

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 1 – A PESQUISA COBRADI 2021-2024: NOVOS HORIZONTES METODOLÓGICOS
<b>Autores(as)</b>	Rafael T. Schleicher Concepta McManus Cristina Sydow Igor Araújo Paula Barros Polianna Portela
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350738/capitulo1">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350738/capitulo1</a>

<b>Título do livro</b>	RELATÓRIO COBRADI 2021: A COOPERAÇÃO EDUCACIONAL E CIENTÍFICA BRASILEIRA EM FOCO
<b>Coordenador</b>	Rafael T. Schleicher
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2024
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-073-8
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350738">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350738</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

## A PESQUISA COBRADI 2021-2024: NOVOS HORIZONTES METODOLÓGICOS

### 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) é conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde o fim da primeira década de 2000. A principal intenção da pesquisa àquela época era levantar o montante gasto e as características das iniciativas da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) do Brasil. Em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o esforço do Ipea resultou em cinco relatórios Cobradi, que cobriram o período de 2005 a 2018 da CID brasileira.

Apesar do louvável esforço do Ipea em apresentar dados inéditos a cada dois anos e estruturar o debate sobre a CID nacional, consolidar uma metodologia a cada edição da pesquisa mostrou-se um desafio. Isso ocorreu devido à natureza dinâmica dessa CID, resultante de seu caráter altamente descentralizado, e devido às diferentes perspectivas sobre o que constitui esse tipo de cooperação. As cinco primeiras edições da pesquisa Cobradi foram caracterizadas pelo uso de metodologias distintas. Embora as mudanças metodológicas constantes possam ser justificadas pelo compromisso do Ipea com o aprimoramento contínuo da pesquisa, esse caminho resultou na impossibilidade de construir uma série histórica da CID brasileira. Em outras palavras, a comparação entre os dados dos cinco primeiros relatórios tornou-se extremamente difícil, dificultando a construção de uma visão de longo prazo das ações externas do Brasil no campo de tal cooperação.

Sabendo da relevância do problema para o debate da CID no Brasil, o Ipea viu nas discussões internacionais sobre as metodologias de acompanhamento da implementação da *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* uma oportunidade para consolidar um conjunto metodológico mínimo e regular para a Cobradi. Unindo-se aos esforços já empreendidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela ABC, o Ipea passou a acompanhar os debates no âmbito do Grupo Interagências e de Especialistas para os ODS<sup>1</sup> (Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDG) e se aproximou da Força-Tarefa da Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support For Sustainable Development – TOSSD). Na participação brasileira em ambos os fóruns, a ABC é responsável pela representação

---

1. ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

do Brasil; o IBGE, pelas questões estatísticas referentes à contribuição interna das políticas públicas brasileiras aos ODS; e o Ipea, pela tarefa de computar a contribuição externa do Brasil a outros países para o avanço desses objetivos.

Amparada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD), a metodologia TOSSD tem como foco central a mensuração e as características do gasto externo dos países desenvolvidos e em desenvolvimento para o avanço da Agenda 2030 e dos ODS, com especial foco nos países em desenvolvimento. A participação do Brasil na TOSSD iniciou-se em 2018, e, no ano seguinte, o Brasil se comprometeria a colaborar com o envio regular de dados ao secretariado da organização. A sexta edição da pesquisa Cobradi trouxe uma metodologia que mesclava a experiência do Ipea com a proposta da TOSSD. O primeiro envio de dados ocorreu ainda em dezembro de 2021, referente às iniciativas da CID brasileira em 2020.

Em relação ao IAEG-SDG, o principal destaque para os interesses brasileiros foi a criação do Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Suporte ao Desenvolvimento, que abrigou um subgrupo específico sobre a criação de indicadores padronizados para mensurar os elementos monetizáveis e os não monetizáveis da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). De fato, e com participação ativa do Brasil, as discussões nesse subgrupo foram levadas por certa insatisfação sobre como a CSSD estava incluída na metodologia TOSSD. Os trabalhos resultaram em uma metodologia híbrida para o acompanhamento global da CSSD, que passaria a capturar aspectos quantitativos (por exemplo, gasto) e qualitativos (por exemplo, número de horas técnicas, quantidade de estudantes estrangeiros, peso de doações internacionais de alimentos, número de refugiados e solicitantes de refúgio, entre outros). Se o secretariado da metodologia TOSSD ficasse a cargo da OCDE, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) passaria a conduzir a estratégia de quantificação da CSSD. No início de 2022, o Brasil integrou o grupo dos cinco países-piloto que coletariam dados para o desenvolvimento e a posterior ampliação da estratégia.

Diante das novas necessidades e dos desafios da participação do Brasil nas estratégias internacionais de mensuração de ODS e CSSD, o Ipea decidiu estruturar um ciclo de quatro anos para consolidar a nova pesquisa Cobradi. Nesse novo ciclo, a pesquisa passa a ser fonte direta de dados para três fins: i) geração de evidências para orientar as ações e as políticas ligadas à CID brasileira; ii) cumprir o compromisso internacional de participação anual brasileira na TOSSD/OCDE; e iii) apoiar o desenvolvimento da estratégia de quantificação da CSSD na UNCTAD. O resultado lógico desses desenvolvimentos é que a pesquisa e o relatório Cobradi passam a ser produtos distintos e elaborados anualmente pelo Ipea. Embora o relatório seja o documento oficial do governo brasileiro sobre a CID, no novo ciclo de 2021 a 2024, ele se torna apenas um dos usos potenciais dos dados da pesquisa.

No contexto das mudanças metodológicas decorrentes da aproximação da TOSSD e da estratégia de quantificação da CSSD, é relevante destacar o aumento significativo das modalidades de cooperação internacional que passaram a ser incluídas na pesquisa Cobradi. Enquanto, nas seis primeiras edições, a pesquisa abordava apenas cinco grandes modalidades de cooperação (técnica, humanitária, científica, educacional e contribuições a organizações multilaterais), no novo ciclo de 2021 a 2024, esse número se expande para dez. Ao considerar o total de subitens que compõem as dez modalidades de cooperação, o número total chega a 26 diferentes possibilidades de classificação de uma iniciativa de CID, conforme consta no apêndice A.

Naturalmente, e com o aumento das modalidades de CID, o público-alvo da pesquisa Cobradi conheceu considerável ampliação. Nas seis edições anteriores, o público estava concentrado em poucas instituições, caracterizando-se por amostra de conveniência acrescida dos dados de contribuições a organizações multilaterais fornecidos pela Secretaria de Assuntos Internacionais do então Ministério da Economia (Sain/ME). Na edição de 2021, todas as instituições do Executivo, do Legislativo e do Judiciário federais foram convidadas a participar; de forma inédita, o Ipea também convidou todos os estados da Federação. O próximo capítulo traz com maior detalhamento o planejamento e o plano de coleta de dados da pesquisa Cobradi 2021.

Um dos resultados não antecipados da ampliação do público-alvo em 2021 foi aquele referente à participação das instituições federais de ensino superior (Ifes) e das instituições federais de ensino técnico, particularmente as universidades e os institutos federais. O primeiro desafio foi aquele ligado ao número total dessas instituições, que alcançou inicialmente 107 órgãos, sendo 69 universidades e 38 institutos. Para enfrentar o desafio da mobilização de mais de uma centena de instituições, o Ipea construiu parcerias produtivas com as respectivas associações representativas, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif). Entretanto, foi do segundo desafio, o de materializar a participação inédita das universidades e dos institutos federais na pesquisa, que surgiu uma oportunidade: incluir o monitoramento da internacionalização do ensino superior, técnico e tecnológico público brasileiro como objetivo da pesquisa Cobradi.

Ao longo da implementação dessa pesquisa em universidades e institutos federais, cristalizou-se o entendimento de que ela e a agenda de internacionalização do ensino superior e técnico possuíam íntima ligação por intermédio de duas modalidades de cooperação, a saber: i) bolsas e treinamentos; e ii) pesquisa e desenvolvimento. No primeiro caso, a coleta de dados sobre *bolsas e treinamentos* se associou diretamente ao mapeamento da mobilidade internacional de alunos

e pesquisadores “para fora” (*outbound*) e “para dentro” (*inbound*) do Brasil – um dos principais temas da agenda de internacionalização. Da mesma forma, o resultado prático do cômputo de dados de iniciativas internacionais de *pesquisa e desenvolvimento* pela Cobradi em universidades e institutos é o mapeamento das redes internacionais de pesquisa das quais o Brasil faz parte, outro tema central da agenda de internacionalização. Diante dessa oportunidade, a pesquisa Cobradi 2021 passou a gravitar em torno de quatro perguntas centrais, distanciando-se consideravelmente das duas primeiras fases, conforme exibido no quadro 1.

QUADRO 1  
Perguntas orientadoras da pesquisa Cobradi

Pergunta orientadora	Fase 1: Cobradi 2005-2018	Fase 2: Cobradi 2019-2020	Fase 3: Cobradi 2021-2024
1. Quanto e como o Brasil participa da CID?	Sim	Sim	Sim
2. Quanto e como o Brasil participa no avanço externo dos ODS?	Não	Parcialmente	Sim
3. Como quantificar a CSSD?	Não	Não	Sim
4. Quais são as características da internacionalização das IES do Brasil?	Não	Não	Sim

Elaboração dos autores.

Obs.: IES – instituições de ensino superior.

A expansão das modalidades de cooperação internacional e do público-alvo da pesquisa em âmbito federal exigiu que o Ipea aumentasse o uso de ferramentas de ciência de dados na pesquisa de 2021 a fim de auxiliar as instituições participantes. Naquele contexto, um dos principais problemas resolvidos com as ferramentas de ciência de dados foi a padronização do valor médio da hora técnica para todas as instituições federais.

Na edição de 2021, os gastos podem ser classificados como diretos ou indiretos. Os dados referentes aos gastos diretos provêm do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) ou são informados diretamente pelas instituições participantes. É importante destacar que apenas os valores “pagos” são considerados no conjunto de dados sobre gastos diretos cuja origem é o Siafi. Valores apenas empenhados ou liquidados não são incluídos na pesquisa. Restos a pagar de anos anteriores também não fazem parte dos gastos diretos. Igualmente importante é chamar atenção para o fato de que todas as iniciativas de cooperação cuja origem do gasto direto é o Siafi obrigatoriamente também trazem a informação sobre a respectiva ação orçamentária ou programática à qual o pagamento está relacionado.

Os gastos indiretos, por sua vez, podem ser classificados como a forma por excelência de monetizar as horas técnicas dedicadas por agentes públicos brasileiros em iniciativas de CID. Todavia, o efetivo cômputo do valor gasto com horas técnicas sempre constituiu barreira para as instituições participantes nas seis primeiras edições da pesquisa Cobradi (2005-2020). Nessas publicações anteriores, a prática foi a de repassar o ônus tanto da contagem de horas técnicas quanto da sua efetiva monetização para as instituições participantes.

Tal prática implicava que cada instituição deveria examinar cada afastamento que seria objeto da pesquisa no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) do governo federal, para posteriormente computar o número de horas e o valor equivalente ao salário do agente público afastado para fins de participação em iniciativa e cooperação técnica internacional. Sabendo que o cômputo de horas técnicas apenas se aplica aos casos de participação em iniciativas de cooperação técnica internacional ou de pesquisadores em redes internacionais, o próprio Ipea identificou as modalidades correspondentes de afastamento no SCDP, em 2021, de forma a propor R\$ 123,60 como o valor médio a ser utilizado para monetizar cada hora técnica dedicada às iniciativas de CID.<sup>2</sup> Nessa nova divisão de trabalho, as instituições participantes passariam apenas a identificar os afastamentos e a computar o total de horas técnicas.

Embora um dos objetivos da pesquisa Cobradi seja identificar as iniciativas e os respectivos valores gastos pelas instituições, as mudanças metodológicas trouxeram um nível inédito de detalhamento dos dados em 2021. Além da ampliação das modalidades de CID para dez, a aproximação com a TOSSD resultou na associação obrigatória de cada iniciativa a pelo menos um ODS e a uma meta relacionada ao ODS escolhido.

No que diz respeito à classificação da iniciativa de CID por setor econômico, a Cobradi continuou a utilizar a Classificação Internacional Normalizada Industrial de Todas as Atividades Econômicas (Isic, em inglês) das Nações Unidas. Outra novidade implementada na desagregação dos dados no ciclo de 2021 foi a classificação por arranjo de CID (sul-sul, sul-sul triangular, sul-norte, outras) e uma classificação que contém o nome e a natureza da(s) instituição(ões) implementadora(s) da iniciativa

---

2. O cálculo foi feito com base nos salários dos 1.967 servidores do Executivo federal afastados em 2021 nas seguintes modalidades: 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. No que concerne ao número de dias úteis por mês, o cálculo também está em consonância à Portaria nº 430, de 30 de dezembro de 2020, do ME, que estabeleceu os feriados nacionais e os pontos facultativos para o serviço público em 2021. 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. Todos os dados sobre os afastamentos remunerados do Executivo federal para o ano-calendário de 2021 estão disponíveis no portal de dados abertos do governo federal. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/afastamento-remunerado>.

de cooperação, por exemplo, “canal” de implementação, valendo-se dos códigos já estabelecidos na metodologia TOSSD.

Por fim, e em virtude da participação brasileira na estratégia de quantificação da CSSD sob os auspícios da UNCTAD, a pesquisa Cobradi 2021 passou a ser mais rigorosa na descrição das iniciativas listadas por cada instituição participante, uma vez que elas se transformam na principal fonte de informações para os elementos não monetizáveis de CID do Brasil. Essa mudança proporciona entendimento mais profundo e preciso da cooperação para o desenvolvimento realizada pelo Brasil e por suas instituições.

Se, por um lado, a padronização e a ampliação de modalidades e subitens de CID permitiram a solução de problema de longa data referente à inconstância metodológica, por outro lado, abriu as portas para a discussão de outros desafios práticos e conceituais inerentes a uma pesquisa dessa envergadura. Entre os desafios práticos, estão aqueles relacionados à saúde pública, à educação superior e à assistência a refugiados e solicitantes de refúgio. Do ponto de vista conceitual, verifica-se a necessidade de desenvolvimento de outras perspectivas que vão além da anacrônica visão de cooperação “prestada” ou “recebida” pelo Brasil.

Muito peculiar ao caso brasileiro, o primeiro desafio é entender o quanto a sociedade brasileira contribui para o avanço do ODS 3 – *saúde e bem-estar* – no atendimento a estrangeiros e estrangeiros não residentes por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). De forma inédita, apresenta-se neste capítulo uma discussão, bem como a metodologia de cálculo, para a inclusão do gasto com estrangeiros não residentes internados via SUS em 2021, com base nas informações do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) do Ministério da Saúde (MS). Igualmente inédita é a metodologia que permitiu, pela primeira vez, o cômputo dos gastos do Ministério da Educação (MEC) referentes à matrícula e à permanência de estudantes estrangeiros em Ifes públicas, ligadas ao ODS 4 – *educação de qualidade*. Tanto o levantamento de dados sobre refugiados e solicitantes de refúgio quanto a necessidade de novos conceitos para a CID brasileira são desafios para os próximos anos. Ainda que seja um desafio, este capítulo também traz um recorte acurado da população de interesse refugiada e solicitante de refúgio para a pesquisa Cobradi. As seções seguintes desenvolvem esses quatro temas de forma detalhada.

## **2 SAÚDE PÚBLICA: QUANTO E COMO O BRASIL GASTA COM ASSISTÊNCIA EM SAÚDE A ESTRANGEIROS NÃO RESIDENTES NO ÂMBITO DO SUS?**

O Brasil está em uma posição distinta em relação aos demais países no campo da saúde pública. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a criação do SUS, o país passou a administrar uma das mais abrangentes e mais complexas estruturas de saúde pública do mundo. Com base na CF/1988, a saúde é

vista como um bem público, cujo direito de acesso é garantido a qualquer indivíduo em território nacional, sendo obrigação do Estado organizar-se para prover serviços de saúde universais e gratuitos. Antes do SUS, sistema que alcançou em 2021 quase a totalidade dos indivíduos em território nacional (190 milhões de pessoas), apenas os cidadãos brasileiros vinculados à Previdência Social tinham acesso a serviços hospitalares. Traduzido em números, quer dizer que apenas um quinto da população brasileira tinha acesso aos serviços públicos de saúde antes da Carta Magna.

Além da universalização e da democratização do acesso à saúde, a criação do SUS em 1988 já materializava também uma mudança radical do conceito e da visão de “saúde”. Anteriormente, a ideia de “ter saúde” significava não estar doente, resultando em políticas de saúde majoritariamente voltadas para o tratamento de doenças ou a intervenção hospitalar em casos mais graves. A criação do SUS sacramentou uma visão holística da “saúde”, muito próxima àquela promovida pelo ODS 3. Ademais, as políticas de saúde passaram a ser orientadas para a promoção ativa da saúde da população e a prevenção de doenças. Foi fundamentalmente uma quebra de paradigma entre uma visão prevalente da “doença” para uma visão mais ampla da saúde do indivíduo, de forma integral. Além de universalização do acesso e da equidade, a integralidade do indivíduo nas ações de saúde constitui o terceiro princípio basilar do SUS.

Adicionada às mudanças em relação às políticas de saúde pública implementadas após o SUS, a estrutura de gestão do sistema também se mostrou inovadora. Durante os anos de regime militar no Brasil, a participação da sociedade no planejamento e na implementação de políticas públicas era essencialmente inexistente, sendo delegada aos técnicos do Estado responsáveis por tais conduções. Embora já estivessem previstas no art. 90 da Lei nº 378/1937, foi a partir de 1980 que as conferências nacionais de saúde se mostraram um caminho viável para a construção dos princípios que regem a relação entre o governo federal, os estados e os municípios na gestão do SUS. Compostas por entidades prestadoras de serviços, usuários e gestores de saúde, as conferências consolidaram a primazia da participação ativa como característica da gestão do SUS.

Conseqüentemente, a estrutura geral de gestão do SUS é composta pelo MS (governo federal), pelas secretarias estaduais de saúde (estados) e pelas secretarias municipais de saúde (municípios), que atuam de forma participativa e solidária no planejamento, na implementação e no monitoramento das políticas de saúde. Ainda, e como herança do modelo participativo, os conselhos nacional, estaduais e municipais são as instâncias máximas de decisão em saúde, sendo compostos por 50% de usuários, 25% de trabalhadores da área da saúde e 25% de prestadores públicos e privados de serviços de saúde. Além dos conselhos de cada ente federado, ainda há mais cinco formatos de conselhos no âmbito da gestão do SUS, mas o Conselho Tripartite (entre União, estados e municípios) e o Conselho Bipartite



(entre estados e municípios) são os dois mais importantes para as decisões referentes à gestão desse sistema.<sup>3</sup>

Seja pelas suas raízes históricas, seja pelos princípios que o regem, qualquer indivíduo em território nacional tem acesso à assistência no âmbito do SUS. Ao contrário do modelo que o precedeu, em que a assistência à saúde pública só existia para o grupo que contribuía diretamente para o seu financiamento, agora o atendimento é universal. Tal abrangência permite considerar que qualquer estrangeiro não residente no Brasil, como turistas ou indivíduos em viagem de negócios, por exemplo, pode ter atendimento garantido. Entretanto, o acesso a serviços de saúde por estrangeiros e estrangeiros não residentes, o que é garantido pelos princípios da universalidade e da equidade, não implica dizer que não haja custo para o erário. De fato, a proposta desta seção é justamente discutir o atendimento a estrangeiros e estrangeiros não residentes como uma modalidade de CID, uma vez que não há cobrança direta pelo atendimento prestado.

Inicialmente, é preciso discutir como a contribuição do Brasil a nacionais de outros países por meio do SUS poderia ser classificada a partir da metodologia Cobradi. Em termos de ODS, há pouca dúvida de que tais iniciativas se encaixariam no ODS 3 (saúde e bem-estar). No tocante à classificação de setor econômico, tampouco restam dúvidas de que se trata de atividades de saúde humana (Q86), sejam hospitalares (Q8610), sejam de clínica médica (Q8620). Para as classificações de instituição responsável (quem financia a iniciativa) e canal (quem implementa a iniciativa), e com base no modelo de gestão do SUS, parece cristalino o entendimento de que o MS, mediante o Fundo Nacional de Saúde (FNS), seria a *instituição financiadora* e que os municípios e/ou os estados seriam o *canal*. As dúvidas remanescentes, portanto, dizem respeito à modalidade de cooperação, ao país beneficiário e aos gastos diretos e indiretos com essa cooperação.

Certamente o maior desafio de classificação é aquele referente à modalidade de cooperação (apêndice A). Infelizmente, não há modalidade ou subitem que corresponda exatamente à necessidade de classificação dos serviços oferecidos a estrangeiros pelo SUS. Entre as opções disponíveis, possivelmente a *modalidade J* (doações em espécie) seria a mais aproximada. Originalmente, essa modalidade está associada a doações em espécie, como medicamentos, materiais hospitalares, equipamentos, alimentos, entre outros. Caso se estendesse o entendimento de “doação em espécie” para englobar a categoria “serviços”, seria possível englobar tanto o custo dos atendimentos (gastos diretos) quanto as horas técnicas dedicadas por profissionais do SUS ao atendimento de tais estrangeiros (gastos indiretos). Por fim, a questão da nacionalidade do estrangeiro está condicionada apenas à existência do dado nas bases administradas pelos órgãos gestores da saúde em âmbito federal, estadual e municipal.

---

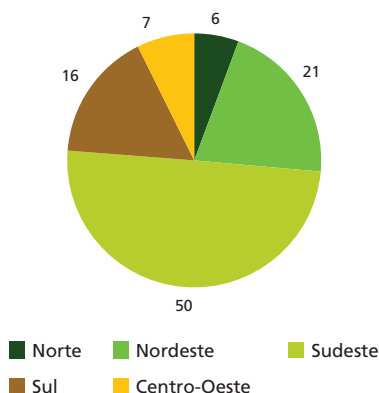
3. Os demais conselhos são o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (Cosems).

Em 2021, o MS estimou que mais de 190 milhões de indivíduos foram atendidos no âmbito do SUS. Em termos estatísticos, houve um total de quase 3,5 bilhões de procedimentos ambulatoriais de saúde, além de cerca de 12 milhões de internações.<sup>4</sup> No tocante às despesas totais em 2021, os valores pagos na função orçamentária “saúde” alcançaram cerca de R\$ 131 bilhões, e o próprio MS foi o executor de 92% do total das despesas. As atividades finalísticas de assistência à saúde representaram 53% (assistência hospitalar e ambulatorial) e 25% (atenção básica à saúde) do total de despesas em subáreas diretamente associadas à saúde. O gráfico 1 a seguir ilustra o total de atendimentos ambulatoriais por região do Brasil.

GRÁFICO 1

**Produção ambulatorial do SUS por região de atendimento (2021)**

(Em %)



Fonte: Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/MS). Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>. Acesso em: 2 nov. 2022.

As bases de dados fornecidas pelo MS sobre assistência no âmbito do SUS são categorizadas conforme a complexidade do atendimento. O SIA contém informações sobre procedimentos de menor complexidade, que totalizaram aproximadamente 3,5 bilhões em 2021. O SIH, por sua vez, abrange dados sobre procedimentos mais complexos, principalmente relacionados a internações hospitalares.

O principal objetivo do SIH é disponibilizar informações sobre atendimentos originados de internações financiadas pelo SUS, e isso permite que os gestores de saúde processem pagamentos às instituições responsáveis pelas internações. Para o governo federal, o SIH fornece dados que orientam o repasse de recursos do MS às secretarias de saúde estaduais e municipais, referentes aos atendimentos de alta e média complexidade, entre outros valores.

4. Para evitar conflitos conceituais na metodologia Cobradi, os trechos que se referem a valores do orçamento federal utilizarão a terminologia padronizada pelo próprio governo federal para a programação financeiro-orçamentária.

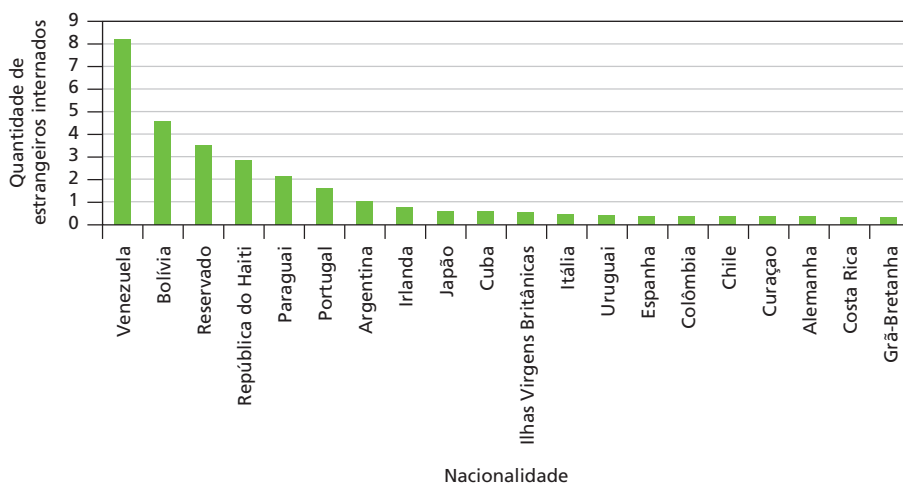
Desafortunadamente, apenas a base do SIH possui a desagregação de dados por nacionalidade, informação fundamental para a metodologia da pesquisa Cobradi. Por essa razão, e embora o SIA certamente disponibilize grande conjunto de dados relacionados a atendimentos de saúde de baixa e média complexidade (ambulatoriais), a análise dos atendimentos a estrangeiros não residentes em 2021 se concentrará apenas nos dados do SIH. Nos anos vindouros do ciclo da pesquisa Cobradi 2021, possivelmente o cruzamento entre dados de outras bases federais com o SIA permitirá identificar os atendimentos ambulatoriais a estrangeiros. Da mesma forma, eventuais gastos indiretos ligados às horas técnicas de profissionais de saúde em atendimentos a estrangeiros também serão incluídos na base da pesquisa.

Em 2021, a base do SIH registrou um total de 11.628.290 internações efetuadas no âmbito do SUS, com um gasto total de R\$ 22.373.108.694,00. Explorando os dados para internações hospitalares em favor de estrangeiros, a base do SIH indica 35.164 estrangeiros de diversas nacionalidades internados, com um custo total de R\$ 67.018.457,00. O gráfico 2 apresenta um detalhamento das dezenove principais nacionalidades com o maior número de internações em 2021 (dados da categoria “reservado” são sigilosos). Uma análise rápida desse gráfico mostra que 36% das internações hospitalares pagas pelo SUS a estrangeiros naquele ano foram para dois países vizinhos do Brasil, a saber, Venezuela e Bolívia. Embora não seja um país vizinho, se as internações de nacionais do Haiti fossem incluídas, o percentual total dessas três principais nacionalidades representaria 45% das internações de estrangeiros.

GRÁFICO 2

## Número de internações por nacionalidade – top 20 (2021)

(Em 1 mil)



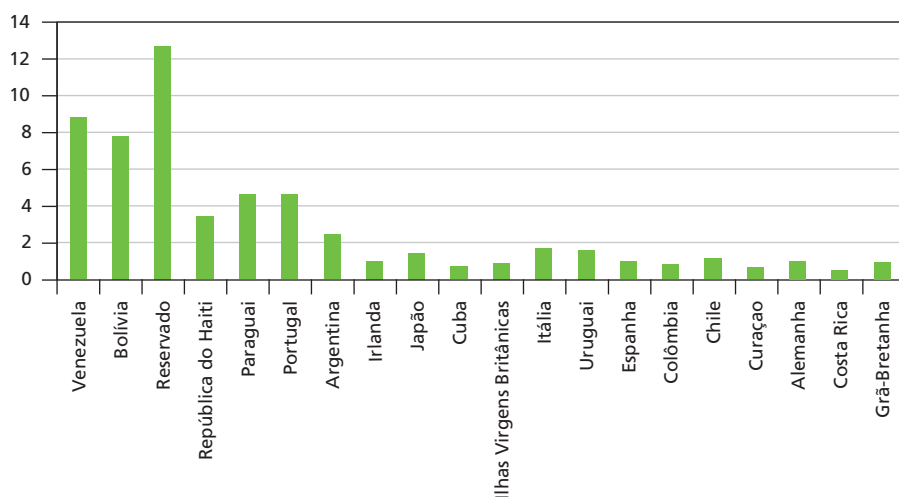
Fonte: SIH/MS.  
Elaboração dos autores.

Caso se considere o gasto total das internações por país de nacionalidade do estrangeiro, a ordenação dos países se apresentará diferente daquela do número de atendimentos apresentada no gráfico anterior. O gráfico 3 confirma que a Venezuela e a Bolívia são os dois principais beneficiários de internações de estrangeiros no SUS. Entretanto, em relação a gastos, Paraguai e Portugal aparecem empatados na terceira posição, com valores totais superiores a R\$ 4 milhões. Tal discrepância entre o número de internações e os gastos totais desagregados por nacionalidade tem essencialmente ligação com o tipo e a complexidade da internação, conforme será discutido a seguir.

GRÁFICO 3

**Gasto com internações por nacionalidade – top 20 (2021)**

(Em R\$ 1 milhão)



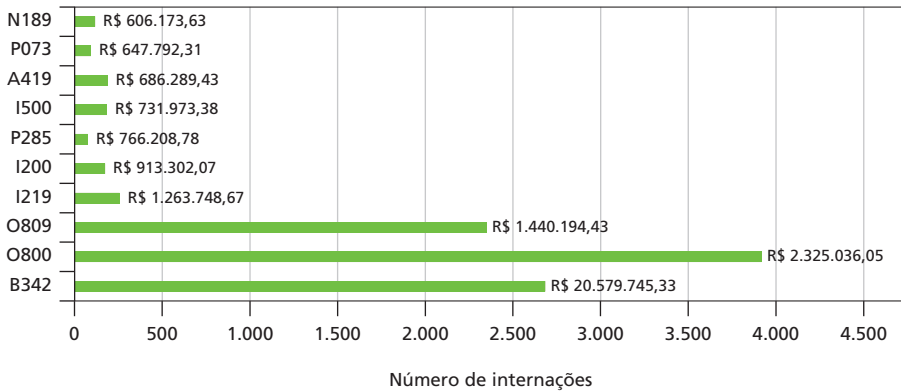
Fonte: SIH/MS.

Elaboração dos autores.

Distribuindo o gasto total e o número total de internações pelos códigos de Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), é possível averiguar a tese de que as diferenças de posição entre nacionalidades nos gráficos anteriores se referem à complexidade das doenças que ensejaram a internação. No gráfico 4, os códigos B342, O800 e O809 se referem aos seguintes casos: *internação por covid-19*, *partos espontâneos cefálicos* e *partos únicos espontâneos não especificados*. Embora tenha havido 2.682 internações de estrangeiros em 2021 ligadas às complicações da covid-19 e 3.917 partos espontâneos cefálicos, o custo das internações devido à covid-19 foi essencialmente o dobro daquele de partos. As três primeiras doenças relacionadas às internações mencionadas anteriormente representaram cerca de 25% do total de internações de estrangeiros pelo SUS em 2021.

## GRÁFICO 4

## Gasto total e número de internações por CID-10 – top 10 (2021)

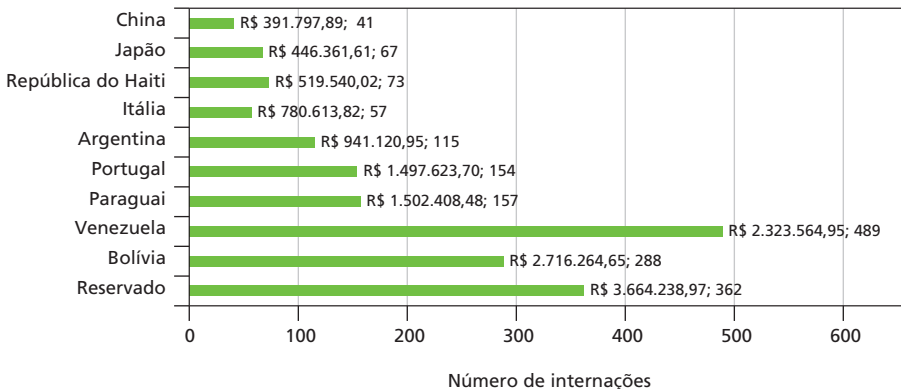


Fonte: SIH/MS.  
Elaboração dos autores.

Sabendo que as internações por covid-19 e que os partos espontâneos cefálicos representaram 19% do total de internações em 2021, faz sentido deter-se nesses casos para examinar as principais nacionalidades beneficiadas com internações no âmbito do SUS. No caso da covid-19, e observando-se o gráfico 5, reforça-se novamente a tese de que os países vizinhos foram os principais beneficiados, uma vez que nacionais da Venezuela, da Bolívia, do Paraguai e da Argentina figuram entre os cinco principais beneficiários de internações em virtude da covid-19 no ano em questão. No tocante aos países desenvolvidos que figuram no gráfico 5, é importante considerar que representam historicamente países que contribuíram para as ondas de migração no Brasil.

## GRÁFICO 5

## Covid-19: gasto total e número de internações – top 10 (2021)

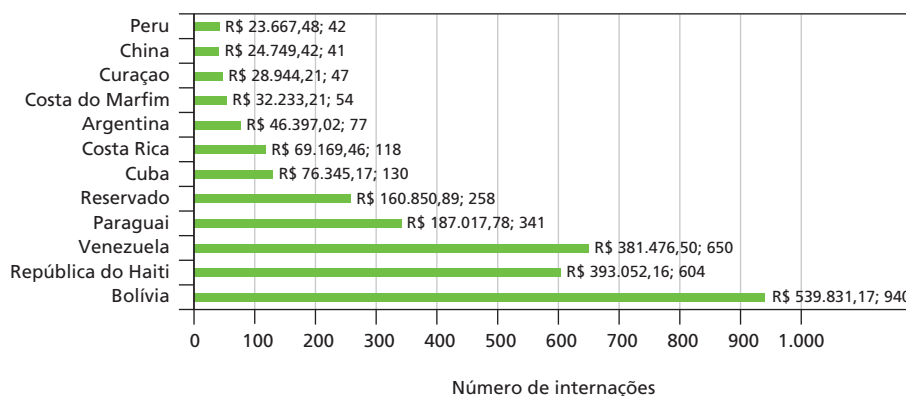


Fonte: SIH/MS.  
Elaboração dos autores.

Observando-se o gráfico 6, todavia, vê-se que a tese da proximidade geográfica para a internação parece se aplicar perfeitamente. De fato, e por se tratar da distribuição de internações para partos espontâneos cefálicos, não é irrazoável pensar que os países vizinhos se utilizem das instalações no âmbito do SUS para esse fim. Ou seja, é muito provável que a maioria dos casos exibidos no gráfico 6 sejam de estrangeiros não residentes, seja em virtude da nacionalidade, seja da própria natureza da internação.

GRÁFICO 6

Partos espontâneos cefálicos: gasto total e número de internações – top 10 (2021)



Fonte: SIH/MS.

Elaboração dos autores.

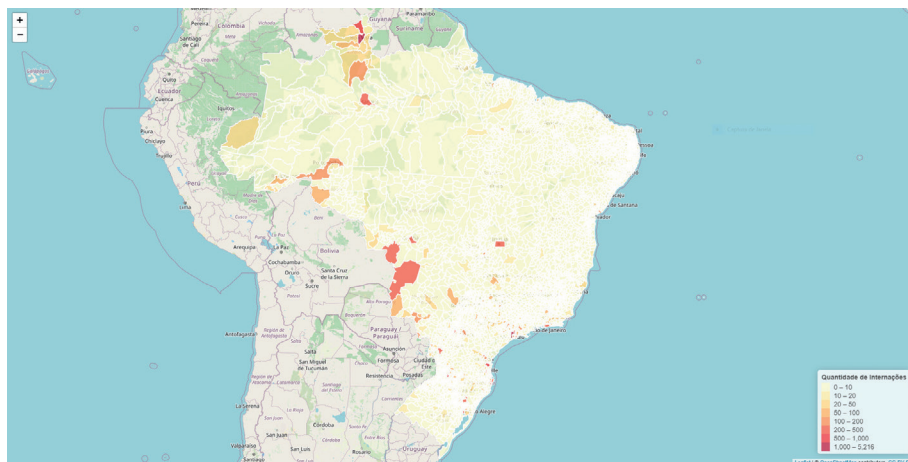
A hipótese de que o conjunto de estrangeiros internados em 2021 no âmbito do SUS seja, em sua maioria ou integralidade, de não residentes parece ser factível. Efetivamente, estrangeiros não residentes viriam ao Brasil a passeio, a turismo ou intencionalmente para uso das instalações que compõem esse sistema. Entre as vinte doenças que resultaram em internações em 2021 (35% do total de internações), metade é referente a partos e doenças associadas aos procedimentos de parto/maternidade. A metade remanescente das demais doenças está essencialmente ligada às emergências médicas, como internações por covid-19, pneumonia, cálculo renal, acidente vascular cerebral, infecção urinária e complicações ligadas aos próprios procedimentos de internação. Em outras palavras, reforça-se a tese de que a maioria dos estrangeiros internados no âmbito do SUS em 2021 não residiam no Brasil, mas apenas usavam esse sistema.

Na tentativa de avaliar a força de hipóteses alternativas sobre o caráter de não residência dos estrangeiros internados no mencionado ano, considerou-se o total de 35.164 estrangeiros e fez-se a distribuição geográfica, a partir de um mapa de calor, utilizando a ferramenta R Studio. Se a hipótese de não residência fosse

falsa, esperar-se-ia encontrar ou distribuição mais homogênea no território ou a concentração das internações hospitalares nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, as quais reúnem a maioria da população e 87% dos atendimentos ambulatoriais na base de dados do SIA (gráfico 1). Entretanto, o mapa de calor resultante dessa análise demonstra um padrão de concentração diferente do esperado, seja pelas características demográficas de distribuição da população pelo território brasileiro, seja pelas tendências encontradas no SIA do SUS.

A figura 1 demonstra ao menos três tendências para as internações hospitalares de estrangeiros. A primeira é a concentração de internações em capitais, fenômeno esperado, uma vez que todas elas são sede de hospitais de referência para atendimentos de média e alta complexidade, além de serem pontos de chegada e partida em razão dos aeroportos. A segunda é a já comentada concentração de internações nos estados brasileiros de fronteira, o que fortalece a tese de que a maioria se refere a não residentes. A terceira – e não esperada tendência – é a concentração em cidades portuárias, o que poderia reforçar a tese de estrangeiros em caráter temporário no Brasil.

FIGURA 1  
Distribuição das internações pelo território brasileiro (2021)



Elaboração dos autores.

Tendo em vista a plausibilidade da hipótese sobre a não residência dos estrangeiros internados no âmbito do SUS em 2021, resta afastar a discussão sobre a inclusão de nacionais de países desenvolvidos no cômputo da CID ligada ao SUS. De fato, e do ponto de vista dos princípios da saúde pública brasileira, as atividades ligadas à saúde e ao bem-estar das populações contribuem diretamente para o *status* dos indicadores de saúde global, independentemente de onde o atendimento

é realizado. Em outras palavras, e de um ponto de vista técnico, só há uma saúde, que não reconhece fronteiras entre os estados nacionais. Contudo, e no intuito de evitar problemas conceituais oriundos de se considerar que uma iniciativa de desenvolvimento possa beneficiar diretamente – e não de forma difusa – um país em desenvolvimento, optou-se por considerar na pesquisa Cobradi 2021 apenas os gastos em iniciativas que beneficiaram cidadãos de países em desenvolvimento.

O apêndice B deste capítulo traz a lista detalhada de países, número e gasto total com internações no âmbito do SUS em 2021, com as classificações de país utilizadas pelo próprio MS. O total de internações de nacionais de países em desenvolvimento chegou a 23.690, representando gasto total de R\$ 36.833.860,72. Tanto os números de internações quanto os respectivos totais integram a base de dados da pesquisa.

### **3 EDUCAÇÃO SUPERIOR, TÉCNICA E TECNOLÓGICA: QUANTO CUSTA UM ESTUDANTE ESTRANGEIRO PARA AS IES BRASILEIRAS?**

As mudanças metodológicas implementadas para o ciclo 2021-2024 da pesquisa Cobradi trouxeram consigo oportunidade de aperfeiçoamento no que diz respeito ao cômputo dos gastos e às características da cooperação educacional do Brasil, particularmente no que se refere aos estudantes estrangeiros regularmente matriculados em programas de graduação e pós-graduação em IES brasileiras. A metodologia atual possui uma modalidade para o cômputo dos gastos com cooperação educacional, composta por dois subitens relacionados aos gastos de educação com estrangeiros no Brasil e outro voltado para gastos com estudantes estrangeiros e brasileiros em instituições estrangeiras. Nos subitens, é possível classificar os gastos com bolsas para educação/treinamento e as demais despesas.

É preciso notar, todavia, que tal mudança, a qual permite maior detalhamento, tem origem essencialmente nas discussões levadas a cabo no Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Apoio ao Desenvolvimento (Working Group on Measurement of Development Support), criado no âmbito do IAEG-SDG. O detalhamento dos subitens relacionados à educação estava entrelaçado às discussões sobre mensuração da CSSD, e a lógica de inclusão passava essencialmente pelo financiamento de bolsas e custeio entre países em desenvolvimento. Em um movimento inédito, tanto as questões educacionais quanto outras propostas sobre mensuração da CSSD aprovadas no Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Apoio ao Desenvolvimento foram incorporadas pelo secretariado da TOSSD em revisão publicada em meados de maio de 2022.

É preciso chamar atenção para o fato de que a metodologia utilizada pela pesquisa Cobradi, no que concerne à cooperação educacional (modalidade “E” – apêndice A) e à cooperação científica (modalidade “K” – apêndice A), é mais



abrangente que a proposta aprovada pelo grupo de trabalho criado no âmbito do IAEG-SDG e posteriormente incorporada pela TOSSD. A partir do ciclo 2021-2024, a pesquisa Cobradi passa a medir, na temática da cooperação educacional, os seguintes aspectos: i) as bolsas pagas pelo Brasil para estrangeiros que estudam no Brasil; ii) outros gastos pagos pelo Brasil com estrangeiros que estudam no Brasil; iii) as bolsas pagas pelo Brasil para brasileiros e/ou estrangeiros que estudam no exterior, seja em país desenvolvido, seja em desenvolvimento; e iv) outros gastos pagos pelo Brasil para brasileiros e/ou estrangeiros que estudam no exterior, seja em país desenvolvido, seja em desenvolvimento. De forma análoga, as iniciativas de pesquisa internacionais que o Brasil integra são medidas para casos de cooperação tanto com países desenvolvidos quanto com países em desenvolvimento.

No que concerne à cooperação científica, o tema será retomado na seção 5 deste capítulo, uma vez que a racionalidade para a ampliação está intimamente ligada à necessidade de uma nova visão em rede para a CID brasileira. A cooperação educacional é objeto desta seção, particularmente o tema de bolsas pagas a estrangeiros no Brasil. Historicamente, a pesquisa Cobradi focou os estudantes oriundos de países em desenvolvimento que estudam no Brasil, computando os valores de “bolsas” pagas a esses estrangeiros no âmbito do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e do Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). Contudo, a comentada ampliação dos subitens da modalidade de cooperação educacional permitiu que se tornasse mais preciso o conceito de “bolsa”.

É certo que os estudantes estrangeiros que se matriculam em instituições de ensino públicas brasileiras são isentos de taxas de matrícula e manutenção, como os matriculados em Ifes. Entretanto, o fato de esses estudantes não pagarem as mencionadas taxas não significa que tais custos não existam para as instituições às quais eles estão vinculados. No caso das Ifes, por exemplo, o custeio das matrículas de estrangeiros está diluído nos gastos gerais por elas já efetuados. Nesse sentido, o conceito de “bolsa” deve estar obrigatoriamente associado aos custos de matrícula e manutenção de estudantes estrangeiros em instituições nacionais, sejam públicas, sejam privadas. Assim, o subitem E01 (“bolsas”) apresentado no apêndice A mede essencialmente tais custos de matrícula e manutenção de discentes estrangeiros. O subitem E02 (“outros gastos”) mede os demais valores gastos com esses estudantes, como auxílios de subsistência, deslocamento, passagens aéreas, entre outros.

Ademais, uma questão igualmente importante é o fato de que os alunos estrangeiros que estudam no Brasil não estão apenas cursando programas de graduação e pós-graduação. Eles também estão distribuídos no sistema federal de ensino técnico e tecnológico (como institutos federais), no treinamento profissional oferecido por escolas de governo (como a Escola Nacional de Administração Pública – Enap) e no ensino fundamental e médio público (como refugiados e outras pessoas protegidas

pelo Brasil). No caso específico dos refugiados, os valores são computados de forma agregada em um dos subitens correspondentes na *modalidade I* descrita no apêndice A. Os demais estudantes estrangeiros matriculados no ensino fundamental e médio público constituem desafio para os próximos anos do ciclo 2021-2024 da pesquisa Cobradi, uma vez que estão associados à expansão da pesquisa para os estados e os municípios da Federação. O relatório 2021 considera apenas as bolsas e outros gastos com estudantes estrangeiros no ensino superior (graduação e pós-graduação), técnico e tecnológico, além do ensino profissional.

Destaca-se também a ampliação existente na pesquisa Cobradi em relação à metodologia TOSSD: a inclusão dos gastos com cooperação educacional com países desenvolvidos. No relatório Cobradi 2021, essa cooperação Sul-Norte se materializa essencialmente no custeio de estudantes brasileiros em instituições de países desenvolvidos e nas matrículas de estudantes desses países em instituições nacionais. Em que pese o fato de a cooperação Sul-Norte constituir um aparente oxímoro, mais importantes são os benefícios difusos e as externalidades positivas criadas pela educação para qualquer indivíduo. Essa ideia está alinhada à visão brasileira sobre a educação constituir um bem público, e não apenas uma relação comercial entre a instituição educacional ofertante e o aluno demandante. Tal visão parece consistente com a existência e a longevidade dos programas públicos de custeio de brasileiros em IES estrangeiras, como os da Fundação 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), constantes na pesquisa Cobradi 2021.

Uma crítica poderia ser direcionada à opção da inclusão de tais valores pagos por instituições públicas a brasileiros em IES estrangeiras em virtude de essas iniciativas constituírem uma “cooperação recebida”, já que o Brasil seria o principal beneficiário do gasto. De pronto, é importante notar que a crítica não teria fundamento com base nas bolsas e no custeio oferecido pelas instituições públicas de financiamento incluídas neste livro. O argumento de benefício exclusivo ao Brasil cessa tanto pela inexistência de cláusula que obrigue de forma final o bolsista brasileiro a permanecer em seu país de origem após período contratual, quanto pela impossibilidade prática de se implementar uma regra dessa natureza caso ela existisse. Dessa feita, e se não há obrigatoriedade de permanência de longo prazo do bolsista no Brasil, parece lógico considerar que o investimento brasileiro possa resultar em benefícios difusos ao menos entre o nacional do país e a instituição de país desenvolvido que o acolheu.

Ainda sobre essa crítica, também é oportuno recorrer às metodologias dos dois principais *rankings* internacionais de classificação das universidades – Times Higher Education e QS World University Rankings. Nas metodologias de ambos, a proporção

de estudantes internacionais constitui critério de pontuação da universidade, assim como a proporção de discentes estrangeiros em relação aos nacionais do país de residência da IES. Da mesma forma, é possível argumentar que, ao menos os estudantes de doutorado e pós-doutorado, estariam contribuindo de forma substantiva para a pesquisa e o desenvolvimento do país de destino, uma vez que a materialização do resultado de tais bolsas ocorre por meio de artigos científicos, livros, entre outros produtos acadêmicos relacionados ao conhecimento. A discussão sobre a inclusão da cooperação Sul-Norte será retomada na seção 5 deste capítulo, em que se desenvolverá de forma mais apropriada uma visão para além de “prestada” e “recebida”.

Apresentadas as três ponderações metodológicas referentes ao melhor entendimento do conceito de “bolsa” no contexto da pesquisa Cobradi, as diferentes opções de cooperação educacional e a questão da inclusão da cooperação educacional Sul-Norte, resta esclarecer o caminho metodológico escolhido para computar o gasto referente à matrícula e à permanência dos estudantes estrangeiros em instituições de ensino brasileiras. Conforme dito anteriormente, o foco da monetização de tais gastos se concentra apenas no ensino superior, técnico, tecnológico e profissional no relatório 2021. Assim, e para ser possível elaborar uma estimativa de tais gastos, é necessário saber com precisão: i) a nacionalidade do estrangeiro ou do grupo de estrangeiros; ii) em qual nível educacional o estrangeiro está matriculado; e iii) o custo por aluno ou a estimativa do custo por aluno na instituição à qual o estrangeiro está vinculado.

Analisando os conjuntos de dados recebidos pela pesquisa Cobradi em 2021, três parecem atender a esses critérios de forma inequívoca, sendo elegíveis para estimativa dos custos de matrícula e manutenção. Os dados fornecidos pela Secretaria de Ensino Superior (Sesu) do MEC detalham os estudantes regularmente matriculados no PEC-G. As informações da Capes trazem o detalhamento dos estudantes que recebem auxílio pago pela coordenação no âmbito do PEC-PG e do Programa Institucional de Internacionalização (Print). Por fim, a base fornecida pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) apresenta todos os dados referentes aos estudantes estrangeiros matriculados em instituições vinculadas de ensino. Como os dados da Fiocruz serão tratados de forma detalhada no capítulo 3 deste volume, a análise a seguir se concentrará nos dados do PEC-G, do PEC-PG e do Print.

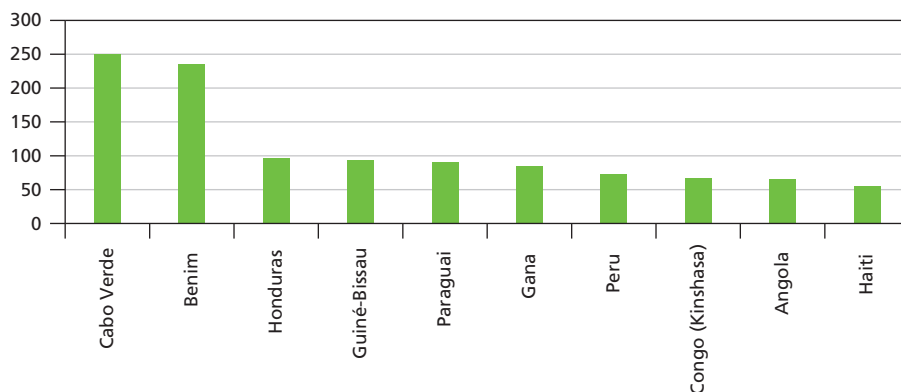
O PEC-G é o mais antigo programa de cooperação educacional do governo brasileiro com os seus parceiros do Sul global. Criado em 1965, permite que os estudantes de países em desenvolvimento que possuem acordo com o Brasil tenham acesso a estudos em nível de graduação em qualquer IES nacional. A criação dessa iniciativa surgiu tanto da necessidade de fomentar as relações entre o Brasil e seus parceiros do Sul quanto de garantir a equiparação entre os estudantes brasileiros de graduação e os vários estrangeiros matriculados nas IES brasileiras à época. Sendo uma parceria entre o MEC e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do

Brasil, foi revisado em 2013 (Decreto nº 7.948/2013), quando recebeu contornos jurídicos mais detalhados sobre o processo de seleção, matrícula, entre outros itens que regem a permanência dos estudantes durante o período de estudos no país.

Especificamente em 2021, foram selecionados 171 novos alunos estrangeiros de países em desenvolvimento para o PEC-G, que integrarão a pesquisa Cobradi 2022. Entretanto, entre aqueles que se graduaram até o fim de 2021, a estimativa total de matrículas de graduação do PEC-G em IES brasileiras alcançou 1.601 estudantes. Conforme ilustrado no gráfico 7, Cabo Verde e Benim representaram cerca de 25% do total de discentes regularmente matriculados naquele ano. As dez principais nacionalidades exibidas no gráfico 7 representam mais de 60% dos estudantes matriculados em 2021 pelo PEC-G.

GRÁFICO 7

Estudantes matriculados em graduação pelo PEC-G – top 10 (2021)



Fonte: Sesu/MEC.  
Elaboração dos autores.

Já o PEC-G foi criado pelo governo brasileiro em 1981, igualmente com o objetivo de fortalecer as ações de cooperação educacional com países em desenvolvimento. Esse programa é focado na oferta de vagas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em IES brasileiras. Assim como o PEC-G, o PEC-PG é uma parceria entre o MRE, a Capes e o CNPq; essas duas últimas organizações garantem apoio financeiro direto para a subsistência dos estudantes no Brasil.

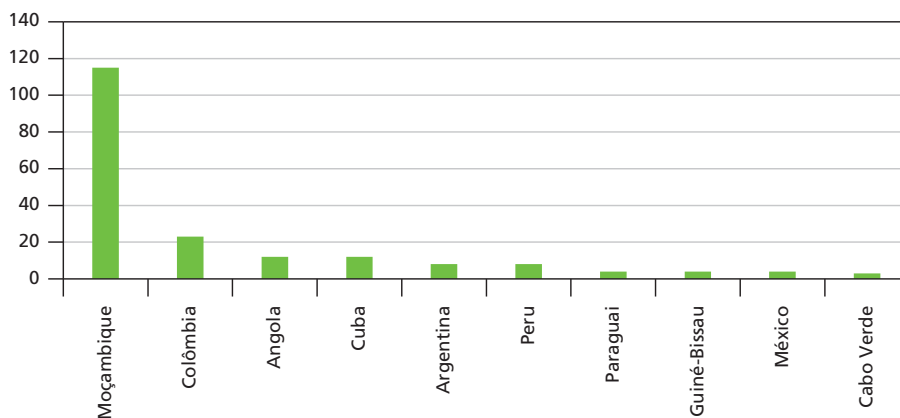
Gerido diretamente pela Capes, o Print é voltado essencialmente para o apoio às IES nacionais em uma agenda fundamental da internacionalização: a mobilidade de discentes, docentes e pesquisadores para dentro (*inbound*) e para fora (*outbound*) do Brasil. Lançado pela Capes em 2017, fomenta tanto a vinda de estudantes e acadêmicos estrangeiros de países em desenvolvimento quanto de

países desenvolvidos. A título de exemplo, a Capes assinou em 2018 um acordo com o Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD, em alemão) para financiar estudantes alemães em nível de doutorado no Brasil e de brasileiros na Alemanha. Para a análise a seguir, entretanto, só serão consideradas as bolsas nacionais de países em desenvolvimento, uma vez que a atração de estudantes de países desenvolvidos faz parte de uma estratégia de diversificação do público nos cursos de pós-graduação nas IES nacionais. No caso inverso ao argumento apresentado à ida de estudantes brasileiros para IES estrangeiras, o Brasil seria o beneficiário da vinda dos estudantes de países desenvolvidos.

No tocante aos programas de doutorado pleno e pós-doutorado no Brasil, a Capes ofereceu apoio para diversos pesquisadores de doutorado em 2021, conforme exibido no gráfico 8. Entre os auxílios oferecidos aos residentes de países em desenvolvimento, os estudantes moçambicanos despontaram como o principal grupo apoiado em 2021, com 115 bolsas concedidas no âmbito do PEC-PG em nível de doutorado. Já para colombianos, foram concedidas 21 bolsas, sendo três bolsas Print de pós-doutorado e dezoito PEC-PG de doutorado. Por fim, e em terceiro lugar em termos de bolsas ofertadas, onze estudantes angolanos receberam bolsas PEC-PG de doutorado e uma bolsa Print de pós-doutorado. No total, a Capes concedeu 216 bolsas, sendo 195 de doutorado (PEC-PG) e 21 de pós-doutorado (Print).

#### GRÁFICO 8

##### Estudantes matriculados em doutorado e pós-doutorado pelo PEC-PG e pelo Print – top 10 (2021)



Fonte: Capes.  
Elaboração dos autores.

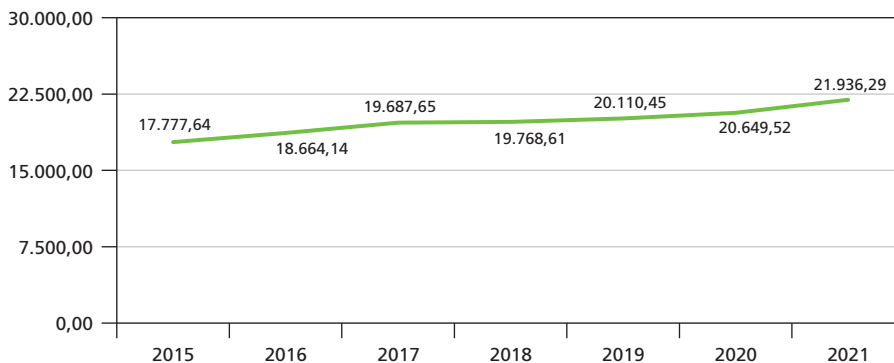
Somando-se o total de estudantes em IES brasileiras em nível de graduação (PEC-G), doutorado (PEC-PG) e pós-doutorado (Print), chega-se a um total de 1.817 estudantes de países em desenvolvimento em 2021. Antes de prosseguir ao cálculo do custo de matrícula e manutenção desses alunos, é fundamental notar que a estimativa apresentada com base nos dados de bolsistas da Capes e dos selecionados para o PEC-G é definitivamente um subdimensionamento do total de estudantes estrangeiros de países em desenvolvimento que efetivamente estudam no Brasil. É preciso ter em mente que o principal custo de um estudante no ensino superior não é a sua bolsa de manutenção, mas sim os gastos referentes à matrícula e à manutenção na instituição de ensino. As reais estimativas do total de estudantes com o nível de desagregação de dados desejado pela pesquisa Cobradi dependem de envio de dados por parte de cada IES, seja universidade, seja instituto federal. Tal processo ainda será aperfeiçoado nos anos vindouros do ciclo 2021-2024.

Com os totais de estudantes do PEC-G, do PEC-PG e do Print desagregados no nível adequado de detalhamento, resta responder à seguinte pergunta: quanto custa um estudante estrangeiro para as IES do Brasil? De fato, há uma estimativa consistente produzida pelas próprias IES e informada anualmente para o MEC. O indicador *custo corrente/aluno equivalente em tempo integral (excluídas despesas com hospitais universitários)* traz exatamente a estimativa do custo total da manutenção da estrutura de ensino-pesquisa da IES dividida pela estimativa do número total de estudantes matriculados em tempo integral. Os dados para esse indicador são consolidados pelo MEC no Painel Universidade 360.

Utilizando-se das médias anuais para o indicador, construiu-se o gráfico 9, o qual traz o valor de R\$ 21.936,29 como a média do custo por aluno entre as universidades federais que repassaram estimativas para 2021. Sabendo que os 1.817 estudantes do PEC-G, do PEC-PG e do Print estiveram efetivamente matriculados em IES brasileiras em 2021, o valor de R\$ 21.936,29 aparece como a melhor estimativa para calcular o custo referente a matrículas e manutenção desse grupo de estudantes. O resultado é um valor de R\$ 39.858.238,93 referentes a custeio de matrículas e manutenção de estudantes, número esse que integra a base de dados da pesquisa Cobradi 2021.

GRÁFICO 9

Média anual do custo corrente/aluno equivalente em tempo integral (2015-2021)  
(Em R\$)



Fonte: MEC. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360>. Acesso em: 15 out. 2022. Elaboração dos autores.

Obs.: Excluem-se despesas com hospitais universitários.

#### 4 REFUGIADOS E SOLICITANTES DE REFÚGIO: QUANTOS SÃO, QUEM SÃO E QUANTO CUSTAM PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS DO BRASIL?

A história recente do refúgio no Brasil tem marco basilar na aprovação da Lei nº 9.474/1997. Promulgada em 22 de julho de 1997, define as características e os mecanismos para a incorporação da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, ou Convenção de Genebra de 1951, como se tornou conhecida. Essa lei completou 25 anos em 2022 e regula o instituto do refúgio em cenário consideravelmente diferente daquele de sua aprovação. A partir da segunda década dos anos 2000, vê-se nitidamente a tendência de diminuição do recurso ao reassentamento como solução duradoura no Brasil e a explosão do número de solicitações de refúgio, particularmente de países da América Central e do Sul. Seguindo a tendência de crescimento de solicitações, o que é estimado pelo Comitê Nacional para Refugiados do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Conare/MJSP), foi de 60.800 o número total de refugiados, em 2021, no Brasil. Essa quantidade representa um crescimento impressionante de 1.600% em relação a 2010.

Segundo o *caput* do art. 1º da Lei nº 9.474/1997, refugiado é todo indivíduo que

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Brasil, 1997).

Já os solicitantes de refúgio são todos os que ingressaram em território brasileiro regularmente ou irregularmente e que expressaram a “(...) sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira” (Brasil, 1997).

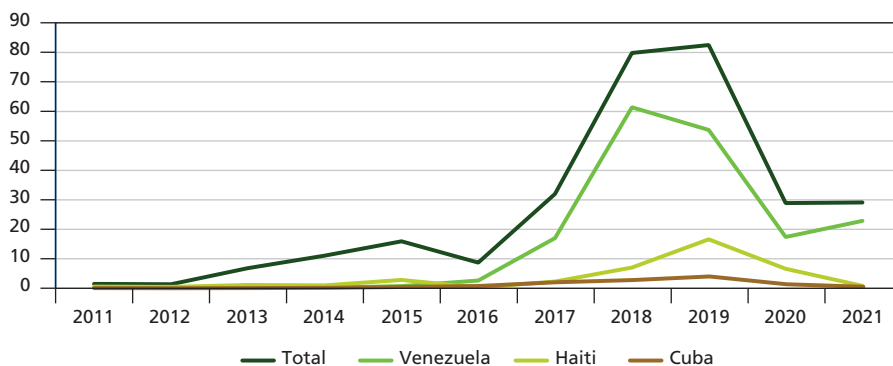
Mesmo para o solicitante de refúgio, concede-se o direito à residência provisória e à carteira de trabalho provisória, além de outros direitos garantidos pelo Estatuto do Estrangeiro, também conhecido como Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017).

O número de solicitações de refúgio sofreu drástica mudança na segunda década dos anos 2000. Entre 2011 e 2021, foi registrado um total acumulado de 297.712 solicitações de refúgio – 2018 e 2019 foram responsáveis por 54,5% desse total. De fato, e recorrendo ao exame da tendência do total anual de solicitações de refúgio no Brasil, observam-se dois períodos de crescimento. Segundo o gráfico 10, o primeiro período ocorreu entre 2012 e 2015, e o segundo, entre 2016 e 2019.

GRÁFICO 10

**Número de solicitações de refúgio no Brasil (2011-2021)**

(Em 1 mil)



Fontes: Polícia Federal (PF/MJSP) e Observatório de Migrações da Universidade de Brasília (Obmigra/UnB).  
Elaboração dos autores.

O período de 2012 a 2015 é marcado pelo crescimento de solicitações de nacionais de países de fora das Américas. Com exceção do Haiti, cujas solicitações cresceram ao longo de 2011 a 2021, grande parte do aumento pode ser atribuída a pedidos de nacionais de nove países, a saber, Angola, Gana, Bangladesh, Nigéria, Senegal, Síria, Paquistão, Guiné-Bissau e Congo. As solicitações de refúgio dos nacionais desses nove países corresponderam a 58,07% do total de solicitações de 2012 a 2015.

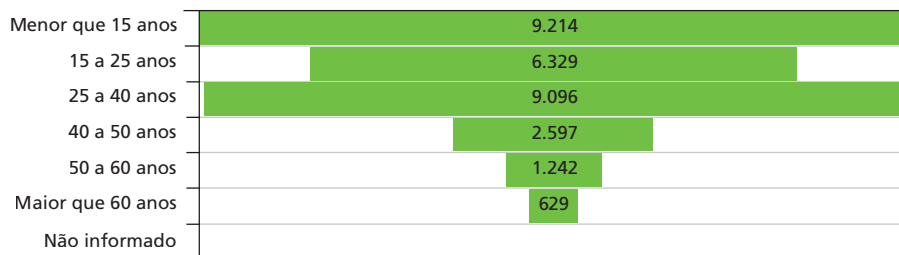


Além de sugerir a tendência de crescimento para os dois períodos mencionados, o gráfico 10 enfatiza as principais nacionalidades cujas solicitações ajudariam a explicar o pico de crescimento entre 2016 e 2019. Para esse segundo período quadrienal, apenas as solicitações de nacionais de três países das Américas parecem explicar o crescimento exponencial do total de solicitações de refúgio. As requisições combinadas de venezuelanos, cubanos e haitianos representam 83,88% do total no período de 2016 a 2019. Apenas em 2018 e 2019, esses três países representaram 90% do total de solicitações de refúgio no Brasil, e os requerimentos de cidadãos da Venezuela alcançaram 77% e 65% do total em 2018 e 2019, respectivamente.

Observando-se os dados sobre refugiados no Brasil, nota-se a consolidação de uma tendência em curso desde o início do segundo pico de crescimento nas solicitações: a mudança radical na estrutura demográfica da população solicitante no Brasil. Particularmente para 2021, o gráfico 11 demonstra a concentração nas faixas etárias de 0 a 15 anos e de 25 a 40 anos – a primeira representou 31,65% dos solicitantes naquele ano.

GRÁFICO 11

## Número de solicitações de refúgio no Brasil, por faixa etária (2021)

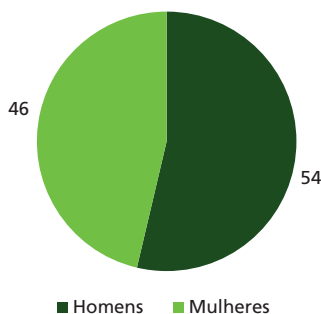


Fontes: PF/MJSP e Obmigra/UnB.  
Elaboração dos autores.

No caso da distribuição por sexo apresentada no gráfico 12, 2021 indica maior porcentagem de mulheres na população solicitante de refúgio (46,3%). De fato, e observando-se os dados gerais, a mudança em relação à proporção de homens e mulheres iniciou-se exatamente em 2016, quando era de dois homens para cada mulher. Nos anos seguintes, a desproporção homem-mulher diminuiu a uma taxa média de 11% entre 2016 e 2019, tendo continuado a diminuir entre 2020 e 2021. Considerando-se que Venezuela, Cuba e Haiti são as nacionalidades mais relevantes para o aumento das solicitações de 2016 a 2019 e nos dois anos posteriores, a principal hipótese que parece explicar as mudanças demográficas em relação a idade e sexo da população solicitante é a proximidade geográfica entre esses três países e o Brasil. Tal proximidade seria um facilitador para a migração de famílias completas e estendidas, o que acarreta impactos mais visíveis para menores de 15 e maiores de 60 anos.

## GRÁFICO 12

Número de solicitações de refúgio no Brasil, por sexo (2021)  
(Em %)

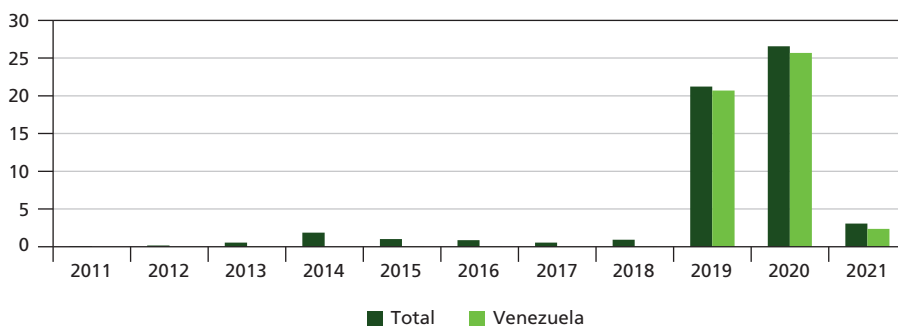


Fontes: PF/MJSP e Obmigra/UnB.  
Elaboração dos autores.

Acompanhando a tendência de aumento exponencial do número de solicitações de refúgio no Brasil entre 2011 e 2021, o tamanho da população refugiada cresceu dezesseis vezes no período. Contudo, como o gráfico 13 sugere, tal aumento é explicado diretamente pelo acolhimento das solicitações de cidadãos da Venezuela. Entre 2019 e 2021, o Brasil reconheceu 48.767 nacionais daquele país como refugiados. Apenas considerando os refugiados reconhecidos nesses três anos, os venezuelanos já representariam mais de 80% do total de 60.800 refugiados no Brasil ao final de 2021. Tomando como base apenas as tendências dos dados da série histórica de 2011 a 2021, é possível que tanto a alta porcentagem de solicitações de refúgio de nacionais da Venezuela quanto a desproporção de refugiados desse país na população refugiada do Brasil permaneçam até o fim do ciclo da pesquisa Cobradi 2021-2024.

## GRÁFICO 13

Número de refugiados reconhecidos no Brasil, por ano (2011-2021)  
(Em 1 mil)

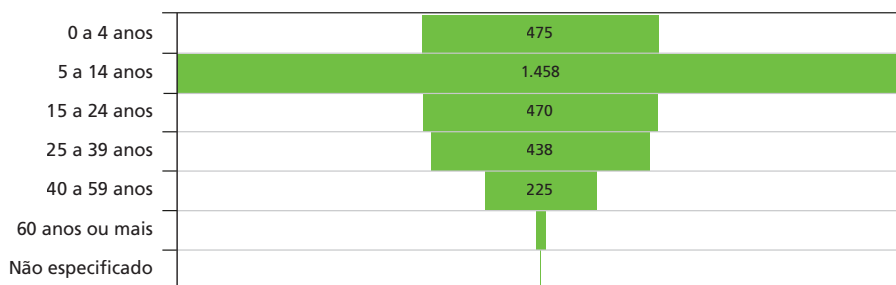


Fontes: Conare/MJSP e Obmigra/UnB.  
Elaboração dos autores.

Considerando-se as tendências já apontadas para a população de solicitantes de refúgio, não seria raro encontrar mudanças similares para refugiados, no Brasil, na década de 2011 a 2021. Entretanto, em relação à distribuição etária, apenas em 2021 notou-se prevalência da população menor de 15 anos de idade em relação ao total de pessoas, quando essa faixa etária alcançou 63% do total de refugiados reconhecidos. Nos anos anteriores, os menores de 15 anos representaram a menor ou a segunda menor faixa etária entre os refugiados reconhecidos no Brasil.

GRÁFICO 14

## Refugiados reconhecidos no Brasil, por faixa etária (2021)



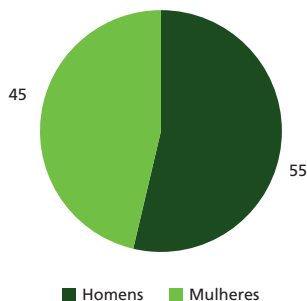
Fontes: Conare/MJSP e Obmigra/UnB.  
Elaboração dos autores.

Ao contrário da distribuição das faixas etárias, a distribuição por sexo acompanhou as tendências apontadas para a segunda fase, de 2016 a 2019, da população de solicitantes de refúgio. Embora 2020 tenha sido caracterizado por prevalência de homens (62%) em relação a mulheres (38%), em 2021 a proporção voltou a ficar mais equilibrada, quando as mulheres representaram 45% do total de 3.086 refugiados reconhecidos. O gráfico 15 ilustra a distribuição por sexo naquele ano.

GRÁFICO 15

## Número de refugiados reconhecidos, por sexo (2021)

(Em %)

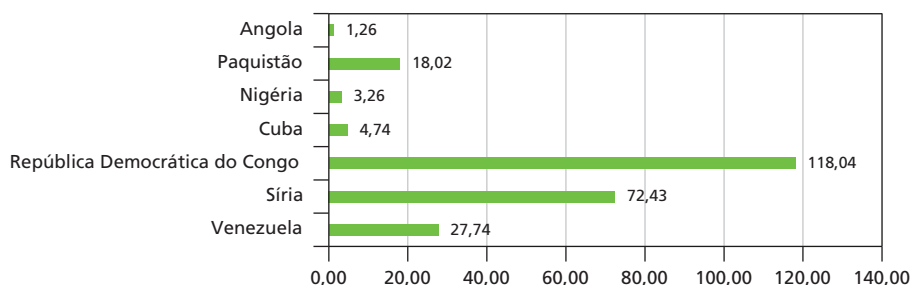


Fontes: Conare/MJSP e Obmigra/UnB.  
Elaboração dos autores.

Segundo estimativas do MJSP, o Brasil analisou um total aproximado de 187.500 solicitações de refúgio no período de 2011 a 2021, sendo 66.500 com análise de mérito e 121.000 sem análise de mérito.<sup>5</sup> Considerando apenas o total de 297.712 novas solicitações de refúgio apresentadas entre 2011 e 2021, esse período se encerrou com mais de 110.000 solicitações que aguardavam apreciação por parte das autoridades brasileiras. Nesse sentido, o gráfico 16 ajuda a pensar a tendência de crescimento da população refugiada para os anos vindouros com base nas solicitações pendentes e na taxa de reconhecimento por nacionalidade praticada pelo MJSP de 2011 a 2021. No gráfico 16, é importante ressaltar que a taxa de reconhecimento também é afetada pelo acumulado das solicitações de refúgio no período anterior a 2011, particularmente porque o próprio ministério estima que o tempo médio para uma decisão final é de dois anos e três meses. Esse fato pode ser visualizado na taxa de reconhecimento para nacionais da República Democrática do Congo, que alcançou 118% de 2011 a 2021.

#### GRÁFICO 16

**Taxa de reconhecimento de *status* de refugiado no Brasil: nacionalidades selecionadas (2011-2021)**  
(Em %)



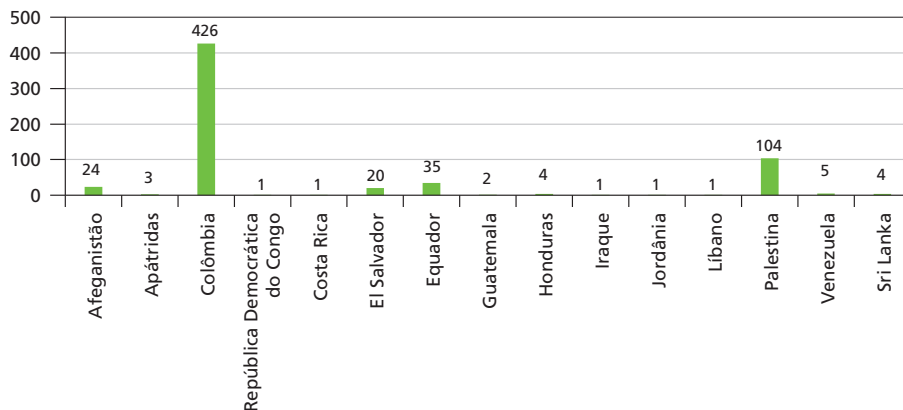
Fontes: Conare/MJSP e Obmigra/UnB.  
Elaboração dos autores.

Por fim, é importante trazer uma desagregação dos dados apresentados para os refugiados recebidos no Brasil pela ótica do reassentamento. Reassentados diferem do geral da população refugiada no Brasil pelo fato de já possuírem esse *status* em outro país de refúgio. As transferências desses indivíduos para o Brasil ocorrem mormente em razão da persistência do fundado temor de perseguição no contexto do país que primeiro concedeu a tais pessoas esse *status*. Assim, o refugiado é “retransferido” a um segundo país de refúgio para que possa gozar efetivamente da plena proteção de seus direitos. O gráfico 17 apresenta o total de reassentados de 2002 a 2021 por nacionalidade.

5. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNIN2ZkNjZmMwVlliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtdEzNC04YTBJLTU1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 20 nov. 2022.

GRÁFICO 17

Total de refugiados reassentados no Brasil, por nacionalidade (2002-2021)

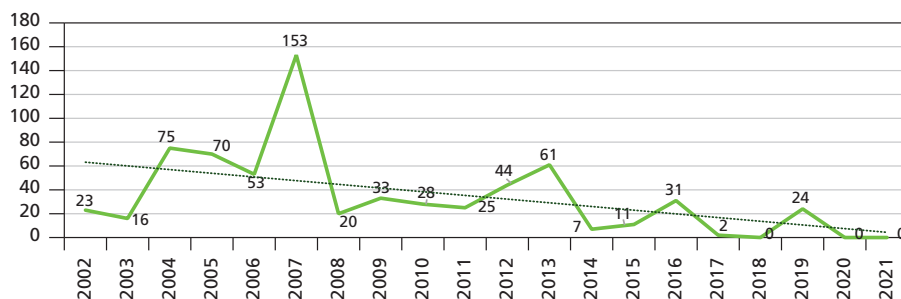


Fontes: Conare/MJSP e Obmigra/UnB.  
Elaboração dos autores.

O esforço inicial do governo brasileiro na primeira década dos anos 2000 esteve concentrado essencialmente na recepção de refugiados colombianos que se encontravam em países da América do Sul e Central, fato que explica a prevalência de 67,4% de colombianos no total de 632 refugiados reassentados no Brasil. Ainda que tenha havido diversificação em termos de nacionalidade, como a vinda de 104 refugiados palestinos em 2007, o reassentamento como solução duradoura no Brasil perdeu considerável espaço. O gráfico 18 aponta uma tendência geral de queda ao longo dos vinte anos de utilização do reassentamento como solução, e uma hipótese plausível seria a sobrecarga dos sistemas nacionais de acolhimento no contexto das duas ondas de solicitações de refúgio de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019. Contudo, em 2018 e 2019, o Brasil não recebeu refugiados reassentados.

GRÁFICO 18

Fluxo de refugiados reassentados no Brasil (2002-2021)



Fontes: Conare/MJSP e Obmigra/UnB.  
Elaboração dos autores.

Tendo apreciado as características das populações refugiadas e solicitantes de refúgio, faz-se necessário aproximar os números da política de refúgio da agenda CID brasileira. Entre as dez modalidades constantes na metodologia Cobradi, há uma integralmente dedicada a capturar as contribuições do país à promoção e à defesa do instituto do refúgio. A modalidade I (*apoio a refugiados, solicitantes de refúgio e outras pessoas protegidas*) possui cinco subitens que permitem capturar: o custo direto a essas populações no Brasil (I01 e I02); a contribuição do Brasil para refugiados e solicitantes em outros países de acolhimento (I03); o apoio à repatriação voluntária (I04); e os custos de inclusão de refugiados e solicitantes nas políticas públicas nacionais (I05).

Utilizando o recorte temporal de cinco anos proposto pela metodologia Cobradi para a inclusão de custos e gastos com essas populações (subitens I01, I02, I03), seria possível construir estimativas do tamanho da população de interesse para a pesquisa Cobradi nos anos vindouros. A título de exemplo, para 2021, seriam considerados os dados de 2017 a 2021 para a produção de estimativas de custos diretos em até doze meses (I01), custos diretos após doze meses (I02) e gastos das políticas sociais do Brasil com essas populações em até sessenta meses (I05). A tabela 1 apresenta estimativas para cada subitem, baseadas nas já comentadas 110.000 solicitações entre 2011 e 2021 que permanecem sem apreciação (29.107 apenas em 2021) e no reconhecimento de 52.387 refugiados entre 2017 e 2021. A partir dessas estimativas, seria de 162.387 indivíduos a população de interesse da pesquisa Cobradi 2021 na modalidade de cooperação para o desenvolvimento referente a refugiados e solicitantes de refúgio.

Por fim, ainda sobre a tabela 1, é preciso buscar informações no governo federal sobre os gastos brasileiros com a população refugiada e solicitante em outros países de acolhimento (I03) e sobre os gastos do Brasil com o apoio a ações de repatriação de refugiados do Brasil a seus países de origem ou de outros países de acolhimento a seus países de origem (I04). Em 2021, por exemplo, houve ação específica da ABC no valor de R\$ 539.000,00 para o apoio a cinco campos de refugiados saarauís nos setores de água, saneamento e saúde. É igualmente importante mencionar os gastos do Ministério da Defesa (MD) em 2021 no tocante às ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade – um total de R\$ 100.053.643,07.

TABELA 1

**População de interesse para a pesquisa Cobradi 2021: refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil (2017-2021)**

Modalidade de cooperação internacional	Refugiados	Solicitantes de refúgio	Total
101 – Custos incorridos em países doadores para assistência básica a requerentes de asilo, refugiados e pessoas protegidas de países elegíveis (até doze meses).	3.086	29.107	<b>32.193</b>
102 – Custos incorridos em países doadores para assistência básica a solicitantes de refúgio, refugiados e pessoas protegidas, além do período de doze meses, desde que o indivíduo não seja reconhecido pelas autoridades competentes do país em que solicitou asilo como portador de direitos e obrigações inerentes à posse de residência ou nacionalidade desse país.	Não aplicável	110.000	<b>110.000</b>
103 – Apoio financeiro, material ou técnico a solicitantes de refúgio, refugiados e pessoas protegidas em outros países de acolhimento.	-	-	-
104 – Apoio a refugiados, solicitantes de refúgio e pessoas protegidas que regressam voluntariamente a seus países de origem, sua nacionalidade ou sua última residência habitual. Exclui-se a assistência pré-partida.	-	-	-
105 – Custos incorridos em países doadores para promover a integração, em sua economia, de solicitantes de refúgio, refugiados, pessoas protegidas e migrantes. Abrangem atividades que promovem a integração na economia e na cultura do país doador (incluindo formação linguística, formação profissional, regimes de proteção social, programas de emprego, sensibilização para a cultura nacional) até os primeiros cinco anos de permanência. O apoio temporário ou a assistência básica estão cobertos pelas modalidades 101 e 102.	52.387	110.000	<b>162.387</b>

Elaboração dos autores.

## 5 PARA ALÉM DA COOPERAÇÃO PRESTADA E RECEBIDA: REPENSANDO A CID DO BRASIL

Uma das peculiaridades da CID do Brasil é o seu foco quase exclusivo no desenvolvimento de capacidades, particularmente em sua vertente de cooperação técnica. No caso da cooperação técnica internacional, a ABC entende que

o desenvolvimento de capacidades pode ser definido como a identificação, mobilização e expansão de conhecimentos e competências disponíveis no país parceiro, com vistas à conquista da autonomia local para o desenho e implementação de soluções endógenas para os desafios do desenvolvimento (ABC, 2013, p. 12).

Conforme será apresentado no capítulo 2, a modalidade de cooperação técnica internacional continua a ser a mais relevante no âmbito da CSSD, ficando atrás apenas das contribuições obrigatórias e voluntárias às organizações multilaterais.

Ainda que o desenvolvimento de capacidades norteie grande parte das iniciativas de CSSD, menos clara é a operacionalização do conceito de “vertente de cooperação” – em outras palavras, a classificação dual das iniciativas como “cooperação prestada” ou “cooperação recebida” pelo Brasil. Com base em elementos empíricos oriundos da pesquisa Cobradi 2021, esta seção tem como objetivo central apontar três temas em que há necessidade de aperfeiçoamento conceitual

para discutir a CID brasileira. O primeiro é aquele que se refere às iniciativas de cooperação com países desenvolvidos, mas em que há grande dificuldade de classificação como cooperação “recebida”. O segundo é a relação entre as iniciativas financiadas diretamente por instituições públicas brasileiras para implementação mediante organismos internacionais; essas iniciativas usualmente também são classificadas como cooperação “recebida” pelo Brasil, porque o país é supostamente o único destinatário da integralidade dos benefícios oriundos dos recursos aportados. O terceiro, por fim, estabelece a relação entre o grande volume de gastos com contribuições obrigatórias e voluntárias do Brasil a organismos multilaterais e a real contribuição desses gastos para o avanço da Agenda 2030.

Pelos princípios que norteiam a CSSD do Brasil, vê-se como menos problemática a ideia de que uma iniciativa de cooperação entre o Brasil e um país em desenvolvimento possa ser caracterizada em larga escala por uma parceria, independentemente de quem a financie em parte ou no todo (ABC, 2013). No caso da CSSD brasileira, as ideias de horizontalidade e solidariedade permitem discutir com razoável conforto que as iniciativas de cooperação mais se assemelham a uma parceria, em que cada ator contribui de acordo com as possibilidades (ABC, 2013). Inclusive, não é raro que uma iniciativa de CSSD brasileira resulte em benefícios consideráveis tanto para os parceiros quanto para o Brasil, como demonstra o projeto Cotton-4, por exemplo (ABC, 2016).

Todavia, isso não ocorre em relação às iniciativas de cooperação internacional com países desenvolvidos. Conforme discutido na seção 3, o caso da cooperação internacional educacional, por exemplo, é ilustrativo de se pensarem os benefícios do patrocínio da mobilidade estudantil internacional para além das IES do Brasil. A pesquisa Cobradi 2021 identificou mais de quatro mil bolsas e auxílios pagos a pesquisadores brasileiros no exterior sob o rótulo de “Sul-Norte”, temática que será explorada com profundidade no capítulo quatro deste livro. No caso dessa cooperação, assume-se erroneamente que somente o Brasil se beneficiaria do investimento em formação do pesquisador. São ao menos quatro os fatores que sugerem a necessidade de melhor reflexão sobre o país “beneficiário” da cooperação “recebida” no âmbito da cooperação internacional educacional:

- a presença de alunos brasileiros em universidades estrangeiras contribui para a classificação em *rankings* universitários internacionais;
- o fato de o investimento público em educação superior não implicar obrigatoriamente permanência de médio e longo prazo do pesquisador no Brasil, ou mesmo a elaboração de pesquisas em agendas prioritárias do país pelos pesquisadores, que podem se ligar a pesquisas de outros países;
- a existência de benefícios compartilhados, o que tem origem na produção científica dos pesquisadores brasileiros em instituições estrangeiras; e



- o custeio direto e integral pelas agências de fomento públicas em muitos casos para a presença de centenas de pesquisadores brasileiros em programas de pós-graduação de instituições estrangeiras durante períodos completos ou curtos.

Outro fator advém do cruzamento dos dados sobre os arranjos e as modalidades de cooperação da pesquisa Cobradi 2021: como pensar as 25 iniciativas de cooperação técnica internacional classificadas por seis instituições brasileiras como “Sul-Norte”? No cabedal de conceitos utilizados na área de desenvolvimento internacional, essa cooperação constituiria um oxímoro, uma vez que, no discurso dominante, seria improvável haver iniciativas de cooperação para o desenvolvimento direcionadas a países desenvolvidos. A tabela 2 ilustra as iniciativas de seis instituições e um estado brasileiro no arranjo Sul-Norte de cooperação, incluindo um caso peculiar de parceria com a União Europeia (Programa EUROsociAL), em que a Defensoria Pública da União (DPU) também é canal de implementação das ações, contribuindo de forma substantiva com horas técnicas de seus servidores.

**TABELA 2**  
**Cooperação técnica internacional Sul-Norte (2021)**

Arranjo de cooperação	Gasto (R\$)	Gasto (%)	Número de iniciativas	Número de iniciativas (%)
Cooperação Sul-Norte	1.105.685,74	100,00	25	100,00
Banco Central do Brasil	15.450,00	1,40	12	48,00
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	12.500,00	1,13	1	4,00
Defensoria Pública da União	128.544,00	11,63	2	8,00
Escola Nacional de Administração Pública	55.592,16	5,03	1	4,00
Estado de Minas Gerais	102.635,54	9,28	4	16,00
Fundação Oswaldo Cruz	618,00	0,06	1	4,00
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	790.346,04	71,48	4	16,00
<b>Total</b>	<b>1.105.685,74</b>	<b>100,00</b>	<b>25</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.  
Elaboração dos autores.

Segundo o Decreto nº 5.151/2004, a cooperação recebida bilateral ou multilateral tem foco essencialmente em contratação de consultorias especializadas, capacitação de indivíduos ou aquisição de bens que resultem em benefícios diretos para o aperfeiçoamento de políticas nacionais brasileiras. A ABC também destaca a possibilidade de que o financiamento advinha de: i) organismos internacionais; ii) agências governamentais estrangeiras; iii) setor privado; iv) fundos internacionais e contribuições de países doadores geridos por organismos internacionais; e v) instituições públicas brasileiras, que viabilizem o patrocínio de projetos de interesse nacional (ABC, 2004; 2020).

Ao que parece, haveria duas questões fundamentais para classificar a cooperação do Brasil como “recebida”. Primeiro, quem financiaria a cooperação em parte ou no todo. Segundo, e mais importante, quem seria o efetivo beneficiário das iniciativas de cooperação para tal desenvolvimento. Entretanto, observando-se a possibilidade de financiamento brasileiro integral ou em parte para projetos de interesse nacional por intermédio de organizações multilaterais ou regionais, pergunta-se: é possível isolar os benefícios das iniciativas de cooperação implementadas via organismo multilateral/regional apenas para o Brasil? Os recursos brasileiros empenhados nesses projetos são integralmente aplicados nos projetos de interesse nacional? Caso não, qual parcela de recursos é destinada à manutenção das estruturas de governança global compostas pelos próprios organismos multilaterais/regionais? Como os resultados da cooperação são distribuídos entre o Brasil e o organismo cooperante?

Curiosamente, o próprio Decreto nº 5.151/2004 define que projetos custeados no todo ou em parte com recursos da União, com “organismos internacionais cooperantes”, fazem parte da vertente de cooperação internacional “recebida” pelo Brasil (art. 1º), mas são obrigatoriamente coordenados por uma instituição pública, e não pelo organismo internacional cooperante (art. 2º, § 2º). Embora a modalidade preferencial de gestão desse tipo de cooperação seja intitulada “execução nacional” (art. 2º, *caput*), o mencionado decreto não proíbe que ações executadas no âmbito de projetos, nessa modalidade de execução, também beneficiem outros países de forma solidária e tampouco impede que outras modalidades de execução de projetos de cooperação recebida venham a acontecer (art. 2º, § 3º). De fato, a única certeza no referido decreto é a de que a cooperação integralmente prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento deve ser caracterizada por outra modalidade de execução, que não a nacional (art. 2º, § 4º). Além disso, outra clareza que traz o decreto refere-se à fixação de um valor máximo de 5% do orçamento do projeto para taxas administrativas do “organismo internacional cooperante”.

Do ponto de vista da medição e da quantificação do gasto brasileiro com cooperação internacional para o desenvolvimento na metodologia atualmente utilizada pela Cobradi, há ao menos duas questões práticas que se apresentam para reflexão. A primeira aborda as contribuições obrigatórias de 5% aos organismos internacionais na modalidade de “execução nacional”. Esses valores que apoiam a manutenção das estruturas de governança multilaterais devem ou não ser entendidos como gasto pertinente para a Agenda 2030?

A segunda diz respeito a “quem recebe o que e de quem”: se há diversos projetos cujos recursos são mobilizados no todo ou em parte pela União, se a coordenação de tais projetos é responsabilidade de uma instituição brasileira e se não há impedimentos para ações que beneficiem simultaneamente o Brasil e outros países, não faria sentido examinar mais a fundo o gasto e as iniciativas no

âmbito dos projetos de cooperação internacional recebidos na modalidade *execução nacional* definida pelo Decreto nº 5.151/2004?

Para ilustrar e garantir contornos mais empíricos à discussão proposta acima, seria fundamental examinar exemplos de projetos de cooperação recebida na modalidade execução nacional implementados em 2021. Afortunadamente, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)<sup>6</sup> submeteu à pesquisa Cobradi 2021 um conjunto completo de dados para treze projetos que atendem às características de cooperação recebida e de execução nacional.

A tabela 3 detalha cada projeto de cooperação mediante execução nacional por organização internacional cooperante.

**TABELA 3**  
**Projetos de cooperação por execução nacional do MMFDH (2021)**

Organismo internacional cooperante/título do projeto de cooperação	Gasto (R\$)
Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS)	1.247.867,06
Implantação de infraestrutura de atendimento socioeducativo do Ministério dos Direitos Humanos	1.247.867,06
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso)	506.176,80
Organização, fortalecimento e articulação das iniciativas de promoção dos direitos humanos	506.176,80
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)	344.638,75
Fortalecimento dos mecanismos de participação, seguimento e implementação de compromissos nacionais e internacionais em direitos humanos fortalecidos	41.573,17
Fortalecimento, promoção e defesa de políticas públicas dos direitos da pessoa idosa: empoderamento para um Brasil de todas as idades	8.366,22
Inclusão de pessoas com deficiência: ampliando conhecimentos e aperfeiçoando mecanismos de promoção, formulação e implantação de políticas públicas de acessibilidade	294.699,36
Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)	1.506.372,90
Ampliação e fortalecimento dos processos e das estratégias de participação social em espaços de discussão e proposições relacionadas aos direitos da criança e do adolescente	1.506.372,90
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	11.200.885,84
Apoio ao desenvolvimento sustentável dos povos e das comunidades negras tradicionais	1.007.914,00
Boas práticas em redes na implantação e na implementação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia), de conselhos tutelares e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase/Sipia)	3.944.390,99
Fortalecimento da garantia do direito à vida e da redução da violência contra crianças e adolescentes no Brasil	5.156.010,92
Fortalecimento da garantia e da promoção de direitos das pessoas com deficiência	41.895,20
Fortalecimento e expansão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir)	175.561,49
Proteção integral de direitos das crianças e dos adolescentes fortalecida	4.901,60
Seguimento e implementação de compromissos nacionais e internacionais em direitos humanos fortalecidos	870.211,64
<b>Total</b>	<b>14.805.941,35</b>

Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.  
Elaboração dos autores.

6. Ministério incorporado, em 2023, ao Ministério da Cidadania, que passou a se chamar Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

A partir dos dados sobre os projetos exibidos na tabela 3, é possível levantar uma série de observações relevantes. Em primeiro lugar, o valor de dois projetos de cooperação com o PNUD excedeu o de várias contribuições obrigatórias do Brasil a organizações multilaterais em 2021, como aquelas para a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (*ação orçamentária 0870*), para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (*ação orçamentária 0190*) e para a Convenção sobre Diversidade Biológica (*ação orçamentária 0483*). Em segundo lugar, o Decreto nº 5.151/2004 prevê um total de 5% de taxas administrativas em projetos da modalidade “execução nacional”. No caso do conjunto dos treze projetos da tabela 3, as taxas ultrapassariam R\$ 740 mil. Em terceiro lugar, por fim, observando-se os títulos dos projetos e as descrições fornecidas pelo MMFDH, vê-se que ao menos a metade deles é focada no fortalecimento de políticas de defesa de direitos de populações e grupos em território nacional, como crianças, adolescentes, idosos, comunidades negras tradicionais, entre outras. A própria natureza dessas políticas impediria, por exemplo, que populações refugiadas, solicitantes de refúgio e demais pessoas protegidas fossem excluídas.

De forma análoga ao raciocínio sobre as taxas administrativas em projetos de cooperação recebidas na modalidade *execução nacional*, pode-se argumentar que seriam necessárias uma discussão e uma reflexão mais aprofundadas sobre a relação entre as diversas contribuições obrigatórias e voluntárias do Brasil e os reais benefícios para os países em desenvolvimento e, de forma mais ampla, para o progresso da Agenda 2030. O total de contribuições obrigatórias e voluntárias do Brasil para organizações e instituições multilaterais em 2021 foi estimado em mais de R\$ 5,7 bilhões (inclui contribuição de R\$ 3,452 bilhões ao Novo Banco de Desenvolvimento), o que implica dizer que a maioria da cooperação para o desenvolvimento do Brasil ocorre indiretamente. Seja pela grande concentração do gasto, seja pela importância da via multilateral de cooperação para o desenvolvimento nacional, é fundamental obter mais detalhamento de tais valores.

Tendo em vista as dificuldades apontadas na operacionalização do binômio cooperação prestada e recebida, questiona-se se uma abordagem de redes de cooperação não seria mais apropriada para mensurar, quantificar e qualificar a cooperação do Brasil. Excetuando-se as iniciativas relacionadas às modalidades de bolsas para estudantes (E) e contribuições a programas e fundos (B), as demais modalidades exibem múltiplos parceiros tanto como beneficiários quanto como canais de implementação de iniciativas de cooperação. Além disso, particularmente nas modalidades de projetos (C) e cooperação técnica internacional (D), há foco considerável em iniciativas alinhadas a estratégias de desenvolvimento de capacidades. O pensamento em rede facilitaria tanto uma visão integrada das diversas contribuições financeiras diretas/indiretas quanto o mapeamento das redes de implementação das iniciativas, além de facilitar a aferição dos alcances e dos impactos de tais iniciativas nos países parceiros do Brasil.

## REFERÊNCIAS

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

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Manual de gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília: MRE; ABC, 2013.

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cotton-4 + Togo**: uma parceria de sucesso. Brasília: ABC, 2016.

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. 5. ed. Brasília: ABC, 2020.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 1997. Seção 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm).

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ACHCAR, H. de M. South-South cooperation and the re-politicization of development in health. **World Development**, v. 149, p. 1-12, 2022.

BARRETO, L. P. T. F. (Org.). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR; MJ, 2010.

CASTIONI, R. *et al.* **Universidades federais na pandemia de covid-19**: a falta de acesso à internet interdita mesmo o ensino? Brasília: Ipea, mar. 2021. (Texto para Discussão, n. 2637).

CASTRO, M. C. *et al.* Reduction in life expectancy in Brazil after covid-19. **Nature Medicine**, v. 27, p. 1629-1635, 2021.

COSTA, J. S.; BARBOSA, A. L. N. de H.; HECKSHER, M. **Desigualdades no mercado de trabalho e a pandemia da covid-19**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2684).

DUARTE, N. de A.; ESCRIVÃO JUNIOR, A.; SIQUEIRA, S. O acesso aos serviços de saúde por emigrantes brasileiros nos Estados Unidos. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 365-376, 2013.

FERREIRA, K. L.; SCHREIBER, D.; PUFFAL, D. P. Análise reflexiva do turismo em saúde à luz da inovação. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 10, n. 2, p. 254-273, 2016.

GÓES, G. S. *et al.* O mercado de trabalho no setor cultural: a influência da pandemia de covid-19 nos seus fluxos e estoques – janeiro de 2022. **Carta de Conjuntura**, n. 54, nota 7, jan.-mar. 2022.

GIOVANELLA, L. *et al.* Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do Mercosul na perspectiva dos secretários municipais de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, p. S251-S266, 2007.

KNIGHT, J. **Internationalization: elements and checkpoints**. Ottawa: CBIE, 1994. (CBIE Research, n. 7).

KNIGHT, J. Updated definition of internationalization. **International Higher Education**, n. 33, p. 2-3, 2003.

KNIGHT, J. Concepts, rationales, and interpretive frameworks in the internationalization of higher education. *In*: DEARDORFF, D. K. *et al.* (Ed.). **The SAGE handbook of international higher education**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2012. p. 27-42.

KNIGHT, J. Is internationalisation of higher education having an identity crisis? *In*: MALDONADO-MALDONADO, A.; BASSETT, R. M. (Ed.). **The forefront of international higher education: a festschrift in honor of Philip G. Altbach**. Dordrecht: Springer, 2014. p. 75-87. (Higher Education Dynamics, v. 42).

LAMEIRAS, M. A. P.; CORSEUIL, C. H.; RAMOS, L. Desempenho recente do mercado de trabalho: junho de 2021. **Carta de Conjuntura**, n. 51, nota 32, abr.-jun. 2021.

LIMA, J. A. dos S. Além do Haiti: a quem se destina a cooperação humanitária brasileira? **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 23, p. 73-99, maio-ago. 2017.

NASCIMENTO, P. M. *et al.* **Acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia**. Brasília: Ipea, ago. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 88).

NERI, M. C. **Mapa da nova pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, jun. 2022.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **International migration outlook 2022**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/30fe16d2-en>.

RABIU, A. T. *et al.* Dengue and covid-19: a double burden to Brazil. **Journal of Medical Virology**, v. 93, n. 7, p. 4092-4093, 2021.

ROCHA, E.; RESENDE, V. A pandemia de covid-19 na vida de crianças e adolescentes: efeitos secundários e o financiamento de políticas públicas. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 519-538, 2022.

SALDANHA, R. de F.; BASTOS, R. R.; BARCELLOS, C. Microdatasus: pacote para download e pré-processamento de microdados do Departamento de Informática do SUS (Datusus). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 9, p. 1-9, 2019.

SANTOS, M. *et al.* International trade and health care in Brazil: an unpredicted tale threatening health care entitlement? **International Journal of Health Services**, Los Angeles, v. 49, n. 2, p. 343-359, 2019.

SCHLEICHER, R.; BARROS, P. Medindo o gasto externo brasileiro para a implementação da Agenda 2030: o novo Cobradi 2021-2024. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 33, p. 139-160, maio-ago. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11572>.

SOLOMON, A. *et al.* (Ed.). **Impact of the covid-19 pandemic on seven neglected tropical diseases: a model-based analysis**. Genebra: WHO, 2021.

SOUZA, P. H. G. F. de. A pandemia de covid-19 e a desigualdade racial de renda. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 37-44, mar. 2021.

SOUZA JÚNIOR, J. R. de C. *et al.* Visão geral da conjuntura: dezembro de 2021. **Carta de Conjuntura**, n. 53, nota 27, out.-dez. 2021.

SUGUIMOTO, S. P. *et al.* Latin American immigrants have limited access to health insurance in Japan: a cross sectional study. **BMC Public Health**, v. 12, p. 1-9, 2012.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Global education monitoring report, 2019: migration, displacement and education – building bridges, not walls**. Paris: UNESCO, 2018.

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

WERNECK, G. L. Long-term mass population effects of the covid-19 pandemic: a long way to go. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 7, p. 1-3, 2022.

## APÊNDICE A

QUADRO A.1  
**Modalidades da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**

Modalidade	Descrição	Subtipos	Descrição
A	Apoio orçamentário	A00	Identifica as contribuições do provedor para o orçamento do governo de um país receptor, que tem responsabilidade exclusiva pelo uso e pela prestação de contas pelos fundos. O apoio ao orçamento pode ser genérico (não alocado ao setor) ou setorial, por exemplo, energia, agricultura.
B	Contribuições financeiras a programas e fundos	B01	Os fundos são pagos às organizações não governamentais – ONGs (locais, nacionais e internacionais) para uso a critério delas e contribuem para programas e atividades que as próprias ONGs desenvolveram e que implementam pela própria autoridade e responsabilidade. Contribuições centrais para parcerias público-privadas (PPPs), fundos pagos a fundações (por exemplo, fundações filantrópicas) e contribuições a institutos de pesquisa (públicos e privados) também são registrados aqui.
		B02a	Contribuições <i>obrigatórias</i> aos orçamentos de instituições multilaterais, incluindo bancos de desenvolvimento, fundos de desenvolvimento, organizações internacionais de desenvolvimento e humanitárias. As contribuições são calculadas com base na fórmula acordada com a qual os membros se comprometem ao ingressar em uma instituição.
		B02b	Contribuições <i>voluntárias</i> não vinculadas aos orçamentos de instituições multilaterais, incluindo bancos de desenvolvimento, fundos de desenvolvimento, organizações internacionais de desenvolvimento e humanitárias. Excluem-se atividades em benefício do próprio país doador.
		B03	Contribuições <i>de uso específico</i> definidas pelo país doador, com foco específico setorial, temático ou geográfico. Inclui contribuições para projetos, programas e fundos administrados por instituições multilaterais, por exemplo, Fundos fiduciários de vários doadores e doadores únicos, bem como alguns fundos agrupados da Organização das Nações Unidas (ONU) e fundos intermediários financeiros, excluindo-se atividades em benefício próprio.
C	Projetos	C01	Identifica recursos, atividades e entregas específicas apoiadas pelo país para atingir objetivos/resultados dentro de prazo definido, com orçamento definido e área geográfica definida.
D	Cooperação técnica	D01	Categoria geral relacionada a gastos com a cooperação técnica implementada por agentes do governo do país. Os gastos diretos com cooperação técnica nos projetos descritos em C01 não estão incluídos neste item.
		D011	Gastos específicos e relacionados a horas técnicas de agentes do governo, contratação de especialistas e custos de oportunidade, diretamente associados à atividade de cooperação técnica.
		D012	Gastos específicos e relacionados a diárias e passagens aéreas, que estão diretamente associadas à atividade de cooperação técnica. Também incluem custos relacionados a viagens de voluntários.
		D013	Gastos específicos e relacionados a aquisição de serviços, materiais, equipamentos e suprimentos necessários para a implementação de atividades/projetos de cooperação técnica entre países em desenvolvimento.
		D021	Despesas específicas relacionadas a atividades de capacitação e treinamento, incluindo conferências, seminários, <i>workshops</i> , visitas de intercâmbio. Incluem a oferta de treinamento com especialistas recrutados internacionalmente ou localmente.

(Continua)



(Continuação)

Modalidade	Descrição	Subtipos	Descrição
E	Bolsas de estudo e gastos com estudantes	E01	Bolsas/treinamento para estudantes estrangeiros <i>no Brasil</i> .
		E02	Outros gastos relacionados a estudantes estrangeiros <i>no Brasil</i> .
		E03	Bolsas/treinamento para estudantes <i>no exterior</i> .
		E04	Outros gastos relacionados a estudantes <i>no exterior</i> .
G	Custos administrativos (não incluídos em outras modalidades)	G01	Custos administrativos de entrega de atividades (não incluídos em outras modalidades). Quando o valor exato não pode ser identificado, os relatores podem estimar esses custos da seguinte forma: i) tomar como ponto de partida os custos administrativos totais da instituição envolvida na entrega das atividades; e ii) fazer um cálculo proporcional, refletindo a participação das atividades nas despesas totais da instituição.
H	Despesas no país fornecedor	H00	Despesas no país fornecedor não incluídas em nenhum outro lugar.
I	Apoio a refugiados, solicitantes de refúgio e outras pessoas protegidas	I01	Custos incorridos em países doadores para assistência básica a requerentes de asilo, refugiados e pessoas protegidas de países elegíveis para Total Official Support For Sustainable Development – TOSSD (até doze meses).
		I02	Custos incorridos em países doadores para assistência básica a solicitantes de refúgio, refugiados e pessoas protegidas, além do período de doze meses, desde que o indivíduo não seja reconhecido pelas autoridades competentes do país em que solicitou asilo como portador de direitos e obrigações inerentes à posse de residência ou nacionalidade desse país.
		I03	Apoio financeiro, material ou técnico a solicitantes de refúgio, refugiados e pessoas protegidas em outros países de acolhimento.
		I04	Apoio a refugiados, solicitantes de refúgio e pessoas protegidas que regressam voluntariamente a seus países de origem, sua nacionalidade ou sua última residência habitual. Exclui-se a assistência pré-partida.
		I05	Custos incorridos em países doadores para promover a integração, em sua economia, de solicitantes de refúgio, refugiados, pessoas protegidas e migrantes. Abrangem atividades que promovem a integração na economia e na cultura do país doador (incluindo formação linguística, formação profissional, regimes de proteção social, programas de emprego, sensibilização para a cultura nacional) até os primeiros cinco anos de permanência. O apoio temporário ou a assistência básica estão cobertos pelas modalidades I01 e I02.
J	Doações em espécie	J01	Doação de bens e materiais. Abrange alimentos, equipamentos (incluindo equipamentos médicos), materiais e veículos motorizados. Os materiais e os suprimentos necessários para implementar as atividades de cooperação técnica são registrados em D013.
K	Pesquisa e desenvolvimento	K01	Gastos gerais para projetos de pesquisa conjuntos entre dois ou mais países. Cobrem o tempo de trabalho e os custos de oportunidade de cientistas/especialistas e outro pessoal de pesquisa do país declarante, bem como as despesas com infraestrutura e serviços relacionados à ciência (laboratórios, equipamentos, materiais, suprimentos) diretamente associada à atividade de pesquisa.
		K011	Gastos específicos relacionados a laboratórios, equipamentos e insumos diretamente associados à pesquisa e às atividades de desenvolvimento.
		K012	Gastos específicos relacionados a horas de trabalho e custos de oportunidade de cientistas/especialistas, bem como de outros pesquisadores do país.

Elaboração dos autores.

## APÊNDICE B

TABELA B.1

**Internações hospitalares no âmbito do Sistema Único de Saúde de nacionais de países em desenvolvimento (2021)**

Nacionalidade	Quantidade de internações	Valor gasto em internações (R\$)
Venezuela	8.245	8.813.392,13
Bolívia	4.594	7.789.934,10
Haiti	2.866	3.417.066,15
Paraguai	2.166	4.609.667,28
Argentina	1.056	2.433.184,01
Uruguai	404	1.585.035,28
Chile	403	1.153.678,82
Colômbia	387	795.320,41
Curaçao	367	631.694,66
Costa Rica	347	496.522,86
Peru	328	620.416,74
China	279	770.230,25
Angola	169	176.690,87
Costa do Marfim	138	98.365,00
Botsuana	119	231.248,43
Egito	84	128.926,08
Antígua e Barbuda	74	59.189,48
República Dominicana	69	59.145,13
Bahrein	60	136.353,47
Equador	57	48.377,42
Libano	56	246.714,41
Etiópia	55	137.047,33
Gabão	52	71.122,88
Comunidade das Bahamas	51	80.889,35
Brunei	50	58.586,93
Guatemala	48	99.958,76
Senegal	47	61.966,23
Nigéria	46	46.971,37
Bangladesh	43	107.821,23
Guiana	42	36.032,63
Estados Associados das Antilhas	40	76.089,45
Gana	39	27.976,05

(Continua)

(Continuação)

Nacionalidade	Quantidade de internações	Valor gasto em internações (R\$)
Afeganistão	37	97.095,76
Síria	36	50.620,52
México	34	137.940,46
Suriname	31	21.986,62
Trinidad e Tobago	31	19.191,76
Belize	30	196.443,86
Dominica	29	56.720,01
Honduras	29	28.103,07
Filipinas	29	16.127,02
Marrocos	29	9.936,77
Congo (Kinshasa)	28	19.901,24
Guiné-Bissau	24	15.867,93
Albânia	23	88.071,15
Moçambique	23	23.663,37
Guiné	22	26.100,93
Paquistão	19	27.892,22
China (Taiwan)	18	48.646,54
Nicarágua	16	46.886,92
Namíbia	16	23.226,66
São Vicente e Granadinas	15	121.016,14
Cabo Verde	15	15.307,16
Líbia	13	13.791,66
Bermudas	13	8.580,08
Índia	12	39.578,86
África do Sul	12	16.874,89
Jamaica	12	16.816,43
Panamá	11	37.715,96
Togo	10	14.173,82
Santa Lúcia	10	8.947,85
Nicarágua	10	6.984,43
Turquia	9	37.245,88
Porto Rico	9	13.004,73
Camarões	9	7.424,36
Burquina Fasso	9	5.734,53
Guiana Francesa	9	4.544,33
Jordânia	8	25.097,49
Argélia	8	14.813,87

(Continua)

(Continuação)

Nacionalidade	Quantidade de internações	Valor gasto em internações (R\$)
Palestina	8	10.415,34
Irã	7	30.545,25
Benim	7	16.124,41
Martinica	7	10.164,48
República Democrática do Congo	7	4.592,68
Zimbábue	7	7.529,23
Omã	6	16.801,06
Burundi	6	15.490,23
Iraque	6	4.878,07
Arábia Saudita	6	4.163,62
Lituânia	6	3.404,80
Chade	6	2.849,63
El Salvador	5	12.458,30
Quênia	5	12.214,28
Somália	5	7.365,41
Laos	5	4.726,82
Macau	4	14.795,22
Botsuana	4	13.902,48
Ruanda	4	8.038,97
Lesoto	4	4.907,71
Aruba	4	4.134,14
Guiné Equatorial	4	3.784,62
Iêmen	4	3.363,73
Saara Ocidental	4	3.312,61
Maldivas	4	3.075,83
Zâmbia	4	2.708,18
Níger	4	2.631,25
Zaire	3	34.893,79
Libéria	3	7.305,91
Sri Lanka	3	6.774,92
Butão	3	5.740,33
Papua-Nova Guiné	3	3.785,73
Uzbequistão	3	1.845,65
República Centro-Africana	3	1.634,95
Mauritânia	3	676,32
Serra Leoa	3	485,65
Emirados Árabes Unidos	2	15.666,15

(Continua)

(Continuação)

Nacionalidade	Quantidade de internações	Valor gasto em internações (R\$)
Tailândia	2	13.459,60
Tanzânia	2	4.070,04
Chipre	2	2.431,92
Vietnã	2	2.229,08
Tuvalu	2	2.064,73
Hong Kong	2	1.727,98
Tunísia	2	1.568,22
Madagascar	2	1.503,58
Nepal	2	1.409,04
Letônia	2	1.366,48
Armênia	2	1.327,18
Azerbaijão	1	9.716,50
Tadjiquistão	1	2.930,21
Sudão	1	1.800,44
Samoa	1	1.547,44
Tonga	1	1.500,00
Nguane	1	1.500,00
Mali	1	1.313,74
Mianmar	1	1.208,25
Malásia	1	790,50
São Tomé e Príncipe	1	719,78
Nauru	1	711,77
Vanuatu	1	636,96
Maurício	1	463,21
São Cristóvão	1	414,62
Fiji	1	336,34
Indonésia	1	179,62
Catar	1	55,27

Fonte: Sistema de Informações Hospitalares do Ministério da Saúde (SIH/MS). Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/aceso-a-informacao/producao-hospitalar-sih-sus>. Acesso em: 2 nov. 2022.

Elaboração dos autores.