

As crises que caracterizaram o final do século XX adicionaram o tema do endividamento de diversas economias, sobretudo aquelas de menor dimensão. O alívio da dívida passou a ser uma das principais modalidades da ajuda ao desenvolvimento, com processos geridos por instituições multilaterais. Esses esforços acrescentaram à agenda o tema da existência de processos de corrupção, motivando, pela primeira vez, iniciativas globais para lidar com esse assunto.

Embora o indicador tenha sido elaborado inicialmente ao fim da década de 1980, os informes sobre desenvolvimento humano tiveram papel decisivo no redesenho dos enfoques da assistência oficial, facilitada pela disponibilidade de novos indicadores multidimensionais, importantes para avaliar os problemas sob diversas óticas e calibrar a efetividade da ajuda internacional.

Tanto na década de 1990 quanto no início do novo milênio não foram poucas as vozes dissonantes sobre os reais efeitos da Ajuda ao Desenvolvimento promovida pelos países desenvolvidos desde o final da segunda guerra. Easterly (2006), por exemplo, reforça a ineficácia dos processos de ajuda financeira gerenciados *top-down*, desconsiderando as dinâmicas, prioridades e contexto locais. Na mesma linha, Moyo (2009) vai além, para demonstrar que no caso africano a ajuda financeira oficial pode ter sido um dos principais problemas para o baixo crescimento e desenvolvimento das suas economias. Ambos os autores também

apontam que os objetivos propostos pelas Nações Unidas sob a égide dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) podem ter o mesmo efeito deletério de canalizar recursos para iniciativas ineficientes e que desconsideram as realidades locais.

A partir dos anos 2010, a assistência ao desenvolvimento também passou a incluir um componente ambiental, fazendo surgir o jargão desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 e os ODS representam um movimento consideravelmente importante em relação às metas de seu antecessor, os ODM. Por essa razão, a próxima seção discorre com mais detalhe sobre as formas de cooperação internacional, para que, na seção 4, os ODS sejam discutidos mais esmiuçadamente.

3 O QUE É COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO?

O conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento conheceu diversas alterações ao longo do tempo, uma vez que ganhou complexidade em termos de número e tipo de atores participantes, fontes de financiamento, arranjos de implementação, objetivos e estruturas de governança.

Por definição, não existe uma autoridade central global, de maneira que a oferta de bens e serviços de interesse global depende da negociação entre países para que se tenha um ambiente regulatório mínimo para as relações econômicas entre nações. Essa é uma das razões por que frequentemente se associa o tema à dimensão política: esta depende da ação dos Estados e da cooperação entre eles. Entretanto, há uma dimensão mais prática deste fenômeno internacional, que está associada a questões de justiça e padrões mínimos de existência: a CID.

Desde o pós-Segunda Guerra Mundial há duas visões não excludentes sobre como as iniciativas de CID podem ser operacionalizadas: i) pela Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD); e ii) pela maior interação entre os países do Sul para superarem seus problemas comuns, a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). O escopo da AOD é muito menor que o da CSSD, tanto nos seus aspectos técnicos quanto em termos políticos. Tendo como base as abordagens mais recentes, as duas visões podem ser consideradas pelo foco em assistência técnica/desenvolvimento de capacidades ou pela associação ao ODS 17 (Parcerias e Meios de Implementação), da chamada Agenda 2030 das Nações Unidas (Schleicher *et al.*, 2022), como será apresentado na próxima seção.

A AOD é definida pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como ajuda governamental que tem como objetivos específicos o desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países em desenvolvimento. Desde 1969 a AOD é considerada, pelo DAC, o centro da ajuda externa promovida pelos países desenvolvidos.

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

A discussão sobre a coordenação ampla da assistência para o desenvolvimento por parte das economias mais abastadas começou com a formação do Development Assistance Group (DAG) e a inclusão da palavra desenvolvimento no nome da então Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), em 1960. O DAG tinha como missão coordenar os esforços de ajuda para o desenvolvimento, bem como tornar mais equitativa a participação dos membros da OCDE na ajuda internacional.

O conceito de AOD é um dos mais duradouros na cooperação para o desenvolvimento, permanecendo inalterado por quatro décadas (1972 a 2012). A definição de 1972 essencialmente estabelecia critérios claros para as ideias de concessionalidade e condições especiais em empréstimos, além das características para as iniciativas de assistência técnica. A modernização iniciada em 2012 buscou incluir as contribuições de países não vinculados ao sistema DAC/OCDE e entidades filantrópicas, atualizar as possibilidades e instrumentos de financiamento, bem como dar mais precisão a objetivos sobrepostos entre esforços de cooperação para o desenvolvimento e as áreas humanitária (sobretudo tratando-se de refugiados, mas também outras dimensões), de segurança internacional e de perdão de dívidas.

A CSSD, por sua vez, tem origem nas iniciativas de descolonização dos povos africanos e asiáticos de meados da década de 1940. O evento frequentemente considerado marco inicial da cooperação Sul-Sul é a Conferência Afro-Asiática de 1955, usualmente denominada Conferência de Bandung. A suposta solidariedade entre os países do Sul seria forjada seis anos depois, durante a Conferência de Belgrado, considerada o ponto de partida para o Movimento dos Não Alinhados (Non-Aligned Movement – NAM).

Com a devida coordenação e organização, os membros do NAM foram essenciais para a criação do Grupo dos 77 (G77) em 1969, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). A visão política, aliada às demandas por equidade na agenda internacional de desenvolvimento, consolidou-se no que

ficou conhecido como Nova Ordem Econômica Mundial (New International Economic Order – NIEO), com ênfase na proteção das economias, orientação de recursos nacionais visando ao desenvolvimento das indústrias locais e repactuação dos termos de troca no comércio internacional.

Em 1978 ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. O plano de ação resultante da conferência levou o nome da cidade anfitriã Buenos Aires. O Bapa foi inovador, por estabelecer os princípios sobre os quais se assenta a CSSD, como a não intervenção em assuntos internos, a autonomia, a solidariedade e a horizontalidade. Além disso, teve papel fundamental na separação entre as faces política, econômica e de desenvolvimento nas relações entre os países do Sul.

O Bapa foi também responsável pela gênese do que se entende por CSSD, que na época de celebração do plano compreendia todas as atividades de cooperação técnica para o desenvolvimento entre países do Sul global. Embora dispersos em diversos documentos, tanto os seus princípios quanto as formas de transferência de práticas e conhecimentos são traços distintivos da CSSD. São exatamente tais princípios e práticas que garantem o respeito às prioridades locais, o contexto de intervenção e a construção de diálogo entre os países do Sul.

Em 2009, na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, a declaração resultante, denominada Declaração de Nairóbi, trouxe definições básicas para a caracterização da CSSD e para orientar a avaliação de projetos dessa natureza. Dez anos depois de Nairóbi, em 2019, uma segunda conferência foi novamente organizada em Buenos Aires. O documento resultante trouxe como recomendações relevantes o fortalecimento de sistemas de monitoramento e avaliação nacionais para coleta e acompanhamento de iniciativas de CSSD, a ênfase no desenvolvimento de metodologias e técnicas estatísticas para avaliar o impacto e efetividade da CSSD nas modalidades bilateral e trilateral e o engajamento dos países em foros multilaterais e regionais para discutir metodologias não vinculantes para monitoramento e avaliação da CSSD bilateral e triangular.

4 OS ODS: A AGENDA 2030

Em setembro de 2015, os chefes de estado e de governo, assim como os altos representantes da Organização das Nações Unidas (ONU), reunidos em sua sede para comemorar o septuagésimo aniversário da organização, acordaram definir um conjunto de objetivos visando ao desenvolvimento sustentável, chamado Agenda 2030. Diferentemente de seu antecessor, os ODM, a Agenda 2030 implica uma visão multidimensional da agenda de desenvolvimento, calcada na inter-relação entre os desafios temáticos.

O plano de ação acordado reflete bem a multidimensionalidade da estratégia, voltando-se para a promoção de pessoas, do planeta, da paz, da prosperidade e da parceria global, ou dos 5 Ps, que, em suma, tornaram a abordagem da Agenda 2030 mais conhecida. O diagnóstico parte do reconhecimento de que reduzir a pobreza extrema, por exemplo, constitui desafio global e uma condição necessária para se conseguir o desenvolvimento sustentável. Todos os países se comprometeram a implementar essa agenda, composta por 17 objetivos e 169 metas, abrangendo as três dimensões do desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambiental.

Os esforços voltados para o cumprimento desses objetivos é monitorado regularmente por meio de indicadores globais relacionados às suas metas. Além dos indicadores globais, os governos dos países devem desenvolver seus próprios indicadores nacionais, para apoiar os trabalhos de monitoramento das atividades voltadas a promover esses objetivos. Entretanto, e ainda que seja mais direta a mensuração do gasto com políticas públicas nacionais para o progresso global dos ODS, é menos intuitiva a mensuração e acompanhamento da contribuição externa dos países para o avanço dos ODS em terceiros países. Trata-se de quantificar os gastos e esforços com a CID que têm impacto direto no progresso dos ODS.

O Brasil tem, por intermédio do Ipea, divulgado desde 2010, de forma sistemática, as estatísticas de sua cooperação, nos relatórios que levam em seu título a especificação de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). Ainda sob a égide dos ODM e das discussões sobre a reforma do financiamento da AOD, o instituto desenvolveu metodologia própria de consolidação dos dados proporcionados por dezenas de agências do governo federal. Os esforços resultaram em uma série histórica que se inicia em 2005, computando essencialmente os volumes de gastos e atividades da CID brasileira.

À diferença das iniciativas de cooperação divulgadas por parte das economias desenvolvidas, com ênfase nos volumes transferidos e – sobretudo – no componente concessional implícito nesses fluxos, no caso do Brasil a cooperação não tem componente de empréstimos ou transferências de recursos orçamentários a outros países. São iniciativas preponderantemente de cunho não financeiro, compreendendo cooperação técnica, educacional, científica, tecnológica, ajuda humanitária, assistência a imigrantes e refugiados, gastos com forças das Nações Unidas para a manutenção da paz, contribuição a organismos internacionais e aportes de capital a bancos multilaterais.

Os compromissos com a Agenda 2030 tornaram fundamental poder dispor de métricas comuns e integradas para avaliar a evolução e os efeitos da cooperação internacional nos objetivos comuns definidos pelos países. A Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) é uma tentativa, ancorada na experiência da OCDE, de construir uma estrutura estatística internacional para monitorar

a relação entre os recursos destinados à CID – tanto oficiais quanto privados – e as intervenções em apoio ao progresso dos ODS. A versão inicial da metodologia TOSSD foi desenvolvida pela OCDE, sendo posteriormente aperfeiçoada no âmbito de uma força-tarefa composta por especialistas de países desenvolvidos, países em desenvolvimento, organizações multilaterais e instituições representantes da sociedade civil.

Os dados da TOSSD são proporcionados pelos provedores bilaterais (países tradicionalmente envolvidos com transferência de recursos e países em desenvolvimento com atividades de cooperação internacional), assim como por provedores multilaterais (instituições de financiamento internacional, agências das Nações Unidas e outros organismos multilaterais). São considerados: i) a ajuda oficial ao desenvolvimento; ii) outros fluxos de recursos oficiais; iii) a cooperação Sul-Sul; iv) a cooperação triangular; v) os gastos com bens públicos internacionais; e vi) os recursos privados mobilizados por meio de intervenções oficiais. Contudo, e como ponto importante, as questões de cooperação Sul-Sul e cooperação Sul-Sul triangular só conheceram desenvolvimento consistente após a temática ter sido migrada para o Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Apoio ao Desenvolvimento, no âmbito do Grupo Interagencial de Especialistas nos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDGs).

Capitaneados por países do Sul, e com participação direta do Brasil, desenvolveram-se critérios diferenciados para a mensuração e quantificação da CSSD no âmbito da Agenda 2030. Em movimento inédito, a TOSSD/OCDE ampliou a metodologia em maio de 2022 para incluir os entendimentos sobre CSSD acordados no âmbito do IAEG-SDGs (Schleicher e Barros, 2022). Como definição central da metodologia, considera-se que uma ação apoia o desenvolvimento sustentável se contribui diretamente para pelo menos uma das metas dos ODS e não implica efeito prejudicial a nenhuma outra ou mais de uma das demais metas.

As atividades de cooperação internacional têm um forte componente da movimentação de recursos das economias industrializadas para aquelas menos desenvolvidas, e o foco no percentual de concessionalidade das transações é uma característica geral. A novidade no processo atual é a possibilidade de que países como Brasil, México, Costa Rica, Índia, Colômbia e outros possam aportar contribuições metodológicas sob uma ótica distinta desse foco. Como comentado, estes países foram essenciais nos debates sobre a mensuração e quantificação da CSSD no âmbito do IAEG-SDGs.

Não apenas isso, as estatísticas de cooperação eram originalmente computadas a partir de listagens preestabelecidas de doadores e de receptores. Nem todos os países poderiam estar nessas listas. Desde logo, parecia ilógico que os doadores

pudessem ser, ao mesmo tempo, receptores. Uma das consequências práticas do envolvimento mais amplo de algumas economias em desenvolvimento (inclusive o Brasil) nas discussões metodológicas foi alterar a lista de receptores potenciais, tornando-a mais diversificada e próxima à realidade, além de passarem a considerar também as atividades de cooperação internacional não monetizadas, que são as principais iniciativas das economias em desenvolvimento, e que envolvem um montante importante de recursos.

Isso reflete, até certo ponto, as próprias mudanças no cenário da cooperação internacional, com papéis mais ativos das economias emergentes. A importância da cooperação Sul-Sul tem aumentado, tanto em termos do volume de recursos envolvidos quanto da distribuição geográfica e das estratégias envolvidas. Pela sua história e seus princípios basilares contidos em inúmeros instrumentos internacionais, como o Bapa (1978 e 2018-2019), além de sua forma diferente de operação, é natural que a sua mensuração seja mais complexa e que frequentemente haja divergências entre países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Em 2020 o Ipea decidiu participar da força-tarefa da TOSSD. Isso implica não apenas em aproximação metodológica, mas também no compromisso de fornecimento dos indicadores estimados à OCDE em forma regular, anual, que passarão a compor os relatórios globais sobre cooperação internacional. Ainda assim, e pela complexidade e diversidade já mencionadas da cooperação prestada do Brasil, a metodologia TOSSD constitui apenas parte da metodologia Cobradi. A metodologia e o relatório oficial do governo são consideravelmente mais complexos e abrangentes que os indicadores regularmente oferecidos à OCDE.

Ao mesmo tempo, no âmbito das Nações Unidas, a UNCTAD tem procurado desenvolver projeto-piloto para quantificar a cooperação internacional por parte dos países menos desenvolvidos, a chamada cooperação Sul-Sul. O projeto resulta do mesmo trabalho desenvolvido para quantificação da CSSD no âmbito do IAEG-SDGs, em que os países em desenvolvimento consideraram que as peculiaridades e a história da CSSD mereceriam tratamento e curadoria de dados diferenciada. O Brasil é um dos países que ajudaram a desenvolver a metodologia de quantificação e faz parte desse projeto. A pesquisa Cobradi conduzida anualmente pelo Ipea passa então a fornecer informações tanto para a OCDE quanto para a UNCTAD.

5 VISÃO GERAL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL RECENTE DO BRASIL

O já considerável período em que o Ipea vem procedendo ao mapeamento da cooperação internacional do Brasil permite identificar algumas características gerais dessa cooperação, que perduram ao menos desde o início da série histórica em 2005.

Antes de discutir as tendências, é importante especificar alguns conceitos basilares utilizados pela pesquisa Cobradi.

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

A CSSD bilateral ou trilateral se dá a partir de Acordo de Cooperação Técnica com um ou mais países ou no marco de um acordo básico com um organismo internacional. A partir do marco jurídico geral são propostos ajustes complementares ou programas executivos, que passam a dar contorno para a cooperação prestada. Do ponto de vista operacional, a execução administrativo-financeira pode ser feita: i) diretamente pelo governo brasileiro, com recursos próprios; ii) de forma paralela pelo governo brasileiro e por uma entidade parceira, com recursos compartilhados; e iii) de maneira descentralizada a uma entidade parceira, sendo os recursos compartilhados ou não.

Independentemente da modalidade, a cooperação prestada pelo Brasil pode ocorrer em eixos distintos, como técnico, humanitário, educacional, operações de paz, refugiados, contribuições para organismos internacionais, entre outros. Tais eixos marcaram a série histórica da pesquisa Cobradi até 2020, quando o Brasil passou a mesclar a sua metodologia própria com a TOSSD. Esse processo resultou na expansão do número de modalidades para dez, sendo que o total de subitens das modalidades ultrapassa 25.

A cooperação internacional brasileira apresenta como seu principal componente, em termos do volume de recursos envolvidos, a contribuição para organizações internacionais (inclusive tribunais) e a integralização de capital para Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). Esse conjunto de iniciativas em nível multilateral representou em média 70% do total de gastos anuais computados pelo Brasil desde 2005. Desses recursos, um percentual expressivo se refere a contribuições a agências do Sistema das Nações Unidas.

A cooperação de caráter técnico é predominantemente de tipo bilateral e canalizada, em parte considerável, pela ABC. De fato, a quase integralidade da CSSD brasileira computada até 2021 é executada e financiada pelo governo federal. As iniciativas de cooperação com parceiros do Sul tem típicas características e diretrizes, com foco maior nos demais países da América Latina, seguidos dos países

da África Subsaariana, em particular aqueles de língua portuguesa, e alguns países asiáticos, sobretudo aqueles de menor renda *per capita*. Entretanto, essa cooperação também compreende iniciativas pontuais com alguns países de renda alta, na América do Norte, Europa Ocidental, Oriente Médio e Ásia, o que lhe dá um caráter de universalidade, em que pese a relativa concentração geográfica das atividades: são mais de cem os países onde há registro de algum tipo de cooperação por parte do Brasil. No biênio 2019-2020 esse tipo de cooperação correspondeu a aproximadamente 40% do total.

Possivelmente a segunda característica mais emblemática da cooperação prestada pelo Brasil – sendo a primeira o aporte de recursos a organismos multilaterais – é a forma de interação entre os envolvidos durante todo o ciclo do projeto de CSSD: além da peculiaridade dos projetos de desenvolvimento de capacidades – que pressupõem a integração entre o conhecimento oferecido pelo Brasil e as prioridades locais –, há os processos de negociação, elaboração, implementação, monitoramento e avaliação, essencialmente participativos. De fato, a cooperação prestada pelo Brasil só ocorre a pedido dos próprios países interessados. A horizontalidade das relações entre o Brasil e seus parceiros do Sul é característica central de todo o ciclo do projeto de CSSD, tal qual ilustrado no *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul* elaborado por ABC (2013).

Outra característica marcante da cooperação internacional brasileira recente é o seu já mencionado foco em ações e projetos de desenvolvimento de capacidades. Seja pela sua propriedade de prestar cooperação ou pelas características de solidariedade e horizontalidade que definem grande parte dos projetos de CSSD, o Brasil entende que o intercâmbio de práticas e conhecimentos é a principal proposta de valor brasileira. Embora seja possível dizer que a cooperação técnica brasileira tem um caráter predominantemente Sul-Sul e de contribuição às estruturas de governança global, é possível identificar iniciativas que compreendem também uma dimensão Sul-Norte. Em virtude da excelência brasileira em determinadas áreas temáticas, não é raro encontrar setores em que o Brasil coopera de forma horizontal com países desenvolvidos.

Na cooperação de tipo humanitário os países mais beneficiados estão na América Latina, Caribe e África, como seria de se esperar, em vista dos compromissos do país com a aproximação com seus vizinhos e os vínculos históricos com o continente africano.² Envio de alimentos, medicamentos, vacinas, equipamento e pessoal de apoio para lidar com situações extremas é a principal atividade nessa modalidade. A pandemia mostrou a importância desse tipo de cooperação: segundo Ipea (2021), a cooperação humanitária foi a única das modalidades de cooperação

2. As iniciativas não se limitam a essas regiões: por exemplo, foi enviado apoio expressivo ao Líbano em 2021, quando da explosão no porto em Beirute.

ofertadas pelo Brasil que teve aumento nos valores envolvidos entre 2019 e 2020, passando de R\$ 21 milhões a R\$ 94 milhões, enquanto o valor total foi reduzido de R\$ 2,6 bilhões para R\$ 1,5 bilhão. Tendência similar em termos de crescimento de valores absolutos de gasto ocorreu em 2021, com contribuições que vão desde o apoio direto a refugiados e solicitantes de refúgio em território brasileiro (R\$ 100 milhões) a doações de alimentos (R\$ 33 milhões) e doações diversas de medicamentos e equipamentos médicos (R\$ 56 milhões), além de custeio de internações no âmbito do Sistema Único de Saúde (R\$ 37 milhões).

Outra dimensão que tem apresentado desempenho expressivo é a cooperação científica e tecnológica.³ Também aqui as regiões da África Subsaariana, América Latina e Caribe recebem a maior parte dos projetos. Compartilhamento de conhecimentos em técnicas produtivas e em processos recomendados de gestão pública, por exemplo, caracteriza essa modalidade de cooperação. Em 2021, a modalidade de pesquisa e desenvolvimento ultrapassou R\$ 63 milhões.

A cooperação internacional brasileira compreende ainda uma dimensão educacional. As bolsas de estudo para estrangeiros – em níveis acadêmicos que compreendem de cursos de graduação a pós-doutoramento – são o principal instrumento nessa modalidade. Essa cooperação também contempla a provisão de passagens aéreas internacionais e participações em eventos. Os alunos participantes provêm não apenas de países de língua portuguesa, como poderia ser esperado, mas também das mais diversas regiões do planeta. A cooperação educacional e científica representa a modalidade de maior potencial de crescimento na cooperação prestada pelo Brasil, a exemplo do crescimento das ações de internacionalização das instituições de ensino superior (IES). A medição da cooperação educacional por parte do Ipea foi tradicionalmente feita a partir de informações coletadas em algumas agências do governo federal. No biênio 2019-2020 essa modalidade correspondeu a 6% do valor total.

A metodologia de captura de informações foi radicalmente alterada no levantamento dos dados relativos a 2021, tendo estes sido coletados diretamente de universidades – federais e estaduais –, bem como por meio do processamento das bases de dados primários da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Foi possível estimar um valor superior a R\$ 300 milhões com bolsas de estudo e gastos com estudantes.

A cooperação internacional também pode ser feita no território do país prestador, e não apenas no exterior. Este é o caso, por exemplo, das atividades

3. Em montante correspondente a 12% do total, no biênio 2019-2020.

de apoio aos refugiados e solicitantes de refúgio no território nacional. Alojamento, apoio médico e alimentação básica durante ao menos algum tempo são elementos importantes para viabilizar a acomodação desses indivíduos no país anfitrião. No caso do Brasil, são várias dezenas as nacionalidades daqueles que têm sido beneficiados com essas iniciativas. Essas atividades são desenvolvidas, em sua maior parte, em conjunto com a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e por meio da transferência de recursos para organizações não governamentais (ONGs) selecionadas, com especialidade nessa área.

A pesquisa Cobradi de 2021 estimou em aproximadamente 162 mil o número de refugiados e solicitantes de refúgio que seriam alvo da pesquisa no Brasil (Schleicher *et al.*, 2022), uma vez que recebem assistência direta do Estado brasileiro e/ou estão integrados em políticas de assistência social e educação. O dimensionamento dos gastos efetivos com essa população dependerá de aperfeiçoamentos metodológicos futuros.

Compõe ainda o conjunto de atividades de cooperação internacional a participação brasileira em missões de paz coordenadas pelas Nações Unidas. O Brasil tem participado de um número expressivo dessas missões ao longo do tempo, nas mais variadas regiões do mundo. Em 2021, por exemplo, o Brasil gastou R\$ 1,4 milhão no apoio à Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL).

Schleicher *et al.* (2022) trazem a quantificação mais abrangente até o momento da cooperação internacional brasileira, com ampliação do escopo de agências – federais e subnacionais – fornecedoras de dados, assim como a consideração de dados até aqui inexplorados, como os relativos ao setor de saúde (atendimento a não residentes), ao setor judiciário e um detalhamento inédito do setor educacional, entre outras várias inovações. A pesquisa também passou a considerar a cooperação internacional dos entes subnacionais, com contribuições expressivas do estado de São Paulo, Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal.

Foi estimado que em 2021 o volume de recursos envolvidos na cooperação internacional por parte do Brasil supera R\$ 6,6 bilhões, sendo o maior valor nominal de toda a série histórica iniciada em 2005. Ainda que o valor seja recorde, é preciso esclarecer que o gasto total contém um aporte extraordinário feito pelo governo brasileiro ao Novo Banco de Desenvolvimento (também referido como Banco do BRICS), da ordem de R\$ 3,4 bilhões, valor que não deve se repetir nos próximos anos. Excetuando-se o ano de 2022 – em virtude do pagamento de contribuições atrasadas a organismos multilaterais da ordem de R\$ 5 bilhões –, é possível que os gastos brasileiros retornem a um novo normal de cerca de R\$ 4 bilhões, dado que a ampliação da pesquisa Cobradi, até 2024, tende a capturar novos gastos. A tabela 1 apresenta os gastos desagregados por modalidade de cooperação internacional.

TABELA 1
Gastos e número de iniciativas da Cobradi, por modalidade (2021)

| Modalidade de cooperação internacional | Gasto total (R\$ milhões) | Número de iniciativas | Gasto total (%) |
|---|---------------------------|-----------------------|-----------------|
| Contribuições financeiras a programas e fundos | 5.730 | 239 | 86,25 |
| Projetos de cooperação internacional | 2 | 34 | 0,03 |
| Cooperação técnica internacional | 292 | 316 | 4,40 |
| Bolsas de estudo e gastos com estudantes | 304 | 6.497 | 4,58 |
| Custos administrativos | 26 | 8 | 0,39 |
| Apoio a refugiados, solicitantes e pessoas protegidas | 101 | 2 | 1,51 |
| Doações em espécie | 125 | 200 | 1,88 |
| Pesquisa e desenvolvimento | 64 | 761 | 0,96 |
| Total | 6.644 | 8.057 | 100,00 |

Fonte: Schleicher *et al.* (2022).

Os valores referentes a contribuições financeiras a programas e fundos continuam dominando os gastos brasileiros com CID em 2021. Todavia, é preciso cautela na análise desses dados. Primeiro, considerando-se apenas as contribuições obrigatórias, o percentual de gastos cairia de 86% para 83%, pois há contribuições diversas feitas pelo Brasil em 2021 que não se enquadram nessa categoria. Segundo, caso o valor desviante referente ao Novo Banco de Desenvolvimento não seja considerado, o percentual de contribuições obrigatórias cairá para 65%.

Nesse segundo cenário de retirada do valor desviante, o percentual de contribuições obrigatórias é menor que o observado para o biênio 2019-2020 e está abaixo da média histórica da pesquisa Cobradi desde 2005 (cerca de 68%). Considerando que os gastos com contribuições obrigatórias representam compromissos internacionais do Brasil, e sabendo que tais compromissos dependem em sua maioria de adesão a tratados e aprovação por parte do Congresso Nacional, sabe-se que o percentual de tais gastos deveria ter caráter estável em relação ao total gasto com a CID brasileira. Assim, a ampliação da população-alvo da pesquisa Cobradi, os aperfeiçoamentos metodológicos e a participação em debates estatísticos internacionais no contexto da força-tarefa da TOSSD e do Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Apoio ao Desenvolvimento no âmbito do IAEG-SDG parecem ser três fatores que explicam a queda no percentual em relação à média linear histórica. Nos próximos anos essa tendência de queda deve ser reforçada.

Uma segunda tendência igualmente relevante que pode se intensificar ao longo do processo de expansão da pesquisa Cobradi é a participação dos gastos com educação e bolsas, em relação ao total de gastos. Em 2021, os valores referentes a gastos nesta modalidade ultrapassaram as atividades e projetos de cooperação técnica internacional. Tal resultado é notável, caso se considere que o pagamento

de bolsas está intimamente ligado à mobilidade internacional de estudantes e pesquisadores brasileiros e estrangeiros. Essas atividades foram profundamente afetadas pela segunda onda da variante ômicron no contexto da pandemia de covid-19, que dominou essencialmente a agenda internacional na primeira metade de 2021. Por fim, e embora os gastos nessa modalidade estejam distantes daqueles referentes a contribuições diversas do Brasil, o número de iniciativas é o maior em termos absolutos (6.497) e em relação ao total (80,64%).

A tabela 2 apresenta os gastos e o total de iniciativas desagregados pelo setor econômico-industrial a que se referem. A classificação utilizada pelo Brasil é a Classificação Internacional Normalizada Industrial de Todas as Atividades Econômicas (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities – Isic), sistema utilizado pela ONU para classificação de dados econômicos. Ao menos até a realização da pesquisa Cobradi de 2021, o Brasil era o único país integrante da força-tarefa da TOSSD a utilizar essa classificação.

TABELA 2
Gastos e número de iniciativas da Cobradi, por setor econômico (2021)

| Setor econômico-industrial | Gasto total (R\$ milhões) | Número de iniciativas | Gasto total (%) |
|---|---------------------------|-----------------------|-----------------|
| Agricultura, silvicultura e pesca | 44,6 | 36 | 0,67 |
| Mineração e pedreira | 2,5 | 2 | 0,04 |
| Indústria e produção | 3,3 | 6 | 0,05 |
| Energia, gás e eletricidade | 1,3 | 5 | 0,02 |
| Água e esgoto | 3,5 | 5 | 0,05 |
| Construção | 222,5 | 4 | 3,35 |
| Comércio e reparo de veículos | 0,01 | 3 | 0,00 |
| Transporte e armazenamento | 0,08 | 3 | 0,00 |
| Informação e comunicação | 4,8 | 15 | 0,07 |
| Atividades financeiras e de seguros | 3.914,5 | 46 | 58,93 |
| Atividades profissionais, científicas e técnicas | 71,3 | 776 | 1,07 |
| Atividades administrativas e de serviços de apoio | 1,3 | 11 | 0,02 |
| Administração pública e defesa | 44,8 | 212 | 0,67 |
| Educação | 323,5 | 6.588 | 4,87 |
| Saúde e assistência social | 249,1 | 243 | 3,75 |
| Artes, entretenimento e recreação | 2,4 | 3 | 0,04 |
| Atividades de organizações e órgãos extraterritoriais | 1.753,8 | 99 | 26,40 |
| Total | 6.643,0 | 8.057 | 100,00 |

Fonte: Schleicher *et al.* (2022).

As atividades financeiras e de seguros e as de organizações e órgãos extraterritoriais dominam o total de gastos, com um valor combinado de R\$ 5.668 milhões, representando 85,33% do gasto total. De fato, o elevado valor se deve às contribuições obrigatórias e voluntárias do Brasil. O item atividades de organizações e órgãos extraterritoriais considera as contribuições obrigatórias e voluntárias, uma vez que todas constituem cotas ou valores destinados ao custeio administrativo de tais organizações.

No caso das atividades financeiras e de seguros, o elevado valor se deve à integralização de capital em bancos de desenvolvimento, classificados como IFIs. O caráter da contribuição brasileira neste caso é diferente, uma vez que o valor constitui integralização de capital que custeará projetos de desenvolvimento em diversos países do Sul. Este raciocínio é válido para a integralização de capital brasileiro no Novo Banco de Desenvolvimento, por exemplo. Segundo a sua missão, o Banco do BRICS atua essencialmente na disponibilização de capital para projetos de infraestrutura e projetos orientados ao desenvolvimento sustentável.

Outro destaque, embora menor, no total de gastos corresponde às atividades relacionadas à educação, pelas razões já anteriormente apontadas. Tais gastos, assim como aqueles ligados às atividades técnicas e científicas, tendem a crescer em valor, em virtude da ampliação na participação das IES brasileiras na pesquisa. É importante notar que não somente as universidades públicas federais e estaduais mas também os institutos federais (IFs) e centros federais de educação tecnológica (Cefets) constituem população de interesse para coleta de dados no campo da educação e ciência.

No caso do setor de saúde e assistência social, o alto valor não deveria surpreender, uma vez que o Brasil é referência no mundo em virtude de seu Sistema Único de Saúde e as atividades por ele implementadas. O intercâmbio de práticas, a transferência de conhecimentos e as doações de medicamentos e equipamentos são atividades regulares na história da cooperação internacional do Brasil e da sua relação com seus parceiros do Sul global (Buss e Burger, 2021).

Uma das principais inovações da pesquisa Cobradi de 2021 foi a desagregação dos dados por ODS. Com efeito, esta parece ser a herança mais duradoura e o maior benefício do compromisso brasileiro na força-tarefa da TOSSD. Entretanto, é essencial entender que os dados coletados pela pesquisa do Ipea se referem ao gasto externo do país para o avanço dos ODS em outros países em desenvolvimento, que não o próprio Brasil. Os gastos que beneficiam somente o Brasil e seus gastos nacionais não estão incluídos na pesquisa conduzida pelo Ipea, assim como todos aqueles relacionados a políticas públicas regularmente implementadas pelos governos federal, estadual e municipal.

A mesma lógica se aplica aos gastos privados de empresas brasileiras, cujo capital é majoritariamente brasileiro. Se o gasto é realizado em favor do público brasileiro, ele não integra o montante da CID do Brasil. Além disso, mesmo nos casos em que o gasto beneficia a agenda de desenvolvimento dos países parceiros do Brasil, ele seria computado de forma separada, por se tratar de recurso privado. Nos casos de parcerias entre entes públicos federais, estaduais ou municipais com empresas privadas, apenas o componente público do gasto é computado como contribuição oficial do Brasil à CID. A tabela 3 apresenta os gastos de 2021 desagregados por ODS.

TABELA 3
Gastos e número de iniciativas da Cobradi, por ODS (2021)

| ODS | Gasto total (R\$ milhões) | Número de iniciativas | Gasto total (%) |
|--|---------------------------|-----------------------|-----------------|
| ODS 1 – Erradicação da Pobreza | 10,0 | 7 | 0,16 |
| ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável | 187,0 | 48 | 2,83 |
| ODS 3 – Saúde e Bem-Estar | 355,0 | 256 | 5,36 |
| ODS 4 – Educação de Qualidade | 380,0 | 6.550 | 5,73 |
| ODS 5 – Igualdade de Gênero | 0,3 | 4 | 0,00 |
| ODS 6 – Água Potável e Saneamento | 1,7 | 4 | 0,03 |
| ODS 7 – Energia Limpa e Acessível | 2,98 | 9 | 0,04 |
| ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico | 344,5 | 83 | 5,19 |
| ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura | 3.994,6 | 703 | 60,13 |
| ODS 10 – Redução das Desigualdades | 107,0 | 8 | 1,61 |
| ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis | 18,5 | 18 | 0,28 |
| ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis | 2,1 | 6 | 0,03 |
| ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima | 4,1 | 9 | 0,06 |
| ODS 14 – Vida na Água | 6,1 | 17 | 0,09 |
| ODS 15 – Vida Terrestre | 9,4 | 15 | 0,14 |
| ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes | 264,9 | 202 | 3,99 |
| ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação | 951,6 | 118 | 14,33 |
| Total | 6.643,0 | 8.057 | 100,00 |

Fonte: Schleicher *et al.* (2022).

Os gastos e iniciativas de CID na tabela 3 não destoam do que poderia ser esperado, considerando que o gasto brasileiro está majoritariamente concentrado em contribuições internacionais diversas a instituições. A grande concentração no ODS 9 é explicada pela mesma lógica discutida anteriormente para atividades financeiras e de seguros: altos valores de integralização de capital para bancos internacionais de desenvolvimento, cuja missão central é o investimento em projetos de infraestrutura, inovação etc., assim como suas atividades, estão vinculados ao

ODS 17, ligado aos meios para a implementação dos ODS, constituindo um objetivo “transversal”. As mesmas tendências referentes à educação discutidas para os dados dispostos na tabela 1 também podem ser visualizadas no contexto do ODS 4.

Uma característica bastante peculiar para os dados de 2021 sobre a Cobradi é a concentração dos gastos em três grupos nítidos. O primeiro grupo poderia ser caracterizado como de assistência social, reunindo gastos ligados aos ODS 2, 3 e 4. O segundo grupo gravita em torno dos ODS 8 e 9, sendo majoritárias as questões econômicas de crescimento, trabalho e indústria. Por fim, o terceiro grupo de gastos diz respeito a questões mais amplas de governança/instituições (ODS 16) e parcerias para o desenvolvimento (ODS 17), ultrapassando R\$ 1,2 bilhão.

Em termos de esforço dedicado ao alcance dos ODS, pode-se fazer uma avaliação a partir da comparação do número de iniciativas de cooperação associadas a cada objetivo. O maior esforço brasileiro em CID está concentrado nas temáticas de educação e saúde, resultado que não surpreende, tendo em vista o tamanho relativo desses setores na economia brasileira e na agenda nacional de políticas públicas. Razoavelmente inesperado é o número de iniciativas ligadas ao ODS 9, pois sabe-se que os grandes gastos se relacionam a poucas iniciativas de integralização de capital a IFIs. De fato, o ODS 9 conta com diversas bolsas e apoio financeiro a projetos internacionais de pesquisa e desenvolvimento de que o Brasil faz parte, atividades que tendem a ser melhor mapeadas pelo Ipea nos próximos anos.

6 CONSIDERAÇÕES GERAIS, A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A seção 5 mostrou o volume significativo de recursos que o Brasil tem destinado a atividades de CID e a diversidade de modalidades. Mostrou também que essas atividades contribuem, em grande medida, para o avanço dos ODS.

A experiência adquirida desde o início da quantificação das atividades de cooperação internacional promovida pelo Brasil leva a crer que, ao se ampliar o escopo de cobertura do levantamento de dados com a inclusão, por exemplo, de mais unidades de ensino e pesquisa e de iniciativas por parte de governos subnacionais, os montantes deverão aumentar de forma significativa, ressaltando ainda mais o papel de destaque do país no cenário global, no tocante à cooperação.

Até aqui as iniciativas de cooperação internacional por parte dos governos das Unidades da Federação são, quando muito, apresentadas de forma individualizada, alimentando uma dimensão que se convencionou chamar paradiplomacia, isto é, iniciativas com impacto internacional por parte de entes subnacionais. Não é raro que o tema da cooperação para o desenvolvimento apareça imiscuído em questões referentes às relações entre os entes subnacionais e as representações

estrangeiras no Brasil, fato que ainda gera confusão no que diz respeito à sua quantificação.

No entanto, a imagem externa de um país compreende todas as dimensões que tenham reflexo em outros países. Assim, faz sentido pleitear que exista mecanismo formalizado de coleta das informações relativas a todas as iniciativas de cooperação internacional. Isso possibilitaria um melhor conhecimento dos diversos projetos de iniciativa dos três níveis da administração pública brasileira, e com isso se poderia obter uma ideia mais precisa do que está sendo feito a cada momento.

Essa não é uma preocupação de cunho acadêmico: a informação sistematizada sobre o conjunto de medidas de cooperação internacional postas em prática pelo país abre caminho para a identificação de oportunidades para a intensificação de relações econômicas e políticas com outros países, assim como leva a uma imagem externa do país mais condizente com os esforços efetivamente realizados.

Paralelamente aos esforços para o cômputo centralizado dos diversos projetos, deveria ocorrer também um deslocamento progressivo do eixo de quantificação dos gastos, das atividades e entregas para o eixo de estudo dos impactos efetivos das atividades de cooperação internacional por parte do Brasil. A avaliação *a priori* e o monitoramento *a posteriori* dos diversos projetos permitem medir a diferença que efetivamente cada iniciativa aporta, em termos do processo de desenvolvimento tanto do Brasil quanto por parte dos parceiros, em cada caso. Como se trata de uso de recursos públicos, a medição da efetividade de sua aplicação deveria ser uma condição básica. Até o momento têm sido esparsas as iniciativas nesse sentido.

Os dados conhecidos e processados com relação à cooperação internacional por parte do Brasil ainda dizem respeito a projetos desenvolvidos por agências do setor público, tanto a nível federal quanto no que se refere a governos subnacionais. É reconhecido, contudo, que existem diversas iniciativas de parte do setor privado nacional que são claramente identificáveis como cooperação internacional, além de estarem completamente alinhadas à ideia de parceria multissetorial avançada pela Agenda 2030. Entre outros exemplos, cabe mencionar os investimentos privados vinculados aos preceitos de responsabilidade social corporativa, as eventuais doações feitas a outros países em condições específicas e o custeio de projetos de infraestrutura em mercados de interesse. As preocupações crescentes com mudanças climáticas e com a preservação do meio ambiente permitem antever o crescimento futuro de iniciativas privadas desse tipo.

Pela mesma linha de argumentação que leva a defender um processo formalizado de coleta regular dos dados de atividades de cooperação internacional incluindo informações de governos subnacionais, isto é, a necessidade de se compor imagem mais completa do país em seu conjunto no que tange à cooperação

para o desenvolvimento, também o conhecimento sistemático das iniciativas do setor privado deveria compor a imagem externa do país quanto a essa cooperação.

Por último, mas não menos importante, a imagem completa do país no tocante à cooperação para o desenvolvimento deveria incluir o mapeamento de eventuais empréstimos a taxas diferenciadas para países em desenvolvimento, desde que não sejam operações vinculadas a transações comerciais, mas com caráter de cooperação em sentido estrito. Ou seja, deve-se proceder à inclusão daquelas iniciativas que estão diretamente ligadas ao financiamento especial das prioridades de desenvolvimento nos países parceiros do Brasil no Sul global.