

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 – UMA VISÃO GERAL DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL EM 2021
Autores(as)	Rafael T. Schleicher Concepta McManus Cristina Sydow Igor Araújo Paula Barros Polianna Portela
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/9786556350738/capitulo2

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

© 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.

UMA VISÃO GERAL DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL EM 2021

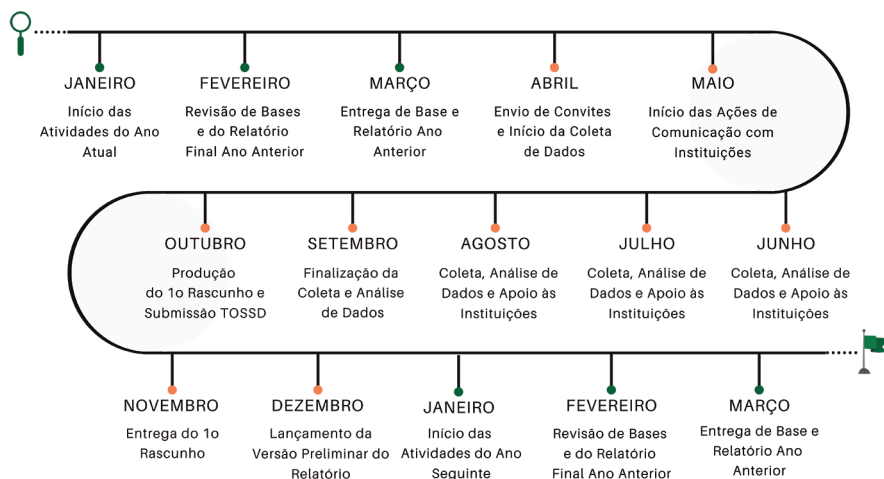
1 INTRODUÇÃO

Para além das mudanças já comentadas no capítulo 1 deste livro, que permitiram a consolidação e uma mínima estrutura metodológica perene, o novo ciclo 2021-2024 da pesquisa da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) também trouxe uma série de inovações no plano de pesquisa e no plano de coleta de dados. Tais inovações possibilitaram, por exemplo, o mapeamento e a consulta de todos os atores dos três poderes nas esferas federal e estadual na pesquisa Cobradi 2021, aproximando-a de um censo brasileiro em cooperação internacional nesses níveis da Federação. Igualmente, a intensificação do uso de ferramentas digitais para a coleta de dados permitiu impor mais agilidade no contato com as instituições participantes, esclarecer celeremente dúvidas e questionamentos, além de apoiar a disseminação de materiais de apoio e educacionais relacionados à pesquisa.

O passo inicial para a elaboração do plano de pesquisa e do plano de coleta de dados foi a definição das etapas para cada ano do ciclo 2021-2024. Os três primeiros meses de cada ano são reservados para as atividades de planejamento e preparação de materiais para a pesquisa do ano corrente, além do encaminhamento da versão final do relatório e da base de dados do ano anterior. O mês de abril é marcado pelo envio de convites a todas as instituições que constituem o público-alvo da pesquisa, além de representar o início formal do processo de coleta de dados para o ano corrente. O período de maio a setembro é utilizado para o apoio direto às instituições participantes, seja em atividades de divulgação interna ou local (por exemplo, seminários e palestras), seja para questões metodológicas ou de estrutura de dados. Os meses de outubro e novembro são reservados para a finalização da análise de dados, a preparação do primeiro rascunho e a construção de base de dados própria para envio ao secretariado da Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Por fim, dezembro é marcado pelo envio formal da base de dados brasileira ao secretariado da TOSSD, na primeira semana, e pelo lançamento do relatório preliminar da pesquisa Cobradi, na segunda semana. O cronograma completo da pesquisa pode ser visualizado na figura 1.

É importante salientar que a pesquisa Cobradi 2021 também será fonte de dados para o envio à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a fim de se fortalecer a estratégia de quantificação da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. A estratégia ainda se encontra em fase piloto, e os dados brasileiros utilizados no piloto serão aqueles levantados pela pesquisa Cobradi 2019-2020.

FIGURA 1
Cronograma anual da pesquisa Cobradi



Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No que diz respeito ao plano de pesquisa, o primeiro ano do ciclo 2021-2024 trouxe consigo alguns desafios. Em relação à definição das principais variáveis para as quais os dados seriam coletados, foi preciso um esforço adicional da equipe da pesquisa Cobradi para conciliar a metodologia própria utilizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), as novas instruções metodológicas submetidas pelo secretariado da TOSSD e a necessidade de coleta de descrições mais detalhadas sobre os projetos de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, a fim de compor o estudo-piloto do Brasil para envio à UNCTAD. Tais atividades de calibragem do plano de pesquisa se estenderiam até meados de maio de 2022. Igualmente, o próprio secretariado da TOSSD viria a compartilhar as suas instruções finais para envio de dados somente em 11 de maio de 2022. Por fim, ainda havia o desafio de construir uma base de dados com os contatos das mais de duzentas instituições federais e 27 Unidades da Federação (UFs), de forma que o convite para a pesquisa e as demais ações de apoio pudessem ser implementados.

O processo mais simples entre os três desafios que se apresentaram para o plano de coleta de dados foi o desenvolvimento da visão da pesquisa para o novo ciclo 2021-2024 da Cobradi, reflexão que foi consolidada em publicação específica do próprio Ipea (Schleicher e Barros, 2022). Nesse ciclo, inaugura-se a coleta simultânea de dados em bases federais, bem como as submissões diretas pelas instituições participantes, para a construção da base de dados da pesquisa Cobradi. Em outras palavras, verificam-se uma estratégia baseada em ciência de dados e outra baseada na tradicional pesquisa do tipo *survey*, já implementada pelo Ipea, desde 2010, no âmbito da Cobradi. Por seu turno, o envio tardio das instruções pelo secretariado da TOSSD, em 11 de maio de 2022, de fato contribuiu para o atraso no desenvolvimento dos principais instrumentos da pesquisa 2021, que só puderam ter versões finais no fim de maio de 2022. Por fim, e por conta da desatualização completa dos dados e dos canais de comunicação das áreas internacionais da maioria dos órgãos federais em bases de dados públicas, o processo de levantamento e atualização da lista de contatos tomou cerca de 45 dias. Por essas razões, o plano de pesquisa completo só ficaria pronto em 3 de junho de 2022.

Em relação ao plano de coleta de dados, e por ser o ano de 2021 o primeiro do ciclo 2021-2024, todos os instrumentos de coleta e apoio às instituições participantes foram desenvolvidos de forma original. No plano de coleta de dados, três instrumentos foram centrais para apoiar as instituições: i) uma planilha com programação em *visual basic*, que permitiu o preenchimento de cada iniciativa de forma guiada; ii) um guia de orientações completo, que apoiou o preenchimento da planilha de dados enquanto repassava conhecimentos centrais sobre a metodologia da pesquisa; e iii) um vídeo tutorial de 15 minutos com o passo a passo do preenchimento da planilha de dados. Para que a estratégia de coleta tivesse sucesso, um sítio eletrônico exclusivo foi criado no domínio do Ipea em 1º de junho de 2022, com todos os recursos necessários para a pesquisa, além dos relatórios e das bases de dados das edições anteriores.¹

Em 9 de junho de 2022, todos os convites de participação na pesquisa foram encaminhados aos dirigentes de 207 instituições federais e estaduais e aos gabinetes dos governadores das 27 UFs, via ofício assinado pelo presidente do Ipea. A partir do ofício-convite, a estratégia no plano de coleta de dados se dividiu em duas partes. A primeira envolveu reforços quinzenais de envio de *e-mails* a todas as áreas internacionais das instituições federais, bem como às casas civis das instituições estaduais. A segunda parte consistiu em duas rodadas gerais de ligações telefônicas a todas as instituições participantes, uma em agosto e outra em setembro de 2022. Durante a pesquisa, e considerando o fato de o número de instituições de ensino superior (IES), técnico e tecnológico ultrapassar uma centena, o Ipea contou com

1. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>.

o apoio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif).

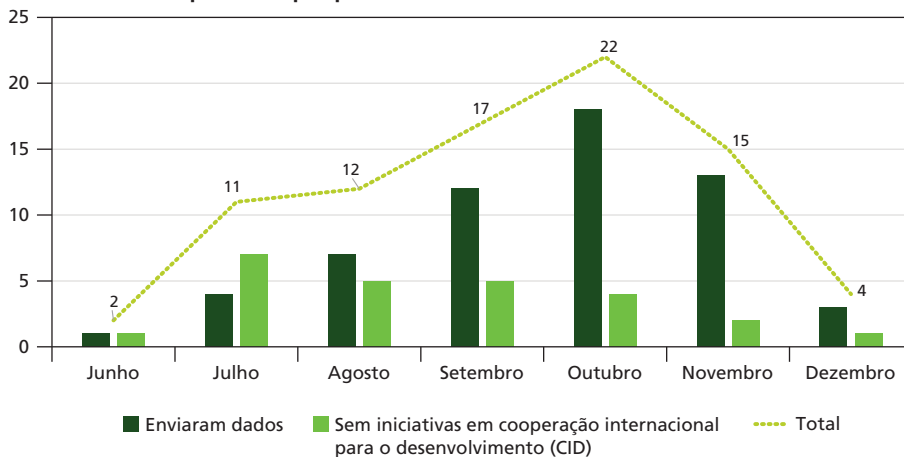
Em relação às datas, estabeleceu-se 30 de setembro de 2022 como o primeiro prazo de envio pelas instituições participantes. Fosse pelas novidades metodológicas, fosse pelo ineditismo da participação da maioria das instituições na pesquisa, como no caso das universidades públicas e dos institutos federais, por exemplo, o prazo geral foi estendido para 31 de outubro de 2022. Com o apoio da Andifes e do Conif, e no caso das IES, dos institutos federais, dos centros federais de educação tecnológica (Cefets) e do Colégio Pedro II, combinou-se o prazo diferenciado de 11 de novembro de 2022 para envio. Igualmente, e após pedido de várias instituições federais, a equipe da Cobradi decidiu aceitar dados tardios enviados até 31 de dezembro de 2022 para compor o relatório final. Com efeito, os prazos alargados e a ampliação da população de interesse da pesquisa Cobradi 2021 implicaram necessariamente que poderia existir diferença na base de dados que compôs o relatório preliminar e aquela que compõe este relatório final, em virtude das instituições que submeteram dados até o prazo final de 31 de dezembro de 2022.

Até 31 de dezembro de 2022, prazo final para integrar a análise do relatório, a equipe da pesquisa Cobradi recebeu 83 respostas ao convite original enviado pelo presidente do Ipea em 9 de junho de 2022. Desse total, 25 instituições informaram que não tiveram iniciativas em 2021 no escopo da mencionada pesquisa. Das 58 instituições que submeteram informações, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) apresentou dados que estão na região de fronteira metodológica da pesquisa.² O Senado Federal e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) apresentaram iniciativas importantes, mas sem o nível de detalhamento necessário para a análise.

O gráfico 1 apresenta o fluxo de recebimento de respostas das instituições federais e estaduais durante o período compreendido entre 9 de junho e 31 de dezembro de 2022. O gráfico demonstra claramente a importância de outras ações de reforço a partir de agosto de 2022, que foram além do envio de ofícios e *e-mails*, como rodadas de ligações telefônicas, videochamadas e pequenos seminários internos com grupos de instituições.

2. Consultar a seção 5 do capítulo 1.

GRÁFICO 1
Fluxo de respostas na pesquisa Cobradi 2021



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

Além disso, a análise dos dados oriundos do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), do governo federal, e do Sistema de Informações Hospitalares (SIH), do Ministério da Saúde (MS), permitiu a inclusão de 24 novas instituições federais. Portanto, *a amostra final deste relatório é composta por dados de 82 instituições (58 oriundas de envio direto e 24 provenientes das atividades de análise de dados em bases federais).*

De forma inédita, a pesquisa Cobradi apresenta um capítulo com a visão geral dos dados coletados, desagregados pelas principais variáveis da pesquisa: i) instituição responsável; ii) objetivos e metas de desenvolvimento sustentável; iii) setor econômico-industrial relacionado à iniciativa; iv) modalidades de cooperação internacional; e v) arranjos e canais de cooperação internacional. O desempenho em cada uma dessas variáveis é apresentado em relação a quatro métricas centrais, duas ligadas à monetização e duas ligadas à quantificação/contagem. Em relação à monetização, computam-se os valores em reais referentes aos gastos diretos (desembolsos diretos informados pelas instituições e valores – pagos em 2021 – identificados nas bases de dados do Siafi e do SIH) e aos gastos indiretos (valores referentes a horas técnicas de trabalho de agentes públicos ligados à iniciativa de cooperação). Em relação à quantificação/contagem, são computados o número de iniciativas de cooperação para cada variável e o número total de horas técnicas dedicadas à variável analisada.

Antes de comentar o desempenho da CID brasileira, a partir das cinco variáveis selecionadas, é fundamental apresentar uma definição concisa de cada uma delas. Tais definições são as mesmas apresentadas para as instituições participantes da pesquisa e integram o corpo do guia de orientações da pesquisa Cobradi 2021, conforme a seguir.

- **Instituição responsável:** é a instituição que financia o projeto. Na quase totalidade dos casos para a pesquisa 2021, a instituição responsável pertence ao governo federal ou estadual. Exceções pontuais ocorrem quando a instituição pública federal ou estadual é o canal e contribui apenas com as horas técnicas dos agentes públicos envolvidos na iniciativa.
- **Objetivos e metas de desenvolvimento sustentável:** são exatamente aqueles listados na estratégia global de desenvolvimento encarnada na Agenda 2030. Uma ponderação importante é a forma de classificação de cada iniciativa por Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e meta. Para a pesquisa Cobradi, optou-se por uma estrutura que permitisse a inclusão de até três ODS por iniciativa de cooperação, e cada ODS poderia incluir até três metas. Todavia, o modo ordenado de apresentação das escolhas para as instituições participantes (1º, 2º e 3º ODS) permitiu inferir que o primeiro ODS e que as metas escolhidas para a iniciativa teriam precedência sobre as demais opções. Além disso, e para os casos em que os gastos diretos tiveram origem na base do Siafi ou do SIH, a classificação foi feita pela equipe da Cobradi mediante as informações disponíveis na descrição da iniciativa. Para gastos com organismos multilaterais, por exemplo, a associação entre ODS e gasto se fundamentou na missão da organização multilateral.
- **Setor econômico e industrial:** é a atividade econômico-industrial mais próxima da iniciativa de cooperação para o desenvolvimento. Analogamente aos ODS e às metas, as classificações foram ordenadas em 1ª, 2ª e 3ª opção pelas instituições participantes. Para os dados oriundos do Siafi e do SIH, a classificação foi feita pela equipe da Cobradi.
- **Modalidades de cooperação internacional:** são o coração da pesquisa Cobradi por excelência, representando as “categorias” de CID. Na pesquisa Cobradi 2021, as modalidades são compostas por dez opções e mais de 26 subitens à escolha das instituições. Novamente, para os gastos oriundos do Siafi e do SIH, a classificação foi feita pela equipe da Cobradi.
- **Arranjos de cooperação internacional:** são os “esquemas” de cooperação entre países e organizações. O foco da pesquisa Cobradi 2021 são as cooperações Sul-Sul bilateral e trilateral, bem como as parcerias horizontais entre o Brasil e os países desenvolvidos (cooperação Sul-Norte).

- Canal: é essencialmente a instituição ou grupo de instituições que implementam a iniciativa de CID.

Finalmente, outra diferenciação importante diz respeito às estimativas ligadas a horas técnicas e aos valores a elas associados. Ao contrário dos gastos diretos, que representam desembolsos da instituição para a iniciativa de cooperação, os gastos indiretos têm como origem a estimativa das horas técnicas dedicadas por agentes públicos a uma iniciativa de cooperação. Visando apoiar as instituições participantes no processo de coleta de dados, o Ipea propôs uma divisão de trabalho com os seus parceiros. Com base nos dados e nas modalidades de afastamento disponíveis para 2021 no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), a equipe da Cobradi calculou o valor médio da hora técnica para 2021, estimado em R\$ 123,60. Às instituições participantes coube apenas estimar as horas dedicadas pelos servidores às atividades e às iniciativas de CID.

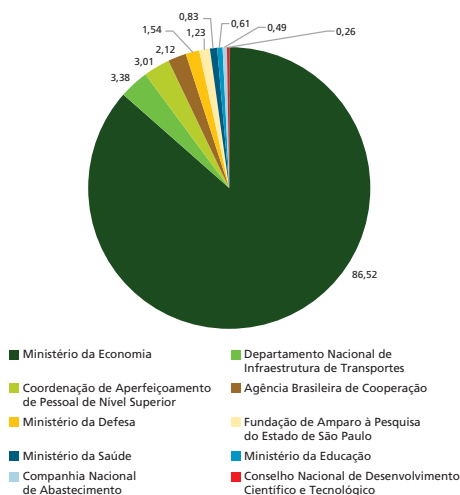
2 INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA CID

Antes de iniciar a análise de dados com foco nas instituições participantes, é necessário esclarecer uma peculiaridade da pesquisa Cobradi 2021, que possui grande relevância para a tendência dos dados: a integralização de cota de capital brasileira ao Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank – NDB). De acordo com dados extraídos do Siafi, o Ministério da Economia (ME) destinou um total de R\$ 3,452 bilhões ao NDB em 2021. Observando-se as demais iniciativas que compõem a base de dados da pesquisa Cobradi 2021, não há valor que se aproxime da contribuição ao NDB, fato que o caracteriza como um valor desviante na série de dados. Valores desviantes são conhecidos por contaminar as análises, enviesando qualquer discussão possível sobre as características e as tendências das informações. A título de exemplo, em 2021 apenas a contribuição brasileira ao NDB foi maior que qualquer valor individual da série histórica da pesquisa Cobradi desde 2005. O gráfico 2 demonstra visualmente a desproporção do ME, diante das demais instituições, em virtude da contribuição ao NDB.

GRÁFICO 2

Distribuição do gasto total em CID por instituição responsável: dez primeiras instituições (2021)

(Em %)



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Inclui integralização de cota de capital ao NDB.

2. DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; MD – Ministério da Defesa; Fapesp – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo; Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; MEC – Ministério da Educação; ABC – Agência Brasileira de Cooperação; CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Embrapii – Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial; e Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

A forma mais indicada para evitar viés na análise é a exclusão do valor da série de dados, seguida da análise em separado do valor aberrante. Por conseguinte, as análises de dados apresentadas nos capítulos 2 e 3 deste livro não incluem a contribuição brasileira ao NDB. Além disso, uma breve discussão sobre a participação brasileira na modalidade B, em 2021, é apresentada na seção 2 do capítulo 3. Por fim, os anexos de B a F deste livro trazem cinco tabelas em que é possível apreciar os valores totais desagregados pelas cinco principais variáveis (instituição responsável, ODS etc.), incluída a contribuição ao NDB. Particularmente, o anexo B apresenta os resultados para cada uma das instituições que compõem a base de dados deste livro.

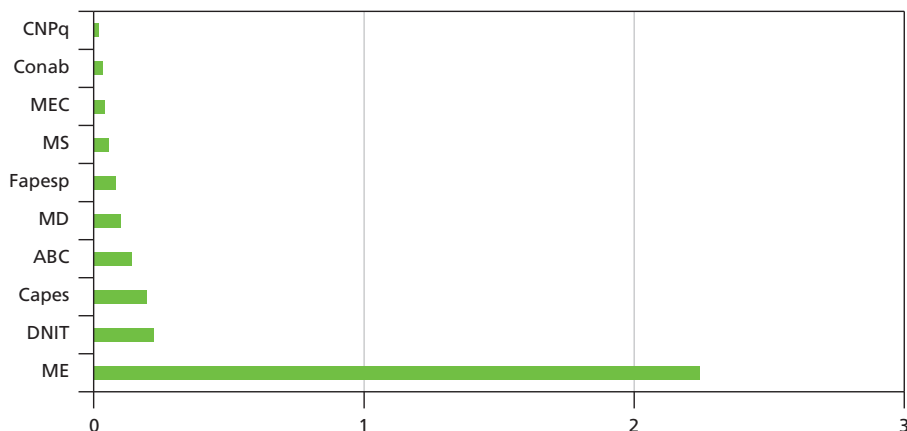
Excluído o valor referente ao NDB, o gasto total em 2021 alcança R\$ 3,197 bilhões, e 98% dos gastos registrados estão concentrados em apenas dez instituições (gráfico 3). A proporção dos gastos totais do ME cai para 70%, em relação ao gasto total da Cobradi 2021, em comparação aos quase 90%, quando se considera a contribuição ao NDB. O DNIT figura em segundo lugar, com 7% dos gastos totais, em virtude de uma iniciativa de cooperação na área de infraestrutura na região de fronteira entre Brasil e Argentina. Em terceiro, e por razões distintas das anteriores,

encontra-se a Capes, cujo gasto representou 6% do total com CID em 2021, majoritariamente composto por bolsas concedidas a estudantes estrangeiros no Brasil e a brasileiros no exterior.

GRÁFICO 3

Gasto total em CID por instituição responsável: dez principais instituições (2021)

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.

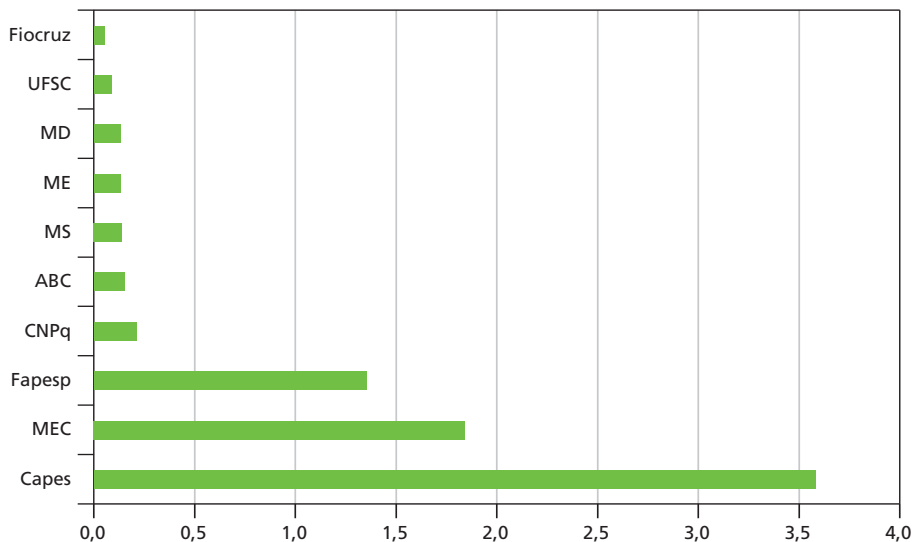
Elaboração dos autores

Obs.: Conab – Companhia Nacional de Abastecimento.

Radicalmente diferente do ordenamento das instituições pelo gasto total é a lista das primeiras instituições a partir do número de iniciativas de CID implementadas em 2021. Ainda que o critério “número de iniciativas” possa trazer algum viés, em razão de abarcar desde bolsas individuais até programas de cooperação com outros países, é importante mencionar que o recorte por “iniciativa” representa uma ação distinta e separada no processo administrativo das instituições. Por essa razão, não é de se estranhar que a Capes figure em primeiro lugar na lista das dez primeiras instituições, com 3.583 bolsas implementadas em 2021, o que representa 44% do total de iniciativas. Analogamente, o MEC aparece em segundo lugar, com 1.842 iniciativas (23% do total), em sua maioria pela inclusão dos dados do Programa Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) e do custeio de matrículas para estudantes estrangeiros de graduação e pós-graduação em IES brasileiras, conforme discutido na seção 3 deste capítulo.

GRÁFICO 4

Número de iniciativas em CID por instituição responsável: dez principais instituições (2021)
(Em 1 mil)



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.

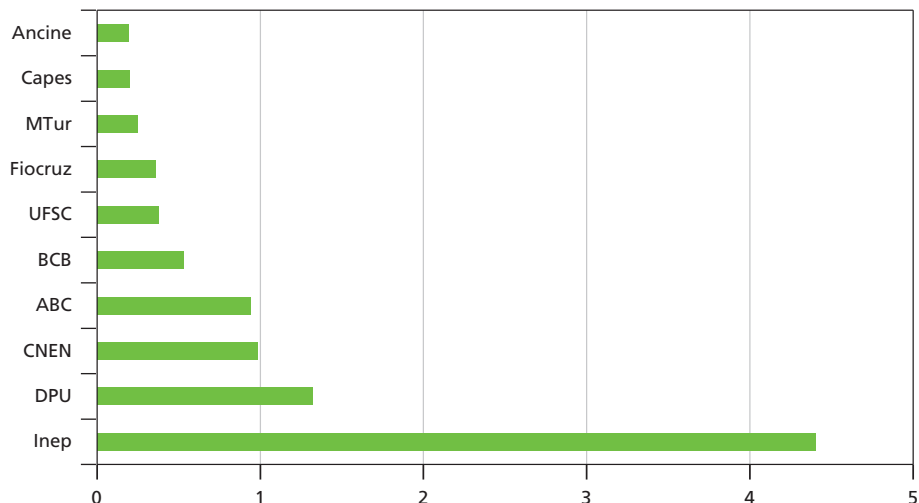
Elaboração dos autores

Obs.: Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz; e UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina.

Uma das inovações da pesquisa Cobradi 2021 foi trazer a estimativa de gastos indiretos para as iniciativas brasileiras de CID. A partir de 2021, passa a ser possível a identificação do número de horas técnicas e o gasto total equivalente para qualquer uma das cinco principais variáveis da pesquisa. Sabe-se que o gasto com horas técnicas está majoritariamente concentrado em duas modalidades de cooperação internacional: cooperação técnica; e pesquisa e desenvolvimento. Logo, não é de admirar que a lista das dez principais instituições que mais gastaram com horas técnicas, ilustrada no gráfico 5, inclua oito instituições em áreas altamente especializadas de políticas públicas – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Arquivo Nacional, Banco Central do Brasil (BCB), Fiocruz, Inep, Instituto Nacional de Câncer (Inca), Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e ABC; e tampouco surpreende que a ABC figure como a quarta na lista, uma vez que essa agência é a maior coordenadora de esforços de cooperação técnica. A novidade no topo da lista ficaria em relação à Defensoria Pública da União (DPU), cujo empenho dos profissionais esteve essencialmente ligado à defesa de direitos da população refugiada, de migrantes e demais pessoas protegidas pelo governo brasileiro. Igualmente, a UFSC aparece como representante das horas técnicas dedicadas por cientistas brasileiros a atividades internacionais de pesquisa.

GRÁFICO 5

Gasto total com horas técnicas em CID por instituição responsável: dez principais instituições (2021)
(Em R\$ 1 mil)

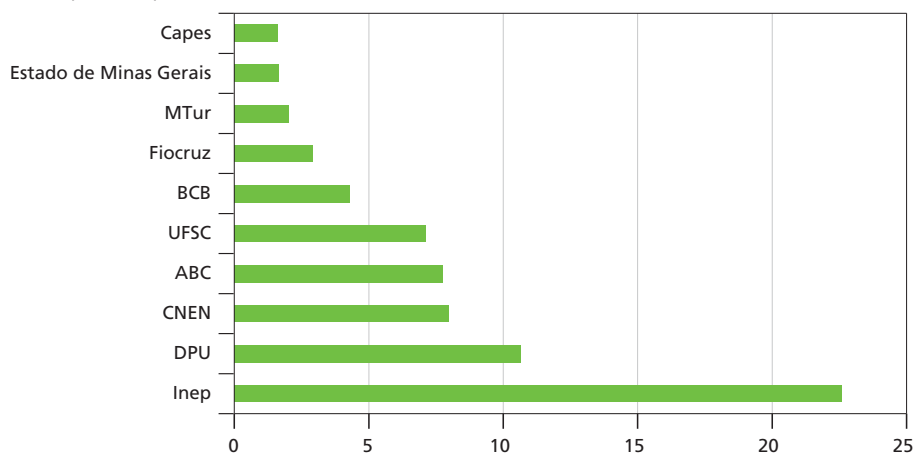


Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.

Elaboração dos autores

Obs.: Ancine – Agência Nacional do Cinema; e MTur – Ministério do Turismo.

Ao contrário da comparação entre os gráficos de gasto com o número de iniciativas de CID, há diferença essencialmente na ordem de instituições em relação ao gasto e ao número de horas técnicas. Ilustrada pelo gráfico 6, parece que a pouca diferença se deve tanto ao fato de o empenho de horas técnicas estar razoavelmente concentrado em poucas instituições que prestam cooperação técnica quanto à padronização do valor médio da hora técnica calculado pelo Ipea para 2021. O Inep, a DPU e a CNEN concentraram cerca de 60% das horas técnicas entre as dez primeiras instituições, representando um total de 41.245 horas técnicas em suas iniciativas. Fechando a lista das cinco primeiras instituições exibidas no gráfico 6, a ABC e o BCB representaram 18% do total de horas técnicas.

GRÁFICO 6**Número de horas técnicas em CID por instituição responsável: dez principais instituições (2021)**
(Em 1 mil)

Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

3 OBJETIVOS E METAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Resta pouca dúvida de que um dos principais resultados da pesquisa Cobradi 2021 foi a efetiva classificação de todas as iniciativas de CID, com ao menos um ODS e uma meta relacionada a esse ODS. Aprendendo tanto com as dificuldades de classificação, ao longo da pesquisa Cobradi 2019-2020, quanto com as discussões levadas a cabo nas reuniões da força-tarefa da TOSSD, a equipe da pesquisa percebeu que a única forma de garantir uma segmentação efetiva de dados por ODS e metas para 2021 seria aquela em que as instituições fossem obrigadas a elencar ou priorizar os objetivos relacionados a cada uma de suas iniciativas. A experiência com a estrutura flexível da metodologia TOSSD deixou cristalino o entendimento de que as instituições participantes brasileiras não poderiam escolher ODS e metas nas quantidades que julgassem apropriadas. Se assim o fosse, o resultado seria inevitavelmente o excesso de classificações, tal como visto no ciclo 2019-2020, dado que muitas iniciativas de CID são multissetoriais e multidimensionais.

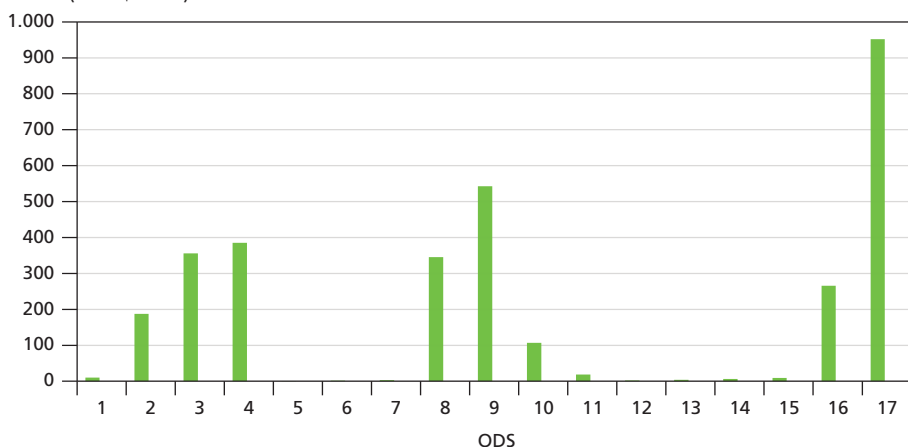
Ao contrário dos demais países que coletam dados para envio à TOSSD, a equipe da pesquisa Cobradi resolveu limitar a três a escolha dos ODS e, da mesma forma, um máximo de três metas para cada ODS escolhido. Mesmo considerando essa limitação, a equipe percebeu, durante os testes do questionário, que a dificuldade de estimar o gasto por ODS e meta persistia, pois o gasto relacionado a uma iniciativa poderia contribuir simultaneamente para três ODS e nove metas. Com o intuito de resolver o problema, a equipe propôs uma escolha de curso forçado

para as instituições participantes, que deveriam obrigatoriamente elencar os ODS em “primeiro”, “segundo” e “terceiro” lugar.

Tal inovação metodológica é essencialmente o que permite afirmar que o primeiro ODS e as primeiras três metas a ele associadas são preponderantes em relação às demais. Além disso, e como comentado, a equipe da Cobradi garantiu que todas as 8.057 iniciativas de cooperação tivessem ao menos um ODS e uma meta associada, no intuito de fortalecer a estratégia de usar os ODS/metras como um caminho efetivo para segmentar os dados. O resultado desse esforço é apresentado a seguir, em uma análise essencialmente focada no primeiro ODS escolhido e nas metas a ele associadas pelas instituições participantes. Antes de prosseguir, é oportuno mencionar que 120 iniciativas (1,49% do total) apresentaram classificação em um segundo ODS; e 39 iniciativas (0,48% do total), em um terceiro ODS.

Em relação ao gasto total segmentado pelo primeiro ODS escolhido, o gráfico 7 sugere uma tendência claramente discernível de concentração em três grupos de ODS: i) ODS 2, ODS 3 e ODS 4; ii) ODS 8, ODS 9 e ODS 10; e iii) ODS 16 e ODS 17. De fato, não é irrazoável que os gastos estejam concentrados em torno desses três grupos, pois eles possuem claramente temáticas muito similares. No primeiro grupo, ligado à temática de pobreza, educação e saúde, o gasto conjunto das iniciativas associadas alcançou R\$ 928.822.388,47. O segundo grupo, associado às temáticas de crescimento econômico, infraestrutura e desigualdade, representou gasto combinado de R\$ 994.969.258,14. Por fim, o terceiro grupo, que materializa as questões de fortalecimento institucional, justiça e parceria global, teve o gasto total combinado mais alto entre os três grupos, alcançando R\$ 1.217.409.626,01.

GRÁFICO 7
Gasto total em CID pelo primeiro ODS (2021)
 (Em R\$ 1 mil)



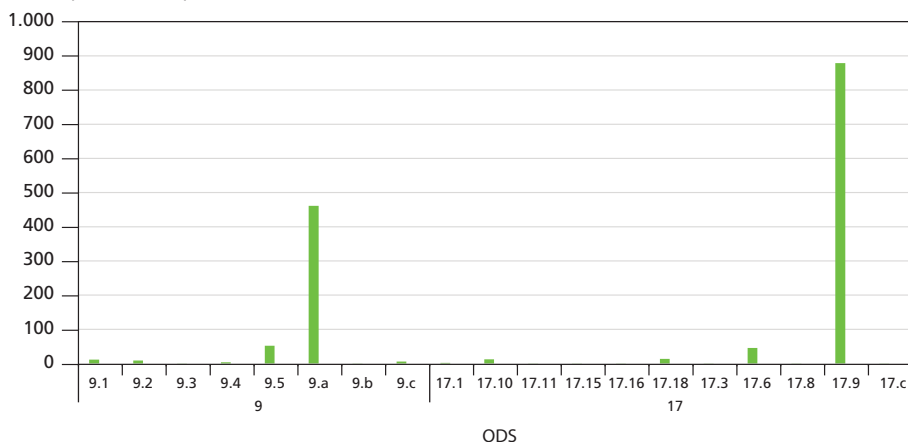
Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
 Elaboração dos autores.

A fim de se entender melhor o comportamento das metas, optou-se por explorar apenas os dois ODS com os maiores níveis de gastos. De fato, o valor combinado dos ODS 9 e 17 alcança 46% do gasto total com CID em 2021. Quando desagregados ambos os ODS para as metas a eles associadas, percebe-se alta concentração nas metas 9.a e 17.9. Essas metas estão basicamente ligadas ao desenvolvimento de infraestrutura e ao apoio em capacitação para países em desenvolvimento, concentrando um total de R\$ 461.055.510,45 e R\$ 878.677.984,70, respectivamente. A tendência de concentração dos gastos em apenas duas metas ligadas ao ODS 9 e ao ODS 17 pode ser visualizada no gráfico 8.

GRÁFICO 8

Gasto total em CID por primeira meta de ODS (2021)

(Em R\$ 1 mil)

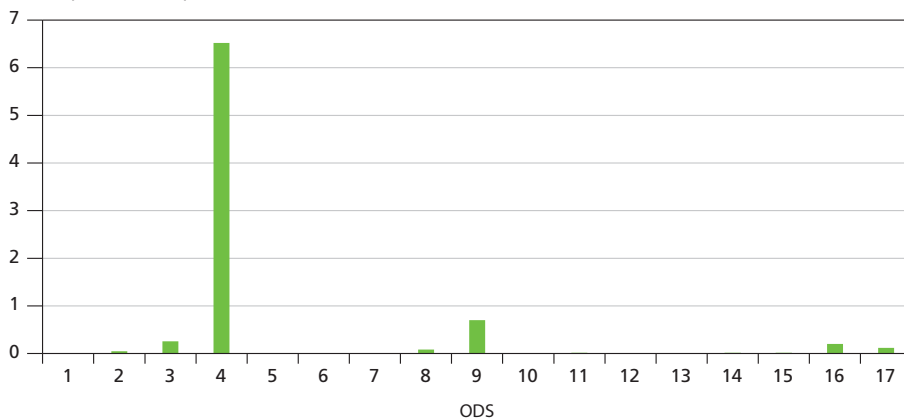


Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.

Elaboração dos autores.

De forma similar ao caso apresentado na seção anterior, há considerável diferença entre as tendências de gasto total e o número total de iniciativas para os ODS. O gráfico 9 ilustra claramente o fato de a maioria das iniciativas da pesquisa Cobradi 2021 estar relacionada à educação superior, técnica e tecnológica. Na verdade, considerando-se esse contexto, a concentração em torno do ODS 4 aparece como inevitável. Uma tendência mais consistente entre gastos e número de iniciativas refere-se ao ODS 9, que figura em segundo lugar tanto em concentração de gastos totais como em número de iniciativas de CID em 2021.

GRÁFICO 9
Número de iniciativas em CID por primeiro ODS (2021)
 (Em R\$ 1 mil)

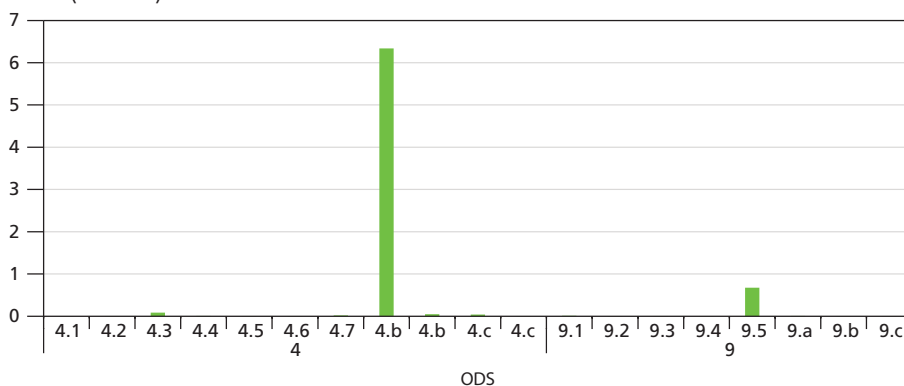


Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
 Elaboração dos autores.

Desagregando o ODS 4 e o ODS 9 a partir das metas a eles associadas, novamente se percebe a concentração de iniciativas em apenas duas metas. No caso do ODS 4, a meta 4.b seria representativa da quantidade de bolsas e auxílios oferecidos pela Capes, pelo CNPq, pela Fapesp, pela Fiocruz e pelo MEC a estudantes estrangeiros no Brasil e a estudantes brasileiros no exterior, pois a meta está exatamente associada ao apoio para o aumento de bolsas de estudo direcionadas aos países em desenvolvimento. No caso do ODS 9, e diferentemente da tendência encontrada para os gastos, a concentração em termos de número de iniciativas se deu em torno da meta 9.5, e não da meta 9.a. Sabendo-se que a meta 9.5 se vincula ao fortalecimento de capacidades científicas, pesquisa e desenvolvimento, vê-se uma tendência consistente com o fato de a maioria das iniciativas de CID mapeadas na pesquisa Cobradi 2021 se encontrarem na área de educação superior, pesquisa e desenvolvimento. O gráfico 10 ilustra a discussão sobre a concentração das iniciativas em torno das metas 4.b e 9.5.

GRÁFICO 10

Número de iniciativas em CID por meta de ODS (2021)
(Em 1 mil)



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

4 SETOR ECONÔMICO-INDUSTRIAL

Ainda que não seja uma novidade na pesquisa Cobradi, a efetiva implementação da Classificação Internacional Normalizada Industrial de Todas as Atividades Econômicas (ISIC) na pesquisa 2021 foi consideravelmente diferente daquela utilizada nas seis edições anteriores. Historicamente, a pesquisa sempre optou por utilizar a classificação ISIC das Nações Unidas para associar as atividades de CID ao setor econômico-industrial mais próximo a que elas se referem. Atualmente o Brasil é o único país integrante da força-tarefa da TOSSD que utiliza essa classificação. Entretanto, embora a utilização dos códigos ISIC tenha longa história na pesquisa Cobradi, a vasta lista de opções sempre foi um desafio para as instituições participantes, o que impactava diretamente a correta classificação das iniciativas. A inconsistência na classificação do setor econômico-industrial ficou ainda mais candente com os resultados da edição de 2019-2020, os quais apontaram desde incongruências até alta porcentagem de iniciativas sem classificação.

Na edição de 2021, optou-se por implementar melhorias em duas frentes. A primeira foi a já discutida padronização de ferramentas e materiais de apoio para as instituições participantes, o que contribuiu diretamente para o expressivo número de respostas. A segunda se vincula à obrigatoriedade de classificação forçada para elencar os três setores mais importantes relacionados a cada iniciativa. Da mesma forma que ocorre com os ODS e com as metas de ODS, é imprescindível que haja ao menos um setor econômico-industrial associado a uma iniciativa. Na ocasião de existirem dois ou três setores apontados, as instituições tiveram de indicar qual desses setores seria o mais importante. A obrigatoriedade de ordenar os setores escolhidos por importância (“primeiro”, “segundo” e “terceiro”) garantiria a possibilidade de estimar o nível de gastos diretos e indiretos, bem como o número de iniciativas associadas a grupos

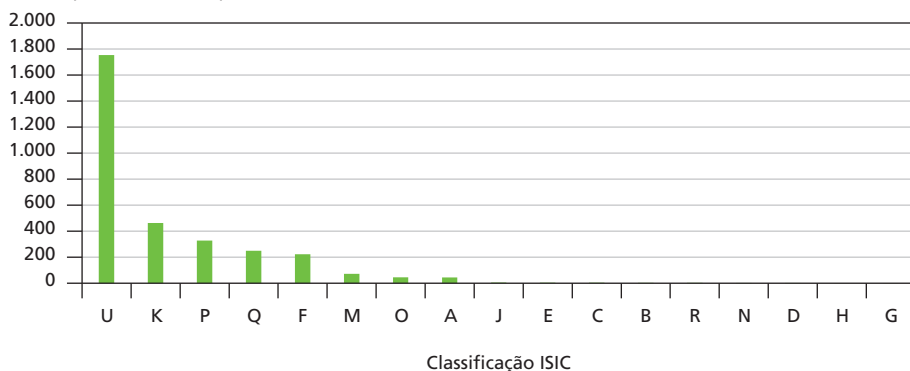
de setores. Como mínimo denominador comum, orientou-se que as instituições participantes se esforçassem para classificar o setor econômico – com o maior detalhamento possível – de acordo com os códigos ISIC, compostos por uma letra (setor) e até quatro números (detalhamento no setor escolhido).

Como resultado do esforço das instituições participantes, cada uma das 8.056 iniciativas mapeadas recebeu ao menos uma única classificação por setor econômico-industrial. Além disso, 46 iniciativas (0,57% do total) receberam uma segunda e/ou terceira classificação de setor. O gráfico 11 apresenta o gasto total para a primeira classificação de setor econômico-industrial. Alinhado ao que será discutido na próxima seção sobre o volume de gastos brasileiros com contribuições obrigatórias e voluntárias a organizações multilaterais, o setor “U9900 – Atividades de organizações e órgãos extraterritoriais” é o mais representativo do gasto total em 2021, alcançando o valor absoluto de R\$ 1.753.916.501,60 (55% do gasto total). O segundo setor com maior volume de gastos é o “K – Atividades financeiras e de seguros”, que alcançou o valor absoluto de R\$ 463.036.018 (14% do gasto total em 2021).

Embora pareça contraintuitivo o volume elevado de serviços financeiros (setor “K”) como atividade da cooperação prestada pelo Brasil, a maior parte dessas atividades (cerca de 99,53%) concentra-se em apenas cinco integralizações de cota de capital em bancos de desenvolvimento e fundos multilaterais. Essas instituições incluem a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, a Corporação Interamericana de Investimentos, o Banco de Desenvolvimento do Caribe e o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura. É essencial ressaltar que a contribuição para o NDB não foi considerada nesta análise, mas seus valores também fazem parte do setor K, conforme mostrado nos anexos B a F.

GRÁFICO 11

Gasto total em CID por setor econômico: classificação ISIC (2021)
(Em R\$ 1 milhão)



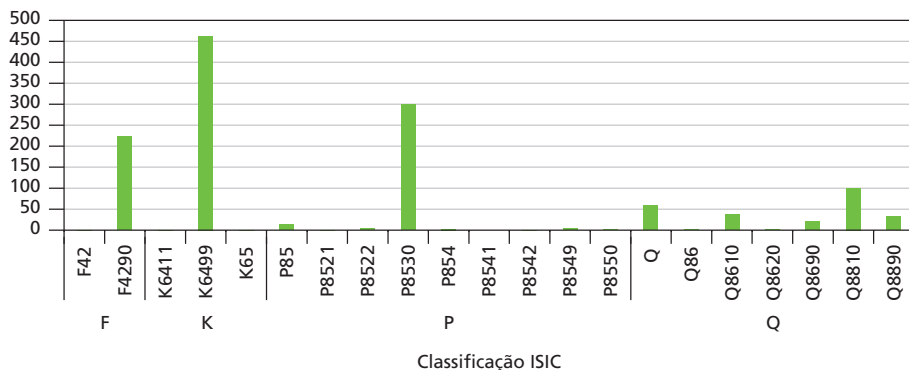
Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

No intuito de explorar melhor os dados disponíveis, optou-se por retirar os gastos totais ligados ao setor U. Assim, construiu-se uma visualização mais detalhada para o segundo, o terceiro, o quarto e o quinto setores com maior volume de gastos, de acordo com as iniciativas que possuíam maior nível de detalhamento no setor escolhido. No setor “F – Construção”, os gastos se concentraram essencialmente em “F4290 – Construção de outros projetos de engenharia civil” (R\$ 222.594.390,00), em grande medida devido aos projetos de cooperação em infraestrutura coordenados pelo DNIT. No setor K, o gasto total de R\$ 462.530.068,13 concentrou-se em “K6499 – Outras atividades de serviços financeiros, exceto atividades de seguros e fundos de pensões, não especificadas”. Conforme comentado, oito das nove iniciativas que compõem essa categoria se referem a contribuições obrigatórias e voluntárias a instituições financeiras internacionais, bancos de desenvolvimento e fundos internacionais.

Por sua vez, no setor “P – Educação”, pelas razões já discutidas nas seções anteriores deste capítulo, é consistente a concentração de R\$ 299.840.925,50 em torno da atividade “P8530 – Educação superior”. Os gastos classificados nessa categoria de setor econômico-industrial representam 6.519 iniciativas, majoritariamente compostas por bolsas e outros gastos com estudantes estrangeiros no Brasil e estudantes brasileiros no exterior, nas categorias de graduação e pós-graduação, bem como ensino técnico, tecnológico e profissional. Por fim, os gastos no setor “Q – Saúde humana e atividades de serviço social” se deram majoritariamente em “Q8810 – Atividades de serviço social sem alojamento para idosos e deficientes” (R\$ 100.053.643,07), seguidos por “Q8610 – Atividades hospitalares” (R\$ 36.833.860,72). Os valores classificados nessas categorias incluem o Programa Acolhimento Humanitário e Interiorização de Migrantes em Situação de Vulnerabilidade e Fortalecimento do Controle de Fronteiras, coordenado pelo MD, e as internações de estrangeiros realizadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil e custeadas pelo MS.

GRÁFICO 12

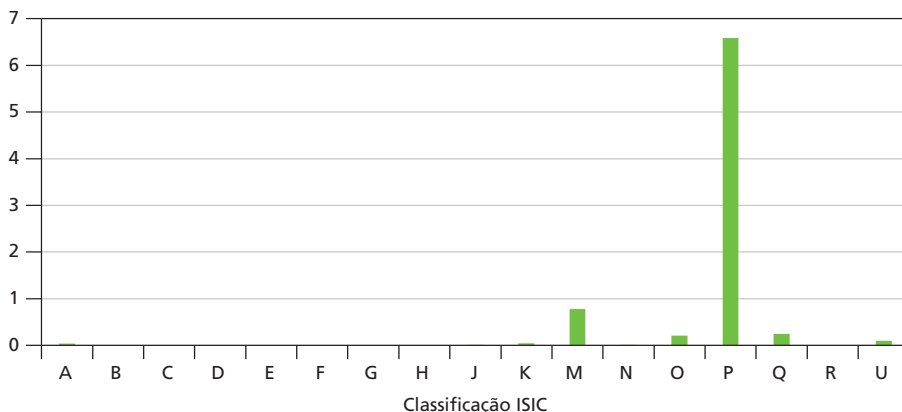
Gasto total por setores econômicos selecionados em CID: classificação ISIC (2021)
(Em R\$ 1 mil)



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

Alternando-se o critério de mensuração do gasto para o cômputo da frequência de iniciativas relacionadas aos setores econômico-industriais, novamente percebe-se uma mudança considerável na tendência dos dados. Em virtude do conceito de “iniciativa de CID” utilizado pelo relatório Cobradi, já é sabido que o número de iniciativas ligadas à categoria “P – Educação” é proporcionalmente mais elevado que qualquer outro, uma vez que é composto por grande quantidade de bolsas e auxílios individuais diversos. No conjunto de dados do gráfico 13, esse setor figura com 6.588 iniciativas. A novidade no número de iniciativas por setor ficaria por conta do setor “M – Atividades profissionais, científicas e técnicas”, que aparece com 776 iniciativas a ele associadas.

GRÁFICO 13
Número de iniciativas por setor econômico em CID: classificação ISIC (2021)
 (Em R\$ 1 mil)

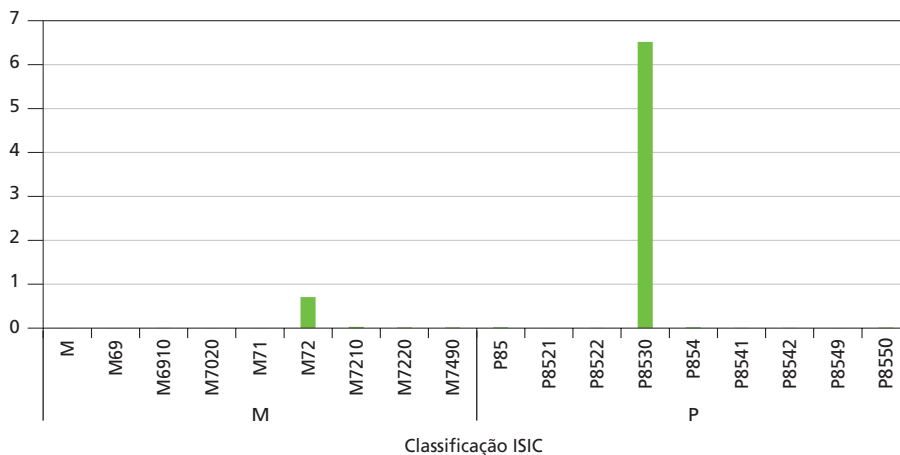


Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
 Elaboração dos autores.

Buscando-se maior nível de detalhe para entendimento das atividades relacionadas aos dois principais setores econômico-industriais, em termos de número de iniciativas, elaborou-se uma nova estrutura visual, materializada no gráfico 14. Novamente, o detalhamento para o setor “P – Educação” é dominado por atividades de “P8530 – Educação superior”. No tocante ao setor “M – Atividades profissionais, científicas e técnicas”, a maior concentração ocorreu em torno de “M72 – Pesquisa e desenvolvimento científico”. A concentração pode ser explicada a partir das 643 iniciativas da Fapesp relacionadas a apoios diversos a redes internacionais de pesquisa integradas por pesquisadores e instituições brasileiras. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) também contribuiu, em menor escala, para essa tendência por meio da implementação de dez iniciativas de promoção da ciência do Brasil em fóruns internacionais diversos.

GRÁFICO 14

Número de iniciativas por detalhe de setor econômico em CID: classificação ISIC (2021)
(Em 1 mil)



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

5 MODALIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

As modalidades de cooperação internacional são o coração da metodologia e da pesquisa Cobradi. Elas são essencialmente o ponto de entrada de qualquer instituição na pesquisa, pois são as modalidades de cooperação ou os seus subitens que efetivamente permitem a relação mais imediata com atividades, projetos e programas levados a cabo pelas instituições. As universidades federais, por exemplo, enxergam nas modalidades E (bolsas e auxílios) e K (pesquisa e desenvolvimento) uma relação direta com as suas atividades de internacionalização, no tocante à mobilidade acadêmica/estudantil e à participação de seus pesquisadores em redes internacionais de pesquisa e inovação. De forma análoga, outras instituições, como a Conab e a DPU, passam a pensar suas agendas internacionais para além da mera cooperação técnica, considerando diferentes possibilidades de classificação de atividades em modalidades como doações em espécie (modalidade J) e projetos (modalidade C).

De fato, a expansão do número de modalidades contribuiu sobremaneira para a ampliação de participantes e para o interesse das instituições na pesquisa Cobradi 2021. Exemplos como o da Embrapii, que passa a integrar a pesquisa com suas ações de promoção da inovação no Brasil a partir de redes internacionais de pesquisa e desenvolvimento, não foram a exceção ao longo do período de coleta de dados. Da mesma forma, uma questão metodológica de longa data na pesquisa Cobradi foi parcialmente solucionada pela expansão das modalidades de pesquisa: a elevada porcentagem de contribuições obrigatórias brasileiras a organismos

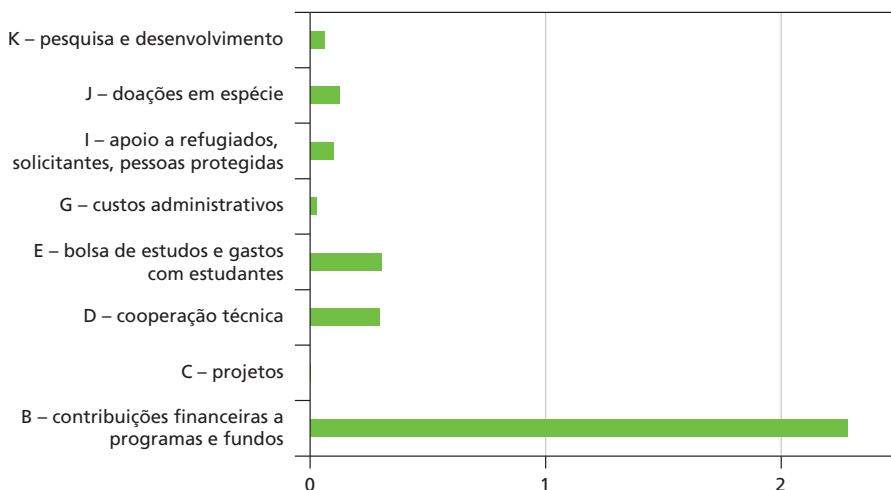
multilaterais. Se, por um lado, a ampliação do público-alvo da pesquisa implica a redução proporcional dessa modalidade, por outro lado, a existência de quatro subitens atualmente nessa modalidade permite a melhor caracterização do que são contribuições obrigatórias ou voluntárias a organizações multilaterais e outras contribuições do Brasil a instituições, fundos, organizações não governamentais (ONGs) e parcerias público-privadas (PPPs).

Em uma primeira avaliação, a distribuição do gasto total pelas oito modalidades de cooperação que receberam dados na pesquisa Cobradi 2021 não pareceria destoar das tendências já comentadas nas seções anteriores e tampouco da tendência geral da pesquisa Cobradi dos anos progressos – alta concentração de gastos em contribuições financeiras a organizações, programas e fundos.

Entretanto, uma análise mais minuciosa, com base nos dados da tabela 1, já demonstra mudança significativa nos padrões de contribuição: o subitem de contribuições obrigatórias a organismos multilaterais (B02a) alcança em torno de 65% do valor total de gastos em 2021. A título de comparação, a proporção desse subitem atingiu 93% na pesquisa Cobradi 2019-2020. Outra tendência que advém das mudanças metodológicas na pesquisa é o elevado valor de gastos na modalidade “E – Bolsas de estudo e gastos com estudantes”, que em 2021 ultrapassa a cooperação técnica internacional e projetos (modalidades C e D). Um resumo do gasto por modalidade de cooperação internacional é apresentado no gráfico 15.

GRÁFICO 15

Gasto total por modalidade de cooperação internacional (2021)
(Em R\$ 1 milhão)



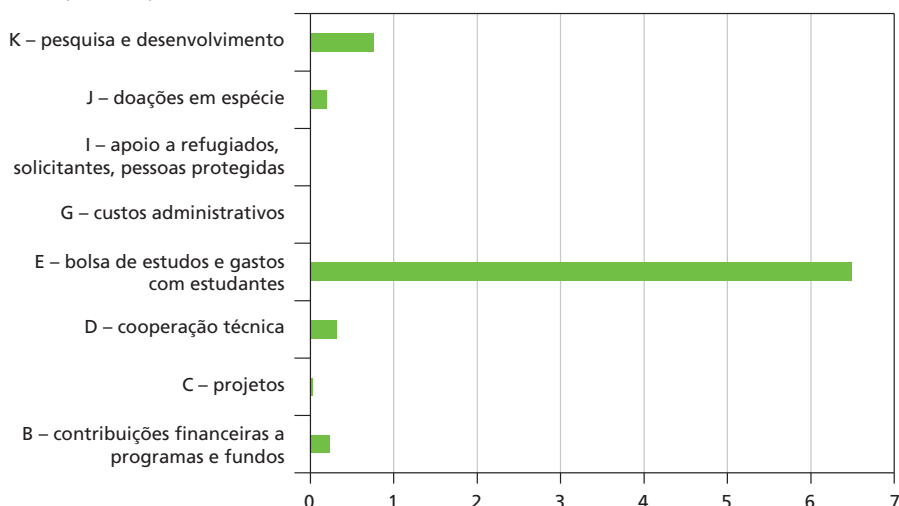
Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

No que diz respeito à distribuição do total de iniciativas de CID por modalidade de cooperação internacional em 2021, as tendências de concentração em cooperação educacional e científica tornam-se ainda mais visíveis. Com efeito, a combinação das iniciativas que compõem as modalidades “E – Bolsas de estudo e gastos com estudantes” e “K – Pesquisa e desenvolvimento” alcança 90% do total de 2021. Outra modalidade relevante em termos de número de iniciativas é a “D – Cooperação técnica”, que computou 316 iniciativas em 2021. Os resultados completos da distribuição de iniciativas por modalidade de cooperação podem ser visualizados no gráfico 16.

GRÁFICO 16

Número de iniciativas por modalidade de cooperação internacional (2021)

(Em 1 mil)



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

Igualmente inédito foi o cômputo dos gastos diretos a partir das estimativas do número de horas técnicas dedicadas a cada iniciativa CID em 2021. Nos totais exibidos na tabela 1, as instituições participantes da pesquisa dedicaram 78.319 horas técnicas em 194 iniciativas de cooperação internacional, alcançando um gasto total estimado de R\$ 10.713.321,15. Em virtude de as estimativas de horas técnicas estarem relacionadas à dedicação direta de tempo de trabalho de agentes públicos brasileiros, esperava-se concentração elevada em atividades de cooperação técnica e humanitária. De fato, as modalidades de cooperação técnica e projetos de cooperação internacional representam 62% do total de horas técnicas em 2021. Caso sejam adicionadas as horas técnicas dedicadas a atividades humanitárias, classificadas na modalidade “K – Pesquisa e desenvolvimento”, o percentual total chegaria a 68%.

Em relação às horas técnicas empenhadas nos subitens da modalidade “B – Contribuições financeiras a programas e fundos”, a quase totalidade dos valores se refere à participação de agentes públicos brasileiros em ações e programas de cooperação conduzidos por organizações multilaterais e instituições internacionais. Assim, não é estranho que quase todas as iniciativas que computaram gastos indiretos nessa modalidade tenham relatado a existência de um arranjo de cooperação Sul-Sul ou Sul-Sul triangular, como o Inep (B01), a DPU (B02a), a Ancine (B02b) e a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (B03).

TABELA 1
Modalidades e subitens de cooperação internacional (2021)

Modalidades e subitens de cooperação internacional	Gasto total (R\$)	Gasto total (%)	Número de iniciativas	Gasto total com horas técnicas (R\$)	Número de horas técnicas
B – Contribuições financeiras a programas e fundos	2.280.091.315,00	71,32	238	2.769.316,80	9.388
B01 – Contribuições obrigatórias a ONGs, centros de pesquisa, PPPs e outros entes privados	4.436.958,33	0,14	3	2.400.000,00	6.400
B02a – Contribuições obrigatórias a instituições multilaterais	2.068.038.821,00	64,68	56	119.892,00	970
B02b – Contribuições voluntárias a instituições multilaterais	47.794.890,39	1,49	166	167.354,40	1.354
B03 – Contribuições de uso específico a projetos, programas, fundos e instituições	159.820.645,00	5,00	13	82.070,40	664
C – Projetos	2.771.510,98	0,09	34	1.635.045,44	13.850
C01 – Projetos de cooperação internacional	2.771.510,98	0,09	34	1.635.045,44	13.850
D – Cooperação técnica	295.135.872,50	9,23	316	5.058.981,79	40.897
D01 – Cooperação técnica em espécie (geral)	64.644.361,64	2,02	82	2.708.711,79	22.415
D011 – Custos com especialistas	1.434.184,44	0,04	60	1.124.728,16	8.824
D012 – Custos com diárias e passagens	1.205.565,37	0,04	11	60.316,80	488
D013 – Custos com serviços, materiais, equipamentos	224.639.458,00	7,03	134	-	-
D02 – Custos com treinamento e capacitação	3.212.303,06	0,10	29	1.165.225,04	9.170
E – Bolsas de estudo e gastos com estudantes	303.953.056,40	9,51	6.497	-	-
E01 – Bolsas/treinamento no Brasil	45.557.817,75	1,42	1.965	-	-
E02 – Outros gastos relacionados a estudantes estrangeiros no Brasil	15.479.270,12	0,48	457	-	-
E03 – Bolsas/treinamento no exterior	238.439.207,10	7,46	4.043	-	-
E04 – Outros gastos relacionados a estudantes no exterior	4.476.761,52	0,14	32	-	-

(Continua)

(Continuação)

Modalidades e subitens de cooperação internacional	Gasto total (R\$)	Gasto total (%)	Número de iniciativas	Gasto total com horas técnicas (R\$)	Número de horas técnicas
G – Custos administrativos	25.840.468,93	0,81	8	-	-
G01 – Custos administrativos não incluídos em outros lugares	25.840.468,93	0,81	8	-	-
I – Apoio a refugiados, solicitantes, pessoas protegidas	100.592.643,10	3,15	2	-	-
I02 – Apoio a refugiados/pessoas protegidas no Brasil (além do período de doze meses)	100.053.643,10	3,13	1	-	-
I03 – Apoio a refugiados/pessoas protegidas – em outros países de asilo	539.000,00	0,02	1	-	-
J – Doações em espécie	124.807.885,20	3,90	200	619.977,60	5.016
J01 – Doações em espécie	124.807.885,20	3,90	200	619.977,60	5.016
K – Pesquisa e desenvolvimento	63.914.044,56	2,00	761	629.999,52	9.168
K01 – Pesquisa e desenvolvimento (geral)	45.452.857,66	1,42	291	55.372,80	448
K012 – Pessoal de pesquisa	18.461.186,90	0,58	470	574.626,72	8.720
Total geral	3.197.106.797,00	100,00	8.056	10.713.321,15	78.319

Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

6 ARRANJOS E CANAIS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Seguindo uma tradição inaugurada pela primeira pesquisa Cobradi, a edição 2021 permaneceu focada na questão da cooperação prestada pelo Brasil em favor de prioridades de desenvolvimento em outros países. Se as primeiras pesquisas Cobradi tinham os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como um norte implícito, o novo ciclo 2021-2024 entende que “cooperação prestada” é qualquer iniciativa de cooperação brasileira que contribua efetivamente para o progresso dos ODS nos países parceiros do Brasil. É importante salientar que esses países parceiros não são necessariamente apenas os países em desenvolvimento. Conforme comentado para o caso da educação superior, na seção 3, e da necessidade de pensamento em rede, na seção 5 deste capítulo, é preciso caminhar para um entendimento holístico do que constitui um avanço para a Agenda 2030. Em outras palavras, e considerando o próprio espírito dos 5Ps emanados da Agenda 2030 (pessoas, planeta, paz, prosperidade e parceria), a cooperação prestada pelo Brasil deve forçosamente incluir as iniciativas com países em desenvolvimento e, igualmente, as parcerias com países desenvolvidos, as quais contribuem para o avanço da Agenda 2030 e são financiadas – direta ou indiretamente, e no todo ou em parte – pelo Brasil.

A visualização mais simples da ideia de “cooperação prestada pelo Brasil” no ciclo 2021-2024 da pesquisa Cobradi continua a ser aquela ligada à categoria

“arranjo de cooperação internacional”. O arranjo de cooperação Sul-Sul é por excelência o foco tradicional da pesquisa Cobradi. Iniciativas classificadas nesse arranjo são caracterizadas por parcerias diretas entre o Brasil e um ou mais países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul trilateral é um arranjo igualmente relevante para a cooperação prestada pelo Brasil. Nesse arranjo, a relação entre o Brasil e o(s) país(es) em desenvolvimento usualmente inclui um país desenvolvido e/ou um organismo multilateral que apoia as iniciativas de cooperação planejadas.

Menos trivial, todavia, é o arranjo de cooperação Sul-Norte, utilizado pela pesquisa Cobradi desde a sua edição 2019-2020. Conceitualmente, a combinação das palavras “Sul” e “Norte”, nessa ordem, para um arranjo de cooperação internacional, constituiria um oxímoro, uma vez que ações de CID são historicamente de países desenvolvidos (Norte) para países em desenvolvimento (Sul). Contudo, seja pela atipicidade de modalidades de cooperação internacional, como a educacional/científica, seja pela existência de diversos projetos entre o Brasil e países em desenvolvimento, os quais não podem ser caracterizados como “cooperação recebida pelo Brasil”, o arranjo Sul-Norte passou a fazer parte integral da pesquisa Cobradi desde o biênio 2019-2020.

Por seu turno, os impactos das contribuições obrigatórias e voluntárias do Brasil para organismos internacionais permanecem uma “caixa preta” em termos de distribuição dos benefícios para o avanço da Agenda 2030 e para a análise da cooperação prestada pelo Brasil. Um exame consistente sobre a relação entre os recursos empenhados pelo Brasil, em termos de contribuições na modalidade B de cooperação (contribuições financeiras a programas e fundos), depende necessariamente de transparência por parte das instituições internacionais sobre o efetivo empenho e o uso de tais recursos. Em face de tais dificuldades, a pesquisa Cobradi 2021 optou por caracterizar sob o título “outros arranjos” aquelas iniciativas que se referem a contribuições a instituições internacionais diversas. É importante lembrar que esse arranjo não se confunde com as contribuições diretas do Brasil para organismos internacionais cujas iniciativas são financiadas pelo Brasil em parte ou no todo, implementadas em território brasileiro, o que resulta em benefícios exclusivos para o país (Decreto nº 5.151/2004). Esse arranjo de cooperação ainda é entendido como “cooperação recebida” e, conforme discussão proposta na seção 5 deste capítulo, ainda não faz parte da pesquisa Cobradi.

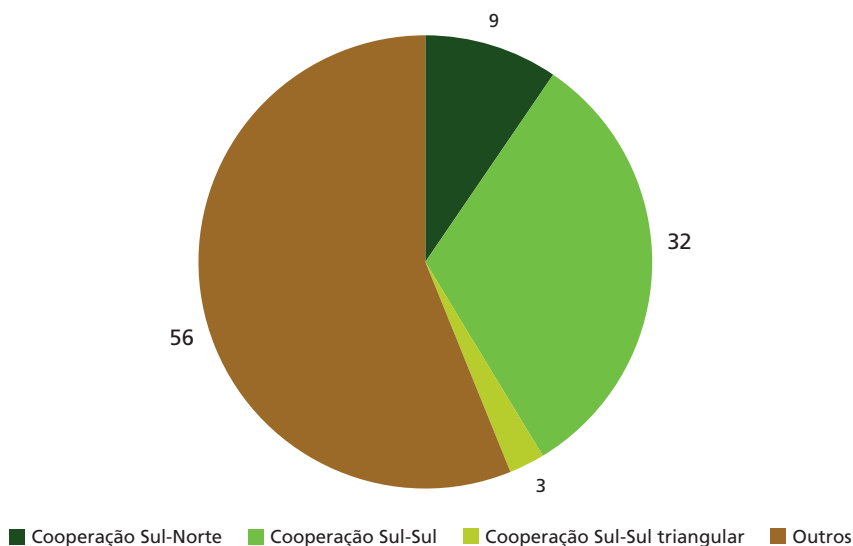
Alinhado aos dados já apresentados na última seção sobre os elevados valores de contribuições a organizações, programas e fundos pelo governo brasileiro, o gráfico 17 aponta “outros” como a categoria predominante entre os arranjos de cooperação internacional em 2021, concentrando 56% do total de gastos. Em seguida, as cooperações Sul-Sul e Sul-Sul triangular alcançaram 35% do total de gastos. Por fim, em 2021, o arranjo de cooperação Sul-Norte representou os 9%

restantes do gasto brasileiro em CID. Embora a maioria dos gastos em cooperação Sul-Norte esteja relacionada a bolsas pagas pelo Brasil a estudantes brasileiros em instituições estrangeiras, assunto que já foi objeto da seção 3 deste capítulo, a pesquisa identificou 25 iniciativas situadas essencialmente na modalidade de cooperação técnica internacional, reforçando a ideia de parcerias horizontais entre países desenvolvidos e o Brasil, conforme consta na seção 5 deste capítulo.

GRÁFICO 17

Gasto total por arranjo de CID (2021)

(Em %)

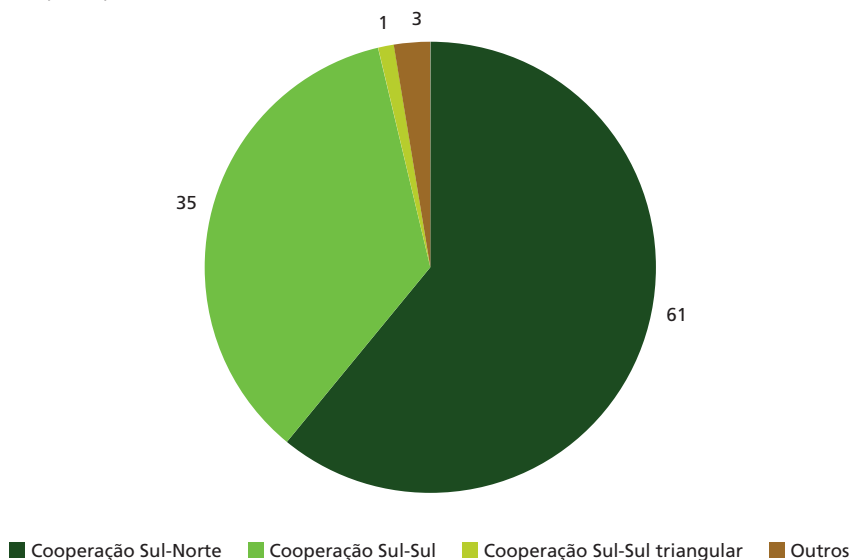


Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.

Elaboração dos autores.

A distribuição percentual dos arranjos de CID por iniciativa difere sobremaneira daquela referente aos gastos em virtude do elevado número de iniciativas relacionadas à modalidade “E – Bolsas de estudo e gastos com estudantes”. Logo, não é irrazoável que a alta porcentagem de 61% do total de iniciativas se caracterize pelo arranjo de cooperação Sul-Norte, uma vez que a maioria dos estudantes e dos pesquisadores brasileiros no exterior tiveram como destino países desenvolvidos, discussão que será retomada na seção 2 do capítulo 4 deste livro. No tocante às iniciativas relacionadas às cooperações Sul-Sul e Sul-Sul triangular, o percentual combinado de ambas correspondeu a 36% do total, ou seja, 2.939 iniciativas. Por fim, as demais categorias ligadas essencialmente a contribuições a organizações multilaterais alcançaram 3% do total, com 208 iniciativas em 2021. O gráfico 18 ilustra a distribuição percentual das iniciativas por arranjo de CID em 2021.

GRÁFICO 18
Iniciativas por arranjo de CID
 (Em %)



Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
 Elaboração dos autores.

Visando à produção de inferências descritivas mais acuradas sobre as características das iniciativas de cooperação nos quatro arranjos utilizados pela pesquisa, optou-se por trazer um cruzamento com a variável “canal”. Simplificando, canal é a instituição ou o grupo de instituições que efetivamente implementam a iniciativa de cooperação internacional. Essa variável possui uma classificação padronizada, que permite a categorização da(s) instituição(ões) implementadora(s) em nove categorias. Embora seja a primeira vez que tal classificação é utilizada, a pesquisa Cobradi 2021 computou dados para todas as nove categorias. O cruzamento entre arranjo e canal permite entender quais grupos de instituições são mais relevantes para a implementação das iniciativas de CID do Brasil. Assim, é possível fazer ao menos três inferências relevantes ao observar os dados da tabela 2.

- A cooperação educacional e científica do Brasil necessita de estudos mais aprofundados para revelar as dinâmicas e as diferenças nos arranjos Sul-Sul e Sul-Norte. Ao passo que o Brasil gasta cerca de R\$ 302 milhões em parcerias com instituições de ensino e pesquisa de países desenvolvidos, apenas um quinto desse valor é empenhado na implementação de iniciativas similares entre o Brasil e os países em desenvolvimento (R\$ 58.837.169,72).

- Ainda que ponderando a baixa participação de estados e municípios na pesquisa Cobradi ou mesmo as características desse arranjo de cooperação, o governo federal brasileiro permanece como o ente central que agrupa as instituições responsáveis pela condução da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do Brasil.
- Mais da metade da cooperação do Brasil é implementada a partir das estruturas de organismos, fundos e programas internacionais. A contribuição brasileira para esse tipo de arranjo/canal (Outros arranjos/40000 – Organizações multilaterais) alcançou R\$ 1.790.322.134, ou seja, 56,10% do gasto total com CID em 2021.

TABELA 2

Arranjos e canais de cooperação internacional (2021)

Arranjo de cooperação e canal de implementação	Gasto total (R\$)	Gasto total (%)	Número de iniciativas	Número de iniciativas (%)
Cooperação Sul-Norte	304.590.503,90	9,53	4.909	60,94
11001 – Governo federal	512.164,73	0,02	49	0,61
11002 – Governo estadual	51.825,02	-	2	0,02
20000 – ONGs e sociedade civil	10.268,16	-	1	0,01
30000 – PPPs e redes	1.080.000,00	-	1	0,01
40000 – Organizações multilaterais	19.688.856,00	0,01	2	0,02
51000 – Instituições de ensino ou pesquisa	302.739.357,40	9,47	4.854	60,25
Cooperação Sul-Sul	1.016.932.986,00	31,81	2.847	35,34
11001 – Governo federal	491.619.687,90	15,38	484	6,01
11002 – Governo estadual	2.444.985,49	0,08	8	0,10
11003 – Empresas públicas	368.734,64	0,01	2	0,02
11004 – Governo municipal	1.771.827,427	0,06	3	0,04
30000 – PPPs e redes	6.215,04	-	1	0,01
40000 – Organizações multilaterais	461.884.374,50	14,45	10	0,12
51000 – Instituições de ensino ou pesquisa	58.837.160,72	1,84	2.339	29,03
Cooperação Sul-Sul triangular	81.356.155,54	2,54	92	1,14
11001 – Governo federal	61.066.798,82	1,91	77	0,96
11004 – Governo municipal	121.132,6501	-	3	0,04
20000 – ONGs e sociedade civil	-	-	1	0,01
30000 – PPPs e redes	196.771,20	0,01	1	0,01
40000 – Organizações multilaterais	18.848.526,00	0,59	3	0,04
51000 – Instituições de ensino ou pesquisa	306.391,62	0,01	5	0,06
60000 – Instituições do setor privado	816.535,25	0,03	2	0,02

(Continua)

(Continuação)

Arranjo de cooperação e canal de implementação	Gasto total (R\$)	Gasto total (%)	Número de iniciativas	Número de iniciativas (%)
Outros Arranjos	1.794.227.152,00	56,12	208	2,58
11001 – Governo federal	2.196.433,54	0,07	3	0,04
40000 – Organizações multilaterais	1.790.322.134,00	56,00	171	2,12
51000 – Instituições de ensino ou pesquisa	1.708.584,46	0,05	34	0,42
Total	3.197.106.797,00	100,00	8.056	100,00

Fonte: Pesquisa Cobradi 2021.
Elaboração dos autores.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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.

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).

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.

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.

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 – nota de política social 1. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 519-538, 2022.

SÁ, E. B. de. *et al.* Saúde. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 111-166, 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 (Datasus). **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 JÚNIOR, J. R. de C. *et al.* Visão geral da conjuntura – dezembro de 2021. **Carta de Conjuntura**, n. 53, nota 27, out.-dez. 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.

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.

