

# GUIA PARA O MONITORAMENTO E MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL- SUL BRASILEIRA

---

APOIO





**COORDENAÇÃO**  
**BIANCA SUYAMA**

**ELABORAÇÃO**  
**DANIEL MARTINS SILVA**  
**LAURA TRAJBER WAISBICH**

**AGRADECIMENTOS**

Melissa Pomeroy e Luara Lopes por suporte na elaboração e finalização do texto; aos membros do Grupo de Trabalho deste projeto - André de Souza de Mello (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e Network of Southern Think Tanks), Caio Borges (Conectas Direitos Humanos), Karin Adams (BRICS Policy Center), Mariela Diacommo (Development Initiatives), Tássia Carvalho (LABMUNDO – UERJ). Mariana Almeida e Rafael Georges (Oxfam Brasil) pelos aportes na agenda de orçamento público. Um agradecimento especial à Oxfam, na figura da Fernanda Papa, pela confiança, parceria e contribuições durante toda a vigência do projeto.

**PROJETO GRÁFICO**  
**JÚLIA CONTREIRAS**

**APOIO**



**OXFAM**  
Brasil

**SÃO PAULO-SP**  
**ABRIL DE 2017**



## SUMÁRIO

---

<b>1. COOPERAÇÃO SUL-SUL: QUAL SUA RELEVÂNCIA EM UM CONTEXTO DE CRISES?</b>	<b>7</b>
<b>2. A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL</b>	<b>10</b>
<b>3. MONITORAR E MENSURAR, POR QUE E PARA QUE?</b>	<b>13</b>
<b>4. METODOLOGIAS DE QUANTIFICAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: APORTES PARA O BRASIL</b>	<b>14</b>
<b>5. ORÇAMENTO PÚBLICO: VIA COMPLEMENTAR PARA ENTENDER A COOPERAÇÃO SUL-SUL</b>	<b>16</b>
5.1. Monitorar e quantificar a cooperação Sul-Sul através do orçamento público federal	16
5.2. Principais instrumentos públicos de informação governamental	16
<b>6. ESTRATÉGIA PARA UM SISTEMA PARTICIPATIVO DE MONITORAMENTO E MENSURAÇÃO</b>	<b>21</b>
6.1. O universo a ser explorado	24
6.2. Estratégia de mapeamento	27
6.3. Desafios técnico-operacionais da metodologia	37
<b>7. PRÓXIMOS PASSOS: IMPLEMENTAÇÃO E INCIDÊNCIA</b>	<b>39</b>
<b>8. REFERÊNCIAS</b>	<b>41</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

---

<b>ABC</b>	Agência Brasileira de Cooperação
<b>AOD</b>	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
<b>BNDES</b>	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CAD</b>	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
<b>COBRADI</b>	Relatórios “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional”
<b>CSS</b>	Cooperação Sul-Sul
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MINUSTAH</b>	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
<b>NeST</b>	Network of Southern Think Tanks
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ODS</b>	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
<b>ONGs</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>SAN</b>	Segurança Alimentar e Nutricional
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado da Administração Financeira
<b>SIGAP</b>	Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

## TABELAS

---

<b>TABELA 1</b> - Síntese do mapeamento de metodologias de mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento	<b>15</b>
<b>TABELA 2</b> - Setores e práticas da CSS brasileira	<b>26</b>

---

## FIGURAS

---

<b>FIGURA 1</b> - Gastos brasileiros com a cooperação para o desenvolvimento internacional entre 2005-2013 (dólares/correntes)	<b>11</b>
<b>FIGURA 2</b> - Organização temporal PPA, LDO e LOA (2016-2019)	<b>17</b>
<b>FIGURA 3</b> - Exemplo de Ação Orçamentária na plataforma SIOP, 2017	<b>18</b>
<b>FIGURA 4</b> - Exemplo de Plano Orçamentário na plataforma SIOP, 2017	<b>19</b>
<b>FIGURA 5</b> - Princípios do sistema de monitoramento e mensuração da CSS brasileira	<b>22</b>
<b>FIGURA 6</b> - Panorama ilustrativo da diversidade da cooperação Sul-Sul do Brasil	<b>25</b>
<b>FIGURA 7</b> - Quadro-síntese da estratégia metodológica	<b>27</b>
<b>FIGURA 8</b> - SIOP, Página inicial	<b>28</b>
<b>FIGURA 9</b> - Painel do Orçamento, Filtro Subfunção, Passo A1- B1	<b>30</b>
<b>FIGURA 10</b> - Painel – Seleção dos campos de busca, Passo C1	<b>30</b>
<b>FIGURA 11</b> - Resultado da busca por subfunção específica, subfunção 212 (Cooperação Internacional) – Passo D1	<b>30</b>
<b>FIGURA 12</b> - Página inicial, Cadastro de Ações – Passo E1	<b>31</b>
<b>FIGURA 13</b> - Ficha do Cadastro de Ações – Passo E1	<b>31</b>
<b>FIGURA 14</b> - Aba Informações Complementares – Cadastro de Ações – Passo E1	<b>31</b>
<b>FIGURA 15</b> - Aba Implementação – Cadastro de Ações – Passo E1	<b>31</b>
<b>FIGURA 16</b> - Visão Programática, Cadastro de Ações	<b>32</b>
<b>FIGURA 17</b> - Mapeamento por palavras-chave Painel do Orçamento	<b>34</b>
<b>FIGURA 18</b> - Busca por palavras-chave, Cadastro de Ações	<b>35</b>
<b>FIGURA 19</b> - Ações complementares da metodologia de mensuração e monitoramento da CSS brasileira	<b>38</b>

---

## APRESENTAÇÃO

---

O “Guia para Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira” é fruto de um rico trabalho colaborativo de pesquisa, formação e diálogo entre organizações da sociedade civil e pesquisadores. Neste material, propomos uma metodologia de trabalho para acompanhamento e melhor compreensão das diversas frentes da cooperação Sul-Sul brasileira, por meio do orçamento público federal.

Acreditamos que o engajamento do Brasil com os países do Sul global deve perseguir o desenvolvimento conjunto fundamentado no acesso, ampliação e garantia de direitos para as populações, sobretudo as mais vulneráveis. Esperamos que as propostas deste pequeno guia favoreçam debates sobre a atuação brasileira na cooperação Sul-Sul ancorados em evidências. Este nos parece um caminho valioso na atual conjuntura nacional e internacional.

Abaixo apresentamos algumas ferramentas que tornarão a leitura do guia mais didática e instigante:

## ÍCONES DE NAVEGAÇÃO

---

Para ampliar o entendimento e conectar as ideias aqui trabalhadas utilizaremos no guia alguns símbolos que trarão breves informações complementares:



### DEFINIÇÕES

Com este ícone você terá uma síntese conceitual sobre determinado tema ou objeto.



### LINKS

A partir deste símbolo compartilhamos referências para sites relevantes



### SAIBA MAIS

Aqui disponibilizaremos informações adicionais a respeito de questões pertinentes.



### ATENÇÃO

Este símbolo sinalizará esclarecimentos importantes.

# 1. COOPERAÇÃO SUL-SUL: QUAL SUA RELEVÂNCIA EM UM CONTEXTO DE CRISES?

Historicamente a cooperação Sul-Sul (CSS) emerge das lutas anticoloniais a partir dos anos 1950, para promover autonomia dos países em desenvolvimento e um sistema global menos desigual. Na década de 2000, as relações Sul-Sul ganham novo impulso e o Brasil se torna um ator importante da cooperação internacional. Desde então, inovações foram forjadas entre os países do Sul Global visando transcender as assimetrias estruturais, econômicas e sociais, existentes entre os países. Estes laços assumiram formatos originais e criaram novas institucionalidades em diversos setores.

O apoio ao desenvolvimento das capacidades na gestão pública é uma das principais potencialidades da CSS. A partir da troca de experiências e conhecimentos, é possível aprimorar políticas que visem a melhoria das condições de vida das populações mais vulneráveis. Além disso, as práticas de intercâmbio e diálogo Sul-Sul permitem aumentar o poder de negociação dos países em desenvolvimento, sobretudo através de coalizões em espaços de concertação multilateral. Entre outros benefícios diretos e indiretos também podemos apontar o estímulo à produção de tecnologias focadas ou adaptadas aos problemas locais e às limitações estruturais que atingem os povos do Sul.

Governos não são os únicos atores da cooperação Sul-Sul. Movimentos sociais, redes acadêmicas e organizações não-governamentais também estabelecem trocas técnicas e/ou políticas visando o aprimoramento de capacidades e o fortalecimento de suas agendas de incidência. Tais práticas também contribuem para o desenvolvimento econômico e social do Sul e portanto devem ser mapeadas e visibilizadas.

Em uma conjuntura onde os limites do modelo tradicional da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), praticado pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), são amplamente reconhecidos, a CSS desperta uma série de expectativas. Entretanto, ao lado das expectativas positivas, há também motivos para apreensão: até que ponto estes “novos atores” estariam de fato promovendo uma mudança substantiva nas práticas de cooperação internacional? A resposta a essa questão não deve residir apenas nas narrativas governamentais sobre a CSS ou em evidências dispersas. É necessário criar condições para que a resposta seja construída a partir do debate público, diverso e informado. Para tanto, mecanismos de transparência e de controle social são fundamentais.



## COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS)

Ampla gama de interações que inclui o alinhamento de posições em espaços multilaterais de negociação, a promoção do comércio Sul-Sul, a formação de coalizões políticas e redes, a construção de espaços regionais de integração, a concessão de financiamento externo em condições mais favoráveis, o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais (científicas, tecnológicas e técnicas) e respostas à situação de crise.



## COOPERAÇÃO ESTRUTURANTE

O Brasil usa o conceito de “projetos estruturantes” para designar iniciativas com o objetivo de fortalecer bases tecnológicas, institucionais e de recursos humanos necessárias para o desenvolvimento em um determinado setor prioritário, como a saúde, por exemplo. No campo da saúde, por exemplo, o foco não é a solução de uma doença ou problema específico, mas o fortalecimento ou a criação de instituições estruturantes do sistema de saúde (ministérios, escolas de saúde pública, institutos, universidades, etc.).

Link: <http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes>  
Para conhecer mais sobre este conceito ver: ALMEIDA, Celai; CAMPOS, Rodrigo Pires; BUSS, Paulo. FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. RE-CIIS, v.4, n. 1, 2010.



## SUL GLOBAL

Países em desenvolvimento, majoritariamente localizados no hemisfério Sul do globo, cujas formações históricas estiveram marcadas por dominações colonialistas, intervenções ou exploração econômica de grandes potências.



## CSS E A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA

Estudos sobre cooperação Sul-Sul entre atores da sociedade civil do Brasil podem ser acessados abaixo:

SCHIMITZ, Guilherme de Oliveira. A sociedade civil brasileira e a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: o caso do Viva Rio no Haiti. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24132](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24132)

SANTOS, Tacilla da Costa e Sá; KRAYCHETE, Elsa Sousa. A cooperação para o desenvolvimento entre o Brasil e a África: um olhar sobre a presença de organizações da sociedade civil brasileira em Moçambique. Contra Relatos desde El Sur, n. 13, 2016. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/contra-relatos/article/download/15190/15121>

POMEROY, Melissa; SILVA, Daniel Martins. Articulando Resistências no Sul Global: experiências de movimentos camponeses, sindicatos rurais e organizações não governamentais. São Paulo: OBS, 2016. Disponível em: <http://obs.org.br/cooperacao/1116-articulando-resistencia-no-sul-global-experiencias-de-movimentos-camponeses-sindicatos-rurais-e-organizacoes-nao-governamentais>

Diante do atual cenário – nacional e internacional – de incertezas, descontinuidades e retrocessos, movimentos e organizações sociais tendem a se dedicar prioritariamente à pautas nacionais. Ao mesmo tempo, o Brasil segue sendo uma potência média e um ator internacional relevante. Há expectativas em relação ao seu desempenho e atuação nos grandes desafios globais, e por um contínuo compromisso em crises como a dos refugiados ou climática, na mediação de interesses entre o Norte e o Sul em negociações internacionais, ou então nas distintas contribuições feitas ao longo do processo de negociação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Neste contexto, os laços de solidariedade internacional existentes entre os povos reforçam as lutas nacionais e fortalecem redes transnacionais de defesa e ampliação de direitos. Iniciativas de monitoramento da atuação brasileira junto a seus países parceiros podem apoiar com evidências esses intercâmbios internacionais entre organizações e movimentos sociais.

Ainda, **a transparência é um elemento chave para que as iniciativas de CSS ganhem maior apoio e legitimidade nacionalmente, permitindo sua sustentabilidade frente a mudanças políticas**. Para além do controle social por atores nacionais, ela é essencial para que o país seja capaz de prestar contas junto aos países parceiros e a outros atores envolvidos em empreitadas similares, favorecendo maior diálogo e sinergias de esforços.

A elaboração de uma metodologia de monitoramento e mensuração dos fluxos da CSS do Brasil busca visualizar e analisar os gastos públicos, passados e presentes, com atividades desta natureza. Ela poderá oferecer insumos para questões como: quais áreas são priorizadas pelo governo na CSS, ou, quais setores conseguem se mobilizar para garantir recursos para CSS? Quais as características e tendências dos investimentos brasileiros na CSS? Como a alocação setorial e as características do investimento brasileiro variaram no tempo? Quais são as possíveis sinergias e tensões entre os diversos tipos de recursos utilizados na CSS?

Este guia descreve uma metodologia que faz uso dos sistemas públicos de informação, por meio de dados do orçamento federal, com vistas a um maior entendimento do que tem sido a CSS brasileira. **O orçamento público reflete a materialização das escolhas de um governo em termos da distribuição de seus recursos e é, portanto, fundamental para a análise e o acompanhamento de políticas públicas.**

O Brasil conta com um largo histórico de controle social, nos diversos níveis da federação. De acordo com o último *Open Budget Index*, de 2015, ocupamos o sexto lugar no ranking da transparência orçamentária, à frente de muitos países desenvolvidos, como Reino Unido, Espanha e Coréia do Sul. Baseado em critérios internacional-

#### AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO

Entram na noção de AOD, capitaneada pela OCDE, qualquer fluxo que a) seja fornecido por agências governamentais; b) seja voltado para o desenvolvimento econômico e bem estar dos países em desenvolvimento; c) possua caráter concessional de ao menos 25%. Os detalhes sobre estes critérios são atualizados no documento “Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System”, disponível no link: [https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCDDAC\(2016\)3FINAL.pdf](https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCDDAC(2016)3FINAL.pdf)

#### ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

Órgão intergovernamental criado em 1961 pelos países europeus, com o propósito de estabelecer um espaço para comparação de políticas econômicas, coordenação e solução de problemas comuns entre seus membros. Desde sua fundação o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento é o órgão responsável por sugerir diretrizes e agendas que orientam políticas e práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento aos países da OCDE.

#### AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Agenda 2030 é um extenso marco de recomendações para organismos das Nações Unidas e países-membros com foco no desenvolvimento. Neste âmbito estão 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 169 metas, meios de implementação e parcerias globais para o alcance de ações e diretrizes.

Para acessar documentos oficiais sobre propósitos e metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento, acesse o link: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

#### CSS PARA QUEM? UMA PERSPECTIVA POPULAR

O ProSavana é uma iniciativa trilateral entre Brasil, Japão e Moçambique que visa expandir o agronegócio em larga escala na região moçambicana conhecida como Corredor de Nacala. Para compreender melhor a respeito dos impactos deste projeto às populações tradicionais, acesse o relatório “A cooperação Sul-Sul dos Povos de Brasil e Moçambique: Memória de Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Direto” produzida pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)

Link: [http://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/11/ProSavana\\_web.pdf](http://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/11/ProSavana_web.pdf)



mente acordados por organizações multilaterais, há uma substancial acessibilidade de informações sobre o dinheiro público no Brasil.

Assim, uma ferramenta que permita o uso e a apropriação das informações sobre alocação e execução do orçamento público com a CSS por qualquer interessado ou interessada responde aos imperativos da transparência e prestação de contas à sociedade brasileira, assim como contribui para a produção de conhecimento que visibilize e favoreça o entendimento de práticas e resultados da CSS do Brasil.

**Abrir a caixa preta dos processos decisórios da CSS a partir da alocação de recursos orçamentários pode orientar posições políticas propositivas, promovendo ou fortalecendo iniciativas existentes, evidenciando contradições, revelando rupturas e repensando prioridades da CSS brasileira.** Em outras palavras, esta metodologia procura alargar fronteiras para a disputa de projetos e ideias neste campo. Adicionalmente, ao revelar a lógica orçamentária da CSS brasileira, busca-se também aprimorar e fortalecer a institucionalidade da mesma, apontando para possíveis âmbitos que necessitem ser reforçados com instrumentos administrativos e jurídicos apropriados.

Buscando complementar os esforços nacionais, regionais e internacionais de quantificação e qualificação da CSS já existentes, esperamos que esta metodologia mobilize atores, inspire processos e contribua para o fortalecimento de uma política brasileira de CSS que, a partir do debate amplo e transparente entre as diversas partes interessadas, contribua para o desenvolvimento mútuo do Sul global, com impacto positivo na qualidade de vida, no acesso a direitos e bens comuns, no *bem viver* dos povos e territórios envolvidos.

O guia está estruturado da seguinte forma: na segunda seção, apresentamos um breve panorama do Brasil cooperante e suas ações de apoio aos países em desenvolvimento. A terceira seção explora as motivações para a elaboração de uma metodologia de monitoramento e mensuração da CSS brasileira. Na seção seguinte, discutiremos sobre iniciativas e reflexões atuais sobre a mensuração da cooperação internacional, apontando contribuições destes debates para a construção de uma metodologia brasileira. A quinta seção faz uma rápida incursão na estrutura do orçamento público federal para indicar como este pode ser uma importante ferramenta de compreensão das políticas públicas e também da CSS. Na sexta seção, propomos uma estratégia para a utilização de sistemas públicos de informação, sobretudo por meio de plataformas de registro orçamentário, afim de monitorar e mensurar a CSS do Brasil. A seção sete aponta os desafios que envolvem o uso desta metodologia, bem como suas possíveis alternativas. Finalmente, a última seção traz algumas propostas para a implementação desta iniciativa.



#### ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Para saber mais sobre a estruturação do orçamento público ver: INESC, "Conhecendo o Orçamento Público, as Políticas Públicas e o Ciclo Orçamentário". In. Manual de Formação em Orçamento e Direitos, 2015. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/metodologia-do-inesc/manual-de-formacao-em-orcamento-e-direitos-orcamento-publico-para-a-promocao-dos-direitos-humanos/view>



#### OPEN BUDGET INDEX

Acesse os últimos rankings realizados pelo Open Budget Index no link a seguir: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/rankings/>



#### BEM VIVER

Conjunto de ideias baseadas na cosmovisão dos povos indígenas da América, que convergem para defesa de um novo modelo de desenvolvimento. Ao questionar as noções tradicionais, o Bem Viver propõe uma postura mais integrada e equilibrada entre homem e natureza.

**BOA  
LEITURA!**

## 2. A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL

A CSS tem sido orientada, ao menos no discurso, por um conjunto de práticas que privilegiam horizontalidade e a construção de soluções conjuntas entre os parceiros beneficiados. Além disso, os países do Sul também enfatizam que os projetos e ações partem de demandas, não interferem em assuntos domésticos, rejeitam imposições políticas e buscam relações de benefícios mútuos.

Ações da CSS brasileira envolvem uma centena de agências públicas e ministérios setoriais, bem como atores subnacionais e não-governamentais. Por um lado, este formato pode gerar dificuldades no diálogo entre as agências implementadoras. Por outro, a dispersão permite que as iniciativas sejam geridas por instituições e profissionais com experiência direta na formulação e implementação dos programas nacionais internacionalmente compartilhados (SUYAMA, POMEROY, 2014).

Hoje o Brasil não dispõe de uma política pública única, coerente e institucionalizada nacionalmente para a CSS, pois de fato, os diferentes ministérios tem ações e eventuais políticas, o que gera fragmentação. Isso se reflete na ausência de uma institucionalidade fortalecida que atue nos marcos das diferentes áreas para além da cooperação técnica, atualmente coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores. Ressalta-se a inexistência de normativas legais que delimitem papéis e dinâmicas para os processos decisórios neste campo, incluindo uma disposição clara sobre a participação de atores não-governamentais (MILANI et al, 2014).

Diante disso, emergem questionamentos a respeito da coerência de políticas, em termos de suas visões, objetivos e funcionamento. Como se equilibra a estruturação de programas voltados para o estímulo da agricultura familiar e os créditos de exportação que subsidiam grandes empresas brasileiras do agronegócio? Em que medida se harmonizam as doações humanitárias com o uso da força militar de operações de paz das Nações Unidas, financiadas e coordenadas pelo Brasil? Estas tensões no terreno reforçam a ideia de que em alguns casos, distintas iniciativas da CSS brasileira exportam conflitos domésticos.

Embora o Brasil atue na CSS desde os anos 1970, seu engajamento com países da América Latina, Caribe e África foi grandemente impulsionado na primeira década dos anos 2000, a partir do governo Lula da Silva (2002-2010). Esta expansão foi amparada por um forte compromisso político da Presidência da República com esta agenda, além de um contexto econômico favorável que permitiu uma signifi-



### CSS: TRAÇOS HISTÓRICOS

As práticas de cooperação Sul-Sul não são novas. Além das lutas de independência, desde o início dos anos 1950, parcerias entre os países em desenvolvimento foram marcadas por um importante discurso de resistência frente ao sistema econômico e político internacional desigual e hegemônico. Alguns marcos institucionais, políticos e normativos foram fundamentais para fortalecer a noção de CSS:

#### \* Conferência de Bandung (1955)

Reunião de líderes de países africanos e asiáticos realizada na Indonésia. Neste encontro os representantes do Sul global reconhecem a necessidade de maior cooperação mútua entre o Sul para alavancar o desenvolvimento econômico.

#### \* Plano de Ação de Buenos Aires (1978)

Conjunto de recomendações produzidas na Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento.

#### \* Documento Final de Nairóbi (2009)

Recomendações produzidas no âmbito da Conferência de Alta Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul. Ressaltou um novo desenho para as estratégias de fundos, organismos e programas da ONU enfatizando o fortalecimento de capacidades dos países do Sul com respaldo de suas estratégias nacionais.



### CSS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA:

Uma política pública para a CSS no Brasil seria constituída de:

- delimitações claras sobre as políticas e práticas da CSS;
- um conjunto de leis coerentes e modelo regulatório que determina objetivos políticos, bem como meios de avaliação e adoção por diferentes atores governamentais, oferecendo coerência e coordenação;
- a definição de instrumentos de uma política de CSS;
- mecanismos participativos e de accountability para outros atores interessados (LEITE et al, 2014).



### HIBRIDISMO DA CSS BRASILEIRA: DESAFIOS PARA MENSURAÇÃO E MONITORAMENTO

A CSS brasileira é caracterizada por diferentes práticas e abordagens que são influenciadas, em grande medida, pelas agências implementadoras. Muitos projetos emblemáticos são caracterizados por um hibridismo entre as tradicionais modalidades da cooperação internacional, como a cooperação técnica, humanitária e financeira. Por exemplo, no campo da segurança alimentar, o intercâmbio de experiências combina estratégias de investimento, financiamento de exportações e cooperação técnica. O programa Mais Alimentos Internacional é um caso ilustrativo, uma vez que fortalece políticas para agricultura familiar e ao mesmo tempo oferece crédito aos pequenos produtores para exportação de máquinas agrícolas brasileiras (SANTARELLI, MALUF, 2015). Dado que há fronteiras difusas entre as áreas de cooperação, haverá dificuldades posteriores para classificações com fins de mensuração e monitoramento.

ficativa diversificação de parcerias. Além da internacionalização de políticas sociais também se destacaram o aumento dos desembolsos para diversas ações, como operações de paz, gastos com organismos internacionais e doações de alimentos em países sob situações de calamidade, por exemplo (IPEA/ABC 2010, IPEA/ABC 2013).

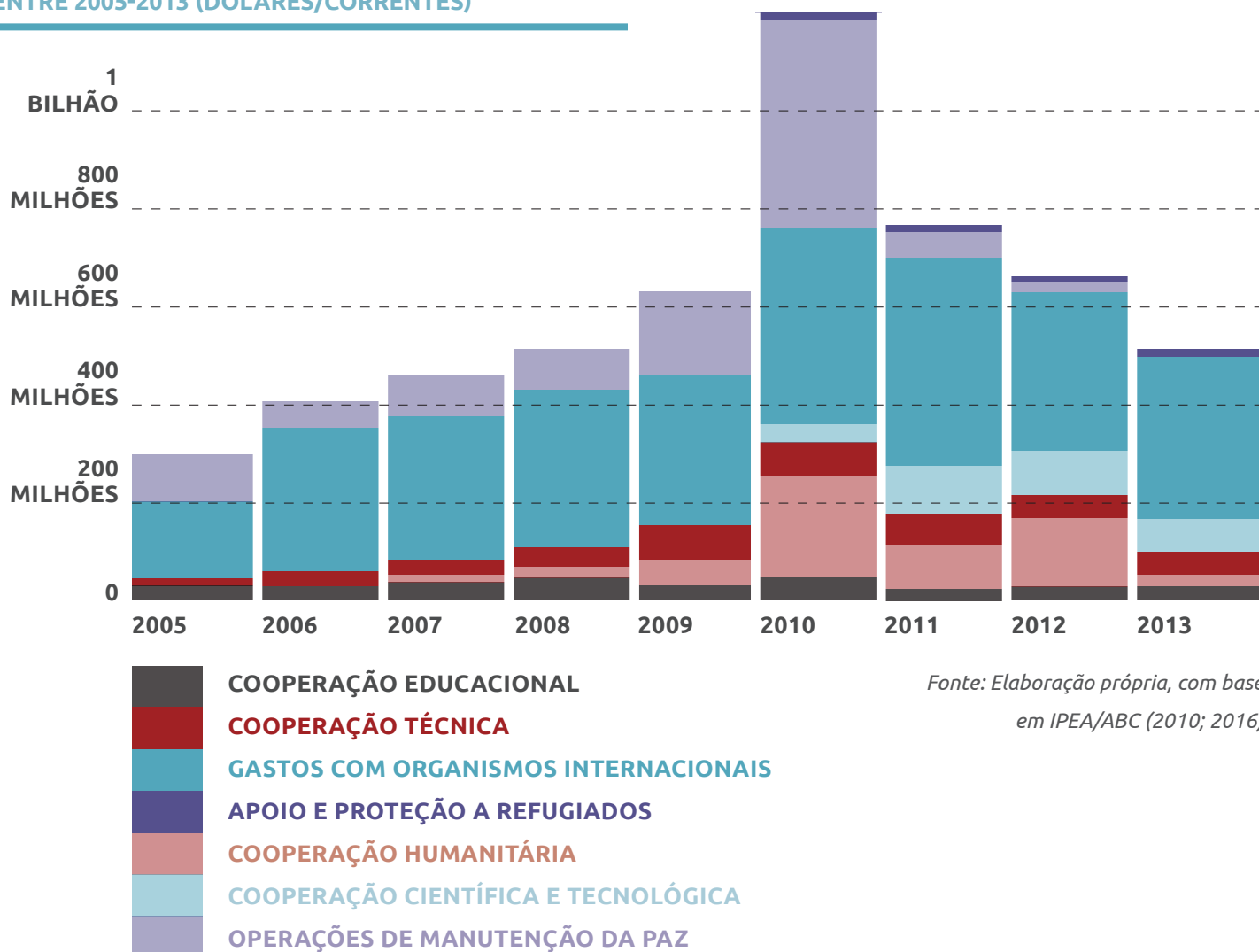
A partir do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), observou-se uma desaceleração no crescimento dos gastos totais e uma diminuição relativa no número de novas iniciativas para algumas modalidades, devido a baixa priorização da CSS frente a outras agendas e às crises econômica e política vivenciadas pelo país. Ainda assim, o envolvimento do país com a agenda permaneceu relevante. A figura 1 aponta a evolução dos gastos governamentais em alguns dos setores da CSS entre 2005 e 2013.



#### COOPERAÇÃO TRILATERAL

Formato de cooperação tripartite que integra parceiros do Sul global, doadores tradicionais e/ou organismos multilaterais. Estes arranjos se aproximam da lógica horizontal e trabalham sob enfoques e práticas distintas da cooperação Norte-Sul. Setores como segurança alimentar e nutricional e agricultura figuram como algumas das principais áreas de atuação do Brasil na cooperação trilateral. Nos últimos anos, houve um aumento significativo do montante público destinado à cooperação trilateral junto às organizações internacionais. De modo geral, entre 2010 e 2015, os gastos do Brasil para projetos desta natureza aumentaram consideravelmente. Em 2012 o país destinou US\$ 15,7 milhões de dólares e em 2015 dispendeu cerca de US\$ 20 milhões de dólares em projetos trilaterais (SUYAMA et al, 2017; MILANI, 2017). Embora seja possível acessar alguns valores da cooperação trilateral, ainda persiste a carência de informação sistematizada e socializada das experiências brasileiras neste campo.

**FIGURA 1 – GASTOS BRASILEIROS COM A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL ENTRE 2005-2013 (DÓLARES/CORRENTES)**



Fonte: Elaboração própria, com base em IPEA/ABC (2010; 2016)

**No governo Michel Temer (2016-2018), mudanças institucionais apontam para a redução de recursos significativos para a condução de ações e projetos com países em desenvolvimento, seja no âmbito do Itamaraty, seja no âmbito dos demais ministérios setoriais.** No âmbito dos ministérios, a reestruturação se verifica na redução de recursos para ações de CSS, bem como em uma menor vontade política para visibilizar ações externas. Cortes orçamentários em instituições públicas implementadoras-chave, como a ABC e a Fundação Oswaldo Cruz (Fio-cruz) agravaram a situação (FINGERMANN, 2016).

Para além do cenário de crise fiscal e política, as orientações do novo governo deixaram de priorizar o lugar do Sul Global na política externa brasileira. Michel Temer tem disposto esforços externos com vistas ao crescimento econômico e ao incremento das relações comerciais em detrimento de outras importantes dimensões do desenvolvimento, tais como a multipolaridade global, a integração regional, a diversificação das relações diplomáticas ou o compartilhamento de políticas de proteção social (POMEROY, WAISBICH, 2016). Além da descontinuidade na liderança do Ministério das Relações Exteriores, as denominadas “correções de rumo” bastante abruptas e insuficientemente debatidas revelam a inexistência de uma estratégia propositiva do governo Temer para o plano externo (BERRON, 2017; PAOLIELLO, 2016; LOPES, 2016).

Entre altos e baixos, o engajamento brasileiro no Sul global foi acompanhado de um crescente envolvimento de diversos setores domésticos em torno da CSS, tais como órgãos públicos executores da cooperação (agências e Ministérios setoriais), mas também do setor privado, da academia e da sociedade civil. Dessa forma, a agenda tem sido permeada por interesses e forças que competem pelos processos decisórios e de implementação.

**Apesar da relevância e da importância dos avanços em transparência e prestação de contas (*accountability*) da CSS persistem desafios no sentido da periodicidade e previsibilidade, abrangência e nível de desagregação dos dados hoje disponíveis** à sociedade brasileira. Os canais de participação da sociedade civil no debate sobre metodologia e no acesso aos dados primários também tem sido insuficientes.

Em diálogo com iniciativas dentro e fora do país, a metodologia apresentada neste guia oferece subsídios tanto para a agenda de mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento quanto aos debates sobre sistemas públicos de informação.



#### **MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO GOVERNO MICHEL TEMER**

Algumas das alterações institucionais realizadas foram: a extinção da antiga Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome, em setembro de 2016, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.



#### **CORREÇÕES DE RUMOS NO ITAMARATY**

Entre os exemplos que marcaram as “correções de rumo” da nova administração do Ministério das Relações Exteriores estão: a) notas de posicionamento em repúdio às manifestações dos líderes de governo da Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua e outros sobre o processo de impeachment do Brasil; b) nota do Itamaraty sobre o voto brasileiro no Conselho Executivo da UNESCO referente a defesa do patrimônio histórico em território palestino; c) posicionamento para mudança de regras no Mercosul no quadro da crise com a Venezuela.



#### **INICIATIVAS PARA TRANSPARÊNCIA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL: INOVADORAS, MAS INSUFICIENTES**

Entre os esforços de transparência da CSS brasileira que merecem destaque estão Agência Brasileira de Cooperação e a iniciativa pioneira dos relatórios “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional” (COBRADI). Veja os links destes materiais na seção Referências deste guia. Publicados desde 2013, pelo IPEA e pela ABC, os relatórios COBRADI são uma inovação importante na prestação de contas das ações brasileiras em prol do desenvolvimento internacional. Até o momento foram publicados três relatórios (o primeiro com dados para 2005-2009, o segundo com dados para 2010, e o terceiro com dados para 2011-2013). Os avanços na metodologia COBRADI, ano após ano, revelam a riqueza desse universo de dados e as possibilidades de análise que despertam. A opção do IPEA pela utilização de questionários junto a servidores de órgãos públicos executores de cooperação também tem permitido uma coleta abrangente de informações qualitativas acerca de distintos fluxos e práticas. No entanto, apesar de seu caráter pioneiro, os relatórios podem e devem ser complementados com outros esforços. O projeto COBRADI não conta hoje com uma periodicidade constante e seus micro-dados não estão disponíveis publicamente. Ademais, debates públicos acerca da metodologia dos relatórios têm sido pouco frequentes. O acompanhamento orçamentário constante, aqui proposto, permitiria, por sua vez, o acesso a dados públicos atualizados (sobre fluxos orçados e executados), bem como uma compreensão adicional de como as atividades de cooperação dialogam com os instrumentos de gestão pública e planejamento, como é o caso da LOA e PPA.

### 3. MONITORAR E MENSURAR, POR QUE E PARA QUE?

Entre as razões que motivam a elaboração de uma metodologia de mensuração e monitoramento da CSS do Brasil estão:

**Imperativos de transparência e demandas por acesso a dados públicos** referentes às práticas da CSS brasileira, com destaque para a importância de qualificar o entendimento sobre estas ações a partir de fontes públicas e acessíveis de informação. Estes elementos estão sublinhados no Documento Final de Nairóbi de 2009 como princípios geradores de eficácia para o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul.

**Monitoramento dos gastos, ações e prioridades do governo brasileiro**, buscando complementar os esforços de quantificação já existentes, utilizando fontes do registro orçamentário. Assim, a metodologia dialoga com os avanços já realizados pelo banco de projetos no site da ABC, os relatórios COBRADI e a proposta de uma Plataforma de Referência para mensuração e monitoramento de fluxos de CSS do país, também desenvolvida pela ABC.

**Ampliar capacidades da sociedade civil brasileira** - e de seus parceiros em outros países em desenvolvimento - para monitorar as diversas áreas da CSS do Brasil. Além disso, a utilização do orçamento público como instrumento pode servir de inspiração para que grupos da sociedade civil em outros países avancem no monitoramento das ações nacionais de CSS.

**Promover e consolidar uma concepção ampla da CSS do Brasil, relacionada à defesa de direitos e bens comuns:** enquanto uma diversa gama de relações políticas e econômicas entre países em desenvolvimento, reafirmando os intercâmbios Sul-Sul como modelos pertinentes para a política externa brasileira e para o desenvolvimento social e econômico do Brasil.

**Contribuir para esforços de democratização da política externa brasileira**, visando maior transparência, prestação de contas e participação social no processo decisório das ações externas do país, bem como no debate público relativo à agenda da CSS.

**Contribuir com o debate sobre a governança internacional da CSS** sobre questões como padrões e critérios de mensuração, monitoramento e avaliação, a partir da experiência brasileira.

#### TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E CSS

Países como Chile, México e África do Sul oferecem lições importantes para o Brasil, em termos de abertura e visibilidade do orçamento público destinado à cooperação internacional para o desenvolvimento. Entre as experiências mais importantes desses países estão plataformas virtuais e relatórios públicos que apresentam detalhes sobre despesas governamentais. Para saber mais sobre a experiência de transparência orçamentária da CSS nos países BRICS, Argentina, Chile, México e Turquia, ver:

SANTOS, Vinicius de Sousa. Orçamento e transparência da cooperação internacional para o desenvolvimento: a perspectiva institucional dos países em desenvolvimento. Observatório Brasil e o Sul, Outubro, 2016. Disponível em: <http://www.obs.org.br/cooperacao/1095-orcamento-e-transparencia-da-cooperacao-internacional-para-o-desenvolvimento-a-perspectiva-institucional-dos-paises-em-desenvolvimento>

#### PLATAFORMA DE REFERÊNCIA PARA A CSS

A Plataforma de Referência é uma proposta de mensuração da CSS desenvolvida pela ABC. Para ver detalhes da proposta, apresentada pelo Brasil ao grupo dos Core Southern Partners em 2015, mas ainda em construção, acesse: [http://unctad.org/meetings/en/Contribution/gds\\_stats\\_2015d06\\_Contribution\\_Brazil2\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/Contribution/gds_stats_2015d06_Contribution_Brazil2_en.pdf)

#### DOCUMENTO FINAL DE NAIROBI (2009)

Para ler este documento completo, acesse o link: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Nairobi%20Outcome%20Document.pdf>



## 4. METODOLOGIAS DE QUANTIFICAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: APORTES PARA O BRASIL

Para dar início à construção de uma metodologia brasileira de monitoramento e mensuração da CSS, é essencial entender o contexto que esta se insere: Quais são as metodologias de mensuração da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul hoje em vigência e em debate? O que há de relevante nessas experiências e nas críticas feitas a estas iniciativas? Esta seção sintetiza as reflexões apontadas no relatório “Panorama do Monitoramento dos Fluxos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Oportunidades e Desafios para a Construção de uma Metodologia Brasileira”, publicado em 2016, no marco deste projeto.

Como vimos, mensurar esforços e fluxos dispendidos para a cooperação internacional se tornou um tema crescentemente importante entre os principais atores deste campo. Os Fóruns de Alto Nível da Efetividade da Ajuda e a Agenda 2030 consolidaram esta preocupação, sugerindo a necessidade de ampliar ou reformar mecanismos já existentes, bem como construir novas medidas mais abrangentes e reconhecer diferentes modelos de apoio ao desenvolvimento.

**Em linhas gerais, as diferentes iniciativas e seus contextos trazem elementos pertinentes para o debate da quantificação e qualificação da CSS do Brasil.** Embora a maior parte delas sejam experiências incipientes, podemos verificar a variedade de meios utilizados: sejam dados do sistema de contas nacionais, a quantidade de projetos realizados ou ainda os valores financeiros das ações de intercâmbio Sul-Sul.

Por fim, cabe reconhecer que **o Brasil cooperante tem especificidades nacionais que devem ser consideradas no formato de uma metodologia de monitoramento e mensuração da CSS**, como por exemplo o hibridismo dos instrumentos de cooperação. Nesse sentido, vale destacar que uma caracterização das práticas de CSS via orçamento público, exclusivamente, não será capaz de contemplar a realidade. Assim, será necessário incluir outros dados e fontes (por exemplos os fluxos extra-orçamentários e fluxos não-monetários).

A tabela 1 apresenta um conjunto de propostas e reflexões voltadas para quantificação da cooperação internacional para o desenvolvimento:



### METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.

Para ler o relatório Panorama do Monitoramento dos Fluxos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Oportunidades e Desafios para a Construção de uma Metodologia Brasileira, acesse o link: <http://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/01/Panorama-do-Monitoramento-dos-Fluxos-da-CID.pdf>



### FÓRUNS DE ALTO NÍVEL DA EFETIVIDADE DA AJUDA

Os Fóruns de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda foram um conjunto de reuniões realizadas pela OCDE a partir de 2003, com foco na discussão sobre princípios orientadores para efetividade das ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. O primeiro Fórum de Alto Nível aconteceu em Roma, na Itália com a participação restrita de doadores tradicionais. Em 2011, a quarta edição do encontro em Busan reuniu uma gama maior de atores governamentais e não governamentais, além de propor o espaço de diálogo *Global Partnership for Effective Development Cooperation*.

Informações sobre a IV Fórum de Alto Nível da Efetividade da Ajuda, realizada em novembro de 2011, podem ser acessadas no link: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>

TABELA 1 : SÍNTESE DO MAPEAMENTO DE METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO  
DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

INICIATIVAS	ORIGEM/CONTEXTO	CARACTERÍSTICAS	POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES PARA UMA METODOLOGIA BRASILEIRA
<p><b>Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (CAD-OCDE)</b></p> <p>Link: <a href="http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm">http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm</a></p>	<p>Surge na década de 1960 como modelo para contabilizar aportes de doadores tradicionais aos países menos desenvolvidos</p>	<p>Os fluxos devem advir de fontes públicas; contribuir para o bem estar e desenvolvimento dos beneficiários e conter pelo menos 25% de concessionalidade no caso de empréstimos.</p>	<p>Uso de formulários detalhados para os países formam uma plataforma de dados importante. O registro da ajuda também deve ser claro sobre recursos efetivamente transferidos aos países em desenvolvimento.</p>
<p><b>Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável (TOSSD)</b></p> <p>Link: <a href="http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm">http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm</a></p>	<p>Surge nos marcos do debate da Agenda 2030</p>	<p>Medida que incluirá uma vasta gama de transferências e recursos voltados ao desenvolvimento independente do instrumento financeiro utilizado, nível de concessionalidade ou canais (bilaterais ou multilaterais)</p>	<p>Inclusão de modalidades mais amplas, como por exemplo ações e recursos para provisão de bens públicos globais e Instrumentos do Setor Privado (instrumentos públicos que mobilizam o financiamento privado) sugerem novas perspectivas</p>
<p><b>Relatório Anual da CSS na Ibero-América (SEGIB)</b></p> <p>Link: <a href="http://segib.org/cooperacion-iberoamericana/cooperacion-sur-sur/">http://segib.org/cooperacion-iberoamericana/cooperacion-sur-sur/</a></p>	<p>Surge em 2007 visando promover e sistematizar atividades de CSS na América Latina e Caribe</p>	<p>São mensuradas a quantidade de ações ou projetos de cooperação horizontal Sul-Sul bilateral, cooperação horizontal Sul-Sul regional e cooperação triangular</p>	<p>Definições de modalidades e classificações das ações e projetos da CSS utilizados pelo relatório são pertinentes</p>
<p><b>Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)</b></p> <p>Link: <a href="http://www.cepal.org/pt-br">http://www.cepal.org/pt-br</a></p>	<p>Debates incipientes no âmbito do Grupo de Trabalho de Quantificação da CSS, desde 2014 e proposta de metodologia da Divisão de Estatísticas da CEPAL</p>	<p>Uso dos registros do Sistema de Contas Nacionais a partir da metodologia de contas satélite</p>	<p>Critérios e formas para desagregação de dados sobre a CSS em sistemas públicos de informação são aspectos que devem ser observados no futuro.</p>
<p><b>Rede Think Tanks do Sul (NeST)</b></p> <p>Link: <a href="http://southernthink-tanks.org/">http://southernthink-tanks.org/</a></p>	<p>Iniciativa voltada para sistematizar reflexões de acadêmicos e profissionais de países em desenvolvimento sobre a mensuração da CSS</p>	<p>Inclusão de diversas modalidades e instrumentos para mensuração, dados quantitativos agregados e desagregados</p>	<p>Para superar a questão da monetarização da CSS os dados devem vir acompanhados de informações qualitativas que permitam análises mais completas sobre abordagens, modalidades e instrumentos.</p>

## 5. ORÇAMENTO PÚBLICO: VIA COMPLEMENTAR PARA ENTENDER A COOPERAÇÃO SUL-SUL

O acesso a informações sobre os gastos públicos é fundamental para o controle social e democrático da atuação do Estado. Dados acessíveis e abrangentes são necessários para que a sociedade possa debater e influenciar políticas públicas, incluindo a política externa e as iniciativas de CSS.

### 5.1. Monitorar e quantificar a cooperação Sul-Sul através do orçamento público federal

Na última década, o Brasil avançou significativamente em políticas de acesso à informação e na implementação do princípio da publicidade da administração pública (Artigo 37 da Constituição Federal). No entanto, salvas algumas iniciativas pontuais, a política externa brasileira pouco acompanhou essa tendência. **No caso da cooperação internacional do Brasil, o controle social e democrático se torna ainda mais desafiador devido à diversidade das agências implementadoras e à falta de legislação e política nacional específicas.**

Por isso, propomos, nesta metodologia, fazer uso dos sistemas públicos de informação com vistas a um maior entendimento do que tem sido a CSS brasileira. Reconhecendo as múltiplas frentes de engajamento Sul-Sul do Brasil e a diversidade das práticas governamentais que poderiam ser coletadas por meio de fontes públicas, optamos por iniciar o monitoramento e a mensuração através da seleção e utilização de dados do orçamento federal.

### 5.2. Principais instrumentos públicos de informação governamental

O moderno sistema orçamentário brasileiro criado pela Constituição Federal de 1988, determina a criação de um plano de exercício do governo a médio prazo. Trata-se do Plano Plurianual (PPA), definido no primeiro ano de cada mandato presidencial e cujo conteúdo prevê as políticas públicas do governo federal durante os quatro anos seguintes. O PPA serve de guia para a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), estas são responsáveis pelas definições específicas das

#### ORÇAMENTO PÚBLICO EM LEI

Os marcos legais que organizam e definem o ciclo, a estrutura e os princípios do orçamento público federal brasileiro são a Lei Federal 4.320/1964, a Constituição de 1988 e a Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### FERRAMENTAS CIDADÃS DE ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO TEMÁTICO

Esforços pioneiros de construção de ferramentas de acompanhamento transversal ou temático do orçamento já foram realizados por entidades da sociedade civil. Destacamos aqui o trabalho do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), com a metodologia de Orçamentos Temáticos, e o Orçamento Mulher do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA):

#### Orçamentos temáticos do INESC

<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/orcamento-tematico>

#### Orçamento temático: orientações para implementação

[www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/metodologia-do-inesc/orcamento-tematico-orientacoes-para-implementacao](http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/metodologia-do-inesc/orcamento-tematico-orientacoes-para-implementacao)

#### Análise Orçamento da Mulher, 2013

[www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/boletim\\_14\\_conferencia\\_nacional\\_de\\_saude.pdf](http://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/boletim_14_conferencia_nacional_de_saude.pdf)

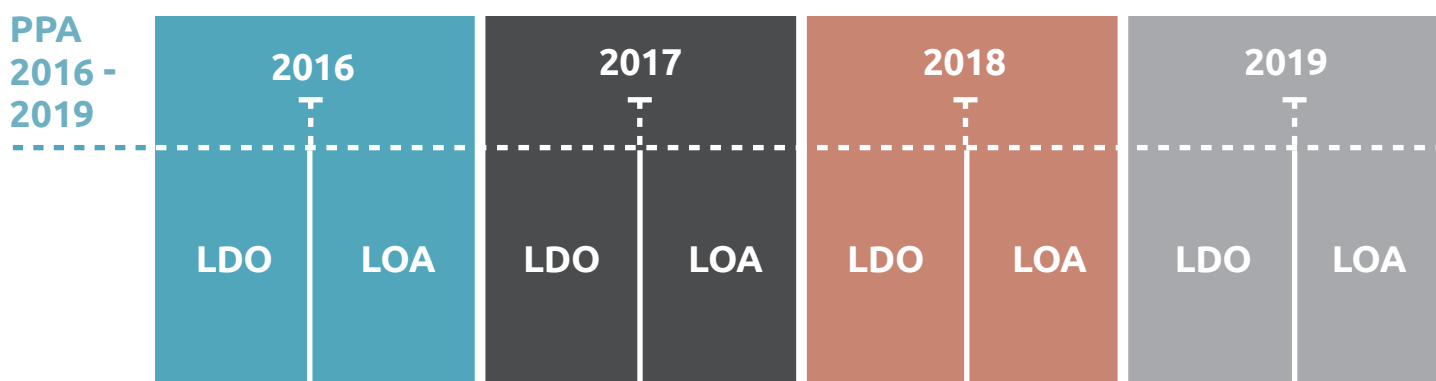
#### Jornal Fêmea

[pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/mulher/femea163.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/mulher/femea163.pdf)



ações e valores alocados nos orçamentos anuais. Os três mecanismos são elaborados como proposta pelo poder executivo e encaminhados ao poder legislativo, que tem a prerrogativa de alterar a alocação de alguns recursos, respeitando vinculações legais, sem contudo interferir no montante geral disponível para gastos, previsto pelo Executivo. Na figura abaixo é possível compreender temporalmente a criação destes três mecanismos:

FIGURA 2 – ORGANIZAÇÃO TEMPORAL PPA, LDO E LOA (2016-2019)



Em resumo, o ciclo orçamentário é composto por um conjunto de mecanismos legais que se consolidam anualmente na aprovação da LOA. **Ao longo do ciclo orçamentário, o conjunto de despesas pretendidas passa por um extenso processo de classificação, que tem como objetivo padronizar a análise dos gastos no país e dar maior transparência às ações pretendidas pelos diferentes governos.** Cada despesa é efetivamente realizada por meio de uma dotação orçamentária, composta por treze conjuntos de classificação que visam facilitar sua localização e seu entendimento por parte dos órgãos de controle e da sociedade civil em geral.

Considerando todas as classificações, aquela que determina com maior nível de especificidade e detalhamento o objeto ao qual a despesa se refere é a **Ação Orçamentária**. As ações orçamentárias não são previamente definidas em lei, podendo ser criadas anualmente na LOA conforme as políticas prioritárias vigentes. No quadro abaixo apresentamos a descrição de uma Ação Orçamentária inscrita no Cadastro de Ações:



#### DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os itens de classificação da dotação orçamentária são: Esfera, Órgão, Unidade Orçamentária, Função, Subfunção, Programa, Ação, Subtítulo, IDOC, IDUSO, Fonte de Recurso, Natureza da Despesa e Identificador de Resultado Primário. Para saber mais detalhes, acesse o Manual Técnico do Orçamento, disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf)



#### CADASTRO DE AÇÕES

Instrumento criado pela Lei Orçamentária 12.465 de agosto de 2011, cujo propósito é “fornecer informações qualitativas sobre as ações programadas no orçamento, a cada exercício” (MPOG, 2017). A publicação do Cadastro de Ações é feita pelo portal da Secretaria de Orçamento Federal (<http://www.orcamentofederal.gov.br/>) e pelo SIOP.

## DESCRIÇÃO NO CADASTRO DE AÇÃO - AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 20QG (ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE)

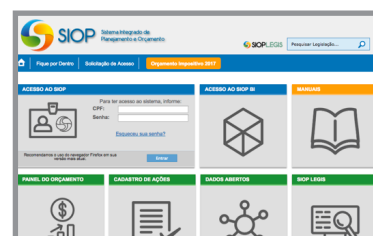
Fonte: SIOP, 2017

“Promover a elaboração das diretrizes, coordenar e implementar a política internacional do Ministério da Saúde, assim como posição brasileira sobre os temas relacionados ao âmbito internacional de acordo com as diretivas da Política Externa do Brasil, em permanente articulação com as áreas técnicas das Secretarias e das Unidades Vinculadas do Ministério. Assessorar o Ministro de Estado em missões, fóruns e eventos internacionais na área de saúde. Autorizar e monitorar a execução dos projetos e acordos de cooperação técnica internacional como a Integração regional sul-americana; apoiar institucionalmente as autoridades dos países, para promover o fortalecimento dos sistemas nacionais de saúde e compatibilizar normas para elaborar projetos conjuntos; ampliar a cooperação técnica internacional para a promoção de sistemas públicos de saúde nos países em desenvolvimento e parcerias com países desenvolvidos; coordenar e gerenciar na assistência humanitária em saúde; participar dos fóruns multilaterais, em particular na Organização Mundial de Saúde – OMS, Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS e BRICS, com objetivo de desenvolver políticas, programas e ações conjuntas com esses organismos. Fortalecer as ações de pronta resposta às emergências sanitárias, com ênfase na epidemia do vírus Zika, através de parcerias bilaterais, organismos internacionais e outros parceiros multilaterais. Promover as ações de negociação de preços do mecanismo de Compra Conjunta de Medicamentos, pactuado em 2015 no âmbito do Mercosul.”

A figura 3 ilustra o registro de uma ação orçamentária tal como é visualizada em consulta na plataforma virtual do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (SIOP), uma das principais base de dados que utilizaremos para acessar o orçamento público federal brasileiro. No exemplo, trouxemos a ação orçamentária 00CB – Concessão de Bolsas de Estudo a Alunos Estrangeiros no Sistema Educacional Brasileiro, que registra parte dos gastos do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PE-C-G) e Programa de Estudantes-Convênio Pós-Graduação (PEC-PG), importantes práticas de cooperação educacional Sul-Sul do Brasil.

**FIGURA 3 – EXEMPLO DE AÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
NA PLATAFORMA SIOP, 2017**

Informações Básicas	Informações Complementares	Implementação	Planos Orçamentários	Financeiro
<b>Esfera</b>				
10 - Orçamento Fiscal				
<b>Órgão</b>				
35000 - Ministério das Relações Exteriores				
<b>Unidade Orçamentária Responsável</b>				
35101 - Ministério das Relações Exteriores - Administração Direta				
<b>Função</b>		<b>Subfunção</b>		
07 - Relações Exteriores		573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico		
<b>Programa</b>				
2082 - Política Externa				
<b>Ação</b>				
00CB - Concessão de Bolsas de Estudo a Alunos Estrangeiros, no Sistema Educacional Brasileiro				
<b>Tipo da Ação</b>		<b>Subtipo</b>		
Operações Especiais		Pagamento de indenizações, abonos, seguros, auxílios, benefícios previdenciários e de assistência social.		



SIOP, Página inicial

Fonte: SIOP, 2017

Seguindo a necessidade de aprofundar as especificidades da execução orçamentária, criou-se, também no nível federal, uma classificação adicional não vinculante, o **Plano Orçamentário**. Trata-se de um nível a mais de detalhamento permitindo a subdivisão de uma ação orçamentária. Esta subdivisão, no entanto, não é aprovada na LOA e, portanto, não vincula para si um montante específico do orçamento. Assim, o Plano Orçamentário aparece somente no momento da utilização concreta do recurso, quando então o gestor responsável, ao programar as despesas previstas em uma ação orçamentaria, opta por criar um nível a mais de descrição dessa ação, distribuindo o recurso existente em diferentes Planos Orçamentários.

A figura 4 apresenta como os planos orçamentários são dispostos na plataforma SIOP. Neste exemplo, trabalhamos com a ação orçamentária 20X1 (Participação Brasileira em Missões de Paz), do ano de 2017, gastos vinculados à prática das operações de paz. Esta ação contém quatro planos orçamentários, dois deles indicam gastos específicos de missões (a UNIFIL, no Líbano e a MINUSTAH, no Haiti). Ao clicar sobre cada uma dos planos orçamentários é possível visualizar uma ficha contendo alguns detalhes do gasto específico.

**FIGURA 4 - EXEMPLO DE PLANO ORÇAMENTÁRIO  
NA PLATAFORMA SIOP, 2017**

PO	Título
0000	Participação Brasileira em Missões de Paz - Despesas Diversas
0001	Missão Haiti - MINUSTAH
0002	Missão Líbano - UNIFIL
0003	Outras Participações de Militares em Missões de Paz

Pág. 1/1 4 registro(s)

Detalhamento do PO - Plano Orçamentário

Código	Título
0001	Missão Haiti - MINUSTAH
Caracterização	
Subsidiar despesas relativas à manutenção de tropas brasileiras em missão no Haiti, referente ao pagamento de diárias, aquisição de material de consumo e permanente, passagens e serviços de terceiros; visando o preparo, manutenção, deslocamento e desmobilização dos Contingentes Brasileiros.	
Produto Intermediário	
Missão realizada	
Unidade de Medida	
unidades/ano (unidades por ano)	
Unidade Responsável	
Chefia de Operações Conjuntas, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas	

Fonte: SIOP, 2017

Por fim, verificamos que a partir do orçamento público é possível capturar principalmente: a) informações sobre valores de recursos públicos investidos, b) como os recursos foram empregados; c) para quais instituições os recursos foram destinados; d) a partir de qual área e quais objetivos subjacente aos planos de governo, os recursos foram utilizados. Com isso em mãos é importante um trabalho direcionado e estratégico a partir dos sistemas públicos de informação. Na próxima seção apresentamos uma proposta de guia para o mapeamento da CSS brasileira.



#### **PLANOS ORÇAMENTÁRIOS: INSTRUMENTOS LIMITADOS?**

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento 2016, o plano orçamentário é uma identificação de caráter gerencial, vinculada à ação orçamentária “que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o subtítulo ou localizador do gasto” (MTO, 2016)

Em 2012, quando foram anunciadas mudanças na lei da estrutura orçamentária, organizações da sociedade civil, tais como o INESC e o CFEMEA, rechaçaram as alterações previstas denunciando retrocessos em termos de transparência quando da implantação de planos orçamentários. Comparativamente, a inserção dos planos orçamentários dificultou o monitoramento dos gastos uma vez que agrupou muitas ações orçamentárias, tornando seus registros genéricos e reduzindo o número das mesmas.

Para ver mais clique no link a seguir: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/setembro/orcamento-2013-e-o-retrocesso-na-transparencia>

Em 2014, um relatório do Tribunal de Contas da União concluiu que os planos orçamentários ainda não oferecem transparência efetiva aos gastos governamentais. São apontadas dificuldades para monitorar políticas públicas transversais e multi-setoriais (MENEZES, 2014). Embora a primeira vista, os planos orçamentários pareçam inovações positivas, ainda não é possível contar efetivamente com estes instrumentos para o acompanhamento público dos gastos federais. O problema pode ser atribuído ao caráter discricionário dos planos orçamentários, isso quer dizer, servidores públicos não estão obrigados a utilizá-los e nem mesmo inscrevê-los detalhadamente no sistema público de informação.

## 6. ESTRATÉGIA PARA UM SISTEMA PARTICIPATIVO DE MONITORAMENTO E MENSURAÇÃO

---

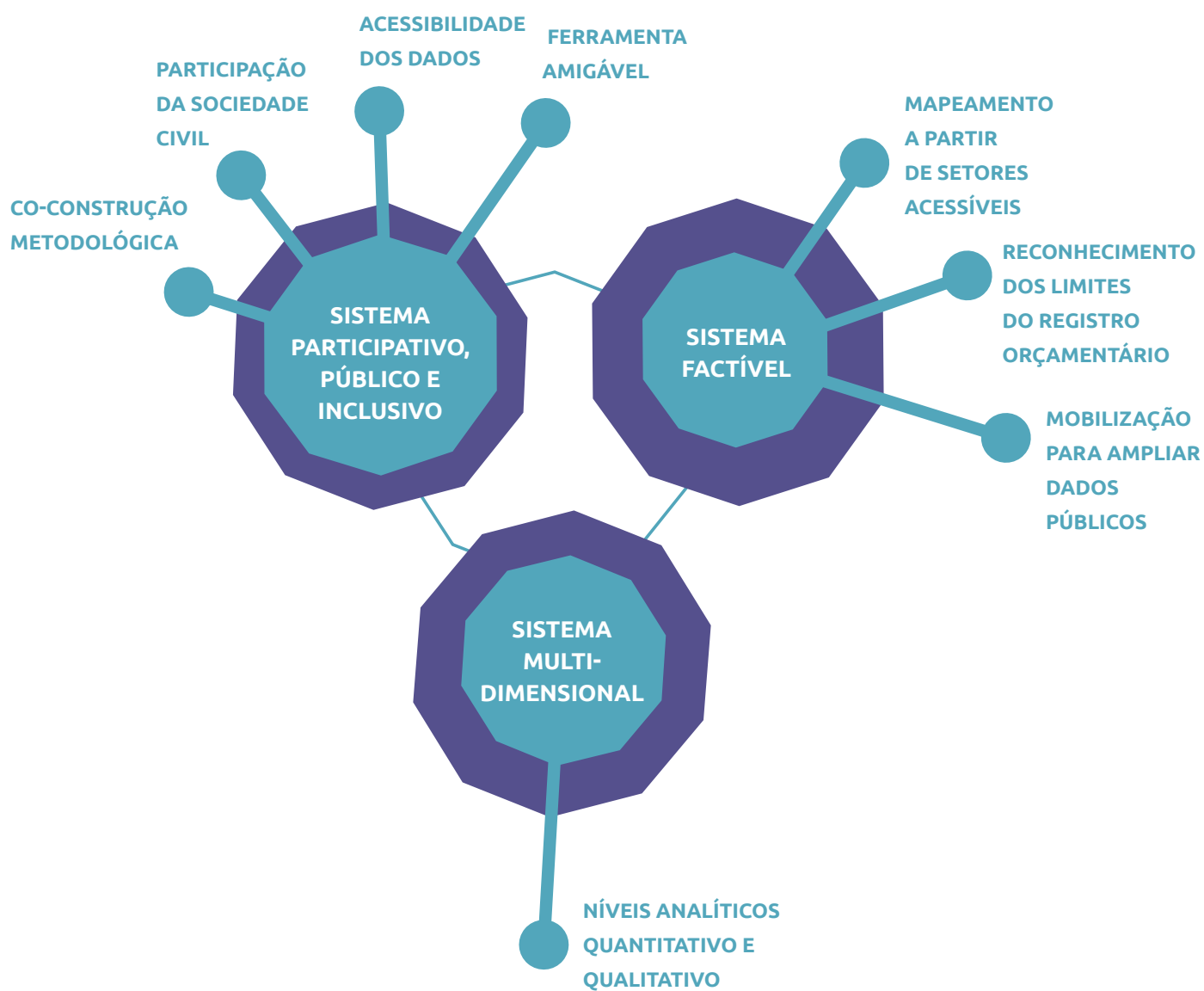
Parcerias entre países do Sul contém lógicas distintas da cooperação tradicionalmente prestada pelos países desenvolvidos, conhecida como AOD. Algumas práticas da CSS são caracterizadas por ações contabilizáveis, como por exemplo a mobilização de tropas para operações de manutenção da paz, perdão de dívida ou bolsas de estudos. Por outro lado, parte significativa da CSS envolve transferências de experiências e de conhecimentos técnicos, institucionais ou tecnológicos, tendo em vista o desenvolvimento autônomo de práticas e instituições nacionais dos países cooperantes. Uma medição monetária destes esforços somente, ocultaria a riqueza e a complexidade inerente às trocas de saberes e aos processos de mudança delas decorrentes. Por isso, ao apresentarmos os gastos financeiros do governo federal voltados à CSS é preciso dar sentido aos números, sendo assim, fundamental o entendimento qualitativo das iniciativas brasileiras.

Outro elemento importante no debate sobre contabilização da CSS é a inexistência de padronizações que definam princípios (por exemplo, estipulando graus mínimos de concessionalidade no caso de empréstimos), modalidades (ou seja, a definição das categorias de CSS que devem ser contabilizadas) e instrumentos (quais meios para implementar a cooperação seriam contabilmente válidos). **Se por um lado a ausência de uma medida internacional padronizada para os parceiros do Sul resulta numa maior autonomia nacional ou regional quanto ao formato de registro mais adequado para as ações empregadas, por outro dificulta uma compreensão mais panorâmica e comparativa dos aportes provenientes dos países em desenvolvimento.**

Limites na governança internacional da CSS e no registro orçamentário brasileiro nos mobilizam para um sistema de monitoramento e mensuração que traga visibilidade e destaque das práticas do Brasil. Ainda hoje, suas políticas, programas e ações se encontram dispersas e pouco conhecidas no conjunto do orçamento público federal. Esta seção apresenta os princípios do sistema proposto, seu escopo e uma estratégia de mapeamento.

Para a construção do sistema de monitoramento e mensuração da CSS brasileira, partimos de três importantes princípios apresentados na figura 5:

**Figura 5 – Princípios do sistema de monitoramento e mensuração da CSS brasileira**



Abaixo segue a descrição das plataformas virtuais que integram esta estratégia de mapeamento, sintetizando suas principais vantagens e desvantagens:

### **SIOP – Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal**

Neste sistema são apresentadas de maneira integrada as informações referentes ao PPA, considerando sua nova metodologia e classificações, e à LOA. É um dos sistemas mais completos, no entanto, não oferece como alternativa a busca a partir do Grupo de Natureza da Despesa que poderia dar informações sobre o tipo de transferência realizada pelo governo (se para órgãos multigovernamentais ou a outras entidades no exterior). Além disso, o SIOP não traz informações relativas ao credor dos gastos efetuados.



### **Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal**

Link: [siop.planejamento.gov.br](http://siop.planejamento.gov.br)



### **Grupo de Natureza da Despesa**

O grupo de natureza da despesa (GND) é um dos elementos de classificação do recursos orçamentários. Ele traz quatro identificações: 1) Categoria Econômica; 2) Grupo de Natureza; 3) Modalidade de Aplicação; 4) Elemento de Despesa.

### **Portal da Transparência do Senado Federal/Câmara dos Deputados**

Apresenta dados gerais de orçamento até o nível da ação orçamentária. Permite a busca por credor, mas não apresenta detalhamento de Plano Orçamentário ou de Grupo de Natureza da DespesaND.



### **Portal da Transparência do Senado Federal/Câmara dos Deputados**

Link: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

### **SIGA Brasil**

Portal elaborado pelo Senado Federal. Apresenta diversas ferramentas de agregação e visualização dos gastos públicos, incluindo o Grupo de Natureza da Despesa. O portal não inclui informações sobre o credor da despesa ou os detalhamentos relativos ao Plano Orçamentário.



### **SIGA Brasil**

Link: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>



## 6.1 O UNIVERSO A SER EXPLORADO

O debate sobre a definição do que se entende por CSS segue inconcluso e permeado de divergências, no Brasil e internacionalmente. O primeiro desafio para esta metodologia, portanto, é **definir quais fluxos e modalidades serão contabilizados**. Quais modalidades e categoriais serão contabilizadas e quais ficarão de fora? Esta escolha deve ser limitada pela disponibilidade de dados sobre as diferentes modalidades/iniciativas de cooperação? E além disso, que critérios guiam a elegibilidade do que se considera CSS? Serão incluídos apenas fluxos que estão disponíveis no orçamento público federal? Serão contabilizados somente os fluxos que permitem comparabilidade com outras metodologias de mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento? Estas definições não são apenas conceituais, mas implicam escolhas políticas.

Entendendo a dificuldade em delimitar o espectro da CSS, nossa proposta é inicialmente considerar uma amplitude de setores e instrumentos para o mapeamento de ações e projetos. A partir deste amplo universo, definiremos parâmetros para a implementação da metodologia, que devem ser construídos coletivamente e a partir de um grupo de trabalho. Dessa forma, teremos critérios conceituais e políticos para o levantamento de informações. Alguns avanços já foram feitos neste sentido: uma oficina realizada com organizações da sociedade civil levantou alguns desafios e elementos importantes para delimitar um escopo de mensuração, bem como os setores e temas de maior interesse. A figura 6 e a tabela 2 abaixo, trazem uma série de frentes da cooperação Sul-Sul brasileira e exemplos de projetos e programas que integram o portfólio do Brasil.



### Definições e parâmetros da CSS no Brasil: ausência de um consenso

A metodologia dos relatórios COBRADI (as modalidades contabilizadas e as ações que as compõem) variou em cada edição. Paralelamente, a futura Plataforma de Referência trará um grupo também distinto de “categorias para mensuração”, por exemplo caracterizando a cooperação técnica como “cooperação em desenvolvimento de capacidades” e incluindo outras modalidades, tais como: cooperação financeira e comércio exterior. Tampouco há convergência na sociedade civil, por exemplo com questionamentos em relação à pertinência de modalidades como comércio exterior ou gastos com operações de paz, por não estarem claros os vínculos destes esforços com a finalidade de desenvolvimento e com impactos positivos na qualidade de vida da população nos países.



**Figura 6 - Panorama ilustrativo da diversidade da cooperação Sul-Sul do Brasil**

Fonte: Elaboração própria

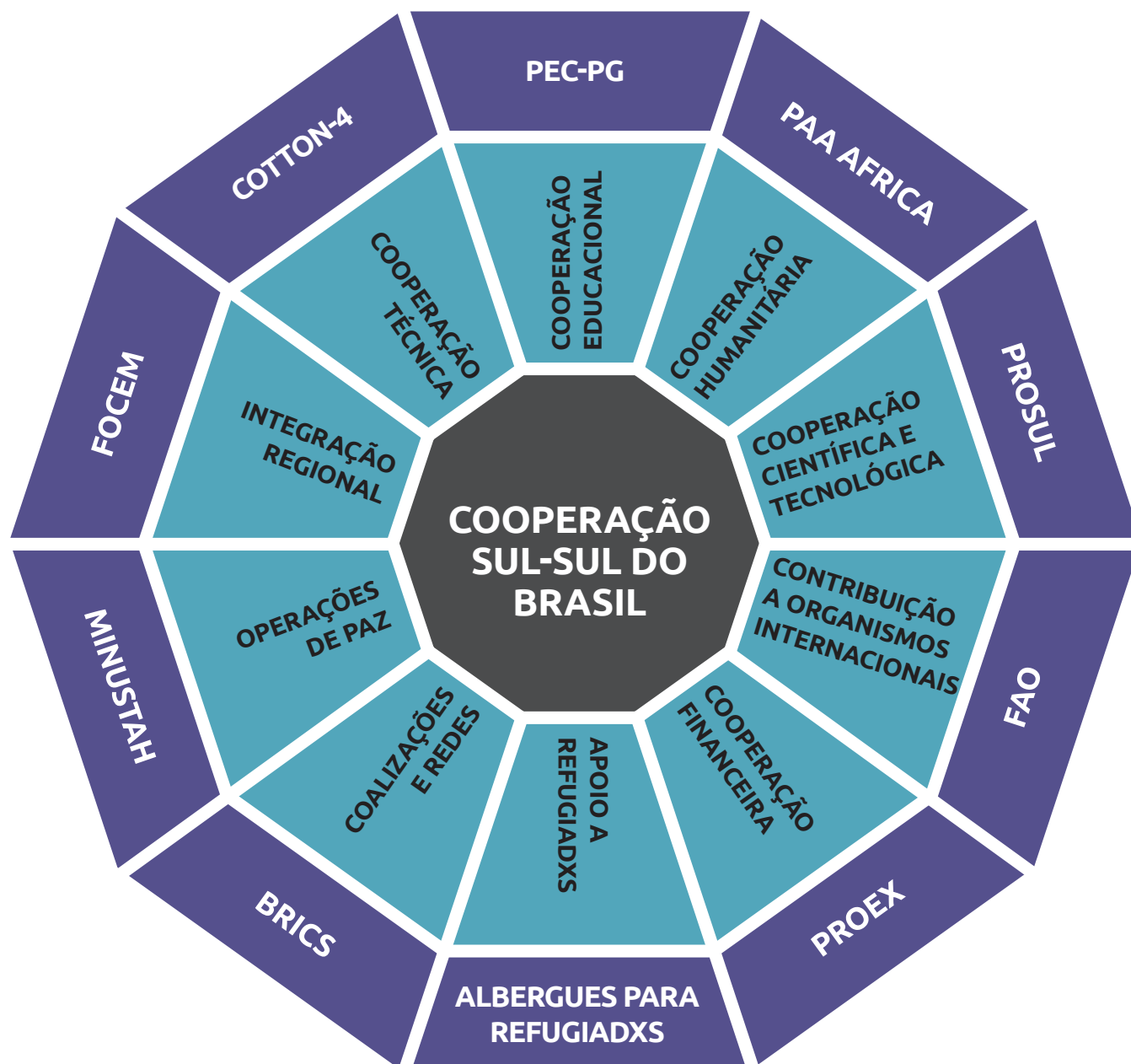


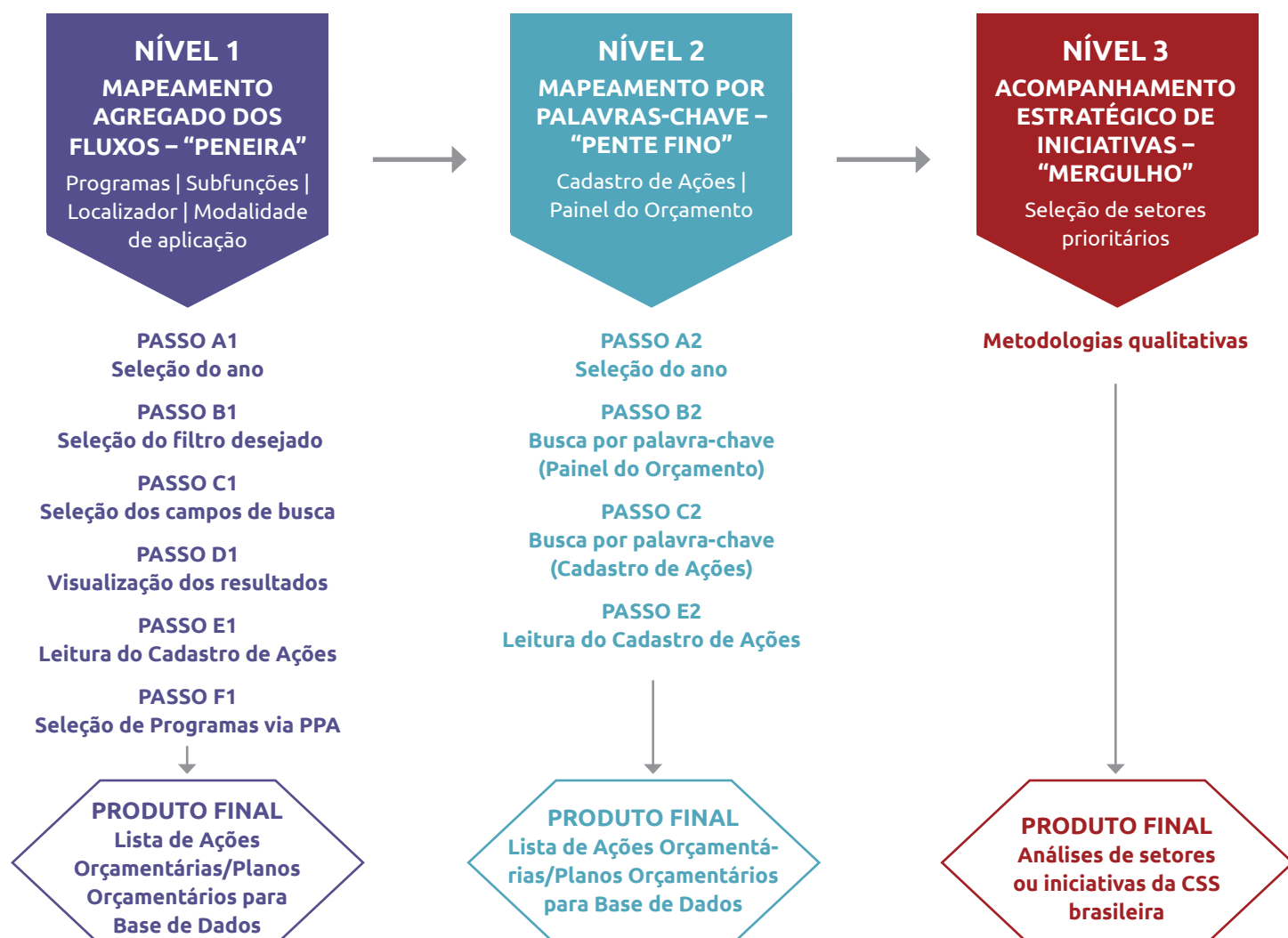
TABELA 2 – SETORES E PRÁTICAS DA CSS BRASILEIRA

COOPERAÇÃO EDUCACIONAL	A PEC-G e o PEC-PG - Programas do governo federal voltados para formação superior de cidadãos de países em desenvolvimento em instituições de ensino superior brasileiras, com os quais o país mantém acordos educacionais e culturais. Implementado pelo Ministério da Educação e Relações Exteriores
COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA	Purchase from Africans for Africa (PAA África) – Projeto trilateral financiado pelo Programa Mundial de Alimentos, FAO, governo brasileiro e governo britânico. Seu objetivo é promover a segurança alimentar e nutricional através da alimentação escolar. Para isso, o programa apoia a geração de renda de pequenos agricultores locais. O Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil foi uma das agências implementadoras do programa.
COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	Programa Sul Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia (ProSul) – Financiamento de pesquisas conjuntas entre Brasil e países da América do Sul. Criado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e implementado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).
CONTRIBUIÇÃO À ORGANISMOS INTERNACIONAIS	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – Repasses não reembolsáveis, de caráter obrigatório ou voluntário, realizado às instituições multilaterais afim de apoiar seus projetos e atividades.
COOPERAÇÃO FINANCEIRA	Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) – Programa nacional de subsídio financeiro para apoiar exportações de bens e serviços brasileiros no exterior. Trabalha com equalização de taxas de juro e concessão de crédito para países com limitações de acesso ao financiamento de mercado.
APOIO A REFUGIADOS	Albergues para refugiados – Construção de recintos para o acolhimento temporário de migrantes em situação de refúgio, através de repasses do governo federal a governos subnacionais ou organizações não-governamentais
OPERAÇÕES DE PAZ	MINUSTAH – Missão criada pelas Nações Unidas para a estabilização do Haiti. O Brasil participa enviando tropas da Marinha, Exército e Força Aérea.
COALIZÕES E REDES	BRICS – Agrupamento político-diplomático afim de ampliar diálogo entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul a partir de diversas frentes e agendas da política internacional.
INTEGRAÇÃO REGIONAL	Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) – linha de crédito derivada de doações financeiras governamentais, no âmbito regional da América do Sul, destinada ao financiamento de programas que apoiem a “convergência estrutural, o desenvolvimento da competitividade e promoção da coesão social” entre os membros do Mercosul.
COOPERAÇÃO TÉCNICA	Cotton 4 – Projeto de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, através do aperfeiçoamento de quadros técnicos e desenvolvimento institucional. Empreendido pela Embrapa e Agência Brasileira de Cooperação

## 6.2 ESTRATÉGIA DE MAPEAMENTO

Considerando a complexa natureza das atividades de CSS já mencionadas e noções sobre o uso do SIOF e outras plataformas públicas de informação, apresentamos a seguir a **estratégia metodológica** elaborada, que tem como alicerce três níveis: a) mapeamento agregado no SIOF; b) mapeamento por palavra-chave no SIOF; c) análises setoriais ou de iniciativas-chave. A figura 7 traz um resumo desta estrutura. Esta seção apresenta um passo-a-passo da estratégia, explicando detalhadamente como utilizar o SIOF para buscar as informações.

FIGURA 7 - QUADRO-SÍNTESE DA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA



A implementação dos níveis 1 e 2 contará com o uso do SIOP. Primeiro, devemos acessar o link da plataforma (<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>). Neste site trabalharemos em duas seções, o Painel do Orçamento e o Cadastro de Ações, que podem ser visualizadas na página inicial do SIOP:

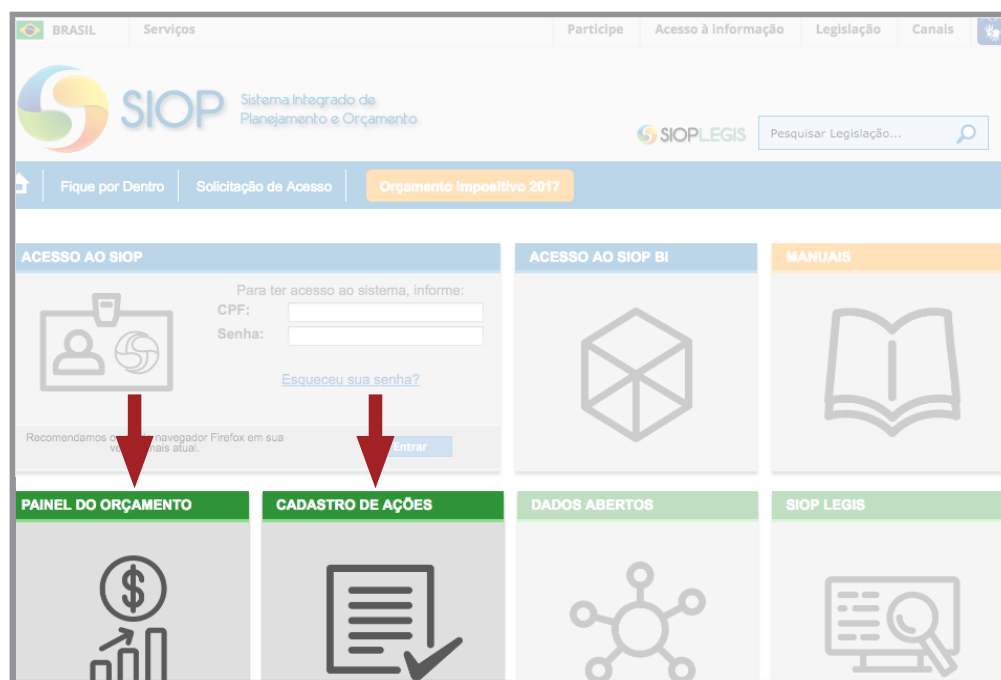


FIGURA 8  
SIOP, PÁGINA INICIAL

Nosso propósito é obter o maior número possível de registros detalhados sobre os gastos públicos vinculados às práticas de CSS. Por isso, o foco serão as Ações Orçamentárias e os Planos Orçamentários (unidades de classificação orçamentária já explicadas no capítulo anterior). No “Painel do Orçamento” teremos valores financeiros e informações operacionais sobre os recursos públicos (os valores dos gastos no projeto de lei, os valores liquidados, órgãos públicos de destino, etc.). No “Cadastro de Ações” teremos dados descritivos que caracterizam o montante de gastos inseridos na Ação Orçamentária ou Plano Orçamentário e dão maior noção sobre a utilidade e a implementação do dinheiro registrado. Enquanto o “Painel do Orçamento” possibilita extrair os dados quantitativos sobre o gasto, o “Cadastro de Ações” justifica a origem e as motivações da despesa.

**As Ações Orçamentárias e os Planos Orçamentários encontrados e selecionados deverão ser incluídos numa base de dados.** Para fins de acompanhamento esta estratégia deverá ser refeita anualmente, posto que a cada novo exercício do governo há uma nova LOA aprovada e nela são mantidas ou excluídas Ações Orçamentárias existentes.

## NÍVEL 1

### “DE CIMA PARA BAIXO” MAPEAMENTO AGREGADO DE FLUXOS SUL-SUL

Uma das formas de acesso aos registros orçamentários da CSS, através da plataforma SIOPI, é um mapeamento sistemático em todos os **conjuntos agregados de informação** onde há maiores chances de coletar Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários inseridos em nosso escopo. Subfunções, Programas e Localizadores de Gastos são alguns dos agregados que podem ser trabalhados neste processo. Abaixo apresentamos exemplos em cada um dos agregados:

#### CAMINHO SUBFUNÇÕES

A partir de pesquisa prévia, identificamos que as subfunções 212 (Cooperação Internacional); 573 (Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico) e 691 (Promoção Comercial) podem conter Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários envolvidos com a CSS. Por agrupar uma quantidade significativa de práticas governamentais inseridas no bojo da CSS, o monitoramento agregado da subfunção 212 (através da plataforma Siga Brasil e Portal da Transparência) por si só é um exercício relevante neste nível.

Caso queira delimitar um ou mais anos específicos de exercício do governo, selecione-os no filtro “Ano” (Passo A1). Em seguida, clique no filtro “Subfunção” e selecione a (s) subfunção (ões) que será (ão) explorada (s) (Passo B1). Posteriormente, clique na aba “Seleção dos campos” (Passo C1). Nela você encontrará uma série de informações que podem agregar o resultado da busca. Baseado numa pesquisa preliminar acreditamos que os campos destacados na figura 10 (Órgão Orçamentário, Programa, Localizador, Unidade Orçamentária, Ação Orçamentária, Plano Orçamentário, **Valores Empenhado**, **Valores Liquidado** e **Valores Pagos**) são mais relevantes para o mapeamento. Logo depois, clique na aba “Visualize os resultados” (Passo D1). Assim, você chegará em um painel contendo o resultado da busca. No exemplo ilustrado pela figura 11, extraímos apenas ações e planos orçamentários referentes à subfunção 212 (Cooperação Internacional) no ano de 2016.

A seguir, ainda no SIOPI você deve retornar à página inicial, entrar no Cadastro de Ações (figura 12) e, na aba “palavra-chave” buscar pelo código ou nome de cada Ação Orçamentária encontrada anteriormente. A partir da leitura das seções “Informações Complementares” e “Implementação” (ver figuras 13, 14 e 15), verificar e avaliar se há conteúdo de CSS naquele montante de gastos registrado (Passo E1):



#### **Valor empenhado, liquidado e pago.**

O valor empenhado no orçamento refere-se aquele reservado pelo Estado para efetuar um pagamento planejado da gestão. Recursos financeiros serão empenhados quando há, por exemplo, assinatura de um contrato para prestação de serviço. Assim que o serviço for executado, este montante será liquidado. Finalmente, quando o fornecedor de serviço receber o valor, este recurso será considerado valor pago.

**SIOF** Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

**PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL**  
Acesso Público

Consulta Livre | Despesas de TI | Brasil sem Miséria | Série Histórica de Execução | Pagamento Efetivo

Passo 1 - Seleção dos filtros básicos | Passo 2 - Seleção dos campos | Passo 3 - Visualize os resultados | Passo 4 - Visualize os gráficos

Selecione um dos filtros disponíveis no painel abaixo ou digite-o livremente ao lado:

**Subfunção**

- 031 - Ação Legislativa
- 032 - Controle Externo
- 061 - Ação Judiciária
- 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
- 091 - Defesa da Ordem Jurídica
- 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
- 121 - Planejamento e Orçamento
- 122 - Administração Geral
- 123 - Administração Financeira
- 124 - Administração de Recursos Humanos
- 125 - Normatização e Fiscalização
- 126 - Tecnologia da Informação
- 127 - Ordenamento Territorial
- 128 - Formação de Recursos Humanos
- 129 - Administração de Receitas
- 130 - Administração de Concessões
- 131 - Comunicação Social
- 151 - Defesa Aérea
- 152 - Defesa Naval
- 153 - Defesa Terrestre
- 181 - Policiamento
- 182 - Defesa Civil
- 183 - Informação e Inteligência
- 211 - Relações Diplomáticas
- 212 - Cooperação Internacional
- 241 - Assistência ao Idoso
- 242 - Assistência ao Portador de Deficiência
- 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
- 244 - Assistência Comunitária
- 271 - Previdência Básica
- 272 - Previdência do Regime Estatutário
- 273 - Previdência Complementar
- 305 - Vigilância Epidemiológica
- 306 - Alimentação e Nutrição
- 331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador
- 332 - Relações de Trabalho
- 333 - Empregabilidade
- 334 - Fomento ao Trabalho
- 361 - Ensino Fundamental
- 362 - Ensino Médio
- 363 - Ensino Profissional
- 365 - Educação Infantil
- 366 - Educação de Jovens e Adultos
- 367 - Educação Especial
- 368 - Educação Básica
- 391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico
- 392 - Difusão Cultural
- 421 - Custódia e Reintegração Social
- 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
- 423 - Assistência aos Povos Indígenas
- 451 - Infra-Estrutura Urbana
- 452 - Serviços Urbanos
- 453 - Transportes Coletivos Urbanos
- 482 - Habitação Urbana
- 511 - Saneamento Básico Rural
- 512 - Saneamento Básico Urbano
- 541 - Preservação e Conservação Ambiental
- 542 - Controle Ambiental
- 543 - Recuperação de Áreas Degradadas
- 544 - Recursos Hídricos
- 545 - Meteorologia
- 571 - Desenvolvimento Científico
- 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia

PASSO A1

PASSO B1

FIGURA 9  
PAINEL DO ORÇAMENTO,  
FILTRO SUBFUNÇÃO, PASSO  
A1- B1

Passo 1 - Seleção dos filtros básicos | **Passo 2 - Seleção dos campos** | Passo 3 - Visualize os resultados | Passo 4 - Visualize os gráficos

Defina abaixo as informações que serão apresentadas nos resultados:

Primeiramente selecione os atributos/campos pelos quais deseja agrupar/visualizar os resultados:

- Detalhar por Órgão Orçamentário
- Detalhar por Programa
- Detalhar por Localizador
- Detalhar por Grupo de Despesa
- Detalhar por Resultado Primário
- Detalhar por Unidade Orçamentária
- Detalhar por Ação
- Detalhar por Plano Orçamentário
- Detalhar por Modalidade de Aplicação
- Detalhar por Fonte

Em seguida, selecione os valores/métricas pelos quais deseja sumarizar/visualizar os resultados:

- Apresentar Projeto de Lei
- Apresentar Dotação Inicial
- Apresentar Dotação Atual
- Apresentar Valores Empenhados
- Apresentar Valores Liquidados
- Apresentar Valores Pagos

FIGURA 10  
PAINEL - SELEÇÃO DOS  
CAMPOS DE BUSCA, PASSO C1

Ano	Órgão Orçamentário	Ação	Empenhado
<b>Total</b>			<b>247.172.673</b>
2016	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	6147 - Cooperação Internacional em Ciência, Tecnologia e Inovação	4.230.521
		20X0 - Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil	7.064.895
	35000 - Ministério das Relações Exteriores	2532 - Cooperação com Países de Língua Portuguesa e Países Membros de Organismos Regionais Africanos	1.270.826
		2533 - Cooperação Técnica Internacional	33.647.345

FIGURA 11  
RESULTADO DA BUSCA  
POR SUBFUNÇÃO  
ESPECÍFICA, SUBFUNÇÃO  
212 (COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL) – PASSO D1



SIOP

Cadastro de Ações Consultas ao Orçamento

Você está aqui » Início » Cadastro de Ações » Consulta

SIOP LEGIS 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011

Palavra-chave: 147 Consultar

Todos  Ações  Programas  Planos Orçamentários

Imprimir Todas Imprimir Seleção

Funcional-programática	Título
10.24101.19.212.2021.6147	Cooperação Internacional em Ciência, Tecnologia e Inovação
10.24201.19.212.2021.6147	Cooperação Internacional em Ciência, Tecnologia e Inovação
10.24204.19.212.2021.6147	Cooperação Internacional em Ciência, Tecnologia e Inovação

FIGURA 12  
PÁGINA INICIAL, CADASTRO DE  
AÇÕES – PASSO E1

Informações Básicas Informações Complementares Implementação Planos Orçamentários Financeiro

Esfera  
10 - Orçamento Fiscal

Órgão  
35000 - Ministério das Relações Exteriores

Unidade Orçamentária Responsável  
35101 - Ministério das Relações Exteriores - Administração Direta

Função  
07 - Relações Exteriores

Subfunção  
573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico

Programa  
2082 - Política Externa

Ação  
00CB - Concessão de Bolsas de Estudo a Alunos Estrangeiros, no Sistema Educacional Brasileiro

Tipo da Ação  
Operações Especiais

Subtipo  
Pagamento de indenizações, abonos, seguros, auxílios, benefícios previdenciários e de assistência social.

FIGURA 13  
FICHA DO CADASTRO DE  
AÇÕES – PASSO E1

Informações Básicas Informações Complementares Implementação Planos Orçamentários Financeiro

Origem  
PLOA

Objetivo  
1150 - Estruturar e consolidar a cooperação internacional, em suas diversas modalidades, por meio da coordenação entre órgãos do Governo Federal, da interlocução com entes federativos e do diálogo com a sociedade civil, com vistas a promover o desenvolvimento sustentável e ampliar a inserção internacional do Brasil.

Descrição  
Apoio a países ou populações que se encontrem em situação de emergência, momentânea ou prolongada; calamidade pública; convulsão social; desastre socioambiental; conflito armado; insegurança alimentar; risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à

FIGURA 14  
ABA INFORMAÇÕES  
COMPLEMENTARES –  
CADASTRO DE AÇÕES –  
PASSO E1

Informações Básicas Informações Complementares Implementação Planos Orçamentários Financeiro

Unidade Responsável  
Coordenação-Geral de Administração e Orçamento, Agência Brasileira de Cooperação

Forma de Implementação  
 Direta  Descentralizada/Delegada  Linha de Crédito

Detalhamento da Implementação  
Repasse de recursos a postos no exterior, a órgãos públicos brasileiros, a organizações da sociedade civil, a programas, a fundos internacionais e organismos internacionais, que tenham como uma de suas finalidades a cooperação humanitária internacional, de caráter emergencial e/ou estruturante e a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional. Execução descentralizada por meio de programas e fundos internacionais que tenham por finalidade a prestação de assistência humanitária internacional, de caráter emergencial e/ou estruturante. No âmbito das ações estruturantes são permitidas a distribuição de bens beneficiados para

FIGURA 15  
ABA IMPLEMENTAÇÃO –  
CADASTRO DE AÇÕES –  
PASSO E1

## CAMINHO PROGRAMAS

Diferentemente do caminho anterior, aqui recomendamos um trajeto inverso: primeiro, fazer a leitura do PPA a partir do “Cadastro de Ações” e após, tendo selecionando alguns programas mais relevantes, levantar as Ações e Planos Orçamentários no “Painel do Orçamento”.

Primeiro, em “Cadastro de Ações”, clicar na aba “Visão Programática” (figura 16) (Passo F1). Nesta aba iremos investigar por dentro de todos os programas listados se há objetivos, iniciativas e metas que mencionam ou sugerem práticas da CSS. A “Visão Programática” nos permite ver se tais objetivos, iniciativas e metas do PPA contêm Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários indexados a eles. Assim, teremos uma noção mais detalhada do programa e avaliaremos se ele é ou não um bom agregado para mapeamento. Por exemplo, o programa 2082 (Política Externa) contém Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários relevantes para a base de dados. Outros já reconhecidos são: Programa 0910 (Operações Especiais: Gestão e Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais) e Programa 0909 (Operações Especiais: Outros Encargos Especiais).

O próximo passo é realizado no “Painel de Orçamento” verificando todas as Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários registrados nos programas escolhidos. Isso será feito seguindo os Passos A até E, selecionando o filtro “Programa”.

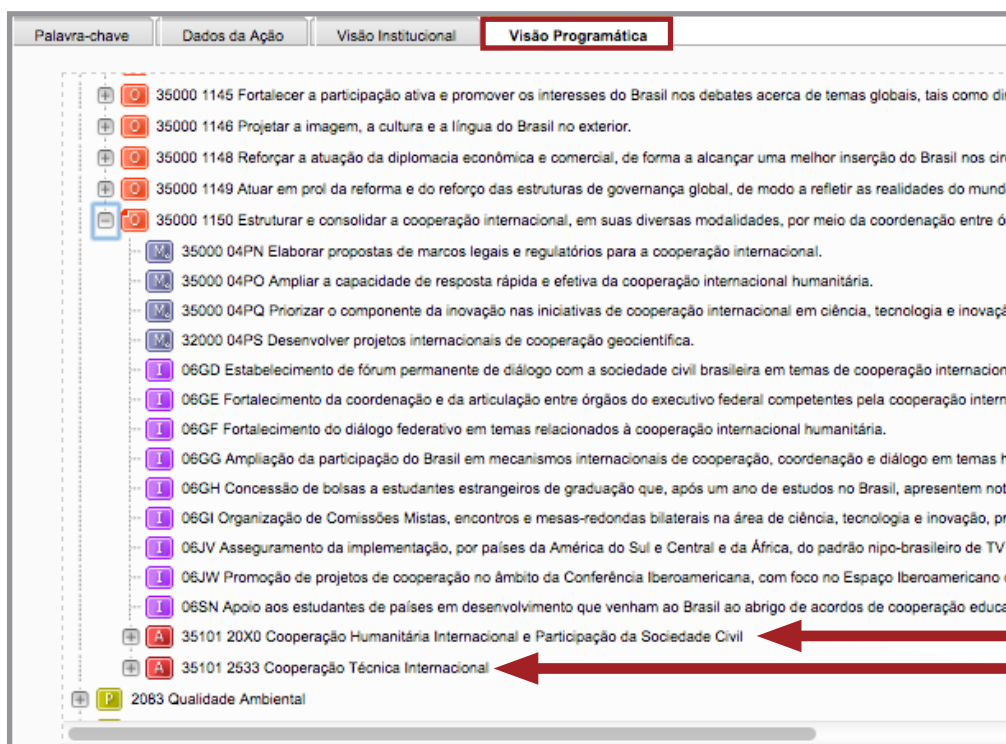


FIGURA 16  
VISÃO PROGRAMÁTICA,  
CADASTRO DE AÇÕES

AÇÕES  
ORÇAMENTÁRIAS



Como complemento à subfunções e programas, sugerimos outros caminhos possíveis:

#### **CAMINHO LOCALIZADOR DO GASTO**

Assim como no caminho anterior, você deve seguir os Passos de A até E, com a ressalva de selecionar o filtro “Localizador” e em seguida marcar todos os localizadores com o código 0002 – No Exterior. Na maior parte das vezes, as Ações e Planos Orçamentários inscritos com esse registro se referem a gastos realizados pelo governo federal fora do país.

#### **CAMINHO MODALIDADE DE APLICAÇÃO**

Também deve seguir os passos de A até E, com a ressalva de selecionar o filtro “Modalidade de Aplicação”. Dois códigos podem ser mapeados: 070 (Transferências a Instituições Multigovernamentais) e 080 (Transferências ao Exterior).

A partir deste mapeamento obteremos uma base de dados que lista as Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários selecionados no escopo da CSS. Esta base pode ser organizada detalhando o órgão, função, subfunção e programa a que se referem as Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários, bem como os valores empenhados, liquidados e pagos.

## NÍVEL 2

### “DE BAIXO PARA CIMA” MAPEAMENTO ESPECÍFICO DE INICIATIVAS SUL-SUL

Outro meio para capturar os fluxos da CSS brasileira no SIOP é a busca de Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários através de **palavras-chave** a serem encontradas no título ou na descrição dos gastos.

Assim como no nível anterior, utilizaremos no SIOP as seções “Painel do Orçamento” e “Cadastro de Ações”. No Painel, após ter selecionado o(s) ano(s) de análise (Passo A2), você deve utilizar a caixa de busca situada na parte superior (Passo B2). Exemplos de palavras-chave a serem utilizadas: “países em desenvolvimento”; “cooperação Sul-Sul”; “cooperação internacional” e “cooperação trilateral”. Também podemos realizar a busca pelo nome de iniciativas Sul-Sul, por exemplo: “Novo Banco de Desenvolvimento” “MINUSTAH” “BRICS” “PEC-G”.

The screenshot shows the SIOP interface with a search bar at the top containing 'cooperação Sul-Sul'. The search results are displayed in a table with columns for 'Ação' and 'Descrição'. The 'Ação' column lists various codes and descriptions, many of which include the word 'Cooperação'. The 'Descrição' column provides details for each action, such as 'Contribuição ao Grupo de Cooperação Sul-Sul G 15 (MRE)' and 'Participação do Brasil, como País não Membro, em Atividades de Cooperação Econômica junto à Orça...'. The interface includes navigation tabs for 'Passo 1 - Selecione os filtros básicos', 'Passo 2 - Selecione os campos', 'Passo 3 - Visualize os resultados', and 'Passo 4 - Visualize os g...'. A red arrow points to the search bar, and another red arrow points to the search results.

RESULTADO DA  
BUSCA POR  
PALAVRA-CHAVE

FIGURA 17  
MAPEAMENTO POR  
PALAVRAS-CHAVE PAINEL  
DO ORÇAMENTO

FONTE: SIOP, 2017

No “Cadastro de Ações” (figura 18), você deve digitar expressões de busca (Passo C2). Clicando nos resultados, você abrirá a Ação Orçamentária selecionada, tal como na figura 13. Aqui também é importante ler a aba “Informações Complementares” e “Implementação”, indicadas no Passo E1:

Palavra-chave:  Consultar

Todos  Ações  Programas  Planos Orçamentários

Funcional-programática	Título
<input type="checkbox"/> 10.28203.22.664.2079.10U2	Cooperação Técnica em Propriedade Intelectual
<input type="checkbox"/> 10.35101.07.128.2082.2534	Formação e Aperfeiçoamento de Diplomatas
<input type="checkbox"/> 10.35101.07.212.2082.2533	Cooperação Técnica Internacional
<input type="checkbox"/> 10.71101.28.846.0913.00OP	Integralização de Cotas de Capital em Organismos Financeiros Internacionais
<input type="checkbox"/> 10.71102.28.846.0910.0011	Contribuição ao Fundo Global para o Meio Ambiente - GEF (MPOG)
<input type="checkbox"/> 10.71102.28.846.0910.0074	Contribuição à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO (MRE)
<input type="checkbox"/> 10.71102.28.846.0910.00DN	Contribuição Voluntária ao Centro-Sul - CS (MRE)
<input type="checkbox"/> 10.71102.28.846.0910.00LQ	Contribuição Voluntária ao Fundo Internacional para a Diversidade Cultural – FIDC (MINC)
<input type="checkbox"/> 10.71102.28.846.0910.0483	Contribuição à Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB (MMA)
<input type="checkbox"/> 10.71102.28.846.0910.0B73	Contribuição à Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial - UNIDO (MRE)

Pág. 1/2

FIGURA 18  
BUSCA POR PALAVRAS-CHAVE,  
CADASTRO DE AÇÕES

AÇÕES  
ORÇAMENTÁRIAS

Com o nível 2 damos maior robustez ao mapeamento porque partiremos de uma busca por palavras-chave vinculadas às iniciativas já conhecidas na CSS brasileira. Por isso, reforçamos a busca pelas Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários, incluindo aquelas que interessam à base de dados mas não foram reconhecidos no nível 1, seja porque continha uma descrição pouco detalhada, seja porque não estava inserida em um programa ou subfunção agregada escolhido para o mapeamento (Passo F1 e Passo B1).

### TRIAGEM DOS DADOS E DESAGREGAÇÃO SUL-SUL

Como vimos, o orçamento público integra muitas informações agregadas. No processo de leitura descritiva das Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários propomos a classificação destes registros na base de dados em três grandes categorias:

Para efeitos de análise, apenas os dados qualificados como G1 serão tratados e contabilizados no sistema. Os dados G2 poderão ser utilizados em outro momento, após um trabalho de análise mais rigoroso, com o uso de ferramentas adicionais, tais como o Portal da Transparência que identifica os beneficiários do recurso público em cada Ação Orçamentária analisada.

**G1** | AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E PLANOS ORÇAMENTÁRIOS ADEQUADOS, ISSO QUER DIZER, POSSUEM DESCRIÇÃO CLARA SOBRE PRÁTICAS DA CSS BRASILEIRA

**G2** | AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E PLANOS ORÇAMENTÁRIOS QUE PODEM SER PARCIALMENTE VINCULADOS ÀS PRÁTICAS DE CSS E POR ISSO NECESSITAM DE TRATAMENTO A PARTIR DE OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO

**G3** | DADOS INADEQUADOS OU NÃO DISPONÍVEIS NO ORÇAMENTO PÚBLICO

## NÍVEL 3

### MONITORAMENTO DE INICIATIVAS OU SETORES-CHAVE DA CSS

A partir da base de dados levantada no nível 1 e 2, com o uso do SIOF, é necessário realizar investigações mais detalhadas sobre práticas específicas da CSS brasileira. A contabilização apenas dos gastos públicos federais não é suficiente para compreender e visibilizar a CSS brasileira. É indispensável que valores não monetários tais como as horas de trabalho dos servidores públicos destinadas à missões de cooperação técnica, ou aspectos qualitativos sobre as experiências brasileiras na CSS sejam incluídos no mapeamento. Isso porque uma perspectiva puramente monetária desconsidera a complexa realidade da CSS. Por isso, afim de gerarmos contexto aos números, o mapeamento poderá delimitar um setor (tais como a cooperação humanitária, cooperação financeira e integração regional) ou uma agenda (por exemplo, a segurança alimentar e nutricional). Preferencialmente podemos trabalhar com temas mais prioritários para organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Além de mensurar e monitorar uma parte da CSS, este nível também fará uma análise mais qualitativa sobre as práticas fundamentada em entrevistas, estudos de caso, uso de fontes complementares, relatórios de avaliação e monitoramento de ações ou projetos, etc. A proposta é ter uma visão mais aprofundada de certas iniciativas bem como sua materialização no orçamento público e sua eventual evolução no tempo.



#### SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA CSS BRASILEIRA

O Brasil tem uma importante experiência em políticas nacionais voltadas para a promoção da segurança alimentar e nutricional. Dentre as iniciativas de sucesso, destacam-se a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Fome Zero. Muitas destas iniciativas foram compartilhadas, adaptadas e implementadas em diversos países africanos e sul-americanos (Quênia, Gana, Etiópia, Moçambique, Senegal, Haiti, Bolívia, Paraguai, etc.).

Para ter um panorama brasileiro deste setor ver: BEGHIN, Nathalie. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos? Brasília: INESC, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2015/a-cooperacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-internacional-na-area-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-avancos-e-desafios-onde-estamos-e-para-onde-vamos>

## 6.3 DESAFIOS TÉCNICO-OPERACIONAIS DA METODOLOGIA

Baseados em testes preliminares da metodologia, concluímos que há desafios a serem encarados. Algumas destas lacunas podem ser preenchidas a partir de ações complementares.

O orçamento público federal apresenta um complexo sistema de categorização de despesas. Algumas previamente estabelecidas em lei e cuja nomenclatura e definição se estendem no tempo e no espaço, sendo utilizadas em todos os anos e outras que são definidas segundo as diretrizes e as prioridades do governo vigente. No que se refere aos obstáculos operacionais que podem surgir no trabalho de monitoramento e mensuração, ressaltamos os seguintes pontos:

**Há dificuldade para buscar ações e planos orçamentários exclusivos a gastos com atividades de CSS nos sistemas de informação disponíveis** (sobretudo no SIAFI e no SIOP) identificando itens relevantes. Não menos desafiador é mapear os agregados maiores (programas e subfunções, por exemplo) pertinentes nos quais se possa investigar a frequência e existência de ações orçamentárias referentes a gastos com CSS.

**Dificuldade com a desagregação dos dados existentes nos principais sistemas de informação; e em alguns casos a inexistência de dados detalhados.** Neste sentido, reforçamos a importância da leitura do “Cadastro de Ações”, para identificar o recorte Sul-Sul das atividades.

Um exercício a partir do SIAFI e das bases de dados que dele derivam possibilita identificar práticas da cooperação brasileira através das funções, subfunções, programas, ações orçamentárias e planos orçamentários. No entanto, nem todas as modalidades e ou instrumentos da CSS brasileira estão presentes nas plataformas. É o caso de instrumentos de cooperação financeira, como o perdão de dívida dos países em desenvolvimento ou os desembolsos extra-orçamentários realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para apoiar exportação de bens e serviços de empresas brasileiras a países em desenvolvimento.



### **Temporalidade do Cadastro de Ações**

A ferramenta do SIOP não permite visualizar o “Cadastro de Ações” para os anos anteriores a 2011.



### **Subfunções da CSS**

Entre as subfunções mais vinculadas aos gastos governamentais de CSS estão a 212 - Cooperação Internacional, 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, 691 – Promoção Comercial e 693 – Comércio Exterior.



### **Fontes públicas complementares de informação**

Além dos sistemas públicos de informação orçamentária, também é possível contar com outras ferramentas para acessar dados relativos aos gastos públicos com CSS:

**Portal da Transparência no site do BNDES** - Valores referentes aos diversos projetos de infraestrutura financiados pelo programa BNDES-Exim

**Link:** <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia>

**Estatísticas Operacionais do PROEX no site da Câmara de Comércio Exterior (MRE)** - Tabelas com dados sobre os financiamentos governamentais para garantia de exportações em diversos países do Sul global

**Link:** <http://www.camex.itamaraty.gov.br/financiamento-e-garantia-as-exportacoes/programa-de-financiamento-as-exportacoes-proex>

**Prestação de Contas da Presidência da República da Controladoria Geral da União** – Documento de transparência e controle orçamentário do Executivo anualmente remetido ao Congresso Nacional

**Link:** <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>

**Relatórios de Gestão do Ministério das Relações Exteriores** – Documento ministerial apresentado aos órgãos de controle interno e externo à sociedade como prestação de contas anuais.

**Link:** [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_aceso\\_info/auditorias\\_brasil/SGEX/2015/Relat\\_de\\_Gesto\\_SGEX\\_2015.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_aceso_info/auditorias_brasil/SGEX/2015/Relat_de_Gesto_SGEX_2015.pdf)

É possível que gastos com atividades de intercâmbio técnico de órgãos ministeriais estejam registradas em subfunções que agregam outros tipos de ações (tais como a 122 – Administração Geral). Um desafio adicional é lidar com o pouco detalhamento das Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários no sistema, que, se existentes, poderiam contribuir para uma análise mais aderente à realidade da cooperação brasileira.

Reconhecendo estes limites dos sistemas públicos de informação orçamentária, as seguintes ações complementares buscaram aprimorar a qualidade da metodologia e, consequentemente, dos dados:

**Relatórios e plataformas virtuais de organizações internacionais** – Como por exemplo a base de dados Financial Tracking Service, do Escritório das Nações Unidas de Coordenação das Questões Humanitárias.  
*Link: <https://fts.unocha.org/>*

**Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP)** - Criado em 2010 pela ABC, cujo principal objetivo é o acompanhamento de projetos de cooperação internacional técnica. Entre outras informações, a plataforma registra a execução financeira das atividades, no entanto, seu acesso é restrito aos funcionários públicos.

**FIGURA 19 – AÇÕES COMPLEMENTARES DA METODOLOGIA DE MENSURAÇÃO E MONITORAMENTO DA CSS BRASILEIRA**

<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
<p><b>TRIAGEM DOS DADOS</b> Considerando a pouca desagregação dos dados, é importante um trabalho rigoroso de classificação e seleção de Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários pertinentes e circunscritos no escopo da CSS;</p>	<p><b>CADASTRO DE AÇÕES</b> A pouca visibilidade da CSS no orçamento demanda um trabalho atento de leitura das Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários inscritas no Cadastro de Ações desde 2011;</p>	<p><b>PPA</b> Dado o pouco conhecimento sobre como a CSS se insere na lógica do orçamento público, pode ser útil realizar a leitura dos objetivos, metas e iniciativas inscritas no livro do PPA referente ao período analisado;</p>
<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>
<p><b>FONTES COMPLEMENTARES</b> Outras dados públicos e/ou plataformas online acessíveis para consulta e triangulação de dados podem complementar o trabalho de mapeamento para mensuração e monitoramento da CSS brasileira;</p>	<p><b>LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO</b> Considerando que nem todos os gastos da CSS do Brasil estão disponíveis no orçamento público ou não estão bem identificados no SIAFI devido ao seu registro generalista, é possível demandar valores a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI);</p>	<p><b>ARTICULAÇÃO POLÍTICA</b> A ausência de conhecimento detalhado sobre a CSS brasileira no orçamento público motiva maior diálogo junto às agências e ministérios implementadores e instituições responsáveis pela gestão do orçamento público federal para demanda de dados orçamentários abertos e desagregados;</p>

## 7. RÓXIMOS PASSOS: IMPLEMENTAÇÃO E INCIDÊNCIA

---

O orçamento público reflete a materialização das escolhas de um governo e é, portanto, fundamental para a análise e o acompanhamento de políticas públicas. A metodologia de monitoramento e mensuração dos fluxos da CSS do Brasil busca visualizar e analisar os gastos públicos. Abrir a caixa preta dos processos decisórios da CSS a partir da alocação de recursos orçamentários pode orientar posições políticas propositivas, promovendo ou fortalecendo iniciativas existentes, evidenciando contradições, revelando rupturas e repensando prioridades da CSS brasileira.

O “Guia para Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira” é fruto de um rico processo colaborativo e a metodologia em si ainda é um “processo em construção”. Afim de gerar um panorama parcial das diversas frentes de atuação da CSS brasileira a implementação desta metodologia contará com a estratégia de nível 1 e 2 afim de identificar: a) Programas Temáticos; b) Objetivos; c) Metas; d) Iniciativas; e) Ações Orçamentárias; f) Planos Orçamentários que possam esclarecer como a CSS se apresenta no orçamento público federal. Para isso, faremos a coleta de dados, leitura e análise de números e textos do Plano Plurianual, do Cadastro de Ação e dos portais SIOP, Siga Brasil e Portal da Transparência.

Esperamos que o mapeamento via registros de orçamento público e fontes complementares resultará na construção de uma plataforma virtual com dados abertos, que permitirá extração de informações atualizadas, para produção de análises; séries históricas; tabelas e cartografia analítica que apontam tendências dos gastos com CSS.

Para que este trabalho seja possível nos balizaremos por critérios que deverão ser estabelecidos para o processo de seleção das informações. O afinamento conceitual será feito com base em reflexões já levantadas em oficina com organizações da sociedade civil e também junto a um grupo de trabalho constituído por diversas organizações e pesquisadores interessados.

No nível 3 é possível realizar um mapeamento mais estratégico, que focalizará iniciativas ou setores específicos. Por meio dele, queremos entender o valor do investimento, mas também as características e a relevância das ações de cooperação conduzida pelo governo federal. Tal esforço deverá ser feito em par-



ceria com as diversas organizações da sociedade civil. Com isso, pretendemos apoiar áreas prioritárias de incidência e debate político destes atores. Trabalharemos com abordagem quantitativa e qualitativa, buscando entender diversos aspectos da CSS.

Finalmente, parece-nos fundamental que a mensuração e monitoramento da CSS sejam acompanhados de um trabalho de incidência política junto a diversos atores envolvidos e nos sistemas públicos de informação, tais como: Ministérios Federais e agências governamentais implementadoras, estruturas do Estado vinculadas ao ciclo orçamentário, mas especialmente a Secretaria de Orçamento Federal.

Neste sentido, caberá um esforço de longo prazo para articular e dialogar com as instituições a melhoria das informações sobre CSS no orçamento público. Neste sentido, buscaremos dialogar com a ABC para explorar possibilidades de colaboração e potencial harmonização entre diferentes iniciativas. Outra articulação possível seria, por exemplo, a conformação de espaços de formação com servidores públicos responsáveis pelo registro no SIAFI e “carimbos/etiquetas” em ações orçamentárias que identifiquem a CSS no SIAFI e SIOP.

Finalmente, ao aproximar o debate da transparência orçamentária e a CSS brasileira, esperamos que esta metodologia mobilize atores, inspire processos e contribua para o fortalecimento de uma política brasileira de CSS que, a partir do debate amplo e transparente entre as diversas partes interessadas, contribua para o desenvolvimento mútuo do Sul global, com impacto positivo na qualidade de vida, no acesso a direitos e bens comuns, dos povos e territórios envolvidos. A intenção principal é alargar fronteiras para a disputa de projetos e ideias neste campo. Adicionalmente, ao revelar a lógica orçamentária da CSS brasileira, busca-se também aprimorar e fortalecer a institucionalidade da mesma, apontando para possíveis âmbitos que necessitem ser reforçados com instrumentos administrativos e jurídicos apropriados.



## REFERÊNCIAS

---

AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Pesquisa de projetos. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>

BERRON, Gonzalo. O Brasil está à deriva no cenário internacional. Carta Capital, Novembro, 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-brasil-esta-a-deriva-no-cenario-internacional>

FINGERMAN, Natalia. Será o fim dos projetos de CSS do Brasil? Observatório Brasil e o Sul, Dezembro, 2016. Disponível em: <http://obs.org.br/cooperacao/1114-sera-o-fim-dos-projetos-de-cooperacao-sul-sul-do-brasil>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI): 2005-2009. Brasília: IPEA; ABC, 2010, 78 p.;

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI): 2011-2013. Brasília: IPEA, 2016.

\_\_\_\_\_. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI): 2010. Brasília: IPEA; ABC, 2013, 126 p.

LEITE, Iara C.; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura T.; POMEROY, Melissa; CONSTANTINE, Jennifer; NAVAS-ALEMAN, Lizbeth; SHANKLAND, Alex; YOUNIS, Musab. Brazil's engagement in international development debate: the state of the debate. Institute of Development Studies, IDS Evidence Report n. 59, 2014. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/publication/brazil-s-engagement-in-international-development-cooperation-the-state-of-the-debate>

LOPES, Dawisson Belém. A falta que faz uma estratégia. Folha de S. Paulo, Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/01/1844837-a-falta-que-faz-uma-estrategia.shtml>

MALUF, Renato. SANTARELLI, Mariana. Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda. Rio de Janeiro: CERESAN, 2015.

MENEZES, Dyelle. Planos orçamentários ainda não estão transparentes, aponta TCU. Contas Abertas, setembro, 2014. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/9672>

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013. Disponível em: [https://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/02/milani\\_suyama\\_lopes\\_2013.pdf](https://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/02/milani_suyama_lopes_2013.pdf)

MILANI, Carlos R. S. ABC 30 anos: histórias e desafios futuros. Brasília: ABC, 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Manual Técnico de Orçamento 2016. Brasília, 2015.

PAOLIELO, Tomaz. Política externa, o desmonte oculto. Outras Palavras, Outubro, 2016. Disponível em: <http://outraspalavras.net/brasil/politica-externa-o-desmonte-oculto/>

POMEROY, Melissa; WAISBICH, Laura T. O lugar do Sul na política externa brasileira do governo provisório. Carta Capital, Maio, 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-lugar-do-sul-na-politica-externa-brasileira-do-governo-provisorio>

PORTAL DA TRANSPARENCIA. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, site oficial. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

SIGA BRASIL. Senado Federal, site oficial. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

SILVA, Daniel Martins; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa; SANTOS, Vinicius Sousa dos. Panorama do monitoramento dos fluxos da cooperação internacional para o desenvolvimento: oportunidades e desafios para construção de uma metodologia brasileira. São Paulo: Articulação Sul, 2016

SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS (SIGAP). Agência Brasileira de Cooperação, site oficial. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/sigap/>

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (SIOP). Site oficial. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/>

SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa. Picking and Choosing: Contributions of Brazilian Cooperation to more horizontal post-2015 partnership. In: Rethinking Partnerships in a Post-2015 World: REALITY OF AID. Towards Equitable, Inclusive and Sustainable Development, 2014. Disponível em: [http://www.realityofaid.org/roa\\_report/rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development/](http://www.realityofaid.org/roa_report/rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development/)

SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura T.; LEITE, Iara C. Brazil as development partner under Lula and Rousseff: shifts and continuities. In: GU, Jin; SHANKLAND, Alex; CHENOY, Anuradha The BRICS in the international development. Londres: Palgrave Macmillan, 2016

## ANEXO 1

### MATRIZ ILUSTRATIVA: A CSS DO BRASIL VISTA PELA ÓTICA DE SUAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	PLANO ORÇAMENTÁRIO	ANO
CONTRIBUIÇÃO A ORGANISMOS INTERNACIONAIS	28 – ENCARGOS ESPECIAIS	846 – OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	0910 – Operações Especiais – Gestão da participação em organismos e entidades nacionais e internacionais	0221 – Contribuição à Organização Mundial da Saúde	0000 – Contribuição à Organização Mundial da Saúde	2017
APOIO A REFUGIADOS	14 - DIREITOS DA CIDADANIA	422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	2081 - Justiça, cidadania e segurança pública	2017 - Política Nacional de Justiça	0005 - Garantia e Expansão dos Direitos dos Migrantes e Refugiados	2017
COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	19 - C&T	572 - DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E ENGENHARIA	2056 - Política Espacial	20VC - Desenvolvimento e Lançamento e Operações de Satélite, com Infraestrutura Associada	000B - Desenvolvimento e Lançamento do Satélite Sino Brasileiro CBERS-4A	2017
COOPERAÇÃO EDUCACIONAL	07 - POLÍTICA EXTERNA	573 - DIFUSÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	2057 - Política Externa	00CB - Concessão de Bolsas de Estudo a Alunos Estrangeiros, no Sistema Educacional Brasileiro	0000 - Concessão de Bolsas de Estudo a Alunos Estrangeiros, no Sistema Educacional Brasileiro	2017
COALIZÕES E REDES	07 – POLÍTICA EXTERNA	212 - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	2082- Política Externa	2532 – Cooperação com Países de Língua Portuguesa e países membros de organismos regionais africanos		2016

	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	PLANO ORÇAMENTÁRIO	ANO
INTEGRAÇÃO REGIONAL	28 – ENCARGOS ESPECIAIS	846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	00HF - Contribuição à União das Nações Sul-Americanas UNASUL		2017
OPERAÇÕES DE PAZ	05 – DEFESA NACIONAL	212 - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	2058 – Política Externa	20X1 – Participação Brasileira em Missões de Paz		2017
COOPERAÇÃO TÉCNICA	21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	606 - EXTENSÃO RURAL	2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	210V - Promoção e fortalecimento da Agricultura Familiar	000I - Apoio à integração regional, à cooperação internacional, à promoção e às negociações internacionais para o desenvolvimento rural e para agricultura familiar	2017
COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA	07 - POLÍTICA EXTERNA	212 - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	2082 – Política Externa	20X0 - Cooperação Humanitária Internacional e Participação Social	0001 – Operações de Assistência Especial no Exterior	2017
COOPERAÇÃO FINANCEIRA	23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	693 - COMÉRCIO EXTERIOR	2024 - Comércio Exterior	0A84 - Financiamento para	0000 - Financiamento para Promoção das Exportações - PROEX	2017

