


# Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral






AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO



**DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO  
DA COOPERAÇÃO TÉCNICA  
INTERNACIONAL  
MULTILATERAL E BILATERAL**

4ª EDIÇÃO

BRASÍLIA  
EDIÇÃO DA ABC  
2014



**B 8 2 3** Brasil. Ministério das Relações Exteriores.  
Agência Brasileira de Cooperação.  
Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação  
técnica internacional multilateral e bilateral/  
Ministério das Relações Exteriores, 4ª ed.,  
Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2014.

180 p.

I. Cooperação Técnica Internacional - Manuais.  
I. Agência Brasileira de Cooperação. II. Título.

CDU: 341.232 (2)

# MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

## MINISTRO DE ESTADO

Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado

## SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Embaixador Eduardo dos Santos

## SECRETÁRIO-GERAL DE COOPERAÇÃO E DE PROMOÇÃO COMERCIAL

Embaixador Hadil Fontes da Rocha Vianna

## DIRETOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

Embaixador Fernando José Marroni de Abreu

MINISTÉRIO DAS  
RELAÇÕES EXTERIORES



**ABC**  
AGÊNCIA  
BRASILEIRA DE  
COOPERAÇÃO

**ELABORAÇÃO**  
**Coordenação-Geral de Cooperação**  
**Técnica Multilateral - CGCM**

**Coordenação-Geral de Cooperação**  
**Técnica Recebida Bilateral - CGCB**



# Índice

## I - INTRODUÇÃO SOBRE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

1.1 - OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL .....	9
1.2 - DIRETRIZES PARA OS PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL.....	11
1.3 - ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO.....	12

## 2 - RELAÇÕES DO BRASIL COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AGÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO CAMPO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

2.1 - FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL .....	13
2.1.1 - NATUREZA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS .....	13
2.1.2 - EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL .....	13
2.1.3 - ORIGEM DOS RECURSOS DOS PROGRAMAS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL .....	15
2.2 - FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL.....	16
2.2.1 - NATUREZA DAS AGÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAIS .....	16
2.2.2 - EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL .....	16
2.3 - COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL .....	17
2.3.1 - MARCOS LEGAL, PROGRAMÁTICO E OPERACIONAL DA COOPERAÇÃO TRILATERAL .....	18

## 3 - ELABORAÇÃO, ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NA MODALIDADE “RECEBIDA DO EXTERIOR”

3.1 - ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS .....	19
3.2 - FORMATO E PRÉ-REQUISITOS PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS.....	20
3.3 PARÂMETROS PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROJETOS.....	20
3.4 - TRAMITAÇÃO DE PROJETOS .....	27
3.5 - CRITÉRIOS PARA ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DE PROJETOS .....	29
3.6 - DA ANÁLISE DE PRÉ-PROJETOS, PROJETOS E EMENDAS/REVISÕES .....	34
3.6.1 - DA ANÁLISE DE UM PRÉ-PROJETO .....	34
3.6.2 - DA ANÁLISE DE UMA PROPOSTA DE PROJETO .....	35
3.6.3 - DA ANÁLISE DE PROPOSTAS DE EMENDAS/REVISÕES .....	39

## 4 - EXECUÇÃO DE PROJETO

4.1 - OPERACIONALIZAÇÃO DE UM PROJETO.....	41
4.2 - DIREÇÃO E COORDENAÇÃO DOS PROJETOS.....	44
4.3 - ACOMPANHAMENTO .....	44
4.4 - RELATÓRIOS .....	44
4.5 - AVALIAÇÃO .....	46
4.6 - AUDITORIA .....	47
4.7 - SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS (SIGAP).....	47
4.7.1 - PERFIS E PAPÉIS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NO SIGAP .....	48
4.7.2 - ESTRUTURA DO SIGAP .....	48

## 5 - A EXECUÇÃO NACIONAL

5.1 - ORIGENS E PRÁTICA DA EXECUÇÃO NACIONAL .....	49
5.2 - RESOLUÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A EXECUÇÃO NACIONAL.....	49

## ANEXOS

ANEXO I - CONTEUDO BÁSICO DE UM RELATÓRIO DE PROGRESSO .....	51
ANEXO II - SISTEMA SIGAP .....	53

# Índice

## QUADROS

Quadro 1 - Fontes de Recursos.....	15
Quadro 2 - Parâmetros para a elaboração e execução de Projetos .....	21
Quadro 3 - ROTEIRO PARA VERIFICAÇÃO DE ENQUADRAMENTO DE PROPOSTAS DE PROJETOS .....	30
Desenho I - Forma incorreta de leitura de um projeto:.....	35
Desenho II - Forma incorreta de leitura de um projeto:.....	36
Quadro 4 - Análise dos Componentes de um Projeto.....	36
Quadro 5 - Cooperação Técnica Multilateral – Natureza das Revisões .....	39
Quadro 6 - Análise de Relatórios.....	45



# INTRODUÇÃO SOBRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

## I.1 - OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

Uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais<sup>1</sup> em um dado contexto socioeconômico de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. Essa capacitação, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população e ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e entidades privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas (esses três níveis a serem doravante denominados “beneficiários”). Por meio da cooperação técnica, os beneficiários têm acesso a experiências e conhecimentos que, agregados às capacidades institucionais e humanas previamente existentes, poderão contribuir para o desenvolvimento do país em três níveis:

i) atuação mais eficiente e eficaz da instituição brasileira que atuou como executora do projeto, bem como daquelas a ela associadas na implementação da cooperação internacional, a partir do aperfeiçoamento de seus quadros profissionais e de sua infra-estrutura técnica, do aprimoramento de seus processos internos e da elaboração e implementação de planos e estratégias de ação com maior qualidade;

ii) melhor formulação e execução de programas públicos ou de projetos que envolvam parcerias com o setor privado e não-governamental, contribuindo para a geração de impactos mensuráveis nos indicadores sociais, econômicos, ambientais e na promoção da cidadania, dentre outros avanços;

iii) sociedade mais consciente de sua contribuição para a definição e implementação de políticas de desenvolvimento nacional, uma das formas de se exercer a cidadania.

2. As experiências, conhecimentos e tecnologias aplicadas ao desenvolvimento podem ser acessados no exterior como no próprio país. O papel da cooperação técnica internacional não se esgota, portanto, somente na vinda de peritos estrangeiros ao país ou em visitas técnicas de brasileiros ao exterior. Ao contrário, a visão contemporânea da cooperação internacional explora a transversalidade de temas, atores e experiências no intercâmbio de conhecimentos e tecnologias, sejam estes nacionais ou internacionais, que atuam de forma articulada em direção a objetivos comuns previamente determinados. A cooperação técnica internacional pode incluir, portanto, as seguintes atividades:

- Dar suporte a projetos de caráter inovador, voltados à geração, absorção e disseminação de conhecimento e de “boas práticas”;
- Mesclar conhecimentos e experiências disponíveis no exterior e no próprio país, gerando um produto novo;
- Promover intercâmbio de conhecimentos, experiências e de boas-práticas via mecanismos regionais ou multilaterais integrados por instituições especializadas;
- Capacitar instituições nacionais públicas e da sociedade civil para o planejamento, execução e avaliação de iniciativas de promoção de desenvolvimento, sob diferentes formatos e abordagens.

<sup>1</sup> Exemplos de tais mudanças seriam a capacitação necessária para a formulação de políticas públicas de maior efetividade, a expansão e diversificação da produção econômica do país, a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano e o uso sustentado dos recursos naturais.

3. Tendo em vista o foco da cooperação técnica internacional no desenvolvimento de capacidades de instituições e de indivíduos para a geração de mudanças e transformações socioeconômicas, um projeto dessa modalidade de intercâmbio com o exterior não comporta ações que, essencialmente, se caracterizem como assistenciais ou humanitárias. Adicionalmente, a cooperação técnica internacional não realiza operações de natureza financeira reembolsável ou comercial, dado que iniciativas concebidas no âmbito dessa modalidade de relacionamento internacional não criam compromissos financeiros onerosos à instituição proponente da cooperação, bem como o seu objeto finalístico não visa o lucro. Além disso, a relação entre as instituições brasileiras e seus parceiros cooperantes externos, sejam estes países ou organismos internacionais, deve observar o princípio de horizontalidade, o respeito às prioridades nacionais de desenvolvimento, a governança conjunta das iniciativas de cooperação técnica, o reconhecimento das capacidades nacionais já existentes e a ausência de condicionalidades.

4. As instituições que buscam cooperação internacional e que são elegíveis para assumir a posição de instituições executoras de um dos possíveis tipos de iniciativa nesse campo podem ser públicas (União, Estados, Municípios), do setor produtivo privado (Associações, Federações, Confederações, Conselhos e instituições com perfil assemelhado) e da sociedade civil (organizações não-governamentais e demais entidades sem fim lucrativo).<sup>2</sup>

5. Empresas privadas não são elegíveis para apresentar propostas de projetos de cooperação em benefício próprio. Contudo, empresas podem participar de projetos de cooperação técnica internacional nos casos em que o produto da cooperação seja compartilhado com a sociedade, particularmente por intermédio de parcerias com instituições governamentais. A participação do setor privado nos programas de cooperação internacional pode ter como motivação o senso de responsabilidade social, bem como a conjunção de interesses mútuos com o setor público. As iniciativas conjuntas devem contemplar ganhos sociais, como, por exemplo, geração de emprego e renda, uso sustentado dos recursos naturais e promoção da cidadania. O mesmo se dá quanto ao envolvimento de organizações não-governamentais em ações de cooperação técnica internacional.

6. No caso de projetos concebidos no âmbito governamental, não se deve confundir uma ação de cooperação técnica com a execução de políticas ou programas públicos. A função de um projeto de cooperação técnica quando envolve órgãos públicos é a de fortalecer uma ou mais capacidades identificadas como necessárias para a execução de políticas e programas públicos de forma autônoma, eficiente, eficaz, com impacto e sustentabilidade. A execução propriamente dita de programas públicos deve sustentar-se, portanto, em instrumentos institucionais e administrativos disponíveis na administração pública.

7. O desenvolvimento de novas capacidades a partir da concepção e/ou adaptação de novos processos, métodos, conhecimentos, tecnologias, experiências ou práticas ocorre por meio de:

- Assessoria técnica ou consultoria especializada, observados os parâmetros indicados no item 3.3 do presente Manual;
- Capacitação de indivíduos, observados os parâmetros indicados no item 3.3 do presente Manual;
- Aquisição de bens, materiais e equipamentos, observados os parâmetros indicados no item 3.3 do presente Manual.

8. Todo projeto de cooperação técnica internacional deve ter um início, meio e fim. Nesse sentido, pode-se partir, por exemplo, de uma situação anterior em que a instituição proponente apresenta deficiências de natureza técnica (e.g. recursos humanos com qualificação insuficiente, processos técnicos defasados, etc.) para, ao término do projeto, alcançar um quadro em que tais inadequações tenham sido eliminadas ou equacionadas em bases satisfatórias.

9. Deficiências técnicas podem circunscrever-se ao ambiente interno da instituição proponente da cooperação, como podem envolver ações direcionadas a grupos populacionais em distintas áreas geográficas do país. É importante ressaltar que um projeto não visa remediar conjuntamente uma situação, mas, sim, promover mudanças estruturais. Adicionalmente, existem projetos que visam explorar oportunidades de implantação de novos paradigmas em contextos aparentemente estáveis que apresentam características de estagnação ou de deterioração de condições sociais ou econômicas.

10. Ao desenvolver um projeto, a instituição beneficiária deve manter atenção constante sobre três aspectos: a) alcance de seus objetivos por meio de uma gestão eficiente e eficaz; b) impacto efetivo sobre o seu público-alvo ou setor beneficiado; e c) sustentabilidade dos resultados alcançados pela cooperação técnica. O uso de indicadores e de outros instrumentos de acompanhamento e avaliação é fundamental para a aferição da eficiência, eficácia e efetividade de um projeto no que diz respeito aos aspectos mencionados acima.

<sup>2</sup> Ações de cooperação técnica internacional podem assumir o formato de Programas, Projetos ou Planos de Trabalho, dependendo de sua envergadura e complexidade. Para fins didáticos, doravante será utilizada a expressão “Projeto” para representar todos os formatos possíveis de uma ação de cooperação técnica internacional. Ou seja, as orientações do presente Manual aplicam-se indistintamente a Programas, Projetos ou Planos de Trabalho.

11. No caso específico da sustentabilidade, pode-se verificar o grau do seu possível alcance a partir da objetividade da estratégia formulada para o desenvolvimento do projeto e da atenta consideração sobre a relação entre o projeto frente ao seu ambiente circundante (i.e. institucional, social, econômico e ambiental). Será igualmente importante avaliar a influência dos distintos insumos de contrapartida efetuados pela instituição executora (e demais atores associados) no curso da execução do projeto, além da correta identificação dos produtos e dos efeitos esperados frente aos objetivos propostos.

12. Quando uma instituição pretende desenvolver um projeto de cooperação técnica com objetivos e resultados excessivamente abrangentes, há risco de os seus respectivos enunciados tornarem-se genéricos ou imprecisos. A apresentação de objetivos e resultados com redação genérica e que não determinam precisamente o problema/oportuni- dade a ser abordado e seus resultados finais esperados pode resultar em um ou mais dos seguintes problemas: com- prometimento do esforço de mobilização e do uso racional de insumos físicos e humanos; imprecisão das capacidades institucionais e humanas que deveriam ser aprimoradas por intermédio da cooperação técnica; limitação do impacto que poderia resultar da ação da cooperação técnica; limitação dos resultados de futuras avaliações; provável desperdício de recursos financeiros gastos sem um retorno substantivo para a sociedade.

13. Nos casos da proposição de uma ação de grande envergadura, a proposta poderá ser estruturada como um programa, mecanismo pelo qual um grupo específico de projetos é concebido e suas atividades executadas com relativa independência entre si, contudo supervisionados por um planejamento central, orientado por um objetivo de desenvol- vimento comum. Para a gestão de programas aqui entendidos como aglomeração de projetos, deverão ser observados os mesmos princípios, regras e procedimentos aplicáveis ao ciclo de projetos de cooperação técnica.

## **1.2 - DIRETRIZES PARA OS PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL**

14. Os programas de cooperação técnica negociados e aprovados junto a governos estrangeiros e organismos internacionais devem observar:

- alinhamento às prioridades nacionais de desenvolvimento, independentemente se as instituições proponentes de projetos integram ou não a administração pública;
- ênfase na aprovação de ações com impacto nacional, regional e local, nesta ordem;
- prioridade a projetos com maior potencial de disseminação de conhecimento e de boas-práticas;
- presença de elementos que possam viabilizar a sustentabilidade dos efeitos dos projetos a partir do encerramen- to da ação de cooperação internacional;
- ênfase no desenvolvimento de capacidades por meio da transferência e absorção de conhecimentos que se integrem às práticas das instituições brasileiras e que possam ser posteriormente multiplicados, paralelamente ao estabelecimento de condições para a inovação e a criação futuras;
- ênfase a projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja: consulto- ria, treinamento de recursos humanos e aquisição de equipamentos necessários ao seu desenvolvimento;
- preferência por projetos em que esteja claramente definida a contrapartida mobilizada pelo beneficiário nacional e pelo parceiro externo, em termos técnicos e financeiros;
- preferência por projetos que provoquem um adensamento de relações e abram perspectivas à cooperação política, comercial e econômica entre o Brasil e os países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Na esfera multi- lateral, dar ênfase a projetos inspirados nos princípios do multilateralismo, universalidade e neutralidade.
- No âmbito específico da cooperação técnica bilateral recebida do exterior, suas diretrizes consistem em: relação horizontal entre os parceiros (desde os governos centrais até o nível de coordenação executiva de projetos), formulação conjunta de estratégias de cooperação e dos programas e de projetos delas derivados, criação de con- dições para fomentar a apropriação pelo lado brasileiro, clareza e compromisso com relação ao aporte técnico pré-negociado, além de transparência quanto ao montante financeiro equivalente ao aporte técnico, sem imposi- ção de condicionalidades pela fonte parceira externa.

### I.3 – ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

15. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Compete à ABC coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, seja em parceria com governos estrangeiros (de países desenvolvidos e em desenvolvimento) ou com organismos internacionais.

16. A ABC constitui-se no braço executivo do MRE para a materialização da política externa brasileira no campo específico da cooperação internacional, seja sob as vertentes bilateral (cooperação entre o Brasil e países desenvolvidos ou em desenvolvimento), multilateral (cooperação entre o Brasil e organismos internacionais) ou trilateral (parcerias entre a cooperação Sul-Sul/horizontal do Brasil com governos estrangeiros ou organismos internacionais em benefício de terceiros países). Com o objetivo de definir, estruturar e operacionalizar, da maneira mais satisfatória e produtiva possível, os programas e projetos de cooperação técnica desenvolvidos no país, a ABC atua em articulação com as instituições brasileiras envolvidas na proposição e execução de projetos, outras unidades do MRE e com os órgãos setoriais governamentais, além de representantes de governos estrangeiros, suas agências de cooperação internacional e organismos internacionais.

17. As atividades específicas conduzidas pela ABC no desenvolvimento de iniciativas de cooperação técnica com governos estrangeiros e organismos internacionais incluem:

- a negociação de marcos de programação e demais instrumentos de planejamento para balizar a execução de programas de cooperação técnica com agência estrangeira de cooperação internacional de países parceiros e organismos internacionais;
- a interação com órgãos governamentais sobre as linhas de ação contempladas nos programas de cooperação técnica com agência estrangeira de cooperação internacional de países parceiros e organismos internacionais;
- a análise da adequação dos projetos às prioridades, planos e programas nacionais de desenvolvimento (em articulação com as áreas competentes do Governo Federal), bem como aos programas negociados com agência estrangeira de cooperação internacional de países parceiros e organismos internacionais;
- a verificação da adequação dos projetos aos parâmetros de elegibilidade observados pela ABC (ver Capítulo 3, item 3.3), bem como da qualidade das propostas dos projetos, a partir de uma metodologia padronizada de enquadramento técnico. No caso de as propostas de projeto não se encontrarem adequadas em termos de forma ou conteúdo, a ABC orienta as instituições proponentes sobre como ajustar os documentos. Para os projetos submetidos por órgãos e entidades da administração pública federal, o processo de tramitação das propostas de projeto antes de sua apresentação aos organismos internacionais e agências estrangeiras de cooperação internacional de países parceiros prevê passos específicos, conforme estabelecido em legislação própria;
- o acompanhamento das atividades dos projetos, verificando o alcance dos resultados e dos objetivos almejados;
- a concepção de sistemas, manuais e instrumentos padronizados para a elaboração, negociação e execução de projetos de cooperação técnica internacional. A padronização de procedimentos pode requerer, conforme o caso, processo de negociação com os agentes externos cooperantes multilaterais e bilaterais;
- a elaboração de análises sobre o perfil da cooperação técnica do Brasil desenvolvida em parceria com agências estrangeiras de cooperação internacional de países parceiros e organismos internacionais;
- a disseminação de informações sobre a natureza, potencialidades e procedimentos afetos à cooperação técnica internacional; e
- a capacitação de recursos humanos de instituições brasileiras quanto aos procedimentos técnicos aplicáveis aos programas e projetos de cooperação técnica internacional;
- o intercâmbio de informações e de análises com instituições governamentais similares à Agência e com organismos internacionais sobre o estado da arte da cooperação técnica no mundo.

# 2

## RELAÇÕES DO BRASIL COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AGÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO CAMPO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

### 2.1 - FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL

#### 2.1.1 - NATUREZA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

18. Os organismos internacionais são organizações intergovernamentais, de Direito Público Internacional, com personalidade e capacidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e mandato específico.

19. O elo entre os compromissos aprovados no nível multilateral e os sistemas administrativo e jurídico de um país dá-se quando o Governo nacional, por força de Tratados, Acordos e Convenções internacionais por ele assinados com os organismos internacionais e devidamente aprovados pelo Congresso, formalmente compromete-se a observar normas internacionais e incorporar em seu planejamento interno metas globais de desenvolvimento.

20. A relação entre o Governo brasileiro e os organismos internacionais no campo da cooperação técnica internacional segue procedimentos diferentes daqueles observados na cooperação técnica bilateral. No âmbito dos programas multilaterais, o Governo brasileiro negocia o atendimento de seus interesses dentro do escopo dos mandatos dos organismos internacionais e observados os dispositivos dos Acordos-Básicos em vigor. Na medida em que as demandas brasileiras forem compatíveis com os referidos mandatos, a aprovação dos programas e projetos dependerá fundamentalmente da qualidade técnica das propostas e da disponibilidade de recursos.

#### 2.1.2 - EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL

21. Toda iniciativa de cooperação técnica - trate-se de um programa, projeto, atividade, evento, missão, etc. - somente pode ser materializada se respaldada por um acordo que esteja em vigor entre o Governo brasileiro e um organismo internacional. Em geral, esses instrumentos recebem a denominação de Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Em vista desse pré-requisito formal, a primeira providência a ser tomada antes de se proceder à análise de uma proposta de projeto é verificar se o Governo brasileiro conta com um Acordo Básico de Cooperação Técnica com o organismo internacional identificado para prestar a cooperação pretendida. A título de informação, apresenta-se, a seguir, a relação dos Atos Internacionais em vigor que balizam os principais programas de cooperação técnica entre o Brasil e organismos internacionais:

- BID: Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de 08/04/59, promulgado pelo Decreto Legislativo n.º 18, de 30 de dezembro de 1959.
- UNICEF: Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil, de 28/03/66, promulgado pelo Decreto n.º 62.125, de 06/01/68; e o Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto n.º 59.308, de 23 de setembro de 1966.
- ONU-Mulheres, OMPI, UNODC, OACI, PNUD, OIT, FAO, UNESCO, UPU, UIT, OMM, FNUAP, UNIDO e AIEA: Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto n.º 59.308/1966.
- OMS/OPAS: Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto n.º 59.308, de 23/09/66; e o Acordo entre a Repartição Sanitária Pan-Americana e o Governo do Brasil para o funcionamento do Escritório de Área da OPAS/OMS, de 20/01/83, promulgado pelo Decreto n.º 353 de 03 de dezembro de 1991.

- FLACSO: Convênio entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO para o Funcionamento da Sede Acadêmica da FLACSO no Brasil, de 03/12/90, promulgado pelo Decreto n.º 593 de 06 de julho de 1992.
- IICA: Acordo Básico entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura sobre Privilégios e Imunidades e Relações Institucionais, de 17 de julho de 1984 e promulgado pelo Decreto n.º 361, de 10 de dezembro de 1991.
- UE: Acordo Quadro de Cooperação entre a Comunidade Econômica Européia e a República Federativa do Brasil, de 15/04/1992 e o Convênio-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Européia e o Governo da República Federativa do Brasil para implementar o Acordo Quadro de Cooperação de 1992 (assinado em 19 de janeiro de 2004 e pendente de ratificação).
- OIMT: Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, de 26/01/94, promulgado pelo Decreto n.º 89, de 05 de novembro de 1997.
- OEA: Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, celebrado em 23 de maio de 2006 e promulgado pelo Decreto N.º 6.627, de 3 de novembro de 2008.
- CEPAL: Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para o Funcionamento do Escritório no Brasil da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, de 27 de julho de 1984 e promulgado pelo Decreto n.º 1.247, de 16 de setembro de 1994.
- HABITAT: Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto n.º 59.308/1966 e Acordo sobre Operação no Brasil do Escritório Regional do HABITAT para a América Latina e o Caribe, de 10/03/1998, aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 62, de 19/08/1999 e promulgado pelo Decreto n.º 3.220 de 22/10/1999.
- OEI: Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura, celebrado em 21 de setembro de 2011, ratificado pelo Decreto Legislativo n.º 1, de 17 de janeiro de 2014.

22. Os acordos internacionais, inclusive os da área de cooperação técnica, a exemplo de todo o ato compromissivo, devem observar forma jurídica apropriada, segundo disposições do Direito interno e práticas e normas do Direito internacional. A consistência formal dos instrumentos que viabilizam os programas, projetos e atividades de cooperação técnica internacional são analisados e aprovados pelas unidades competentes do Ministério das Relações Exteriores. Orientações gerais no tocante à negociação e tramitação de atos internacionais podem ser encontradas no sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores na rede Internet ([www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)). Nesse contexto, cabe esclarecer que somente a União tem competência para assinar acordos internacionais de cooperação técnica. Nesse sentido, no caso de Estados e Municípios terem interesse em estabelecer parceria no campo da cooperação técnica com um organismo internacional ou governo estrangeiro, a iniciativa deverá, necessariamente, ser tramitada por intermédio da ABC, desde que existindo um Acordo Básico em vigor entre o Brasil e o ente cooperante externo. No âmbito específico da cooperação técnica internacional envolvendo Estados e Municípios, é importante haver clareza sobre a diferença existente entre projetos de cooperação técnica e convênios firmados pela administração pública, situação que tem gerado dúvidas por parte dos entes subnacionais.

23. Confirmada a vigência de um Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo brasileiro e um governo estrangeiro ou organismo internacional, será possível desenvolver programas, projetos e atividades de interesse mútuo. Os acordos básicos de cooperação técnica aprovados pelo Legislativo pressupõem sua operacionalização por meio de atos complementares, destinados registrar as condições sob as quais as iniciativas de cooperação que atendam ao seu objeto serão materializadas. Esses atos podem ser celebrados sem aprovação congressional tópica, desde que nada acrescentem às obrigações previstas no Acordo Básico e sejam seu complemento, não acarretando encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Os atos complementares (Ajustes Complementares ou Programas Executivos) indicam, inter alia, o objeto da ação de cooperação técnica, os resultados esperados, as futuras instituições executoras e as responsabilidades das partes signatárias, entre outros dispositivos relacionados à implementação de projetos ou programas. O Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação, conduz a negociação dos atos complementares e o encaminhamento das providências necessárias para sua celebração, a qual se dá entre os governos centrais dos países cooperantes (no caso da cooperação técnica recebida do exterior bilateral) ou entre o Governo brasileiro e organismos internacionais (no caso da cooperação técnica recebida multilateral).



## 2.1.3 - ORIGEM DOS RECURSOS DOS PROGRAMAS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL

24. São três as fontes de recursos para os programas de cooperação técnica multilateral:

- recursos oriundos de organismos internacionais, agências governamentais estrangeiras ou setor privado;
- fundos internacionais e contribuições de países doadores, sob a gestão de organismos internacionais;
- recursos mobilizados pelas próprias instituições brasileiras.

**Quadro I**  
**Fontes de Recursos**

ORIGEM DOS RECURSOS	CARACTERÍSTICAS
1. Recursos oriundos de organismos internacionais, agências governamentais estrangeiras ou setor privado.	Fonte restrita de recursos, dado o nível de desenvolvimento do Brasil. A fatia preponderante das contribuições financeiras de fontes externas de cooperação direciona-se a países de menor desenvolvimento relativo.
2. Fundos internacionais e contribuições de países doadores, sob a gestão de organismos internacionais.	Uma das características dos organismos internacionais é a capacidade de captar recursos providos por fundos internacionais ou países doadores.
3. Recursos mobilizados pelas próprias instituições brasileiras.	<p>Instituições públicas, organizações da sociedade civil ou entidades vinculadas ao setor privado podem transferir ou mobilizar recursos financeiros para a execução de iniciativas de cooperação técnica internacional.</p> <p>Recursos orçamentários de órgãos públicos transferidos a agências cooperantes internacionais para uso em cooperação técnica não se caracterizam como doação ou contribuição financeira uma vez que: (i) destinam-se a financiar programa, projeto ou atividade de cooperação técnica com objeto específico e (ii) seu desembolso está sujeito a prévio planejamento, controle e prestação de contas. Já doações e/ou contribuições financeiras a governos estrangeiros ou organismos internacionais (i) não estabelecem obrigações para o recebedor dos recursos; (ii) demandam aprovação do Congresso Nacional.</p> <p>Tampouco recursos públicos transferidos a agências cooperantes internacionais para uso em cooperação técnica são regulados pela legislação aplicável às modalidades de convênio ou contrato. Agentes cooperantes externos (bilaterais ou multilaterais) não são prestadores de serviço a órgãos públicos nacionais.</p> <p>Transferências de recursos financeiros de entidades da sociedade civil ou do setor privado a agências cooperantes bilaterais ou multilaterais observarão os dispositivos aplicáveis de seus respectivos estatutos no tocante a operações financeiras.</p>

**Nota:** Dois princípios regem a mobilização de recursos para projetos de cooperação:

- o orçamento de um projeto de cooperação técnica internacional é constituído de recursos não-reembolsáveis, sendo que, em determinados programas de cooperação, esse orçamento traduz exclusivamente o valor monetário dos insumos técnicos providos pelo agente cooperante externo ao beneficiário nacional. Não há ônus financeiro sob a forma de multas, juros de mora, etc., que possa ser atribuído às instituições brasileiras, mesmo nos casos em que estiver prevista contrapartida financeira nacional; e
- nenhum projeto pode ser aprovado sem prévia identificação das fontes de recursos que compõem seu orçamento. Essa identificação precisa ser explicitamente discriminada nos projetos.

## 2.2 - FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL

### 2.2.1 - NATUREZA DAS AGÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAIS

25. As agências estrangeiras de cooperação internacional para o desenvolvimento são órgãos de governos estrangeiros encarregados de implementar as suas políticas e estratégias de cooperação para o desenvolvimento. Atuam sob mandato definido pelos seus governos e em coordenação com as embaixadas dos mesmos em cada país. Quanto à natureza jurídica, as agências de cooperação internacional de outros países podem ser departamentos em ministérios responsáveis pela cooperação ou pela política externa, que tem a responsabilidade de coordenar a cooperação bilateral. As agências também podem ser empresas públicas, autarquias, etc. Caso sejam estruturadas como uma agência de fato, essas instituições costumam ter autonomia administrativa e financeira, além de mandato específico. Em geral, essas agências atuam no Brasil de forma vinculada às Embaixadas de seus países, por não possuírem personalidade jurídica própria no País.

26. O Governo brasileiro realiza periodicamente (anualmente, a cada dois anos, ou outro período acordado entre as partes), com cada país parceiro, reuniões intergovernamentais onde se definem as áreas prioritárias e linhas de atuação dos programas bilaterais de cooperação técnica, bem como projetos prioritários e compromissos de alocação de recursos. Essa definição é realizada a partir das prioridades de desenvolvimento do País. Os países parceiros também definem suas prioridades no campo da cooperação para o desenvolvimento no marco de suas políticas de relações exteriores, as quais também podem refletir metas e compromissos assumidos internacionalmente para o desenvolvimento internacional. Ademais, os países parceiros indicam suas áreas de excelência, elemento fundamental do processo de cooperação. A cooperação poderá se balizar também por diretrizes estabelecidas por meio de entendimentos políticos setoriais firmados bilateralmente que contemplam um escopo mais amplo de cooperação.

### 2.2.2 - EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL

27. As relações de cooperação técnica entre o Governo brasileiro e outros governos são amparadas legalmente por intermédio de atos internacionais denominados Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Os Acordos Básicos estabelecem, inter alia, os objetivos da cooperação, os instrumentos de formalização e de implementação das futuras iniciativas a serem desenvolvidas ao seu amparo, a natureza das instituições beneficiadas, as responsabilidades de cada governo e das futuras instituições executoras das iniciativas de cooperação técnica, os privilégios e imunidades de observância mútua, além de demais aspectos necessários à realização de ações concretas de cooperação técnica. Com base em um Acordo Básico podem ser definidos, de forma conjunta entre o Brasil e o país parceiro, programas e projetos de cooperação técnica recebida tradicional ou trilateral em benefício de países em desenvolvimento.

28. Segundo definiu a Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969, tratado internacional é “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (Art.2, a).

29. No Brasil, o ato internacional necessita, para a sua conclusão, da colaboração dos Poderes Executivo e Legislativo. Segundo a vigente Constituição brasileira, celebrar tratados, convenções e atos internacionais é competência privativa do Presidente da República (art. 84, inciso VIII), sujeitos ao referendo do Congresso Nacional, a quem cabe, ademais, resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, inciso I).<sup>3</sup>

30. A tradição constitucional brasileira não concede o direito de concluir tratados aos Estados-membros da Federação. Nessa linha, a atual Constituição diz competir à União, “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (art. 21, inciso I). Por tal razão, qualquer acordo que um Estado federado ou Município deseje concluir com Estado estrangeiro, ou unidade dos mesmos que possua poder de concluir tratados, deverá ser feito pela União, com a intermediação do Ministério das Relações Exteriores, decorrente de sua própria competência legal.

31. A título de informação, segue abaixo uma relação dos Acordos Básicos de cooperação técnica bilateral firmados entre o Brasil e os países com os quais se desenvolvem projetos de cooperação técnica oficial. A relação dos Acordos Básicos vigentes pode ser encontrada no sítio eletrônico da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores na rede Internet (<http://dai-mre.serpro.gov.br>).

- Alemanha. Acordo Básico de Cooperação Técnica, assinado em Brasília, em 17 de setembro de 1996, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 87, de 12 de dezembro de 1997, e promulgado pelo Decreto nº 2.579, de 6 de maio de 1998.
- França. Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica, assinado em 16 de janeiro de 1967 e Acordo Quadro de Cooperação, assinado em Paris, em maio de 1996 e aprovado pelo Decreto Legislativo nº 05, de 28 de janeiro de 1997.
- Japão. Acordo Básico de Cooperação Técnica, assinado em 22 de setembro de 1970, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 47, de 7 de julho de 1971 e promulgado pelo Decreto nº 69.008, de 4 de agosto de 1971.

<sup>3</sup> Informações da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores ([www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br))



32. Aos atos internacionais de cooperação técnica internacional negociados entre instituições brasileiras e governos de países parceiros, aplicam-se os mesmos procedimentos e definições constantes dos parágrafos 22 e 23 deste Manual.

### 2.2.3 - FONTES EXTERNAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL

33. A cooperação técnica bilateral não envolve a entrada de recursos financeiros externos, nem a alocação de recursos financeiros pelas instituições nacionais. As equipes técnicas das instituições executoras nacionais de projetos exercem suas funções institucionais nos projetos. Os programas e projetos de cooperação técnica são estruturados com base em assessoria técnica prestada por peritos externos, atividades de capacitação e disseminação de informações. Eventualmente, há doação de equipamentos diretamente relacionados aos aspectos técnicos dos projetos. Os peritos encarregados de efetuar o aporte da agência estrangeira de cooperação internacional são custeados diretamente por aquelas agências. Ao lado brasileiro cabe oferecer contrapartida em termos de equipe técnica e infraestrutura já disponível nas instituições beneficiárias nacionais, bem como a assunção de custos locais complementares, como a manutenção de escritórios e deslocamentos físicos da equipe técnica nacional.

34. A gestão dos recursos alocados para a cooperação técnica com o Brasil e sua implementação fica sob a responsabilidade da agência estrangeira de cooperação internacional, de modo que o aporte estrangeiro é totalmente custeado pela mesma.

## 2.3 – COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL

35. Embora a cooperação técnica Sul-Sul bilateral seja prioritária na política externa do Governo brasileiro, parcerias trilaterais constituem uma soma de esforços que agrega valor específico e complementar às iniciativas empreendidas pelos canais bilaterais. De um lado, as experiências e conhecimentos disponíveis no Brasil são concebidos, desenvolvidos e testados em condições muitas vezes similares às encontradas em outros países em desenvolvimento, o que facilita a sua adaptação quando da negociação e implementação de mecanismos bilaterais de intercâmbio. Por outro lado, arranjos trilaterais possibilitam a mobilização de um volume maior de recursos técnicos e financeiros, permitindo a ampliação do escopo e do potencial de impacto de programas e projetos de cooperação técnica internacional. A ABC atua como ponto focal nacional e coordenadora de iniciativas de cooperação técnica triangular.

36. A cooperação técnica trilateral com governos estrangeiros e organismos internacionais deve alinhar-se aos princípios da modalidade Sul-Sul, quais sejam:

- não-imposição de condicionalidades;
- atuação a partir de demandas específicas, de forma a assegurar o alinhamento entre as prioridades nacionais de desenvolvimento do país parceiro e o aporte técnico brasileiro (experiências e conhecimentos técnicos disponíveis no Brasil que servirão de base para a cooperação quando adaptados às realidades locais dos países beneficiários);
- independentemente da área temática na qual se inserem, as ações trilaterais têm a finalidade de fortalecer capacidades institucionais e humanas dos países em desenvolvimento parceiros do Brasil, necessárias à formulação e implementação de estratégias e políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo orientadas à superação das causas estruturais da pobreza e da fome;
- promoção da apropriação das iniciativas pelas autoridades locais, garantindo a participação efetiva dos governos dos países em desenvolvimento parceiros do Brasil em todo o ciclo de vida dos programas e projetos, desde a fase de concepção até as atividades de acompanhamento e avaliação de resultados, e
- implementação técnica compartilhada, partindo do envolvimento direto e substantivo das instituições brasileiras em todas as fases do ciclo de programas e de projetos, especialmente no que tange à disponibilização de especialistas brasileiros, primariamente responsáveis pela geração dos produtos técnicos dos projetos. Consultores locais ou internacionais podem ser contratados quando necessário, a título complementar.

37. Consequentemente, a cooperação trilateral não é concebida como uma variação da modalidade Norte-Sul, mas como um instrumento de cooperação horizontal – uma estrutura nova, derivada da adaptação de mecanismos de execução tradicionais aplicados na cooperação bilateral e da complementação criada entre os aportes técnicos dos distintos cooperantes envolvidos. Pelo fato de o Brasil não ser um país doador, os aportes financeiros para ações de cooperação técnica trilateral são atrelados individualmente ao orçamento de cada programa ou projeto e têm por objetivo (i) custear missões técnicas de instituições brasileiras a países em desenvolvimento; (ii) viabilizar a vinda ao Brasil de missões técnicas de países em desenvolvimento; e (iii) promover a aquisição ou contratação de bens, materiais e serviços que sejam necessários para o cumprimento dos objetivos da cooperação técnica trilateral. Por sua vez, a contribuição da agência bilateral de cooperação e/ou do organismo internacional envolvido em uma ação trilateral dá-se por meio de recursos técnicos, físicos ou financeiros.

38. No caso específico da cooperação trilateral com organismos internacionais, tem lugar a conjunção de elementos da cooperação Sul-Sul bilateral com elementos da cooperação multilateral. Em outras palavras, faz-se uma composição entre o atendimento, por instituições especializadas brasileiras, de demandas por cooperação técnica originadas em países em desenvolvimento, com temas de interesse coletivo global apoiados por organismos internacionais. Ao organismo internacional cabe o papel de facilitador do processo de intercâmbio técnico, apoiando a transferência e adaptação à realidade socioeconômica e institucional do país parceiro as boas-práticas e lições aprendidas brasileiras, contribuindo para o aprimoramento da qualidade técnica das iniciativas. Em alguns casos, o organismo é solicitado a assumir a execução financeira e administrativa dos projetos. O país parceiro, por sua vez, deve participar ativamente em todas as fases dos programas e projetos de cooperação trilateral (concepção, elaboração, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação), acionando suas capacidades locais e disponibilizando os recursos humanos, físicos e financeiros que sejam necessários ao sucesso da parceria trilateral, na medida de suas possibilidades.

39. Por sua vez, na cooperação técnica trilateral “bilateral” (com agência de cooperação de países desenvolvidos), o Governo brasileiro fica encarregado de organizar e financiar os componentes de um dado programa ou projeto a serem implementados sob a modalidade Sul-Sul, enquanto que o parceiro oriundo de um país desenvolvido assume as despesas de outros componentes dessa mesma iniciativa. Para o país em desenvolvimento que recebe a cooperação do Brasil e do país desenvolvido, tratar-se-á de um único programa ou projeto.

*Definição de “Execução Trilateral”: modalidade de gestão de projetos de cooperação técnica internacional em que a coordenação e o acompanhamento dos projetos e atividades são compartilhados entre a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e a agência de cooperação internacional ou organismo internacional cooperante, sendo que a execução administrativa e financeira pode ser compartilhada entre a agência estrangeira ou organismo internacional cooperante, o órgão ou entidade nacional cooperante e a ABC, conforme o que venha a ser negociado.”*

### 2.3.1 - MARCOS LEGAL, PROGRAMÁTICO E OPERACIONAL DA COOPERAÇÃO TRILATERAL

40. Para se viabilizar, a cooperação triangular com o Governo brasileiro considera ser necessário atender a três requisitos:

i) Marco Legal: devem existir Acordos de Cooperação Técnica entre o Brasil e os dois países parceiros (país em desenvolvimento e país desenvolvido) ou um Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e um organismo internacional. No âmbito da parceria trilateral, o Brasil e os países parceiros podem eventualmente decidir pela celebração de instrumentos bilaterais paralelos para a implementação dos projetos triangulares.

ii) Programação: no âmbito da cooperação trilateral “bilateral”, faz-se uso de mecanismos de consulta e deliberação bilaterais entre dois governos para a definição da pauta de iniciativas conjuntas em benefício de terceiros países. No âmbito da cooperação trilateral com organismos internacionais, negociam-se Documentos de Programa temáticos, relacionados a uma das áreas do mandato do organismo internacional na qual o Brasil tenha experiência e boas práticas reconhecidas internacionalmente. Desses programas são derivados projetos individualizados por país beneficiado. Por sua vez, a identificação dos possíveis países parceiros é realizada com base nas solicitações por cooperação brasileira apresentadas ao Brasil por países em desenvolvimento, encaminhadas diretamente ao Ministério das Relações Exteriores ou intermediadas pelo organismo internacional. Não obstante, podem ocorrer casos nos quais as partes decidam por projetos individuais que são prospectados e executados sem o amparo de um programa. O Governo brasileiro considera que o principal interlocutor da ABC para conduzir a negociação, aprovação e coordenação conjunta de uma iniciativa trilateral deva ser o escritório do organismo internacional no Brasil.

iii) Implementação: a partir da identificação dos beneficiários, inicia-se a fase de elaboração de um ou mais Documento(s) de Projeto, por meio da realização de uma missão conjunta de prospecção ao país que submeteu a demanda por cooperação técnica brasileira (i.e. ABC + Instituições brasileiras especializadas + Organismo Internacional). A coordenação do processo de cooperação trilateral com organismos internacionais deve estar estruturada no seguinte tripé: (i) ABC; (ii) escritórios dos organismos internacionais no Brasil; (iii) missões diplomáticas brasileiras junto às sedes de organismos internacionais. No caso específico das missões de prospecção, estas têm por objetivo: (i) detalhar a demanda; (ii) apresentar a experiência brasileira que se pretende compartilhar; (iii) identificar os pontos de convergência para o desenvolvimento do projeto, e (iv) identificar as instituições do lado do país beneficiário que participarão do projeto. Alternativamente, é possível organizar uma missão inversa, ou seja, a vinda ao Brasil de representantes do país interessado na cooperação brasileira, para travar um contato preliminar com as instituições brasileiras pertinentes e discutir com a ABC e o organismo internacional os elementos do futuro projeto. Procedimento similar ocorre na preparação e realização de missões conjuntas no âmbito da cooperação trilateral “bilateral”.

# 3

## ELABORAÇÃO, ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NA MODALIDADE “RECEBIDA DO EXTERIOR”

### 3.1 - ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

41. Um dos formatos mais consistentes para se desenvolver ações de cooperação técnica como ferramenta de desenvolvimento envolve a identificação e elaboração de projetos e atividades no âmbito de um documento de programação (ou “Programa”). Em suas relações com organismos internacionais e governos dos países cooperantes no campo da cooperação técnica, o Governo brasileiro pode negociar a sistematização e o processo de seleção e aprovação de iniciativas de cooperação técnica em torno de uma ou mais áreas temáticas, a partir de um planejamento prévio.

42. Nos documentos que estruturam um Programa, desenvolve-se uma estratégia de ação em torno de eixos temáticos considerados de interesse mútuo pelo lado brasileiro e seu parceiro cooperante externo, cujo logro estará associado à concepção e execução bem sucedida de um conjunto de projetos e atividades cujos resultados contribuam para atender os objetivos da estratégia que fundamenta o Programa. Além da definição de áreas prioritárias para a ação da cooperação internacional e respectivas fontes de financiamento, o Programa igualmente deve prever mecanismos de coordenação, supervisão e avaliação, bem como indicar instituições que deverão atuar direta ou indiretamente na implementação de distintas modalidades de execução.

43. Os documentos de programação (“Programas”) apresentam as seguintes vantagens:

- delimitam eixos temáticos que o Governo brasileiro tem interesse em trabalhar com o organismo internacional ou agência de desenvolvimento do governo do país cooperante, os meios necessários para a efetivação das metas de mútuo interesse e os mecanismos para a identificação, concepção e aprovação de projetos;
- estabelecem correlação com outras iniciativas de cooperação internacional em curso no país, contribuindo para evitar dispersão e duplicidade de esforços;
- permitem estabelecer a indução de projetos que atendam aos objetivos do programa, no lugar do recebimento de propostas isoladas e descoordenadas das demais ações de cooperação, contribuindo para maior coordenação entre os atores do lado brasileiro e maior coesão estratégica às iniciativas; e
- prevêem mecanismos de coordenação, supervisão e avaliação do conjunto de projetos, vindo assegurar maior coerência, eficácia e efetividade da cooperação.

44. A decisão de se elaborar um documento de programação (“Programa”) pode partir de um requisito interno do próprio organismo ou agência internacional cooperante, bem como por iniciativa do Governo brasileiro. O processo da elaboração e aprovação de um programa prevê etapas sucessivas, que poderiam ser assim discriminadas:

- definição da(s) área(s) temática(s) ou linhas de ação a ser(em) tratada(s) no documento de programação (“Programa”);
- análise das políticas públicas internas pertinentes e consequente elaboração de uma estratégia de ação de caráter abrangente envolvendo a seleção de áreas temáticas específicas que sejam compatíveis com o objeto finalístico da cooperação técnica;
- correlação entre as áreas temáticas selecionadas para compor a proposta de documento de programação (“Programa”) com os mandatos do organismo internacional cooperante ou com os temas negociados com um governo estrangeiro em foro bilateral;
- análise dos mecanismos de coordenação, supervisão e avaliação a serem aplicados entre o governo e o organismo ou agência internacional cooperante, bem como definição das possíveis fontes de financiamento;

- indicação das instituições encarregadas e definição de papéis;
- elaboração da primeira minuta do documento de programação (“Programa”), a qual pode incluir, conforme a metodologia adotada, a indicação antecipada de projetos ou iniciativas;
- realização de consultas com instituições nacionais relevantes sobre o documento (setor público e sociedade civil organizada, conforme o caso);
- adequação do documento às críticas e sugestões;
- análise da versão final por parte do Governo brasileiro (2ª rodada de consultas) e negociação do documento com o organismo ou agência internacional cooperante;
- aprovação formal do documento de programação (“Programa”).

45. Uma vez aprovado um documento de programação (“Programa”) alinhado com as políticas e prioridades nacionais de desenvolvimento, a identificação de futuros projetos passa a ser mais criteriosa e torna o processo de negociação e planejamento da cooperação técnica internacional mais eficiente, racionalizando os investimentos tanto do governo como do organismo internacional ou da agência estrangeira cooperante.

### 3.2 - FORMATO E PRÉ-REQUISITOS PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS

46. A elaboração de projetos deve orientar-se por uma das seguintes opções: (i) o conteúdo do guia da ABC intitulado *Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT) - Manual de Orientação*; (ii) o conteúdo dos manuais utilizados pelos organismos internacionais cooperantes; (iii) no caso da cooperação bilateral, o procedimento previamente acordado entre a ABC e as agências estrangeiras de cooperação internacional cooperantes. Igualmente no âmbito específico da cooperação técnica recebida do exterior bilateral, durante a fase de formulação de um novo projeto pode-se detectar a necessidade de se realizar uma atividade preliminar. Nessas situações, a ABC acompanha a formulação, realização e avaliação dessas atividades preliminares, como parte de seu mandato institucional de apoiar a negociação e acompanhamento da implementação do novo projeto.

47. Na elaboração de um projeto, recomenda-se considerar os seguintes elementos:

- as diretrizes para a implementação de programas de cooperação técnica internacional, conforme indicado no item 1.2 do Capítulo I deste manual;
- os mandatos e as linhas de ação programática do organismo internacional cooperante ou os termos acordados entre os governos parceiros; e
- os parâmetros de elegibilidade discriminados no item 3.3 a seguir.

### 3.3 PARÂMETROS PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROJETOS

48. As instituições nacionais interessadas na celebração e execução de projetos de cooperação técnica internacional no âmbito multilateral e bilateral devem verificar sua adequação aos parâmetros indicados a seguir:

**Quadro 2****Parâmetros para a elaboração e execução de Projetos****I - PARÂMETROS GERAIS**

1. Um projeto de cooperação técnica internacional tem por natureza o provimento de insumos técnicos que permitam aportar conhecimento necessário ao desenvolvimento de capacidades no órgão ou entidade que o implementa. Tais insumos podem se materializar via consultorias, serviços técnicos especializados, treinamentos e aquisição de equipamentos, nacionais ou internacionais, compatíveis com o objeto de um projeto.
2. Em todas as modalidades de projetos busca-se priorizar a criação de núcleos de excelência, além da capacitação das instituições beneficiárias na gestão e acompanhamento das iniciativas de cooperação internacional.
3. Projetos de cooperação técnica, em vista de sua missão específica no campo do desenvolver capacidades, não se coadunam com o estabelecimento de fundos rotativos ou de mecanismos para a concessão de crédito. A administração pública, em suas distintas esferas, dispõe de mecanismos próprios para a realização de operações creditícias, inclusive no tocante à concessão de microcrédito.
4. A cooperação técnica não tem por objetivo atuar como instrumento intermediário de prestação de serviços públicos ou de execução de programas em temas e práticas já de domínio público. Um projeto de cooperação técnica não tem a função de substituir a administração pública na execução de programas governamentais. Quando se trata de um projeto executado por um órgão governamental, a função da cooperação técnica internacional é a de promover o desenvolvimento de capacidades da referida instituição, na intenção de torná-la apta a implementar com maior eficiência, eficácia e efetividade um dado programa público. Deve-se evitar a transposição para o ambiente da cooperação internacional as atividades finalísticas do órgão proponente, para as quais já existem mecanismos disponíveis na administração pública.
5. Excluem-se das atividades consideradas elegíveis como desenvolvimento de capacidades em projetos de cooperação técnica bilateral e multilateral recebida do exterior a mobilização e o pagamento por serviços prestados, concessão de bolsas ou ajuda de custo a voluntários para executar atividades de instrução, treinamento ou apoio operacional a projetos de cooperação técnica internacional. No caso específico da cooperação técnica trilateral com governos estrangeiros e organismos internacionais é facultado o pagamento de ajuda de custo a voluntários para executar atividades de instrução, treinamento ou apoio operacional.
6. Projetos de cooperação técnica negociados com organismos internacionais e financiados com recursos públicos nacionais não poderão contratar serviços técnicos dos próprios organismos internacionais cooperantes ou de outras instituições nacionais ou do exterior para sua gestão, coordenação, supervisão e monitoramento.
7. Considera-se inelegível a aquisição de bens imóveis no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional. Não há óbice, contudo, à realização de reforma de instalações em escala reduzida, desde que estas sejam justificadas como indispensáveis para a consecução dos objetivos do projeto e for identificado risco de que a realização de forma direta pelo órgão ou entidade executora nacional possa comprometer a sincronia com o calendário das atividades de geração de conhecimento e inovação executadas por meio do projeto, com efeitos negativos sobre seus resultados.
8. Recomenda-se como duração máxima de um projeto o período de cinco anos, habilitando-se prorrogações de até 24 meses. Projetos cujos cronogramas ultrapassam os limites identificados acima tendem a perder o foco de seus objetivos originais, acumulam crescente obsolescência nos produtos e resultados que pretendiam atingir, bem como inclinam-se a abandonar o planejamento original de suas atividades em favor do atendimento de demandas conjunturais que pressionam a instituição executora. Verificando-se a necessidade de enfrentar situações novas, recomenda-se a elaboração de um novo projeto, de natureza complementar.
9. Além da identificação dos insumos técnicos requeridos para sua execução, um projeto de cooperação técnica deve incluir informações sobre a contrapartida mobilizada pela instituição proponente, a exemplo dos responsáveis pela sua coordenação, gestão operacional, infraestrutura física, equipamentos, parcerias institucionais, etc.
10. A coordenação e a gestão de um projeto de cooperação técnica são de responsabilidade da instituição executora nacional, mesmo que o projeto seja financiado com recursos externos e/ou não orçamentários. No caso da cooperação técnica recebida do exterior bilateral, a equipe técnica (especialistas estrangeiros) disponibilizada pela contraparte estrangeira responde à coordenação do projeto.

**II - PARAMETROS ESPECIFICOS****I - CONSULTORIA**

1.1. O componente Consultoria de um projeto envolve a possibilidade de contratação de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, com prazo determinado, para a elaboração e entrega de produtos exclusivamente vinculados aos objetivos e resultados contemplados na ação de cooperação internacional. No caso de projetos executados por órgãos da administração pública, a contratação de consultoria depende de prévia comprovação de que as atividades a serem realizadas não podem ser desempenhadas por servidores/funcionários do órgão ou entidade proponente do projeto.

1.2. Consultorias visam a aportar novos conhecimentos para o aprimoramento dos recursos humanos e dos processos de trabalho da instituição executora ou do público-alvo dos projetos, por meio de produtos que instrumentalizarão o desenvolvimento de capacidades. Os produtos de uma consultoria envolvem a elaboração de metodologias, estudos, documentos de natureza técnica, análises (não sistemáticas), pesquisas de campo e especificações técnicas de uso múltiplo. Termos de Referência individuais devem definir o objeto, atividades, etapas, produto(s) esperado(s), qualificações técnicas do futuro provedor do(s) produto(s), custos e cronograma, dentre outras informações.

1.3. Os produtos das consultorias (e.g. documentos, relatórios, sistemas, manuais, monitoria de treinamentos, etc.) devem permitir a materialização de novas capacidades que se traduzem nos resultados elencados como base para a(s) mudança(s) definida(s) e estabelecida(s) no(s) objetivo(s) do projeto.

1.4. Os provedores de uma consultoria, particularmente pessoas físicas, não devem envolver-se na execução de atividades institucionais do órgão executor do projeto. Os/As consultores(as) não podem representar, sob o ponto de vista institucional, os órgãos ou entidades executoras dos projetos em que atuam.

1.5. Considera-se como desvio de finalidade o uso de contratos de consultoria para a mobilização de profissionais com o objetivo de desempenhar atividades que possam caracterizar vínculo empregatício com a instituição executora. Contratos de consultoria em projetos executados por meio de organismos internacionais com recursos públicos nacionais não devem ter vigência superior a 12 meses.

1.6. Contratos de consultoria devem beneficiar, em primeiro lugar, as instituições executoras e em segundo lugar as entidades ou indivíduos que possam atuar como multiplicadores de conhecimento ou de capacitação de recursos humanos. Essa diretriz tem o objetivo de promover maior durabilidade dos resultados dos projetos, além de fortalecer o potencial de difusão do conhecimento aportado por intermédio da cooperação internacional.

1.7. Os consultores individuais, bem como os funcionários e/ou prestadores de serviços da entidade contratada (pessoa jurídica) não podem exercer atividades continuadas ou com subordinação hierárquica à instituição executora do projeto, incluindo sua sede, representações e/ou unidades descentralizadas, bem como deve desenvolver atividades estritamente vinculadas ao alcance do Resultado/Produto do projeto a partir do qual celebrou-se o contrato.

1.8. Projetos financiados com recursos públicos não podem contratar consultores(as) ou especialistas para compor equipes de gestão, coordenação ou de monitoria de projetos de cooperação técnica, independentemente de sua nacionalidade. No caso de projetos financiados com recursos internacionais, eventuais equipes contratadas pelo órgão cooperante externo deverão ter uma equipe contraparte designada pela instituição executora ou beneficiária nacional.

1.9. Na cooperação técnica recebida do exterior bilateral, os consultores são contratados pela agência estrangeira de cooperação internacional. O termo de referência do trabalho a ser executado pelo consultor é acordado com a instituição brasileira executora do projeto. Tais peritos estrangeiros não podem desempenhar funções privativas dos servidores públicos, tampouco atividades continuadas ou com subordinação hierárquica nas instalações da instituição executora do projeto, incluindo sua sede, representações e/ou unidades descentralizadas; mas deve desenvolver atividades estritamente vinculadas ao alcance do resultado/produto do projeto.

## **2 - TREINAMENTO**

2.1. O componente Treinamento trata da realização de seminários e/ou oficinas de capacitação de recursos humanos, realizados por profissionais qualificados ou por instituições especializadas, com o objetivo de aportar conhecimento. O público-alvo de um treinamento pode envolver o quadro de pessoal da instituição executora do projeto, bem como os beneficiários diretos das ações do projeto que não estejam institucionalmente vinculados à instituição executora.

2.2. Uma atividade de treinamento deve contribuir, tal como uma consultoria, para a geração de produtos que, uma vez absorvidos e aplicados na capacitação da instituição executora, contribuirão para alcançar os objetivos de um projeto. A avaliação satisfatória dos treinamentos está vinculada à verificação do nível de aproveitamento dos participantes e da aplicação efetiva da aprendizagem.

2.3. Os treinamentos visam transferir informações, tecnologias e experiências já consolidadas, testadas e disponíveis, que servem como instrumentos de aprimoramento profissional dos funcionários da instituição executora do projeto ou do público-alvo da cooperação. Em paralelo à capacitação profissional individual, os treinamentos contribuem para a elevação do padrão de qualidade da instituição beneficiária da cooperação.

2.4. Treinamentos devem ser considerados como produtos de um projeto e não um fim em si mesmo. Nesse sentido, os responsáveis pela coordenação dos projetos devem verificar em que medida o bom desempenho de ações de treinamento



cumprem o papel de instrumento para o alcance das transformações definidas no(s) objetivo(s) do projeto.

2.5. Não se considera elegível para um projeto de cooperação técnica internacional a realização de despesas relacionadas à formação acadêmica dos funcionários da instituição executora do projeto ou de seu público-alvo, incluindo cursos de especialização.

2.6. Com o objetivo de assegurar sustentabilidade aos programas e projetos, os organismos e agências estrangeiras de cooperação internacional não pagam os salários dos funcionários em processo de treinamento. Cabe ao empregador a responsabilidade de financiar o salário do treinando, enquanto deslocado para fins de treinamento.

2.7. Um projeto de cooperação técnica pode custear a participação de servidores públicos em missões de capacitação ao exterior, desde que comprovadamente associadas ao seu objeto.

2.8. O treinamento deve beneficiar as instituições executoras, os multiplicadores de conhecimento ou beneficiários diretos da cooperação técnica internacional. O objetivo dessa diretriz é o de fortalecer o potencial de difusão da capacitação/qualificação proporcionadas pela cooperação do organismo internacional, bem como ampliar o grau de sustentabilidade, a longo prazo, dos resultados da intervenção da cooperação internacional.

2.9. A infraestrutura logística e serviços associados a uma atividade de treinamento, incluindo o deslocamento de participantes, devem ser proporcionados pela instituição nacional executora do projeto a título de contrapartida não-financeira.

2.10. No âmbito da cooperação técnica recebida do exterior bilateral, por vezes há necessidade de se realizar capacitações ou visitas técnicas no país de origem da agência estrangeira de cooperação internacional ou em outros países. Nesses casos é comum, embora não seja regra, que aquela agência custeie o deslocamento dos profissionais brasileiros. Em geral, a infraestrutura logística e serviços associados a uma atividade de treinamento no exterior também são de sua responsabilidade.

### **3 – CONTRATOS PARA SERVIÇOS ESPECIALIZADOS**

3.1. A contratação de serviços têm por objetivo atender os projetos em insumos que possam ser inequívoca e exclusivamente associados ao(s) objetivo(s) de um projeto de cooperação técnica. Nesse componente, os compromissos contratuais com pessoas jurídicas para a prestação de serviços especializados dar-se-ão por meio de processo licitatório realizado segundo as regras e procedimentos que vierem a ser estabelecidas pelas partes cooperantes, nos limites das responsabilidades assumidas no âmbito dos acordos de cooperação técnica em vigor. Na cooperação técnica recebida bilateral, esse tipo de contratação pode ser efetuada pela agência estrangeira de cooperação internacional parceira, como parte de seu aporte técnico.

3.2. Despesas com ações complementares, de caráter instrumental, às atividades específicas de geração ou transferência de conhecimento por parte de parceiros externos (governo estrangeiro ou organismo internacional) em projetos de cooperação técnica internacional, devem ser proporcionadas pela instituição executora nacional a título de contrapartida não-financeira, valendo-se dos mecanismos institucionais próprios do regime jurídico administrativo nacional.

3.3. Cada contrato deve dispor de um Termo de Referência, no âmbito do qual se explicita a vinculação do serviço a ser prestado com o(s) objetivo(s) e resultado(s) do projeto.

3.4. Consideram-se elegíveis como objeto de contratação de serviços no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional desenvolvidos em parceria com organismos internacionais e financiados com recursos públicos nacionais:

- tradução de documentos e materiais técnicos para fins de formação/aprimoramento profissional de recursos humanos, desde que inequívoca e exclusivamente associados a Resultados/Produtos de um projeto de cooperação técnica;
- publicação (redação, revisão, diagramação e impressão) de manuais, apostilas e documentos afins, desde que tenham por objetivo compilar, sistematizar e disseminar conhecimento gerado e/ou internalizado por meio de um projeto de cooperação técnica;
- serviços de transporte local para o deslocamento de consultores(as) em regiões não servidas por linhas comerciais regulares;
- serviços de assistência técnica pontual e eventual para conserto de equipamento adquirido pelo projeto e cuja propriedade ainda não tenha sido transferida à instituição executora nacional;
- reforma de instalações físicas para adequação de equipamento adquirido pelo projeto e cuja propriedade ainda não tenha sido transferida à instituição executora nacional;
- aquisição de dados/informações como insumo para a implantação de sistemas de informação previamente definidos nos projetos como produtos necessários ao alcance do(s) seu(s) respectivo(s) objetivo(s).

3.5. Não são elegíveis como objeto de contratação de serviços no âmbito de projetos de cooperação técnica, dentre outras vedações determinadas pela legislação em vigor:

- aluguel de instalações físicas (auditórios, salas, escritórios, etc.);
- aluguel de meios de transporte (aviões, barcos, veículos terrestres, etc.);
- assinaturas (periódicos, mídias diversas, licença de “softwares”, etc.);
- segurança pessoal ou patrimonial;
- publicação de materiais de divulgação institucional, incluindo despesas associadas à revisão ortográfica e gramatical, diagramação e impressão desses documentos;
- serviços de alimentação (“catering”; “coffee-break”; etc.).

3.6. Deve-se evitar a contratação de bens e serviços de natureza comum, usualmente disponíveis no mercado. Cabe às instituições executoras nacionais fornecer os recursos humanos e materiais de caráter instrumental necessários à execução dos projetos de cooperação técnica.

3.7. Na cooperação técnica recebida bilateral, as agências estrangeiras de cooperação internacional têm diferentes regras quanto aos serviços especializados passíveis de contratação no âmbito dos projetos.

#### **4 - EQUIPAMENTOS**

4.1. Equipamentos são bens duráveis (infungíveis, permanentes) ou de consumo (fungíveis) que podem ser adquiridos com o objetivo de suprir a infraestrutura técnica necessária para o desenvolvimento dos projetos. A aquisição (ou doação) de equipamentos deve ser estritamente vinculada aos objetivos de um projeto, caracterizando-se, para todos os efeitos, como um insumo complementar às atividades de consultoria e treinamento, base do processo de transferência de tecnologias, conhecimentos e experiências.

4.2. No âmbito específico de projetos de cooperação técnica aprovados junto a organismos internacionais (cooperação multilateral) financiados por instituições públicas nacionais, é facultada a aquisição, no exterior, de equipamentos ou programas de informática não-comerciais e que não tenham similar nacional. Não é elegível como despesa de um projeto de cooperação técnica financiado com recursos públicos a aquisição de materiais de expediente e equipamentos de informática. Na cooperação técnica recebida bilateral, as agências estrangeiras de cooperação internacional têm diferentes regras para compras de equipamentos a serem doados no âmbito dos projetos.

4.3. Do projeto deve constar uma discriminação da natureza e da quantidade dos equipamentos a serem adquiridos (ou doados) pelo organismo ou agência bilateral cooperante. O detalhamento das especificações técnicas deve ser feito posteriormente, nos Planos de Trabalho ou Previsões de Despesa elaboradas pela coordenação do projeto de cooperação técnica.

4.4. Considera-se elegível a aquisição de veículos e mobiliário somente no caso de projetos financiados com recursos internacionais e desde que (i) justificado o caráter essencial desses insumos para o desenvolvimento do projeto e (ii) manifestada a impossibilidade de a instituição proponente disponibilizar esses insumos como contrapartida local.

4.5. Salvo situações excepcionais, os equipamentos adquiridos por um projeto devem ser transferidos ao patrimônio da instituição executora do projeto imediatamente após a sua compra e entrega ao beneficiário. No caso específico de projetos executados por órgãos ou entidades vinculadas à administração pública, os custos relacionados à operação e manutenção dos referidos equipamentos deverão compor a contrapartida não-financeira do projeto.

4.6. A aquisição de equipamentos, inclusive a prestação de serviços técnicos associados aos mesmos, não deve exceder, em princípio, 30% do orçamento total do projeto, a fim de se preservar o princípio do desenvolvimento de capacidades, foco dos programas de cooperação técnica internacional. A limitação percentual indicada acima não se aplica a projetos especiais destinados a testar a viabilidade de novas tecnologias, a exemplo do que ocorre com propostas aprovadas junto ao Global Environment Facility (GEF) e Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal (FMPM), bem como a demais projetos-piloto que igualmente demonstrem base tecnológica acentuada.

4.7. Na cooperação técnica recebida multilateral, as licitações para a aquisição de equipamentos em projetos executados por órgãos públicos e financiados exclusivamente com recursos orçamentários nacionais devem observar os dispositivos



da legislação nacional aplicável.

4.8. O volume de equipamentos a ser adquirido no âmbito de um projeto de cooperação técnica bilateral ou multilateral recebida do exterior deve ser diretamente proporcional ao alcance de suas metas e objetivos. Não se considera elegível a aquisição de equipamentos em benefício da instituição ou entidade executora de um projeto em quantidade superior às necessidades específicas circunscritas à ação da cooperação técnica internacional.

## 5 – AGENCIAS IMPLEMENTADORAS

Na cooperação técnica recebida multilateral, a presença de Agências Implementadoras (também entendidas como agências co-executoras ou instituições cooperantes) na condução das atividades de projetos negociados com organismos internacionais, reveste-se dos seguintes elementos:

5.1. Consideram-se como Agências Implementadoras as instituições ou entidades a quem é confiada responsabilidade pela execução de uma ou mais atividades de um projeto (ou de componentes inteiros do documento), observados os Termos de Referência elaborados pela sua respectiva instituição executora principal.

5.2. A previsão de Agências Implementadoras deve ser explícita na minuta de projeto.

5.3. Uma Agência Implementadora não se confunde com uma empresa ou entidade contratada para prestar serviços. Uma instituição ou entidade somente pode ser classificada como Agência Implementadora se assumir a responsabilidade pelo sucesso de atividades/componentes específicos do projeto, ao contrário dos contratos de consultoria, nos quais o/a consultor/a é responsável exclusivamente pela entrega de um produto ou prestação de um serviço.

5.4. As Agências Implementadoras são selecionadas pela instituição executora do projeto, autonomamente ou em articulação com o organismo ou agência internacional cooperante, conforme o que vier a ser acordado entre as partes. No caso de seleção interna por órgão público previamente à aprovação do projeto, cabe observar as normas internas aplicáveis à matéria.

5.5. As entidades potencialmente candidatas a atuarem como Agências Implementadoras podem ser de qualquer natureza institucional, desde que sem fins lucrativos. Mais especificamente, podem atuar como Agência Implementadora os órgãos da administração pública direta ou indireta, fundacional ou autárquica, entidades não-governamentais de natureza singular e com especialização exclusiva no mercado e organismos internacionais que mantenham acordo de cooperação técnica vigente com o Governo brasileiro, a partir de fundamentada justificativa e desde que observados os seguintes critérios:

- a) interesses recíprocos e objetivos institucionais comuns entre a instituição executora nacional e a agência implementadora;
- b) obtenção de resultado comum a ser usufruído entre a instituição executora nacional e a agência implementadora;
- c) mútua colaboração e existência de contrapartida física e de recursos humanos mobilizada pela instituição executora nacional e pela agência implementadora;
- d) ausência de condições típicas de contrato, tais como interesses opostos, objeto direcionado à prestação de serviços, cláusulas de preços, de pagamentos, de sanções, etc.;
- e) caráter não lucrativo do objeto, o qual se insere nas incumbências estatutárias e atividades finalísticas da instituição executora nacional e da agência implementadora;
- f) ausência de conotação de produto de mercado do objeto do contrato.

5.6. A comprovação da singularidade e da especialização exclusiva de entidades da sociedade civil organizada, associações, fundações, serviços sociais autônomos e outras instituições de direito privado sem fins lucrativos para atuarem como Agência Implementadora deve ser conduzida por meio de processo seletivo conduzido pela instituição executora nacional, com a devida publicidade e com base em critérios técnicos objetivos de avaliação que considerem, entre outros aspectos que venham a ser definidos pelo órgão ou entidade executora nacional do projeto, o seguinte:

- a) a convergência entre as atividades do projeto a serem realizadas e a missão institucional da agência implementadora;
- b) a capacidade técnica e operacional da agência implementadora para executar as atividades programadas;
- c) a metodologia de trabalho a ser empregada para o atingimento dos objetivos.

5.7. Devem ser observadas, para a celebração de instrumentos que incorporem uma Agência Implementadora ao projeto de cooperação técnica internacional, as vedações previstas na legislação nacional quanto a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos (art. 2º do Dec. 6.170/07, incisos II, IV e V).

5.8. O instrumento de celebração da incorporação de uma Agência Implementadora ao projeto de cooperação técnica internacional deve definir, no mínimo, as seguintes obrigações e responsabilidades:

- a) o objeto e as atividades a serem realizadas pela Agência Implementadora;
- b) as responsabilidades da instituição executora nacional, da instituição ou entidade que atuará como Agência Implementadora e, ainda, do cooperante externo;
- c) o valor a ser transferido pelo projeto de cooperação técnica internacional e os insumos de contrapartida a serem aportados pela Agência Implementadora;
- d) o cronograma físico e financeiro de implementação;
- e) as disposições sobre o gerenciamento financeiro, aquisição de bens e serviços e elegibilidade dos gastos, não sendo admitida a destinação de valores para pagamento de taxa de administração, multas ou despesas relacionadas à manutenção da agência implementadora, tais como salários e encargos sociais do pessoal, tarifas de água, energia, telefone e outras de natureza similar, salvo aquelas que, comprovadamente, se destinem diretamente à execução do objeto do instrumento de celebração da incorporação ao projeto da Agência Implementadora, devendo, nesses casos, ser estabelecidas as condições e critérios a serem utilizados para o rateio e apropriação desses custos ao projeto de cooperação técnica internacional;
- f) a obrigação da Agência Implementadora em destinar os rendimentos financeiros decorrentes de eventual aplicação dos recursos disponíveis aos objetos e finalidades previstos no ajuste firmado;
- g) os requisitos relativos ao gerenciamento dos bens patrimoniais adquiridos com recursos do projeto e sua destinação após o encerramento das atividades;
- h) as disposições sobre a forma e periodicidade de apresentação de prestações de contas e devolução dos saldos não utilizados;
- i) as atividades de monitoria e avaliação a serem empreendidas pela direção do projeto (instituição executora nacional);
- j) as hipóteses de suspensão e extinção do instrumento de celebração da incorporação ao projeto da Agência Implementadora; e,
- k) a obrigação da Agência Implementadora em disponibilizar todos os registros, produtos e documentação relativa à execução da carta de acordo para avaliação da direção do projeto, da ABC e dos órgãos de controle;
- l) a competência da instituição executora nacional do projeto para instaurar procedimento administrativo com vistas ao ressarcimento de valores eventualmente não aprovados nas prestações de contas.

5.9. Órgãos da administração pública direta ou indireta, fundacional ou autárquica, bem como organismos internacionais que mantenham acordo de cooperação técnica vigente com o Governo brasileiro podem ser indicados para atuar como Agência Implementadora sem exigência de competição ou limitação de valor, mediante inserção fundamentada no instrumento executivo de cooperação técnica internacional.

5.10. Faculta-se a existência de mais de uma Agência Implementadora, desde que assim previsto no documento de projeto de cooperação técnica internacional.

5.11. A Agência Implementadora pode atuar exclusivamente nas seguintes atividades:

- a) atividades de capacitação do público-alvo do projeto;
- b) elaboração de estudos, metodologias, diagnósticos e pesquisas;
- c) implementação de projetos-piloto para validação de práticas, metodologias ou experiências de caráter demonstrativo.

5.12. A Agência Implementadora não deve receber nenhum tipo de remuneração a título de ressarcimento de despesas administrativas em decorrência dos serviços prestados.

5.13. Nos casos em que a função de Agência Implementadora for exercida por organismo internacional no âmbito da cooperação técnica multilateral, aplicam-se as normas e procedimentos internacionais que regulam o ressarcimento de despesas administrativas, observados os limites e condições previstas na legislação nacional.

5.14. Os funcionários, consultores ou prestadores de serviços da Agência Implementadora não podem exercer atividades continuadas ou com subordinação hierárquica à instituição nacional executora do projeto que possam vir a caracterizar vínculo empregatício à luz da legislação nacional.

5.15. Os funcionários, consultores ou prestadores de serviços da Agência Implementadora não podem desempenhar atividades continuadas nas instalações e/ou escritórios do organismo internacional cooperante que possam vir a caracterizar vínculo empregatício.

5.16. A instituição ou entidade candidata a atuar como Agência Implementadora deve ter natureza jurídica distinta das entidades signatárias do instrumento executivo derivado de acordo básico de cooperação técnica.

## 6 - ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

6.1. Acompanhamento é a atividade de supervisão continuada do desempenho de um projeto. Realiza-se com o objetivo de verificar:

- i) o grau de concretização dos objetivos, metas e resultados do projeto à luz do seu cronograma de implementação; e
- ii) a eficiência da coordenação e da gestão do projeto, inclusive sob o aspecto de sua interação com o ambiente externo.

6.2. As atividades de acompanhamento processam-se concomitantemente ao desenvolvimento do projeto, de maneira a ser possível detectar problemas e desvios no momento em que estes ocorrem, possibilitando imediata correção.

6.3. No que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades técnicas como resultado da cooperação técnica, o acompanhamento da execução do projeto dá-se por meio de:

- i) reuniões periódicas entre a ABC, instituição executora e o organismo ou agência internacional cooperante;
- ii) elaboração de Relatório de Progresso anual pela instituição executora. Nos projetos de cooperação técnica firmados junto a organismos internacionais, a elaboração de relatórios deve ser providenciada por intermédio do sistema SIGAP; e
- iii) registro periódico de informações sobre o desempenho do projeto nos sistemas de informação da ABC. Procedimentos específicos de acompanhamento de projetos encontram-se discriminados no Capítulo 4, sub-item 4.3 da presente publicação.

6.4. A avaliação tem como objetivo mensurar a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de um projeto, com o objetivo de proporcionar conclusões e recomendações aos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação para o planejamento e execução de futuras atividades de cooperação técnica internacional.

6.5. As avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas da execução do projeto (sejam estas pré-agendadas, como as de “meio-período”, ou recomendadas em reuniões de acompanhamento, a título extraordinário); ii) quando de sua conclusão e iii) em momento posterior ao encerramento de suas atividades, neste último caso tendo como objetivo a verificação de sua efetividade.

6.6. Os projetos de maior porte devem ser avaliados pelo menos uma vez ao longo de sua execução. Para tanto, os documentos de projetos devem reservar recursos para custear avaliações externas.

6.7. As avaliações, por serem externas, devem ser realizadas por especialistas independentes ou por uma instituição com qualificação adequada (e.g. universidades, institutos, etc.). Deve-se evitar que os avaliadores sejam selecionados dentre as pessoas que participaram da execução do projeto.

6.8. Cada exercício de avaliação deve definir uma metodologia a ser observada pelos avaliadores, por sua vez discriminada em um Termo de Referência (vide comentários adicionais no Capítulo 4, sub item 4.5 da presente publicação).

6.9. Na cooperação técnica recebida bilateral, as agências estrangeiras de cooperação internacional costumam utilizar seus próprios métodos de avaliação. Tais avaliações são realizadas em geral por uma equipe especializada da própria agência ou por consultor externo contratado, com o objetivo de subsidiar a gestão de sua própria cooperação. No âmbito da cooperação bilateral, avaliações de projetos podem se dar por ação exclusiva da agência estrangeira de cooperação internacional, ou pela negociação conjunta de termos de referência com a instituição executora nacional do projeto, o que contribui para maior apropriação do processo de cooperação. Outra possibilidade é a contratação de um avaliador externo pela instituição executora nacional.

## 3.4 - TRAMITAÇÃO DE PROJETOS

49. A tramitação de um projeto de cooperação técnica multilateral ou bilateral, desde a concepção até a assinatura, observa, em linhas gerais, o processo descrito a seguir.

50. O passo inicial de tramitação prevê o envio de correspondência à ABC, manifestando o interesse da instituição proponente em desenvolver um projeto de cooperação técnica internacional ao amparo de um Acordo Básico ou Acordo-Quadro assinado entre o Brasil e um governo estrangeiro ou organismo internacional. A referida correspondência deve descrever as linhas gerais do projeto e explicitar sua intenção de realizar uma ação de cooperação. A minuta do projeto deve ser anexada à correspondência encaminhada para a análise da ABC. Em termos de conteúdo, a proposta de projeto deve apresentar as informações discriminadas no item I do parágrafo 86 deste Manual (Subtítulo 4.1 “Operacionalização de um Projeto”). Em se tratando de proposta de projeto elaborada por órgão ou entidade da administração pública federal, cabe observar os procedimentos específicos previstos em legislação.

51. Se a proposta de projeto envolver a transferência de recursos financeiros para o exterior ao amparo de acordos de cooperação em vigor, a instituição proponente deve explicitar na correspondência encaminhada para a ABC que dispõe do orçamento necessário. No caso de se tratar de projeto elaborado por órgão ou entidade da administração pública federal, é obrigatória a identificação da fonte orçamentária desses recursos. Por sua vez, se tais recursos tiverem origem em contrato de financiamento celebrado com bancos internacionais, a instituição proponente deve confirmar à ABC que o objeto da proposta de projeto é compatível com as finalidades do respectivo acordo de empréstimo. Justifica-se tal procedimento na intenção de se evitar a aprovação e execução de projeto cujo objeto possa vir a ser considerado pela instituição financeira internacional como dissociado do contrato de financiamento de onde se originaram os recursos para o instrumento de cooperação técnica.

52. Mesmo antes de manifestar o interesse em desenvolver um projeto, a instituição proponente pode manter contatos preliminares com a ABC ou com o organismo ou agência internacional na fase de elaboração da minuta do projeto, com o objetivo de discutir qual a melhor opção a ser tomada: iniciar os trabalhos a partir de uma fase preparatória<sup>4</sup> ou partir diretamente para a elaboração do projeto. No caso de a instituição proponente procurar primeiro o organismo ou agência internacional cooperante, recomenda-se que, logo em seguida, entre em contato com a ABC, a fim de receber a orientação técnica e processual pertinentes. Na cooperação técnica recebida do exterior bilateral, pode ser necessário implementar uma atividade de pré-projeto como fase do processo de formulação da ação principal. Nesses casos haverá necessidade de acompanhamento por parte da ABC, com o objetivo de apoiar a negociação do projeto.

53. Com base nos contatos e orientação iniciais, a instituição proponente providencia a elaboração da minuta definitiva do documento da fase preparatória ou do projeto. Nessa fase, tanto a ABC quanto o organismo ou agência internacional encontram-se disponíveis para colaborar na preparação da minuta. Concomitantemente, a ABC orienta a instituição proponente na elaboração do ato complementar que regulamentará a futura execução do projeto pretendido, a partir do padrão aplicável a cada caso. No âmbito da cooperação técnica recebida bilateral, a ABC dá seguimento às providências necessárias para a elaboração do mencionado ato complementar, que recebe, nessa modalidade, o título específico de “Ajuste complementar ao Acordo Básico”. Em se tratando de proposta de projeto elaborada por órgão da administração pública federal, cabe observar os procedimentos específicos previstos em legislação.

54. Recebida a proposta, a ABC analisa as informações apresentadas pela instituição proponente da cooperação e verifica a aptidão da proposta de projetos para fins de aprovação a partir do “ROTEIRO PARA VERIFICAÇÃO DE ENQUADRAMENTO DE PROPOSTAS DE PROJETOS” (Quadro 3 do Item 3.5 do presente Manual).

55. Na análise de enquadramento, a ABC pode solicitar pareceres técnicos de Ministérios setoriais e de instituições especializadas na temática abordada pelo projeto (Universidades, Centros de Pesquisa, Institutos, etc.). No caso dos Ministérios setoriais, além do parecer técnico, buscar-se também a confirmação de que objeto do projeto coaduna-se com as prioridades governamentais. A adequação jurídico-formal dos atos complementares de cooperação que aprovam os projetos é verificada por intermédio de consultas realizadas pela instituição nacional que elaborou a proposta de projeto ao seu respectivo setor jurídico, nos termos da legislação em vigor, bem como consultas internas realizadas pela ABC junto aos setores competentes do Ministério das Relações Exteriores.

56. Quando a análise do formato do projeto indicar que o mesmo não está adequado a instituição proponente da proposta de cooperação recebe da ABC a relação dos pontos que demandam ajustes.

57. Quando o projeto é aprovado pela ABC, providencia-se comunicação formal do Governo brasileiro ao organismo internacional ou ao governo do país parceiro. Se o organismo ou agência internacional possui representação no país, essa comunicação é feita por meio de correspondência oficial do Ministério das Relações Exteriores ou diretamente pela ABC. Caso contrário, o projeto é encaminhado pela ABC ao organismo internacional ou governo do país cooperante por intermédio de uma Missão Diplomática ou Embaixada do Brasil no exterior, respectivamente. Em se tratando de proposta de projeto elaborada por órgão da administração pública federal, cabe observar os procedimentos específicos previstos em legislação.

58. Ao receber o projeto, o organismo ou agência internacional cooperante providencia sua análise. Para discutir o conteúdo do documento, organizam-se reuniões de trabalho entre a ABC, a instituição proponente e o organismo/agência internacional envolvido. No âmbito dessas reuniões, a instituição proponente apresenta os principais aspectos relacionados à proposta de projeto. Na dependência do debate entre as três partes identificadas acima, os projetos podem ser aprovados, aprovados com pendências a serem sanadas ou negados. Nos casos em que a agência bilateral estrangeira ou o organismo

<sup>4</sup> Recomenda-se iniciar um projeto por intermédio de uma fase preparatória (existem diferentes nomes utilizados pelos organismos/agências para essa etapa preliminar) quando se verificam as seguintes situações: escopo indefinido do(s) objetivo(s) a ser(em) alcançado(s) pela instituição nacional proponente; ausência de determinados pré-requisitos

internacional não disponha de representação no país, os comentários sobre o conteúdo e o enquadramento dos projetos são trocados por correspondências oficiais entre o Governo brasileiro e o parceiro cooperante externo. No caso específico da cooperação técnica recebida do exterior bilateral, esse ciclo pode sofrer variações devido às adaptações que refletem requisitos específicos dos diferentes sistemas de seleção e aprovação de projetos, próprios de cada agência estrangeira de cooperação internacional.

59. No contexto da análise de uma proposta de projeto, a ABC pode verificar a necessidade de consultar outras unidades do Ministério das Relações Exteriores para a verificação da coerência entre o tratamento de temas específicos tratados no conteúdo de propostas de projetos de cooperação internacional e a política externa brasileira, bem como no que diz respeito a cláusulas referentes a privilégios e imunidades, propriedade intelectual, dentre outros possíveis aspectos. No caso dos projetos de cooperação bilateral, outras áreas competentes do Ministério das Relações Exteriores são consultadas sobre as propostas de projetos. Por sua vez, no âmbito da cooperação descentralizada, modalidade que envolve projetos elaborados por Estados e Municípios, pode ser necessária consulta aos órgãos do Governo Federal afetos aos temas abordados nos documentos apresentados à ABC, de forma a identificar eventuais políticas públicas ou programas federais que eventualmente possam suprir a demanda. Paralelamente à tramitação da proposta de projeto, a ABC instrui e acompanha a tramitação do processo de aprovação formal do ato complementar de cooperação que respaldará a aprovação do projeto.

60. Concluída a etapa de negociação e aprovação do projeto e do ato complementar de cooperação que estabelece as obrigações afetas às suas respectivas partes signatárias, segue-se a etapa de assinatura. Para a assinatura de um projeto, preparam-se igual número de originais somente em língua portuguesa ou nesta e em uma das línguas oficiais utilizadas pelo cooperante externo, sendo que cada um dos originais será entregue para cada parte signatária. As versões em português são indispensáveis. Na cooperação técnica recebida multilateral, o número de originais depende do formato do ato complementar de cooperação adotado caso a caso entre o Governo brasileiro e o respectivo organismo internacional cooperante. Também há casos em que se prescinde de assinatura nos projetos, sendo sua aprovação formalizada por troca de correspondências oficiais. Na cooperação técnica recebida do exterior bilateral, devem assinar os documentos de projeto todas as instituições executoras nacionais, as agências estrangeiras de cooperação internacional e a ABC. Por sua vez, na cooperação técnica recebida multilateral, analogamente, devem assinar os documentos de projeto todas as instituições executoras nacionais, os organismos internacionais cooperantes e a ABC.

61. A assinatura de compromissos na esfera do Direito Internacional Público, ao qual se vinculam os programas de Cooperação Técnica Internacional, exige capacidade jurídica específica de ambas as partes signatárias. No caso dos organismos internacionais, costumeiramente assinam os seus respectivos Secretários-Gerais ou Representantes Residentes/Diretores no Brasil. No âmbito da cooperação técnica recebida do exterior bilateral, assinam, em geral, da parte do país parceiro, seus embaixadores no Brasil. Da parte do Governo brasileiro assinam autoridades que detenham instrumento de plenos poderes. Após as assinaturas, o ato complementar ao Acordo Básico é publicado na imprensa oficial, observados os prazos previstos na legislação vigente.

### 3.5 - CRITÉRIOS PARA ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DE PROJETOS

62. O enquadramento de uma proposta de projeto dá-se por meio da verificação de quatro critérios:

- 1) a caracterização do projeto como elegível para fins de cooperação técnica;
- 2) o enquadramento do projeto nas prioridades nacionais de desenvolvimento (a principal referência para essa análise é o Plano Plurianual do Governo Federal);
- 3) a compatibilidade com os documentos de programação estabelecidos entre o Governo brasileiro e o agente cooperante externo, que pode ser um organismo internacional ou uma agência internacional de desenvolvimento de um país parceiro; e
- 4) a consistência interna e qualidade do documento como peça de planejamento. Para colaborar na verificação desses quatro aspectos, a ABC conta com procedimentos padronizados para análise do formato e conteúdo dos projetos.

63. A verificação desses critérios baseia-se em um roteiro de quesitos pré-determinados utilizados pela ABC<sup>5</sup>, apresentados a seguir, concebidos com o objetivo de padronizar o enquadramento das propostas de projeto por parte do corpo técnico da Agência.

<sup>5</sup> Roteiro elaborado a partir de conceito original da Nota Técnica de Enquadramento de autoria de Márcio de Paula Fernandes.

## Quadro 3

## ROTEIRO PARA VERIFICAÇÃO DE ENQUADRAMENTO DE PROPOSTAS DE PROJETOS

I. CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO COMO AÇÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA:	
1.1- Se há transferência e absorção de conhecimento, tecnologia e experiências em bases não-comerciais.	Verifica-se se a proposta de projeto atende ao conceito e aos objetivos da atividade de Cooperação Técnica Internacional discriminados no Capítulo I deste documento.
1.2 - Se há desenvolvimento de capacidades.	<p>Nesse item, verifica-se se o projeto foi estruturado de forma que seus resultados (efeitos) venham gerar impacto verificável sobre a eficiência e eficácia da instituição executora no desempenho de suas funções, bem como possam aproximar esse desempenho do seu objetivo de desenvolvimento.</p> <p>A capacitação provida pelo projeto deve enquadrar-se em uma das seguintes alternativas: i) desenvolvimento de recursos humanos; ii) fortalecimento institucional sob o aspecto técnico. A capacitação a ser provida pela cooperação técnica deve ser capaz de gerar impactos positivos sobre o objetivo de desenvolvimento que pauta a ação da instituição proponente do projeto. Essa capacitação pode estar direcionada mais diretamente para a qualificação técnica da instituição proponente, bem como focalizar, em termos estratégico/sistêmicos, a revisão de processos gerenciais (capacidade de planejamento e gestão) e o aprimoramento do desempenho dos diferentes grupos de atores relacionados com o objetivo do projeto.</p> <p>A sustentabilidade e a obtenção de impactos positivos nas atividades de desenvolvimento de capacidades guardam relação direta com a habilidade da instituição proponente em definir uma estratégia de implementação que venha minimizar o grau de exposição do projeto a fatores exógenos, tais como circunstâncias de natureza institucional, técnica, social, ambiental, econômica ou política. A estratégia do projeto será importante, nesse sentido, como meio de verificação da presença, no projeto, de mecanismos que habilitem uma interação bem sucedida de diferentes atores e fatores, sem os quais o objetivo do projeto poderá até ser alcançado, porém com chance reduzida de gerar impactos positivos e alcançar a sustentabilidade esperada.</p> <p>Para que o desenvolvimento de capacidades seja sustentável na esfera do fortalecimento institucional, exige-se um conjunto propício de pressupostos. A análise desse aspecto verificará a disponibilidade dos seguintes elementos: i) coerência entre os objetivos do projeto e a missão da instituição proponente; ii) infra-estrutura organizacional apropriada; iii) estabilidade institucional da instituição proponente ou do grupo de instituições vinculadas à execução do projeto; iv) compromisso da instituição proponente do projeto com a sua futura implementação.</p>
2. ATENDIMENTO DAS DIRETRIZES DA ABC PARA O DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL:	
2.1 - Se a abrangência geográfica do projeto é significativa (Regiões geográficas brasileiras ou em todo o território nacional).	Verifica-se se o projeto pretende desenvolver atividades que venham causar impactos sócio-econômicos ou ambientais na região geográfica na qual está inserido, ou em todo o território nacional.
2.2 - Quais são os efeitos multiplicadores.	Verifica-se em que medida o projeto pretende gerar produtos que possam ser sistematizados e replicados por outras instituições, em outras partes do país e no exterior.
2.3 - Se há complementaridade com outros projetos.	Verifica-se se o projeto apresenta potencial de composição de seus produtos e resultados com os de outros projetos em fase de execução, independentemente da fonte externa cooperante ou da instituição executora envolvida.
2.4 - Se há duplicidade com outros projetos.	Verifica-se se o projeto não apresenta objetivos idênticos aos de outros projetos já em execução, independentemente da fonte externa cooperante envolvida (bilateral ou multilateral) ou da sua localização geográfica.





3. ORIENTAÇÃO PROGRAMÁTICA:	
3.1 - Se a proposta de projeto enquadra-se nas prioridades nacionais de desenvolvimento (PPA, políticas setoriais, etc.).	Verifica-se a compatibilidade dos objetivos do projeto com as prioridades nacionais de desenvolvimento definidas no Plano Plurianual em vigor e legislação específica.
3.2 - Se há atratividade (interesse potencial: técnico/ social/ambiental).	Verifica-se em que medida a necessidade do projeto foi devidamente justificada, a partir de uma comparação entre os problemas enfrentados pela instituição proponente do projeto e os impactos positivos e benefícios sócio-econômicos e ambientais que a cooperação irá proporcionar. Igualmente cabe analisar a capacidade de o projeto despertar interesse junto aos organismos e agências estrangeiras de cooperação internacional cooperantes, a partir de sua compatibilidade com as áreas temáticas que integram os programas de cooperação técnica desenvolvidos no país.
3.3 - Se os objetivos da proposta de projeto são compatíveis com os marcos programáticos negociados entre o Brasil, governos estrangeiros e organismos internacionais.	Verifica-se a compatibilidade dos objetivos do projeto com os mandatos institucionais dos organismos e agências estrangeiras de cooperação internacional e com os Marcos Programáticos e Documentos de Programação que o Governo brasileiro tenha negociado com as referidas instituições.
4. FORMATO E CONTEÚDO:	
4.1 - Adequação da proposta ao formato utilizado pelo organismo internacional no caso da cooperação técnica multilateral, ou adequação ao formato utilizado pela ABC para a cooperação técnica bilateral recebida do exterior.	Verifica-se se a seqüência de apresentação dos componentes do projeto coaduna-se com o formato de projeto acordado entre o Governo brasileiro e a contraparte externa cooperante.
4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:  a. Caracterização do problema;  b. Identificação dos beneficiários;  c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos);  d. Coerência da Estrutura Lógica;  e. Definição de indicadores ou metas;  f. Adequação da estratégia;  g. Definição do orçamento;  h. Articulação Institucional;  i. Adequação da contrapartida;  j. Sustentabilidade;  k. Riscos;  l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.	(a) Verifica-se a objetividade do texto do projeto na identificação do problema que justifica a elaboração e execução de um projeto de cooperação internacional para saná-lo ou reduzi-lo;  (b) Verifica-se como a instituição proponente abordou os seguintes aspectos relacionados aos beneficiários cogitados do projeto:  i) se o público-alvo (i.e. funcionários da instituição proponente, grupos populacionais, comunidades de produtores, etc.) participou do processo de identificação do problema que pautou a concepção do projeto;  ii) se o público-alvo participou do processo de identificação do(s) objetivo(s) e resultados esperados;  iii) em que medida as necessidades e interesses do público-alvo do projeto foram efetivamente considerados no(s) objetivo(s) do projeto e nos componentes da Matriz Lógica relacionados à avaliação de sua eficácia;  iv) em que medida a estratégia de implementação do projeto (ou sua metodologia de implementação) reflete essa consideração e prevê o envolvimento dos beneficiários em sua futura execução. Os beneficiários podem ser descritos em dois níveis: diretos e indiretos, conforme se segue:  Beneficiários Diretos: instituições que executam os projetos e que absorvem as experiências, metodologias, sistemas ou conhecimentos aportados e/ou desenvolvidos no âmbito dos projetos, bem como as pessoas físicas (individualmente ou em grupo) que são capacitados diretamente pelos projetos ou que usufruirão em primeira instância dos resultados gerados pela cooperação.  Beneficiários Indiretos: Qualificam-se como tal o público-alvo que passará a contar com melhores índices socioeconômicos e de qualidade de vida em função do impacto positivo gerado pelo desenvolvimento bem sucedido da cooperação internacional.  (c) Verifica-se:  i) a clareza do(s) enunciado(s) do(s) Objetivo(s). Os Objetivos devem



<p>(Continuação)</p> <p>4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:</p> <p>a. Caracterização do problema;</p> <p>b. Identificação dos beneficiários;</p> <p>c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos);</p> <p>d. Coerência da Estrutura Lógica;</p> <p>e. Definição de indicadores ou metas;</p> <p>f. Adequação da estratégia;</p> <p>g. Definição do orçamento;</p> <p>h. Articulação Institucional;</p> <p>i. Adequação da contrapartida;</p> <p>j. Sustentabilidade;</p> <p>k. Riscos;</p> <p>l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.</p>	<p>ser redigidos em períodos simples (não compostos). Os enunciados de Objetivos redigidos em períodos compostos geralmente reproduzem dois ou mais fins perseguidos pela instituição proponente (quando apenas um deveria ser elencado), ou, então, descrevem indicadores de avaliação do próprio projeto. Para evitar “objetivos compostos”, o enunciado deverá ser reduzido para um período simples e as informações excedentes redirecionadas para outros componentes do projeto;</p> <p>ii) o vínculo entre o(s) Objetivo(s) do projeto e o problema identificado pela instituição proponente na parte introdutória da proposta de cooperação;</p> <p>iii) o vínculo entre o(s) Objetivo(s) do projeto e o Objetivo Geral (ou de Desenvolvimento);</p> <p>iv) a objetividade e mensurabilidade dos Resultados. O enunciado de um Resultado deve também apresentar-se por meio de períodos simples (não compostos). O enunciado de um Resultado deve explicitar a capacidade adquirida a partir da ação do projeto, seja em termos de qualificação de recursos humanos, aprimoramento de uma infraestrutura técnica, institucional ou produtiva, ou a incorporação de um novo processo/prática. Esse ganho ou mudança deve ser passível de comprovação por meio do uso de indicadores; e</p> <p>v) a vinculação dos Resultados ao Objetivo do projeto. Os Resultados são pré-requisitos necessários para o alcance, em conjunto, do Objetivo do projeto.</p> <p>(d) Verifica-se a compatibilidade lógica existente entre o Objetivo Geral (ou de Desenvolvimento), Objetivos Imediatos (ou Específicos), Resultados (ou Produtos) e Atividades, respectivamente. Essa análise é realizada a partir do mecanismo inverso de causa e efeito:</p> <p>i) As Atividades geram Resultados/Produtos;</p> <p>ii) Os Resultados proporcionam as capacidades necessárias para viabilizar a mudança ou avanço pretendido pelo(s) objetivo(s) estabelecido(s) no projeto;</p> <p>iii) O alcance do(s) objetivo(s) contribui para materializar o cenário final definido pela instituição proponente (Objetivo Geral ou de Desenvolvimento).</p> <p>(e) Verifica-se a qualidade dos Indicadores e Metas presentes na Matriz Lógica do projeto. Os indicadores e suas metas devem ser redigidos de maneira que seja possível avaliar o progresso do projeto no alcance de seus Objetivos e Resultados, a partir da análise dos efeitos produzidos e impactos cogitados. Os Indicadores devem ser passíveis de mensuração, de forma tornar viável o processo de avaliação do projeto. Os Indicadores são elaborados para Objetivos e Resultados (Produtos), não para Atividades. Indicadores para Objetivos devem permitir verificar a efetividade da cooperação em termos do seu impacto. Já os indicadores de Resultados medem a eficácia da instituição executora na geração ou fortalecimento de capacidades necessárias para viabilizar as mudanças que irão superar ou equacionar o problema central que motivou a elaboração do projeto.</p> <p>(f) A análise da Estratégia do projeto envolve dois aspectos:</p> <p>i) como utilizar o projeto como um efetivo instrumento de mudança e de uso eficaz da cooperação internacional; e</p> <p>ii) como preparar a instituição proponente para as mudanças que advirão como consequência da ação da cooperação internacional.</p> <p>No tocante ao primeiro aspecto, verifica-se como a instituição proponente descreveu os passos principais que deverão ser implementados para atingir os objetivos do projeto. Nesse sentido, analisa-se se a estratégia de implementação do projeto apresenta um equilíbrio satisfatório na abordagem dos seguintes fatores: (i) uso racional do período de vigência do projeto; (ii) mobilização apropriada dos recursos técnicos, físicos e financeiros coloca-</p>
--	--



<p>(Continuação)</p> <p>4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:</p> <p>a. Caracterização do problema;</p> <p>b. Identificação dos beneficiários;</p> <p>c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos);</p> <p>d. Coerência da Estrutura Lógica;</p> <p>e. Definição de indicadores ou metas;</p> <p>f. Adequação da estratégia;</p> <p>g. Definição do orçamento;</p> <p>h. Articulação Institucional;</p> <p>i. Adequação da contrapartida;</p> <p>j. Sustentabilidade;</p> <p>k. Riscos;</p> <p>l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.</p>	<p>dos à disposição do projeto; e (iii) implementação de medidas de natureza administrativa e/ou institucional no âmbito interno e externo à instituição executora que dêem sustentação às atividades do projeto.</p> <p>Na análise da estratégia de implementação, verifica-se, ainda, como foram atribuídas funções específicas aos diversos atores envolvidos na execução do projeto, incluindo a interação entre suas atividades. O Cronograma de atividades do projeto, por sua vez, deve ser analisado a fim de verificar sua consistência com a estratégia de implementação. Com referência a esse segundo aspecto, analisa-se qual foi a estratégia concebida pela instituição proponente, com o objetivo de incorporar e utilizar os produtos gerados pela cooperação internacional como instrumentos de desenvolvimento, de maneira a constituir uma base segura de sustentação para novos padrões de desempenho e, assim, contribuir para a sustentabilidade geral do empreendimento.</p> <p>(g) Verifica-se, inicialmente, se o orçamento proposto é compatível com a natureza e quantidade dos insumos humanos e físicos identificados como necessários ao desenvolvimento do projeto. Analisa-se também a eventual ocorrência de super ou sub-dimensionamento nos diferentes componentes orçamentários (consultoria, viagens, equipamentos, etc.), além do equilíbrio que deve ser observado entre as referidas categorias de despesas.</p> <p>(h) Verifica-se como a instituição proponente descreveu as interfaces institucionais que eventualmente deverão ser estabelecidas a fim permitir a execução satisfatória das atividades do projeto. Essa articulação interinstitucional pode ocorrer desde o nível de planejamento das atividades do projeto, até a fase de execução operacional.</p> <p>(i) Verifica-se em que medida a contrapartida em espécie (recursos humanos, instalações, equipamentos, etc.) oferecida pela instituição proponente é pertinente para as futuras atividades do projeto, bem como se é apresentada em quantidade e qualidade suficientes.</p> <p>(j) Verifica-se na Estratégia e na Matriz Lógica do projeto as medidas previstas pela instituição proponente e as condições externas necessárias que viabilizem a durabilidade dos efeitos gerados pela cooperação internacional.</p> <p>(k) Faz-se uma comparação entre os riscos identificados na Matriz Lógica com a Estratégia apresentada pela instituição proponente para o desenvolvimento do projeto, com o objetivo de verificar se a instituição proponente concebeu medidas que minimizem o impacto de riscos potenciais, contribuindo, assim, para assegurar a sustentabilidade dos seus respectivos resultados. Os riscos podem ter duas origens: interna (incapacidade da instituição proponente satisfazer os pré-requisitos institucionais, técnicos e logísticos no correr do desenvolvimento do projeto) ou externa (impactos negativos de uma eventual instabilidade no ambiente externo do projeto, ou a ocorrência de ingerências imprevistas).</p> <p>(l) Verifica-se em que medida a instituição proponente demonstra ter condições de executar o projeto e absorver os conhecimentos e produtos da cooperação externa. Os principais elementos observados nessa análise são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) estabilidade institucional;</li> <li>ii) competência na área temática abordada pelo projeto;</li> <li>iii) recursos humanos com qualificação requerida e em número compatível com as necessidades do projeto;</li> <li>iv) infraestrutura operacional adequada.</li> </ul>
--	---

<p>4.3 - Elementos transversais:</p> <p>a. Contribuição da ação de cooperação para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável definidos pelas Nações Unidas, bem como de outras metas de desenvolvimento assumidas pelo Brasil em foros internacionais;</p> <p>b. Inserção de indicadores relacionados à igualdade de Gênero</p>	<p>(a) Verifica-se o alinhamento do(s) objetivo(s) e resultados/produtos da proposta de projeto de cooperação técnica a um ou mais objetivos de desenvolvimento sustentável definidos em foros internacionais dos quais o Brasil tenha participado.</p> <p>(b) Verifica-se na Estratégia e na Matriz Lógica do projeto a inserção de indicadores relacionados à igualdade de Gênero. O enfoque de Gênero é analisado sob uma perspectiva transversal às ações do projeto. Os marcos referenciais para essa análise são a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, bem como compromissos assumidos pelo Governo brasileiro em acordos internacionais.</p>
--	---

### 3.6 - DA ANÁLISE DE PRÉ-PROJETOS, PROJETOS E EMENDAS/REVISÕES

64. A cooperação técnica internacional conta, ao nível operacional, com basicamente três instrumentos: pré-projetos, projetos e emendas/revisões. Os referidos instrumentos contam com elementos comuns no escopo das metodologias existentes no campo da concepção e execução de projetos de cooperação técnica, como também apresentam particularidades que os distinguem em suas finalidades específicas. A correta noção dessas similaridades e distinções será essencial para uma análise eficiente da pertinência e adequação desses documentos.

65. A qualidade da análise técnica dos documentos recebidos pela ABC exerce papel crítico para viabilizar a meta de se promover relações de cooperação mais eficientes e eficazes entre o Brasil e seus parceiros externos bilaterais e multilaterais. Nesse sentido, todo o empenho deve ser feito nessa etapa inicial do ciclo de vida dos projetos de cooperação técnica. O presente item 3.6 trata, assim, especificamente da atividade de análise de projetos.

66. A análise dos instrumentos de cooperação técnica internacional é feita no sistema de informações da ABC, por meio dos roteiros padronizados de análise (“Notas Técnicas”). A intenção do presente item não é a de reproduzir - e muito menos o de substituir - o conteúdo dos quesitos que compõem as Notas Técnicas da ABC (procedimento formal e obrigatório da análise de uma proposta de projeto, conforme discriminado no item 3.5 da presente publicação), nem tampouco recapitular os procedimentos de tramitação já discriminados em outras partes do presente Manual, senão a de indicar orientações básicas para o momento da referida análise.

#### 3.6.1 - DA ANÁLISE DE UM PRÉ-PROJETO

67. Um Pré-projeto (contexto no qual se inserem, também, as Assistências Preparatórias), tem uma função limitada no tempo, qual seja, prover os requisitos técnicos essenciais que permitirão a elaboração e futura execução de um projeto de maior escopo. Para tanto, um Pré-projeto precisa apresentar objetivos e metas exclusivamente circunscritos ao referido processo de preparação de um empreendimento maior. Por sua vez, os insumos e recursos mobilizados para o Pré-projeto devem ser compatíveis com o grupo reduzido de atividades que se pretendem implementar. Não há sentido, portanto, que um Pré-projeto tenha a função de adiantar o início das atividades de um projeto de maior volume, sob qualquer argumento. Um Pré-projeto tem uma missão específica, ou seja, a de criar as bases necessárias para permitir à instituição proponente da cooperação elaborar o projeto (i.e. estudos, bases de dados, indicadores, arranjos inter-institucionais, diagnósticos, etc.), não lhe cabendo ser utilizada para adiantar a execução orçamentária de futuros programas.

68. A análise de um Pré-projeto não requer o mesmo nível de detalhamento exigido na preparação de uma Nota Técnica de um Projeto “pleno”. De todo modo, mesmo tratando-se o Pré-projeto de uma ação de curto prazo, alguns elementos mais gerais – e que envolvem indiretamente a fase principal – precisam ser considerados. Nesse sentido, os pontos que merecem maior atenção na análise de um Pré-projeto seriam os seguintes (OBS: sem prejuízo dos itens de análise exigidos na Nota Técnica/modelo Pré-Projeto da ABC):

- Justificativa: deve-se verificar se foi apresentado o perfil socioeconômico ou institucional do órgão/entidade ou região que seria beneficiário do projeto, conferir se o problema básico a ser equacionado/minimizado foi identificado explicitamente e confirmar se o texto do Pré-projeto apresenta uma descrição básica do projeto principal e dos seus resultados finais esperados. Esta seção da proposta de pré-projeto deve ser lida de forma a tentar identificar a resposta para a seguinte pergunta: “Qual o elemento motivador da elaboração do projeto?”. O texto estará satisfatório se apresentar uma resposta convincente, o que exigirá uma contextualização apropriada da matéria.

- **Objetivo e Resultados:** estes devem ser restritos à geração de conhecimentos e informações necessárias à elaboração do futuro projeto principal. Não são aceitos objetivos e/ou resultados abrangentes, que indicam que o plano de trabalho do Pré-projeto provavelmente irá além do prazo de vigência aprovado. Tendo em mente o Pré-projeto ter uma duração curta e servir como instrumento de preparação da instituição proponente da cooperação para a negociação de um projeto de maior vulto, os seus respectivos Resultados/Produtos normalmente se referem à elaboração de diagnósticos, seminários para recolhimento de subsídios e elaboração de estudos. Não seria próprio de um Pré-projeto prever extensas atividades de treinamento, implantação de sistemas de informação ou aquisição de equipamentos em larga escala.
- **Insumos e Orçamento:** estes devem ser quantificados e valorados de forma compatível com o plano de trabalho previsto para as atividades do Pré-projeto. Não se justifica a inclusão no orçamento de um Pré-projeto de recursos maiores do que o necessário para esta fase.
- **Matriz Lógica:** os indicadores de sucesso ao nível dos Resultados/Produtos devem se restringir às metas específicas propostas para a etapa de Pré-projeto, sem adiantar metas da futura fase principal.
- **Formato:** Na medida em que a proposta de Pré-projeto contemple os itens indicados acima, não há necessidade de a instituição proponente incluir informações adicionais que constem do modelo utilizado para a elaboração do projeto “pleno”. A qualidade da informação é o fator mais importante.

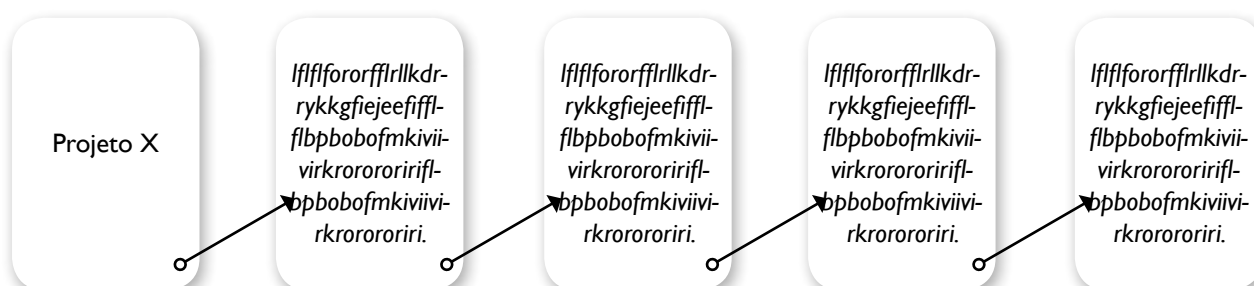
69. Cabe enfatizar que na análise do Pré-projeto deve-se, primeiramente, analisar o conteúdo de sua apresentação e justificativa, principalmente para obter noção clara do problema que gerou a busca de cooperação, quem pretende executar o projeto e o motivo pelo qual uma fase preparatória foi julgada necessária. Em seguida, deve-se verificar se o Objetivo do Pré-projeto efetivamente circunscreve-se à busca de resultados específicos, estritamente vinculados à obtenção dos conhecimentos necessários à preparação do futuro projeto e que não impliquem em adiantar atividades da futura fase principal. O próximo passo é o de analisar se os Insumos e o Orçamento, ou seja, se as despesas previstas para o Pré-projeto, são compatíveis e proporcionais ao conjunto de atividades contido na proposta. No âmbito específico da ABC, será feita pesquisa interna a fim de verificar a eventual existência de projetos já existentes em temas semelhantes, de forma a evitar duplicidades.

### 3.6.2 - DA ANÁLISE DE UMA PROPOSTA DE PROJETO

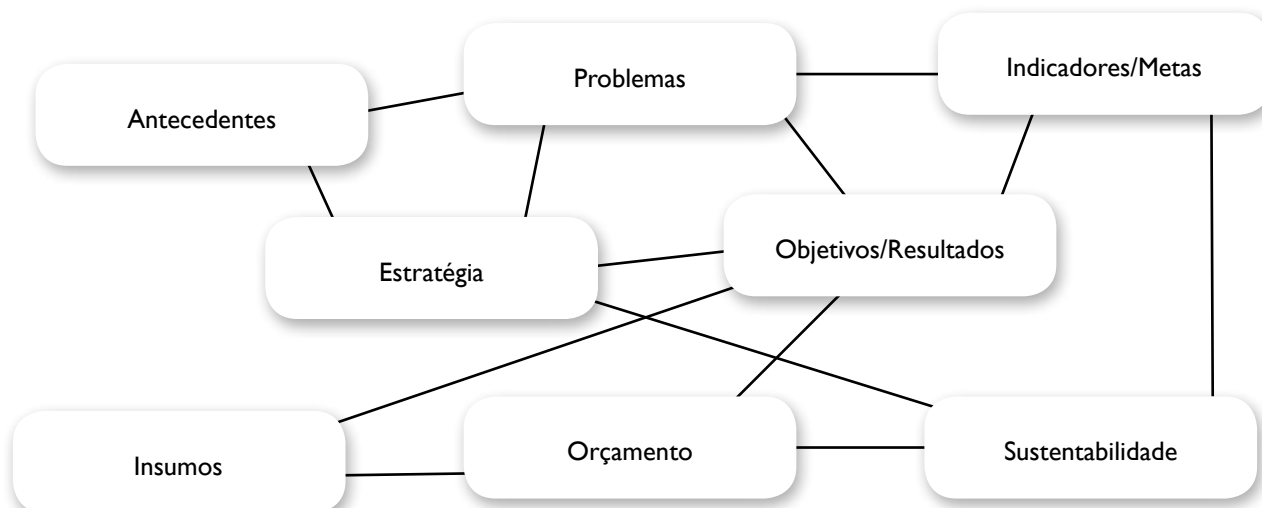
70. Durante a análise de um projeto, recomenda-se evitar uma leitura linear, de ponta a ponta do texto, como se este fosse constituído de apenas uma dimensão. Deve-se entender o projeto como uma relação orgânica entre diferentes componentes, cada qual com uma função individualizada porém em um contexto de interdependência. A leitura do projeto contempla uma análise tridimensional, na qual cada componente é verificado, inicialmente, em termos da qualidade intrínseca das informações nele contidas e, em seguida, em termos de sua coerência com as demais partes que integram a proposta.

71. O caráter multi-dimensional de um projeto explica-se pelo fato de os seus componentes não apresentarem um vínculo baseado na relação “item posterior depende/origina-se do item anterior” (visão linear). O que efetivamente tem lugar é uma relação cruzada de dependência entre os diferentes componentes/itens/capítulos de um projeto. Os desenhos

**Desenho I**  
**Forma incorreta de leitura de um projeto:**



**Desenho II**  
**Estrutura orgânica de um projeto / inter-dependência de componentes:**



**Quadro 4**  
**Análise dos Componentes de um Projeto**

Componentes	Conteúdos específicos a serem observados na análise:
Introdução	<p>A análise da parte introdutória do projeto deve contemplar a verificação da presença e clareza dos seguintes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se houve descrição suficientemente clara do ambiente socioeconômico, geográfico e/ou institucional no qual se insere o projeto;</li> <li>• Se houve clara identificação de um problema ou desafio;</li> <li>• Se a justificativa para a aprovação e execução do projeto é satisfatória;</li> <li>• Se a cooperação técnica tem algo efetivamente a oferecer para o equacionamento do problema identificado na introdução do projeto (ou seja, se prevê um real desenvolvimento de capacidades);</li> <li>• Se foram identificadas as instituições envolvidas direta ou indiretamente na condução do projeto;</li> <li>• Se o documento informa de forma satisfatória o alinhamento do projeto a programas públicos convergentes e sua eventual complementaridade a outros projetos de cooperação técnica;</li> <li>• Se o documento indica qual seria o cenário final esperado após a conclusão do projeto de cooperação técnica.</li> </ul>
Planejamento	<p>O componente de planejamento é ponto mais importante a ser analisado. A aprovação ou não de um projeto dependerá, fundamentalmente, dessa análise. Deverá ser verificado, nesse sentido, o conteúdo de dois elementos:</p> <p>1) Analisar a qualidade da Estrutura Lógica. Para tanto, cabe atentar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se os Objetivos são claros e foram escrito em um só período. Os objetivos não podem ter enunciados constituídos de frases com diversos períodos articulados (ex: “Desenvolver X visando a capacitar Y e assim habilitar a promoção de Z...”). Para verificar se o enunciado de um Objetivo está equilibrado, sugere-se cruzar a leitura do problema/desafio identificado na parte introdutória do projeto com a leitura dos seus res-</li> </ul>

	<p>pectivos Resultados/Produtos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo Geral do projeto normalmente guarda relação direta com a missão institucional do órgão/entidade proponente do projeto. Nesse sentido, o Objetivo Geral ultrapassa os limites das atividades do projeto e projeta-se para um horizonte de longo prazo. Em outras palavras, o Objetivo Geral aponta para um cenário ideal/desejado, que tem a função de servir de referência para o projeto específico.</li> <li>• Os Objetivos Imediatos/Específicos devem ser previstos de forma a serem necessariamente alcançados dentro de um limite de tempo, de recursos e de intervenções. Não é possível prever-se um Objetivo Imediato cujos limites não estejam dentro do espaço de responsabilidade e controle do órgão proponente do projeto. Um Objetivo Imediato não pode prever a implementação de políticas ou programas públicos. Os enunciados dos Objetivos não devem conter explicações ou adendos para “reforçar” seu entendimento. As referidas “explicações”, quando encontradas, são, na prática, “indicadores” que deveriam estar localizados na Matriz Lógica.</li> <li>• Os Resultados/Produtos têm que ser passíveis de comprovação por meio de metas físicas e qualitativas. Tanto melhor será um enunciado de um Resultado quanto mais ele descrever, explicitamente, uma capacidade aprimorada ou incorporada pelo público alvo do projeto.</li> <li>• A análise das Atividades pode ser feita de forma flexível. Entretanto, devem ser evitadas atividades que reproduzam rotinas de trabalho do órgão/entidade proponente do projeto (Ex.: “assessorar...”, “fazer a manutenção do sistema...”, “organizar reunião...” etc.). Cabe verificar se o conjunto das atividades permite materializar o Resultado/Produto.</li> </ul> <p>Estratégia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A estratégia (ou metodologia de implementação) tem a função de descrever os sucessivos momentos e intervenções que construirão os produtos finais do projeto. Nessa descrição inclui-se tanto o papel direto da instituição executora, como também de outras entidades e órgãos que deverão contribuir para as atividades do projeto. Igualmente deverão constar desse item as medidas institucionais e/ou normativas que assegurarão a futura sustentabilidade do projeto após sua conclusão.</li> </ul> <p>Análise de viabilidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Em alguns formatos de projetos, está presente item que trata da análise de viabilidade econômica, social e/ou ambiental do documento. Na maioria dos modelos/metodologias para a elaboração de projetos de cooperação técnica, essa análise não é uma exigência. De todo modo, se a proposta de projeto de cooperação técnica contemplar tal análise, o documento sem dúvida se caracteriza como mais completo.</li> </ul> <p>Análise de sustentabilidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A análise da sustentabilidade de seus resultados e efeitos pode constar como um item específico de um projeto ou ser parte integrante da “Estratégia/Metodologia”. Neste caso, avalia-se se foram ou não previstas (na proposta de projeto) e adotadas (já durante sua execução) pela instituição interessada na cooperação medidas administrativas e operacionais necessárias para manter a plenitude da eficiência e eficácia das novas capacidades e meios proporcionados pela ação de cooperação técnica.</li> </ul>
<p>Elementos operacionais:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Atividade de um projeto envolve despesas com contratos de bens ou serviços. Estes são os seus Insumos. Os Insumos são constituídos de consultorias (pessoas físicas/jurídicas), contratos, seminários, equipamentos e viagens.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Há que existir proporcionalidade entre a quantidade de insumos versus atividades e entre o custo dos insumos (i.e. Orçamento) versus sua quantidade.</li><li>• A tabela de Orçamento deve ser montada por ano (2013, 2014, 2015, etc.), e não por “Ano 1”, “Ano 2”, etc. Deve haver uma coluna com a totalização dos valores. Os componentes orçamentários devem contemplar sub-linhas orçamentárias. Não se pode aceitar a previsão de recursos sem a especificação de uma linha orçamentária específica.</li><li>• O Cronograma do projeto deve ater-se aos Objetivos e Resultados. Não é essencial um cronograma ao nível das atividades, pois este pode ser preparado quando da apresentação dos planos de trabalho anuais. A apresentação de diversos Resultados/Produtos com a mesma duração no cronograma constitui-se em erro de planejamento.</li></ul>
Matriz Lógica:	<ul style="list-style-type: none"><li>• A Matriz Lógica é parte essencial de um projeto. Não importa se é apresentada no corpo do projeto ou como um anexo. Sem a mesma não há como aprovar qualquer projeto. A Matriz Lógica é preparada com base nos Objetivos e Resultados/Produtos. Atividades não fazem parte de uma Matriz Lógica.</li><li>• A análise dos Indicadores é a parte central da Matriz Lógica: Para os Objetivos, devem ser previstos indicadores que comprovem as futuras mudanças geradas no ambiente geográfico/institucional/ populacional que foi objeto de intervenção do projeto e que irão sanar ou equacionar o problema/desafio identificado na parte introdutória do projeto. Estes são os indicadores de impacto (ou efetividade), pois pretendem descrever as consequências do projeto em termos de mudança do anti-go status quo. A sua verificação factual dependerá de avaliações externas pós-projeto.</li><li>• Já para os Resultados/Produtos, os indicadores devem comprovar quais capacidades foram desenvolvidas, absorvidas, transferidas ou disseminadas como requisito para materializar a mudança que irá sanar ou equacionar o problema/desafio que motivou a proposição da ação de cooperação. Esses indicadores de resultado, também chamados de indicadores de processo, enquadram-se nos limites de governabilidade da instituição executora do projeto.</li><li>• Os Meios de Verificação visam indicar referências físicas que colaborariam na avaliação do logro efetivo dos indicadores de sucesso.</li><li>• Uma última coluna comum a diversas metodologias de elaboração de projetos de cooperação técnica aborda a questão dos Riscos ou Pressupostos. Essa análise normalmente exige do órgão proponente do projeto a identificação de elementos internos e externos (principalmente estes últimos) que poderiam eventualmente prejudicar ou colaborar com o empreendimento. A análise dos riscos e/ou pressupostos é relevante como elemento adicional de avaliação das circunstâncias que contribuirão ou afetarão a futura sustentabilidade do projeto.</li></ul>
Anexos:	<ul style="list-style-type: none"><li>• Para projetos acima de 12 meses de vigência, não é necessário exigir Planos de Trabalho no momento de sua aprovação. Nesses casos, os Planos de Trabalho devem ser elaborados antes do início de execução de cada ano-calendário.</li><li>• Os termos de referência para fins de contratação de consultoria devem ser anexados ao dossiê do projeto cumulativamente, na medida em que sejam elaborados e aprovados entre as partes cooperantes.</li><li>• Na eventualidade de aquisição de bens e equipamentos, a instituição executora nacional deverá manter registro contendo a identificação do</li></ul>



	<p>bem ou equipamento, especificações técnicas, local de aquisição, quantidade e valor unitário.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Outros anexos relevantes podem incluir: modelos de instrumentos de parceria; avaliações pré-projeto; linhas de base (dados e estatísticas) para fins de avaliação futura de efetividade do projeto, etc.</li> </ul>
--	---

### 3.6.3 - DA ANÁLISE DE PROPOSTAS DE EMENDAS/REVISÕES

72. No âmbito da cooperação técnica multilateral, uma Emenda/Revisão de um ato complementar de cooperação técnica tem a função de alterar, em função de uma necessidade específica e devidamente fundamentada, o conteúdo de um projeto de cooperação técnica ou das obrigações de suas partes signatárias. Portanto, a análise de Emendas/Revisões deve localizar qual o elemento adicional que justifica a alteração do projeto original. Esse elemento novo pode estar localizado no ato complementar de cooperação técnica ou no documento de projeto. Quando da leitura da proposta de Emenda/Revisão, é essencial ter em mãos a versão imediatamente anterior do projeto, a fim de melhor identificar as alterações propostas em relação ao seu desenho original, em seus diferentes aspectos (i.e. Estrutura Lógica, responsabilidade das partes, orçamento, etc.).

**Quadro 5**  
**Cooperação Técnica Multilateral – Natureza das Revisões**

Natureza das Revisões	Aplicabilidade	Requisitos
Obrigatórias	Consolidação contábil anual dos projetos.	Assinatura da Revisão pelo Organismo Internacional cooperante.
Substantivas	Alterações na Estrutura Lógica, orçamento ou vigência dos projetos.  Incorporação ou substituição de instituições executoras nacionais.	As partes signatárias originais devem se pronunciar, por escrito, a favor da aprovação da minuta de Revisão.  Relatórios de Progresso devem estar atualizados.  Não podem existir pendências no âmbito do controle interno.  Assinatura da Revisão pela Instituição Executora Nacional, pela ABC e pelo Organismo Internacional cooperante.
Simplificadas	Prorrogações de curto prazo na vigência dos projetos.	Assinatura da Revisão pela Instituição Executora Nacional, pela ABC e pelo Organismo Internacional cooperante.  Faculta-se a assinatura da Revisão somente pelo organismo internacional, caso assim negociado entre as partes signatárias do projeto quando ainda da negociação do documento, sob a condição obrigatória de haver aprovação da minuta, por escrito, pela Instituição Executora Nacional e ABC, respectivamente.
Finais	Encerramento formal dos projetos.	Prestação de contas final aprovada pela Instituição Executora Nacional.  Assinatura da Revisão pela Instituição Executora Nacional, pela ABC e pelo Organismo Internacional cooperante.

73. Se o objeto da Emenda/Revisão pretende alterar somente cláusulas do ato complementar de cooperação técnica ou de componentes de um projeto, há que se verificar se tais modificações terão impacto sobre a capacidade de a instituição executora nacional continuar a implementar o projeto consistentemente, ou se a repactuação de alguma cláusula formal



aportará consequências negativas ao mesmo. Por exemplo: a redução do prazo de vigência pode significar o abandono de diversas metas previstas para o projeto, comprometendo o alcance final e a sustentabilidade do(s) objetivo(s) originalmente proposto(s). Outro exemplo seria a supressão de responsabilidades de alguma das partes signatárias do instrumento de cooperação, em temas que criem risco de comprometimento da gestão do projeto e/ou da transparência sobre o acompanhamento e avaliação desta última. Ao contrário, quando a modificação localiza-se na parte técnica, há que se verificar a eventual necessidade de igualmente serem alteradas cláusulas do ato complementar de cooperação técnica internacional que sustenta juridicamente o projeto.

74. No que diz respeito às modificações que se pretendem providenciar à parte técnica dos projetos, a análise da Emenda/Revisão deve contemplar dois momentos: na primeira fase, identificar quais componentes estão sendo alterados e se estes explicitam as alterações frente ao projeto original ou à Emenda/Revisão imediatamente anterior, caso exista. As indagações seriam, assim, as seguintes:

- Pretende-se alterar a Estrutura Lógica do projeto?
- Pretende-se alterar a composição ou natureza de seus Insumos?
- Pretende-se alterar o seu Orçamento?
- Pretende-se alterar a sua Vigência?
- Pretende-se alterar seus Indicadores e metas físicas?

75. As indagações listadas acima, vale dizer, não substituem os quesitos da Nota Técnica da ABC que devem ser regularmente verificados quando da análise de Emendas ou Revisões de projetos. Importante ressaltar que os Objetivos Imediatos/Específicos de um projeto não podem ser modificados por Emendas/Revisões. Por sua vez, Resultados/Produtos não podem ser substituídos por novos enunciados. Habilita-se, no máximo, que um Resultado/Produto original seja cancelado, desde que sob fundamentada justificativa. Um novo Resultado/Produto pode ser adicionado ao projeto, desde que em base cumulativa. Este último critério se aplicaria igualmente para as Atividades de um ou mais Resultados/Produtos de um projeto sob processo de Emenda/Revisão.

76. A segunda parte da análise técnica de uma Emenda/Revisão envolve a verificação de coerência entre os seus respectivos componentes, a saber:

- i. A inclusão de um novo Resultado/Produto foi refletida na Estrutura Lógica e na Matriz Lógica?
- ii. A inclusão de um novo Resultado/Produto foi refletida nos Insumos?
- iii. A inclusão de um novo Resultado/Produto foi refletida no Orçamento?
- iv. A inclusão de um novo Resultado/Produto foi refletida na matriz de Indicadores?
- v. A inclusão de novas Atividades foi refletida na Estrutura Lógica, Insumos e Orçamento?
- vi. A previsão de novas metas é compatível (ou seja, viável) com o desempenho anterior do projeto?
- vii. A previsão de novos recursos financeiros reflete a incorporação de novas metas, novos Resultados/Produtos ou a ampliação de metas pré-existentes?
- viii. A previsão de novos recursos financeiros foi refletida na composição dos Insumos?
- ix. A previsão de novos recursos para o período remanescente do projeto é compatível com a média histórica de desembolsos das fases precedentes de execução?
- x. A fonte orçamentária dos novos recursos financeiros foi explicitada no projeto?
- xi. A alteração da vigência do projeto (para mais ou para menos) foi refletida em seu cronograma de execução?
- xii. A alteração da vigência do projeto (para mais ou para menos) foi refletida em sua Matriz Lógica (indicadores e metas)?

77. A análise, pela ABC, de uma proposta de Emenda/Revisão de projeto tem como pré-requisitos: i) adimplência na manutenção de dados atualizados sobre a execução do projeto nos sistemas de informação operados pela ABC; ii) apresentação de relatório de progresso atualizado.

78. Projetos em fase adiantada de execução, ou seja, que já cumpriram mais de 50% de sua vigência, somente devem contar com Emendas/Revisões que contemplem ajustes finos. Alterações que pretendam incorporar novas metas, insumos e orçamento em volumes expressivos se comparados ao perfil original do projeto, não devem ser aprovadas, dado o risco de descaracterização dos objetivos originais da cooperação e, ainda, pela dificuldade que seria criada para se processar a futura avaliação dos seus resultados finais. Nesses casos, recomenda-se a aprovação de um projeto novo, complementar ao que já está em curso. No caso da cooperação técnica recebida do exterior bilateral, uma revisão de projeto deve ser discutida por todos os parceiros envolvidos e deve utilizar instrumentos definidos juntamente com a agência estrangeira de cooperação internacional parceira, observados os eventuais requisitos das instituições executoras brasileiras.



# 4

## EXECUÇÃO DE PROJETOS

### 4.1 - OPERACIONALIZAÇÃO DE UM PROJETO

79. No âmbito da cooperação técnica multilateral, todo projeto requer a identificação de uma instituição executora, obrigatoriamente pessoa jurídica, seja ela de qualquer natureza (setor público, instituição representativa do setor produtivo ou não-governamental). Por sua vez, na cooperação técnica recebida do exterior bilateral, a instituição executora deve necessariamente ser uma instituição pública, tendo em vista a cooperação envolver uma relação de intercâmbio entre os governos de dois países. Ainda na fase de negociação do projeto, a instituição proponente deve indicar à ABC quem atuará como Diretor(a) Nacional<sup>6</sup> e Coordenador(a)<sup>7</sup> do projeto, conforme determina a legislação brasileira.

80. Como regra geral, os projetos são implementados por apenas uma instituição executora. Entretanto, podem existir situações em que se justifica a presença de mais uma instituição na condução das atividades de um projeto. Nesses casos, estabelece-se uma parceria entre a instituição que será responsável pelo planejamento e coordenação geral do projeto, a qual mantém para si a denominação de instituição executora, e uma segunda instituição que atuará como agente implementador do projeto. Na cooperação técnica recebida do exterior bilateral, essas instituições recebem a designação de “co-executoras”. Excepcionalmente, poderão atuar mais de um agente implementador, desde que justificável e observadas as condições descritas no sub-item I (“Parâmetros Gerais”) do item 3.3 (“Parâmetros para a Elaboração de Projeto”) deste documento. Quando houver previsão de execução compartilhada, a estratégia de implementação do projeto deverá definir com clareza o papel específico a ser desempenhado pelas instituições nacionais que pretendem atuar em conjunto em busca de um objetivo comum.

81. A execução compartilhada de projetos apresenta dois modelos básicos:

a) Horizontal, em que duas ou mais instituições se responsabilizam pelo planejamento conjunto das atividades do projeto e pela obtenção dos seus objetivos, a partir de uma divisão de tarefas;

b) Vertical, em que uma instituição atua na direção-geral do projeto e outra assume o papel de agente implementador<sup>8</sup>.

82. A participação de uma instituição de terceira origem associada ao órgão ou entidade executora original como agente implementador do projeto no modelo “vertical” não deve ser confundida com a subcontratação de instituições para a realização de atividades específicas de um projeto. Um agente implementador tem corresponsabilidade pela execução de determinado componente do projeto (ver Quadro 2 do item 3.3 do presente Manual).

83. Quando se verifica a atuação de mais de um agente implementador, cada um deve responsabilizar-se por atividades que contribuam para atingir os objetivos do projeto. Essa instituição não é ressarcida das despesas incorridas a título de serviços prestados. A fim de preservar a consistência do planejamento dos projetos e a eficiência de sua coordenação ao nível operacional, recomenda-se a indicação de um único agente implementador nos casos em que a instituição executora não venha a assumir diretamente essa função. Já no caso de contratos de consultoria, as instituições contratadas para atuar no projeto são responsáveis somente pela obtenção dos produtos especificados nos respectivos Termos de Referência. O uso de contratos de consultoria deve ser restrito e compatível com os parâmetros estabelecidos no Quadro 2 do item 3.3 deste Manual.

<sup>6</sup> Diretor Nacional: Pessoa com necessário vínculo funcional e/ou profissional com a instituição nacional executora. Se o projeto for executado por órgão da administração pública, cabe observar os requisitos desse posto e suas respectivas responsabilidades conforme a legislação em vigor.

<sup>7</sup> Idem ao Diretor Nacional.

<sup>8</sup> Um arranjo similar ao arranjo Vertical da cooperação multilateral é o mais recomendado na cooperação bilateral. No lado brasileiro, uma instituição executora brasileira que foi a proponente do projeto, realiza suas próprias contribuições técnicas e também atua como coordenadora e líder das co-executoras, que contribuirão ao projeto com aportes específicos conforme seu mandato. Em poucos casos, dependendo da natureza do projeto, é possível que a instituição coordenadora execute poucas ou nenhuma atividade puramente técnica e que conte com uma ou mais instituições executoras para sua implementação.

84. A instituição executora deve indicar o grupo de funcionários que receberá a atribuição de executar o projeto, a partir de uma cadeia de posições delegadas de responsabilidade, conforme o exemplo a seguir: Diretor(a) Nacional, Coordenador(a) e Subcoordenadores ou Gerentes para componentes específicos do projeto. Quando a execução de um projeto envolve a atuação de profissionais de mais de uma instituição, o projeto deve contar com organograma que explicita a estrutura hierárquica e níveis de responsabilidade e de decisão do projeto e as atribuições específicas de cada ator envolvido. Além dos responsáveis pela gestão direta do projeto, a instituição executora pode indicar, complementarmente, dentre os seus próprios quadros, profissionais especializados para supervisionar atividades específicas de interesse relevante para o projeto, a exemplo da preparação de publicações, organização de treinamentos, a especificação de equipamentos, etc.

85. A relação completa das responsabilidades da instituição executora deve ser discriminada nos atos complementares aos Acordos-Básicos de cooperação técnica que dão sustentação formal à aprovação e execução de programas e projetos.

86. Após as etapas de concepção, negociação e aprovação, o projeto entra em execução. O êxito do projeto dependerá do uso correto dos instrumentos de planejamento de suas atividades e da observância de boas práticas de gestão por parte de sua Direção e Coordenação, respectivamente, conforme indicado a seguir:

I. A futura instituição executora deve dispor de um projeto adequadamente desenhado que inclua, necessariamente, uma série de componentes já tratados em outros itens deste manual, conforme se segue:

- definição do problema (ou desafio/opportunidade) a ser objeto de intervenção;
- objetivos claros e Resultados/Produtos verificáveis;
- justificativa;
- metodologia/Estratégia de implementação/condições de Sustentabilidade;
- discriminação dos insumos (i.e. consultorias, treinamentos, equipamentos, serviços, etc.);
- orçamento (anualizado e distribuído por componentes e linhas orçamentárias);
- cronograma de execução;
- Matriz Lógica (correlação entre os Objetivos, Resultados, Indicadores, Metas, Meios de Verificação e Pressupostos/Riscos); e
- discriminação das contribuições não-financeiras da instituição executora do projeto (e.g. equipe de gestão do projeto, infraestruturas físicas, parcerias institucionais, etc.).

II. A futura instituição executora deve indicar os indivíduos responsáveis pela coordenação do projeto, com dedicação em tempo integral, não sendo recomendável sua acumulação com outras responsabilidades. Quanto à Direção nacional do projeto, a exclusividade não é um pré-requisito, tendo em vista que os indivíduos que exercem essa função podem eventualmente responsabilizar-se por mais de um projeto ou programa dentro de sua instituição de origem.

III. A pessoa encarregada da coordenação do projeto deve ter sempre à mão a Matriz Lógica do projeto, o seu Plano de Trabalho e o Cronograma, estando consciente do vínculo horizontal que existe entre os mesmos. Esses três componentes atuam como instrumentos práticos de planejamento e ação operacional. Em primeiro lugar, asseguram que a coordenação do projeto tenha correta percepção do caráter temporário da cooperação. Em outras palavras, a cooperação internacional deve ser planejada para ter um começo, meio e fim. Em segundo lugar, os referidos instrumentos balizam o trabalho da coordenação de maneira que as atividades sejam desenvolvidas dentro dos prazos estabelecidos, que os produtos e resultados sejam gerados na qualidade esperada e que os objetivos sejam atingidos na extensão prevista.

IV. A Matriz Lógica (ou Marco Lógico) é um dos principais instrumentos de apoio à coordenação de um projeto. Nela estão interrelacionados os Objetivos, Resultados, Indicadores de Sucesso, Metas, Meios de Verificação e Pressupostos/Riscos. A Matriz Lógica deve ser utilizada pela coordenação do projeto em todas as etapas de sua execução, desde para os fins de sua gestão baseada em resultados, como para balizar a elaboração periódica dos relatórios de progresso e nos exercícios de avaliação, quando deverá ser mensurado o alcance dos seus respectivos resultados e objetivos.

V. As pessoas responsáveis pela Direção e Coordenação do projeto, bem como a equipe de apoio à sua gestão, devem ter claro para si que o maior sucesso possível no exercício de suas funções culmina na conclusão bem sucedida da ação de cooperação. Um projeto bem sucedido é o que se extingue no momento em que suas mudanças, transformações e efeitos sobre o problema/desafio/opportunidade inicialmente identificado tenham sido plenamente atingidos junto aos beneficiários principais da ação de cooperação técnica, sem necessidade de prorrogações.

VI. Às pessoas responsáveis pela Direção e Coordenação do projeto foram confiadas metas a serem atingidas em

determinado período de tempo, bem como disponibilizados recursos físicos e financeiros para sua materialização. A competência das pessoas responsáveis pela Direção e Coordenação do projeto se medirá, nesse sentido, pela sua capacidade de conduzir o projeto tendo como eixo de atuação as ações necessárias para a efetivação dos seus respectivos resultados. Nesse ambiente “interno” do projeto, as pessoas responsáveis pela sua Direção e Coordenação detêm total domínio (e responsabilidade) sobre uma cota específica de recursos humanos, físicos e financeiros requeridos para conduzir os processos necessários à geração de produtos que constituirão a base da mudança preconizada no(s) objetivo(s) da iniciativa de cooperação técnica internacional.

VII. No que diz respeito, por sua vez, ao ambiente “externo” ao projeto, igualmente requer-se das pessoas responsáveis pela sua Direção e Coordenação ações de iniciativa e de eficiência gerencial que permitam manter sintonia entre o planejamento e execução das atividades de cooperação e a dinâmica institucional, social e econômica que circunscrevem o projeto. Nesse sentido, as pessoas responsáveis pela Direção e Coordenação do projeto devem estar atentas às interfaces que precisam ser estabelecidas com outras instituições para viabilizar o êxito da cooperação, pois muitas vezes suas atividades não se restringem ao ambiente interno da instituição executora. Apesar das dificuldades naturais para se articular instituições com níveis hierárquicos ou com naturezas institucionais distintas, a Direção e a Coordenação de um projeto devem valer-se da neutralidade intrínseca dos programas de cooperação técnica para promover ditas sinergias.

VIII. A propósito da sustentabilidade dos efeitos de uma iniciativa de cooperação técnica é comum que uma instituição proponente de um projeto, ao elaborá-lo, concentre suas atenções somente na identificação do problema a ser enfrentado, nos objetivos a serem alcançados e nos insumos e recursos que precisarão ser mobilizados, deixando para segundo plano a avaliação do ambiente circundante e nos fatores externos que serão críticos para viabilizar a execução das atividades do futuro projeto e a preservação dos seus resultados e efeitos. Os fatores indicativos de sustentabilidade dos efeitos de um projeto de cooperação técnica podem assumir diferentes naturezas:

- (i) institucionais (grau de mobilização, envolvimento e comprometimento de agentes públicos federais, estaduais ou municipais, além de parcerias que seja necessário firmar com distintos atores públicos e da sociedade civil, conforme o caso);
- (ii) econômicos (acesso a mercados, disponibilidade de rotas de escoamento, acesso a mecanismos de financiamentos público ou privado, criação de novas rubricas orçamentárias em programas públicos para exercícios futuros, acesso a serviços de assistência técnica continuada ou fontes de tecnologia para agregação de valor, etc.);
- (iii) sociais (grau de conscientização e de mobilização da sociedade, grau de participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, etc.) e
- (iv) ambientais (grau de racionalidade no uso de recursos naturais, grau de cumprimento da legislação; acesso a fontes de tecnologia, etc.).

IX. Os elementos/fatores de sustentabilidade de uma proposta de projeto podem ser verificados em dois pontos específicos de um projeto:

- (i) na Estratégia de Implementação, quando a instituição proponente do projeto descreve as providências internas (institucionais) e externas (celebração de parcerias com outros órgãos e entidades relevantes) para assegurar o acesso aos meios técnicos, institucionais e financeiros necessários para habilitar a preservação das novas capacidades proporcionadas pela ação da cooperação técnica e evitar a incidência de riscos oriundos de fatores externos à execução do projeto;
- (ii) na Matriz Lógica do projeto, ao se fazer uso dos Indicadores associados a Resultados ou Produtos a fim de avaliar em que medida os distintos elementos conformadores da capacidade (pré-existente ou nova) desenvolvida a partir da absorção de conhecimento aportado pelo projeto demonstram ter a solidez necessária para atuar como plataforma para uma atuação autônoma do seu público-alvo no tema focalizado pela ação de cooperação técnica.

X. Outro ponto importante a ser observado são os fatores exógenos que podem influir negativamente no seguimento de um projeto. Problemas institucionais devem ser mantidos afastados da condução de um projeto, inclusive para evitar que a sua Direção procure utilizar a cooperação internacional como meio para solucionar dificuldades institucionais em detrimento do objeto definido para a ação de cooperação técnica. Se esses problemas acabarem por contaminar as atividades do projeto e não puderem ser sanados a partir dos instrumentos de governança à disposição das partes cooperantes, o projeto poderá ser objeto de suspensão ou cancelamento.

XI. Além da condução pautada nos instrumentos identificados acima (Projeto, Planos de Trabalho e Matriz Lógica), a Direção e a Coordenação de um projeto devem se preocupar com o acompanhamento e avaliação (ver itens 4.3, 4.4 e 4.5 adiante), os quais permitem aos demais parceiros da cooperação ter conhecimento substantivo sobre o progresso do projeto, bem como servirão de fonte de informação sobre eventuais desvios ou inconsistências e para a tomada de providências para as correções necessárias.

XII. Dentre os motivos que podem justificar a suspensão de um projeto incluem-se:

- o descumprimento das cláusulas pactuadas no instrumento de cooperação técnica internacional que aprovou o projeto;
- utilização dos recursos em desacordo com o objetivo constante no documento de projeto;
- interrupção das atividades do projeto, em razão da indisponibilidade de recursos previstos em seu orçamento;
- inadimplência na apresentação dos relatórios de progresso nos prazos estabelecidos;
- baixo desempenho operacional e técnico em um período superior a doze meses de implementação;
- interrupção das atividades do projeto sem a devida justificativa;
- inobservância da legislação nacional aplicável aos projetos de cooperação técnica internacional.

## 4.2 - DIREÇÃO E COORDENAÇÃO DOS PROJETOS

87. As duas principais funções executivas na condução de um projeto são a Direção e a Coordenação. O/A Diretor(a) Nacional e o(a) Coordenador(a) do Projeto devem manter vínculo funcional ou profissional com instituição executora do projeto. As principais funções de um(a) Diretor(a) Nacional envolvem a representação da instituição executora perante a ABC e o agente cooperante externo (bilateral ou multilateral), a gestão do projeto sob os seus mais diferentes aspectos (administrativa, orçamentária, financeira, contábil e patrimonial) e a respectiva prestação de contas. Responsabilidades específicas encontram-se discriminadas em legislação própria sobre a matéria.

88. No tocante ao indivíduo responsável pela Coordenação, igualmente com obrigação de ser vinculado à instituição executora, este detém uma posição chave em todo o processo de cooperação. Nesse sentido, exige-se para esse posto qualificação especial, que inclui liderança, organização, capacidade de articulação, respaldo institucional e credibilidade. O/A Coordenador(a) pode montar um comitê de gestão para o caso de a instituição executora incorporar ao projeto um ou mais agentes implementadores. Tais equipes não podem ser contratadas por meio dos projetos de cooperação técnica quando estes forem financiados por recursos públicos.

89. As principais funções de um(a) Coordenador(a) Nacional envolvem a substituição do(a) Diretor(a) Nacional em suas ausências e impedimentos, o auxílio ao/a Diretor(a) Nacional na gestão do projeto, a elaboração de planos de trabalho e dos subsequentes relatórios de progresso, além da promoção de articulações inter-institucionais necessárias ao desenvolvimento do projeto. Tal qual como ocorre com o/a Diretor(a) Nacional, responsabilidades específicas do(a) Coordenador(a) Nacional encontram-se discriminadas em legislação própria sobre a matéria. Recomenda-se o estabelecimento de uma estrutura de gestão do projeto antes de seu início e registrada no documento de projeto. A referida estrutura deve contar com dois ou três níveis de responsabilidade, sendo o nível superior de cunho mais político, o intermediário de coordenação e o inferior de caráter técnico. A estrutura de gestão deve buscar definir responsabilidades, funções, fluxo de comunicação, e clareza sobre a atuação dos especialistas das agências estrangeiras de cooperação ou de organismos internacionais.

## 4.3 - ACOMPANHAMENTO

90. A coordenação do projeto não deve preocupar-se, apenas, em cumprir com o cronograma de atividades e pôr em prática os planos de trabalho. Deve igualmente estar atenta aos aspectos qualitativos que envolvem o desenvolvimento do projeto. A coordenação de um projeto deve buscar aplicar uma metodologia prática e sistemática de análise do desempenho do projeto, que permita comparar a geração de resultados/produtos com os efeitos da cooperação cogitados em seus respectivos objetivos.

91. Para acompanhar o desenvolvimento da cooperação técnica e verificar a geração dos produtos e o cumprimento dos seus respectivos objetivos, a ABC e o organismo internacional cooperante ou agência estrangeira de cooperação internacional devem realizar visitas aos locais em que as atividades práticas do projeto são desenvolvidas, bem como reuniões previstas no Plano Operacional Anual (ou documento equivalente), no âmbito das diferentes instâncias da estrutura de gestão, com o objetivo de discutir o seu respectivo progresso, subsidiadas por relatórios e demais fontes de informação que possam derivar da aplicação de metodologias específicas de análise de desempenho.

## 4.4 – RELATÓRIOS

92. A instituição executora deve apresentar formalmente à ABC e ao organismo ou agência internacional cooperante pelo menos 1 (um) Relatório de Progresso ao ano. Para projetos de cooperação técnica multilateral o procedimento padrão envolve a elaboração do relatório por intermédio dos dados inseridos no sistema SIGAP. Em situações específicas, o relatório de progresso poderá ser apresentado por meio escrito. A consolidação de um relatório de progresso deve ser feita até o dia 28/02 do ano subsequente ao exercício a ser relatado. No caso de atrasos, tal consolidação deve ser dada, no máximo,

até uma semana antes da realização da reunião de acompanhamento, quando o progresso do projeto é objeto de discussão entre a instituição executora, a ABC e o organismo ou agência internacional cooperante.

93. No Quadro 6 a seguir, apresentam-se orientações sobre como proceder no tocante à leitura de um Relatório de Progresso ou de um Relatório Final. A análise de ambos os documentos deve ser distinta, dado que a função de um Relatório de Progresso é a de registrar o grau de desenvolvimento de um projeto em um dado período específico de tempo. Para tanto, dentre os elementos indispensáveis que devem compor um relatório incluem-se o registro do cumprimento do cronograma de atividades e do Plano de Trabalho para o período analisado, a execução orçamentária, a eficiência da equipe de coordenação e a incidência de fatores externos favoráveis ou desfavoráveis. A análise de um Relatório Final, por sua vez, não deve se concentrar nos elementos descritivos das atividades do projeto recém-concluído, mas nos quesitos analíticos que permitem indicar se o projeto teve impacto sobre o seu público-alvo, se justificou o investimento realizado pela cooperação internacional e se os seus resultados finais são sustentáveis.

### Quadro 6 Análise de Relatórios

Elementos a serem observados na análise de Relatórios de Progresso:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O relatório deve precisar o período coberto pelas suas informações e ser cumulativo com etapas anteriores.</li> <li>• Os relatórios podem ser aceitos em formatos diversos, desde que apresentem, no mínimo, as mesmas informações constantes dos modelos adotados pela ABC. No caso de projetos desenvolvidos no âmbito da cooperação técnica com organismos internacionais, o formato padrão é aquele contido no sistema SIGAP.</li> <li>• A análise deve verificar se o texto do relatório informa sobre as providências que foram tomadas pela instituição executora para atender as recomendações, sugestões e pendências constantes do relatório anterior, no caso de não se tratar do primeiro relatório do projeto.</li> <li>• Se as pendências não resolvidas referem-se a medidas recomendadas em relatórios de auditoria ou a situações enquadráveis nos casos de suspensão do projeto previstas em legislação, deverá ser processada a interrupção de suas atividades. A presença de informações que indiquem eventual irregularidade administrativa, financeira ou patrimonial enseja comunicação aos órgãos de controle.</li> <li>• A análise do relatório de progresso deve verificar se as informações prestadas pela instituição executora guardam relação direta com os objetivos, resultados, produtos e metas do projeto. O registro de atividades cotidianas da instituição executora não devem integrar os relatórios de progresso. Caso se verifique tal inadequação, será necessário revisar e rerepresentar o relatório.</li> <li>• Relatórios de progresso de maior qualidade são aqueles que buscam equilibrar a parte descritiva das atividades implementadas com uma auto avaliação qualitativa dos resultados obtidos no espaço de tempo coberto pelo documento. A parte descritiva do projeto deve utilizar como guia a Estrutura Lógica do projeto (Objetivos e Resultados/Produtos), em articulação com a matriz de indicadores. Um relatório de progresso insatisfatório é aquele que apenas lista atividades implementadas pela instituição executora de forma linear, sem elementos analíticos e dissociados da prática de gestão por resultados.</li> <li>• Para os projetos de cooperação técnica recebida multilateral, os relatórios de progresso devem apresentar informações atualizadas sobre a execução financeira real do projeto durante o período coberto pelo documento, cruzando-se esse dado com o seu orçamento original. Eventuais discrepâncias exigem sua revisão e reapresentação.</li> <li>• Relatórios de Progresso devem conter a lista de consultorias e serviços contratados, além dos bens, equipamentos e materiais eventualmente adquiridos.</li> </ul>
Elementos a serem observados na análise de Relatórios Finais:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na análise de Relatórios Finais, deverá ser observado se a instituição executora do projeto apresenta suas conclusões utilizando como referencial os indicadores contidos na Matriz Lógica, como instrumento para se avaliar em que extensão o projeto desenvolveu capacidades e se o(s) problema(s), desafio(s) ou oportunidade(s) identificado(s) no momento da proposição da ação de cooperação técnica foram superados ou equacionados.</li> <li>• A análise de um Relatório Final deve dar atenção à questão da sustentabilidade dos resultados do projeto. Os pontos de referência para essa análise encontram-se, inicialmente, na Matriz Lógica do projeto. Adicionalmente, a análise da sustentabilidade do projeto também pode ser verificada pelo nível de detalhamento de informações prestadas no relatório sobre as medidas de ordem institucional, legal, administrativa, de planejamento ou orçamentária que teriam sido adotadas no curso de sua implementação, seja no âmbito interno da instituição executora ou nos órgãos e entidades que se associaram direta ou indiretamente ao empreendimento.</li> <li>• Os Relatórios Finais não precisam repetir informações contidas nos Relatórios de Atividade, a exemplo da situação de execução dos Resultados e Atividades. O mais importante nos Relatórios Finais é a parte analítica, que informe sobre as efetivas mudanças de patamar técnico, tecnológico, de conhecimento, de produtividade, etc., que resultaram da ação específica da cooperação técnica.</li> </ul>

## 4.5 - AVALIAÇÃO

94. As avaliações têm como objetivo mensurar a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de um projeto, com o objetivo de proporcionar conclusões e recomendações aos órgãos e entidades envolvidos em sua execução para o planejamento de futuras atividades de cooperação técnica. As avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas da execução do projeto (sejam estas pré-agendadas, com as de “meio-período”, ou recomendadas em reuniões de acompanhamento, a título extraordinário); ii) quando de sua conclusão e iii) em momento posterior ao encerramento de suas atividades, neste último caso tendo como objetivo a verificação de sua efetividade.

95. O cronograma de avaliações pode ser estruturado de diferentes formas, de acordo com a natureza do projeto. O procedimento mais comum é o que prevê uma avaliação no período final de execução do projeto, ou quando da proposição de uma revisão de maior porte. Recomenda-se que a avaliação seja efetuada por meio de um grupo de avaliadores independentes ou por uma instituição especializada (universidades, institutos, etc.) não vinculada diretamente aos parceiros cooperantes. A instituição executora nacional, a ABC e o ente cooperante externo definição, em conjunto, os Termos de Referência e a composição do grupo de avaliadores, havendo a opção, em caráter excepcional, de as despesas de contratação da avaliação externa serem lançadas contra o orçamento do projeto.

96. Dentre os elementos essenciais que devem constar dos Termos de Referência concebidos para exercícios de avaliação incluem-se:

a) Roteiro: escopo, propósitos, metodologia, atividades a serem cumpridas, requisitos técnico-profissionais do ente avaliador, bem como um plano de trabalho para a avaliação;

b) Contextualização: um resumo das ações realizadas pelo projeto;

c) Objetivos básicos:

- mensurar impactos do projeto;
- analisar a eficiência da instituição executora do projeto em termos do planejamento e gestão de suas atividades, incluindo sua capacidade de interação com o ambiente externo;
- mensurar o grau de participação e satisfação do público-alvo do projeto;
- verificar a sustentabilidade dos resultados do projeto.

d) Quesitos mínimos a serem analisados no tocante à execução do projeto sob avaliação:

- verificação do alcance das metas, produtos e objetivos previstos, a partir do uso de indicadores, metas e demais elementos de comparação e de verificação contidos na Matriz Lógica;
- relação entre as despesas efetivas do projeto versus os resultados alcançados;
- desempenho dos diversos atores envolvidos na implementação do projeto, incluindo a qualidade das relações interinstitucionais e das parcerias implementadas. Devem ser feitas consultas ao público-alvo e às instituições que interagem direta ou indiretamente com a instituição executora do projeto (entrevistas, questionários, etc., conforme a metodologia adotada); e/
- eficiência da instituição executora na coordenação do projeto e na gestão dos seus insumos físicos e financeiros, bem como eventuais incidências de interferências externas na execução do projeto avaliado; dentre outros possíveis itens.

e) Conclusões: apresentação de conclusões e recomendações para correção de rumo (se o projeto ainda estiver em execução) ou como experiência acumulada para subsidiar a elaboração de futuros projetos.

97. O resultado de uma avaliação constitui-se em um elemento referencial para o aperfeiçoamento, correção de rumo ou mesmo interrupção de um projeto, se realizada ainda no curso de sua vigência. No caso de avaliações ao final ou posteriores à conclusão do projeto, em que a principal intenção seja avaliar os impactos da cooperação, requer-se a prévia disponibilidade de dados/estatísticas de natureza socioeconômica (“linha de base”) que habilitem uma comparação entre o “antes” e o “depois”. Ao final do exercício de avaliação, espera-se que a instituição executora do projeto procure internalizar as recomendações que dela derivarem.



## 4.6 - AUDITORIA

98. O projeto de cooperação técnica, por integrar programa oficial negociado entre o Governo brasileiro e um agente de cooperação estrangeiro, subordina-se às regras de controle administrativo e financeiro estabelecidas pelas partes envolvidas nos instrumentos formais de implementação dos projetos. Os instrumentos jurídicos que estabelecem as obrigações das partes e os seus respectivos projetos devem incluir cláusulas que discriminem a realização da auditoria, sua periodicidade e formas de acesso aos documentos relacionados à gestão administrativa e financeira dos projetos.

99. Auditorias devem ser realizadas em todos os projetos implementados no âmbito da cooperação técnica multilateral. As formas de realização das auditorias podem, contudo, variar. Em alguns casos, os projetos são auditados somente no exterior, por meio de unidades de auditoria contratadas ou integrantes da estrutura dos organismos internacionais cooperantes. Esse modelo geralmente é aplicado nos casos em que o projeto é financiado por recursos externos. Quando os projetos são parcial ou integralmente financiados com recursos públicos, tem lugar a auditoria realizada pelos órgãos competentes do Governo brasileiro.

100. Ainda que órgãos públicos, na condição de instituições executoras nacionais de projetos de cooperação técnica recebida do exterior bilateral, estejam sujeitos às normas de fiscalização e controle da administração pública brasileira, não são objeto de auditoria específica sobre a utilização de recursos públicos alocados à cooperação, uma vez que os projetos de cooperação técnica bilateral não envolvem o recebimento ou repasse de recursos financeiros a agências estrangeiras de cooperação internacional.

## 4.7 – SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS (SIGAP)

101. Diante da necessidade de aprimoramento dos instrumentos para aprovação e gestão de projetos, em consonância com as normas legais que regem os programas de cooperação técnica desenvolvidos em parceria com organismos internacionais e da adoção da política de gestão por resultados pelo Governo Federal brasileiro, foi concebido, no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação o Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP).

102. O cenário que motivou seu desenvolvimento apresenta a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de monitoramento, sobretudo pela nova configuração estabelecida pelo Decreto nº 5.151 de 22 de julho de 2004, que determinou à ABC o papel de acompanhar a execução de projetos de cooperação técnica negociados com organismos internacionais e financiados, em sua maioria, com recursos orçamentários públicos. Dentre os requisitos essenciais para uma efetiva governança destaca-se a transparência e, nesse sentido, um desafio que precisou ser enfrentado pelo governo brasileiro foi o de articular a necessidade de monitorar o uso de recursos públicos em um ambiente de grande diversidade de sistemas operados por organismos internacionais.

103. Como mencionado no parágrafo anterior, uma vez que as instituições executoras dos projetos de cooperação são em sua grande maioria órgãos governamentais, foi necessário o desenvolvimento de normatização específica, a fim de possibilitar a verificação sistemática quanto ao atendimento dos principais elementos, tais como: papéis das entidades envolvidas; condições de aprovação de projetos; procedimentos permitidos conforme o perfil de projeto; natureza dos recursos utilizados; tipo de informações a serem relatadas periodicamente; prazo para envio de relatórios de progresso; condições de continuidade de projetos e outros.

104. Em acréscimo ao Decreto nº 5.151/2004, foram publicadas duas Portarias pelo Ministério das Relações Exteriores com o objetivo de estabelecer normas complementares aos procedimentos a serem observados pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta. Com base na aprovação dos referidos atos normativos, foram definidos no âmbito da ABC processos específicos destinados ao acompanhamento sistemático de projetos. Tais processos subsidiaram a concepção de um sistema para suporte à decisão no qual são inseridos dados sobre a execução técnica e financeira dos projetos, permitindo o acompanhamento tempestivo das ações previstas nos acordos de cooperação, subsidiando intervenções pontuais junto aos projetos que apresentarem dificuldades em sua execução. Nesse contexto, por meio de Portaria publicada em 23 de outubro de 2009, introduziu-se o SIGAP como sistema destinado à organização de informações referentes ao acompanhamento de projetos de cooperação técnica desenvolvidos em parceria com organismos internacionais.

105. Considerando que a maioria dos projetos de cooperação técnica recebida multilateral é desenvolvida junto à administração pública, e que o objetivo principal desses projetos é o de desenvolver capacidades nas instituições beneficiárias, tornou-se inadiável a criação de mecanismos que permitissem o acompanhamento da execução dessas parcerias com o



exterior, de forma a permitir sua análise de forma instantânea e multifacetada, especialmente pelo fato de sua composição orçamentária envolver recursos públicos, característica que torna ainda mais enfática a necessidade de transparência.

106. O SIGAP apoia-se, portanto, no acompanhamento do planejamento e cumprimento de metas propostas pelas instituições executoras dos projetos, bem como pela sistematização de dados sobre sua execução financeira. O sistema igualmente proporciona condições de se correlacionar a execução física com a financeira. Os módulos do SIGAP foram concebidos de forma a atender a necessidade por informações organizadas, possibilitando tanto visões temáticas ou setoriais quanto visões globais da execução de projetos, subsidiando o monitoramento do uso dos recursos tanto em nível operacional quanto estratégico.

#### 4.7.1 - PERFIS E PAPÉIS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NO SIGAP

107. O modelo operacional do SIGAP em sua versão inicial refere-se à cooperação técnica multilateral, tendo como parceiros:

- instituições executoras brasileiras das diversas esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal), sociedade civil e empresas privadas beneficiárias dos projetos de cooperação;
- a Agência Brasileira de Cooperação, que tem por papel principal acompanhar a execução de projetos;
- a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (SFC/CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno do Governo Federal, responsável pelas funções de auditoria, correição, ouvidoria e de prevenção e combate à corrupção, objetivando o incremento da transparência, do incentivo ao controle social dos gastos do Governo Federal e o uso estratégico da informação por parte da Administração;
- organismos Internacionais cooperantes, cujo papel principal é o de prover às instituições beneficiárias o acesso a tecnologias, experiências, conhecimentos e capacitação, proporcionados por especialistas de seu quadro.

108. Como beneficiário primário da iniciativa tem-se o próprio Governo brasileiro, ao estar dotado de melhores condições de avaliar a eficiência e a eficácia do conjunto de projetos conduzidos entre instituições nacionais e organismos internacionais no Brasil. Em um segundo nível encontram-se os segmentos da população que, direta ou indiretamente, são objeto das ações governamentais apoiadas ou aprimoradas pelos projetos de cooperação técnica. Nesse contexto encontram-se os indivíduos beneficiários diretos dos projetos, os quais podem apresentar características sócio- demográficas específicas (como residentes de regiões carentes ou atingidas por calamidades; segmentos minoritários vítimas de preconceitos, etc.), bem como a população brasileira em geral, na medida em que o Governo brasileiro passa a ser mais eficiente no uso de recursos físicos, humanos e financeiros investidos nos projetos de cooperação técnica.

109. O SIGAP apresenta-se como um instrumento para potencializar os benefícios obtidos nesse contexto, ao promover uma melhor gestão dos projetos e a otimização do uso dos recursos em função das ações sistemáticas de acompanhamento sobre as quais está fundamentado.

#### 4.7.2 – ESTRUTURA DO SIGAP

110. O SIGAP é composto por dois módulos: o módulo técnico (apresentado como PEP - Plano de Execução de Projeto ou como RPE - Relatório de Progresso Eletrônico, conforme o momento de preenchimento) e o módulo financeiro (SIGAP Envio de Dados). No módulo técnico, semestralmente é aferido o desempenho físico do projeto, ou seja, o alcance das metas físicas programadas com base na matriz lógica, podendo constar desse planejamento indicadores de resultado referentes a ações ou produtos intermediários que sejam mensuráveis e que subsidiem ou condicionem o alcance dos produtos ou resultados indicados na matriz. Já no módulo financeiro devem ser lançadas todas as contratações e gastos realizados ao longo dos meses de execução do projeto. O relatório de desempenho geral anual do projeto é construído com base nos dados inseridos em ambos os módulos e dispensa o relatório de progresso tradicional, não mais utilizado.

111. Os módulos do SIGAP são instrumentos para o acompanhamento da execução do projeto, provendo visões tempestivas do direcionamento dado ao mesmo. Maiores informações sobre o processo de inserção de dados no sistema SIGAP encontram-se no Anexo II do presente Manual.

# 5

## A EXECUÇÃO NACIONAL

### 5.1 - ORIGENS E PRÁTICA DA EXECUÇÃO NACIONAL

112. O sistema das Nações Unidas dispõe de um conjunto de decisões aprovadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas (ver item 5.4, a seguir) com o objetivo de promover maior apropriação (“ownership”) e responsabilidade (“accountability”) dos países em desenvolvimento sobre os programas de cooperação técnica implementados em parceria com a ONU. Essa iniciativa recebeu a denominação de Execução Nacional. Os fatores motivadores de sua implantação incluem:

- a) aumento do controle nacional sobre o processo da cooperação internacional;
- b) aumento da qualificação dos países na coordenação de programas de cooperação; e
- c) maior transparência no uso dos recursos físicos, humanos e financeiros dos projetos.

113. Na Execução Nacional, ao contrário da Execução Direta, a instituição executora nacional tem responsabilidade direta pela gestão do projeto, em termos do ordenamento de despesas associadas à contratação de consultorias ou aquisição de bens e serviços. Mesmo nos casos excepcionais autorizados pela legislação brasileira para o uso da Execução Direta, a instituição executora nacional continua responsável pela aprovação de termos de referência para contratação de consultorias e serviços, pela aprovação dos produtos das consultorias e serviços especializados, pela elaboração de relatórios e fornecimento de informações à ABC e aos órgãos de controle sobre a execução físico-financeira do projeto.

114. As responsabilidades da ABC no desenvolvimento da execução nacional dos projetos negociados junto a organismos internacionais encontram-se definidas em legislação específica e abrangem a verificação dos requisitos para aprovação dessas iniciativas e o acompanhamento de sua execução no tocante aos seus aspectos técnicos.

### 5.2 - RESOLUÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A EXECUÇÃO NACIONAL

#### • Resolução 44/211 (1989): A Assembleia Geral das Nações Unidas:

“Enfatizando que a execução nacional/de governo e a plena utilização das capacidades locais contribuiriam para assegurar que os programas e projetos sejam gerenciados de forma integrada e para a promoção de sua sustentabilidade a longo prazo e maior impacto no processo de desenvolvimento.”

“Enfatiza a necessidade de plena utilização das capacidades nacionais em todos os aspectos dos processos de programação e do ciclo de projetos das atividades operacionais.”

#### • Resolução 47/199 (1992): A Assembleia Geral das Nações Unidas:

“15. Reitera que a execução nacional seja a norma para os programas e projetos apoiados pelo Sistema das Nações Unidas, tomando em consideração as necessidades e capacidades dos países receptores.”

“16. Também reitera a responsabilidade precípua dos países receptores na determinação de suas capacidades para executar programas e projetos apoiados pelo Sistema das Nações Unidas.”

“18. Também enfatiza a necessidade urgente do Sistema das Nações Unidas de conferir prioridade crescente à assistência aos países receptores na estruturação e/ou fortalecimento da capacidade necessária para implementar a execução nacional, incluindo a provisão de serviços de apoio, se solicitados, no nível do campo.”

#### • Resolução 50/120 (1995): A Assembleia Geral das Nações Unidas:

“25. Decide ainda que o Sistema das Nações Unidas deverá utilizar, na maior extensão possível, as especializações e tecnologias locais disponíveis.”

**• Resolução 53/192 (1998): A Assembleia Geral das Nações Unidas:**

“48. Decide ainda que o sistema das Nações Unidas deveria utilizar, na maior extensão possível e praticável, a competência nacional disponível e as tecnologias locais na implementação das atividades operacionais.”

“49. Insta todos os fundos e programas a considerar meios de aumentar, no marco das normas e regulamentos existentes, a licitação de bens e serviços dos países em desenvolvimento, seja como mecanismo de promoção da cooperação Sul-Sul, como para ampliar a execução nacional.”

“50. Solicita medidas adicionais no desenvolvimento de orientações harmonizadas ao nível do terreno no tocante ao recrutamento, treinamento e remuneração de pessoal nacional alocado aos projetos, incluindo consultores nacionais, no âmbito da formulação e implementação de projetos e programas de desenvolvimento apoiados pelo sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento, de maneira a ampliar a coerência do sistema.”

“51. Solicita às organizações e unidades do sistema das Nações Unidas a continuar a trabalhar na promoção, aperfeiçoamento e expansão da execução nacional, inclusive por meio da simplificação e fortalecimento dos procedimentos relevantes, de maneira a contribuir para o avanço do controle nacional e para o fortalecimento da capacidade de absorção dos países em desenvolvimento, em particular os países de menor desenvolvimento relativo da África.”

**• Resolução 56/201 (2002): A Assembleia Geral das Nações Unidas:**

“30. Reitera que o sistema das Nações Unidas deveria utilizar, na maior extensão e prática possível, a especialização nacional disponível e tecnologias locais na implementação de atividades operacionais, bem como reitera sua convocação para o desenvolvimento de diretrizes comuns ao nível do terreno para o recrutamento, remuneração e treinamento de pessoal nacional vinculado aos projetos, incluindo consultores nacionais, para a formulação e implementação de programas e projetos de desenvolvimento, apoiados pelo sistema de desenvolvimento das Nações Unidas.”

“31. Solicita ao sistema das Nações Unidas a ampliar a capacidade dos Governos nacionais de coordenar a assistência externa recebida da comunidade internacional, incluindo aquela provida pelo sistema das Nações Unidas.”

**• Resolução 59/250 (2005): A Assembleia Geral das Nações Unidas:**

“31. Também insta os organismos das Nações Unidas a adotarem medidas que assegurem sustentabilidade em atividades de desenvolvimento de capacidades, e reitera que o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas deveria utilizar, na maior extensão possível, planos nacionais e a especialização e tecnologias nacionais disponíveis, como norma para a implementação de atividades operacionais.”

**• Resolução 62/208 (2007): A Assembleia Geral das Nações Unidas:**

“39. Insta os organismos das Nações Unidas a adotarem medidas que assegurem sustentabilidade em atividades de desenvolvimento de capacidades, e reitera que o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas deveria utilizar, na maior extensão possível, a execução nacional e a especialização e tecnologias nacionais disponíveis como regra na implementação das atividades operacionais com foco nas estruturas nacionais e evitando, sempre quando possível, a prática de estabelecer unidades paralelas de implementação fora das instituições nacionais.”

**• Resolução 67/226 (2012): A Assembleia Geral das Nações Unidas:**

“64. Insta os organismos das Nações Unidas a adotarem medidas que assegurem sustentabilidade em atividades de desenvolvimento de capacidades, e reitera que o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas deveria utilizar, na maior extensão possível, a execução nacional e a especialização e tecnologias nacionais disponíveis como regra na implementação das atividades operacionais com foco nas estruturas nacionais e evitando, sempre quando possível, a prática de estabelecer unidades paralelas de implementação fora das instituições nacionais.” (Nota: o parágrafo 64 da Res.67/226 reproduz os termos dos parágrafos 39 da Res.62/208 e 31 da Res.59/205 da Assembleia Geral das Nações Unidas).

# A

## nexo I

### CONTEUDO BÁSICO DE UM RELATÓRIO DE PROGRESSO

*(Nota 1: A estrutura de apresentação e o detalhamento dos itens específicos cobertos por um Relatório de Progresso podem variar de acordo com o modelo utilizado).*

*(Nota 2: Projetos e instrumentos afins aprovados no âmbito da cooperação técnica multilateral devem elaborar relatórios de progresso a partir do sistema SIGAP. Em casos excepcionais será aceito outro formato).*

#### **1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO:**

- Organismo ou Agência Internacional cooperante;
- Instituição executora nacional;
- Código/Sigla e Título do projeto;
- Área geográfica beneficiada;
- Data de início e vigência do projeto;
- Período coberto pelo relatório;
- Orçamento do projeto (valores totais identificados pela origem dos recursos: organismo internacional; contrapartida em recursos financeiros quando presente; contrapartida nacional em espécie; e outros).

#### **2. RESPONSÁVEIS PELO PROJETO:**

- Responsável pela Direção Nacional (nome, endereço, telefone, fax, correio eletrônico);
- Responsável pela Coordenação Nacional (nome, endereço, telefone, fax, correio eletrônico).

#### **3. ANÁLISE DO PROGRESSO DO PROJETO:**

Matriz/Quadro ou texto descritivo que forneça as seguintes informações:

- i) Reprodução dos Objetivos, Resultados e Indicadores de Sucesso.
- ii) Avaliação do progresso do projeto no alcance dos seus Objetivos, incluindo:

- Verificação do cumprimento do cronograma de execução;
- Análise do grau de alcance do(s) objetivo(s) imediato(s) e dos resultados (medir o desempenho do projeto por meio da evolução da matriz de indicadores qualitativos e/ou quantitativos, a partir da verificação do alcance das metas previstas);
- Análise dos efeitos do projeto sobre o público-alvo da cooperação;

- Identificação dos imprevistos ou problemas que afetaram a execução do projeto;
- Apresentação de conclusões gerais sobre o desenvolvimento do projeto;
- Apresentação de recomendações sobre a continuidade do projeto em termos de correção de rumo, redimensionamentos e mudanças de opções estratégicas (Obs: essas recomendações podem dizer respeito tanto à coordenação do projeto, como às demais instituições envolvidas, inclusive a ABC e o organismo ou agência internacional cooperante).

#### **4. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES:**

- Balanço orçamentário atualizado;
- Relação dos principais produtos obtidos no período; e
- Relação dos insumos mobilizados (consultorias, equipamentos, contratos, etc.).

# A

## nexo II

### SISTEMA SIGAP

#### Inserindo um Projeto no sistema SIGAP

Para inserção de um projeto no SIGAP o responsável pela sua execução deve seguir os passos apresentados a seguir:

#### **Passo 1 - Solicitar acesso ao SIGAP por meio de um ofício a ser encaminhado à ABC:**

Os dados a serem informados na solicitação são:

- Nome do Organismo Internacional cooperante
- Instituição Executora Nacional
- Identificação do Projeto
- Nome das pessoas que deverão possuir acesso ao sistema, informando ainda o CPF, cargo, correio eletrônico e telefone.

Instruções detalhadas concernentes à solicitação de acesso estão disponíveis no endereço: [http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/SIGAP\\_Orientacoes\\_Acesso.pdf](http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/SIGAP_Orientacoes_Acesso.pdf).

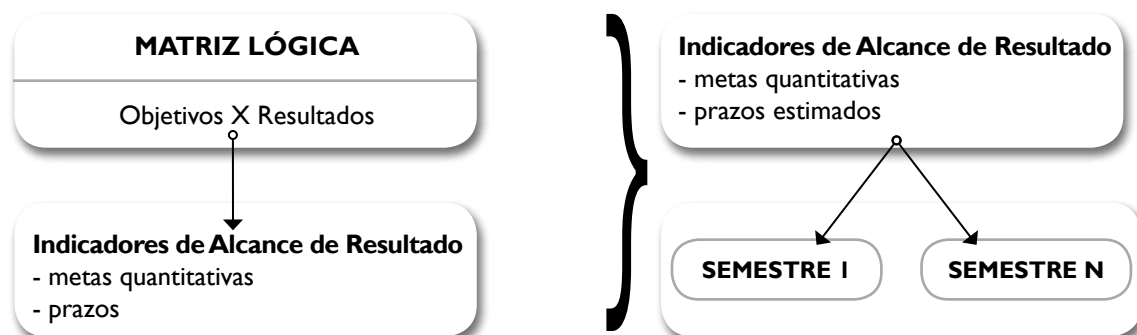
Recomenda-se que, ao tempo em que é realizada a solicitação, o executor faça o download dos manuais presentes no portal [www.abc.gov.br/sigap](http://www.abc.gov.br/sigap) e realizar uma leitura prévia dos mesmos. Além disso, é importante seguir as instruções encaminhadas juntamente com o usuário e a senha recebidos por e-mail.

#### **Passo 2 – Realizar o Plano de Execução de Projeto:**

##### Módulo Técnico – Plano de Execução de Projeto (PEP)

De posse do acesso, as ações imediatas de todo executor de projeto com o SIGAP iniciam pela realização do Plano de Execução de Projeto, etapa inicial do módulo técnico onde são programados os indicadores de resultado a serem avaliados em regime semestral. Logo após o envio do comunicado de liberação do acesso ao(s) indivíduo(s) indicado(s) na solicitação, é enviado ao projeto comunicado específico informando do prazo para realização do Plano de Execução de Projeto.

Os indicadores de resultado equivalem a produtos, sendo definidos em termos quantitativos (quantidade), qualitativos (descrição e unidade de medida) e temporais (data prevista para realização) definidos sob as atividades necessárias ao alcance dos objetivos:



O cadastramento dos indicadores de resultado ocorre durante a realização do Plano de Execução de Projeto, que é a etapa preliminar imprescindível à realização dos relatórios semestrais posteriores. Os indicadores de resultado a serem cadastrados referem-se a produtos que representem o alcance dos resultados constantes da matriz lógica, incluindo pro-

dados intermediários que subsidiem o alcance dos produtos finais previstos. Denota-se, dessa forma, que o planejamento a ser registrado no módulo técnico é de um nível de detalhamento maior que a simples transposição direta dos resultados presentes na referida matriz: devem-se registrar, com a maior riqueza possível, todas as atividades mensuráveis (por meio de seus produtos resultantes) constantes do cronograma de execução do projeto.

Considerando que o relatório de progresso é realizado por meio de um sistema eletrônico, e que o desempenho geral do projeto é avaliado pela consolidação dos dados inseridos nos módulos técnico e financeiro, recomenda-se que o planejamento seja efetuado com a máxima atenção, a fim de que os relatórios obtidos das aferições semestrais indiquem com a máxima precisão a realidade ocorrida na instituição executora no período de avaliação, capturando todas as ações relevantes realizadas. Nesse sentido, a referida representação precisa ser fiel ao planejamento realizado, uma vez que um planejamento deficiente, em termos de indicadores de resultado, ocasionará um relatório incompleto.

Em casos de revisão que implique na alteração dos itens da matriz lógica ou no prazo de vigência do projeto, o responsável pela execução do projeto deve solicitar a reabertura do Plano de Execução de Projeto, a fim de ajustar o planejamento dos períodos semestrais remanescentes.

Em síntese, as metas referem-se a valores numéricos utilizados como referência para mensuração do alcance dos resultados, o que é feito por meio dos indicadores de resultado programados. Os indicadores de resultado são atividades relevantes, mensuráveis e classificáveis, utilizando unidades de medida e valores numéricos respectivos que representam quanto se pretende alcançar daquele indicador num dado período semestral.

Como percebido, um dos objetivos do módulo técnico é o de aferir a precisão do planejamento realizado, promovendo um melhor gerenciamento dos recursos do projeto de maneira geral. Por conta disso, não só valores inferiores ao planejado, mas também superiores devem ser justificados nos momentos de preenchimento dos relatórios semestrais.

### Passo 3 – Preencher o Módulo Financeiro:

Módulo Financeiro – SIGAP Envio de Dados (SED):

Projetos que possuem recursos públicos em sua composição orçamentária devem também preencher o módulo financeiro (SIGAP Envio de Dados), de modo que os meses de competência devem ser preenchidos no máximo até noventa dias após seu término (por exemplo: o mês 12/2013 tem como prazo limite 31/03/2014 para seu envio).

O módulo financeiro é acessível pelo endereço [www.abc.gov.br/sigapenviodedados](http://www.abc.gov.br/sigapenviodedados).

### Passo 4 – Realizar o Relatório de Progresso Eletrônico:

Módulo Técnico – Relatório de Progresso Eletrônico (RPE)

Semestralmente são realizadas aferições dos indicadores de resultado programados no Plano de Execução de Projeto, a fim de mensurar o alcance progressivo dos resultados, o que ocorre por meio do Relatório de Progresso Eletrônico (RPE). Os prazos regulares para realização do Relatório de Progresso Eletrônico ocorrem conforme especificado abaixo:







Ministério das Relações Exteriores  
Agência Brasileira de Cooperação

SAF/Sul Quadra 2, Lote 2, Bloco B, 4º Andar, Edifício Via Office  
CEP: 70.070-600, Brasil - Brasília – DF  
Tel.: (55) 61 2030 6879 / 2030 6881 • Fax (55) 61 2030 6894  
[www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)

