

Recebido em: 16/3/2020

Avaliado em: 21/4/2020

Aprovado em: 20/5/2020

O BRASIL, A OCDE E O TOSSD: POLÍTICAS DE MENSURAÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM DEBATE

José Alejandro Sebastian Barrios Díaz¹

Resumo: Nas últimas décadas, a cooperação Sul-Sul tem crescido em termos de volume e alcance geográfico e se manifesta em múltiplas abordagens, classificações e estratégias utilizadas por países em desenvolvimento. Nos anos 90, identifica-se o surgimento de países emergentes de renda média e renda média alta como atores políticos e provedores de cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse sentido, para atuar na política internacional, esses países desenvolvem esforços conjuntamente, como projetos de desenvolvimento, processos de integração econômica, projetos de infraestrutura, fundos de investimentos e outras áreas chave do desenvolvimento. O objetivo do artigo é apresentar preliminarmente um debate sobre as políticas de mensuração de cooperação internacional no Brasil a partir de um olhar sobre dois modelos: o dimensionamento de gastos cuja metodologia foi estabelecida pelo relatório Cobradi e a medida estatística internacional da OCDE, o TOSSD.

Palavras-Chave: Política Externa Brasileira, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, TOSSD

Abstract: In the last few decades, South-South cooperation has grown in terms of volume and geographic reach and is manifested in various approaches, statistics and strategies used by developing countries. In the 1990s we saw the coming of emerging middle and upper middle income countries as political actors and providers of international development cooperation is identified. In this sense, to act in international politics, these countries developed joint actions, such as development projects, economic integration processes, infrastructure projects, investment funds and other key areas of development. The objective of the article is to preliminarily present a debate on the measurement policies of international

¹ Doutor em Relações Internacionais, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e docente do Instituto de Ensino Superior de Brasília.

cooperation in Brazil from a twofold perspective: the brazilian view, established by the Cobradi report and the international statistical measure of the OECD, the TOSSD.

Key-words: Brazilian Foreign Policy; Development Cooperation; TOSSD.

Introdução: O Brasil, a OCDE e as políticas de mensuração de cooperação internacional – agendas e debates

A mensuração da cooperação internacional dos países em desenvolvimento e emergentes é um processo novo que está em curso em países como México², Costa Rica³, Brasil⁴, Nigéria, alguns países da União Africana⁵ e outros. Esse processo de mensuração é chave para dar visibilidade aos recursos investidos pelos governos e para apresentar a visão estratégica de cada país sobre suas iniciativas de cooperação.

No entanto, a cooperação entre os países do Sul não é nova no contexto internacional e está sendo formulada desde a segunda metade do século XX, com o início dos processos das descolonizações afro-asiáticas (AYLLÓN, 2014). Seu momento fundacional e suas origens remetem à ambiciosa Conferência de Bandung, em 1955, que firmou os princípios que continuam mobilizando o discurso da cooperação entre países do Sul Global no século XXI.

É importante observar que a noção de Terceiro Mundo e de Sul começa a se estabelecer com os princípios políticos de Bandung, como autodeterminação e respeito aos assuntos internos dos países em contexto de Guerra Fria (ACHARYA & SENG, 2008; SANTOS & MENESES, 2009). A cooperação entre esses países torna-se o processo de interação econômica, comercial, social, técnica etc. que se estabelece entre parceiros de países em desenvolvimento e oferece vantagens mútuas.

² Ver informe de 2017 em <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>. Acesso em 29 de junho de 2020.

³ O país criou um Guia para determinar o valor de seus gastos em cooperação internacional. Disponível em: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qgxofhWgQAeKYWMeofYBvQ>. Acesso em 29 de junho de 2020.

⁴ Ver os relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32420&Itemid=343. Acesso em 29 de junho de 2020.

⁵ Parte dos países da União Africana criaram o First African South-South Cooperation Report em 2019. Para mais informações, vide <https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/library/reports/first-african-south-south-cooperation-report.html>. Acesso em 29 de junho de 2020.

Em largos traços, é nos anos 1950 e 1960, com a Conferência dos Não-Alinhados (1961) e o estabelecimento do Grupos dos 77 (1964) que se produzem as agendas para construir consensos entre os países em desenvolvimento. Nessa esteira surge o Plano de Ação de Buenos Aires de 1978, na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento⁶, que lança o conceito de Cooperação Sul-Sul e cria-se Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul⁷ localizada no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (MAWDSLEY, 2012).

Assim, uma possível definição de cooperação Sul-Sul é das Nações Unidas

South-South cooperation is a broad framework of collaboration among countries of the South in the political, economic, social, cultural, environmental and technical domains. Involving two or more developing countries, it can take place on a bilateral, regional, intraregional or interregional basis. Developing countries share knowledge, skills, expertise and resources to meet their development goals through concerted efforts. Recent developments in South-South cooperation have taken the form of increased volume of South-South trade, South-South flows of foreign direct investment, movements towards regional integration, technology transfers, sharing of solutions and experts, and other forms of exchanges (UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION)⁸.

Nas últimas décadas, a cooperação Sul-Sul tem crescido em termos de volume e alcance geográfico e se manifesta em múltiplas abordagens, classificações e estratégias utilizadas por países em desenvolvimento (MILANI, 2014). Cumpre ainda observar que a cooperação Sul-Sul torna-se expressão da parceria de países que não aderem às definições e métricas comuns, enfatizando exatamente a diversidade e a pluralidade das experiências históricas que mobilizam diferentes atores e priorizam agendas temáticas com base em motivações políticas e desenhos institucionais variados.

⁶ Ver o documento final da reunião de 1978 em <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/>. Acesso em 25 de junho de 2020.

⁷ Para mais informações, vide <https://www.unsouthsouth.org/>. Acesso em 25 de junho de 2020.

⁸ Disponível em <https://www.unsouthsouth.org/about/about-sstc/>. Acesso em 25 de junho de 2020.

De fato, a falta de definições comuns significa que os esforços de mensuração são prejudicados pela não existência de padrões compartilhados para criar sistemas estatísticos da cooperação Sul-Sul, prevalecendo a heterogeneidade e a fragmentação de dados. Isso porque o assunto é terreno estratégico para os governos.

Nesse sentido, Besharati (2019) entende que a "mensuração da cooperação Sul-Sul é, acima de tudo, um assunto altamente político". No caso particular do Brasil, por exemplo, existe metodologia consolidada de dimensionamento consolidada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicada no relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). No contexto de uma possível adesão do país ao novo mecanismo de mensuração internacional conhecido como *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), seria importante considerar as consequências políticas de adotar tal metodologia em detrimento da experiência nacional.

O objetivo do artigo é apresentar preliminarmente um debate sobre as políticas de mensuração de cooperação internacional no Brasil a partir de um olhar sobre dois modelos disponíveis: o dimensionamento de gastos cuja metodologia foi estabelecida pelo relatório Cobradi e a medida estatística internacional da OCDE, o TOSSD. O debate se justifica na medida em que há interesse, pelo governo federal, na adesão do país à organização com sede em Paris⁹.

O foco da análise é sobre as questões políticas da mensuração e não sobre os valores, métricas ou fórmulas envolvidas no processo de quantificar. Isso porque as decisões políticas determinam o que deve ser mensurado. É um exercício analítico preliminar, porque o Brasil de fato ainda não entrou na OCDE, nem assumiu compromissos no TOSSD, de maneira que é um texto feito para levar perguntas sobre essa possibilidade e refletir sobre as consequências, de natureza mais geral, para o Brasil.

O artigo está estruturado em três partes, iniciando o texto com reflexão sobre política exterior do Brasil e da mensuração da cooperação internacional no país; seguindo-se de caracterização do TOSSD e das agendas globais às quais está vinculado, ou seja, a Agenda de Ação de Addis Ababa (2015) e os Objetivos de Desenvolvimento

⁹ O governo federal criou o cargo de Assessor Especial de Relacionamento Externo para cuidar do ingresso na OCDE. Para mais informações, vide <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.205-de-22-de-janeiro-de-2020-239407201>. Acesso em 29 de junho de 2020.

Sustentável da Agenda 2030 (2015); para identificar os pontos de aproximação e distanciamento com a realidade brasileira.

Cooperação internacional na política externa do Brasil: trajetória política e estratégias de mensuração

Esta parte apresenta a relação entre política exterior brasileira e cooperação internacional e enquadra o relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional como exercício de autonomia e de fortalecimento da transparência do Estado brasileiro no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

De acordo com Cervo (2008, p. 8), a política externa é um cálculo estratégico de um país sobre sua inserção internacional, que condiciona sua margem de manobra na política internacional, entendida como

(...) a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses. O elevado grau de determinação externa de uma diplomacia pode ser observada em sua dimensão global, regional e bilateral (CERVO, 2008, p.10).

Nesse sentido "cabe à política exterior agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global (...), isto é, de prover o conteúdo da diplomacia desde uma perspectiva interna" (CERVO, 2008). A política exterior tem que traduzir interesses nacionais em ação internacional e busca obter ganhos. E, a política exterior do Brasil é formulada em uma plataforma governamental, para um período de quatro ou oito anos. No entanto, existem elementos de maior duração, como princípios, valores, identidades e visões de mundo que obedecem aos interesses de um Estado nas relações internacionais. A cooperação internacional é um deles¹⁰.

¹⁰ Vide o artigo 4 da Constituição Federal.

No caso particular do Brasil, podemos observar, seguindo Lampreia (1995, p.10-11), para o qual:

A política externa tem procurado sistematicamente promover as iniciativas que nos permitam melhorar as condições de nossa inserção internacional. Isso se traduz por resultados mensuráveis: acesso a mercados, a tecnologias, investimentos, a cooperação externa; e melhor participação no processo decisório internacional, compatível com as dimensões do país e com seus interesses globais" LAMPREIA, 1995, p.4).

Em largos traços, a cooperação internacional oferecida pelo Brasil tem antecedentes difusos desde os anos 1960 e 1970. Entretanto, é a partir do início do século XXI que ocorre uma mudança significativa na maneira como o Brasil se apresenta à comunidade internacional, processo acompanhado pelo aumento do orçamento público federal destinado à cooperação internacional. Isso porque, de acordo com Milani *et al*, (2014), a cooperação brasileira em 2005 figurava entre os US\$ 150 milhões. No fim dessa década, em 2010, o país gastou US\$ 923 milhões com cooperação internacional.

Cabe ressaltar que o Brasil não é um doador líquido de capitais, não tem uma política de cooperação internacional com marco legal estabelecido e a cooperação não é uma prioridade em termos de gastos, apesar de ser reconhecida em vários países. Isso implica em grandes desafios para aplicar a metodologia Cobradi. Para o TOSSD, os desafios são ainda maiores.

Em termos geográficos, a cooperação brasileira se concentra em duas regiões: o continente africano e a América Latina – Moçambique, Estados Unidos, Haiti, Cuba e Guatemala representaram, entre 2014-2016, 52% dos gastos do período (Brasil, 2018, p.273). Essa concentração de projetos tem a ver com as diretrizes da política externa brasileira e os interesses estratégicos de empresas em processos de internacionalização.

Sobre o relatório Cobradi, foram publicadas cinco versões ao longo de dez anos de anos de experiência no levantamento, dimensionamento e caracterização dos gastos do governo federal na cooperação internacional para o desenvolvimento. Os cinco relatórios com dados oficiais da Cobradi publicados até o momento (o relatório 2020 está no prelo) apresentam quantificação de gastos públicos estruturados de acordo com modalidades

internacionais (cooperação técnica, cooperação humanitária, concessão de bolsas de estudo e treinamentos, dentre outras), organizados por região e país e instituições nacionais.

A tabela 1 a seguir resume a discussão metodológica do Cobradi em aspectos chave. Em síntese, o método de pesquisa tem sido levantar os gastos juntos à ABC e demais instituições, a partir de incursões da equipe de pesquisa no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal para conhecer os tetos que cada instituição gastou em determinado ano.

Tabela 1 – Aspectos chave da metodologia Cobradi

Relatório	Data	Método	Aspectos chave
Cobradi 2005-2009 ¹¹	2010	Primeiro capítulo (03 páginas) sobre o método, baseado em pontos focais e na noção de alcançar a “totalidade” das instituições nacionais que atuam na cooperação internacional. Atualmente essa noção foi abandonada.	Guia de Orientações Básicas do levantamento para as instituições. O procedimento inicial é o levantamento, isto é, solicitar e analisar os registros da ABC sobre iniciativas de cooperação técnica; seguidas de entrevistas e reuniões em grupos com instituições e análise de dados.
Cobradi 2010 ¹²	2013	Não tem capítulo sobre método	Idem.
Cobradi 2011-2013 ¹³	2017	Não tem capítulo sobre método.	Adiciona série histórica desde 2005 para comparação.
2014-2016 ¹⁴	2018	Primeiro capítulo (05 páginas) sobre o método.	Adiciona o conceito de hora técnica, de mapeamento e de legitimação dos textos (leitura crítica pelas instituições para cancelar o texto produzido pelo Ipea).
2017-2018 (no prelo).	2020	Primeiro capítulo (06 páginas) sobre método.	Levantamento de gastos efetivamente realizados diretamente com as

¹¹ Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf. Acesso em 15 de junho de 2020.

¹² Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19070&Itemid=343. Acesso em 15 de junho de 2020.

¹³ Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30412&Itemid=424. Acesso em 15 de junho de 2020.

¹⁴ Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181219_cobradi_2014-2016.pdf. Acesso em 15 de junho de 2020.

			instituições. Apresenta tipologia de gastos. O dimensionamento e caracterização de gastos ocorre de maneira semelhante. Define as variáveis de interesse (p.17) Identifica o cálculo de hora técnica.
--	--	--	--

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em termos de gastos, as atividades da cooperação internacional do Brasil se realizam com recursos do Tesouro Nacional e, pelo fato de o Brasil não fazer subvenções e doações de dinheiro em espécie, os gastos do Estado brasileiro são identificados nos salários de servidores públicos e colaboradores, diárias e passagens, contribuições à organizações internacionais e gastos administrativos, bolsas de estudo e treinamento.

Um dos desafios da política externa nesse sentido é a coordenação das atividades que figuram como as agendas da cooperação internacional do Brasil, sobretudo se o país tiver interesse em adotar o TOSSD, discutido a seguir.

O TOSSD na perspectiva das agendas globais de desenvolvimento: Adis Ababa e Agenda 2030

Esta sessão apresenta o TOSSD, em sua dimensão política a partir de sua relação com duas agendas globais, a Agenda de Ação de Adis Ababa e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

O financiamento da cooperação internacional para o desenvolvimento foi objeto da *Addis Ababa Action Agenda*¹⁵ (4A) de 2015, uma normativa fundamental na construção de consensos globais no campo da cooperação e seu financiamento e, portanto, na sua mensuração. De fato, o ano de 2015 foi chave: a Agenda da Addis Ababa realizou-se em julho, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou os ODS em setembro e a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas em dezembro.

¹⁵ Para mais informações, vide <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35> . Acesso em 29 de junho de 2020.

Antes da adoção dos ODS, algumas respostas deveriam ser respondidas: quem vai pagar pela cooperação para o desenvolvimento? Como? Quais são as principais áreas do desenvolvimento? Qual o lugar dos fluxos privados no desenvolvimento internacional?

De fato, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são o principal instrumento de formulação de políticas públicas em nível internacional. A agenda criada pelos ODS estabelece padrões, regras e define os limites daquilo que importa em termos de políticas públicas, mercado, desenvolvimento etc.

Em setembro de 2015, os 17 ODS foram aprovados no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas com o lema de *No One Will be Left Behind*, estabelecendo a ambiciosa Agenda 2030 e suas 169 metas “integradas” e “indivisíveis” e indicadores globais para acompanhamento e avaliação. De acordo com Melamad (2012)¹⁶, os ODS podem ser considerados uma das iniciativas mais abrangentes para incorporar metas de combate à desigualdade na agenda do desenvolvimento internacional.

O TOSSD foi desenvolvido como uma resposta da OCDE aos acordos feitos em 2015 para formular uma agenda global de desenvolvimento e um instrumento de mensuração dos recursos públicos e privados, nacionais e internacionais a favor dos ODS.

Atualmente a OCDE tem quase sessenta anos de experiência e tem 37 países membros, sendo o último a entrar a Colômbia. A OCDE mantém relações globais com “parceiros-chave” e relações próximas com África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia¹⁷.

Em junho de 2017 o governo brasileiro pediu adesão à OCDE e em 2018 a OCDE e o Brasil “lançaram um projeto conjunto para examinar as semelhanças e divergências” nas abordagens de ambos para avaliar “efeitos tributários das transações internacionais entre empresas vinculadas” aprofundando o engajamento do país em questões tributárias internacionais¹⁸.

O pedido do Brasil de adesão é considerado pela organização “um sinal de que o país está pronto para consolidar ainda mais sua agenda de reformas” (OCDE, 2018). É

¹⁶ MELAMAD, Claire. Putting inequality in the post-2015 picture. Overseas Development Institute. London: 2012. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7599.pdf>. Acesso em 4 de dezembro de 2018.

¹⁷ Para mais informações, vide <http://www.oecd.org/global-relations/keypartners/>. Acesso em 29 de junho de 2020.

¹⁸ Disponível em <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/declaracao-conjunta-projeto-precos-de-transferencia-ocde-brasil-julho-2019.pdf>. Acesso em 29 de junho de 2020.

interessante observar as palavras do Secretário Geral da OCDE em 2016 sobre os desafios do Brasil:

No futuro, o Brasil precisa continuar enfrentando o alto nível de desigualdade que afeta tanto o bem-estar da população quanto o crescimento econômico. O país também precisa aumentar os níveis de investimento, melhorando o ambiente de negócios e acesso a crédito, promover inclusão de gênero e oportunidades para mulheres, além de fortalecer sua participação nas cadeias globais de valor para colher e redistribuir de forma mais ampla os benefícios da globalização. A OECD está pronta para apoiar o Brasil nestes desafios (OCDE, 2018, p.2)¹⁹.

Na esteira das agendas globais criadas em 2015, a OCDE desenvolveu marco internacional para quantificar o financiamento ao desenvolvimento sustentável a nível global, envolvendo países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Segundo a OCDE (2020), o TOSSD é um mecanismo estatístico formulado para quantificar as atividades feitas sob a égide dos ODS. Fornece, a partir de um trabalho de coleta e análise de dados com os governos, um quadro de todos os recursos oficiais e privados gastos em âmbito oficial e no apoio ao desenvolvimento sustentável. Foi criada uma *International TOSSD Task Force*²⁰, com um 50% de representação de governos receptores, no âmbito da OCDE em 2017, para consolidar a metodologia em resposta à Agenda de Ação de Addis Ababa e, em 2019, uma pesquisa de dados preliminar foi feita em 49 respondentes, sendo 14 instituições multilaterais e 29 governos. Até junho de 2020, foram realizados seis estudos pilotos avaliando os países e a metodologia, financiados pela União Europeia²¹.

Vale lembrar que o modelo serve, também, para a avaliação da cooperação recebida. A novidade é a incorporação da cooperação Sul-Sul, do financiamento privado e dos fluxos não-concessionais ao conceito de “intervenção oficial” para o desenvolvimento sustentável²².

¹⁹ Informações disponíveis em <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf>. Acesso em 29 de junho de 2020.

²⁰ Disponível em <http://www.oecd.org/dac/tosssd/tosssd-task-force.htm>. Acesso em 29 de junho de 2020.

²¹ Para mais informações sobre os seis estudos pilotos realizados entre 2019 e 2020, vide <http://www.oecd.org/dac/tosssd/tosssd-country-pilot-studies.htm>. Acesso em 29 de junho de 2020.

²² O vínculo entre a cooperação Sul-Sul e a Agenda 2030 foi estabelecido pelo documento final da Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, realizada em Buenos Aires, em

A promessa é que o mecanismo vai cobrir um escopo muito mais amplo do trabalho realizado por governos e organismos internacionais e registrar as atividades em que esses dispêndios foram realizados. O fornecimento de dados, pelos governos, é chave em todo o processo.

A leitura da quantificação do TOSSD é composta por dois componentes ou “pilares” que registram as “intervenções oficiais” por ano em (i) os “fluxos transfronteiriços” (*cross-border flows*) ou externos para os países em desenvolvimento e (ii) financiamento de atividades do desenvolvimento no âmbito regional e global (OECD, 2020). O primeiro pilar tem foco em países e o segundo no alcance e ambos medem contribuições aos ODS²³.

De fato, o TOSSD foi desenhado particularmente para registrar os recursos investidos na Agenda 2030 e abrange o financiamento fornecido pelas instituições bilaterais e multilaterais oficiais, incluindo o financiamento concessional e não-concessional. Também cobre as atividades que promovem bens públicos internacionais relevantes ao desenvolvimento sustentável, no pilar dois.

Para a OCDE, o engajamento de países em desenvolvimento na consolidação da metodologia é um aspecto central do processo de sua legitimação, de modo que lançou, em 2018, dois estudos pilotos (Filipinas e Senegal) e quatro em 2019 (Burkina Faso, Costa Rica, Nigéria e um temático, sobre paz e segurança). Em 2020 estão previstos mais dois estudos (Bangladesh e Indonésia)²⁴.

O primeiro estudo piloto foi realizado no Senegal, em 2016, e contribuiu para a formulação da própria metodologia. O estudo, cabe dizer, é sobre a magnitude dos fluxos para o Senegal, aplicando-se a metodologia TOSSD. Se os recursos não forem destinados à promoção da Agenda 2030, não entram na quantificação²⁵. Por isso, um governo que decide usar a metodologia, deve concentrar todos seus esforços nessa agenda.

março de 2019. Disponível em: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/documento-final-del-paba40>. Acesso em 29 de junho de 2020.

²³ Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/dac/tossd/>.

²⁴ Todos os documentos estão disponíveis em <http://www.oecd.org/dac/tossd/tossd-country-pilot-studies.htm>. Acesso em 29 de junho de 2020.

O que está em jogo?

A tarefa de desenvolver abordagem de dimensionamento de gastos em cooperação internacional que possa atender o caso brasileiro é complexa e instrumental na sua divulgação.

Por certo, existem muitas interações entre o dimensionamento de gastos do Cobradi e o TOSSD. É possível aprender com o TOSSD, e fortalecer e complementar o Cobradi em lacunas importantes, como o vínculo com a Agenda 2030, os investimentos privados e a cooperação internacional dos estados e municípios. Ambos os modelos têm foco nas atividades de cooperação internacional, técnica ou humanitária; em projetos; nas contribuições aos organismos internacionais; bolsas de estudos, treinamento e cursos; salários dos servidores públicos e colabores envolvidos.

Considerando a proposta inicial deste artigo, de apresentar debate das políticas de mensuração a partir de um olhar aos dois modelos com foco nos aspectos mais gerais, identificam-se temas de aproximação e temas que distanciam ambas as abordagens.

Uma consideração de ordem mais geral sobre o que está em jogo entre a adoção da metodologia Cobradi ou do modelo internacional do TOSSD, é a perspectiva assumida por alguns dos analistas da política externa brasileira, que consideram a manutenção do “desejo” de autonomia como uma das principais características do Brasil (FONSECA, 1988; LESSA *et al*, 2010).

De fato, adotar o TOSSD não significa conceber a OCDE como principal eixo da política exterior brasileira, mas delimita o entendimento da cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil e chama por uma política de cooperação, que ainda não existe.

A participação na OCDE pode ser vista como a tentativa de elevar os recursos de poder do Brasil, aumentando sua capacidade de barganha e de atração de investimentos. Adotar o TOSSD seria ser um “bom aluno” no processo de adesão, e privilegiar fatores de ordem normativa, como visões de mundo e noções do lugar que o país ocupa no sistema internacional, reconhecendo suposta convergência de interesses entre o país e os membros da OCDE.

No âmbito das políticas de mensuração de cooperação internacional, autonomia significa escolher aquilo que deve ser considerado como cooperação internacional a partir da realidade interna de um determinado país.

É forçoso observar, igualmente, as convergências entre ambas abordagens, em termos de modalidades que classificam os gastos no TOSSD, como os termos projetos, cooperação técnica, bolsas de estudo, apoio à refugiados e custos administrativos, também são parte do cálculo feito pelo relatório Cobradi, em que pese que os principais indicadores são as horas técnicas, diárias e passagens e contribuições a organismos multilaterais.

A maior parte dos gastos da cooperação brasileira é com a contribuição aos organismos internacionais. Segundo o Ipea (BRASIL, 2018), entre 2014-2016 o Brasil disponibilizou R\$ 4 bilhões para financiar sua cooperação internacional. Desses, 80% dos recursos foram para a “via multilateral”, sendo que 41% são contribuições aos organismos internacionais e os restantes 39% em integralização de capital para fundos de desenvolvimento.

Utilizando o TOSSD, seria importante refletir se, de fato, as contribuições regulares aos organismos internacionais compulsórias de país membro deveriam ser consideradas como apoio ao desenvolvimento sustentável ou simplesmente gastos com a participação em organismos internacionais. Atualmente, o Brasil considera essa contribuição como cooperação internacional para o desenvolvimento. Essa é uma diferença fundamental com consequências para os interesses políticos do país.

Outro ponto chave é entender os fluxos privados e os público-privados para o desenvolvimento no país. Até o momento, o Cobradi não considerou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social dentro da carteira de instituições que realizam a cooperação.

Por outro lado, o Brasil carece de uma política de cooperação internacional e, quiçá, assumir compromisso internacional de mensuração seria um primeiro passo para regulamentar em lei e criar outras possibilidades de financiamento de projetos.

Outra questão central é que no TOSSD há pouco espaço para avaliar o conteúdo da cooperação internacional, suas práticas, que não se limitam ao horizonte temporal de um ano do TOSSD.

Observações finais

O Brasil tem uma importante contribuição na cooperação internacional e o modelo estatístico de mensuração da cooperação internacional não pode ser entendido como uma

questão apenas procedimental. É uma questão política e de percepção de identidade e do lugar que um país ocupa no sistema internacional, cuja principal característica é seu contexto de desigualdade nas relações de poder.

De fato, a cooperação internacional é uma expressão das relações de poder dos governos e demais atores da política internacional. É um instrumento que mobiliza atores a nível global e a leitura que determina sua valoração é parte da estratégia de inserção internacional de muitos governos.

O artigo buscou antecipar um possível debate sobre a política de mensuração da cooperação brasileira a partir de dois modelos distintos, porém em interação. Apresentaram-se os aspectos chave de cada modelo e o contexto institucional ao qual estão vinculados, sendo um nacional e o outro internacional. Por fim, identificaram-se pontos de aproximação e distanciamento, problematizando a adesão do Brasil à metodologia com uma provocação sobre a manutenção de sua autonomia.

BIBLIOGRAFIA

ACHARYA, Amitav & SENG See Tan. Bandung revisited: The Legacy of the 1955 Asian Conference for International Order, National University of Singapore Press, 2008.

AYLLÓN, Bruno. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul. In: Ipea, Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

BESHARATI, Neissan A. Defining and Quantifying South-South Cooperation. UNCTAD Research Paper n°.30, 2019.

BRASIL. Cooperação brasileira para o desenvolvimento Internacional 2005-2009./Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2010.

BRASIL. Cooperação brasileira para o desenvolvimento Internacional 2010./Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2013.

BRASIL. Cooperação brasileira para o desenvolvimento Internacional 2011-2013./Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2017.

BRASIL. Cooperação brasileira para o desenvolvimento Internacional 2014-2016./Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2018.

BRASIL. Cooperação brasileira para o desenvolvimento Internacional 2017-2018./Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação (NO PRELO).

CERVO, Amado. Conceitos em Relações Internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.51, n° 2, p.8-25, 2008.

FONSECA JR., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil no contexto mundial: uma visão do Itamaraty. Working Papers do Núcleo de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo, 1995.

LESSA, Antônio Carlos *et al.* Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). Contexto Internacional, vol. 32, n.2, p.333-365, 2010.

MAWDSLEY, Emma. From Recipients to Donors: Emerging powers and the changing development landscape. Zed Books, 2012.

MELAMAD, Claire. Putting inequality in the post-2015 picture. Overseas Development Institute. London: 2012. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7599.pdf>. Acesso em 29 de junho de 2020.

MILANI, Carlos *et al.* Atlas da política externa brasileira. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUerj, 2014.

MILANI, Carlos. Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. In: Ipea, Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, capítulo 02, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. New York, 2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Active with Brazil. Paris, 2019. Disponível em <https://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil.pdf>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. TOSSD Reporting Instructions, February, 2020.

Artigo original

Hegemonia – Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro

ISSN: 1809-1261

UNIEURO, Brasília, número 31, Julho a Dezembro de 2020, pp. 327-342.

SANTOS, Boaventura de & MENESES, Maria Paula Meneses. Epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2009.

UNITED NATIONS. Addis Ababa Action Plan. Third International Conference on Financing for Development. Addis Ababa, 2015. Disponível em https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf.

Acesso em 29 de junho de 2020.