

À procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Federal



À procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Federal



COORDENAÇÃO
Luara Lopes

ELABORAÇÃO
Luara Lopes, Juliana Costa

AGRADECIMENTOS
Laura Trajber Waisbich e Daniel Martins por todo o trabalho inicial de aplicação da metodologia, apuração dos dados iniciais, além dos ricos debates metodológicos. Melissa Pomeroy e Elisa Camarote pelo suporte na elaboração e finalização dos textos. Bianca Suyama pela coordenação das fases iniciais do projeto que levaram à elaboração da metodologia. Um agradecimento especial à Oxfam, na figura da Fernanda Papa, pela confiança, parceria e contribuições durante toda a vigência do projeto.

À memória de Paulo Peixoto.

PROJETO GRÁFICO
Teo Menna

OUTRAS PUBLICAÇÕES NO MARCO DO PROJETO
“MONITORAMENTO E MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL”

[Panorama do monitoramento dos fluxos da cooperação internacional para o desenvolvimento: oportunidades e desafios para construção de uma metodologia brasileira. Documento Base, Dezembro de 2016](#)

[Aprimorando o monitoramento e a mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul do Brasil: Rumo a uma metodologia participativa, pública e inclusive. Perspectivas, Março de 2017.](#)

[Guia para Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira. Guia Metodológica, Abril de 2017](#)

Análise Setorial: Cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional, Maio 2018

Análise Setorial: Proteção e Apoio a Refugiados, Maio 2018.

Análise Setorial: Cooperação Sul-Sul e BRICS, Maio 2018

Disponíveis em www.articulacaosul.org

SÃO PAULO-SP ABRIL DE 2018

Apoio



Realização



ÍNDICE

VOL 1.

À procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Federal	7
1.1 Prólogo	8
1.2 Procurar o quê, onde, como e quando?	10
O que foi incluído?	14
Uma análise a partir de narrativas	14
O que foi excluído?	15
Procurar quando?	17
1.3 Achados e perdidos	18
Contribuições a organizações, bancos e fundos internacionais	22
Cooperação Internacional	25

VOL 2.

Pagamentos da cooperação Sul-Sul do Brasil no orçamento federal (2000 a 2016)	33
2.1 Defesa e Missões de Paz	39
2.2 Integração Transfronteiriça	45
2.3 Ciência e Tecnologia	55
2.4 Cultural e Educacional	67
2.5 Humanitária	79
2.6 PROEX	93

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 Pagamentos identificados no SIOP (2000 a 2016)	18
GRÁFICO 2 Pagamentos identificados no SIOP (2000 a 2016) e COBRADI (2005 a 2013)	19
GRÁFICO 3 Pagamentos no SIOP (2000 a 2016) por categoria identificada	21
GRÁFICO 4 Comparação SIOP (2000 a 2016): contribuições a organizações, bancos e fundos internacionais e COBRADI (2005 a 2013): contribuições a organizações internacionais	23
GRÁFICO 5 SIOP 2000 a 2016. Cooperação Internacional: maiores ações orçamentárias e Ministérios responsáveis	27
GRÁFICO 6 Pagamentos da cooperação Sul-Sul do Brasil 2000 a 2016: Defesa e Missões de Paz	42
GRÁFICO 7 Ações de cooperação Sul-Sul Transfronteiriça (2000-2016)	46
GRÁFICO 8 Cooperação Sul-Sul Transfronteiriça (2000-2016)	47
GRÁFICO 9 Cooperação Sul-Sul em Ciência eTecnologia: Instituições (2000-2016)	60
GRÁFICO 10 Pagamentos da Cooperacao Sul-Sul do Brasil (2000 a 2016): Antártica, por órgão orçamentário responsável	62
GRÁFICO 11 Pagamentos da Cooperação Sul-Sul do Brasil (2000 a 2016): Antártica, por ação orçamentária	62
GRÁFICO 12 Pagamentos em Cooperação Sul-Sul Educacional: Instituições	71
GRÁFICO 13 Pagamentos em Cooperação Sul-Sul: Cultural e Educacional (2000 - 2016)	72
GRÁFICO 14 Pagamentos em Cooperação Sul-Sul: Cultural e Educacional (2000 - 2016) Exceto AO 0967, de 2008 a 2011	73
GRÁFICO 15 Cooperação Sul-Sul do Brasil - Cultural e Educacional 2000 - 2016	74
GRÁFICO 16 Pagamentos em Cooperação Sul-Sul: 2000 a 2016: Humanitária	80
GRÁFICO 17 Pagamentos em Cooperação Sul-Sul: 2000 a 2016: Humanitária	83
GRÁFICO 18 Cooperação Sul-Sul do Brasil - 2000 a 2016: Migrantes e Refugiados	88
GRÁFICO 19 Migrantes e Refugiados: Modalidade de Aplicação	88
GRÁFICO 20 Evolução PROEX por modalidade	96
GRÁFICO 21 Evolução da PROEX financiamento por destino	97

FIGURAS

FIGURA 1 Percurso metodológico para classificar os registros	12
FIGURA 2 Procurar quando?	17
FIGURA 3 Cooperação internacional: Ações, valores e órgãos	26
FIGURA 4 Cooperação Sul-Sul Transfronteiriça (2000-2016)	49

QUADROS

QUADRO 1 O papel ambíguo dos Planos Orçamentários	16
QUADRO 2 Categorias propostas pela metodologia	20
QUADRO 3 Ausências : Programas específicos de cooperação científico	59
QUADRO 4 Cooperação Cultural	69
QUADRO 5 Ausências: A cooperação não multilateral do Ministério da Cultura (MinC)	75
QUADRO 6 Financiamento à exportação no Brasil	95

TABELAS

TABELA 1 Exemplo de descrição não padronizada e mudança nos códigos das Ações Orçamentárias	15
TABELA 2 Cooperação em Defesa e Missões de Paz	41
TABELA 3 Cooperação Sul-Sul em Defesa e Missões de Paz (2000 - 2016)	43
TABELA 4 Ações de operacionalização de Normas do MERCOSUL	51
TABELA 5 Ações de CSS e Integração Regional Transfronteiriça com valores pagos identificadas	52
TABELA 6 Outras ações identificadas que não tiveram seus valores pagos (2000-2016)	53
TABELA 7 Pagamentos da cooperação Sul-Sul em Ciência e Tecnologia: Espacial	57
TABELA 8 Pagamentos da Cooperação Sul-Sul em Ciência e Tecnologia: Dimensão regional	63
TABELA 9 Cooperação Sul-Sul Humanitária 2000 - 2016	65
TABELA 10 Cooperação Cultural com países de língua portuguesa	70
TABELA 11 Cooperação Sul-Sul Cultural e Educacional 2000 - 2016	77
TABELA 12 Ações internacionais de combate à Fome	83
TABELA 13 Cooperação Humanitária e Participação da Sociedade Civil	85
TABELA 14 Apoio à Integração e à Cooperação Internacional na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária	85
TABELA 15 Resposta a emergência e desastres	87
TABELA 16 Cooperação Sul-Sul Humanitária 2000 - 2016	90
TABELA 17 Financiamento e Equalização de Juros à Exportação	95
TABELA 18 Programa de Financiamento às Exportações (2000-2016)	99

VOL 1.

À procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Federal

1.1

Prólogo

A cooperação Sul-Sul (CSS) emerge, nos anos 1950, para promover a autonomia dos países em desenvolvimento e um sistema global menos desigual. Desde então, inovações foram forjadas entre os países do Sul Global visando transcender as assimetrias estruturais, econômicas e sociais existentes entre os países. Há quarenta anos, em Buenos Aires, representantes de 138 países acordaram um plano de ação para promover e implementar a cooperação técnica entre países em desenvolvimento – CTPD. O plano de ação de Buenos Aires (PABA), de 1978, chama atenção para um contexto de mudanças na relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e denuncia sua governança, anacrônica e desigual.

Na década de 2000, as relações Sul-Sul ganham novo impulso e alguns atores se destacaram e passaram a disputar espaço e narrativas do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, desafiando, principalmente, as práticas e princípios dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Esse processo de reafirmação da cooperação Sul-Sul (CSS) coincidiu com debates sobre a efetividade da ajuda oficial ao desenvolvimento – de fato, sobre o que se entende como *desenvolvimento* no século XXI – e com a emergência de redes e coalizões da sociedade civil internacional mobilizadas para incidir sobre o tema, seja em âmbito nacional, seja em fóruns regionais e multilaterais.

Assim, a celebração dos quarenta anos do PABA deve contemplar a multiplicidade de atores interessados, e a riqueza e complexidade do tema não pode prescindir de debate amplo, participativo e baseado em evidências e informações de qualidade. Este relatório se insere nesse esforço e busca contribuir para um maior entendimento sobre os traços característicos da cooperação Sul-Sul brasileira.

Para tanto, a perspectiva aqui proposta é orçamentária, considera valores pagos e sugere recortes e classificações para sua análise. Partimos da premissa que a cooperação Sul-Sul não pode ser quantificada apenas por meio de fluxos financeiros. Entretanto, um maior entendimento sobre a alocação de recursos orçamentários é fundamental para a compreensão das práticas de CSS nacionais: tanto no que diz respeito à sua natureza, quantidade e distribuição setorial, como em relação ao seu processo decisório e às prioridades estabelecidas ao longo dos anos.

Esperamos que a metodologia, e os primeiros resultados de sua aplicação aqui apresentados, reforcem a transparência da CSS brasileira e contribuam para ampliar sua legitimidade e base de apoio doméstica, para promover a prestação de contas junto aos países parceiros, e para fazer transparecer sua contribuição aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Adicionalmente, ao revelar a lógica orçamentária da CSS brasileira, busca-se fortalecer a institucionalidade da mesma, apontando para recomendações específicas para o aprimoramento do registro orçamentário das ações de CSS, assim como para aqueles âmbitos que necessitem ser reforçados com instrumentos administrativos e jurídicos apropriados.

A metodologia proposta é aberta e sujeita a revisões – mais do que isso, ela *requer* um monitoramento ativo e constante do orçamento federal, para o qual pretende ser instrumento. De forma mais geral, trata-se do resultado de um bem-sucedido processo de diálogo e articulação junto ao Governo e a atores não governamentais, acadêmicos, pesquisadores e ativistas, sobre a CSS do Brasil – o que ela é e o que ela pode vir a ser.

Boa leitura!

1.2

Procurar o quê, onde, como e quando?

Conforme antecipado no Guia para o Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul¹, a presente iniciativa teve como objetivo contribuir para o monitoramento e a mensuração dos fluxos orçamentários relacionados à CSS do Brasil, por meio dos pagamentos realizados² pelos diferentes órgãos do Governo Federal e publicamente disponíveis nos sistemas públicos de informação – em especial o SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento³ - no período de 2000 até 2016. Tal informação se traduz principalmente em uma unidade de análise, central para esta metodologia, que é a Ação Orçamentária.

A procura pela CSS do Brasil no orçamento federal se manteve, de forma geral, como previsto na metodologia proposta pelo Guia, apesar de ter exigido alguns ajustes. Em um primeiro momento extraímos de forma automática os dados do SIOP a partir de agregados orçamentários (*programa e subfunção*, descritos no Guia como Nível 1) - definidos após a leitura dos PPAs (Planos Plurianuais) para o período - e complementamos com os resultados da busca por palavras-chave (Nível 2). O resultado foi uma lista com dezenas de milhares de Ações e Planos Orçamentários (AOs e POs), que respondiam a um ou mais critérios da nossa busca: agregados pertinentes e palavra-chave identificada, seja no título, seja em qualquer campo disponível no Cadastro de Ações do SIOP (objetivo, descrição, detalhamento da implementação, base legal etc).

A partir desse resultado inicial, dedicamos considerável esforço na análise individual dos registros, alternada por revisões entre pares e discussões metodológicas que terminaram por rever os critérios de classificação das AOs e POs encontrados. No lugar da tripla categorização sugerida pelo Guia⁴, achamos por bem aumentar o número de categorias, para responder a um dos primeiros achados da presente pes-

1 O Guia traz um detalhamento da metodologia proposta para o monitoramento e mensuração do orçamento da CSS e pode ser encontrado na página do Observatório Brasil e o Sul: <http://obs.org.br/cooperacao/1135-guia-para-monitoramento-e-mensuracao-da-cooperacao-sul-sul-brasileira>

2 A metodologia utilizada permite identificar registros de Ações e Planos Orçamentários nas diversas fases do orçamento federal: no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA); o montante aprovado com créditos suplementares; os valores empenhados, liquidados e pagos. Neste relatório, utilizamos os valores registrados como “pagos” no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, em R\$ deflacionados (ano-base 2008) – será indicado quando for utilizado outro tipo de registro.

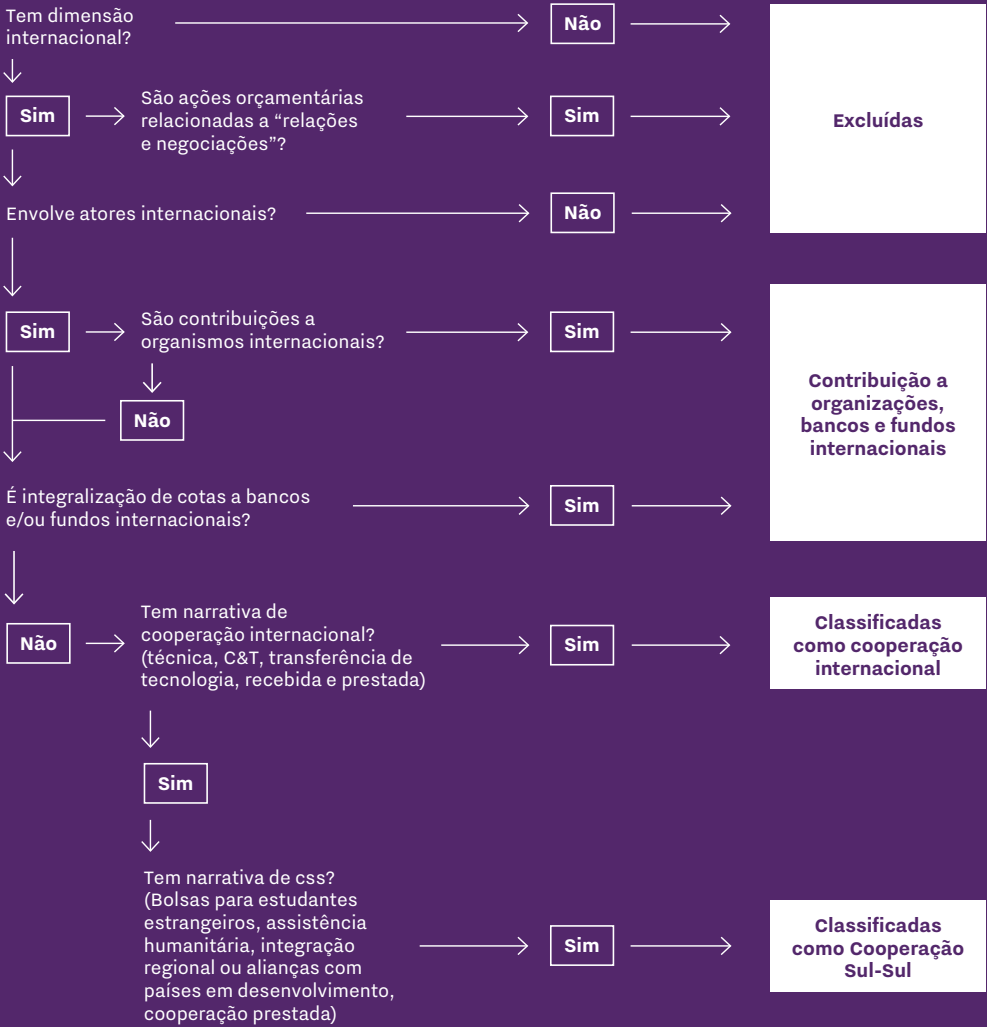
3 O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – é o sistema informatizado que disponibiliza informações sobre os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal. Dentro do SIOP, que é composto por diversos módulos e níveis de acesso, foram utilizadas a seção *Painel do Orçamento e Cadastro de Ações*. A primeira disponibiliza dados relativos às dimensões de planejamento e execução do orçamento federal, e contempla dados a partir de janeiro de 2000 até o presente (atualização mensal). A última traz informações qualitativas detalhadas sobre cada Ação e, a partir de 2013, Plano Orçamentário.

4 O guia propunha classificar os dados de acordo com sua adequação aos objetivos do projetos, a saber, identificar os gastos da CSS brasileira. Propunha, por tanto, classificar os dados em três categorias: (i) G1 - ações orçamentárias e planos orçamentários que possuem descrição clara sobre práticas da CSS brasileira; (ii) G2 ações orçamentárias e planos orçamentários que podem ser parcialmente vinculados às práticas de CSS e; (iii) G3 dados inadequados ou não disponíveis.

quisa, qual seja, a dificuldade em separar a CSS de categorias mais gerais relacionadas à cooperação internacional.

O fluxograma abaixo descreve o percurso metodológico para classificar os registros filtrados em quatro categorias: Excluídas; contribuição a organismos, bancos e fundos internacionais (OIs); cooperação internacional (CI) e cooperação Sul-Sul (CSS).

FIGURA 1 | Percurso metodológico para classificar os registros



Ao final do processo de revisão, as quatro categorias resultantes se tornaram a primeira versão do banco de ações e planos orçamentários relacionados à cooperação internacional do Brasil, aí incluídas as contribuições a organizações, bancos e fundos Internacionais, e os desembolsos brasileiros de contrapartida a projetos e programas de cooperação *recebida* de outros países e organizações internacionais⁵.

A metodologia logrou, portanto, identificar registros orçamentários claramente relacionados à cooperação Sul-Sul brasileira. Não obstante, como veremos adiante, é provável que AOs, e seus respectivos POs, que tenham sido classificados de forma mais geral como *cooperação internacional* sejam, de fato, desembolsos relacionados à cooperação Sul-Sul. A AO 2533 *Cooperação Técnica Internacional*, por exemplo, apesar de não trazer nenhum elemento indicativo de uma narrativa de CSS⁶, representa grande parte da CTPD (cooperação técnica entre países em desenvolvimento) executada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE) – conforme entrevista com gestores da Agência. No entanto, buscando manter um rigor e transparência, a equipe do projeto tomou a opção metodológica de restringir-se a utilizar as informações tais como elas estão disponíveis nos sistemas públicos de informações orçamentárias – em especial o SIOP. Dessa forma, privilegiamos as informações constantes nas duas seções do SIOP exploradas (*Painel* e *Cadastro de Ações*) e fontes complementares, quando utilizadas, estão devidamente identificadas e referenciadas.

Tal estratégia nos permitiu identificar modalidades ou iniciativas de CSS que encontram-se pouco discriminadas no sistema orçamentário, tais como a CTPD, que apontam para a importância de criar marcadores ou outros mecanismos que permitam maior transparência e clareza dos gastos relacionados à CSS – objetivo central desta iniciativa.

A seguir detalhamos metodologia, números gerais, principais instituições envolvidas e destaques encontrados em cada uma das categorias resultantes (contribuição a organizações, bancos e fundos internacionais; CI; CSS). A parte correspondente à CSS é, por sua vez, dividida por modalidades (ou conforme suas *narrativas predominantes*), e propõe recomendações, especialmente com vistas ao amplo acesso a dados, de forma transparente e participativa. Análises temáticas setoriais mais aprofundadas e com viés qualitativo serão publicadas como parte da coleção de textos sobre a cooperação Sul-Sul no orçamento federal do Brasil.

5 Ainda, a utilização de alguns dos agregados sugeridos no Guia foram repensadas: os critérios *localizador do gasto* e *modalidade de aplicação* não foram utilizados como filtros eliminatórios, pois tiveram resultados ambíguos, mas foram considerados na análise individual, como critério classificatório – assim como o item *base legal*, quando há referência a tratados e demais acordos internacionais de cooperação.

6 De fato, em todo o período analisado, a AO 2533 só traz um PO, de 2014, que menciona cooperação técnica Sul-Sul: trata-se de um recurso de R\$ 90.000.000, intitulado *Cooperação Técnica Sul-Sul - Comissão de Florestas da África Central (COMIFAC)*, mas que não chegou a ser desembolsado.

O que foi incluído?

O primeiro passo de análise foi feito com as informações constantes no painel do SIOP, que se tornaram as variáveis disponíveis para cada AO:

- Ano;
- código e descrição da ação;
- esfera e unidade orçamentária;
- função e subfunção;
- título da ação;
- plano orçamentário;
- modalidade de aplicação;
- elemento de despesa;
- valores empenhados, liquidados e pagos;
- projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA);
- LOA aprovada;
- lei com eventuais créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários)

Neste relatório utilizamos dados relacionados aos valores pagos – deflacionados pelo deflator do PIB, do ano-base 2008, cobrindo o período desde a primeira atualização do SIOP em janeiro de 2000 até a última de dezembro de 2016.

Uma análise a partir de narrativas

Uma vez diante de dezenas de milhares de registros que coincidiram com os critérios de busca propostos pela metodologia, iniciamos uma leitura e apuração dos registros filtrados automaticamente, por um “robô” programado para extrair os dados diretamente das bases de dados públicas. Tal apuração exigiu bastante reflexão e debate para a tomada de decisões metodológicas. Por se tratar de um objeto ainda fugidio e pouco delineado, tivemos de nos aproximar dele por meio da narrativa predominante encontrada nos registros orçamentários listados acima.

Como explicado no Guia, as AOs são criadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), para descrever pagamentos realizados de acordo com o planejamento e as metas do PPA para o período. Sua linguagem, portanto, é pouco padronizada e pode sofrer alterações a cada ano, assim como seus códigos podem variar de acordo com o ano e a unidade orçamentária. A TABELA 1 traz um exemplo de como uma ação pode apresentar variações em seus códigos e descrições, apesar de dizer respeito à mesma iniciativa. Devido a essa particularidade do sistema orçamentário, a busca foi feita por meio da

combinação entre código e texto, permitindo a identificação de AOs de mesmo conteúdo mas códigos diferentes ao longo do período analisado⁷.

Nesse sentido, para o estabelecimento de um sistema de monitoramento e mensuração da CSS contínuo, faz-se necessário o acompanhamento ativo da LOA, para monitorar mudanças no código e no texto de AOs pertinentes.

TABELA 1 | Exemplo de descrição não padronizada e mudança nos códigos das Ações Orçamentárias

CÓDIGO DA AÇÃO	DESCRIÇÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA RESPONSÁVEL
2531 (2000 a 2008)	Concessão de Bolsas, no Sistema Educacional Brasileiro, a Alunos Estrangeiros	MRE
00CB (2009 a 2016)	Concessão de Bolsas, no Sistema Educacional Brasileiro, a Alunos Estrangeiros	MRE
009E (2008 a 2011)	Concessão de Benefício a Estudantes Estrangeiros em Graduação no Brasil	MEC

O que foi excluído?

Foram excluídos registros orçamentários que não possuíam dimensão internacional, ou que não implicavam atores de diferentes países.

Além disso, todos os registros orçamentários que faziam referência a “relações e negociações” com outros países ou organismos internacionais, por exemplo, foram excluídos: apesar de possuírem dimensão internacional, dizem respeito a atividades ordinárias e de manutenção da Secretaria de Estado das Relações Exteriores.

Da mesma forma, ações relacionadas às adidâncias⁸ e aos serviços consulares foram também eliminadas, já que têm como finalidade a prestação de serviços a pessoas e entidades públicas e privadas do Brasil, ainda que no exterior.

Atividades-meio, entendidas como aquelas relacionadas ao funcionamento e gestão dos órgãos federais, foram excluídas, assim como as que não continham nenhuma narrativa relacionada à cooperação internacional.

7 Ainda, neste relatório, quando AOs são agrupadas em categorias, elas estão sempre identificadas com seus respectivos códigos e anos de incidência

8 O Brasil mantém adidâncias militares, policiais, agrícolas e de inteligência em diversos países, cuja função, de forma geral, é apoiar a representação brasileira no exterior sobre temas específicos.

Apesar da relativa clareza dos critérios, a seleção nem sempre foi fácil: por exemplo, a AO 1901 – Promoção de Estudos de Temas internacionais, implementada pela FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão, do MRE, traz uma clara dimensão internacional mas não implica, necessariamente, atores de outros países. A leitura do Cadastro de Ações tampouco traz informações sobre atores estrangeiros, o que justificaria sua exclusão. Porém, atividades recentes da FUNAG, disponíveis em relatórios e na página online da Fundação sugerem uma atuação mais próxima da cooperação internacional, em especial os cursos para diplomatas estrangeiros. A metodologia escolhida nos obriga a privilegiar as informações constantes dos sistemas públicos de informação orçamentária, cuja narrativa predominante é de “apoiar pesquisadores e estudiosos na área de relações internacionais”. Cabe a sugestão, portanto, de discriminar em AOs específicas os pagamentos na realização dos referidos cursos – conforme previsto como meta para a FUNAG no PPA 2012-2015 (“realizar 10 cursos para diplomatas estrangeiros”), assim como das demais ações de cooperação internacional e Sul-Sul.

QUADRO 1 | O papel ambíguo dos Planos Orçamentários

Apesar do Manual Técnico do Orçamento¹ recomendar a adoção de “linguagem clara sobre o objeto da ação”, os títulos muitas vezes são genéricos e de difícil classificação. Além disso, a partir de 2013, muitas AOs passaram a apresentar títulos ainda mais amplos, contemplando a possibilidade de detalhá-los posteriormente nos POs. Entretanto, como estes não são obrigatórios, o expediente por vezes dificulta a identificação e o acompanhamento das AOs - e das políticas que são por elas implementadas.

Por exemplo, a *000L - Contribuições e Anuidades a Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais sem Exigência de Programação Específica*, especifica nos planos orçamentários (POs) quais as organizações beneficiárias, o que permitiu que fossem selecionadas apenas aquelas de caráter internacional. Aquelas cujos POs diziam respeito a organizações nacionais ou que não especificavam beneficiário, foram excluídas.

1 Manual Técnico do Orçamento, disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informaco-es-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edi-cao-versao-de-06-07-16.pdf

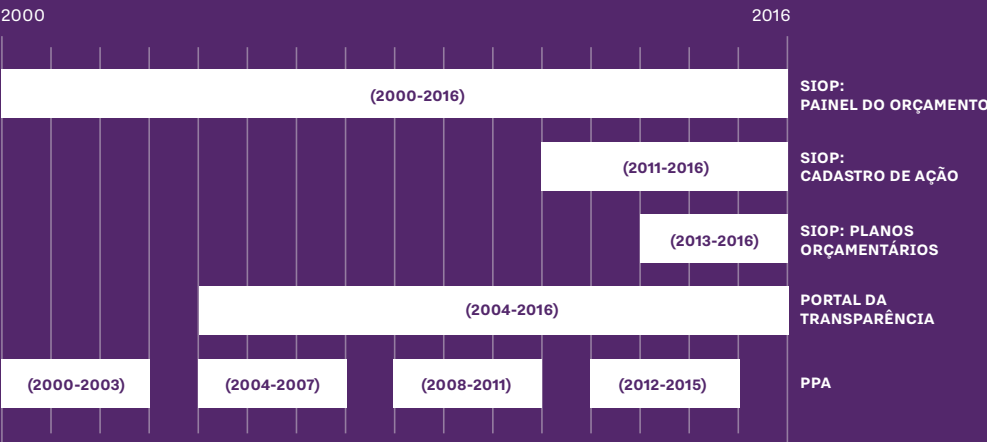
Procurar quando?

A seção Painel do Orçamento, do SIOP, traz registros orçamentários desde janeiro de 2000 e são atualizados mensalmente. A seção Cadastro de Ações, por sua vez, também é atualizada com frequência, mas só contempla registros orçamentários a partir de 2011. Os planos orçamentários (POs), conforme já referido, foram implementados a partir de 2013 e estão ainda sujeitos a modificação⁹. O Portal da Transparência, usado como fonte complementar, cobre o período de 2004 até hoje.

Desse modo, o período sobre o qual foi aplicada a metodologia foi o maior disponível no sistema orçamentário disponível ao público (aquele do Painel do SIOP), e o nível de detalhamento possível foi aumentando gradativamente a partir da segunda metade da década de 2000, com a implementação dos demais instrumentos de transparência orçamentária¹⁰.

A FIGURA 2 resume a disponibilidade das fontes utilizadas ao longo do período escolhido (2000 a 2016).

FIGURA 2 | Procurar quando?



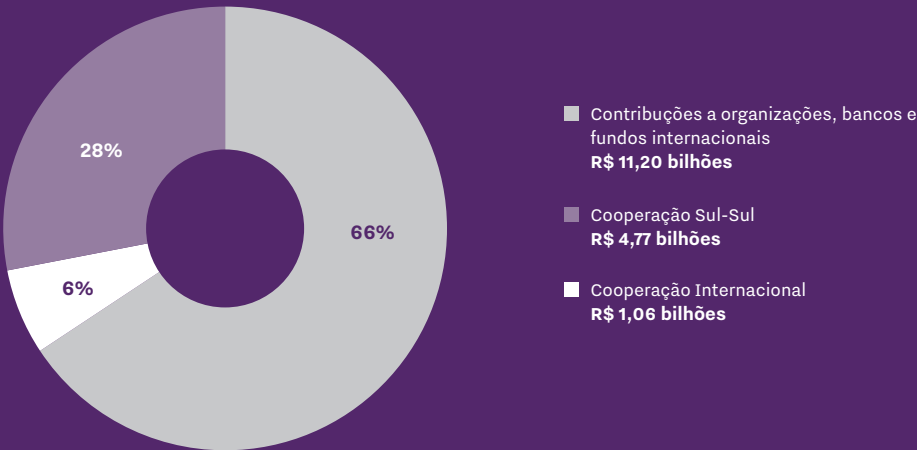
9 Já está disponível a versão 2018 do Manual Técnico do Orçamento, com mudanças relevantes para o tema da cooperação internacional e Sul-Sul, o que reforça a necessidade de um monitoramento ativo e permanente, disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/mto:pdf:mto_atual.pdf

10 A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), implementada a partir de 2012, pode ser considerada complementar mas não principal, por se tratar de mecanismo de transparência *passiva* – ou seja, que depende da provocação da parte interessada, e demanda, inclusive, a identificação do usuário para permitir acesso ao sistema.

1.3

Achados e perdidos

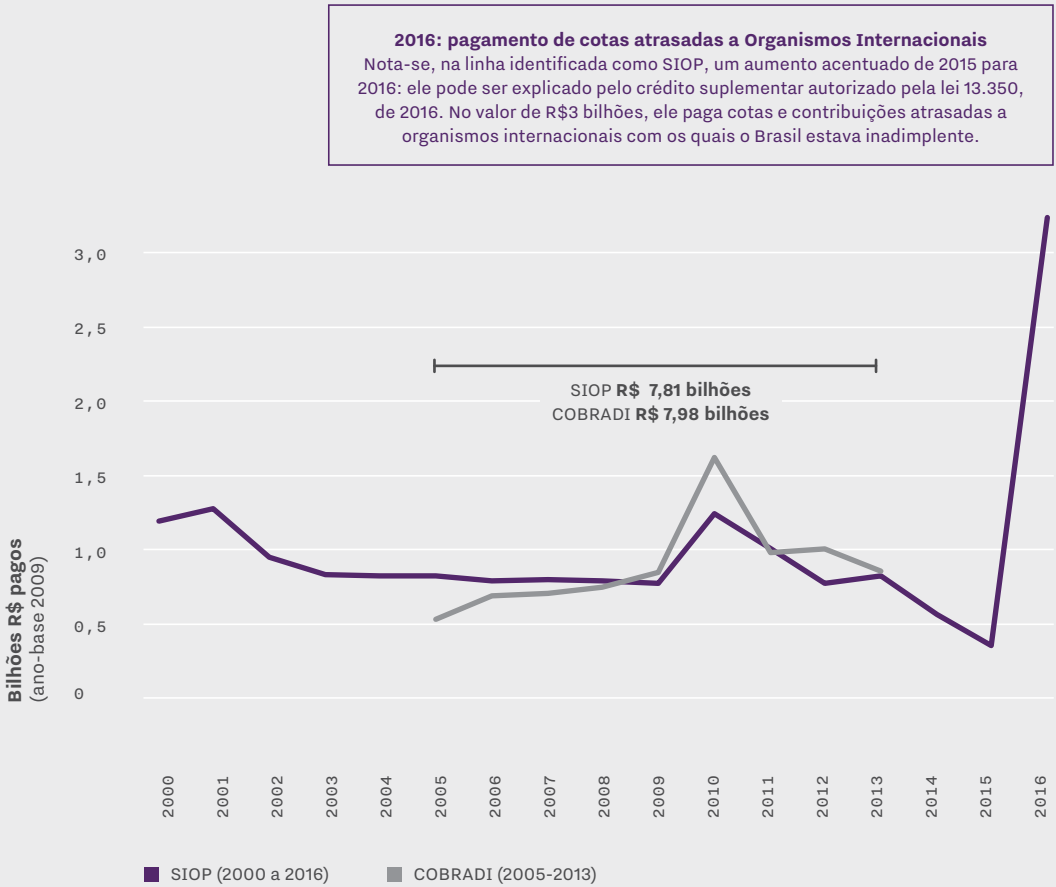
GRÁFICO 1 | Pagamentos identificados no SIOP (2000 a 2016)



Os dados coletados no SIOP de 2000 a 2016 totalizaram R\$ 17,04 bilhões (em valores pagos, ano-base 2008) – o equivalente a aproximadamente USD 5 bilhões, distribuídos conforme **GRÁFICO 1**.

Ao longo deste relatório utilizamos como referência dados do levantamento conhecido como COBRADI - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, única publicação oficial que consolida informações sobre gastos do Brasil com a cooperação internacional, e que cobre os anos de 2005 a 2013. O **GRÁFICO 2** mostra que existe coincidência entre as tendências registradas pelo COBRADI, para o período coberto, e o levantamento realizado no SIOP.

GRÁFICO 2 | Pagamentos identificados no SIOP (2000 a 2016) e COBRADI (2005 a 2013)



Vale destacar que a metodologia do COBRADI é baseada na coleta de dados realizada junto às instituições implementadoras de cooperação, por formulário eletrônico ou pelo envio de textos e planilhas, e referendada por pontos focais¹¹. O relatório oficial tampouco se restringe à cooperação Sul-Sul, o que também o diferencia desta metodologia. A proximidade entre os resultados, no entanto, sugere potencial de complementariedade das duas abordagens, assim como já havia sido sinalizado pelos próprios autores da última versão do relatório, em suas considerações finais¹².

A metodologia desenvolvida pelo projeto (aqui abreviada com o nome de sua fonte principal, SIOP) identificou mais de oitenta Ações e Planos Orçamentários diferentes relacionados à cooperação internacional, seja na forma de contribuições a bancos, fundos e organizações internacionais, seja na forma de cooperação técnica, assistência humanitária, atividades de integração transfronteiriça, concessão de bolsas de estudos a alunos estrangeiros e operações de manutenção da paz, além de assistência a refugiados¹³.

O quadro 2 esquematiza as narrativas predominantes que serão propostas a seguir, a partir dos resultados da aplicação da metodologia.

QUADRO 2 | Categorias propostas pela metodologia

SIOP (2000-2016)	
Cooperação Internacional	
Contribuição a organizações, bancos e fundos internacionais	
Cooperação Cultural e Educacional	Cooperação Sul-Sul
Cooperação Humanitária	
Cooperação em Defesa e missões de Paz	
Cooperação em Ciência e Tecnologia	
Cooperação e Integração transfronteiriça	

11 Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2011 a 2013. IPEA, 2016. Introdução, p. 14.

12 “(...) Os esforços envidados até o momento indicam a adequação de se explorar mais amplamente, já a partir do COBRADI 2014-2015, tanto o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) quanto o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) como ponto de partida para a captura dos gastos do governo. “ IDEM, p. 168. O SIOP é alimentado diretamente por dados do SIAFI, este último de uso e acesso exclusivo de gestores e autoridades públicas.

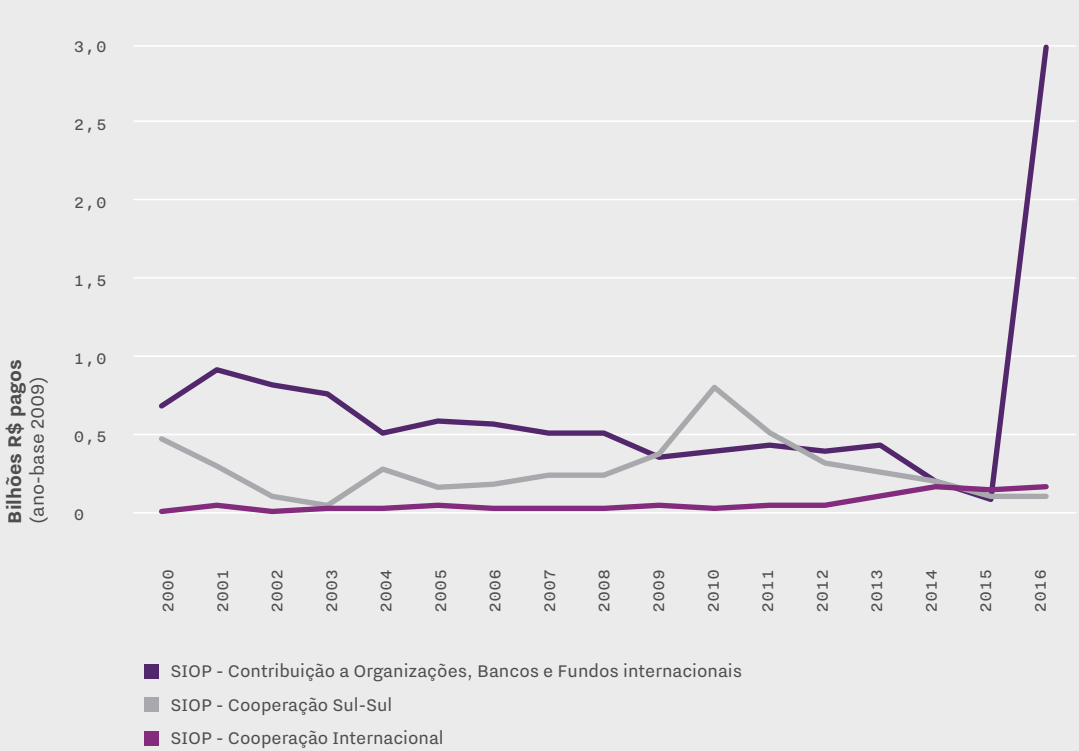
13 Conforme adiantado no Guia, não se trata de uma lista exaustiva ou definitiva: os códigos, assim como os títulos dos registros mudam de acordo com o ciclo orçamentário. No entanto, ela serve como ponto de partida para um debate mais amplo e sistematizado sobre mensuração e monitoramento da cooperação brasileira, acessível e transparente.

Ao comparar os resultados com outras referências, nacionais ou internacionais, deve-se ter em mente que a metodologia tem como fonte registros oficiais dos gastos realizados pelo Governo brasileiro, ou seja, ela não contempla recursos *recebidos* de fontes externas. No entanto, é possível identificar gastos de contrapartidas brasileiras a projetos de cooperação *recebida*, e demais custos associados a esses arranjos de cooperação – conforme veremos na seção sobre cooperação internacional (CI).

Ainda, há que se considerar o “tempo” do orçamento, ou seja, faz-se necessária uma análise que leve em conta o ciclo orçamentário em suas fases de planejamento, aprovação e implementação para entender como os pagamentos refletem processos decisórios complexos – e para aproveitar janelas de incidência. A exceção são os pagamentos referentes a eventos imprevisíveis, como aqueles relacionados à resposta a desastres, que constam geralmente como crédito extraordinário.

É possível ver no **GRÁFICO 3** a distribuição dos pagamentos identificados no SIOP ao longo do período em tela, nas três categorias principais identificadas pela metodologia:

GRÁFICO 3 | Pagamentos no SIOP (2000 a 2016) por categoria identificada



As próximas seções, assim como as demais publicações decorrentes desta iniciativa, procuram ilustrar as modalidades propostas, esclarecendo o caminho percorrido para encontrá-las, assim como obstáculos e opções metodológicas tomadas no seu decorrer. Este primeiro relatório, portanto, introduz achados iniciais, sugere comparações e faz exercícios de acesso a dados por meio de diversas fontes públicas, procurando responder a questões que emergiram da aplicação da metodologia. Ao compartilhar estas reflexões iniciais, pretendemos fomentar o debate baseado em evidências, e avançar nas práticas de autoconhecimento da CSS brasileira – especialmente no momento de preparação para a renovação de compromissos políticos após 40 anos do Plano de Ação de Buenos Aires.

Contribuições a organizações, bancos e fundos internacionais

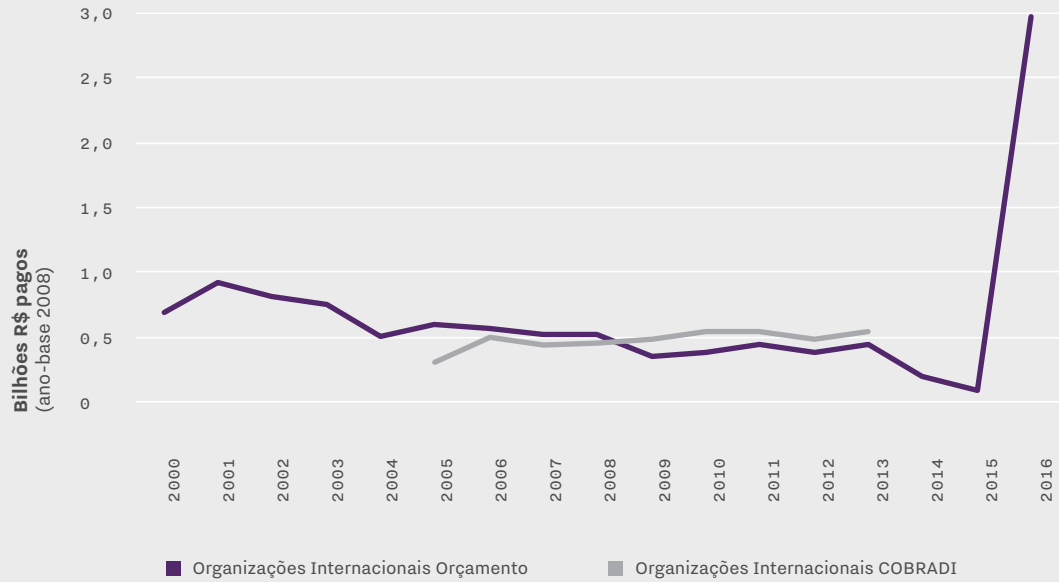
As contribuições do Brasil para organizações, bancos e fundos internacionais representam mais de 65% do valor pago em todo o período analisado, e obedecem regulamentação específica, principalmente quando se trata das chamadas *contribuições regulares ou obrigatórias* – ou seja, aquelas previstas em estatuto ou na carta constituinte que define responsabilidade dos membros. A contribuição também pode ser *voluntária*, o que normalmente ocorre quando há um programa de ação específico entre um ou mais entes federais junto a um organismo internacional. Nos dois casos, a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é responsável pela realização do pagamento.

De forma distinta, outros órgãos federais podem fazer *repasse e transferências* a organizações internacionais, comprometidas com um programa ou projeto a ser realizado em cooperação. A busca no SIOP, conforme metodologia já adiantada, referenciou-se nas descrições dos registros orçamentários, ou seja, depende da narrativa utilizada pelo órgão pagador no momento de registro da movimentação orçamentária. Assim, estão reunidos nesta categoria todo registro orçamentário que trazia como descrição os termos “contribuição” e/ou “integralização”. Mesmo após análise individual de cada registro, não foi possível distinguir com precisão, a partir da metodologia aqui aplicada, entre contribuições obrigatórias, voluntárias, repasses e transferências.

Apesar da metodologia ser diferente daquela utilizada pelo COBRADI, os resultados foram bastante convergentes, conforme mostra o **GRÁFICO 4**.

Ainda que os resultados tenham sido semelhantes, a dificuldade em identificar repasses e transferências representou limitação importante para os fins a que esta metodologia se propõe. De fato, conforme levantamento junto a fontes complementares (entrevista com gestores de organizações internacionais parceiras), parte significativa da CTPD brasileira pode estar contemplada nesta categoria – ainda que invisível sob a metodologia aqui proposta. Tanto a CTPD como a cooperação humanitária, assim como

GRÁFICO 4 | Comparação SIOP (2000 a 2016): contribuições a organizações, bancos e fundos internacionais e COBRADI (2005 a 2013): contribuições a organizações internacionais



diversos programas temáticos, são realizadas por meio de repasses e transferências a organismos internacionais. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, em especial, intermedia boa parte da CTPD realizada pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC-MRE), tendo em vista a inexistência de marco legal compatível com a necessidade de envio de recurso ao exterior. Não é possível, portanto, identificar automaticamente esta categoria com a chamada cooperação multilateral, já que ela pode conter recursos pagos *via* organismos internacionais para projetos de cooperação bilateral, por exemplo.

O maior órgão pagador do período é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, mas há registros de contribuições de diversos outros ministérios. Cabe, portanto, a sugestão de se pensar uma padronização para os pagamentos a organizações internacionais, tornando mais clara sua natureza. Há que se pensar, ainda, o papel dos organismos internacionais na prestação de contas dos recursos por eles intermediados na implementação da cooperação Sul-Sul – de preferência de forma integrada aos sistemas públicos de transparência.

Pontos de reflexão e ação

01

Padronizar códigos e descrições das AOs relacionadas aos pagamentos para organizações, bancos e fundos internacionais;

02

Diferenciar repasse e transferências das contribuições obrigatórias e voluntárias;

03

Incluir, nos repasses relacionados a projetos e programas de CTPD, identificação de projetos e atores cooperantes (países, organizações internacionais) – os POs podem ser uma alternativa para o detalhamento.

Cooperação Internacional

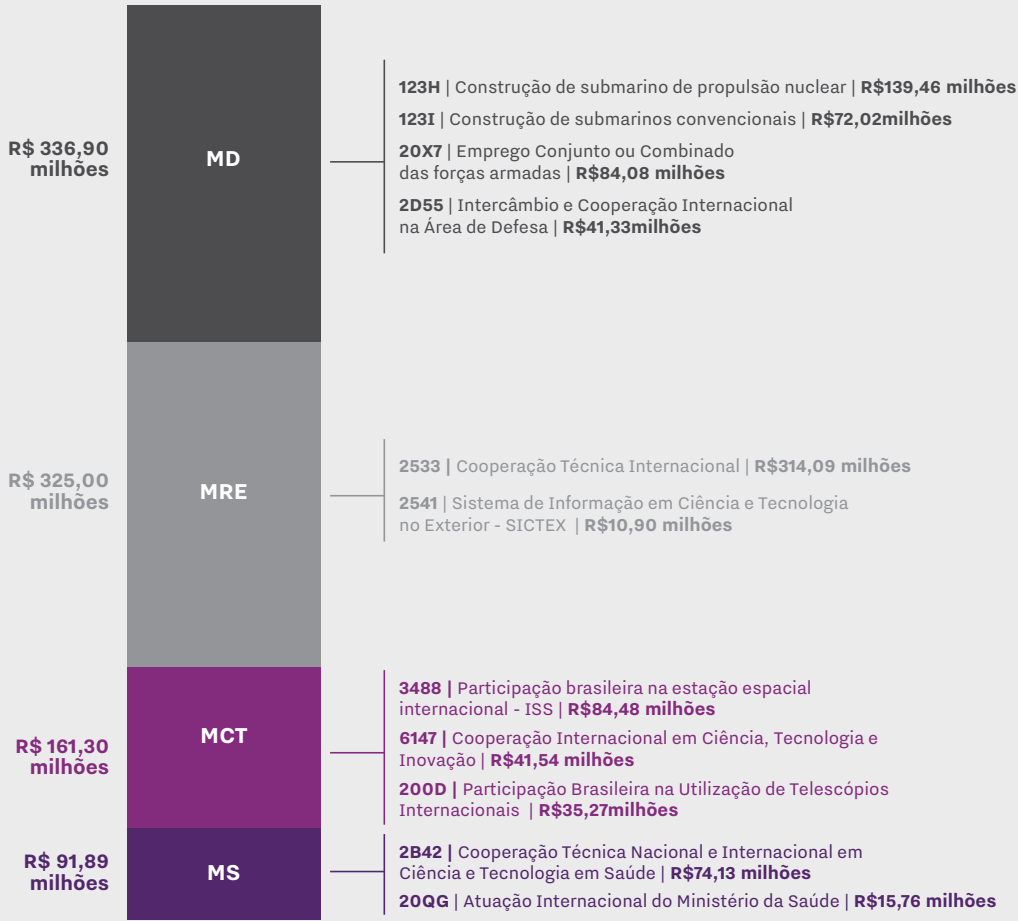
A categoria de registros orçamentários aqui intitulada *cooperação internacional* surgiu durante o processo de classificação manual dos registros orçamentários resultantes da busca pelos agregados e palavras-chave identificados durante a elaboração do Guia Metodológico. São registros que possuem dimensão internacional e narrativa de cooperação, mas de forma por demais genérica. São registros cuja leitura das descrições no painel do SIOP, assim como dos campos disponíveis no cadastro de ações, não logrou esclarecer sua natureza. A ausência de qualquer indicação ou narrativa possível de ser relacionada à cooperação Sul-Sul obrigou a equipe a criar uma categoria *sui generis*: ela pode conter registros de CSS, mas que não foram identificados por esta metodologia. Ela também é composta por ações orçamentárias relacionadas à cooperação *recebida* pelo Brasil, pois inclui registros orçamentários que se referem às contrapartidas brasileiras como parte receptora de tais cooperações. Entretanto, como o SIOP só contabiliza pagamentos e não recebimentos, só é possível identificar os registros de contrapartida – ainda que eles não estejam claramente identificados, como veremos a seguir.

Com efeito, a dupla personalidade do Brasil como provedor e receptor de cooperação internacional, longe de ser excepcional, é traço característico e definidor do país nesse tema – e os dados aqui compartilhados reforçam essa hipótese. É possível, no entanto, distinguir nesse universo AOs e POs estritamente relacionadas à CSS – essas, inclusive, representam valor bastante significativo, e sugerem práticas diversas e nem sempre visíveis. Conforme pretendemos demonstrar, um dos principais achados da presente iniciativa é que a CSS brasileira, vista sob a perspectiva dos pagamentos federais, revela características por vezes compatíveis e outras vezes distintas daquelas que se depreendem dos relatórios oficiais.

Assim, as ações aqui consideradas obedecem a critérios positivos e negativos de classificação: ao mesmo tempo em que possuem dimensão e narrativas de cooperação internacional (conforme figura 01), elas são ambíguas e, necessariamente, *não* apresentam dados ou narrativas possíveis de serem relacionadas à CSS. A AO 2B42, por exemplo, do Ministério da Saúde (MS), cuja descrição é *Cooperação Técnica Nacional e Internacional em Ciência e Tecnologia em Saúde*, apesar de sugerir a atuação internacional do MS em CSS, não pode ser incluída no grupo desta sem o risco de distorcê-lo. Cabe, isso sim, destacá-la para que, no futuro, sua descrição passe a ser mais esclarecedora e padronizada.

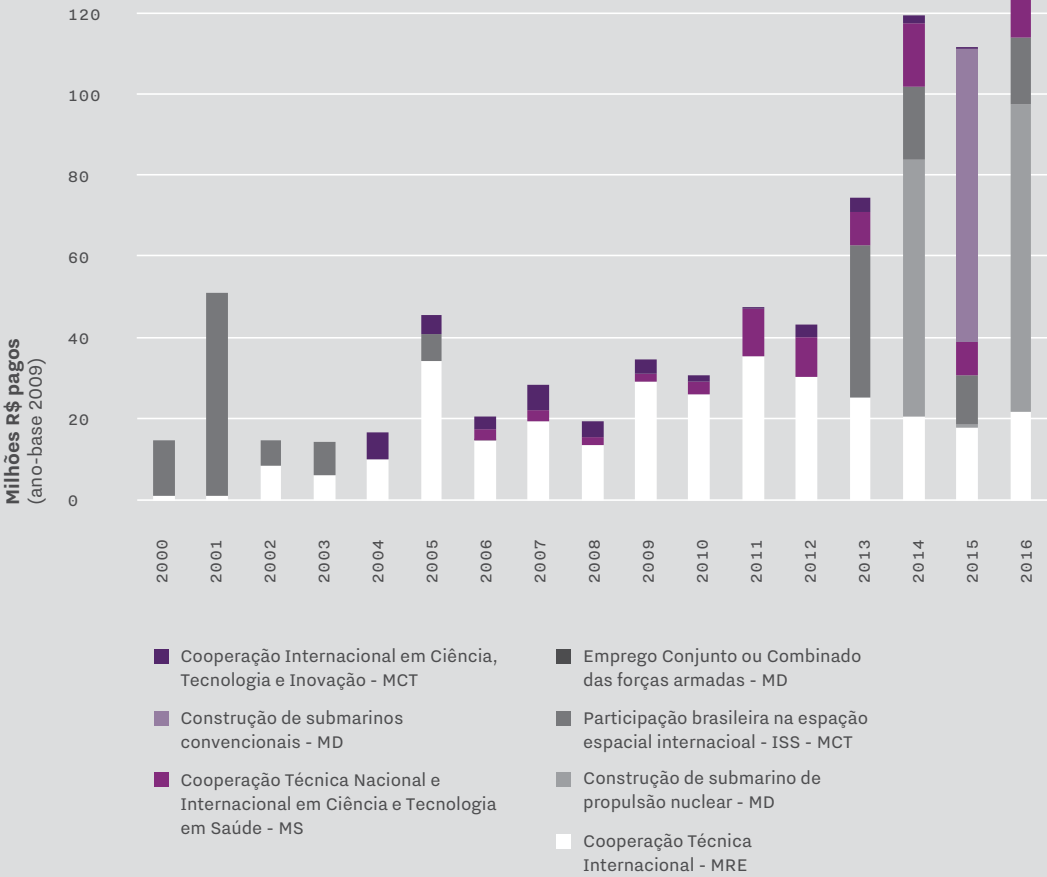
Os maiores pagamentos classificados como CI foram feitos pelo Ministério da Defesa (MD), Ministério das Relações Exteriores (MRE), seguidos pelo da Ciência e Tecnologia (MCT) e Saúde (MS), conforme expresso na FIGURA 3.

FIGURA 3 | Cooperação internacional: Ações, valores e órgãos responsáveis



O GRÁFICO 5 ilustra a distribuição, ao longo do período, das AOs que concentram mais de 85% do volume total pago classificado como CI, assim como seus respectivos Ministérios responsáveis. Conforme destacado no gráfico, aqui também está incluída a AO 2533 *Cooperação Técnica Internacional*, do Ministério das Relações Exteriores – por sinal, aquela que representa o maior volume pago no período, equivalente a mais de R\$ 314 milhões. A decisão de não incluir a AO 2533 como parte da CSS é fiel à metodologia, já que esta AO não tem nenhuma narrativa possível de se relacionar à CSS, o que chama atenção para a incompatibilidade entre prioridades brasileiras de CSS – como a CTPD – e sua visibilidade no orçamento.

GRÁFICO 5 | SIOP 2000 a 2016. Cooperação Internacional: maiores ações orçamentárias e Ministérios responsáveis



A Cooperação Técnica Internacional do MRE

Conforme vimos, a AO 2533 *Cooperação Técnica Internacional*, inteira sob a responsabilidade orçamentária do MRE, representa o maior volume de recursos pagos no período, sob a classificação de *cooperação internacional*. No entanto, e apesar de constar durante todo o período, ela não detalha sua natureza por nenhum meio disponível no SIOP. Há um único PO associado à AO 2533, no valor de R\$ 90 milhões, intitulado *Cooperação Técnica Sul-Sul - Comissão de Florestas da África Central (COMIFAC)* – mas que não chegou a ser pago. Critérios complementares, como o localizador do gasto, tampouco contribuem para o esclarecimento da ação.

Sua descrição no Cadastro de Ações para o ano de 2011, por exemplo, quando a AO atinge seu maior pagamento anual do período (R\$ 35 milhões), é a seguinte:

“Coordenação, negociação, aprovação, acompanhamento e avaliação de programas e projetos de cooperação técnica internacional, prestada e/ou recebida, firmados pelo Brasil com países parceiros e com organismos internacionais, no âmbito dos Acordos e Memorandos de Entendimentos. Compartilhamento de conhecimentos e técnicas, tanto em nível bilateral quanto multilateral”

A unidade responsável que consta do CA é a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos e de Planejamento Administrativo, da Agência Brasileira de Cooperação. A narrativa pouco definida da AO 2533 se mantém durante todo o período, mas, por se tratar de ação relevante, coube buscá-la em fontes complementares. O Portal da Transparência¹⁴, conforme antecipado no já referido *Guia*, pode oferecer informações complementares. O sítio na internet permite buscar registros orçamentários em dois campos distintos¹⁵: “transferência de recursos” e “gastos diretos” do Governo.

No campo *gastos diretos*, selecionamos o ano de 2011 e, em seguida, a AO 2533: o resultado é uma lista de pessoas físicas e jurídicas para as quais foram feitos pagamentos diretos pelo Governo, no âmbito desta ação orçamentária, mas o valor está bem aquém daquele encontrado no SIOP: pouco mais de R\$ 5,4 milhões¹⁶. Desse total, os maiores valores em 2011 foram para a *prestação de serviços técnicos de desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação para o DPR e ABC*¹⁷. Este exercício já sugere que a AO 2533 contempla também ações institucionais da ABC, não diretamente relacionadas à sua atividade-fim.

O campo *transferência de recursos*, por sua vez, traz resultados mais compatíveis com a descrição da AO. Apesar de totalizar apenas R\$ 1,2 milhão, as transferências foram realizadas a três organizações internacionais: Organização Internacional do Trabalho - OIT, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA e Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO. Além do valor transferido a cada instituição, não há mais detalhes disponíveis sobre esses repasses. Os exercícios realizados no Portal da Transparência resultaram em informações sobre pouco mais de R\$ 6 milhões, de um total de mais de R\$ 314 milhões da AO 2533.

14 Portal da Transparência do Governo Federal: <http://www.transparencia.gov.br>

15 De fato, o Portal da Transparência permite diversas formas de busca por gastos do Governo Federal, mas estes dois campos foram os únicos utilizados nesta busca complementar. Outras ferramentas, se utilizadas, serão devidamente indicadas.

16 O Portal da Transparência traz valores do ano de referência, diferente do usado neste relatório, deflacionado pelo deflator do PIB, ano-base 2008.

17 É possível, em alguns casos, seguir os pagamentos realizados para pessoas ou empresas até detalhes do contrato: neste caso, havia documentação bastante completa sobre os serviços prestados e valores pagos.

Assim, apesar da existência de indicativos importantes sobre a presença da cooperação técnica entre países em desenvolvimento executada pela ABC-MRE, dentro da AO 2533, esta carece de maior detalhamento sobre sua natureza e sobre sua implementação para que possa ser incluída na categoria de CSS.

A cooperação internacional do Ministério da Defesa: o caso do submarino nuclear

Combinadas, as principais AOs do Ministério da defesa classificadas como CI representam mais de R\$ 336 milhões, ou 30% do total para esta classificação.

A maior delas se refere à construção de submarino de propulsão nuclear, que, em apenas dois anos, representou pagamentos da ordem de R\$ 139 milhões. A classificação desta AO requereu a pesquisa no Cadastro de Ações do SIOP (CA), cuja descrição, para o ano de 2014, segue:

“Construção na Marinha do Brasil de submarino com propulsão nuclear, envolvendo a aquisição de tecnologia de projeto de submarino e de pacote de material para um submarino com propulsão nuclear e respectivo sistema logístico, a coordenação e gerenciamento do projeto e construção do submarino no Brasil, e demais despesas que contribuam diretamente para o desenvolvimento e execução do projeto. (...)”

O termo *aquisição de tecnologia*, apesar de sugerir gastos associados a um arranjo de cooperação recebida, não poderia ser considerado narrativa predominante na AO até então. A leitura da *base legal*, no entanto, é mais elucidativa:

“Constituição Federal de 1988, Arts. 1º, 3º e 4º; Decreto nº. 6.703, de 18 de dezembro de 2008, que aprova a Estratégia Nacional de Defesa; Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa, prevendo cooperação na área de defesa, entre outros, no âmbito de submarinos, firmada pelos respectivos Presidentes da República; Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na área de Submarinos, firmado pelos respectivos Ministros da Defesa; e Ajuste técnico entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa da República Francesa relativo à concepção, construção e comissionamento técnico de submarinos, firmado pelo Comandante da Marinha do Brasil e pelo Chefe do Estado-Maior da Marinha da França.”

O detalhamento da implementação, no Cadastro de Ação para o mesmo ano de 2014, oferece ainda mais informações sobre a AO,

“A partir da Parceria Estratégica celebrada entre a República Federativa do Brasil e a República da França, em 23 de dezembro de 2008, foi firmado contrato comercial relativo à transferência de tecnologia e prestação de serviços técnicos especializados concernentes ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos, destinados a capacitar a Marinha do Brasil em projeto e construção de submarinos convencionais e nucleares, além da construção de estaleiro e da base de submarinos, cabendo mencionar as seguintes atividades: a) recebimento do Plano de Transferência de Tecnologia; b) especificações para qualificação de pessoal; c) serviços relativos aos ciclos do projeto de concepção; d) fabricação das cavernas da 1ª subseção e construção da seção de ré do SN-BR; e) fabricação das estruturas não resistentes da parte principal e de ré; f) soldagem do escotilhão de manutenção; g) embarque do sistema de armazenamento e manuseio de armamento; h) união do casco resistente; i) provas de cais; j) provas de mar; k) validação no mar da parte não nuclear; e l) gerenciamento e coordenação dos projetos e da construção do Submarino com Propulsão Nuclear.”

Assim, do ponto de vista desta metodologia, a AO 123H é um exemplo de registro que oferece material significativo para análise sobre o que deve ou não entrar para o rol de ações de cooperação internacional do Brasil, e como. Trata-se, afinal, de um contrato comercial fundamentado sobre acordo de cooperação entre o Brasil e a França, prevendo, inclusive, a transferência de tecnologia. Aqui achamos por bem classificá-la como CI, e, mais importante, destacá-la para fomentar mais amplo debate.

A cooperação internacional do Ministério de Ciência e Tecnologia: a participação brasileira na estação espacial internacional

As principais AOs do Ministério de Ciência e Tecnologia na Cooperação Internacional (CI) representam, juntas, cerca de 15% do total para a categoria, ou R\$ 161 milhões. Destes, mais de R\$ 84 milhões dizem respeito à participação brasileira na estação espacial internacional (ISS – *International Space Station*). Sua descrição no Cadastro de Ações para o ano de 2001, quando foi feito o maior pagamento, de R\$ 50 milhões, é a seguinte:

“Desenvolvimento e fabricação, sob responsabilidade brasileira, de equipamentos e subsistemas integrados ou utilizados no Projeto da Estação Espacial Internacional - ISS, conforme acordo assinado entre o Brasil e os Estados Unidos”

Há, parece-nos, uma clara referência à cooperação com os Estados Unidos e, mais especificamente, com a iniciativa internacional da estação espacial. Vale destacar sua relevância orçamentária para fomentar, a partir de exemplos, referências de marcadores possíveis e desejáveis para o orçamento. Não há, de fato, muito mais informações disponíveis nos sistemas aqui utilizados: o Cadastro de Ações está pouco detalhado e o período coberto pelo Portal da Transparência não contempla esta AO.

Pontos de reflexão e ação

01

Padronizar códigos e descrições das AOs com narrativas ambíguas (ex. AO 2B42 do Ministério da Saúde):

- discriminar ações de âmbito nacional daquelas internacionais;
- quando pertinente, fazer uso dos POs para detalhar ações de CSS, incluindo países e organizações parceiras

02

Detalhar descrição da AO 2533 Cooperação Técnica Internacional, seja por meio da criação de AOs específicas, seja pela inclusão de POs padronizados, que possibilitem identificar a natureza da cooperação a que ela se refere, países e organizações parceiras;

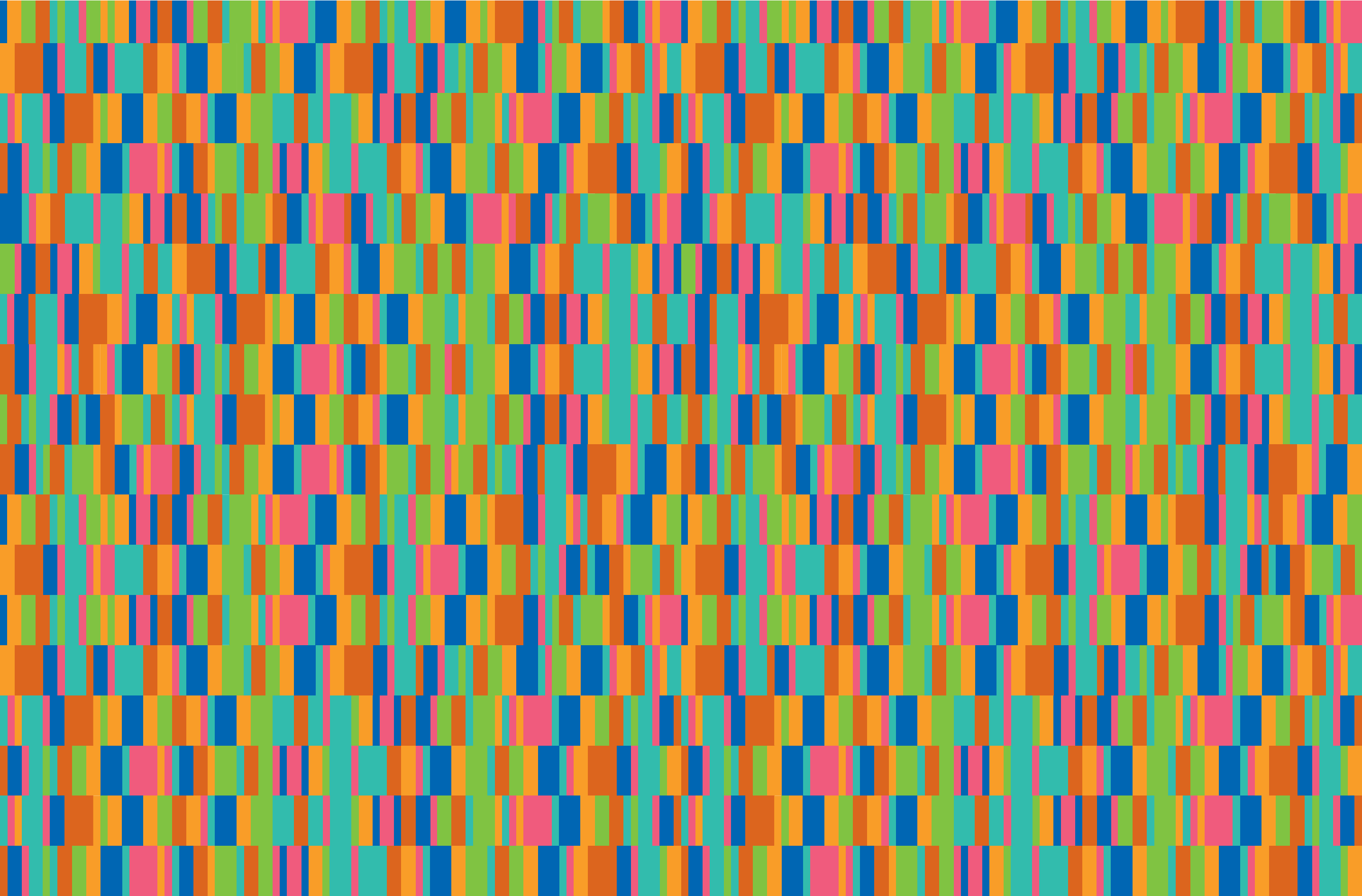
03

Debater marcadores para pagamentos relacionados à cooperação recebida (exemplo AO 123 H, do Ministério da Defesa e a 3488, do Ministério da Ciência e Tecnologia)

Finalmente, a aplicação da metodologia logrou encontrar registros orçamentários cuja narrativa estivesse claramente relacionada à cooperação Sul-Sul do Brasil. No valor total de R\$ 4,77 bilhões para o período em análise, a CSS representa aproximadamente 28% de todo o montante identificado neste orçamento.

Além de identificar os registros achados no período, sugerimos uma subdivisão dos pagamentos da CSS, conforme suas narrativas predominantes

A seguir, cada narrativa predominante da CSS é detalhada: suas principais ações orçamentárias, instituições pagadoras e casos de destaque, tendo em vista o objetivo de compartilhar escolhas metodológicas, sugerir revisões e encaminhamentos.



VOL 2.

Pagamentos da cooperação Sul-Sul do Brasil no orçamento federal (2000 a 2016)

01 **Defesa & Missões de Paz** **41%**
R\$1,96bi

02 **Integração Transfronteiriça** **22%**
R\$1,06bi

03 **Ciência & Tecnologia** **21%**
R\$1,01bi

04 **Cultural & Educacional** **9%**
R\$408,94mi

05 **Cooperação Humanitária** **7%**
R\$320,23mi

01

Defesa e Missões de Paz

R\$ PAGOS DE 2000 A 2016

1,96 bilhão
(ANO-BASE 2008)

% DOS PAGAMENTOS PARA A CSS

41%

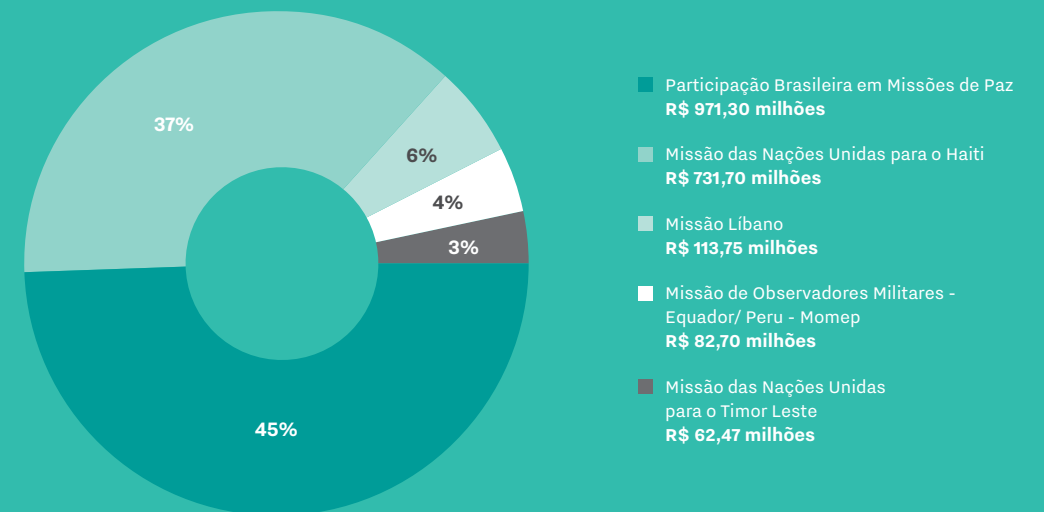
ORGÃOS PAGADORES

Ministério da Defesa (MD)

NÚMERO DE AOS

12

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



De que se trata?

Foram identificados pagamentos relacionados à cooperação em defesa Sul-Sul na forma de 09 Ações Orçamentárias (AOs), alocadas apenas no Ministério da Defesa (MD). Elas contemplam a participação brasileira em missões de paz¹ e missões de observadores militares no Peru e no Equador.

Conforme a metodologia escolhida, foram excluídos registros que não contemplassem outros atores internacionais (países ou organizações). Os pagamentos realizados a organizações multilaterais, conforme consta da seção introdutória deste relatório, estão contabilizados em categoria separada.

Também, conforme a metodologia escolhida, foram descartadas AOs que dizem respeito, por exemplo, à presença brasileira na fronteira (AO6499 - Intensificação da Presença das Forças Armadas nas Áreas de Fronteira), já que apesar de existir uma narrativa internacional em sua descrição, não existe outro indicativo de que essas operações foram feitas em conjunto com outros países. Essas ações seriam, portanto, relativas à segurança nacional, responsabilidade de atores domésticos.

Foram encontradas ações que contemplavam, em suas descrições, a narrativa da cooperação (por exemplo a AO4226 - Ações de Cooperação Militar com Países Amigos). Entretanto, esse tipo de ação não foi considerado Sul-Sul, pois não havia em sua descrição ou plano orçamentário qualquer indicação de que se tratava de uma parceria com algum país do Sul – constam, portanto, da categoria CI – cooperação internacional.

Como não foi possível identificar, nos registros orçamentários, os países parceiros da cooperação em defesa, uma das poucas narrativas em que havia a identificação dos destinatários era a da participação brasileira em operações de paz.

PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ: DETALHAMENTO PROGRESSIVO DOS REGISTROS ORÇAMENTÁRIOS

O maior volume de pagamentos realizados no âmbito da cooperação Sul-Sul em defesa contempla a narrativa da participação brasileira em missões de paz. Dentre as AOs relativas ao tema, aquela cuja descrição era *Participação Brasileira em Missões de Paz*, de narrativa mais geral, corresponde a 45% dos pagamentos. Entretanto, apesar de manter a mesma descrição durante o seu período de vigência, em 2003 e entre os anos de 2005 e 2016, as suas descrições e seus números mudam ao longo dos anos analisados (AOs 827, OA06, 2C06 e 20X1).

1 Os pagamentos realizados no âmbito de missões multilaterais de manutenção da paz são parcialmente reembolsadas pelo Departamento de Operações de Paz da ONU, conforme legislação específica. Os reembolsos, no entanto, são feitos mediante meticulosa prestação de contas por parte do governo, mas devem ser considerados para se aferir os pagamentos líquidos sob esta narrativa.” Mais informações disponíveis no Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa, disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34_m_02_manual_op_paz_3ed_2013.pdf

Como poder ser observado na TABELA 2, entre os anos de sua vigência, essa ação foi, cada vez mais, detalhada tanto em seus objetivos e finalidades quanto em relação ao países envolvidos. As AOs 827 (2003) e OA06 (2005) não possuem quaisquer informações sobre esses elementos. É na AO 2C06 (2006 a 2012) que se inicia o detalhamento de informações sobre a participação brasileira em missões de paz, aprofundado ao longo de sua vigência. Esse processo continua na AO 20X1 (2012-2016), com a especificação do país parceiro nos planos orçamentários, de 2013 em diante.

TABELA 2 | Cooperação em Defesa e Missões de Paz

CÓDIGO UO	ANO	DESCRIÇÃO
AO 827 MD	2003	Participação Brasileira em Missões de Paz
AO OA06 MD	2004	Participação Brasileira em Missões de Paz (Crédito Extraordinário*)
AO 2C06 MD	2006-2012	Participação Brasileira em Missões de Paz
AO 20X1 MD	2012-2016	

* Segundo o site do Senado Federal, crédito extraordinário é a modalidade de crédito adicional destinado ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. É autorizado e aberto por medida provisória, podendo ser reaberto no exercício seguinte, nos limites do seu saldo, se o ato que o autorizou tiver sido promulgado nos últimos quatro meses do exercício. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/credito-extraordinario>

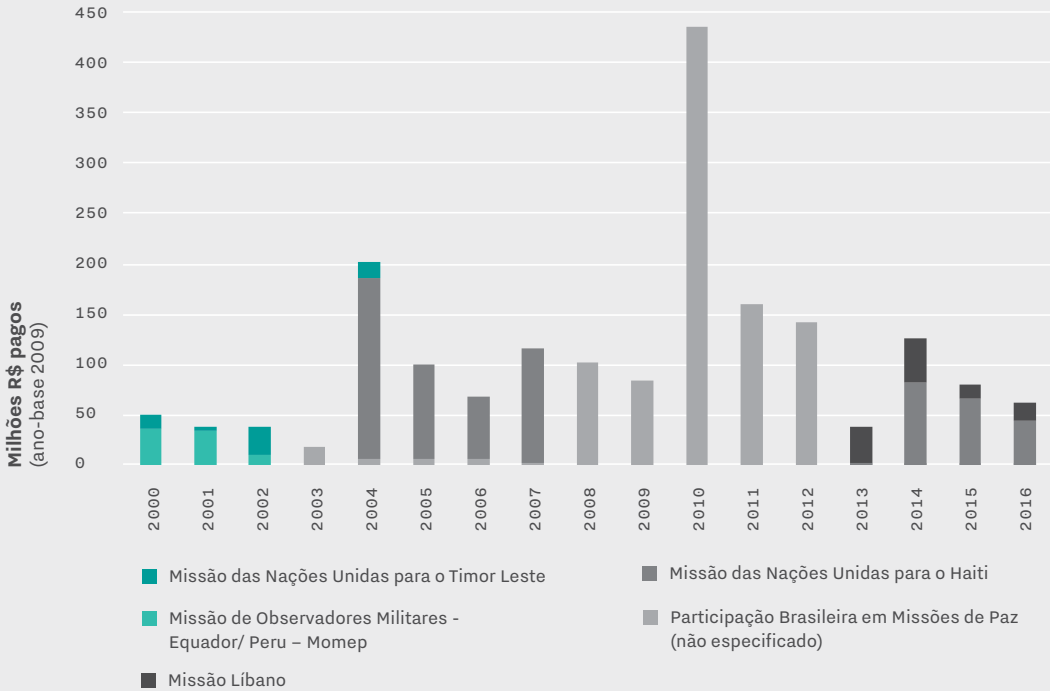
AÇÕES E INSTITUIÇÕES

A análise das ações orçamentárias sugere que quase todo o valor referente à modalidade de cooperação Sul-Sul em defesa para todo o período analisado (2000-2016), refere-se à participação brasileira em missões de paz.

O único órgão responsável pelos pagamentos realizados no âmbito da cooperação Sul-Sul em defesa e operações de paz é o Ministério da Defesa (MD), conforme o Decreto nº 3080 de 1999 que estabelece como uma de suas responsabilidades analisar a participação do Brasil em operações de manutenção da paz.

Os pagamentos realizados no âmbito da cooperação Sul-Sul em defesa e operações de paz ao longo do período de 2000 a 2016 estão expostos no GRÁFICO 6, discriminados por ação orçamentária. Nele é possível notar que os registros orçamentários de Participação Brasileira em Missões de Paz, entre 2008 e 2012, que não especificam país cooperante, devem incluir pagamentos realizados no âmbito da Missão das Nações Unidas para o Haiti, MINUSTAH.

GRÁFICO 6 | Pagamentos da cooperação Sul-Sul do Brasil 2000 a 2016: Defesa e Missões de Paz



Pontos de reflexão e ação

Manter a numeração, a descrição e o detalhamento da AO relativa à Participação do Brasil nas Missões de Paz, para assim ser possível melhor identificá-la;

01

Detalhar nos registros orçamentários ou nos planos orçamentários de outras AOs o país com o qual são realizadas ações de cooperação em defesa e operações de paz.

02

TABELA 3 | Cooperação Sul-Sul em Defesa e Missões de Paz (2000 - 2016)

CÓDIGO AO	ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO AO (ANO DE INCIDÊNCIA)	PAGO DEFLACIONADO	NARRATIVA PREDOMINANTE
827	MD	Participação Brasileira em Missões de Paz (2003)	R\$ 18.54 MI	Participação Brasileira em Missões de Paz R\$ 971,29 milhões (2003/2005-2016)
0A06	MD	Participação Brasileira em Missões de Paz (Crédito Extraordinário) (2005)	R\$ 1.15 MI	
2C06	MD	Participação Brasileira em Missões de Paz (2006-2012)	R\$ 935.75 MI	
20X1	MD	Participação Brasileira em Missões de Paz (2012-2016) – Outras (Plano Orçamentário)	R\$ 4.45 MI	
09AK	MD	Missão das Nações Unidas para o Haiti (2004)	R\$ 180.08 MI	Missão Haiti (MINUSTAH) R\$ 731,70 milhões (2004-2016)
09LO	MD	Missão das Nações Unidas para o Haiti (Crédito Extraordinário) (2005-2007)	R\$ 269.41 MI	
20X1	MD	Participação Brasileira em Missões de Paz (2013-2016) – Haiti-MINUSTAH (Plano Orçamentário)	R\$ 282.21 MI	
20X1	MD	Participação Brasileira em Missões de Paz (2013-2016) – Missão Líbano-UNIFIL (Plano Orçamentário)	R\$ 113.75 MI	Missão Líbano (UNIFIL) R\$ 113,75 milhões (2013-2016)
2791	MD	Missão de Observadores Militares - Equador / Peru - MOMEp (2000)	R\$ 37.19 MI	Missão de Observadores Militares – Equador/Peru (MOMEp) R\$ 82,70 milhões (2000-2002)
233	MD	Compromissos Decorrentes da Missão de Observadores Militares - Equador / Peru - MOMEp (2001-2002)	R\$ 45.51 MI	
6002	MD	Missão das Nações Unidas para o Timor Leste (2000-2002)	R\$ 46.55 MI	Missão para o Timor Leste R\$ 62,47 milhões (2000-2002/2004)
09AJ	MD	Missão das Nações Unidas para o Timor Leste (2004)	R\$ 15.91 MI	
TOTAL			R\$ 1.96 BILHÃO	

02

Integração Transfronteiriça

R\$ PAGOS DE 2000 A 2016

1,08 bilhão

(ANO-BASE 2008)

% DOS PAGAMENTOS PARA A CSS

22%

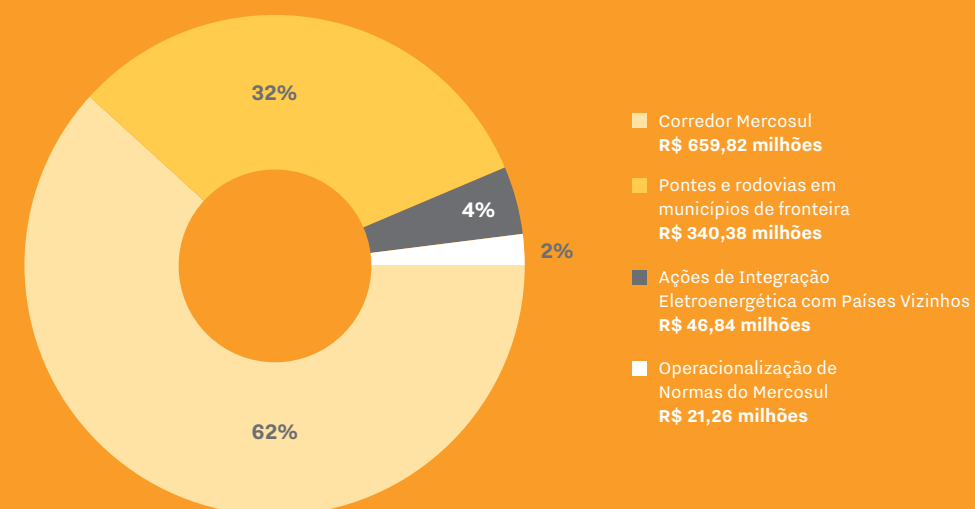
ORGÃOS PAGADORES

**Ministério dos Transportes,
Portos e Aviação Civil (MTPA) e
Ministério de Minas e Energia (MME)**

NÚMERO DE AOS

19*

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



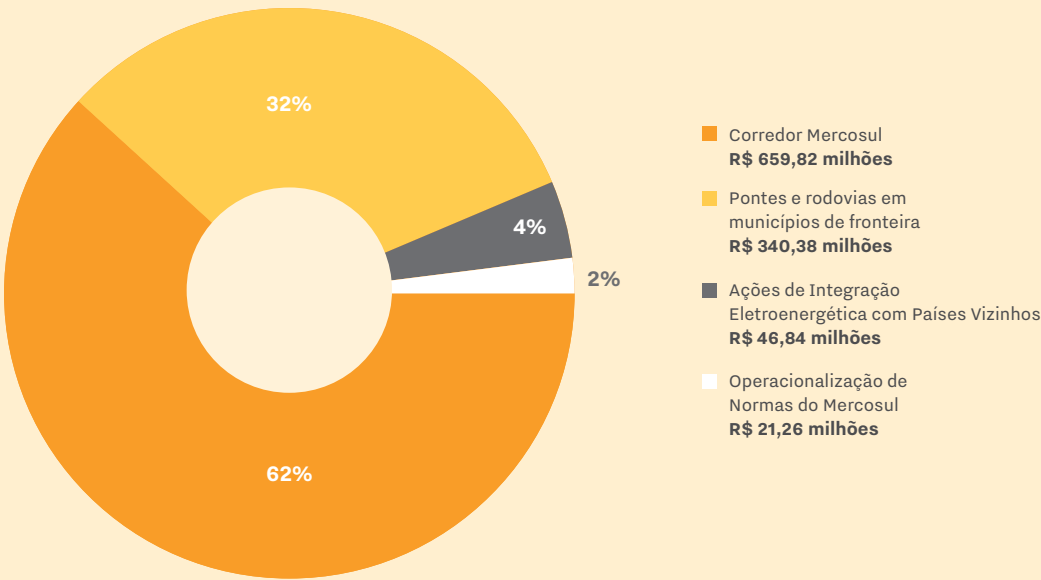
* Foram identificadas 19 ações com valores pagos. Além destas, outras 20 ações foram identificadas, porém constavam apenas valores empenhados e/ou liquidados.

De que se trata?

A integração regional transfronteiriça está presente no orçamento federal na forma de 19 ações orçamentárias (AOs). Tal como registrado no **GRÁFICO 7**, essas AOs estão ligadas, em sua maioria, à integração de infraestrutura: ações relacionadas ao corredor Mercosul, à construção de pontes e rodovias em municípios de fronteira somam 94% das ações identificadas. Entretanto, foram identificadas também, ainda que residualmente, ações de intercâmbios com os países vizinhos no âmbito da integração eletroenergética e ações relacionadas à incorporação de normas do Mercosul ao ordenamento brasileiros, tais como cooperação técnica para modernização da administração tributária e aduaneira no âmbito do MERCOSUL, ações para a harmonização de normas trabalhistas e ações relacionadas ao registro comum de veículos no âmbito do Mercosul.

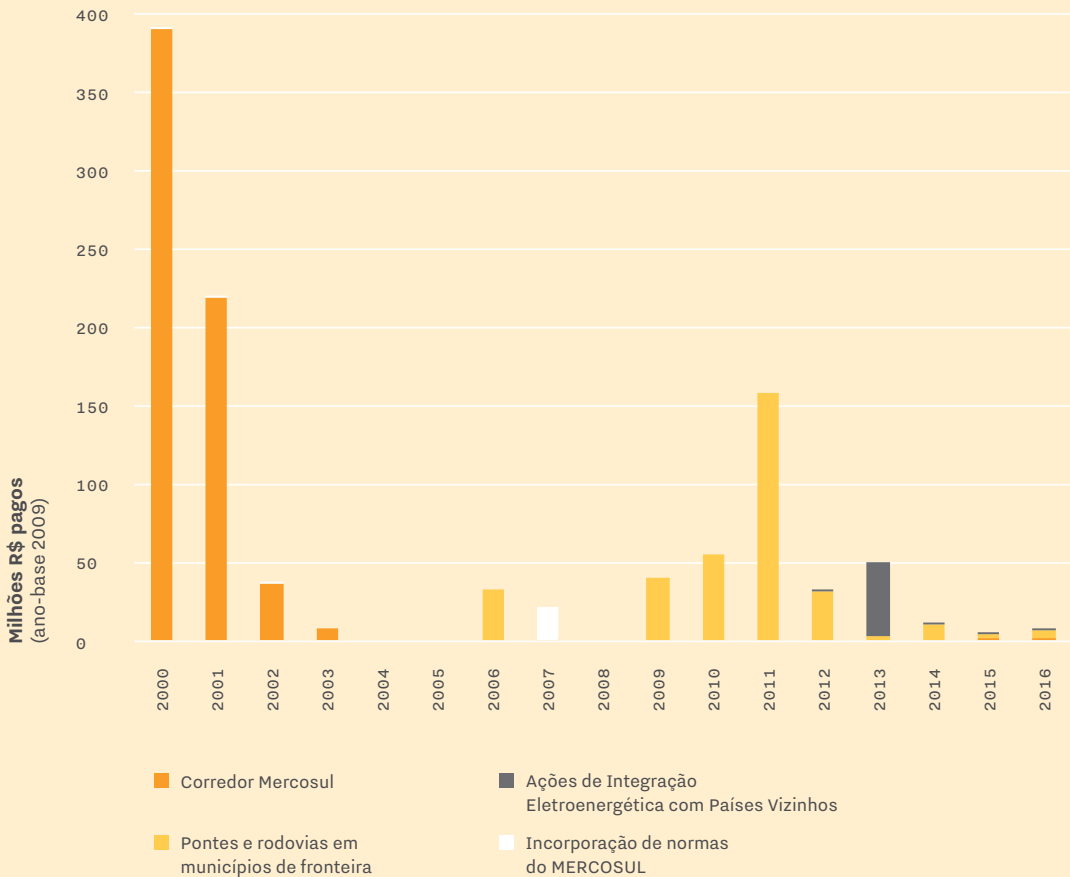
Vale destacar que de acordo com a metodologia empregada, as ações de integração regional que são canalizadas via organizações regionais, tais como MERCOSUL, FOCEM e UNASUL, encontram-se registradas na categoria de contribuição a organizações, bancos e fundos internacionais.

GRÁFICO 7 | Ações de cooperação Sul-Sul Transfronteiriça (2000-2016)



Como podemos observar do **GRÁFICO 8**, apesar da forte tendência de concentração dos gastos em ações relacionadas à infraestrutura, há uma expressiva variação da alocação desses recursos quando consideramos o período de 2000 a 2016. Assim, nota-se que os gastos com o Corredor Mercosul parecem concentrar-se no período entre 2000 e 2003, enquanto as ações em municípios fronteiriços começam em 2006 e apresentam um pico de investimento em 2011. A operacionalização das normas do Mercosul apresentam pico em 2007, enquanto as ações relacionadas a integração eletroenergética concentram-se em 2013. Finalmente, apesar de presentes nos planejamentos de 2004 e 2005, não foram executados gastos nas ações identificadas durante esse biênio. Tais resultados serão discutidos com mais detalhes nos próximos pontos.

GRÁFICO 8 | Cooperação Sul-Sul Transfronteiriça (2000-2016)

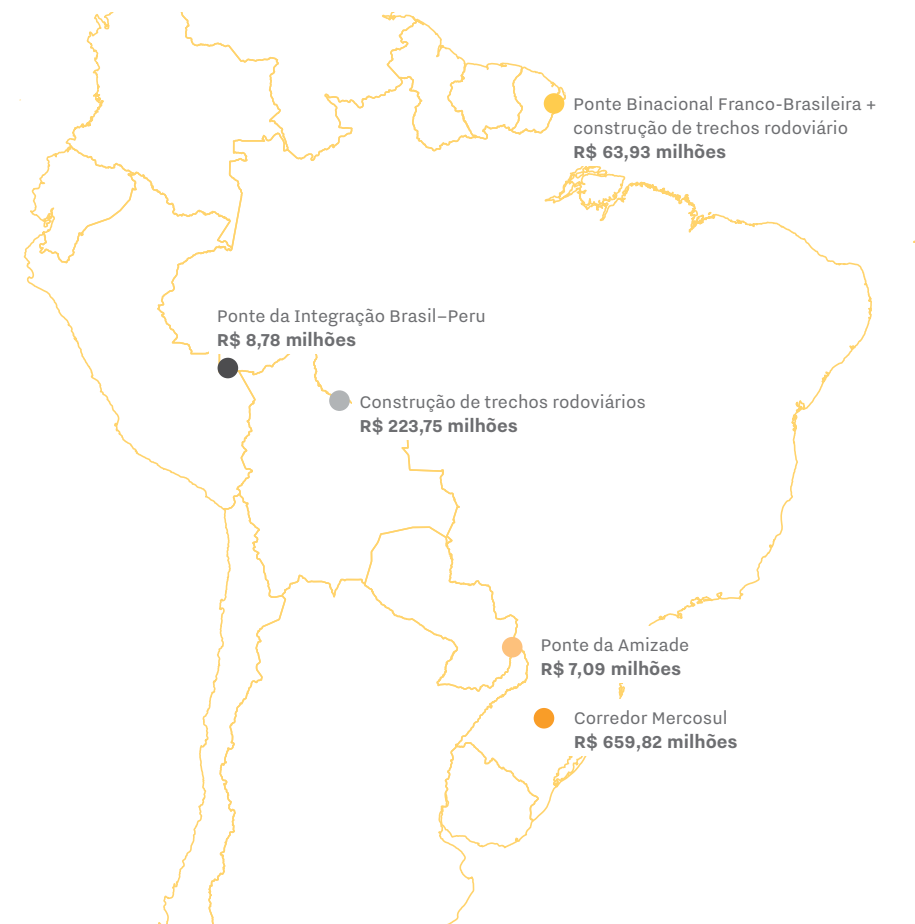


INTEGRAÇÃO: O VIÉS DA INFRAESTRUTURA

Como podemos observar na **FIGURA 4**, o investimento em ações de infraestrutura concentrou-se em cinco pontos geográficos:

- **no Corredor MERCOSUL**, que compreende, principalmente gastos entre 2000 e 2003 para a construção e adequação da infraestrutura viária no Sul do Brasil (viadutos, trechos rodoviários, interligações e acessos no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná). Durante este período, estas obras estavam sob o programa denominado Corredor Mercosul, sob responsabilidade do MTPA e cujo objetivo expresso no PPA correspondente é *reduzir o custo do transporte de cargas entre o Brasil e os países do Mercosul, visando beneficiar os usuários do sistema de transportes da Região Sul do País*. A partir de 2008 as ações que trazem referência ao corredor encontram-se nos programas Vetor Logístico Sul e Transporte Hidroviário e os gastos foram destinados exclusivamente à infraestrutura de navegação na hidrovia do corredor MERCOSUL. De acordo com a metodologia utilizada, constata-se abrupta diminuição dos recursos gastos a partir de 2002 e sua extinção completa entre o período compreendido entre 2004 e 2015. Apesar de algumas das ações identificadas constarem - porém sem gastos - nos Planos Orçamentários deste período, vale investigar mais detidamente se houve continuidade desses investimentos em infraestrutura rodoviária no Sul do país, ainda que sem constar a narrativa de integração.
- **na fronteira entre Brasil e Bolívia**, com a construção de trechos Rodoviários no Estado de Rondônia, no município fronteiriço de Costa Marques. Tais ações encontravam-se sob o programa Vetor Logístico Amazônico e sob responsabilidade do MTPA;
- **na fronteira entre Brasil e Guiana Francesa**, com a construção da Ponte Binacional Franco-Brasileira, conectando os municípios de São Jorge do Oiapoque (Guiana Francesa) e Oiapoque no Amapá, assim como com a construção de trecho rodoviário para ligação entre os município de Oiapoque e Ferreira Gomes em território brasileiro. Essas ações, também sob responsabilidade do MTPA, correspondem à implementação do programa Corredor Fronteira Norte, posteriormente renomado como Vetor Logístico Centro-Norte;
- **na fronteira entre Brasil e Peru**, com a construção da Ponte da Integração Brasil-Peru entre as cidades de Assis Brasil, no Acre, e Iñapari (Peru), sob responsabilidade do MTPA e dentro do programa Corredor Fronteira Norte;
- **na fronteira entre Brasil e Paraguai**, o gasto identificado diz respeito à ação de apoio financeiro ao Governo da República do Paraguai para a Revitalização da Ponte da Amizade, sob responsabilidade do Ministério de Relações Exteriores, dentro do programa Relações do Brasil com Estrados Estrangeiros, e sob a função 212 de Cooperação Internacional.

FIGURA 4 | Cooperação Sul-Sul Transfronteiriça (2000-2016)



AÇÕES DE INTEGRAÇÃO ELETROENERGÉTICA

Sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, essas ações encontram-se presente no mapeamento realizado a partir do ano de 2012 e com pico de investimento em 2013, quando foram pagos 99,7% do valor total da ação para o período em tela. Apesar do nome da ação remeter à integração desde uma perspectiva de infraestrutura e produtiva, o seu detalhamento traz elementos mais relacionados à cooperação e negociação entre os países da região. De acordo com informações disponibilizadas no SIOP, o objetivo da ação é acompanhar as ações de integração elétrica com os países vizinhos e coordenar as ações de comercialização de energia elétrica no âmbito internacional. A implementação de dita ação consiste em reuniões e intercâmbios com delegações dos países vizinhos para o estabelecimento de acordos no setor eletroenergético.

AÇÕES DE OPERACIONALIZAÇÃO DE NORMAS E ACORDOS
NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Responsável por apenas 2% do total do orçamento mapeado nesta categoria, estão aquelas ações que dizem respeito à operacionalização de normas e acordos obtidos no âmbito do MERCOSUL, domesticamente ou como apoio à implementação destas nos países do bloco. Tais ações encontram-se registradas na TABELA 4, que traz informações sobre cada ação, o órgão responsável, seu período de vigência no orçamento e os valores pagos.

Entre estas, a maior parte dos recursos, R\$ 20,93 milhões, foram pagos, em 2007, para a ação 09LF - *Cooperação Técnica para Modernização da Administração Tributária e Aduaneira no Âmbito do Mercosul*, que se encontra sob a subfunção 212, de Cooperação Internacional. Neste mesmo ano, a lei Nº 11.444 autorizou o executivo a efetuar doação à República do Paraguai no valor de R\$ 20 milhões, com a mesma finalidade expressa no título da Ação: “fomentar ações para a modernização da administração tributária e aduaneira e a redução de desequilíbrios locais, principalmente nas áreas sociais e econômicas, buscando melhor integração entre os países membros do MERCOSUL”. Tanto na Lei como no SIOF identificam-se os recursos como provenientes do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF) – Ministério da Fazenda.

A ação 2687 -*Harmonização de Normas Trabalhistas no Âmbito do Mercosul*, por sua vez, tem como objetivo “a compatibilização da legislação trabalhista com demais países do Mercosul”. A ação encontra sob o programa 106 - *Gestão da Política de Trabalho e Emprego* e subfunção 125 - *Normatização e Fiscalização*, enquadrando-se claramente dentro do marco de formulação de políticas públicas nacionais. A descrição de sua implementação, entretanto, remete à atividades de cooperação, tais como promover seminários, intercâmbios e estudos, assim firmar cooperações técnicas com os Ministérios do Trabalho dos países do Mercosul visando a comparação, compatibilização de normas e legislação trabalhista no sentido de harmonizar legislação trabalhista brasileira com a de outros países do Mercosul.

Finalmente, a ação 3840 - *Registro Comum de Veículos Automotores do Mercosul*, sob responsabilidade do ministério da Justiça, representa gastos com desenvolvimento de sistemas de controle do registro de veículos e de condutores, assim como atividades que visam reforçar os convênios bilaterais entre os países membros do MERCOSUL para interconexão de suas bases de dados.

TABELA 4 | Ações de operacionalização de Normas do MERCOSUL

09LF Cooperação Técnica para Modernização da Administração Tributária e Aduaneira no Âmbito do Mercosul	Ministério da Fazenda 2004 - 2007	R\$ 20,93 milhões
2687 Harmonização de Normas Trabalhistas no Âmbito do Mercosul	Ministério do Trabalho e Emprego 2000 - 2001	R\$ 214,01 milhões
3840 Registro Comum de Veículos Automotores do Mercosul	Ministério da Justiça 2000-2001	R\$ 119,06 milhões

Pontos de reflexão e ação

01

Os gastos em infraestrutura doméstica devem ser incluídos como gastos relacionados à integração regional?

Se sim, como identificá-las caso a narrativa de integração regional não esteja explícita em sua descrição?

02

Existem outras ações de integração regional, fora do escopo das organizações regionais que não foram identificadas?

Se sim, como identificá-las?

TABELA 5 | Ações de CSS e Integração Regional Transfronteiriça com valores pagos identificadas

CÓDIGO AO	ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO AO (ANO DE INCIDÊNCIA)	PAGO DEFLACIONADO	NARRATIVA PREDOMINANTE
5707	Ministério dos Transportes	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul	R\$ 659,82 MI	Corredor Mercosul
5722		Construção de Acessos Rodoviários no Corredor Mercosul		
5727		Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul		
5737		Adequação de Contornos Rodoviários no Corredor Mercosul		
5755		Construção de Interligações Rodoviárias no Corredor do Mercosul		
5774		Construção de Viadutos no Corredor do Mercosul		
7M52		Implantação da Hidrovia do Mercosul - Trecho Estrela - Santa Vitória do Palmar - No Estado do Rio Grande do Sul		
		Melhoramentos no Canal de Navegação do Corredor do Mercosul		
1418	Ministério dos Transportes	Construção de Trecho Rodoviário - Ferreira Gomes - Oiapoque (Fronteira com a Guiana Francesa) - na BR-156 - no Estado do Amapá	R\$ 340,38 MI	Pontes e Rodovias em municípios de fronteira
2907		Fiscalização da Exploração da Infraestrutura Rodoviária		
7462		Construção de Ponte sobre o Rio Acre (Fronteira Brasil/Peru) - na BR-317 - no Estado do Acre		
113Y		Construção de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-364 - Entroncamento RO-478 (Fronteira Brasil/Bolívia) (Costa Marques) - na BR-429 - no Estado de Rondônia		
126R		Construção de Ponte Internacional sobre o Rio Oiapoque (Fronteira Brasil/Guiana Francesa) - na BR-156 - no Estado do Amapá		
1K38		Estudos e Projetos para Construção de Ponte sobre o Rio Oiapoque - Binacional - na BR-156 - no Estado do Amapá		
OB94	Ministério das Relações Exteriores	Apoio Financeiro ao Governo da República do Paraguai para a Revitalização da Ponte da Amizade		
20L6	Ministério de Minas e Energia	Coordenar as Ações de Integração Elétrica com os Países Vizinhos	R\$ 46,83 MI	Coordenação das Ações de Integração Elétrica com os Países Vizinhos
3840	Ministério da Justiça	Registro Comum de Veículos Automotores do Mercosul	R\$ 21,26 MI	Operacionalização de normas do Mercosul
2687	Ministério do Trabalho e Emprego	Harmonização de Normas Trabalhistas no Âmbito do Mercosul		
09LF	Ministério da Fazenda	Cooperação Técnica para Modernização da Administração Tributária e Aduaneira no Âmbito do Mercosul		

TABELA 6 | Outras ações identificadas que não tiveram seus valores pagos (2000-2016)

CÓDIGO AO	ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO AO (ANO DE INCIDÊNCIA)	NARRATIVA PREDOMINANTE
1225	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	Construção de Pontes no Corredor Mercosul	Corredor Mercosul
3806		Construção de Acessos Rodoviários no Corredor Mercosul	
3808		Construção de Pontes no Corredor Mercosul	
3816		Construção de Viadutos no Corredor Mercosul	
5301		Construção de Contornos Rodoviários no Corredor Mercosul	
5581		Construção de Contornos Ferroviários no Corredor Mercosul	
5722		Construção de Acessos Rodoviários no Corredor Mercosul	
5755		Construção de Interligações Rodoviárias no Corredor do Mercosul	
5785		Construção de Anéis Rodoviários no Corredor Mercosul	Pontes e Rodovias em municípios de fronteira
7605		Melhoria da Navegação das Hidrovias do Corredor Mercosul	
7M52		Implantação da Hidrovia do Mercosul - Trecho Estrela - Santa Vitória do Palmar - No Estado do Rio Grande do Sul	
7456		Construção de Trecho Rodoviário - Boa Vista - Bonfim - Normandia (Fronteira com a Guiana) - na BR-401 - no Estado de Roraima	
7461		Construção de Ponte sobre o Rio Oiapoque - Binacional - na BR-156 - no Estado do Amapá	
1100		Construção da Segunda Ponte sobre o Rio Paraná (Binacional) - na BR-277/PR	
112M		Recuperação da Ponte Barão de Mauá sobre o Rio Jaguarão - (Fronteira Brasil/Uruguai) - na BR-116 - no Estado do Rio Grande do Sul	
112N		Construção de Ponte sobre o Rio Jaguarão (Fronteira Brasil/Uruguai) - na BR-116/RS	
112O		Construção de Ponte sobre o Rio Uruguai (Fronteira Brasil/Uruguai) - na BR-472 - no Estado do Rio Grande do Sul	
7R45		Construção de Ponte Internacional Brasil/Bolívia - no Município de Guajará-Mirim - na BR-425 - no Estado de Rondônia	Operacionalização de normas do Mercosul
7S41		Construção de Ponte (Ponte Internacional Brasil/Bolívia) - No Município de Guajará-Mirim - Na BR-425 - No Estado de Rondônia	
7V33		Construção da Ponte Internacional Brasil/Bolívia em Guajará-Mirim - na BR-425/RO	
13DK -	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Estudo para Implantação do Centro de Comercialização Fronteiriço nas Áreas de Livre Comércio	

03

Ciência & Tecnologia

R\$ PAGOS DE 2000 A 2016

1,01 bilhão

(DEFLACIONADO, ANO-BASE 2008)

% DOS PAGAMENTOS PARA A CSS

21%

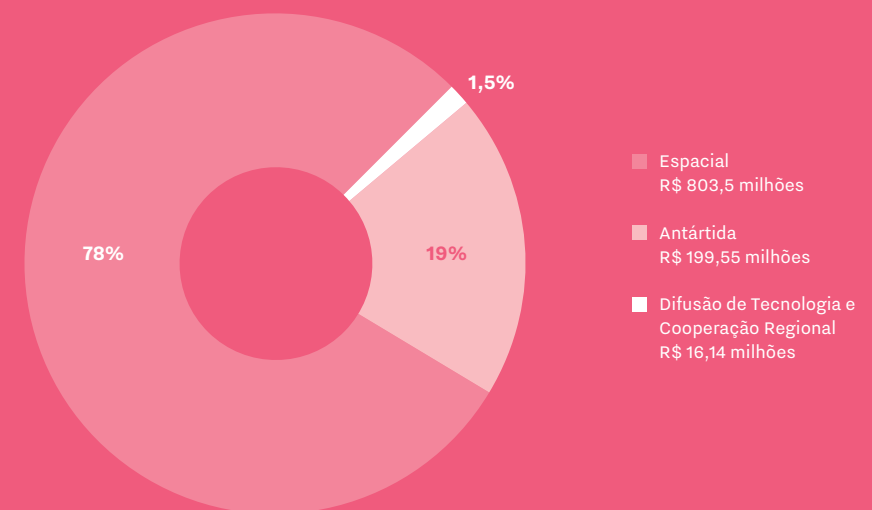
ORGÃOS PAGADORES

Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT),
Ministério da Defesa (MD), Ministério do
Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC),
Ministério das Minas e Energia (MME) e
Ministério da Agricultura, Pecuária e
Abastecimento (MAPA)

NÚMERO DE AOS

19

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



De que se trata?

Foram identificados pagamentos relacionados à cooperação científica e tecnológica Sul-Sul na forma de 19 Ações Orçamentárias (AOs), distribuídas entre o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio (MDIC) e Ministério das Minas e Energia (MME). Elas contemplam, de forma geral, três aspectos: a cooperação espacial, projetos relacionados à Antártida e ações de cooperação em âmbito regional, de difusão e compartilhamento de tecnologias.

A cooperação espacial identificada no orçamento se refere aos projetos conjuntos para desenvolvimento de tecnologia espacial, com prevalência de programas de desenvolvimento de satélites com a China e com a Argentina. Dentre esses programas, destacam-se, em termos de volume de recursos pagos, o Satélite Sino-Brasileiro (CBERS¹) e o lançamento do foguete Cyclone, em parceria com a Ucrânia.

Em relação a Antártida, destacam-se atividades de pesquisa, manutenção e reconstrução da base brasileira após incêndio ocorrido em 2012.

Também foram encontradas ações relativas ao compartilhamento e difusão de tecnologia, como difusão da agroenergia, cooperação técnica em propriedade intelectual e ações no âmbito do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBCT), da qual foram contabilizados apenas os planos orçamentários relativos a rede de pesquisa em ciência e tecnologia *Cooperação Latino-Americana de Redes Avançadas – CLARA*.

As descrições das ações relativas à Ciência e Tecnologia não sofrem grandes alterações ao longo do período analisado. Entretanto, apenas as ações relativas à Antártida estão presentes em todo o período analisado (veja QUADRO 3). Foram escolhidas as ações em que fica clara a dimensão científico-tecnológica, o compartilhamento e transferência de tecnologia visando a construção de capacidades entre países do Sul.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL ESPACIAL

O maior volume de pagamentos realizados no âmbito da cooperação Sul-Sul em Ciência e Tecnologia tem como narrativa predominante os projetos relacionados à cooperação espacial, sendo que seus pagamentos se concentram no satélite terrestre em parceria com a China (AOs 10ZK, 10ZL, 3463 e 4958) e no projeto de lançamento do foguete Cyclone em parceria com a Ucrânia (AOs 0B18 e 7378). A TABELA 7 demonstra que os nomes e descrições mudam pouco ao longo do tempo, e é possível identificar o país com o qual está sendo realizada a cooperação.

1 Sigla para China-Brazil Earth-Resources Satellite.

TABELA 7 | Pagamentos da cooperação Sul-Sul em Ciência e Tecnologia: Espacial

CÓDIGO UO	ANO	DESCRIÇÃO	PAGAMENTO TOTAL
AO 3463 MCT	2000	Desenvolvimento do Satélite Sino-brasileiro de Recursos Terrestres - CBERS	R\$ 293,21 milhões
	2001-2007	Participação Brasileira no Desenvolvimento do Satélite Sino-Brasileiro - Projeto CBERS	
AO 4958 MCT	2004-2007	Desenvolvimento do Segmento de Aplicações do Satélite Sino-Brasileiro (CBERS)	R\$ 3,56 milhões
AO 10ZK MCT	2008-2012	Desenvolvimento do Satélite Sino-Brasileiro - Projeto CBERS-3	R\$ 128,08 milhões
AO 10ZL MCT	2008-2012	Desenvolvimento do Satélite Sino-Brasileiro - Projeto CBERS-4	R\$ 54,26 milhões
AO 1333 MCT	2001	Desenvolvimento de Satélites em Cooperação com a Argentina	R\$ 1,11 milhão
AO 13CO MCT	2012	Desenvolvimento do Satélite Sabia-Mar	R\$ 0,16 milhão
AO 0B18 MCT	2005-2015	Participação da União no Capital - Alcântara Cyclone Space - ACS	R\$ 321,53 milhões
AO 7378 MCT	2005-2006	Implantação do Sítio de Lançamento do Foguete Cyclone no Centro de Lançamento de Alcântara (Acordo Brasil-Ucrânia)	–
AO 20UI MCT	2013-2016	Ciência, Tecnologia e Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE PO Integração Regional e Internacional em C, T & I Espacial	R\$ 1,55 milhão
TOTAL			803,5 MILHÕES

No caso do satélite de recursos terrestres com a China, as descrições tornam-se cada vez mais detalhadas, chegando a apontar diferentes estágios do projeto. As AOs 10ZK e 10ZL tem a mesma duração (2008-2012), mas dizem respeito a dois satélites diferentes, o CBERS-3 e CBERS-4 que foram desenvolvidos ao mesmo tempo. O satélite desenvolvido em cooperação com a Argentina, por sua vez, representa volume bem menor de pagamentos realizados no período (pouco mais de R\$1,2 milhão). A descrição que consta do Cadastro de Ações para o ano de 2001 (AO 1333) deixa clara a relação de cooperação:

Serão desenvolvidos satélites de aplicação, suas plataformas e subsistemas, assim como será desenvolvido o segmento solo correspondente, para o controle em órbita, a recepção e a distribuição dos dados adquiridos pelos satélites. A atividade envolverá tanto a participação da Argentina como da indústria nacional. O desenvolvimento dos satélites trará benefícios para ambos os países, tais como o monitoramento e a previsão de safras agrícolas, monitoramento de águas e do meio ambiente.

No programa do foguete Cyclone, apesar de existirem duas AOs, os pagamentos referem-se apenas à AO OB18, de 2005-2015, descrita como *Participação da União no Capital - Alcântara Cyclone Space – ACS*, em que o Brasil compõe, em conjunto com a Ucrânia, a empresa Alcantara Cyclone Space, responsável por colocar em prática o foguete e sua base de lançamento, com fins não apenas científico-tecnológicos, mas também comerciais. A AO 7378, de *Implantação do Sítio de Lançamento do Foguete Cyclone no Centro de Lançamento de Alcântara*, nos anos de 2005 e 2006, trazia previsão inicial de R\$ 21,17 milhões, que acabaram não sendo pagos posteriormente.

Inclui-se, ainda nesta narrativa relacionada à cooperação Sul-Sul espacial, a ação de Integração Regional e Internacional em C, T & I Espacial do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Apesar de representar apenas R\$ 1,5 milhão, sua caracterização no Cadastro de Ações para o ano de 2016 não especifica países cooperantes e sugere atividades bastante diversas:

Garantia da manutenção das contrapartidas brasileiras para o atendimento de acordos internacionais com o objetivo de gerar conhecimento, capacitação e consolidar redes de pesquisa que utilizam tecnologia espacial e dados socioambientais para maior compreensão da dinâmica do sistema terrestre. Expandir e diversificar parcerias estratégicas regionais e internacionais em C, T & I nos moldes do IPBES (Intergovernmental Panel for Biodiversity and Ecosystem Services), IAI (Inter-American Institute for Global Change Research) e Future Earth (ICSU, UNESCO, UNEP). Prover apoio técnico-científico à participação do Brasil em organizações intergovernamentais, missões governamentais brasileiras no exterior e fóruns internacionais, como por exemplo o IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), o GEO (Group on Earth Observation), o OPSCOM (Argos Operations Committee) e o UNCOPUOS (United Nations Committee for the Peaceful Uses of Outer Space).

A cooperação científico-tecnológica espacial corresponde 78% da cooperação em C&T, com gastos de aproximadamente R\$ 803 milhões. Desse valor, quase R\$ 480 milhões dizem respeito ao satélite desenvolvido com a China, e R\$ 320 milhões se referem à Participação da União no Capital - Alcântara Cyclone Space – ACS.

QUADRO 3 | Ausências : Programas específicos de cooperação científico tecnológica

No período analisado, foram desenvolvidos dois programas regionais de cooperação em C&T:

- Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia (PROSUL);
- Programa de Cooperação Temática em Ciência e Tecnologia (PROÁFRICA).

Esses programas foram gerenciados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), com duração até 2010.

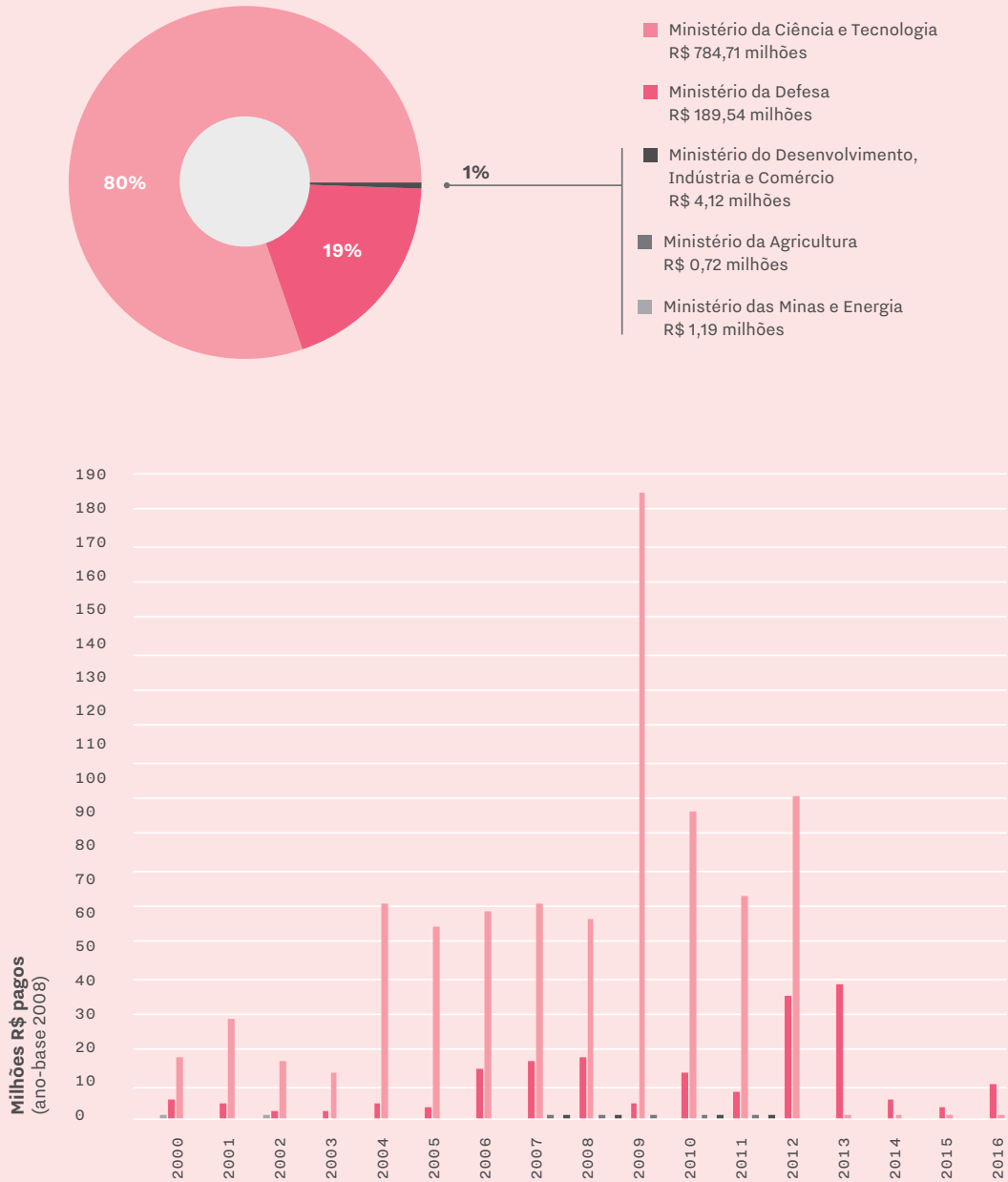
Entretanto, essas iniciativas não possuem marcação específica no Orçamento Federal, não sendo possível, portanto, mensurar os gastos com os mesmos.

AÇÕES E INSTITUIÇÕES

Assim como ocorre com a cooperação espacial, boa parte das ações referentes à modalidade de cooperação Sul-Sul científico-tecnológica no período analisado (2000-2016), contém claramente o elemento Sul, já que na maioria das descrições estão presentes o país ou a região com a qual ocorre a cooperação. As únicas exceções são as ações relativas ao compartilhamento e difusão de tecnologia, como difusão da agroenergia (AO 8626), propriedade intelectual (AO 10U2) e as relacionadas ao IBCT (AO 4132) e ao INPE (AO 20UI), cujos planos orçamentários deixam claras as narrativas de cooperação e compartilhamento de conhecimento científico com países do Sul.

Os órgãos responsáveis pelos pagamentos realizados no âmbito da cooperação Sul-Sul Científico-Tecnológica são o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério da Defesa (MD), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério das Minas e Energia (MME) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG). Apesar de constarem pagamentos feitos por vários ministérios, há uma concentração no Ministério Ciência e Tecnologia, responsável por grande parte das ações, e pelo Ministério da Defesa, graças ao programa relativo à Antártida.

GRÁFICO 9 | Cooperação Sul-Sul em Ciência eTecnologia:
Instituições (2000-2016)



A PRESENÇA BRASILEIRA NA ANTÁRTIDA: CONTRIBUIÇÃO AOS BENS PÚBLICOS GLOBAIS

Os registros orçamentários aqui reunidos incluem pagamentos relacionados à atuação do Brasil na Antártica, sob o ponto de vista de contribuição a bens públicos globais. Desde a celebração do Tratado da Antártica, em 1958, nenhum Estado tem soberania sobre a região e, por meio do Protocolo de Madri, de 1991, o continente passou ser considerado uma reserva natural dedicada à paz e à ciência. Não se trata, portanto, de uma cooperação bilateral, nem tampouco multilateral, mas as pesquisas realizadas na região servem para acompanhar temas de interesse global, como monitoramento de mudanças climáticas. Daí a proposta de incluir estas ações no presente levantamento

Conforme demonstrado pelos números relativos à Cooperação Sul-Sul Científico-Tecnológica, apenas as AOs relacionadas à presença brasileira na Antártida estão presentes em todo o período analisado. Até o ano de 2012, as AOs estavam inseridas no Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR – código 472). O programa tinha duas dimensões, que coincidem com os ministérios responsáveis pelas atividades na região:

- **Pesquisa científico-tecnológica**, a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia, representada pela AO 4130 *Desenvolvimento de Pesquisa na Antártida*, entre os anos de 2000 e 2011;
- **Defesa**, a cargo do Ministério da Defesa, representada pelas seguintes AOs:
 1. Missão Antártica (1427), do ano 2000;
 2. Missão Antártica (2345), entre os anos 2001 e 2011;
 3. Manutenção da Estação Antártica Comandante Ferraz (4595), entre os anos 2000 a 2003.

A mudança no nome do Programa não mudou essas duas dimensões. A AO 4130 muda sua descrição para *Fomento à Pesquisa na Antártida*. Na área de defesa, a AO 2345 é mantida, e ocorre a inserção da AO 14ML, entre os anos de 2012 e 2015, relativa à *Reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz*.

No ano de 2016, consta apenas a dimensão de Defesa, com a manutenção das AOs 14ML e 2345 e a mudança da descrição desta última para *Apoio Logístico à Pesquisa Científica na Antártica*.

Os pagamentos relativos à presença brasileira na Antártida (AOs 1427, 14ML, 2345 e 4595) totalizaram, entre os anos 2000 e 2016, R\$ 199,43 milhões.

GRÁFICO 10 | Pagamentos da Cooperação Sul-Sul do Brasil (2000 a 2016)
Antártica, por órgão orçamentário responsável

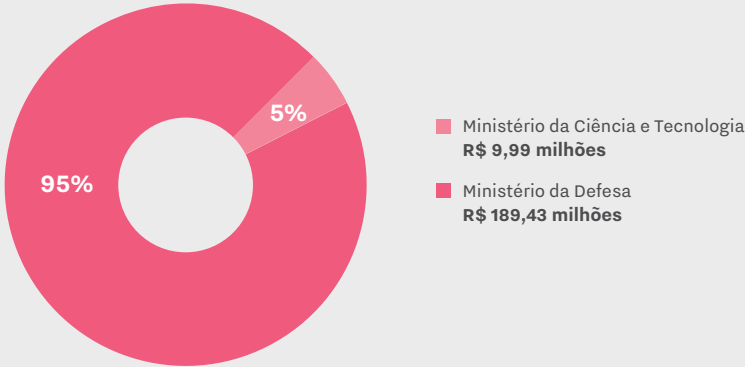
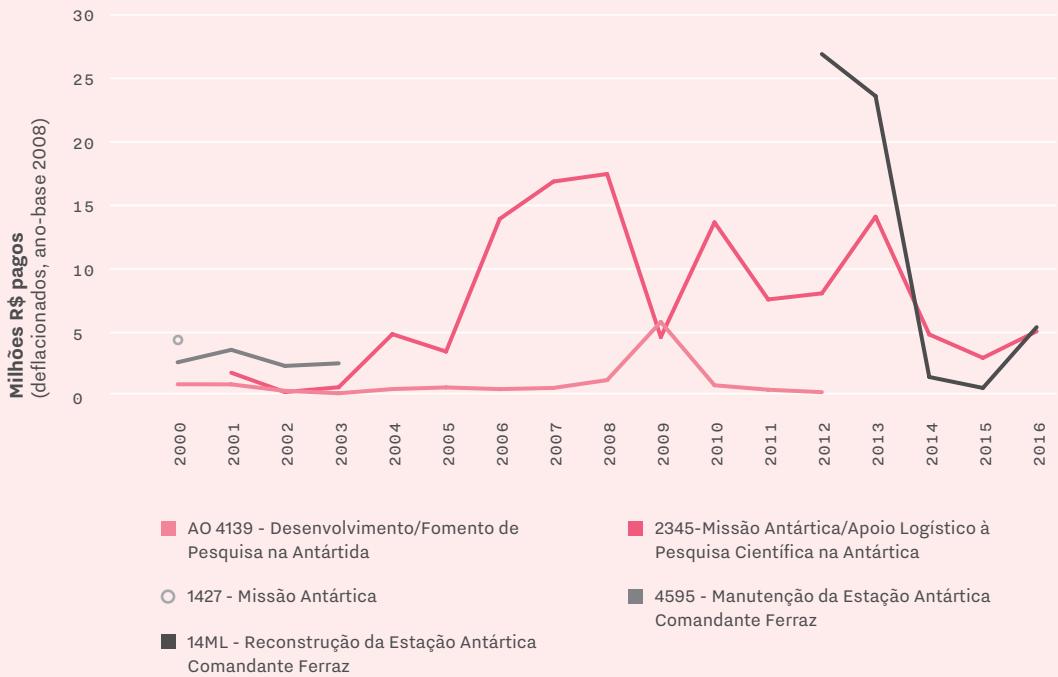


GRÁFICO 11 | Pagamentos da Cooperação Sul-Sul do Brasil (2000 a 2016)
Antártica, por ação orçamentária



A DIMENSÃO REGIONAL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Ao serem retiradas as ações orçamentárias relativas aos projetos de cooperação espacial, fica mais visível a dimensão regional da cooperação Sul-Sul científico-tecnológica, cujos pagamentos, no período analisado, totalizaram R\$ 11,3 milhões e reúnem as AOs descritas abaixo:

TABELA 8 | Pagamentos da Cooperação Sul-Sul em Ciência e Tecnologia
Dimensão regional

CÓDIGO UO	ANO	DESCRIÇÃO	PAGAMENTO TOTAL
AO 2201 MCT	2001-2002	Desenvolvimento de Projetos Conjuntos de Ciência e Tecnologia Entre o Brasil e os Países da América do Sul	R\$ 10,08 milhões
AO 1369 MME	2013-2016	Transferência de Tecnologia para Recuperação Ambiental na Amazônia Peruana	R\$ 1,19 milhão
AO 4132 MCT	2013	Cooperação Latino Americana de Redes Avançadas – CLARA	R\$ 0,02 milhão
TOTAL			R\$ 11,3 MILHÕES

Em especial, a AO 2201 reúne pagamentos da ordem de R\$ 10 milhões em apenas dois anos – porém, sua descrição no Cadastro de Ações (CA) é pouco esclarecedora – curiosamente, tanto a descrição como a base legal que consta do CA em 2001 faz referência a um acordo “a ser anunciado”, o que pode significar que a AO tenha sido usada para custear fases preliminares de negociação.

Descrição: Fomento a projetos cooperativos de pesquisa, envolvendo as comunidades científica, técnica ou industrial dos países envolvidos em áreas previstas nesses acordos.

Base Legal: Acordo a ser anunciado pelo Governo Brasileiro na Conferência de Chefes de Estados Sul Americanos em Agosto de 2000.

Por outro lado, apesar de representar pouco mais de R\$ 1 milhão, a ação Transferência de Tecnologia para Recuperação Ambiental na Amazônia Peruana, sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia (MME), faz referência clara à narrativa da CSS, conforme consta do CA para 2001:

Finalidade: Diminuir a poluição mercurial nos rios da Amazônia Peruana que correm para o território brasileiro.

Descrição: Transferência de tecnologias, por meio de cooperação técnica com o Peru, para recuperação de áreas degradadas pelos garimpos de ouro na Amazônia Peruana, incluindo a elaboração de projetos de recuperação ambiental.

Pontos de reflexão e ação

Sobre os programas regionais específicos, avaliar a possibilidade de transformá-los em ações orçamentárias identificáveis via SIOP;

01

Para tornar possível a diferenciação entre cooperação técnica e cooperação em C&T, modificar as descrições ou detalhar no plano orçamentário;

02

Sobre a concessão de bolsas relacionadas à cooperação científico-tecnológica, especificar na descrição ou nos planos orçamentários, a dimensão internacional do projeto, para que seja possível separar as bolsas concedidas para estudos no país ou no exterior, a nacionalidade ou a região do beneficiado e a ocorrência de transferência de tecnologia.

03

TABELA 9 | Cooperação Sul-Sul Humanitária 2000 - 2016

CÓDIGO AO	ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO AO (ANO DE INCIDÊNCIA)	PAGO DEFLACIONADO	NARRATIVA PREDOMINANTE
20U	MCT	Ciência, Tecnologia e Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE (2013-2016)	R\$ 1,55 MI	Cooperação Sul-Sul Espacial R\$ 803,50 milhões (2000-2016)
1333		Desenvolvimento de Satélites em Cooperação com a Argentina (2001)	R\$ 1,11 MI	
13CO		Desenvolvimento do Satélite Sabia-Mar (2012)	R\$ 0,16 MI	
OB18		Participação da União no Capital - Alcântara Cyclone Space – ACS (2005-2015)	R\$ 321,53 MI	
10ZK		Desenvolvimento do Satélite Sino-Brasileiro - Projeto CBERS-3 (2008-2010/2012)	R\$ 128,08 MI	
10ZL		Desenvolvimento do Satélite Sino-Brasileiro - Projeto CBERS-4 (2008-2012)	R\$ 54,26 MI	
3463		Desenvolvimento do Satélite Sino-brasileiro de Recursos Terrestres - Cbers (2000)	R\$ 16,72 MI	
		Participação Brasileira no Desenvolvimento do Satélite Sino-Brasileiro - Projeto CBERS (2001-2007)	R\$ 276,49 MI	
4958		Desenvolvimento do Segmento de Aplicações do Satélite Sino-Brasileiro (CBERS) (2004-2007)	R\$ 3,56 MI	
4130	MCT	Desenvolvimento de Pesquisa na Antártica (2000-2003)	R\$ 1,51 MI	Antártica R\$ 199,55 milhões (2000-2016)
		Fomento à Pesquisa na Antártica (2004-2006)	R\$ 8,5 MI	
1427	DEFESA	Missão Antártica (2000)	R\$ 3,79 MI	
14ML		Reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz (2012-2016)	R\$ 57,63 MI	
2345		Missão Antártica (2001-2015)	R\$ 113,7 MI	
		Apoio Logístico à Pesquisa Científica na Antártica (2016)	R\$ 4,93 MI	
10U2	MDIC	Cooperação Técnica em Propriedade Intelectual (2008-2012) (2015-2016)	R\$ 4,12 MI	Difusão de Tecnologia e Cooperação Regional (2000-2002/2008-2012) R\$ 16,14 milhões
1369	MME	Transferência de Tecnologia para Recuperação Ambiental na Amazônia Peruana (2000-2002)	R\$ 1,2 MI	
2201	MCT	Desenvolvimento de Projetos Conjuntos de Ciência e Tecnologia Entre o Brasil e os Países da América do Sul (2001-2002)	R\$ 10,09 MI	
4132		Pesquisa e Desenvolvimento no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT (2013)	R\$ 0,002 MI	
8626	MAPA	Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia (2008-2012)	R\$ 0,71 MI	
12OA	MPOG	Cooperação Técnica nas Áreas de Gestão de Políticas Públicas – UNITAR (2011)	–	
TOTAL			R\$ 1.01 BILHÃO	

04

Cultural & Educacional

R\$ PAGOS DE 2000 A 2016

408,93 milhões

(ANO-BASE 2008)

% DOS PAGAMENTOS PARA A CSS

09%

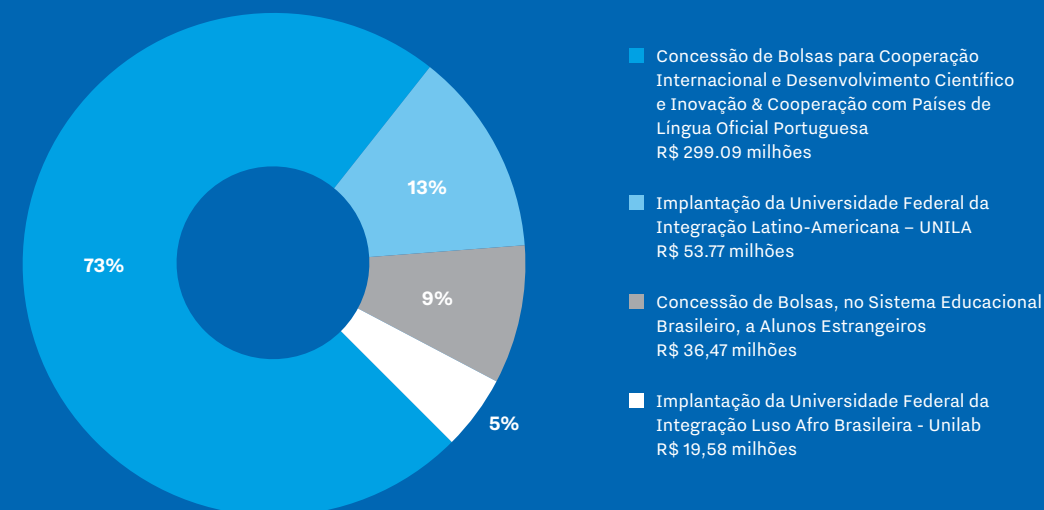
ORGÃOS PAGADORES

Ministério das Relações Exteriores e
Ministério da Educação

NÚMERO DE AOS

09

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



De que se trata?

Foram identificados pagamentos relacionados à cooperação cultural e educacional Sul-Sul na forma de 09 Ações Orçamentárias (AOs), distribuídas entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Educação (MEC). Elas contemplam, de forma geral, dois aspectos: a cooperação com países de língua portuguesa (combinada como veremos, com a concessão de bolsas para a cooperação internacional, desenvolvimento científico e inovação) e ações de apoio a alunos estrangeiros no sistema educacional brasileiro.

A cooperação educacional identificada no orçamento se refere à concessão de bolsas a estudantes estrangeiros (principalmente no âmbito dos programas PEC-G e PEC-PG¹ – ainda que não seja sempre possível distingui-los nos registros orçamentários) e a criação de universidades voltadas para alunos oriundos de países do Sul (nomeadamente, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB e a Universidade Federal da Integração Latino Americana - UNILA).

Pagamentos relacionados à cooperação cultural tratam da cooperação realizada com países de língua portuguesa de forma geral, apesar de agregar ações orçamentárias com narrativas diversas. A variação na sua descrição dificulta sua classificação e monitoramento, daí a opção metodológica de considerar a *narrativa predominante* nos registros orçamentários sob análise. Nesse sentido, destacamos a seguir os casos de maior impacto orçamentário, com vistas, inclusive, a contribuir com a sua uniformização.

Conforme a metodologia escolhida, foram excluídos registros que não contemplassem outros atores internacionais (países ou organizações): assim, ações de *difusão cultural* ou de *divulgação do Brasil no exterior*, por exemplo, não estão contabilizadas nos números aqui apresentados (veja QUADRO 5, sobre Ministério da Cultura). Ainda, os pagamentos realizados a organizações, bancos e fundos multilaterais, conforme consta da seção introdutória deste relatório, estão contabilizados em categoria separada. Assim, consideramos aqui os pagamentos realizados no âmbito da cooperação cultural e educacional junto a países (ou pessoas físicas, no caso dos estudantes) do Sul, ou seja, por meio da cooperação cultural e educacional Sul-Sul *não multilateral*.

A cooperação educacional está, de certa forma, ligada à cooperação científica e tecnológica, e essa ligação se expressa no orçamento: de fato, quando analisamos os registros orçamentários ligados à dimensão de planejamento das ações, percebemos que muitas se encontram no âmbito de programas relacionados à ciência e tecnologia (pro-

1 O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), e o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) existem respectivamente desde 1964 e 1981 e resultam de uma parceria entre o MRE e o MEC. Conforme consta do Cadastro de Ações (AO 00CB), “trata-se de procedimento direto, rotineiro e sistematizado, de concessão de bolsas para alunos estrangeiros, carentes, em nível de graduação, com pagamento mensal aos alunos. No caso da pós-graduação, a atuação do MRE, em coordenação com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), consiste no recebimento da documentação para o procedimento de seleção de candidatos estrangeiros, segundo o número de vagas disponíveis nas universidades brasileiras.”

QUADRO 4 | Cooperação Cultural

As ações aqui relacionadas à cooperação cultural Sul-Sul tem como escopo geográfico países de língua portuguesa.

Esse recorte nos permitiu classificá-las, ainda que tentativamente, como cooperação cultural, pelo papel atribuído à língua portuguesa e pela localização dos países lusófonos – em sua maioria, no Sul.

A cooperação cultural, no entanto, diferencia-se da *diplomacia cultural*, conforme compreendida pelo MRE cujo principal objetivo é *promover a divulgação da cultura e das artes brasileiras em suas múltiplas dimensões*. Assim, ações de difusão da cultura brasileira não foram incluídas neste levantamento que se restringe a ações que privilegiem o intercâmbio e o benefício de outros países e seus nacionais, além do Brasil, consoante o princípio de *ganhos mútuos da CSS*.

grama 684 *Cooperação Científica e Tecnológica Internacional*, do MRE, por exemplo)².

No entanto, ainda consoante à metodologia detalhada na primeira seção deste relatório, a narrativa predominante na descrição das AOs aqui selecionadas estava ligada, por um lado, à *educação* e, por outro, à *língua portuguesa* como critério para a realização de ações de cooperação.

Os registros orçamentários não permitem identificar os países de destino da cooperação dentre os países de língua portuguesa – ou de origem dos estudantes bolsistas, mas mantêm uma narrativa predominante passível de ser relacionada à CSS.

COOPERAÇÃO CULTURAL COM PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: NARRATIVA CAMBIANTE

O maior volume de pagamentos realizados no âmbito da cooperação Sul-Sul Cultural tem como narrativa predominante a cooperação com países de língua oficial portuguesa (73%) – no entanto, as ações orçamentárias que a compõem (AOs 2532, 0967 e 3616) têm suas descrições alteradas ao longo dos anos em análise.

Como pode ser observado na TABELA 10, a maior parte das ações que compõem os pagamentos relacionados à CSS cultural exibem diferentes descrições ao longo do período. A AO 2532, por exemplo, de 2000 a 2007 é *Cooperação com Países de Língua Ofi-*

2 As duas modalidades (cultural e educacional; e ciência e tecnologia) também têm semelhanças com a cooperação técnica, especialmente no sentido de “desenvolvimento de capacidades”. O relatório COBRADI também considerou, em sua primeira publicação, as modalidades de cooperação técnica e de cooperação científica e tecnológica em conjunto, o que foi revisto nas edições seguintes.

cial Portuguesa, e de 2008 a 2016 amplia seu escopo para *Cooperação com Países de Língua Oficial Portuguesa e Países Membros de Organismos Regionais Africanos*. Já a AO 0967 (MEC, CAPES), que representa mais de 70% de todos os pagamentos sob essa categoria, muda sua descrição por três vezes, alterando significativamente seu escopo e sua natureza. Em 2004, sob a descrição *Cooperação Brasileira para o Ensino da Língua Portuguesa no Timor Leste*, trazia previsão orçamentária de R\$ 600.000 - recurso que não chegou a ser empenhado nem pago. Em 2006 e 2007, sua descrição passou a ser *Cooperação Brasileira com os Países que Integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* e, de 2008 a 2011, tornou-se *Concessão de Bolsas para Cooperação Internacional e Desenvolvimento Científico e Inovação*. Sob esta última descrição, o Ministério da Educação (MEC) realizou pagamentos da ordem de R\$ 230 milhões.

TABELA 10 | Cooperação Cultural com países de língua portuguesa

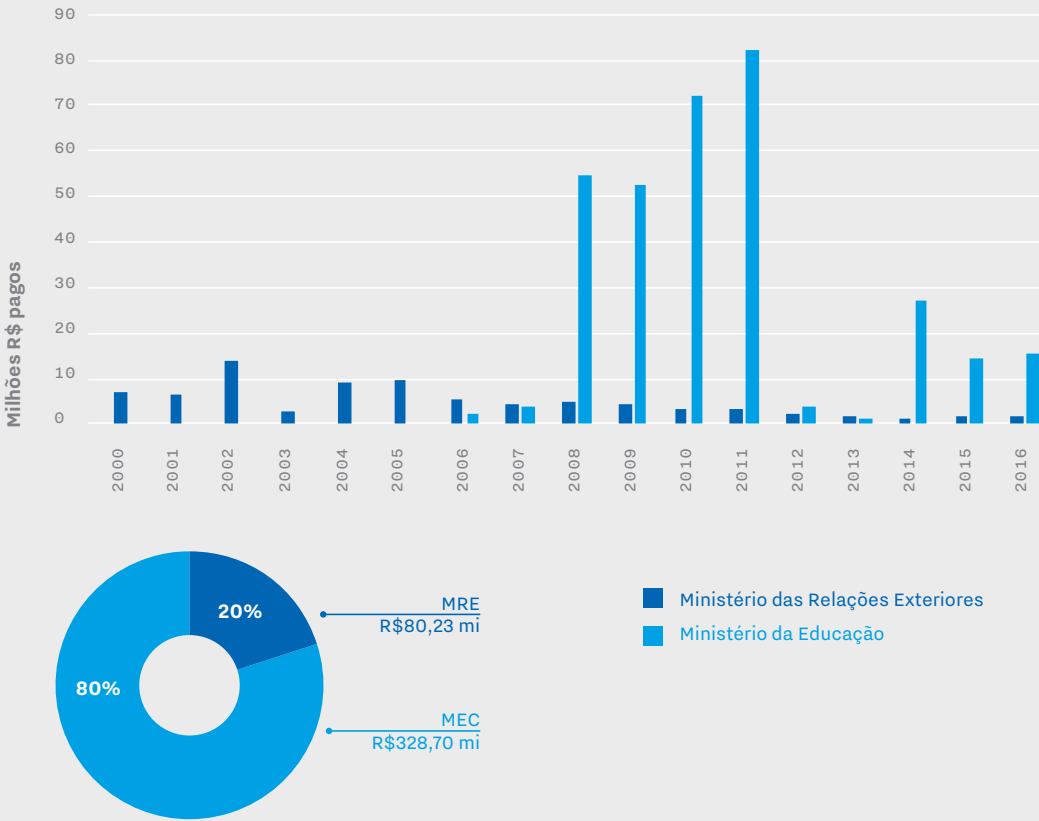
CÓDIGO UO	ANO	DESCRIÇÃO
AO 3616 MEC	2003	Cooperação Brasileira para o Ensino da Língua Portuguesa no Timor Leste
	2004	Cooperação Brasileira para o Ensino da Língua Portuguesa no Timor Leste
AO 0967 MEC	2006-2007	Cooperação Brasileira com os Países que Integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	2008-2011	Concessão de Bolsas para Cooperação Internacional e Desenvolvimento Científico e Inovação
AO 2532 MRE	2000-2007	Cooperação com Países de Língua Oficial Portuguesa
	2008-2016	Cooperação com Países de Língua Oficial Portuguesa e Países Membros de Organismos Regionais Africanos

AÇÕES E INSTITUIÇÕES

A análise das ações orçamentárias sugere que mais da metade de todo o valor referente à modalidade de cooperação Sul-Sul cultural e educacional para todo o período analisado (2000-2016), apesar de ter uma narrativa de cooperação internacional, não tem, necessariamente, aspectos que permitam classificá-la como cooperação Sul-Sul, já que ela é ambígua com relação à sua natureza. A opção de mantê-la sob o guarda-chuva da CSS está aqui justificada por escolhas metodológicas específicas (principalmente pelo fato de se tratar de uma ação cujo código contém uma narrativa Sul-Sul, ainda que em períodos diferentes) mas não é pacífica, e mereceria maior investigação, de preferência com fontes complementares. Nesse sentido, recorreremos ao Portal da Transparência para maiores informações.

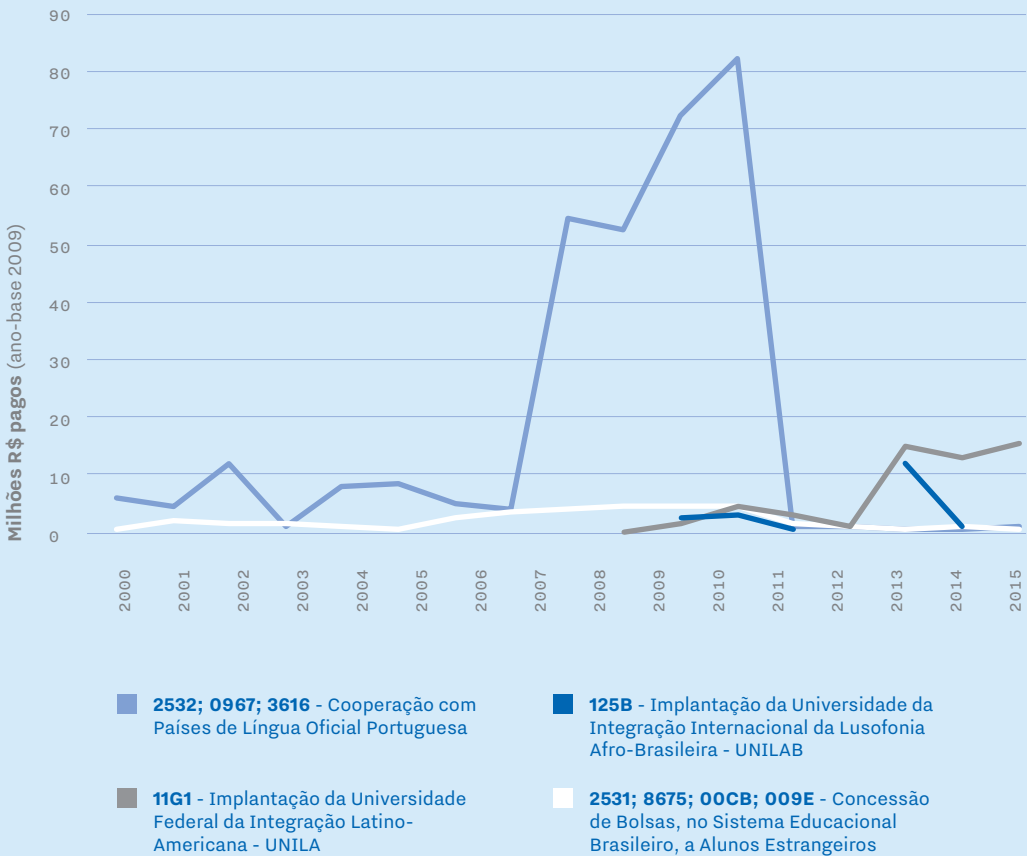
O [Portal da Transparência](#) do Governo Federal permite buscar detalhes sobre transferências e gastos diretos do governo federal: assim, a busca pela AO 0967 no ano de 2011 (quando ela representa, sozinha, mais de R\$ 70 milhões) traz informações sobre pagamentos realizados a bolsistas (pessoas físicas) e empresas de serviços relacionados (agências de passagens aéreas). Uma análise inicial desses dados sugere que se trate de bolsas a pesquisadores brasileiros, mas não há informações sobre programas de pesquisa ou instituições de destino, nem evidências sobre intercâmbio acadêmico, o que dificultaria sua classificação como CSS. Por se tratar de uma AO com pagamentos significativos, cabe ser melhor detalhada em sua descrição e lançamento no sistema de gestão do qual o SIOP retira seus dados.

GRÁFICO 12 | Pagamentos em Cooperação Sul-Sul Educacional: Instituições



Os órgãos responsáveis pelos pagamentos realizados no âmbito da cooperação Sul-Sul cultural e educacional são o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Educação (MEC). Apesar de só constarem pagamentos no âmbito das AOs aqui identificadas a partir de 2006, pagamentos feitos pelo MEC representam 80% dos gastos totais para essa modalidade – muito devido, à AO 0967, que a partir de 2008, assume a descrição mais ambígua e menos possível de ser relacionada à CSS (*Concessão de Bolsas para Cooperação Internacional e Desenvolvimento Científico e Inovação*).

GRÁFICO 13 | Pagamentos em Cooperação Sul-Sul: Cultural e Educacional (2000 - 2016)



Os pagamentos realizados no âmbito da cooperação Sul-Sul cultural e educacional ao longo do período de 2000 a 2016 estão expostos no [GRÁFICO 13](#), discriminados por ação orçamentária. Novamente, percebemos o pico entre 2008 e 2011 relativo à AO 0967.

Decidimos manter a AO 0967 integralmente no âmbito da CSS para destacar sua associação com os países de língua portuguesa referida em outros períodos e recomendar sua especificação – o que não impede de explorar cenários em que ela seria desconsiderada. Os [GRÁFICOS 14 E 15](#) excluem a AO 0967 nos anos de 2008 a 2011, quando sua descrição destoa do restante do período em análise, afastando-a da narrativa de CSS.

GRÁFICO 14 | Pagamentos em Cooperação Sul-Sul: Cultural e Educacional (2000 - 2016)

Exceto concessão de bolsas para cooperação internacional, desenvolvimento e inovação - AO 0967, de 2008 a 2011

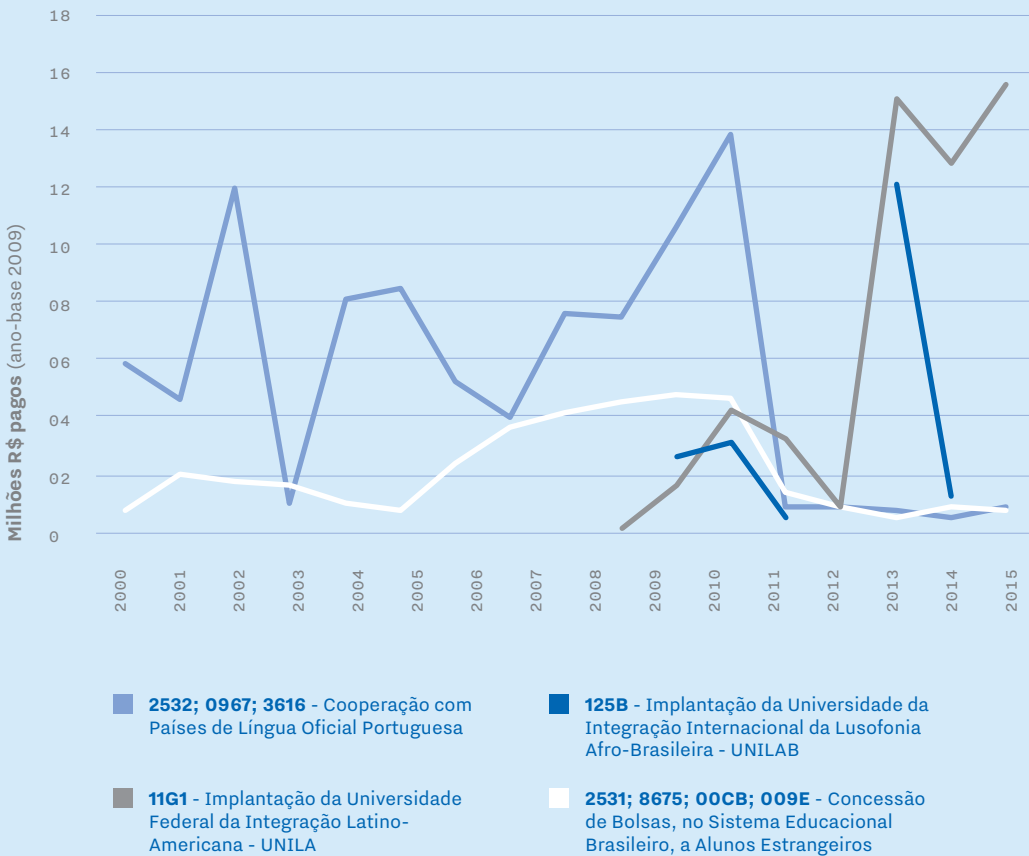
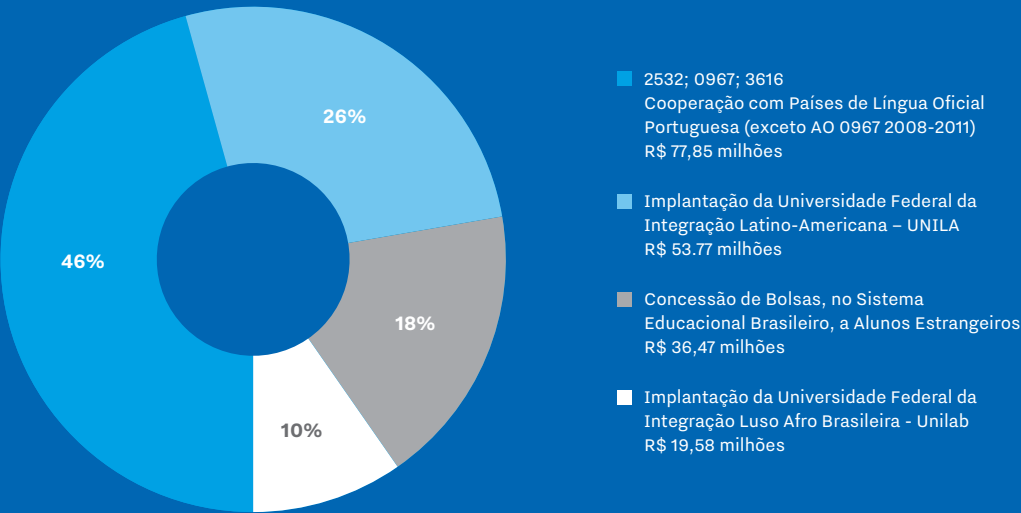


GRÁFICO 15 | Cooperação Sul-Sul do Brasil - Cultural e Educacional 2000 - 2016
Exceto concessão de bolsas para cooperação internacional, desenvolvimento e inovação - AO 0967, de 2008 a 2011



Assim, sem os mais de R\$ 236 milhões referentes à AO 0967 sob a descrição *Concessão de Bolsas para Cooperação Internacional e Desenvolvimento Científico e Inovação* entre os anos de 2008 e 2011, as outras narrativas ficam mais visíveis. Os picos de pagamentos realizados para Unila e Unilab em 2011 dizem respeito à construção dos *campi*, conforme é possível inferir da pesquisa junto ao Portal da Transparência. No caso da Unilab, por meio da AO 125B (MEC), no ano de 2009 não há pagamento realizado, apesar de constar crédito suplementar de R\$ 1.5 milhão. Em 2013 também foram empenhados mais de R\$ 52 milhões, mas não há pagamentos realizados – e em 2016 não há registro da AO 125B no SIOP.

QUADRO 5 | Ausências: A cooperação não multilateral do Ministério da Cultura (MinC)

A busca realizada no SIOP a partir dos critérios e metodologia aqui explicitados não resultaram AOs referentes ao Ministério da Cultura. Apesar de contribuir para diversas organizações internacionais (por meio da cooperação multilateral), as demais ações identificadas dizem respeito à promoção, difusão, e fomento da cultura brasileira em âmbito internacional, e foram excluídas deste levantamento.

Abaixo destacamos um exemplo de AO do MinC identificada pelas buscas de agregados e palavras-chave (níveis 1 e 2), mas excluída após a leitura do Cadastro de Ações:

AO 20ZF
Promoção e Fomento à Cultura Brasileira
anos de incidência: 2013 a 2016
Total: R\$ 12,18 milhões
Planos orçamentários (POs)¹:

- Inserção da Cultura Brasileira no *Exterior*
- Temporadas Culturais *Internacionais*
- *Intercâmbio* de Atividades e Eventos de Arte e Cultura

POR QUE EXCLUIR?
O Cadastro de Ações traz informações qualitativas sobre as AOs em cada ano de incidência, e a partir da sua leitura é possível conhecer melhor sua natureza. Apesar da base legal da AO 20ZF incluir legislação nacional, acordos e tratados relacionados ao tema geral da Cultura, tanto sua descrição como a especificação de seu produto esperado privilegiam o “acesso à cultura brasileira no Brasil e no Exterior”. Assim, não há narrativas que possam ser associadas à CSS, nas quais predomine a troca ou intercâmbio com outros países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo, ou que prevejam beneficiários para além do Brasil e de seus nacionais.

1 Esta AO possui diversos POs, mas foram selecionados pela metodologia apenas os que continham palavras-chave (destacadas pelas autoras).

Pontos de reflexão e ação

No sentido de padronizar e uniformizar códigos para AOs de Cooperação com Países de Língua Portuguesa: qual poderia ser o papel dos planos orçamentários? Em quais casos é possível/desejável detalhar iniciativas por meio dos POs e em AOs distintas?

Sobre a AO 0967, a cargo do MEC, cabe distinguir dimensão de língua portuguesa da concessão de bolsas de cooperação internacional. Caso esta não tenha aspectos de cooperação Sul-Sul, avaliar possibilidade de transformá-la em ação orçamentária distinta;

PEC-G e PEC-PG: identificar outros registros orçamentários que possam contemplar pagamentos desta natureza, tendo em vista a discrepância do valor constante em relatórios oficiais como o COBRADI.

01

02

03

TABELA 11 | Cooperação Sul-Sul Cultural e Educacional 2000 - 2016

CÓDIGO AO	ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO AO (ANO DE INCIDÊNCIA)	PAGO DEFLACIONADO	NARRATIVA PREDOMINANTE
2532	MRE/MRE	Cooperação com Países de Língua Oficial Portuguesa (2000-2007)	R\$ 47,48 MI	Concessão de Bolsas para Cooperação Internacional e Desenvolvimento Científico e Inovação & Cooperação com Países de Língua Oficial Portuguesa
		Cooperação com Países de Língua Oficial Portuguesa e Países Membros de Organismos Regionais Africanos (2008-2016)	R\$ 13,33 MI	
0967	MEC /CAPES	Cooperação Brasileira para o Ensino da Língua Portuguesa no Timor Leste (2004)	-	
		Cooperação Brasileira com os Países que Integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (2006-2007)	R\$ 1,69 MI	
		Concessão de Bolsas para Cooperação Internacional e Desenvolvimento Científico e vInovação (2008-2011)	R\$ 236,58 MI	
3616	MEC /CAPES	Cooperação Brasileira para o Ensino da Língua Portuguesa no Timor Leste (2003)	-	Concessão de Bolsas, no Sistema Educacional Brasileiro, a Alunos Estrangeiros
2531	MRE/MRE	Concessão de Bolsas, no Sistema Educacional Brasileiro, a Alunos Estrangeiros (2000-2008)	R\$ 11,04 MI	
00CB	MRE/MRE	Concessão de Bolsas, no Sistema Educacional Brasileiro, a Alunos Estrangeiros (2009-2016)	R\$ 8,37 MI	
8675	MEC/MEC	Concessão de Bolsas, no Sistema Educacional Brasileiro, a Alunos Estrangeiros (2005-2007)	R\$ 4,04 MI	
009E	MEC/MEC	Concessão de Benefício a Estudantes Estrangeiros em Graduação no Brasil (2008-2011)	R\$ 13,01 MI	
11G1	MEC/UNILA	Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA (2008-2016)	R\$ 53,77 MI	UNILA
125B	MEC/UNILAB	Implantação da Universidade Federal da Integração Luso Afro Brasileira – UNILAB (2009-2015)	R\$ 19,58 MI	UNILAB
TOTAL			R\$ 408,94 MI	

05

Cooperação Humanitária

R\$ PAGOS DE 2000 A 2016

320,23 milhões
(ANO-BASE 2008)

% DOS PAGAMENTOS PARA A CSS

07%

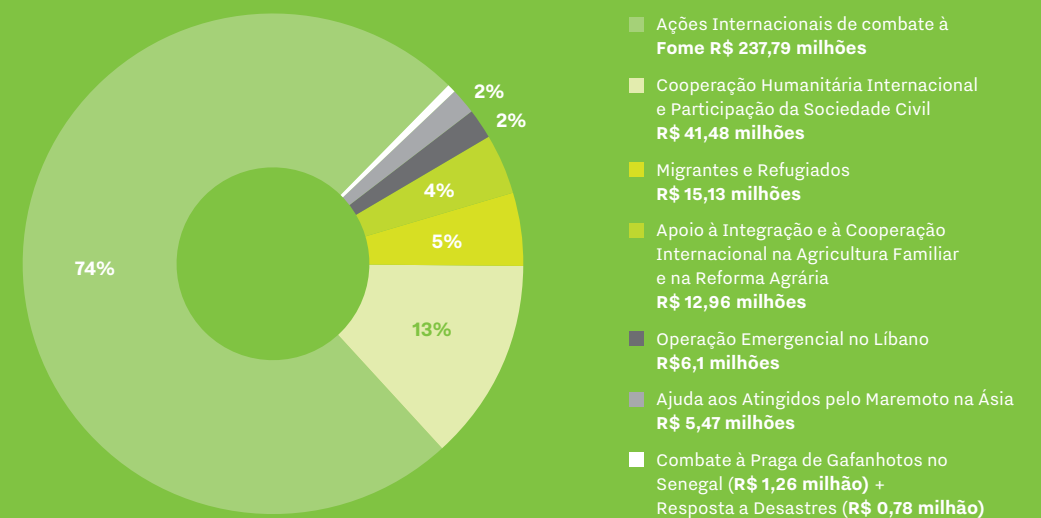
ORGÃOS PAGADORES

Ministério das Relações Exteriores (MRE);
Ministério da Justiça (MJ);
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹;
Ministério da Defesa (MD)

NÚMERO DE AOS

16

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

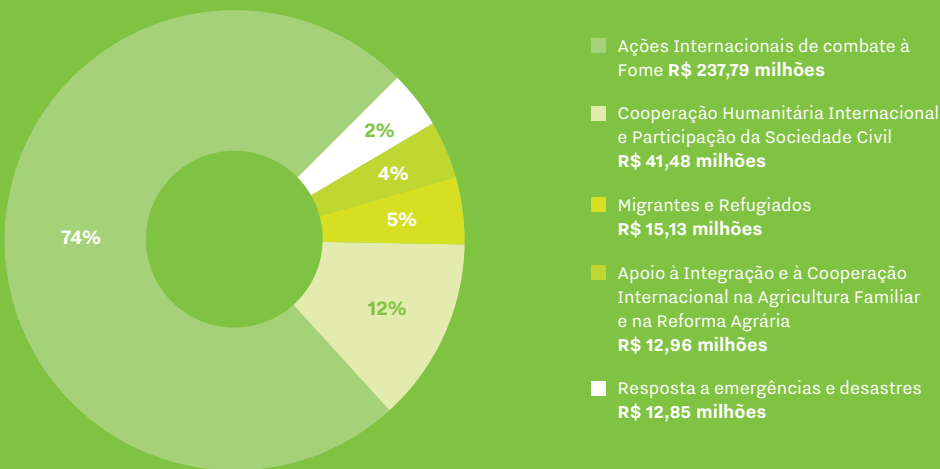


De que se trata?

A cooperação internacional humanitária está presente no orçamento federal na forma de 16 ações orçamentárias (AOs), distribuídas por sete Ministérios. Essas AOs estão ligadas, de forma geral, a narrativas de combate à fome internacional, participação da sociedade civil, direitos de migrantes e refugiados e resposta a emergência e desastres. Incluem, ainda, ações de apoio à integração e à cooperação internacional na agricultura familiar e na reforma agrária.

O GRÁFICO 16, agrupa as ações orçamentárias identificadas de acordo com as narrativas predominantes em suas descrições, tal como será explorado ao longo deste texto. De acordo com esse agrupamento percebe-se que, apesar da diversidade de registros orçamentários, o volume pago no período para a cooperação humanitária está bastante concentrado - aproximadamente 70% do valor total de pagamentos no período - na AO 2D28 Operações de Assistência Especial no Exterior, cuja narrativa está relacionada, de modo geral, a ações internacionais de combate à fome.

GRÁFICO 16 | Ações de Cooperação Sul-Sul: 2000 a 2016: Humanitária



A COORDENAÇÃO-GERAL DE AÇÕES INTERNACIONAIS DE COMBATE À FOME (CGFOME): NARRATIVAS ENRELAÇADAS DE COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA EMERGENCIAL, ESTRUTURANTE E PARTICIPATIVA.

Conforme TABELA 12, destaca-se a AO 2D28 Operações de Assistência Especial no Exterior que representa, sozinha e apenas no período de sua incidência no orçamento (de 2007 a 2013) mais de R\$ 228 milhões, dos quais apenas R\$ 1,86 milhão estão sob responsabilidade do Ministério da Saúde (MS) – os demais R\$ 226 milhões estão no SIOP atribuídos ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Coube, portanto, investigar mais a fundo seu significado. Apesar de incluir palavra-chave buscada no nível 2 da metodologia (exterior) a descrição da AO é pouco esclarecedora de sua natureza, e não há planos orçamentários (POs) que a detalhem. O registro no Cadastro de Ações (CA) do SIOP em 2007 traz como sua finalidade “assistir pessoas envolvidas em casos de catástrofes naturais, convulsões sociais ou conflitos armados ocorridos no exterior”, o que poderia sugerir uma atividade de tipo consular ou de apoio a brasileiros no exterior – excluindo-a, assim, deste levantamento.

Porém, já no ano seguinte a finalidade da referida AO registrada no CA muda para “assistir países ou populações que se encontrem em situações de emergência, calamidade pública, convulsões sociais, catástrofes naturais ou causadas pelo homem, conflitos armados, insegurança alimentar aguda, risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários, aliando ações preventivas, emergenciais e estruturantes”.

O texto de descrição no CA também muda a partir de 2008, e passa a contemplar a “aquisição e doação de alimentos e medicamentos, deslocamento de pessoal especializado em ajuda humanitária, inclusive no atendimento de emergências médicas, envio de estrutura logística e de apoio, alojamento provisório de populações, transporte para áreas fora da zona de risco e repatriações coletivas, quando couber. Ca-

TABELA 12 | Ações internacionais de combate à Fome

2D28 Operações de Assistência Especial no Exterior	Ministério das Relações Exteriores (2007 a 2013)	R\$ 226.14 milhões
	Ministério da Saúde (2010)	R\$ 1.86 milhão
201Y Promoção Internacional de Políticas e Ações de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012 a 2016)	R\$ 9.78 milhões
TOTAL		R\$ 237.79 milhões

pacitação de brasileiros, no país e no exterior, inclusive voluntários, para prestação de assistência humanitária e realização de ações estruturantes pós-emergência” – o que coincide com o mandato e a linguagem utilizados pela extinta Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), do Ministério das Relações Exteriores (MRE)¹.

A CGFOME, como órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, tinha entre suas competências tratar os seguintes temas, do ponto de vista da política externa:

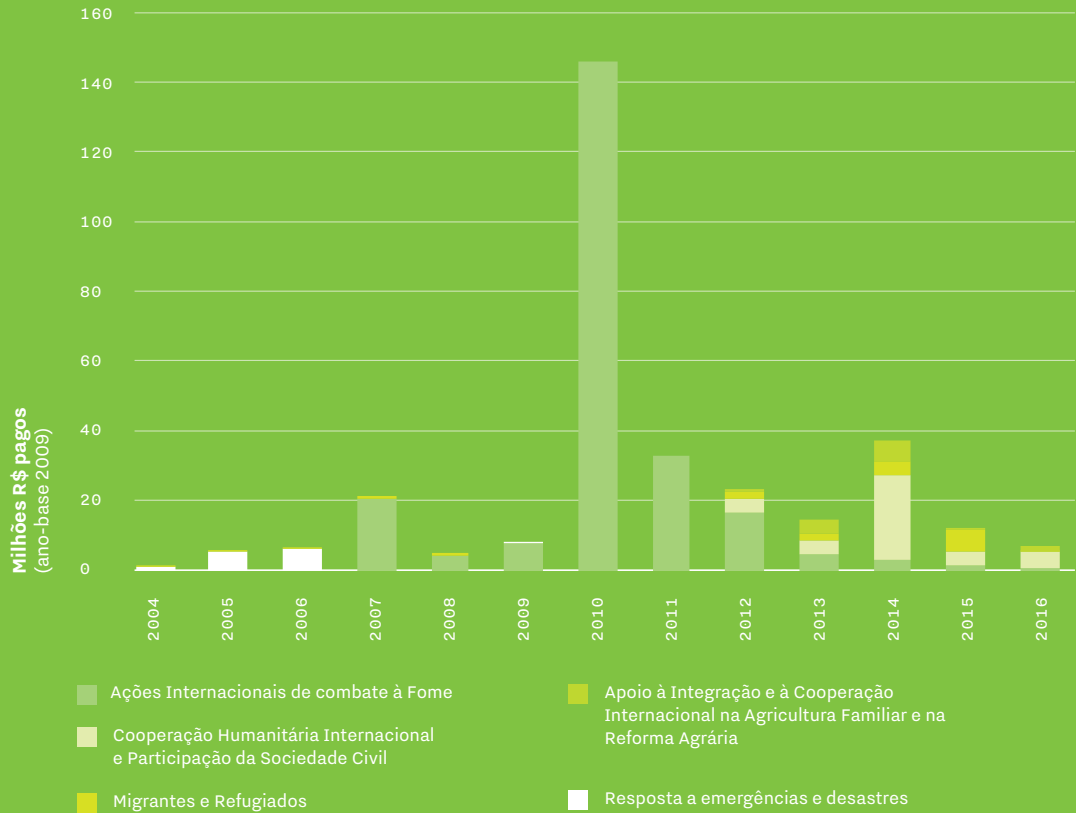
- A. Segurança Alimentar (inclusive Direito Humano à Alimentação) e nutricional;
- B. Desenvolvimento Agrário (reforma agrária e agricultura familiar);
- C. Pesca Artesanal;
- D. Instituto Social Brasil-Argentina;
- E. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e Programa Mundial de Alimentos (PMA);
- F. Fórum Social Mundial;
- G. Diálogo com a Sociedade Civil;
- H. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e
- I. Assistência Humanitária.

De fato, a Coordenação assumiu funções de diálogo político em fóruns e junto a organizações de ajuda humanitária e segurança alimentar, não só no âmbito externo (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, Fundo Nacional das Nações Unidas para a Infância - Unicef, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR) mas também internamente, fomentando a participação de outras instituições governamentais (Ministérios da Saúde, Defesa, Desenvolvimento Agrário, Integração) e também não governamentais. Assim, é possível inferir que a CGFOME teve papel relevante na própria concepção da cooperação humanitária do Brasil, ao menos no período aqui analisado, destacando princípios de participação social e contribuindo para ações de cooperação que, além de contemplar episódios de crise humanitária (com a doação de alimentos, serviços e equipamentos), atuaria também na pós-emergência, pelo que ficou conhecida como *cooperação humanitária estruturante*.

1 A CGFOME iniciou suas atividades em 2004, Conforme Decreto n. 4.759, de 21 de junho de 2003. Após reforma administrativa do MRE em 2016, a Coordenadoria foi extinta e suas atribuições foram redistribuídas, sendo que as operações de cooperação humanitária foram assumidas pela Agência Brasileira de Cooperação e as atividades de coordenação política pela Divisão de Temas Sociais (DTS), conforme Decretos 8.817, de 21 de julho de 2016 e Decreto 8.785, de 10 de junho de 2016.

O GRÁFICO 17 mostra o pico de pagamentos realizados no âmbito da cooperação humanitária Sul-Sul em 2010, o que pode ser explicado pelo esforço brasileiro de resposta e recuperação pós-terremoto que atingiu o Haiti em janeiro daquele ano. Consoante à concepção de cooperação humanitária estruturante, a atuação brasileira contemplou desde ações emergenciais até programas de fortalecimento institucional de médio-prazo na área da segurança pública, saúde, entre outros. Porém, a aplicação da metodologia identificou pagamentos em valor menor do que aquele reportado pelo COBRADI, por exemplo, com relação ao volume de recursos mobilizados em cooperação ao Haiti. De um total de R\$ 145.76 milhões pagos em 2010 no âmbito da cooperação Sul-Sul humanitária, o MRE é o órgão responsável por 98%, e o Ministério da Saúde (MS) pelo restante. Não há registro das demais AOs de cooperação humanitária em 2010.

GRÁFICO 17 | Pagamentos em Cooperação Sul-Sul: 2000 a 2016: Humanitária



Logo, as ações orçamentárias aqui identificadas reúnem, em sua maioria e com a exceção dos pagamentos relacionados a migrantes e refugiados, registros relacionados ao escopo de atuação da CGFOME, ainda que sob a responsabilidade orçamentária de outros órgãos, tal como registrado na **TABELA 16**, que se encontra no final do presente texto². Nas seções seguintes ratificamos a hipótese da CGFOME como um ator central da cooperação humanitária no período, a partir do que pudemos depreender da análise do orçamento federal, e identificamos outros atores que parecem ter sido, por sua vez, motivados pela referida Coordenação do MRE. A já mencionada exceção são os pagamentos relacionados a migrantes e refugiados, conforme também que será tratada a seguir.

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AGRICULTURA FAMILIAR

Conforme já argumentado, a CGFOME do MRE contribuiu para o desenvolvimento de uma determinada concepção sobre cooperação humanitária da qual é possível identificar alguns traços distintivos: a prioridade conferida ao tema da segurança alimentar e nutricional, o foco na agricultura familiar e o diálogo com a sociedade civil. A aplicação da metodologia logrou identificar registros orçamentários ilustrativos: a participação da sociedade civil é um exemplo de entrelaçamento dessas narrativas.

De acordo com a metodologia aqui aplicada, a AO 20X0 aparece no orçamento federal em 2013, ou seja, já com a possibilidade de inclusão dos planos orçamentários (POs) para detalhar os pagamentos realizados. Assim, apesar de possuir uma descrição bastante completa, ela conta com POs aqui destacados que por vezes reiteram, por outras generalizam o sentido da AO 20X0 (no caso do PO *operações de assistência especial no exterior*) e podem, ainda, apontar para sentidos distintos – caso do PO de contribuição brasileira para o enfrentamento da epidemia de Ebola, cujo valor representa metade do valor total da AO 20X0.

2 No caso da AO 201Y *Promoção Internacional de Políticas e Ações de Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a *finalidade* que consta do Cadastro de Ações de 2012 deixa clara sua relação com a cooperação Sul-Sul: “Fomentar o intercâmbio e as parcerias internacionais visando ao aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento social no Brasil e em países do eixo sul-sul, bem como apoiar ações de Integração Regional e de Cooperação Internacional na área de segurança alimentar e nutricional.” (SIOP, Cadastro de Ações)

TABELA 13 | Cooperação Humanitária e Participação da Sociedade Civil

20RE Participação da Sociedade Civil na Cooperação Humanitária Internacional e em Fóruns Internacionais de Diálogo e Negociação na Área de Segurança Alimentar e Nutricional	Ministério das Relações Exteriores (2012)	R\$ 4,10 milhões
20X0 Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil	Ministério das Relações Exteriores (2013 a 2016)	R\$ 37,37 milhões
<i>Planos orçamentários:</i> • <i>Operações de Assistência Especial no Exterior (2013 a 2016, R\$ 17.30 milhões)</i> • <i>Participação da Sociedade Civil na Cooperação Humanitária Internacional e em Fóruns Internacionais de Diálogo e Negociação na Área de Segurança Alimentar e Nutricional (2013 a 2016, R\$ 1.11)</i> • <i>Contribuição brasileira para o enfrentamento da epidemia de Ebola (2014, R\$ 18.95 milhões)</i>		
TOTAL		R\$ 41,47 milhões

TABELA 14 | Apoio à Integração e à Cooperação Internacional na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

20SZ Apoio à Integração e à Cooperação Internacional na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária	Ministério do Desenvolvimento Agrário (2012)	R\$1,01 milhões
210V Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar	Ministério do Desenvolvimento Agrário (2013 a 2016)	R\$ 11,94 milhões
<i>Planos orçamentários:</i> • <i>Apoio à Integração e à Cooperação Internacional na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (2013 a 2015, R\$ 10.35 milhões);</i> • <i>Apoio à Integração Regional, à Cooperação Internacional, à Promoção Comercial e às Negociações Internacionais para o Desenvolvimento Rural e para a Agricultura Familiar (2016, R\$ 1.59 milhão)</i>		
TOTAL		R\$ 12,85 milhões

1 No caso da AO 210V - Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar, apenas foram contabilizados os planos orçamentários descritos como Apoio à Integração e à Cooperação Internacional na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária.

O plano orçamentário da AO 210V de 2016, por exemplo, traz em sua caracterização no Cadastro de Ações do SIOP referência à realização da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF-MERCOSUL),³ criada em 2004 com intensa participação da sociedade civil brasileira.

RESPOSTA A EMERGÊNCIAS E DESASTRES

Aqui reunimos AOs cuja narrativa predominante estivesse estritamente relacionada a emergências e desastres. Diferente, como vimos, das ações internacionais de combate à fome, que contemplam todo o mandato da *cooperação humanitária estruturante*, estas dizem respeito apenas a ações de resposta e assistência imediata sobre crises pontuais, encontradas no SIOP a partir da aplicação da metodologia.

Ela está composta por cinco AOs, e seu principal órgão pagador é o Ministério da Defesa (MD), conforme TABELA 15:

Além das ações de apoio a situações de *desastres socioambientais* (termo também utilizado amplamente pela CGFOME) – como o maremoto na Ásia e a praga de gafanhotos no Senegal, a operação emergencial brasileira na área de conflito no Líbano também merece relevo: em 2006, no contexto de agravamento do conflito no sul do Líbano que obrigou a evacuação de cidadãos brasileiros do local, a *concepção mais ampla* da cooperação humanitária internacional ensejou a criação de “estrutura de gestão e dotação orçamentária específica, que permitisse a rápida mobilização de meios para a repatriação de cidadãos brasileiros em casos de emergências e que também pudesse ser destinada à cooperação humanitária internacional, a fim de colaborar com países e populações em situações de crises humanitárias, fossem elas crises prolongadas, conflitos internos ou externos, surtos epidêmicos ou desastres socioambientais”. A atuação durante o conflito no Líbano também motivou a criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional (GTI-AHI) composto por 15 ministérios e coordenado pelo MRE.

3 O texto de caracterização deste plano orçamentário, conforme consta do cadastro de ações em 2016, na íntegra, é como segue: Realização da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF-MERCOSUL). Realização de intercâmbios de informações em políticas para o desenvolvimento rural e para a agricultura familiar no âmbito da cooperação internacional e da integração regional. Participação em eventos e feiras de promoção comercial internacional relevantes para a agricultura familiar.Participação em negociações internacionais, bilaterais ou multilaterais, com enfoque na agricultura familiar. Realização de estudos, eventos e demais trabalhos voltadas a capacitar instituições da agricultura familiar nos temas da integração regional, da cooperação internacional, da negociação internacional e da promoção comercial. (SIOP, Cadastro de ações)

TABELA 15 | Resposta a emergência e desastres

2D27 Operação Emergencial Brasileira na Área de Conflito no Líbano	Ministério da Defesa (2006 e 2007)	R\$ 6,1 milhões
	Ministério das Relações Exteriores (2006)	–
09LN Apoio à Operação de Ajuda Humanitária aos Países da Ásia Atingidos pelo Maremoto (Crédito Extraordinário)	Ministério da Defesa (2005)	R\$ 5,47 milhões
12ID Aquisição de Aeronave e de Insumos para Ajuda Humanitária ao Senegal no Combate à Praga de Gafanhotos (Crédito Extraordinário) 12HV	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2005)	R\$ 1,05 milhão
	Ministério da Defesa (2004)	R\$ 0,21 milhão
8174 Apoio à assistência humanitária internacional	Ministério da Integração 2008 a 2010	R\$ 0,007 milhão
TOTAL		R\$ 12,85 milhões

MIGRANTES E REFUGIADOS: DA INSTALAÇÃO DE ALBERGUES À GARANTIA E EXPANSÃO DE DIREITOS

Incluídos na cooperação Sul-Sul humanitária estão quatro registros orçamentários relacionados aos direitos de refugiados e migrantes, todos sob a responsabilidade do Ministério da Justiça (MJ). De 2000 a 2003 não há registros identificáveis pela nossa metodologia relacionados a essa narrativa.

O GRÁFICO 18 mostra, ao mesmo tempo, uma mudança na narrativa relacionada ao tema dos migrantes e refugiados. Ela evolui de uma perspectiva relacionada à instalação de albergues até uma relacionada à garantia de direitos, além disso há variações no que diz respeito à alocação de recursos do orçamento federal durante o período analisado. Apesar de estar sob a responsabilidade de um mesmo órgão e unidade orçamentária (Ministério da Justiça), os pagamentos sofrem variação significativa no período.

Ainda sobre este tema, a variável disponível no SIOP de *modalidade de aplicação*, que especifica a maneira como o recurso foi efetivamente implementado, também oferece uma outra perspectiva de análise. O GRÁFICO 19 ilustra a distribuição dos pagamentos realizados no período. Apesar de concentrada na modalidade de transferências ao exterior, ela também conta com Estados, municípios e instituições privadas sem fins lucrativos para sua aplicação.

GRÁFICO 18 | Cooperação Sul-Sul do Brasil - 2000 a 2016
Migrantes e Refugiados

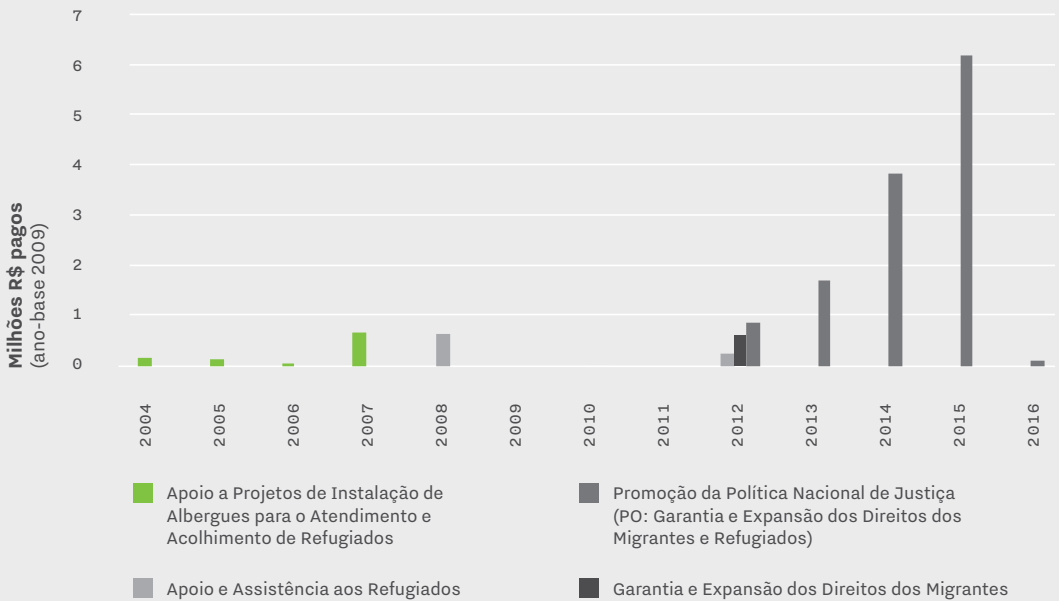
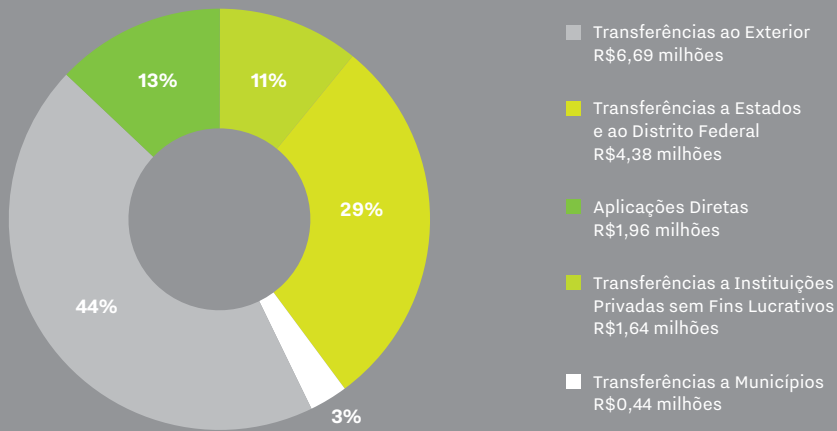


GRÁFICO 19 | Migrantes e Refugiados: Modalidade de Aplicação



Pontos de reflexão e ação

01

Monitorar implementação da política brasileira de cooperação humanitária estruturante, inclusive suas instâncias de participação social, após a extinção da CGFOME;

02

Investigar discrepâncias com relação aos valores levantados pelo relatório COBRADI - quais outros registros orçamentários podem ser incluídos?

03

Em que medida a implementação dos planos orçamentários contribuiu com o potencial de monitoramento de políticas para migrantes e refugiados?

04

Existem registros orçamentários sobre o tema em outros órgãos federais? Qual outra narrativa poderia ser usada para identificar registros ainda não identificados?

05

É possível desenvolver marcadores para monitorar também os pagamentos repassados a Estados, municípios e instituições privadas e unificar ferramentas de monitoramento e transparência das políticas para refugiados e migrantes?

TABELA 16 | Cooperação Sul-Sul Humanitária 2000 - 2016

CÓDIGO AO	ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO AO (ANO DE INCIDÊNCIA)	PAGO DEFLACIONADO	NARRATIVA PREDOMINANTE
252D	MRE/MRE	Operações de Assistência Especial no Exterior (2007-2013)	R\$ 226,1 MI	Ações Internacionais de combate à Fome
	MS/MS ¹		R\$ 1,86 MI	
201Y	MDS /MDS	Promoção Internacional de Políticas e Ações de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012-2016)	R\$ 9,78 MI	R\$ 237,795 milhões (2007-2016)
20X0	MRE/MRE	Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil (2013-2016) - PO 01 Operações de Assistência Especial no Exterior; - PO 02 Participação da Sociedade Civil na Cooperação Humanitária Internacional e em Fóruns Internacionais de Diálogo e Negociação na Área de Segurança Alimentar e Nutricional - PO 03 Contribuição brasileira para o enfrentamento da epidemia de Ebola	R\$ 37,37 MI	Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil R\$ 41,48 milhões (2012-2016)
20RE		Participação da Sociedade Civil na Cooperação Humanitária Internacional e em Fóruns Internacionais de Diálogo e Negociação na Área de Segurança Alimentar e Nutricional (2012)	R\$ 4,10 MI	
0476	MJ/MJ	Apoio a Projetos de Instalação de Albergues para o Atendimento e Acolhimento de Refugiados (2004-2007)	R\$ 1,01 MI	Migrantes e refugiados R\$ 15,13 milhões (2007-2016)
2016		Garantia e Expansão dos Direitos dos Migrantes (2012)	R\$ 0,60 MI	
2017		Política Nacional de Justiça PO 05 Garantia e Expansão dos Direitos dos Migrantes e Refugiados (2013-2016)	R\$ 11,78 MI	
8972		Apoio a Albergues para Refugiados (2008-2011)	R\$ 0,62 MI	
	Apoio e Assistência aos Refugiados (2012)	R\$ 0,23 MI		

1 A AO 252D consta como responsabilidade do Ministério da Saúde (MS) apenas no ano de 2010.

CÓDIGO AO	ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO AO (ANO DE INCIDÊNCIA)	PAGO DEFLACIONADO	NARRATIVA PREDOMINANTE
2D27	MRE/MRE	Operação Emergencial Brasileira na Área de Conflito no Líbano (2006-2007)	R\$ 5,64 MI	
	MDC/ Comando da Aeronáutica			
09LN	MD/MD	Apoio à Operação de Ajuda Humanitária aos Países da Ásia Atingidos pelo Maremoto (Crédito Extraordinário) (2005)	R\$ 5,47 MI	Resposta a emergência e desastres
12ID	MAPA/MAPA	Aquisição de Aeronave e de Insumos para Ajuda Humanitária ao Senegal no Combate à Praga de Gafanhotos (Crédito Extraordinário) (2004)	R\$ 1,05 MI	R\$ 12,85 milhões (2004-2007)
12HV	MD/MD	Aquisição de Aeronave e de Insumos para Ajuda Humanitária ao Senegal no Combate à Praga de Gafanhotos (Crédito Extraordinário) (2005)	R\$ 0,21 MI	
8174	MI/MI	Apoio à assistência humanitária internacional (2008-2010)	R\$ 0,007 MI	Apoio à assistência humanitária internacional R\$ 0,007 milhão (2008-2010)
20SZ	MDA/MDA	Apoio à Integração e à Cooperação Internacional na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (2012)	R\$ 1,01 MI	Apoio à Integração e à Cooperação Internacional na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (2012-2016) R\$ 12,96 milhões
210V	MDA/MDA	Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar Planos orçamentários: Apoio à Integração e à Cooperação Internacional na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (2013 a 2015, R\$ 10,35 milhões); Apoio à Integração Regional, à Cooperação Internacional, à Promoção Comercial e às Negociações Internacionais para o Desenvolvimento Rural e para a Agricultura Familiar (2016, R\$ 1,59 milhão)	R\$ 11,94 MI	
TOTAL			R\$ 320,232 MILHÕES	



PROEX

Programa de Financiamento às Exportações

R\$ PAGOS DE 2000 A 2016

24,98 bilhões
(ANO-BASE 2008)

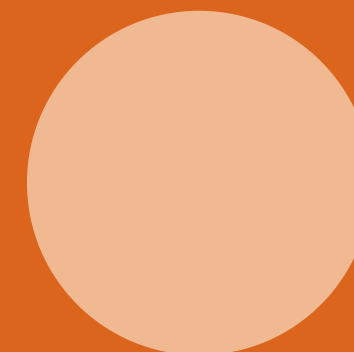
ORGÃOS PAGADORES

**Ministério da Fazenda (MF)
e Secretaria do Tesouro
Nacional (STN)**

NÚMERO DE AOS

02

COMPARATIVO DOS VALORES TOTAIS PAGOS NO PERÍODO DE 2000 A 2016



R\$ 18,63 bilhões

Equalização de Juros
para Promoção das
Exportações - PROEX
(Lei nº 10.184, de 2001)



R\$ 6,36 bilhões

Financiamento
para Promoção das
Exportações - PROEX
(Lei nº 10.184, de 2001)



R\$ 4,77 bilhões

Total de pagamentos para
a Cooperação Sul-Sul
(2000 a 2016)

De que se trata?

Nos últimos anos, os países do Sul têm usado o financiamento às exportações como um elemento importante no seu relacionamento com seus parceiros do mundo em desenvolvimento. Nesse sentido, muitos desses países vem desenvolvendo linhas de créditos com recursos de bancos de desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de bancos nacionais e do Tesouro Nacional.

O objetivo é melhorar a competitividade de empresas nacionais no exterior, favorecer a produção nacional e, com isso, atrair mais divisas para o país. Esses financiamentos são concedidos nos momentos da produção (fase pré-embarque) e da comercialização (fase pós-embarque) dos produtos no mercado internacional.

Políticas e práticas de cooperação Sul-Sul relacionadas à promoção comercial tem sido crescentemente contabilizadas nos esforços de mensuração da CSS, pois o adensamento das relações comerciais entre países do Sul traria benefícios mútuos aos parceiros, consoante os princípios da CSS.

O Brasil, no entanto, ainda pouco avançou no debate sobre a inclusão de políticas de facilitação comercial no rol de ações de CSS. De todo modo, a metodologia aqui implementada logrou identificar registros orçamentários relacionados à promoção da exportação, em duas modalidades, o que permite o avanço da pesquisa e do debate sobre a conveniência ou não de incluir esses pagamentos na mensuração da CSS brasileira.

O Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), presente no Siop, possui duas modalidades de operação:

- 1. Financiamento: financiamento direto ao exportador ou importador brasileiro, liberados após as negociações entre o importador e exportador a partir do envio da mercadoria. Voltado, principalmente, a pequenas e médias empresas¹.
- 2. Equalização de Juros: o programa arca com parte dos encargos financeiros incidentes ao financiamento da operação, tornando as taxas de juros equivalentes às praticadas internacionalmente.

Os recursos destinados ao PROEX foram considerados separadamente e não como parte de qualquer outro setor ou prática da cooperação brasileira, pois seus valores são muito superiores ao total dos pagamentos realizados no âmbito da Cooperação Sul-Sul de 2000 a 2016.

1 Fonte: Banco do Brasil. Disponível em: www.bb.com.br

QUADRO 6 | Financiamento à exportação no Brasil

- a) **BNDES Exim-Bank**, com recursos vindos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) , por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) , não provenientes do Orçamento Federal e, portanto, não contemplados nesse projeto.
- b) **PROEX** (Programa de Financiamento às Exportações), cujas operações são realizadas pelo Banco do Brasil, com recursos do Tesouro Nacional previstos no Orçamento Federal, objeto de estudo desse projeto. (FONTE: MDIC)

O PROEX NO ORÇAMENTO FEDERAL

No Orçamento Federal, existem duas ações relativas ao PROEX, que coincidem com as duas modalidades do programa, ambas sob a supervisão do Ministério da Fazenda, registradas na TABELA 17:

Ao longo do período, as duas ações foram, cada vez mais, sendo detalhadas, no sentido de deixar clara a modalidade do PROEX em que estava sendo realizado o gasto.

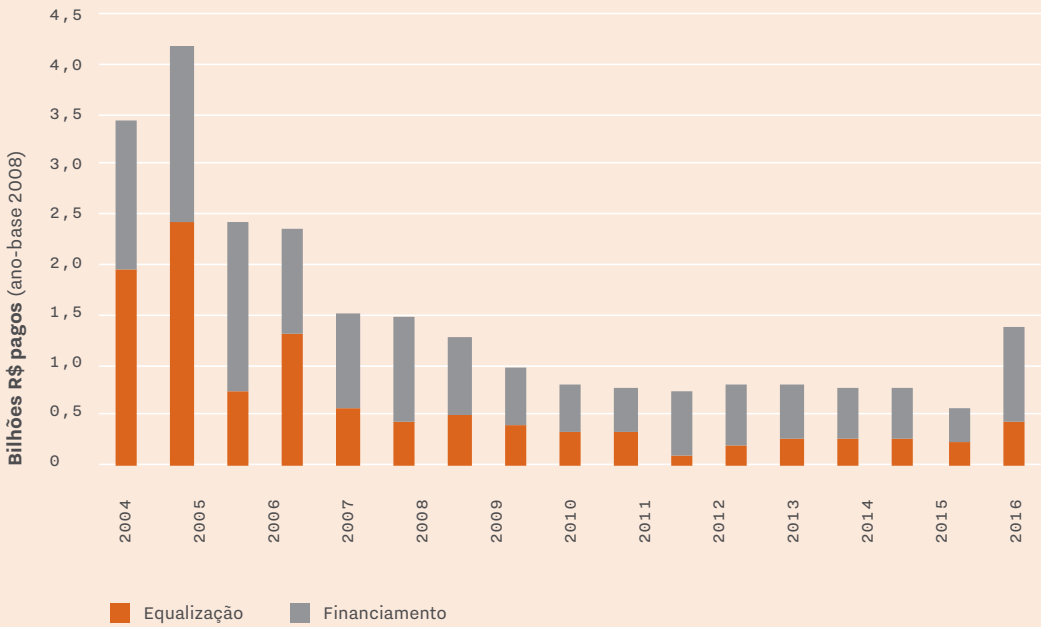
TABELA 17 | Financiamento e Equalização de Juros à Exportação

CÓDIGO UO	ANO	DESCRIÇÃO
AO 267 FAZENDA	2000-2016	Equalização de Juros para Promoção das Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)
AO 0A84 FAZENDA	2006-2016	Financiamento para Promoção das Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)

AÇÕES E INSTITUIÇÕES

Ao analisar a evolução dos recursos destinados ao PROEX entre os anos de 2000 e 2016, ocorre uma queda², principalmente a partir de 2004. Entre as duas modalidades do PROEX predominou o financiamento voltado a empresas com faturamento bruto anual até R\$ 600 milhões.

GRÁFICO 20 | Evolução PROEX por modalidade



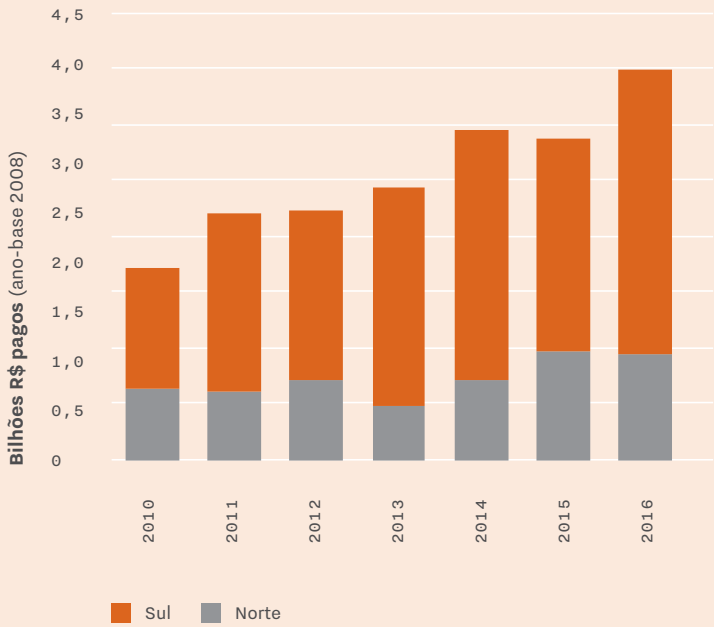
Ainda no sentido de justificar a inclusão desta seção no presente relatório, coube a pesquisa em fontes complementares de informação: neste caso, o sítio na internet da Câmara de Comércio Exterior³ permite identificar os países de destino das exportações facilitadas por meio do PROEX.

2 Uma das possibilidades para o início da queda dos gastos relativos ao PROEX é a criação, a partir de 2002, das linhas de financiamento do BNDES, por meio da mudança estatutária realizada no mandato de Fernando Henrique Cardoso. Essa modificação permitiu o financiamento da “aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país”, com taxas de juros e regras mais atrativas que o PROEX. (Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002).

3 Disponível em: <http://www.camex.gov.br/financiamento-e-garantia-as-exportacoes/programa-de-financiamento-as-exportacoes-proex>.

Percebeu-se, a partir dos dados disponibilizados pelo site da Câmara de Comércio Exterior, responsável pela gestão do PROEX em que são detalhados os destinos das exportações beneficiadas pela modalidade financiamento, que a maior parte dos recursos foram destinados às exportações para países do Sul⁴.

GRÁFICO 21 | Evolução do PROEX financiamento por destino



A partir do orçamento federal percebemos que o financiamento às exportações é uma estratégia utilizada pelo Brasil em seu relacionamento com o Sul, ocorrendo, inclusive, a criação de linhas complementares ao tradicional PROEX, permitindo ao país contribuir para o adensamento das relações de comércio entre os parceiros do Sul.

4 No Orçamento Federal não seria possível identificar o país destinatário do produto ou serviço exportado, pois este aponta apenas a realização do gasto, sendo que, a informação sobre o destino só ocorre a após a concessão do financiamento.

Pontos de reflexão e ação

Como contemplar ações de promoção comercial nos esforços brasileiros de mensuração e monitoramento da CSS?

01

É possível incluir informações de destino das exportações no Siop?

02

É possível/desejável que esses fluxos sejam incluídos como parte da CSS brasileira? Quais seriam as condições para que estas ações estejam alinhadas aos princípios da CSS?

03

TABELA 18 | Programa de Financiamento às Exportações (2000-2016)

CÓDIGO AO	ÓRGÃO/UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO AO (ANO DE INCIDÊNCIA)	PAGO DEFLACIONADO	NARRATIVA PREDOMINANTE
267	MF	Financiamento e Equalização de Juros para Promoção das Exportações - Proex (2000)	R\$ 3,45 bi	Concessão de operações de concessão de crédito, no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações
		Financiamento e Equalização de Juros para Promoção das Exportações - PROEX (MP Nº 2. 034-42) (2001)	R\$ 4,17 bi	
		Financiamento e Equalização de Juros para Promoção das Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001) (2002-2003)	R\$ 4,76 bi	
0267	MF	Financiamento e Equalização de Juros para Promoção das Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001) (2004-2005)	R\$ 2,99 bi	
0A84	MF	Financiamento para Promoção das Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)	R\$ 6,36 bi	
TOTAL			R\$ 24,984 BILHÕES	





Prefixo Editorial: 54228
Número ISBN: 978-85-54228-00-2
Título: À procura da cooperação sul-sul no orçamento federal
Tipo de Suporte: Papel