

NOVOS RUMOS DA PESQUISA COBRADI: SUBSÍDIOS AO DIMENSIONAMENTO DOS GASTOS

João Brígido Bezerra Lima¹
José Romero Pereira Júnior²

SINOPSE

Este artigo apresenta a abordagem metodológica a ser adotada no dimensionamento de gastos do governo federal com atividades da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) a partir da publicação do 5º Relatório Cobradi. Reconhecendo o contexto de reformulação da política de governança da administração pública federal e as mudanças conjunturais no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, apresenta uma síntese dos avanços, os limites do levantamento de gastos realizado até o momento e as linhas gerais da metodologia empregada no novo dimensionamento, a ser publicado proximamente. Indica, nesse sentido, a adoção de uma leitura que aproxime o processo de coleta de informações dos sistemas existentes de acompanhamento da execução do orçamento federal, em complemento ao diálogo já existente com os pontos focais em cada unidade executora, conferindo maior transparência e inteligibilidade ao dimensionamento dos gastos da Cobradi.

Palavras-chave: cooperação internacional para o desenvolvimento; gastos públicos; orçamento federal; Brasil.

ABSTRACT

This article presents the methodological approach to calculate Brazil's federal government expenditures with cooperation for international development (Cobradi), which will be used from the 5th Cobradi Report on. In a context in which the federal government is reformulating various policies, and in which there are changes in the area of international cooperation for development, the article summarises the advances and limitations of the surveys carried out so far. In addition, it presents a general outline of the methodology to be employed in the new report. In this sense, it introduces a perspective in which the process of gathering information becomes closer to existing systems for monitoring the federal budget's execution. This will add to the existing dialogue with focal points in different segments of the government, providing greater transparency and clarity on the measurement of expenditures on cooperation for international development.

Keywords: international cooperation for development; public spending; federal government budget; Brazil.

JEL: F55.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar, de maneira sintética, a abordagem metodológica adotada na elaboração do 5º Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), em especial no que tange aos gastos do governo federal com a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Nesse sentido – e considerando os limites desta publicação –, traz, de modo sucinto, uma descrição do percurso da pesquisa que ora aponta para um mais próximo diálogo com o Orçamento da União na captura dos gastos referentes à Cobradi.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea; professor de relações internacionais na Universidade Católica de Brasília.

A opção por focar a dimensão de gastos e as escolhas metodológicas adotadas ao longo da pesquisa (que tem no relatório seu principal resultado) não significa, contudo, negar a importância do diálogo com fontes secundárias ou com o cenário mais amplo de transformações no campo da CID. Impõe, entretanto, respeitando o recorte proposto, deixar para um outro momento o aprofundamento de tais aspectos.

Os estudos da Cobradi passaram a integrar a agenda de pesquisas do Ipea em 2010. Desde então, o governo federal divulga dados e informações sobre cooperação internacional realizada pelo Brasil (Ipea e ABC, 2010; 2013; 2016; 2018) e disponibiliza série histórica com dados do período 2005-2016 em meio eletrônico de livre acesso. O Relatório Cobradi, principal publicação dessa agenda, tornou-se documento referencial de apoio aos órgãos públicos federais que atuam na CID, trazendo à luz informações, conhecimentos e propostas implementadas pela administração pública federal na perspectiva de subsidiar a gestão e o acompanhamento das iniciativas de cooperação internacional no âmbito do governo federal.

Em âmbito internacional, as publicações oficiais do governo brasileiro sobre a Cobradi são referenciadas e têm amplo reconhecimento em diversos países e instituições internacionais com longa e destacada atuação no tema, ensejando a participação do governo brasileiro e do Ipea, em particular, em debates internacionais sobre o assunto, como aqueles ocorridos na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), para citar apenas um exemplo.

No momento em que se parte para a formulação do 5º Relatório Cobradi, incluem-se entre essas discussões diretrizes e recomendações das Nações Unidas constantes do documento final da Segunda Conferência de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul, realizada em Buenos Aires em março deste ano,³ notadamente quanto ao compartilhamento de conhecimentos e experiências que consubstanciem o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Este debate é fundamental e tende a impactar a formulação e análise das práticas brasileiras colocadas à disposição da comunidade internacional mediante a Cobradi, vislumbrando-se, inclusive, a possibilidade de leituras que possibilitem a interação com as metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O tema, porém, além de incipiente, escapa ao escopo deste artigo, haja vista seu foco nos gastos do governo federal.

As linhas gerais dos novos rumos da pesquisa Cobradi, relativas ao dimensionamento de gastos do governo federal com a cooperação internacional, são apresentadas a seguir, após breve contextualização.

2 OS NOVOS RUMOS DA PESQUISA COBRADI: UM CONTEXTO

Dois movimentos ajudam a compreender os novos rumos da pesquisa Cobradi, no momento de formulação do quinto relatório: o reforço da missão original do Ipea, em um contexto de reformulação da política de governança da administração pública federal; e mudanças conjunturais no campo da CID, com destaque para as recomendações da conferência de Buenos Aires (PABA+40) e para a afirmação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Se, como afirmado anteriormente, uma análise mais detida do segundo aspecto (movimento) escapa ao escopo deste texto, importa observar, sobre o primeiro aspecto, que o Relatório

3. Essa conferência foi realizada em comemoração aos quarenta anos do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), sendo nomeada PABA+40.

Cobradi se ajusta às diretrizes vigentes para a governança pública, entendida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017).

Reforça, ademais, as finalidades estatutárias do instituto de

promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dar apoio técnico e institucional ao governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução de problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro (Brasil, 2010).

Da compreensão da atuação internacional das agências do governo federal à dinâmica da difusão do acervo de conhecimentos científicos e tecnológicos, tem-se buscado entender o significado das ações levadas a cabo pelo país em seus esforços para a CID para além do dimensionamento de gastos da União com o financiamento dessas ações. Destaque-se, nesse sentido, o entendimento de que, embora a Cobradi implique gastos para sua materialização, a maior riqueza da cooperação brasileira – e sua maior contribuição – repousa no acervo de práticas colocadas à disposição da comunidade internacional, de onde se poderá derivar o esperado resultado em termos de desenvolvimento.

A evolução do estudo abandonou definições preconcebidas e alheias à realidade brasileira,⁴ e, mantendo-se no âmbito do balizamento estabelecido na arquitetura internacional para o tema, demarcou três objetivos: *i*) desenvolver metodologia para o dimensionamento do gasto público; *ii*) caracterizar e sistematizar as práticas da cooperação fundadas no repertório de conhecimentos técnicos e científicos desenvolvidos pelos entes públicos que atuam na cooperação internacional; e *iii*) analisar a efetividade da Cobradi.

Esse esforço do Ipea ocorre em meio às recentes discussões mundiais sobre medidas adicionais a serem adotadas na condução da cooperação internacional, porém difere ao buscar soluções práticas e ajustadas à realidade orçamentária brasileira, fonte de financiamento das atividades da Cobradi.

Destaquem-se, nesse sentido, os esforços envidados na formulação de uma nova abordagem para o dimensionamento de gastos.

3 DIMENSIONAMENTO DE GASTOS NO 5º RELATÓRIO COBRADI

De maneira condizente com sua missão de aprimorar as políticas públicas nacionais, o Ipea passou a incorporar ajustes e aperfeiçoamentos amparados na experiência de dez anos de levantamentos realizados no país e na percepção dos limites das abordagens proporcionadas pelos modelos adaptados de tradicionais provedores para a compreensão das novas dinâmicas da cooperação internacional. É nesse contexto que surge a iniciativa de repensar a abordagem metodológica dos estudos Cobradi.

4. A adoção de rótulos como cooperação técnica, educacional ou humanitária, para citar alguns exemplos, embora aproximasse a Cobradi de leituras (modalidades) consagradas internacionalmente, distanciava o leitor da realidade brasileira, haja vista a inexistência de tais rótulos no orçamento da República. Nesse sentido, acabava por prejudicar um dos objetivos da publicação: contribuir para maior transparência dos gastos públicos nessa área.

3.1 O estado da arte

Em termos de gastos, o Relatório Cobradi reafirma o compromisso do governo brasileiro em dar transparência aos gastos do governo federal, como também o esforço de proporcionar maior acessibilidade aos gastos brasileiros com a CID. Ao optar por uma leitura centrada nos órgãos públicos federais responsáveis pelos gastos do governo federal com a Cobradi (Ipea e ABC, 2018), a pesquisa aproxima-se dos meios oficiais de execução orçamentária e da legislação que regula gastos do governo federal, abdicando de categorias artificialmente criadas, sem eco no orçamento federal brasileiro.

A leitura proposta até o momento decorreu da aplicação do método de coleta e do diálogo permanente com os órgãos executores (e não de uma leitura direta dos sistemas de acompanhamento da execução orçamentária), permitindo a apropriação daquilo que foi efetivamente gasto e das ações efetivamente realizadas pelo governo brasileiro com a CID.⁵

Nesse sentido, os relatórios Cobradi inovaram ao agregar, em um só documento, o que há de mais substantivo nos esforços de cooperação internacional envidados pelo governo brasileiro, apresentando pela primeira vez uma abordagem abrangente dessas iniciativas e dos gastos e práticas a elas associados. A publicação mais recente, que cobre o período 2014-2016, apresenta os gastos em torno de quatro conjuntos de dados, relacionados a seguir:

i) a série histórica dos gastos; *ii)* a participação nominal e relativa de cada órgão do governo federal no total do gasto ao longo do triênio 2014-2016; *iii)* a alocação de recursos para a promoção do desenvolvimento internacional com os parceiros, a partir da abrangência geográfica e da lateralidade; e *iv)* a análise da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) a partir dos diferentes tipos de gastos (Ipea e ABC, 2018, p. 265).

Apresenta, assim, possibilidades distintas de leitura, mais próximas da realidade brasileira, na medida em que contribui para desfazer a impressão de repasse (fluxos) de recursos do governo federal a outros países, algo que no Brasil não ocorre senão esporadicamente e mediante autorização do Congresso Nacional. Avança, também, ao superar a apresentação de gastos em modalidades, haja vista a impossibilidade de sustentação dessa leitura tendo-se por base a execução orçamentária federal.

Esbarra ainda, contudo, na dificuldade em refletir programas, ações ou tipos de despesas específicas para cooperação para o desenvolvimento internacional, por exemplo, categorias de gastos identificáveis nos sistemas de gastos do governo federal, comprometendo uma leitura mais direta das fontes, dos órgãos executores e dos caminhos percorridos entre a previsão na lei orçamentária e sua execução materializada nas formas da Cobradi.

3.2 Um novo caminho

O ponto de partida para uma maior convergência entre o dimensionamento de gastos da Cobradi e a linguagem orçamentária é a aproximação do grupo de pesquisa do Ipea aos técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a quem compete

o papel de coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual da União (LOA), compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade

5. É interessante lembrar que, até as publicações oficiais sobre a Cobradi, não havia no governo federal publicações consolidadas sobre o assunto. As escassas iniciativas na área esbarravam na ausência de registros sistematizados, na falta de um entendimento comum e de uma nomenclatura padronizada e em dificuldades para a identificação e o registro de valores.

social; estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade; e proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária.⁶

Afinal, “é no Orçamento que o cidadão identifica a alocação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de tributos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no Orçamento”.⁷

Nesse sentido, vale destacar que, no Brasil, os gastos do governo federal são regulados pela LOA, que direciona os dispêndios da União e estabelece os limites do uso de recursos do Tesouro Nacional. Assim, como já constatado anteriormente,

as despesas orçamentárias destinadas aos gastos na Cibradi são financiadas com recursos do Tesouro Nacional e compreendem dispêndios com salários, material de consumo, pagamento de diárias, contribuições a organismos internacionais e doações classificadas segundo determinação das leis de diretrizes orçamentárias vigentes (Ipea e ABC, 2018, p. 16).

É natural, portanto, explorar a aproximação como uma primeira e mais abrangente porta de entrada para os gastos do governo federal com a CID.

A partir do 5º Relatório Cibradi, o ponto de partida para o dimensionamento dos gastos do governo federal com a cooperação brasileira passa a ser a leitura da LDO, da LOA e dos sistemas responsáveis pelo acompanhamento da execução do Orçamento da União, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). A partir deles, é possível compor um quadro inicial de gastos do governo federal com atividades internacionais a ser apresentado às instituições parceiras, que, então, poderão contribuir com a seleção daquelas atividades e gastos que comporão o Relatório Cibradi.

Vale destacar, por oportuno, que o compromisso assumido com o registro daquilo que de fato foi executado (gasto) permanece inalterado, servindo a consulta à LOA e à LDO para um primeiro balizamento da trajetória a percorrer no dimensionamento de gastos com a Cibradi.

Embora pontualmente seja possível identificar no SIAFI indicações que sugerem o direcionamento de recursos à cooperação internacional (como nos casos de contribuições para organismos internacionais ou a indicação de diárias e passagens internacionais), o uso de servidores públicos e/ou pesquisadores financiados com recursos federais e o recorte proposto pelos estudos – que considera o esforço brasileiro de atuar para o desenvolvimento internacional, não computando aspectos atinentes à cooperação técnica internacional prestada ao Brasil – implicam a necessidade de qualificar a leitura dos gastos para identificar aqueles referentes à Cibradi.

Nesse sentido, a adoção de uma estratégia que privilegie o estabelecimento de pontos focais e redes de apoio em cada um dos órgãos engajados na Cibradi mostra-se essencial na condução da pesquisa, possibilitando “articular e mobilizar recursos internos que o viabilizassem; assegurar permanente contato e comunicação com a coordenação da Cibradi/Ipea; e centralizar informações e verificar consistência” (Ipea e ABC, 2018, p. 17).

Dois objetivos passam, então, a orientar o diálogo entre os pesquisadores do Ipea e suas contrapartes nos demais órgãos da administração pública federal (os pontos focais): *i*) o mapeamento das atividades internacionais dos órgãos da administração direta, fundacional e autárquica do

6. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/sof>>.

7. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/sof>>.

governo federal; e *ii*) o levantamento das despesas pagas com recursos da União, segundo unidades de execução orçamentária.

O primeiro passo rumo à qualificação das informações gerais sobre gastos apresentadas pela SOF é, assim, a elaboração de lista de atividades internacionais desenvolvidas pelas instituições públicas federais, com vistas a identificar aquelas que compõem a Cobradi. A partir da caracterização das atividades e de sua descrição, é possível também identificar os indicadores de gastos a serem cotejados com os dados retirados do orçamento federal, compondo o dimensionamento de gastos com a Cobradi.

De forma complementar ao uso do SIAFI, a consulta ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) ajudará na seleção das informações de gastos referentes à Cobradi na medida em que possibilitará a apropriação precisa, por exemplo, do número de dias de afastamento dedicados à atividade da Cobradi, possibilitando o cálculo do gasto com as horas técnicas, diárias e passagens.

Destaque-se que os registros próprios de cada órgão (a começar pela lista de atividades internacionais) ajudarão a compor um quadro mais completo dos gastos com a Cobradi, haja vista seu papel de filtro de leitura para as informações retiradas do orçamento federal. Somente a partir da qualificação das informações disponíveis nos sistemas de registro de gastos públicos federais será possível legitimar o dimensionamento de gastos a partir dessa nova abordagem.

Compatível com tal premissa, a apresentação dos dados referentes a esses gastos não pode senão se dar, nesse contexto, por instituições (responsáveis pela execução orçamentária), sinalizando, ademais, o número de horas técnicas empenhadas na Cobradi e o alcance geográfico e institucional da atuação internacional dos órgãos públicos federais, bem como as formas de materialização dessa atuação por parte dos órgãos da administração pública federal na Cobradi.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao pensar novos e mais sofisticados meios de normalizar o dimensionamento dos gastos da Cobradi, conferindo-lhe maior transparência e inteligibilidade, os estudos da cooperação brasileira indicam a adoção de uma leitura que aproxime o processo de coleta de informações dos sistemas existentes de acompanhamento da execução do orçamento federal, em especial SIAFI, SIAPE e SCDP.

O novo procedimento, que estabelece como ponto de partida a leitura da execução orçamentária da União com atividades internacionais, contribui, nesse sentido, para fortalecer um dos objetivos primordiais da pesquisa desenvolvida pelo Ipea: o de dar transparência aos gastos públicos com a Cobradi, permitindo identificar, diretamente, as fontes onde se inscrevem os recursos usados na cooperação brasileira.

Tal abordagem sugere não apenas o reforço da parceria que ora se desenha com a SOF, mas, também, o acerto da opção por se trabalhar com pontos focais em cada um dos órgãos parceiros. Afinal, é a partir da leitura por eles proposta que se poderá filtrar os dados gerais da execução do orçamento federal, qualificando o dimensionamento dos gastos.

A adoção dessa nova estratégia de entrada permitirá, ademais, organizar as informações de maneira mais aproximada daquela disponível nos sistemas federais, bem como pensar novos indicadores que, atrelados aos gastos, aprofundem a leitura sobre a Cobradi.

Consolidada a nova estratégia, ancorada na leitura da execução do orçamento federal pelas lentes da cooperação brasileira, será possível devotar mais amplos e consistentes esforços à análise das práticas brasileiras compartilhadas mediante a Cobradi. Ao definir os novos rumos da pesquisa Cobradi no que tange ao dimensionamento de gastos, abrem-se as portas para uma mais ampla e profunda discussão sobre as práticas, ou seja, o repertório de conhecimentos científicos e técnicos disponibilizados pelo Brasil por meio da Cobradi, assim como para a abordagem da sustentabilidade dessas.

Vale destacar, nesse sentido, que paralelamente ao desenvolvimento do novo método de dimensionamento dos gastos com a Cobradi, o grupo de pesquisadores do Ipea tem trabalhado com o desenvolvimento da dimensão das práticas. Afinal, nelas reside a essência da contribuição brasileira para o desenvolvimento internacional. Nelas também repousa a possibilidade de um diálogo profícuo com os movimentos que ora ocorrem no campo da CID, seja no sentido de estabelecer novos indicadores, seja no sentido de interpretar os esforços nacionais à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Tal discussão, porém, escapa ao escopo deste texto e deverá ser retomada oportunamente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 mar. 2010.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2017.

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

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

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013**. Brasília: Ipea; ABC, 2016.

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

