

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

5ª Edição  
(Atualização em 2020)





**AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO**



**DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO DA CO-  
OPERAÇÃO TÉCNICA  
INTERNACIONAL  
MULTILATERAL E BILATERAL**

**5ª EDIÇÃO**  
(Atualização em 2020)

BRASÍLIA  
EDIÇÃO DA ABC

© Ministério das Relações Exteriores, 2020

A reprodução do conteúdo desta publicação é proibida para fins comerciais

<http://www.abc.gov.br>



**B823** Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação.  
Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral/  
Ministério das Relações Exteriores, 5ª ed.,  
Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2020.

72 p.

ISBN: 978-85-60123-09-4

1. Cooperação Técnica Internacional - Manuais.  
I1. Agência Brasileira de Cooperação. III. Título.

CDD: 341.232 (2)

**MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

**MINISTRO DE ESTADO**

**Ernesto Araújo**

**SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

**Embaixador Otávio Brandelli**

**SECRETÁRIO DE POLÍTICA EXTERNA**

**COMERCIAL E ECONÔMICA**

**Embaixador Norberto Moretti**

**DIRETOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO**

**Embaixador Ruy Carlos Pereira**



# ÍNDICE

## **1 INTRODUÇÃO SOBRE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL**

|   |    |
|---|----|
| 1.1 OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL.....      | 9  |
| 1.2 DIRETRIZES PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL..... | 12 |
| 1.3 ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO.....    | 13 |

## **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.....                    | 15 |
| 2.1.1 NATUREZA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS .....                         | 15 |
| 2.1.2 EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL .....        | 15 |
| 2.1.3 FINANCIAMENTO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL.....                | 17 |
| 2.2 FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL.....                       | 19 |
| 2.2.1 NATUREZA DAS AGÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAIS..... | 19 |
| 2.2.2 EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL .....           | 19 |
| 2.2.3 FONTES EXTERNAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL.....                 | 20 |
| 2.3 COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL .....                                    | 21 |

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

|  |    |
|--|----|
| 3.1 ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS.....                                 | 22 |
| 3.2 FORMATO E PRÉ-REQUISITOS PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS.....  | 23 |
| 3.3 PARÂMETROS PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROJETOS.....     | 24 |
| 3.4 TRAMITAÇÃO.....  | 33 |
| 3.5 CRITÉRIOS PARA ANÁLISE E ENQUADRAMENTO.....                  | 36 |
| 3.6 DA ANÁLISE DE PRÉ-PROJETOS, PROJETOS E EMENDAS/REVISÕES..... | 42 |
| 3.6.1 DA ANÁLISE DE UM PRÉ-PROJETO .....                         | 42 |
| 3.6.2 DA ANÁLISE DE UMA PROPOSTA DE PROJETO .....                | 43 |
| 3.6.3 DA ANÁLISE DE PROPOSTAS DE EMENDAS/REVISÕES .....          | 47 |

## **4 EXECUÇÃO**

|  |    |
|--|----|
| 4.1 OPERACIONALIZAÇÃO.....   | 51 |
| 4.2 DIREÇÃO E COORDENAÇÃO.....                                     | 55 |
| 4.3 ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO.....                         | 56 |
| 4.4 RELATÓRIOS DE PROGRESSO.....                                   | 57 |
| 4.5 AVALIAÇÃO.....   | 59 |
| 4.6 AUDITORIA.....   | 60 |
| 4.7 SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DE PROJETOS - SIGAP..... | 60 |
| 4.7.1 PERFIS E PAPÉIS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NO SIGAP .....     | 61 |
| 4.7.2 ESTRUTURA DO SIGAP.....                                      | 61 |

## **5 A EXECUÇÃO NACIONAL**

|   |    |
|---|----|
| 5.1 ORIGENS E PRÁTICA DA EXECUÇÃO NACIONAL .....                | 63 |
| 5.2 RESOLUÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A EXECUÇÃO NACIONAL..... | 63 |

## **ANEXOS**

|   |    |
|---|----|
| ANEXO I - CONTEUDO BÁSICO DE UM RELATÓRIO DE PROGRESSO..... | 66 |
| ANEXO II - SISTEMA SIGAP.....                               | 68 |

## **LISTA DE QUADROS**

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 - Fontes de Recursos.....  | 18 |
| Quadro 2 - Parâmetros para a Elaboração e Execução de Projetos de Cooperação Técnica..... | 24 |
| Quadro 3 - Roteiro para Verificação de Enquadramento.....                                 | 37 |
| Quadro 4 - Análise dos componentes de uma proposta de cooperação técnica.....             | 44 |
| Quadro 5 - Cooperação Técnica Multilateral – Natureza das Revisões.....                   | 56 |
| Quadro 6 - Análise de Relatórios.....   | 58 |
| Quadro 7 - Análise de Relatórios.....   | 62 |

## **LISTA DE FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Forma incorreta de leitura de um projeto.....                            | 44 |
| Figura 2 - Estrutura orgânica de um projeto / inter-dependência de componentes..... | 44 |





# 1

## INTRODUÇÃO SOBRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

### 1.1 OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

A cooperação técnica internacional, uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ter suas iniciativas caracterizadas como uma intervenção temporária, destinadas 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 nova capacidade, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população, 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 instâncias:

- i) Atuação mais eficiente e eficaz da instituição brasileira que atuou como executora da iniciativa de cooperação técnica, bem como daquelas a ela associadas na implementação da cooperação internacional, a partir do aperfeiçoamento de seus quadros profissionais e de sua infraestrutura 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 ações públicas 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.

As experiências, conhecimentos e tecnologias, aplicadas ao desenvolvimento, podem ser acessados tanto 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:

<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.



- Dar suporte a iniciativas 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 novo produto;
- Promover o 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.

Tendo em vista que o foco da cooperação técnica internacional é o desenvolvimento de capacidades de instituições e de indivíduos para a geração de mudanças e transformações socioeconômicas, uma iniciativa concebida nessa 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 nessa modalidade de parceria não podem criar compromissos financeiros onerosos à instituição proponente da cooperação, bem como o seu objeto finalístico não visa ao 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.

As instituições que buscam cooperação internacional e que são elegíveis para assumir a posição de instituições proponentes de projetos ou outros formatos nesse campo<sup>2</sup> podem ser públicas (União, Estados, Municípios), vinculadas ao setor produtivo privado (Fundações, Associações, Federações, Confederações) ou entidades privadas sem fins lucrativos.

Empresas privadas não são elegíveis para apresentar propostas de cooperação técnica. Contudo, empresas podem participar de iniciativas 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 em iniciativas de cooperação internacional pode ter como motivação o senso de responsabilidade social, bem como a conjunção de interesses mútuos com o setor público. Iniciativas dessa natureza devem contemplar ganhos evidenciáveis para a sociedade, como, por exemplo, geração de emprego e renda, uso sustentado dos recursos naturais ou promoção da cidadania. O mesmo se aplica ao envolvimento de entidades da sociedade civil.

No caso de iniciativas de cooperação técnica concebidas no âmbito governamental, não se deve confundir sua implementação com a execução de políticas ou programas públicos. A função da cooperação técnica é a de propiciar o fortalecimento da capacidade (ou competência) identificada como necessária para permitir a execução de políticas e programas públicos de forma autônoma,

---

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





eficiente, eficaz, com impacto e sustentabilidade. A execução propriamente dita de programas públicos deve ser conduzida, portanto, por instrumentos institucionais e administrativos disponíveis na administração pública.

O desenvolvimento de uma nova capacidade (ou o fortalecimento de uma base já existente), com fundamento na 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 documento;
- Capacitação de indivíduos, observados os parâmetros indicados no item 3.3 do presente documento; e
- Aquisição de bens, materiais e equipamentos, observados os parâmetros indicados no item 3.3 do presente documento.

Toda iniciativa 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 seu final de execução, alcançar um quadro em que tais inadequações tenham sido eliminadas ou equacionadas em bases satisfatórias.

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 uma iniciativa de cooperação técnica não visa a remediar conjuntamente uma situação, mas, sim, promover mudanças estruturais. Adicionalmente, a cooperação internacional pode ser veículo para o estabelecimento de novos paradigmas em contextos que apresentam características de estagnação ou de deterioração de condições sociais ou econômicas.

Ao conceber uma iniciativa de cooperação técnica, a instituição proponente deve manter atenção constante sobre três aspectos: a) alcance de seus objetivos por meio de uma gestão eficiente e eficaz, cuja avaliação de desempenho e de resultados dependerá da geração e registro sistemático de informações; b) impacto efetivo sobre o seu público-alvo ou setor beneficiado; e c) sustentabilidade de seus resultados. O uso de indicadores e de outros instrumentos de acompanhamento e avaliação é fundamental para a aferição da eficiência e eficácia no que diz respeito aos aspectos mencionados acima.

No caso específico da sustentabilidade, deve-se verificar o grau do seu possível alcance a partir da objetividade da estratégia formulada para a execução da iniciativa de cooperação técnica, contexto que inclui análise do seu ambiente circundante (institucional, social, econômico e ambiental). Será igualmente importante avaliar a influência dos distintos insumos de contrapartida efetuados pela futura instituição executora nacional (e demais atores associados), além da correta identificação dos produtos e dos efeitos esperados frente aos objetivos propostos.

Quando uma instituição pretende desenvolver uma iniciativa de cooperação técnica com objetivos e resultados excessivamente abrangentes, há risco de os seus respectivos enunciados tornarem-se genéricos ou imprecisos. A apresentação de enunciados que não determinam precisamente o problema/oportunidade a ser abordado e seus efeitos e resultados esperados, pode resultar em um ou mais dos seguintes problemas:



- Prejuízo ao esforço de mobilização e utilização eficiente e eficaz de insumos físicos, humanos e financeiros das partes signatárias do instrumento de cooperação técnica internacional;
- Deficiências na internalização/absorção das capacidades (competências e habilidades) institucionais e humanas que deveriam ser aprimoradas por intermédio da cooperação técnica;
- Redução do impacto que poderia resultar da ação da cooperação técnica;
- Uso ineficiente de recursos financeiros desembolsados sem um retorno substantivo para a sociedade; e
- Deterioração da qualidade dos resultados de futuras avaliações.

Nos casos da proposição de uma ação de grande envergadura, a proposta poderá ser estruturada como um programa, mecanismo pelo qual um grupo de projetos é concebido e suas atividades executadas com relativa independência entre si, contudo articulados por um planejamento central e sujeitos a um objetivo de desenvolvimento comum. Para a gestão de programas, 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

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 iniciativas de cooperação técnica integram ou não a administração pública;
- Ênfase em iniciativas com impacto nacional ou regional, sempre que possível;
- Prioridade a propostas com maior potencial de disseminação de conhecimento adquirido;
- Presença de elementos demonstrativos da sustentabilidade dos resultados de uma iniciativa de cooperação técnica internacional, em seus diferentes formatos;
- 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 iniciativas que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja: transferência de conhecimento/tecnologia, capacitação de recursos humanos e aquisição de equipamentos, conforme necessidades específicas e de acordo com a modalidade de execução de projetos adotada em cada caso;
- Preferência por propostas em que esteja discriminada a contrapartida mobilizada pelo beneficiário nacional e pelo parceiro externo, em termos técnicos e financeiros, de acordo com a modalidade de execução de projetos adotada em cada caso;
- Preferência por iniciativas 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 multilateral, dar ênfase a iniciativas inspiradas nos princípios do multilateralismo, universalidade no tocante ao acesso aos mecanismos de cooperação internacional e neutralidade; e

- No âmbito específico da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, 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 condições 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 imposição de condicionalidades pela fonte parceira externa.

### 1.3 ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores. À ABC compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral<sup>3</sup>.

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, as iniciativas de cooperação técnica desenvolvidos no país, a ABC atua em articulação com as instituições brasileiras envolvidas na proposição e execução de projetos, planos de trabalho ou ações de cooperação técnica, com outras unidades do MRE e com os órgãos setoriais governamentais, além de representantes de Governos estrangeiros, suas agências de cooperação internacional e organismos internacionais.

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 das iniciativas de cooperação técnica 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;

3 Art. 30 do Decreto Nº 10.021, de 17 de setembro de 2019.



- A verificação da adequação das iniciativas de cooperação técnica aos parâmetros de elegibilidade observados pela ABC (ver Capítulo 3, item 3.3), bem como da qualidade das propostas submetidas à análise da Agência com base em metodologia padronizada de enquadramento técnico. No caso de as propostas de projetos, planos de trabalho ou ações de cooperação técnica internacional não se encontrarem adequadas em termos de forma ou conteúdo, a ABC orienta as instituições proponentes sobre como ajustar os documentos. Para as propostas submetidas por órgãos e entidades da administração pública federal, devem ser observadas normas federais específicas;
- O acompanhamento da implementação de projetos, planos de trabalho e ações de cooperação técnica;
- A concepção de diretrizes, manuais e instrumentos padronizados para a elaboração, análise, negociação e execução de iniciativas de cooperação técnica internacional;
- 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;
- A capacitação de recursos humanos de instituições brasileiras quanto aos procedimentos técnicos aplicáveis aos projetos, planos de trabalho e ações de cooperação técnica internacional; e
- 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

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

O elo entre os compromissos aprovados no nível multilateral e os sistemas administrativo e jurídico de um país dá-se quando um Governo, por força de tratados e/ou acordos internacionais assinados com organismos internacionais e posteriormente ratificados (pelo Congresso Nacional ou instância equivalente, conforme o modelo constitucional de cada país) e promulgados pelo Poder Executivo, formalmente compromete-se a observar e aplicar dispositivos contidos nos referidos instrumentos.

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 propostas de projetos de cooperação técnica que buscam atender interesses nacionais, observados os dispositivos dos Acordos-Básicos em vigor. A viabilidade de aprovação das referidas propostas dependerá do seu enquadramento à legislação nacional em vigor aplicável à cooperação técnica desenvolvida com organismos internacionais, de sua convergência aos mandatos institucionais do organismo internacional elencado como parceiro de uma relação de cooperação técnica, da verificação de que esse organismo internacional dispõe do conhecimento demandado pela instituição nacional proponente de uma proposta de cooperação técnica, de sua qualidade técnica, bem como da disponibilidade de recursos financeiros pela parte financiadora (vide item 2.1.3).

#### 2.1.2 EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL

Toda iniciativa de cooperação técnica - trate-se de um projeto, plano de trabalho ou ação - 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 cooperação internacional, é verificar se o Governo brasileiro conta com um Acordo Básico de cooperação com o organismo internacional identificado como parceiro potencial. 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 - Banco Interamericano de Desenvolvimento:**

Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de 08 de abril de 1959, promulgado pelo Decreto Legislativo nº 18, de 30 de dezembro de 1959.

**CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe:**

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.

**Comissão Europeia:**

Acordo Quadro de Cooperação entre a Comunidade Econômica Europeia e a República Federativa do Brasil, de 15 de abril de 1992, promulgado pelo Decreto nº 1.721, de 28 de novembro de 1995.

**FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais:**

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 de dezembro de 1990, promulgado pelo Decreto nº 593, de 06 de julho de 1992.

**FNUAP:** Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Fundo de População das Nações Unidas, de 07 de janeiro de 1988, e o Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, de 29 de dezembro de 1964, promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966.

**IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura:**

Acordo Básico Celebrado 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, promulgado pelo Decreto nº 261, de 10 de dezembro de 1991.

**OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico:**

Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, de 3 de junho de 2015, promulgado pelo Decreto nº 10.109, de 7 de novembro de 2019.

**OEA - Organização dos Estados Americanos:**

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, promulgado pelo Decreto nº 6.627, de 03 de novembro de 2008.

**OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura:**

Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Executiva da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, celebrado em 21 de setembro de 2011 e promulgado pelo Decreto nº 8.289, de 25 de julho de 2014.

**OIMT – Organização Internacional de madeiras Tropicais:**

Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, de 26 de janeiro de 1994, promulgado pelo Decreto nº 89, de 05 de novembro de 1997.

**ONU – Organização das Nações Unidas** (ONU-Mulheres, OMPI, UNODC, OACI, PNUD, FNUAP, UNICEF, OIT, FAO, UNESCO, UPU, UIT, OMM, UNIDO, AIEA, PNUMA, UN-HABITAT, CEPAL, OMS, UNOPS, UNITAR e demais organismos do sistema ONU):

Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, de





29/12/64, promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966 (\*Esse Acordo cobre as atividades no Brasil dos Fundos e Programas das Nações Unidas).

**OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde:**

Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966; 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 de janeiro de 1983, promulgado pelo Decreto nº 353, de 03 de dezembro de 1991.

**SEGIB - Secretaria-Geral Ibero-Americana:**

Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral Ibero-Americana, de 16 de novembro de 2012, promulgado pelo Decreto nº 9.434, de 2 de junho de 2018.

**UNESCO:** Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica, concluído entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, de 29 de janeiro de 1981, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 13, de 31 de março de 1982 e promulgado pelo Decreto Nº 87.522, de 25 de agosto de 1982, e o Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, de 29 de dezembro de 1964, promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966.

**UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância:**

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 nº 62.125, de 06 de janeiro de 1968; e o Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, de 29 de dezembro de 1964, promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966.

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 iniciativas de cooperação técnica internacional cabe ser analisada 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 MRE na Internet. 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 instrumentos de cooperação técnica e convênios firmados pela administração pública, situação que tem gerado dúvidas por parte dos entes subnacionais.

### 2.1.3 – FINANCIAMENTO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL

São três as fontes de recursos para a 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.

Dois princípios regem a mobilização de recursos na cooperação técnica internacional:

- O orçamento de um projeto de cooperação técnica internacional é constituído de recursos não-reembolsáveis, sendo que, em determinados casos, 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, etc., que possa ser atribuído às instituições brasileiras, mesmo nos casos em que estiver prevista a mobilização de recursos orçamentários pela instituição beneficiária nacional da iniciativa de cooperação internacional; e
- Nenhum projeto de cooperação pode ser aprovado sem a identificação das fontes de recursos que compõem seu orçamento, sejam externas ou nacionais. Essa identificação precisa ser explicitamente discriminada nos instrumentos de aprovação dessas iniciativas.

**Quadro 1 - 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 projeto 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 observam legislação específica do Governo Federal.</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> |





## 2.2 FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL

### 2.2.1 NATUREZA DAS AGÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAIS

As agências estrangeiras de cooperação internacional para o desenvolvimento são instituições encarregadas de implementar as políticas e estratégias de cooperação para o desenvolvimento de seus respectivos Governos. Atuam sob mandato definido pelos seus Governos e em coordenação local com a Embaixada de seu 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 ou autarquias. Caso sejam estruturadas como uma agência, essas instituições costumam ter autonomia administrativa e financeira, além de mandato específico. Em geral, essas agências atuam de forma vinculada às Embaixadas de seus países, por não possuírem personalidade jurídica própria no país.

O Governo brasileiro realiza periodicamente (anualmente, a cada dois anos, ou outro período acordado entre as partes), com cada país parceiro, reuniões intergovernamentais de consulta 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

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.

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)<sup>1</sup>.

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),

1 Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores ([www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)).



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).

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 MRE, decorrente de sua própria competência legal.

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 iniciativas 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 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;
- **Estados Unidos da América.** Acordo de Cooperação Técnica, celebrado por troca de Notas, em vigor desde 19 de dezembro de 1950;
- **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; e
- **Reino Unido.** Acordo Básico de Cooperação Técnica, assinado em 18 de janeiro de 1968, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 29, de 1968, e Promulgado pelo Decreto nº 63.403, de 10 de outubro de 1968.

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 documento.

### 2.2.3 FONTES EXTERNAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL

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, quando devidamente previstos no



orçamento oficial, no caso do setor público, para a manutenção de escritórios e deslocamentos físicos da equipe técnica nacional.

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

Embora a cooperação técnica do Brasil para o exterior sob a modalidade 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 cooperação técnica trilateral com Governos estrangeiros e organismos internacionais deve alinhar-se aos princípios da cooperação internacional entre países em desenvolvimento, descritos no Documento Final da Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul (Buenos Aires, 20-22 de março de 2019)<sup>2</sup>. A ABC atua como ponto focal nacional e coordenadora de iniciativas de cooperação técnica trilateral. Orientações sobre conceitos e a prática da cooperação técnica trilateral encontram-se no documento “**Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral**” (<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/736>), publicado pela ABC em 2017.

---

<sup>2</sup> <https://www.un.org/pga/73/wp-content/uploads/sites/53/2019/03/6March-Outcome-document-SSCooperation-6-March-2019.pdf>



# 3 ELABORAÇÃO, ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL DO EXTERIOR PARA O BRASIL

## 3.1 ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

Um dos formatos mais consistentes para se desenvolver a cooperação técnica como ferramenta de desenvolvimento é o da elaboração de conjuntos integrados de iniciativas vinculados a um documento de programação (ou “Programa”). Esse documento pode abranger uma ou mais áreas temáticas, a partir de um planejamento prévio.

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 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.

Os documentos de programação (“Programas” ou “Marcos Programáticos”) 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 um conjunto de projetos ou demais formatos para fins de cooperação técnica;
- 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 iniciativas 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
- Preveem mecanismos de coordenação, supervisão e avaliação do conjunto de iniciativas, assegurando maior coerência e eficácia da cooperação técnica.

A decisão de se elaborar um programa pode partir de um requisito interno do próprio organismo ou agência internacional cooperante, bem como por iniciativa do Governo brasileiro. O seu processo da elaboração e aprovação 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” ou “Marco Programático”);
- 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 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, a qual pode incluir, conforme a metodologia adotada, a indicação antecipada do conjunto de iniciativas a serem abrangidas nesse contexto;
- 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 pelo Governo brasileiro (2ª rodada de consultas) e negociação do documento com o organismo ou agência internacional cooperante; e
- Aprovação formal do documento de programação.

Uma vez aprovado um documento de programação 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 dessas iniciativas 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<sup>1</sup> DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

A elaboração de projetos de cooperação técnica internacional 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 do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, o procedimento previamente acordado entre a ABC e as agências estrangeiras de cooperação internacional. Não obstante o “projeto” ser o formato mais usual utilizado em iniciativas de cooperação técnica internacional, outras configurações podem ser adotadas, como planos de trabalho e ações simplificadas, desde que seu conteúdo seja coerente com as exigências estabelecidas pela legislação nacional para a cooperação técnica internacional no País. No âmbito específico da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, durante a fase de formulação de um novo projeto, pode-se detectar a necessidade de se

<sup>1</sup> As orientações apresentadas nos itens 3.2 a 3.5 do presente documento a respeito de “Projetos” aplicam-se, de forma análoga, a outros formatos adotados em iniciativas de cooperação técnica internacional.



realizar uma atividade preliminar. Nessas situações, a ABC acompanha a formulação, realização e avaliação dessas atividades preliminares.

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 1 deste documento;
- 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 DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

As instituições nacionais interessadas na celebração e execução de iniciativas 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 de Cooperação Técnica

| I - PARÂMETROS GERAIS  |
|--|
| <p>1. Uma iniciativa de cooperação técnica internacional tem por natureza o provimento de insumos técnicos que permitam aportar conhecimento necessário ao desenvolvimento de capacidade no órgão ou entidade que o formulou. Tais insumos podem se materializar via consultorias, serviços técnicos especializados, treinamentos e aquisição de equipamentos (observadas as restrições indicadas adiante), compatíveis com o objeto da iniciativa de cooperação. Iniciativas de cooperação técnica internacional financiada com recursos públicos nacionais devem observar as restrições previstas na legislação em vigor.</p>                    |
| <p>2. Iniciativas de cooperação técnica internacional devem priorizar a criação de núcleos de excelência, além de uma concomitante capacitação das instituições nacionais no que diz respeito à gestão do ciclo de projeto das iniciativas de cooperação técnica internacional.</p>  |
| <p>3. Iniciativas de cooperação técnica internacional, em vista de sua associação ao desenvolvimento de capacidade, não se coadunam com o estabelecimento de fundos rotativos ou de mecanismos para a concessão de crédito, modalidades objeto de legislação específica. A administração pública federal dispõe de mecanismos próprios para a realização de operações creditícias, inclusive no tocante à concessão de microcrédito.</p>   |
| <p>4. A cooperação técnica internacional 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.</p>   |
| <p>5. Iniciativas de cooperação técnica internacional não tem a função de substituir a administração pública na execução de programas governamentais. Deve-se evitar a transposição de atividades finalísticas de instituições públicas para o ambiente da cooperação técnica, para as quais já existem mecanismos disponíveis na administração pública.</p>   |
| <p>6. Iniciativas de cooperação técnica internacional podem ser estruturadas em diferentes formatos. Iniciativas que demandam um período de maturação de médio-longo prazo para o desenvolvimento e consolidação de novas capacidades são usualmente estruturadas sob o formato de projeto. Já o aprimoramento de capacidade por intermédio de aporte de conhecimento em contexto mais imediato pode ser desenvolvido sob o formato de plano de trabalho ou ação simplificada de cooperação técnica. Independentemente do formato adotado, o seu conteúdo deve ser coerente com as exigências estabelecidas pela legislação nacional em vigor.</p> |





## I - PARÂMETROS GERAIS (continuação)

7. Um projeto de cooperação técnica deve ter como propósito o desenvolvimento de capacidade, contemplando salto qualitativo nas competências/habilidades de recursos humanos e, no âmbito organizacional, no acervo de conhecimento aplicado a processos e métodos de trabalho, na intenção de ampliar a aptidão do órgão ou entidade beneficiária da cooperação técnica para cumprir suas atribuições e responsabilidades com maior eficiência e eficácia.

8. Excluem-se das atividades consideradas elegíveis como desenvolvimento de capacidades em iniciativas de cooperação técnica bilateral e multilateral do exterior para o Brasil a mobilização e o pagamento por serviços prestados, concessão de bolsas de estudo de formação acadêmica ou ajuda de custo a voluntários para executar atividades de instrução, treinamento ou apoio operacional. No caso específico da cooperação técnica trilateral em benefício de terceiros países, faculta-se o pagamento de ajuda de custo a voluntários para executar atividades de instrução, treinamento ou apoio operacional.

9. Projetos da cooperação técnica financiados com recursos públicos nacionais não podem contratar os próprios organismos internacionais cooperantes, ou instituições nacionais e do exterior, para sua gestão, coordenação, supervisão ou monitoramento.

10. 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 da iniciativa de cooperação técnica, bem como para evitar atrasos no cronograma de execução.

11. A duração de um projeto será de até 4 (quatro) anos, prorrogável, mediante fundamentação, a até 6 (seis) anos. Projetos com vigência acima desses limites 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. Para o enfrentamento de situações novas, recomenda-se a elaboração de um novo projeto, complementar.

12. Além da identificação dos insumos técnicos requeridos para sua execução, um projeto de cooperação técnica do exterior para o Brasil deve incluir informações sobre a contrapartida mobilizada pela instituição proponente, a exemplo dos responsáveis pela sua coordenação, gestão, infraestrutura física, equipamentos e parcerias institucionais.

13. A coordenação e a gestão de um projeto de cooperação técnica são de responsabilidade da instituição executora nacional, mesmo que a iniciativa em questão seja financiada com recursos externos 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, plano de trabalho ou ação.

## II - PARÂMETROS ESPECIFICOS

### 1 - 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 um projeto executado por órgão 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 executora nacional.

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 de um projeto, plano de trabalho ou ação, 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.



## ii - PARÂMETROS ESPECÍFICOS (continuação)

1.3. Os produtos das consultorias (e.g. documentos, relatórios, manuais, pesquisas, monitoria de treinamentos, etc.) devem buscar elevar o patamar de novas capacidades/competências, 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 nacional.

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. Consultorias contratadas por meio de organismos internacionais com recursos públicos nacionais não devem ter vigência superior a 12 meses.

1.6. Contratos de consultoria devem beneficiar as instituições executoras e, complementarmente, as entidades ou indivíduos que possam atuar como multiplicadores de conhecimento. Essa diretriz tem o objetivo de promover maior durabilidade/sustentabilidade dos resultados de um projeto e a difusão do conhecimento aportado por intermédio do intercâmbio com o exterior.

1.7. Os consultores individuais, bem como os funcionários e/ou prestadores de serviços de uma pessoa jurídica, não podem exercer, por força da legislação nacional, atividades continuadas ou com subordinação hierárquica à instituição executora da iniciativa de cooperação técnica, seja em sua sede ou unidades descentralizadas. O trabalho a ser realizado deve vincular-se estritamente ao alcance do Resultado/Produto do projeto de cooperação técnica.

1.8. Projetos financiados com recursos públicos não podem contratar consultores(as) ou especialistas para compor equipes de gestão, coordenação ou de monitoria, independentemente de sua nacionalidade. No caso de projetos financiados com recursos internacionais, além da presença de eventuais equipes contratadas pelo órgão cooperante externo, recomenda-se que a instituição beneficiária nacional designe uma equipe própria, para participar das etapas de planejamento, aprovação de termos de referência, monitoramento, aprovação de produtos, verificação de relatórios e de prestações de contas, independentemente da modalidade de execução adotada.

1.9. Na cooperação técnica recebida do exterior bilateral, os/as consultores/as são contratados pela agência estrangeira de cooperação internacional. O termo de referência do consultor/a é acordado com a instituição brasileira executora do projeto. Os peritos estrangeiros não podem desempenhar funções privativas dos servidores públicos, tampouco atividades continuadas ou com subordinação hierárquica à instituição executora nacional.

## 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 pode envolver recursos humanos da instituição executora do projeto, bem como os beneficiários diretos que não estejam institucionalmente vinculados à instituição executora nacional.

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. Treinamentos têm o objetivo de transferir conhecimento já consolidado, testado e disponível, como instrumento de aprimoramento profissional dos funcionários da instituição executora (beneficiária) nacional do projeto, ou de um público-alvo específico. Em paralelo à capacitação profissional individual, os treinamentos devem contribuir para a elevação do padrão de qualidade da instituição beneficiária da cooperação, por meio da incorporação dos conteúdos, abordagens e materiais utilizados para as ações de treinamento.





2.4. Treinamentos devem ser considerados como produtos de um projeto, que compõem a construção de um novo patamar de desempenho da instituição beneficiária nacional ou de um público-alvo, e não um fim em si mesmo. Nesse sentido, os responsáveis pela coordenação de um projeto devem verificar em que medida a eficácia de ações de treinamento contribui para o alcance das transformações definidas em no(s) objetivo(s) da iniciativa de cooperação.

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

2.6. Com o objetivo de assegurar sustentabilidade aos projetos, planos de trabalho ou ações de cooperação técnica, 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 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 proporcionada pela cooperação do organismo internacional, bem como ampliar o grau de sustentabilidade dos seus resultados.

2.9. No caso de projetos financiados com recursos públicos nacionais, a infraestrutura logística e os serviços associados a um treinamento, incluindo o deslocamento de participantes, devem ser proporcionados pela instituição executora (beneficiária) nacional.

2.10. No âmbito da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade 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 tem por objetivo prover insumos que possam ser inequívoca e exclusivamente associados ao objeto de um projeto. Contratos com pessoas jurídicas para a prestação de serviços especializados devem ser celebrados por meio de processo licitatório realizado segundo os procedimentos que vierem a ser estabelecidos pelas partes cooperantes, observados os dispositivos pertinentes dos acordos de cooperação em vigor. Na cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, esse tipo de contratação pode ser efetuado pela agência estrangeira de cooperação internacional parceira, como parte de seu aporte técnico.

3.2. Despesas com ações complementares às atividades específicas de geração ou transferência de conhecimento por parte de um parceiro externo (governo estrangeiro ou organismo internacional) em um projeto devem ser assumidas pela instituição executora (beneficiária) nacional.

3.3. Termos de referência para a contratação de serviços especializados devem explicitar a vinculação do serviço a ser prestado com o(s) objetivo(s) e resultado(s) do projeto, plano de trabalho ou ação.

3.4. São elegíveis como objeto de contratação de serviços no âmbito de projeto desenvolvido em parceria com organismos internacionais, independentemente de sua fonte de financiamento:

- Tradução de documentos e materiais técnicos para fins de formação/aprimoramento profissional de recursos humanos, inequívoca e exclusivamente associados a Resultados/Produtos de um projeto;
- Publicação (redação, revisão, diagramação e impressão) de manuais, apostilas e documentos afins, desde que tenham por objetivo sistematizar e disseminar conhecimento gerado e/ou internalizado por meio de um projeto;



- 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 manutenção de equipamento adquirido por um projeto, cuja propriedade ainda não tenha sido transferida à instituição executora (beneficiária) nacional;
- Reforma de instalações físicas para adequação de equipamento adquirido por um projeto, cuja propriedade ainda não tenha sido transferida à instituição executora nacional; e
- Aquisição de dados/informações, em caráter pontual e não recorrente, como insumo para a estruturação de banco de dados que integre um novo processo desenvolvido e/ou implantado por intermédio de um projeto de cooperação técnica.

3.5. Não são elegíveis como objeto de contratação de serviços no âmbito de projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica ou para fins de ressarcimento aos organismos internacionais por despesas realizadas diretamente por estes últimos, 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 com revisão ortográfica e gramatical, diagramação e impressão), em meio escrito ou eletrônico, associados à instituição executora nacional ou ao parceiro internacional. Incluem-se nessa restrição despesas associadas à divulgação das próprias iniciativas de cooperação técnica; e
- Serviços de alimentação ("*catering*"; "*coffee-break*"; etc.).

3.6. Deve-se evitar a contratação de bens e serviços disponíveis no mercado. Cabe às instituições beneficiárias nacionais fornecer os recursos humanos e materiais de caráter instrumental necessários à execução de um projeto.

3.7. Na cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, as agências estrangeiras de cooperação internacional têm diferentes regras quanto aos serviços especializados passíveis de contratação no âmbito de um projeto, plano de trabalho ou ação.

#### 4 - EQUIPAMENTOS

4.1. **Equipamentos** são bens duráveis (infungíveis) ou de consumo (fungíveis) adquiridos com o objetivo de suprir a infraestrutura técnica necessária para o desenvolvimento de um projeto, plano de trabalho ou ação. A aquisição (ou doação por uma contraparte estrangeira) 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 de iniciativas de cooperação técnica com organismos internacionais financiadas com recursos públicos, é facultada, de um lado, a aquisição, no exterior, de equipamentos que não tenham similar nacional, sendo necessária a apresentação de justificativa para cada item a ser adquirido.

4.3. É inelegível a aquisição, no país ou no exterior, de materiais de expediente, mobiliário, meios de transporte ou de carga, equipamentos de informática e programas computacionais ("softwares"), bem como outros itens que existam no mercado nacional e que possam ser adquiridos por procedimento licitatório ordinário. Na cooperação técnica recebida bilateral, as agências estrangeiras de cooperação internacional têm diferentes regras para compras de equipamentos a serem doados no âmbito de um projeto, plano de trabalho ou ação.





4.4. Deve constar de um projeto a discriminação da natureza e 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.

4.5. Considera-se elegível a aquisição de veículos e mobiliário somente no caso de um projeto financiado com recursos internacionais, desde que (i) justificado o caráter essencial desses insumos; e (ii) manifestada a impossibilidade de a instituição proponente disponibilizar esses insumos como contrapartida local.

4.6. Salvo situações excepcionais, os equipamentos devem ser transferidos ao patrimônio da instituição executora do projeto, plano de trabalho ou ação, imediatamente após a sua compra e entrega ao beneficiário. No caso específico de um projeto sob a responsabilidade de um órgão da administração pública, os custos relacionados à operação e manutenção dos referidos equipamentos deverão ser por ele assumidos, como contrapartida não-financeira.

4.7. A aquisição de equipamentos, inclusive a prestação de serviços técnicos associados aos mesmos, não deve exceder 30% do orçamento total do projeto ou outro formato adotado pela iniciativa de cooperação técnica, a fim de se preservar o princípio do desenvolvimento de capacidades, foco da cooperação técnica internacional. A limitação percentual indicada acima não se aplica a projeto ou outro formato adotado pela iniciativa de cooperação técnica destinado a testar a viabilidade de novas tecnologias ou no caso de iniciativas-piloto que demonstrem conteúdo tecnológico acentuado.

4.8. Na cooperação técnica recebida multilateral, as licitações para a aquisição de equipamentos em um projeto executado por órgão público e financiado exclusivamente com recursos orçamentários nacionais devem observar os dispositivos da legislação nacional aplicável.

4.9. Sem prejuízo do teor do item 4.6 acima, o volume de equipamentos a ser adquirido no âmbito de um projeto de cooperação técnica bilateral ou multilateral deve ser coerente com a natureza de suas metas e objetivos.

## **5 - INSTITUIÇÃO SUB-EXECUTORA**

5.1. Instituição Sub-Executora é o órgão público ou organismo internacional (neste caso, que mantenha acordo de cooperação técnica vigente com o Governo brasileiro) a quem é confiada responsabilidade pela execução de uma ou mais atividades de um projeto, exigindo-se sua indicação no Documento de Projeto (ou instrumento equivalente) e cuja atuação deve observar os Termos de Referência elaborados pelo órgão ou entidade executora nacional.

5.2. Nas hipóteses em que a instituição executora nacional considera relevante contar com a participação de organizações não-governamentais ou entidades vinculadas ao setor privado para a execução de uma ou mais atividades de um projeto de cooperação técnica, o procedimento sugerido é o de realizar edital de seleção e contratação de pessoa jurídica para fins de contrato por produto. A modalidade específica de seleção dependerá das regras e procedimentos do organismo internacional parceiro.

5.3. A instituição executora nacional não poderá propor ou aceitar que o organismo internacional cooperante signatário no Documento de Projeto (ou instrumento equivalente) atue como Instituição Sub-Executora desse mesmo projeto.

5.4. A previsão de atuação de uma Instituição Sub-Executora deve ser explícita na minuta de Documento de Projeto (ou instrumento equivalente).

5.5. Uma Instituição Sub-Executora não se confunde com uma empresa ou entidade contratada para prestar serviços. Um órgão ou organismo internacional (que não o parceiro cooperante principal) somente pode atuar como Instituição Sub-Executora se assumir a responsabilidade pelo alcance do(s) resultado(s) previstos para uma atividade ou componente de um projeto, ao contrário dos contratos de consultoria, nos quais o contratado é responsável exclusivamente pela entrega de um produto ou prestação de um serviço.



5.6. Uma Instituição Sub-Executora pode ser selecionada pela instituição executora (beneficiária) do projeto, autonomamente ou em articulação com o organismo ou agência internacional cooperante, conforme o que vier a ser acordado entre as partes.

5.7. Em projetos financiados com recursos externos ou não originados de fontes orçamentárias públicas, podem atuar como Instituição Sub-Executora pessoas jurídicas de qualquer natureza institucional, desde que sem fins lucrativos, observados os seguintes critérios:

- a) Interesses recíprocos e objetivos institucionais comuns entre a instituição executora (beneficiária) nacional e a Instituição Sub-Executora;
- b) Obtenção de resultado comum a ser usufruído entre a instituição executora (beneficiária) nacional e a Instituição Sub-Executora;
- c) Mútua colaboração e existência de contrapartida física e de recursos humanos mobilizada pela instituição executora (beneficiária) nacional e pela Instituição Sub-Executora;
- 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 (beneficiária) nacional e da Instituição Sub-Executora; e
- f) Ausência de conotação de produto de mercado do objeto do contrato.

5.8. Na hipótese do item 5.7 acima, 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 Instituição Sub-Executora 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, os seguintes:

- a) Convergência entre as atividades do projeto a serem realizadas e a missão institucional da Instituição Sub-Executora;
- b) Capacidade técnica e operacional da Instituição Sub-Executora; e
- c) Metodologia de trabalho a ser empregada.

5.9. Na hipótese indicada no item 5.7, a instituição executora nacional deve alertar o organismo internacional cooperante a respeito das vedações previstas na legislação nacional quanto à celebração de convênios ou congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos.

5.10. Na hipótese indicada no item 5.7, um Documento de Projeto (ou instrumento equivalente) que preveja a utilização de uma ou mais Instituições Sub-Executoras deverá conter um anexo com o modelo do Termo de Referência a ser empregado na instrução do processo seletivo, com o detalhamento dos critérios que orientarão o processo de seleção.

5.11. Uma Instituição Sub-Executora não deve assumir compromisso de execução, definido em Termo de Referência, que ultrapasse 35% (trinta e cinco por cento) do número total dos Resultados/Produtos ou conjunto de atividades discriminados no Documento de Projeto (ou instrumento equivalente).

5.12. Na hipótese de serem previstas mais de uma Instituição Sub-Executora, estas não poderão assumir, em seu conjunto, compromissos que ultrapassem 50% (cinquenta por cento) do número total dos Resultados/Produtos ou conjunto de atividades discriminados no Documento de Projeto (ou instrumento equivalente).





5.13. Quando da previsão de atuação de uma Instituição Sub-Executora em um projeto de cooperação técnica com organismo internacional, a instituição executora nacional deve solicitar ao organismo internacional cooperante que o instrumento de celebração da incorporação de uma Instituição Sub-Executora ao projeto inclua os seguintes itens:

- a) O objeto e as atividades a serem realizadas pela Instituição Sub-Executora;
- b) As responsabilidades dos signatários do instrumento contratual;
- c) O valor a ser transferido pelo projeto à Instituição Sub-Executora, incluindo o detalhamento do orçamento e memória de cálculo;
- d) O cronograma físico e financeiro de implementação;
- e) A obrigação da Instituição Sub-Executora em disponibilizar os registros, produtos e documentação relativa à execução do instrumento firmado com o organismo internacional cooperante, para análise da instituição nacional executora do projeto, da ABC/MRE e dos órgãos de controle;
- f) As disposições sobre o gerenciamento financeiro, aquisição de bens e serviços e elegibilidade dos gastos;
- g) Obrigação da Instituição Sub-Executora em destinar os rendimentos financeiros decorrentes de eventual aplicação dos recursos disponíveis ao objeto e finalidades previstos no ajuste firmado com o organismo internacional principal;
- h) Requisitos relativos ao gerenciamento dos bens patrimoniais adquiridos com recursos do projeto e sua destinação após o encerramento das atividades; e
- i) Disposições sobre a forma e periodicidade de apresentação de prestações de contas e devolução dos saldos não utilizados, com dispositivo que determine que a prestação de contas deverá ser feita sob o mesmo formato e com o mesmo detalhamento da prestação de contas do projeto principal.

5.14. A instituição executora nacional não poderá autorizar a destinação de recursos do orçamento do projeto para o pagamento de taxa de administração, multa ou despesas relacionadas à manutenção da Instituição Sub-Executora, 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 Instituição Sub-Executora, devendo ser, nesses casos, estabelecidas os critérios e procedimentos a serem utilizados para o rateio e apropriação desses custos ao projeto;

5.15. Quando da previsão de atuação de uma Instituição Sub-Executora em um projeto de cooperação técnica com organismo internacional, a instituição executora nacional deve fazer constar no Documento de Projeto os seguintes dispositivos:

- a) procedimentos de acompanhamento das atividades implementadas pela Instituição Sub-Executora por parte da instituição executora nacional;
- b) critérios de suspensão e de extinção do instrumento de celebração da incorporação ao projeto da Instituição Sub-Executora; e
- c) previsão de instauração de procedimento administrativo pela instituição executora (beneficiária) nacional para o ressarcimento de valores eventualmente não aprovados nas prestações de contas. instrumento executivo de cooperação técnica internacional.

5.16. 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 atuar como Instituição Sub-Executora sem exigência de competição, mediante inserção fundamentada no instrumento executivo de cooperação técnica internacional.

5.17. Faculta-se a existência de mais de uma Instituição Sub-Executora, desde que assim previsto no Documento de Projeto (ou documento semelhante).



5.18. A Instituição Sub-Executora pode atuar nas seguintes atividades:

- a) Capacitação do público-alvo da iniciativa de cooperação técnica;
- b) Elaboração de estudos, metodologias, diagnósticos e pesquisas; e
- c) Implementação de projetos-piloto para validação de práticas, metodologias ou experiências de caráter demonstrativo.

5.19. A Instituição Sub-Executora não deve receber remuneração a título de ressarcimento de despesas administrativas em decorrência dos serviços prestados.

5.20. Nos casos em que a função de Instituição Sub-Executora for exercida por organismo internacional em projeto financiado no todo ou em parte com recursos públicos, aplicam-se as normas e procedimentos internacionais que regulam o ressarcimento de despesas administrativas, observados os limites e condições previstas na legislação nacional.

5.21. Os funcionários, consultores ou prestadores de serviços da Instituição Sub-Executora não podem exercer atividades continuadas ou com subordinação hierárquica à instituição nacional executora (beneficiária) do projeto que possam vir a caracterizar vínculo empregatício à luz da legislação nacional.

5.22. Os funcionários, consultores ou prestadores de serviços da Instituição Sub-Executora não podem desempenhar atividades continuadas nas instalações e/ou escritórios do organismo internacional cooperante que possam vir a caracterizar vínculo empregatício.

## 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:

- a) A concretização dos objetivos, metas e resultados do projeto, à luz do seu cronograma de implementação; e
- b) 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 ajustes tempestivos.

6.3. O acompanhamento da execução de um projeto dá-se por meio de:

- a) Reuniões periódicas entre a ABC, instituição executora (beneficiária) nacional e o organismo ou agência internacional cooperante;
- b) Elaboração de Relatório de Progresso anual pela instituição executora (beneficiária) nacional. No âmbito da cooperação técnica multilateral, a elaboração de relatórios deve ser providenciada por intermédio do sistema SIGAP; e
- c) Registro periódico de informações sobre o desempenho do projeto nos sistemas de informação da ABC. Procedimentos específicos de acompanhamento encontram-se discriminados no Capítulo 4, sub-ítem 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. Uma avaliação pode ser realizada 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. Projetos de maior porte devem ser avaliados pelo menos uma vez ao longo de sua execução. Para tanto, devem ser reservados 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. Deve-se evitar que os avaliadores sejam selecionados dentre as pessoas que participaram diretamente 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 do exterior para o Brasil na modalidade 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 ser conduzidas por iniciativa 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

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

O passo inicial de tramitação prevê o envio de correspondência à ABC, manifestando o interesse da instituição proponente em desenvolver um projeto 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 da proposta de cooperação e explicitar o interesse do órgão ou entidade proponente. A minuta da proposta de cooperação técnica deve ser anexada à correspondência encaminhada para a análise da ABC. Em termos de conteúdo, a proposta deve apresentar as informações discriminadas no item I do parágrafo 86 do presente documento (Subtítulo 4.1 "Operacionalização de um Projeto"). Em se tratando de proposta elaborada por órgão ou entidade da administração pública federal, cabe observar os procedimentos específicos previstos em legislação.

Se a proposta 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 prevendo financiamento próprio, é obrigatória a identificação da fonte orçamentária. Por sua vez, se tais recursos tiverem origem em contrato de financiamento celebrado com bancos internacionais, a instituição proponente deve apresentar à ABC cópia de documento da instituição financeira concedente do empréstimo, autorizando o uso dos recursos previstos para custear a iniciativa de cooperação.

Mesmo antes de manifestar o interesse em desenvolver um projeto, o órgão ou entidade proponente pode manter contatos preliminares com a ABC ou com o organismo multilateral ou



agência internacional, com o objetivo de discutir qual o formato mais adequado. Também pode ser considerada a hipótese de uma ação preparatória<sup>1</sup>. No caso de a instituição proponente procurar primeiro o organismo ou agência internacional cooperante, recomenda-se contato concomitante com a ABC, a fim de receber a orientação técnica e procedimental pertinentes. Na cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade 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 sua negociação.

Com base nos contatos e orientação iniciais, a instituição proponente providencia a elaboração da minuta definitiva do documento da "ação preparatória" ou do formato pertinente adotado pela iniciativa de cooperação técnica internacional. 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 no que diz respeito às exigências normativas que devem ser refletidas em dispositivos específicos da proposta de projeto.

No âmbito da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, a ABC dá seguimento às providências necessárias para a elaboração do instrumento que viabilizará a execução do futuro projeto, conforme o padrão definido de forma consensual com a contraparte cooperante externa. Em se tratando de iniciativa de cooperação técnica elaborada por órgão da administração pública federal, cabe observar os procedimentos específicos previstos em legislação.

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

Na análise de enquadramento, a ABC pode solicitar pareceres técnicos de Ministérios setoriais e de instituições especializadas na temática abordada pela proposta de cooperação. No caso dos Ministérios setoriais, além do parecer técnico, busca-se também a confirmação de que objeto do projeto coaduna-se com as prioridades governamentais (e.g. PPA). A adequação jurídico-formal da proposta de projeto de cooperação técnica é verificada por intermédio de consultas realizadas pela instituição proponente nacional 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, conforme o caso.

Quando a análise da proposta de projeto indicar sua inaptidão para fins de aprovação, a ABC deve enviar ofício à instituição proponente, com discriminação dos elementos inadequados e indicação de sugestões de ajustes.

*OBS: Os ofícios da ABC direcionados às instituições proponentes de projetos incluem, como anexo, planilha de síntese de dados de planejamento e programação para futura inserção no sistema SIGAP. Essa planilha deve ser preenchida pela instituição proponente, em formato editável, e encaminhada junto com as versões reformuladas e/ou definitivas do projeto, em meio eletrônico.*

<sup>1</sup> Recomenda-se iniciar um projeto por intermédio de uma ação 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; etc.





Quando a proposta de projeto é aprovada pela ABC, providencia-se o envio de comunicação formal da ABC ao organismo internacional ou ao governo do país parceiro. No caso de a agência cooperante estrangeira ou organismo internacional não disporem de representação no Brasil, a proposta de projeto é encaminhada ao seu destinatário final por intermédio de uma das Missões Diplomáticas ou Embaixadas do Brasil no exterior. Em se tratando de proposta elaborada por órgão da administração pública federal, cabe observar os procedimentos específicos previstos em legislação.

Ao receber o projeto, plano de trabalho ou ação, 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 internacional/agência estrangeira 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, o projeto pode ser aprovado integralmente, aprovado com pendências a serem sanadas ou, ainda, negado. Nos casos em que a agência bilateral estrangeira ou o organismo internacional não disponha de representação no país, os comentários sobre o conteúdo e o enquadramento de um projeto, plano de trabalho ou ação são trocados por correspondências oficiais entre o Governo brasileiro e o parceiro cooperante externo. No caso específico da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, esse ciclo pode sofrer variações devido às adaptações que refletem requisitos específicos dos diferentes sistemas de seleção e aprovação de projetos, planos de trabalho ou ações, próprios de cada agência estrangeira de cooperação internacional.

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 dessas propostas 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 de um projeto de cooperação bilateral, outras áreas competentes do Ministério das Relações Exteriores são consultadas. Por sua vez, no âmbito da cooperação descentralizada, modalidade que envolve iniciativas elaboradas 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 apresenta orientações à instituição proponente nacional no tocante à preparação de instrumentos de natureza formal que venham a ser requeridos para a formalização da relação de cooperação internacional, à luz dos procedimentos estabelecidos com diferentes parceiros externos. No âmbito da ABC/MRE, são preparados os atos complementares para assinatura (e.g. Ajustes Complementares aos Acordos Básicos de Cooperação Técnica) entre o Brasil e o Governo do país parceiro, em conformidade com seus respectivos dispositivos.

Concluída a etapa de negociação e aprovação do projeto de cooperação técnica, segue-se a etapa de assinatura, conforme o modelo adotado entre o lado brasileiro e sua contraparte externa. Quando há previsão de assinatura de um Documento de 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 consideram-se indispensáveis, de forma a permitir ampla análise interna da proposta de projeto e, no futuro, referência confiável para a superação de dúvidas ou controvérsias.



Na cooperação técnica recebida multilateral, o número de originais de um Documento de Projeto depende do formato do ato complementar de cooperação definido entre o Governo brasileiro e o organismo internacional cooperante. Nos casos em que se prescinde de assinatura, a aprovação é formalizada por troca de correspondências oficiais. Na cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, devem assinar os documentos de projeto todas as instituições executoras (beneficiárias) nacionais, as agências estrangeiras de cooperação internacional, além da ABC. Por sua vez, na cooperação técnica multilateral, devem assinar os Documentos de Projeto as futuras instituições executoras (beneficiárias) nacionais e os organismos internacionais cooperantes. A assinatura da ABC ocorrerá dependendo do formato adotado pelo organismo internacional.

A assinatura de compromissos na esfera do Direito Internacional Público, ao qual se vinculam as iniciativas 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/Diretores no Brasil. No âmbito da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, assinam os atos complementares, 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, a instituição executora (beneficiária) nacional deve publicar um extrato do referido documento na imprensa oficial, observados os prazos previstos na legislação vigente.

### 3.5 CRITÉRIOS PARA ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DE PROJETOS

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

- 1) A caracterização da proposta como elegível para fins de cooperação técnica;
- 2) O enquadramento da proposta nas prioridades nacionais de desenvolvimento (a principal referência 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, quando existirem; e
- 4) A consistência interna e a qualidade do documento como peça de planejamento.

Para colaborar na verificação dos itens indicados acima, a ABC conta com procedimentos padronizados para análise de formato e conteúdo. A verificação desses critérios baseia-se em um roteiro de quesitos pré-determinados<sup>2</sup>, apresentados a seguir, concebidos com o objetivo de padronizar o enquadramento das propostas de projeto de cooperação técnica por parte do corpo técnico da Agência.

---

<sup>2</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

| <b>1. CARACTERIZAÇÃO DA PROPOSTA COMO COOPERAÇÃO TÉCNICA:</b>  |  |
|--|--|
| 1.1 - Se há transferência e absorção de conhecimento, tecnologia e experiências em bases não-comerciais.   | Verifica-se se a proposta atende ao conceito e aos objetivos da atividade de Cooperação Técnica Internacional discriminados no Capítulo 1 deste documento.   |
| 1.2 - Se há desenvolvimento de capacidades.  | <p>Nesse item, verifica-se se a proposta foi estruturada de forma que seus efeitos venham gerar impacto verificável sobre a eficiência e eficácia da instituição executora no desempenho de suas funções ou com relação ao atendimento de necessidades identificadas junto ao público-alvo da iniciativa de cooperação. Novas capacidades traduzem-se em tecnologias e/ou práticas adaptadas e internalizadas em um determinado espaço de atuação individual ou institucional abrangido por um projeto, bem como via inovações em processos de gestão (setores público e privado) de produção (econômica) e do exercício da cidadania.</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 da proposta a fatores exógenos, tais como circunstâncias de natureza institucional, técnica, social, ambiental, econômica ou política.</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 da proposta e a missão da instituição proponente; ii) infra-estrutura organizacional apropriada; iii) estabilidade institucional da instituição proponente ou do grupo de instituições vinculadas à sua execução; iv) compromisso da instituição proponente com a futura implementação da iniciativa de cooperação técnica.</p> |
| <b>2. ATENDIMENTO DAS DIRETRIZES DA ABC PARA O DESENVOLVIMENTO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL:</b>   |  |
| 2.1 - Se a abrangência geográfica do projeto* é significativa (Regiões geográficas brasileiras ou em todo o território nacional).<br><br>(* O termo "projeto" abrange outros formatos de cooperação técnica. | 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 (neste caso, como fonte de conhecimento, práticas e experiências que possam ser utilizado pela cooperação técnica do Brasil prestada a outros países em desenvolvimento).   |
| 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.   |
| <b>3. ORIENTAÇÃO PROGRAMÁTICA</b>   |   |
| 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 (PPA) em vigor e legislação específica.  |
| 3.2 - Se há atratividade.   | Verifica-se a presença de elementos de inovação na abordagem elencada pela instituição proponente do projeto para a superação do problema/desafio que justificou a sua proposição.  |
| 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 aos Marcos Programáticos e documentos equivalentes que o Governo brasileiro tenha negociado com as referidas instituições.  |
| <b>4. FORMATO E CONTEÚDO</b>  |   |
| 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 sequência de apresentação dos componentes do projeto coaduna-se com o formato de projeto acordado entre o Governo brasileiro e a contraparte externa cooperante.   |
| <p>4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Caracterização do problema;</li> <li>b. Identificação dos beneficiários;</li> <li>c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos);</li> <li>d. Coerência da Estrutura Lógica;</li> <li>e. Definição de indicadores ou metas;</li> <li>f. Adequação da estratégia;</li> <li>g. Definição do orçamento;</li> <li>h. Articulação Institucional;</li> <li>i. Adequação da contrapartida;</li> <li>j. Sustentabilidade;</li> </ul> | <p>(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;</p> <p>(b) Verifica-se como a instituição proponente abordou os seguintes aspectos relacionados aos beneficiários cogitados do projeto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Se o público-alvo (funcionários da instituição proponente, grupos populacionais, etc.) participou do processo de identificação do problema que motivou a concepção do projeto, bem como da identificação do(s) seu(s) Objetivo(s) e Resultados;</li> <li>ii) 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;</li> <li>iii) Em que medida a estratégia de implementação do projeto (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:</li> </ul> <p><b>Beneficiários diretos:</b> 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</p> |





|  |  |
|--|--|
| <p>k. Riscos;</p> <p>l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira;</p> <p>m. Elegibilidade da aquisição de equipamentos.</p> | <p>pessoas físicas (individualmente ou em grupo) que são capacitados diretamente pelos projetos ou que usufruirão em primeira instância dos resultados gerados pela cooperação.</p> <p><u>Beneficiários indiretos:</u> 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.</p> <p>(c) Verifica-se:</p> <p>i) A clareza do(s) enunciado(s) do(s) Objetivo(s). Os Objetivos devem ser redigidos em períodos simples (não compostos). 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 de um Resultado ("Produto/Componente"). O enunciado de um Resultado ("Produto/Componente") deve também apresentar-se por meio de períodos simples (não compostos). O enunciado de um Resultado ("Produto/Componente") 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 do Resultados ("Produtos/Componentes") ao Objetivo do projeto. Os Resultados ("Produtos/Componentes") são pré-requisitos para o alcance, em conjunto, do(s) Objetivo(s) do projeto.</p> <p>(d) Verifica-se a coerência entre o Objetivo Geral (ou de Desenvolvimento), Objetivos Imediatos (ou Específicos), Resultados ("Produtos/Componentes") e Atividades, Essa análise é realizada a partir da análise de causa e efeito:</p> <p>i) Atividades geram Resultados/Produtos;</p> <p>ii) Resultados ("Produtos/Componentes") proporcionam as capacidades necessárias para viabilizar a mudança ou avanço pretendido pelo(s) Objetivo(s) do projeto;</p> <p>iii) O alcance do(s) Objetivo(s) contribui para materializar o cenário final definido pela instituição proponente: superação do problema/desafio.</p> |
|--|--|



|   |  |
|---|--|
| <p>(continuação)</p> <p>4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Caracterização do problema;</li> <li>b. Identificação dos beneficiários;</li> <li>c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos);</li> <li>d. Coerência da Estrutura Lógica;</li> <li>e. Definição de indicadores ou metas;</li> <li>f. Adequação da estratégia;</li> <li>g. Definição do orçamento;</li> <li>h. Articulação Institucional;</li> <li>i. Adequação da contrapartida;</li> <li>j. Sustentabilidade;</li> <li>k. Riscos;</li> <li>l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira;</li> <li>m. Elegibilidade da aquisição de equipamentos.</li> </ul> | <p>(e) Verifica-se a qualidade dos Indicadores e Metas presentes na Matriz Lógica do projeto. Uma vez que a função dos Indicadores é a de verificar o alcance efetivo dos Objetivos e Resultados (“Produtos/ Componentes”) de um projeto, suas Metas devem ser mensuráveis, de forma a permitir a aplicação de instrumentos padronizados de análise de desempenho. Elaboram-se Indicadores para Objetivos e Resultados (“Produtos/Componentes”), não para Atividades. Indicadores para Objetivos devem permitir verificar a superação do problema que motivou a proposição do projeto. Já os indicadores de Resultados (“Produtos/Componentes”) medem a eficácia do projeto no desenvolvimento de capacidades necessárias para viabilizar a referida mudança. No caso específico da cooperação técnica com organismos internacionais, a quantificação das Metas é fundamental para viabilizar a operação do sistema SIGAP da ABC.</p> <p>(f) A análise da Estratégia do projeto envolve dois aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Como utilizar o projeto como um efetivo instrumento de mudança estrutural e de uso eficaz da cooperação internacional; e</li> <li>ii) Como preparar a instituição proponente para as mudanças que advirão como consequência da execução do projeto da cooperação internacional.</li> </ul> <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 contempla: (i) planejamento das etapas de implementação do projeto, considerando os diferentes tempos de maturação dos seus Resultados (“Produtos/ Componentes”); (ii) uso racional do período de vigência do projeto; (iii) mobilização apropriada dos recursos técnicos, físicos e financeiros colocados à disposição do projeto; e (iv) 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 como foram atribuídas funções específicas aos atores envolvidos na execução do projeto.</p> <p>O Cronograma de atividades do projeto deve ser analisado a fim de verificar sua consistência com a estratégia de implementação.</p> <p>A análise da estratégia de implementação também inclui a verificação da presença de informações que permitam analisar a sustentabilidade dos ganhos proporcionados pela cooperação internacional, os quais podem abranger novos padrões de desempenho das ações finalísticas da instituição beneficiária da cooperação, ou novas tecnologias ou práticas aplicadas a processos de desenvolvimento.</p> <p>(g) Verifica-se 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</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>m. Elegibilidade da aquisição de equipamentos.</p> | <p>super ou subdimensionamento nos diferentes componentes orçamentários, 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 de 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 adequada em termos de quantidade e qualidade para as necessidades do projeto.</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 a execução do projeto, com o objetivo de verificar a presença de medidas que minimizem o impacto de riscos potenciais, como forma de assegurar a sustentabilidade dos seus futuros resultados. Os riscos podem ter duas origens: interna (incapacidade ou dificuldade 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>(m) Nos casos em que a proposta de projeto prevê a aquisição de equipamentos, será necessário verificar o enquadramento dessas despesas aos itens 3.6 e 4.2 da Seção 3.3 do presente documento. No caso de projetos financiados com recursos públicos nacionais, devem ser apresentadas justificativas individualizadas para cada item de equipamento que se pretenda adquirir.</p> |
|--|---|





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

A cooperação técnica internacional conta, ao nível operacional, com os seguintes instrumentos: programa, projeto, plano de trabalho, ação preparatória e ação simplificada, dentre outros formatos que podem ser definidos com as contrapartes externas do Governo brasileiro. Esses documentos podem ser aditados por intermédio de 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.

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 de iniciativas de cooperação técnica. O presente item 3.6 trata, assim, especificamente da atividade de análise de projetos.

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 é a de indicar orientações básicas para o momento da referida análise, sem pretender reproduzir ou substituir o conteúdo dos quesitos que compõem as Notas Técnicas da ABC, conforme discriminado no item 3.5 da presente publicação, tampouco as exigências normativas para a tramitação desse tipo de procedimento.

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

Uma ação preparatória 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, uma ação preparatória 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 a ação preparatória devem ser compatíveis com o grupo reduzido de atividades que se pretendem implementar. Não há sentido, portanto, que uma ação preparatória tenha a função de adiantar o início das atividades de um projeto de maior volume, sob qualquer argumento. Uma ação preparatória 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 interinstitucionais, diagnósticos, etc.), não lhe cabendo ser utilizada para adiantar a execução orçamentária de futuros programas.

A análise de uma ação preparatória não requer o mesmo nível de detalhamento exigido na preparação de uma Nota Técnica de um Projeto "pleno". De todo modo, mesmo tratando-se de uma intervenção 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 uma ação preparatória seriam os seguintes (OBS: sem prejuízo dos itens de análise exigidos na Nota Técnica/modelo Pré-Projeto, do sistema SAP):

- a) 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 da ação preparatória apresenta uma descrição básica do projeto principal e dos seus resultados finais esperados. Esta seção da proposta de ação preparatória deve ser lida de forma a tentar identificar a resposta para a seguinte pergunta: "Por que se resolveu elaborar





o projeto?”. O texto estará satisfatório se apresentar uma resposta convincente, o que exigirá contextualização apropriada da matéria.

b) Objetivo e Resultados: estes devem ser restritos à geração de conhecimentos e informações necessárias à elaboração do futuro projeto principal. Não podem ser aceitos objetivos e/ou resultados abrangentes, que indicam que o plano de trabalho da ação preparatória provavelmente irá além do prazo de vigência aprovado. Tendo em mente a curta duração da ação preparatória e de sua função de 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 típico de uma ação preparatória prever extensas atividades de treinamento, implantação de sistemas de informação ou aquisição de equipamentos em larga escala.

c) Insumos e Orçamento: estes devem ser quantificados e valorados de forma compatível com o plano de trabalho previsto para as atividades da ação preparatória. Não há sentido (além de se tratar de uma irregularidade) em que um órgão proponente de um projeto inclua no orçamento de uma ação preparatória recursos maiores do que o necessário para esta fase, sob o argumento de que estaria "adiantando" a reserva de recursos para a fase principal.

d) Matriz Lógica: os indicadores de sucesso ao nível dos Resultados/Produtos devem se restringir a metas específicas propostas para a etapa preparatória, sem se confundir com as metas da futura fase principal.

e) Formato: Na medida em que a proposta de ação preparatória contemple os itens indicados acima, não há necessidade de exigir da instituição proponente a inclusão de informações adicionais, de menor relevância, que constem do modelo utilizado para a elaboração do documento, ou a observância estrita de índices ou sumários. A qualidade da informação é o fator mais importante.

Em termos de recapitulação, cabe enfatizar que na análise da ação preparatória deve-se, primeiramente, analisar o conteúdo de sua apresentação e justificativa, para se ter noção do problema que gerou a busca de cooperação, quem pretende executar o futuro programa, projeto ou plano de trabalho e o motivo pelo qual uma fase preparatória foi julgada necessária. Em seguida, deve-se verificar se o Objetivo da ação preparatória efetivamente circunscreve-se à busca de resultados específicos, estritamente vinculados à obtenção dos conhecimentos necessários à preparação do futuro programa, projeto ou plano de trabalho 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 a ação preparatória são compatíveis e proporcionais ao conjunto de atividades contido na proposta. Deverá ser pesquisada no SAP a eventual existência de programas, projetos ou planos de trabalho já existentes em temas semelhantes, de forma a evitar duplicidades.

### 3.6.2 DA ANÁLISE DE UMA PROPOSTA DE PROJETO, PLANO DE TRABALHO E AÇÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Durante a análise de um projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica, recomenda-se evitar uma leitura linear, de ponta a ponta do texto, como se estes documentos fossem constituídos de apenas uma dimensão. Deve-se entender o formato específico de 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

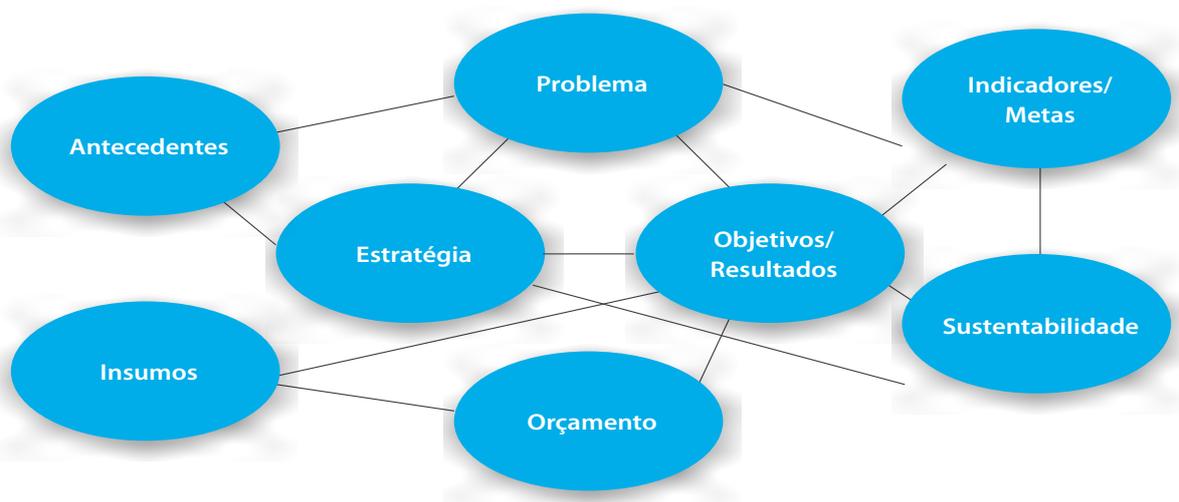
nele contidas e, em seguida, em termos de sua coerência com as demais partes que integram a proposta.

A multidimensionalidade 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/capítulos de um projeto. Os desenhos apresentados a seguir procuram oferecer uma percepção visual dos conceitos apresentados acima.

**Figura 1 - Forma incorreta de leitura de um projeto**



**Figura 2 - Estrutura orgânica de um projeto / inter-dependência de componentes**



**Quadro 4 - Análise dos componentes de uma proposta de cooperação técnica**

| Componentes       | Conteúdos específicos a serem observados na análise   |
|-------------------|---|
| <b>Introdução</b> | <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 <b>ambiente</b> socioeconômico, geográfico e/ou institucional no qual se insere o projeto;</li> <li>• Se houve clara identificação de um <b>problema</b> ou <b>desafio</b>;</li> <li>• Se a <b>justificativa</b> para a aprovação e execução do projeto é satisfatória;</li> <li>• Se a <b>cooperação técnica</b> 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 <b>instituições</b> envolvidas direta ou indiretamente na condução do projeto;</li> <li>• Se o documento informa de forma satisfatória o alinhamento do projeto a <b>programas públicos</b> convergentes e sua eventual <b>complementaridade</b> a outros projetos de cooperação técnica;</li> <li>• Se o documento indica qual seria o <b>cenário final</b> esperado após a conclusão do projeto de cooperação técnica.</li> </ul> |





|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>Planejamento</b> | <p>O componente de planejamento é o 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 <b>Objetivos</b> são claros e foram escrito em uma sentença somente. Os objetivos não podem ser 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, deve-se cruzar o problema identificado na parte introdutória do projeto com os seus respectivos Resultados ("Produtos/Componentes");</li><li>• O <u>Objetivo Geral</u> de um projeto mantém relação com a missão institucional da instituição proponente do projeto. Nesse sentido, o Objetivo Geral ultrapassa o escopo do projeto e projeta-se para um horizonte de longo prazo. Assim, o Objetivo Geral aponta para um cenário ideal/desejado, que tem a função de servir de referência para o projeto específico;</li><li>• Os <u>Objetivos Imediatos/Específicos</u> 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 <u>Resultados</u> ("Produtos/Componentes") 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. Em razão disso, deve ser evitado o uso de verbos (e.g. "apoiar", "implementar", "elaborar", etc.) que não permitem uma associação objetiva com o desenvolvimento de uma nova capacidade/ competência ou com a absorção de um conhecimento.</li><li>• A análise das <u>Atividades</u> pode ser feita de forma flexível. Entretanto, devem ser evitadas atividades que reproduzam rotinas de trabalho do órgão executor do projeto (Ex.: "assessorar...", "fazer a manutenção de...", "organizar reunião..." etc.). Cabe verificar se a execução das atividades permite materializar o Resultado ("<u>Produtos/Componentes</u>").</li></ul> <p><b>Estratégia</b></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 (as novas capacidades/competências) do projeto. Nessa descrição inclui-se tanto o papel desempenhado pela instituição executora, como também de outras entidades eventualmente participantes das atividades do projeto. Igualmente deverão constar desse item as medidas institucionais e administrativas concebidas para promover a futura sustentabilidade dos ganhos proporcionados pelo projeto, após sua conclusão.</li></ul> <p><b>Análise de viabilidade</b></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><b><u>Análise de sustentabilidade</u></b></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>   |
| <b>Elementos operacionais</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cada <b>Atividade</b> de um projeto envolve despesas com contratos de bens ou serviços. Estes são os seus <b>Insumos</b>. Os Insumos são constituídos de consultorias (pessoas físicas/jurídicas), serviços especializados, equipamentos e passagens aéreas/diárias.</li><li>• Há que existir proporcionalidade entre a quantidade de insumos versus atividades e entre o custo dos insumos (memória de cálculo e orçamento) versus sua quantidade.</li><li>• A tabela de <b>Orçamento</b> deve ser montada por ano-calendário (2020, 2021, 2022, etc.), e não por “Ano 1”, “Ano 2”, etc. Deve haver uma coluna com a totalização dos valores. Os componentes orçamentários devem contemplar sublinhas orçamentárias. Não se pode aceitar a previsão de recursos sem a especificação de uma linha orçamentária específica.</li><li>• O <b>Cronograma</b> do projeto deve ater-se aos Objetivos e Resultados (“Produtos/Componentes”). Não é essencial um cronograma ao nível das atividades, pois este pode ser preparado quando da apresentação dos <u>planos de trabalho anuais</u>. A apresentação de diversos Resultados/Produtos com a mesma duração no cronograma constitui-se em erro de planejamento.</li></ul>  |
| <b>Matriz Lógica</b>          | <ul style="list-style-type: none"><li>• A <b>Matriz Lógica</b> é parte essencial e indispensável de um projeto. A Matriz Lógica é preparada com base nos Objetivos e Resultados (“Produtos/Componentes”). As Atividades não integram uma Matriz Lógica.</li><li>• A análise dos <u>Indicadores</u> é a parte central da Matriz Lógica: Para os <u>Objetivos</u>, 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 antigo status quo. A sua verificação factual dependerá de avaliações externas pós-projeto.</li><li>• Já para os <u>Resultados</u> (“Produtos/Componentes”), os indicadores devem comprovar quais capacidades ou competências 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 ou de processo), enquadram-se nas responsabilidades de governabilidade e de planejamento da instituição executora (beneficiária) do projeto.</li><li>• Os <u>Meios de Verificação</u> têm a função de indicar referências físicas do alcance das metas contempladas nos indicadores de Resultado (“Produtos/Componentes”).</li><li>• Uma última coluna comum a diversas metodologias de elaboração de projetos de cooperação técnica aborda a questão dos <u>Riscos</u> ou <u>Pressupostos</u>. Essa análise normalmente exige do órgão proponente do projeto a identificação de elementos internos e externos (principalmente estes últimos) que podem afetar o seu desenvolvimento. 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> |





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

No âmbito da cooperação técnica multilateral, uma Revisão de um projeto de cooperação técnica tem a função de alterar, em função de uma necessidade específica e devidamente fundamentada, sua estrutura, vigência ou orçamento. A análise de Revisões deve localizar qual o elemento adicional que justifica a alteração do projeto original. Quando da leitura de uma proposta de 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.

Na análise de uma proposta de Revisão, cabe verificar se as modificações pretendidas terão impacto sobre a capacidade de a instituição executora nacional continuar a implementar o projeto consistentemente. 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.

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

| Natureza das Revisões | Aplicabilidade   | Requisitos   |
|-----------------------|--|--|
| <b>Obrigatórias</b>   | Consolidação contábil anual de projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica.   | Revisão assinada pelo Organismo Internacional.   |
| <b>Substantivas</b>   | (i) Alterações na Estrutura Lógica, orçamento ou vigência de um projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica.<br><br>Nota: O Objetivo original do projeto não pode ser alterado ou substituído. A eliminação ou adição de Resultados ("Produtos/Componentes") somente pode ser aprovada após verificação de que não há comprometimento do alcance do Objetivo original do projeto. As Atividades podem ser ajustadas em suas metas e insumos.<br><br>Alterações na Estrutura Lógica devem ser cumulativas (não pode haver substituição ou eliminação de itens originais).<br><br>(ii) Incorporação ou substituição de instituições executoras nacionais. | As partes signatárias originais devem se pronunciar, por escrito, a favor da aprovação da minuta de Revisão.<br><br>Relatórios de Progresso devem estar atualizados. No caso da cooperação técnica multilateral, o sistema SIGAP precisar estar atualizado.<br><br>Não podem existir pendências de auditoria.<br><br>A Revisão deve ser assinada pelas mesmas partes signatárias do Documento de Projeto original. |





|                      |  |  |
|----------------------|--|--|
| <b>Simplificadas</b> | Prorrogações de curto prazo na vigência do projeto.                              | <p>A Revisão deve ser aprovada pela Instituição Executora Nacional, pela ABC e pelo organismo internacional.</p> <p>Faculta-se a assinatura da Revisão somente pelo organismo internacional, caso assim definido no Documento de Projeto, sob a condição obrigatória de haver prévia aprovação da minuta pela Instituição Executora Nacional e pela ABC.</p> <p>Faculta-se a assinatura da Revisão somente pelo organismo internacional, caso assim negociado entre as partes signatárias quando ainda da negociação do documento, sob a condição obrigatória de haver aprovação da minuta, por escrito, pela Instituição Executora Nacional e ABC, respectivamente.</p> |
| <b>Finais</b>        | Encerramento formal do projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica. | <p>Instituição Executora Nacional.</p> <p>Assinatura da Revisão pela Instituição Executora Nacional, pela ABC e pelo organismo internacional.</p>  |

No que diz respeito às modificações que se pretendem providenciar à parte técnica dos projetos, a análise da 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 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?

As indagações listadas acima não substituem os quesitos da Nota Técnica da ABC que devem ser regularmente verificados quando da análise de Revisões de projetos. Importante ressaltar que os Objetivos Imediatos/Específicos de um projeto de cooperação técnica não podem ser modificados por Revisões. Por sua vez, Resultados (“Produtos/Componentes não podem ser substituídos por novos enunciados. Habilita-se, no máximo, que um Resultado (“Produto/Componente”) original seja cancelado, desde que sob fundamentada justificativa. Um novo Resultado (“Produto/Componente”) pode ser adicionado ao projeto (não no caso de uma “ação simplificada” de cooperação técnica), desde que em base cumulativa. Este último critério se aplicaria igualmente para as atividades de um ou mais Resultados (“Produtos/Componentes”) de um projeto sob processo de Revisão. No caso de ações de cooperação de pequena escala (Planos de Trabalho ou Ações simplificadas de cooperação técnica), pode ocorrer uma reprogramação de suas atividades e metas, embora sem modificação de seu objeto.

A segunda parte da análise técnica de uma Revisão envolve a observância das seguintes etapas, incluindo a verificação da coerência entre seus componentes, conforme se segue:





1) Identificação dos componentes que se pretendem alterar:

- i) Pretende-se alterar a Estrutura Lógica?
- ii) Pretende-se alterar a composição dos Insumos?
- iii) Pretende-se alterar o Orçamento?
- iv) Pretende-se alterar a Vigência?
- v) Pretende-se alterar os Indicadores e Metas?

2) Verificação de coerência entre os componentes da Revisão:

- i) A inclusão de um novo Resultado/Produto/Componente foi refletida na Estrutura Lógica e na Matriz Lógica, respectivamente?
- ii) A inclusão de um novo Resultado/Produto/Componente na Estrutura Lógica está lastreada em justificativa baseada em evidência(s)? Quais?
- iii) A inclusão de um novo Resultado/Produto/Componente foi refletida nos Insumos?
- iv) A inclusão de um novo Resultado/Produto/Componente foi refletida no Orçamento?
- v) A inclusão de um novo Resultado/Produto/Componente foi refletida na Matriz de Indicadores?
- vi) Há previsão de aquisição de bens e equipamentos? Todos os itens a serem adquiridos são elegíveis à luz dos itens 3.6 e 4.2 da Seção 3.3 deste documento?
- vii) A inclusão de novas Atividades foi refletida na Estrutura Lógica, Insumos e Orçamento?
- viii) A previsão de novas Metas é compatível (ou seja, viável) com o desempenho anterior do programa/projeto/plano de trabalho?
- ix) A previsão de novos recursos financeiros reflete a incorporação de novas Metas ou a ampliação de Metas pré-existentes?
- x) A alteração no orçamento está lastreada em justificativa baseada em evidência(s)?
- xi) A previsão de novos recursos financeiros foi refletida na composição dos Insumos?
- xii) A previsão de novos recursos para o período remanescente do programa/projeto/plano de trabalho é compatível com a média histórica de desembolsos das fases precedentes de execução?
- xiii) A fonte orçamentária dos novos recursos financeiros foi explicitada?
- xiv) A alteração da vigência (para mais ou para menos) foi refletida no cronograma de execução?
- xv) A alteração da vigência (para mais ou para menos) foi refletida em sua Matriz Lógica (indicadores e metas)?
- xvi) A alteração da vigência está lastreada em justificativa baseada em evidência(s)?

### 3) Parecer final da análise da proposta de Revisão.

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

Projetos cooperação técnica em fase adiantada de execução, ou seja, que já cumpriram mais de 50% de sua vigência, somente devem contar com Revisões que contemplem ajustes finos. Alterações que pretendam incorporar novas metas, insumos e orçamento em volumes expressivos, se comparados ao seu desenho original, podem vir a descaracterizar os objetivos originais da cooperação e estabelecer dificuldades para futuros exercícios de avaliação. Nesses casos, recomenda-se a aprovação de uma nova iniciativa de cooperação, de caráter complementar. No caso da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, uma Revisão deve aplicar os procedimentos definidos entre o Governo brasileiro e a agência estrangeira de cooperação internacional parceira.



# 4

## EXECUÇÃO

### 4.1 OPERACIONALIZAÇÃO

No âmbito da cooperação técnica multilateral, todo projeto requer a identificação de uma instituição executora, obrigatoriamente pessoa jurídica, de qualquer natureza (setor público, setor privado ou ente 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 de um projeto, a instituição proponente deve indicar à ABC quem atuará como Diretor(a) Nacional<sup>1</sup> e Coordenador(a)<sup>2</sup>, conforme determina a legislação brasileira.

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 execução de um projeto. Na cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, essas instituições recebem a designação de "co-executoras". Nesses casos, devem ser 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 deve definir com clareza as atribuições das instituições nacionais que pretendem atuar em conjunto.

A execução compartilhada apresenta dois modelos básicos:

- a) Horizontal, em que duas ou mais instituições se responsabilizam pelo planejamento conjunto do projeto, a partir de uma divisão de tarefas;
- b) Vertical, em que uma instituição atua na direção do projeto e a outra assume o papel de agente implementador de componentes específicos do projeto.<sup>3</sup>

A participação de uma instituição de terceira origem associada ao órgão ou entidade executora original como agente implementador no modelo "vertical" não deve ser confundida com a subcontratação de instituições para a realização de atividades específicas de uma iniciativa de cooperação técnica. Um agente implementador tem corresponsabilidade pela execução de

1 Diretor(a) 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 as responsabilidades dessa posição definidas na legislação nacional.

2 Idem ao Diretor Nacional.

3 Um arranjo similar ao arranjo vertical da cooperação multilateral é o mais recomendado na cooperação bilateral. No lado brasileiro, uma instituição nacional responsável pelo projeto realiza suas próprias contribuições técnicas e atua como coordenadora dos entes co-executores. Dependendo da natureza do projeto, é possível que a instituição coordenadora principal assuma diretamente poucas atividades, contando com os aportes técnicos e gerenciais de uma ou mais instituições associadas.



determinado componente do projeto, plano de trabalho ou ação simplificada (ver Quadro 2 do item 3.3 do presente documento).

Quando se verifica a atuação de mais de um órgão executor, cada um deve responsabilizar-se por atividades que contribuam para atingir os objetivos da iniciativa de cooperação. Essa instituição não é ressarcida das despesas incorridas a título de serviços prestados. A fim de preservar a consistência do planejamento das iniciativas de cooperação técnica 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 do presente documento.

A instituição executora (beneficiária) nacional deve indicar o grupo de funcionários que receberá a atribuição de coordenar o projeto, a partir de uma cadeia de posições delegadas de responsabilidade, conforme o exemplo a seguir: Diretor(a) Nacional, Coordenador(a) e Subcoordenadores/Gerentes, estes para componentes específicos. Quando a execução envolve a atuação de profissionais de mais de uma instituição, o projeto deve contar com organograma que explicita a estrutura de governança e respectivas responsabilidades. Além dos responsáveis pela gestão do projeto, a instituição executora pode indicar, complementarmente, profissionais especializados para supervisionar atividades relevantes para o projeto, a exemplo da preparação de publicações, organização de treinamentos, a especificação de equipamentos, etc.

Após as etapas de concepção, negociação e aprovação, o projeto, plano de trabalho ou ação, entra em execução. O êxito da iniciativa de cooperação técnica 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 que inclua, necessariamente, uma série de componentes já tratados em outros itens deste documento de diretrizes, conforme se segue:

- Definição do problema (ou desafio/oportunidade) a ser objeto de intervenção;
- Objetivos claros e Resultados ("Produtos/Componentes") verificáveis;
- Justificativa;
- Metodologia/estratégia de implementação/condições de sustentabilidade;
- Discriminação dos insumos (i.e. consultorias, treinamentos, equipamentos, serviços, etc.);
- Orçamento (anualizado, distribuído por componentes e linhas orçamentárias e baseado em uma memória de cálculo, a constar da proposta de projeto);
- Cronograma de execução;
- Matriz Lógica (correlação entre os Objetivos, Resultados, Indicadores, Metas, Meios de Verificação e Pressupostos/Riscos); e
- Discriminação dos insumos não-financeiros da instituição executora nacional (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 da iniciativa de cooperação técnica, 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, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica dentro de sua instituição de origem.

III. A pessoa encarregada da coordenação do projeto deve ter à mão a Matriz Lógica do projeto, o seu Plano de Trabalho e o Cronograma, estando consciente do vínculo horizontal entre eles. Esses três componentes atuam como instrumentos práticos de planejamento e ação operacional e asseguram que a coordenação conduzida pela instituição nacional tenha correta percepção do caráter temporário da cooperação. A cooperação internacional deve ser planejada para ter um começo, meio e fim, assim, os referidos instrumentos balizam o trabalho da coordenação do projeto, 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, Metas, Meios de Verificação e Pressupostos/Riscos. A Matriz Lógica deve ser utilizada em todas as etapas de sua execução, desde para a gestão baseada em resultados, como também para balizar a elaboração periódica dos relatórios de progresso e nos exercícios de avaliação.

V. As pessoas responsáveis pela Direção e Coordenação do projeto devem ter claro que o êxito no exercício de suas funções culmina na conclusão bem sucedida da ação de cooperação. Um projeto bem sucedido é o que se extingue quando as mudanças, transformações e efeitos sobre o problema/desafio/opportunidade diagnosticado em sua origem tenham sido atingidas.

VI. Os/As responsáveis pela Direção e Coordenação do projeto têm metas a atingir em determinado período de tempo e contam, para tanto, com recursos físicos e financeiros para sua materialização. A competência dos/das responsáveis pela Direção e Coordenação se medirá pela sua capacidade de conduzir o projeto tendo como eixo as ações necessárias para a efetivação dos seus respectivos resultados/produtos. Nesse ambiente, os/as responsáveis pela Direção e Coordenação detêm total domínio e responsabilidade sobre os recursos humanos, físicos e financeiros disponibilizados 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 ao ambiente "externo" ao projeto, igualmente requer-se das pessoas responsáveis pela sua Direção e Coordenação iniciativa e eficiência gerencial que permitam manter sintonia entre o planejamento e a execução das atividades de cooperação, levando em consideração a dinâmica institucional, social e econômica que as circundam. Os indivíduos responsáveis pela Direção e Coordenação de um projeto devem estar atentos às interfaces que possam vir a ser necessário estabelecer com outras instituições para viabilizar o êxito da cooperação. 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 projetos de cooperação técnica para promover essas sinergias.



VIII. A propósito da sustentabilidade dos efeitos de uma iniciativa de cooperação técnica, é comum que uma instituição proponente, ao elaborar uma proposta, 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, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica e a preservação dos seus resultados e efeitos. Os fatores indicativos de sustentabilidade dos efeitos de uma iniciativa de cooperação técnica podem assumir diferentes naturezas:

- (i) Institucionais (grau de mobilização, envolvimento e comprometimento de agentes públicos diretamente envolvidos na execução de um projeto, além de parcerias que seja necessário firmar com outros atores públicos e da sociedade civil, conforme o caso);
- (ii) Econômicos (acesso a mercados; inserção em cadeias produtivas, acesso a mecanismos de financiamentos; acesso a serviços de assistência técnica; acesso a tecnologia; geração de novos empregos; etc.);
- (iii) Sociais (grau de participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, etc.); e
- (iv) Ambientais (cumprimento da legislação; acesso a fontes de tecnologia ou de financiamento, etc.).

IX. Os elementos/fatores de sustentabilidade de uma iniciativa de cooperação técnica podem ser verificados em dois pontos específicos:

- (i) Na Estratégia de Implementação, quando a instituição proponente da iniciativa de cooperação técnica 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;
- (ii) Na Matriz Lógica, ao se fazer uso dos Indicadores associados a Resultados (“Produtos/Componentes”) 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 pela cooperação internacional demonstram ter a solidez necessária para atuar como plataforma para uma atuação autônoma do seu público-alvo.

X. Outro ponto importante a ser observado são os fatores exógenos que podem influir negativamente no seguimento de uma iniciativa de cooperação técnica. Problemas institucionais devem ser mantidos afastados da condução de um projeto, inclusive para evitar que a sua Direção e Coordenação procurem utilizá-lo como meio para solucionar dificuldades institucionais conjunturais. 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, deverá ser avaliada a aplicação de cláusulas de suspensão ou cancelamento.

XI. Além da condução pautada nos instrumentos identificados acima, 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 de suas atividades, bem como constituem fonte de informação sobre eventuais desvios ou inconsistências, base para a identificação de medidas corretivas.





XII. Dentre os motivos que podem justificar a suspensão de uma iniciativa de cooperação técnica incluem-se:

- Utilização dos recursos em desacordo com o objetivo constante no documento de projeto;
- Interrupção das atividades do projeto, em razão da indisponibilidade dos recursos previstos em seu orçamento;
- Não apresentação dos relatórios de progresso nos prazos estabelecidos;
- Baixo desempenho operacional e técnico em um período superior a doze meses de implementação, atestado em relatório de desempenho aprovado pelo órgão ou instituição executora nacional, pela ABC e pelo organismo internacional cooperante;
- Interrupção das atividades do projeto sem a devida justificativa;
- Inobservância dos dispositivos legais aplicáveis; e
- Inadimplência no envio de dados ao Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP) da ABC.

#### 4.2 DIREÇÃO E COORDENAÇÃO DOS PROJETOS

As duas principais funções executivas na condução de uma iniciativa de cooperação técnica são a Direção e a Coordenação. O/A Diretor(a) Nacional e o(a) Coordenador(a) devem manter vínculo funcional ou profissional com instituição executora nacional. 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 da iniciativa de cooperação técnica 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.

No tocante ao indivíduo responsável pela Coordenação, igualmente com obrigação de ser vinculado à instituição executora (beneficiária) nacional, 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 um ou mais agentes implementadores. Tais equipes não podem ser contratadas por meio do projeto quando o seu financiamento originar-se da administração pública.

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 da iniciativa de cooperação técnica, a elaboração de planos de trabalho e dos subsequentes relatórios de progresso, além da promoção de articulações interinstitucionais pertinentes. 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 da iniciativa de cooperação técnica antes de seu início e discriminada nos documentos firmados entre o lado brasileiro e a contraparte externa. 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

A coordenação do projeto ou plano de trabalho 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 seu desenvolvimento. A coordenação de um projeto ou plano de trabalho 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.

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 ou plano de trabalho 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. Dentre os elementos a serem observados em um exercício de acompanhamento incluem-se:

- Verificar o grau de avanço dos Objetivos e Resultados ("Produtos/Componentes") frente ao cronograma do projeto e aos indicadores, respectivamente;
- Verificar se a instituição executora está cumprindo com as cláusulas do ato complementar que aprovou e respalda o projeto;
- Verificar se a instituição executora está cumprindo com as normas nacionais e/ou internacionais, na extensão com que foram negociadas e aprovadas; e
- Verificar a execução orçamentária do projeto "per se", bem como o seu cruzamento com o Cronograma e Matriz Lógica.

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

| PROCEDIMENTOS DE ACOMPANHAMENTO:  | ATIVIDADES A SEREM IMPLEMENTADAS:  |
|---|--|
| a) Visitas técnicas.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação da situação atual do projeto pelos responsáveis pela sua execução;</li> <li>• Verificação "in loco" das atividades em desenvolvimento; e</li> <li>• Reunião entre a ABC e a equipe de coordenação com o objetivo de discutir o desempenho de suas atividades e a eventual ocorrência de problemas.</li> </ul>  |
| b) Reuniões de acompanhamento (ABC, instituição executora e organismo/ agência internacional cooperante). | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abertura da reunião e considerações iniciais por parte da ABC e do organismo ou agência internacional cooperante;</li> <li>• Apresentação dos resultados obtidos pelo projeto desde a reunião anterior, bem como informações sobre a solução dos problemas pendentes à época do último encontro (inclusive a respeito do relacionamento com a ABC ou parceiro externo);</li> <li>• Comentários gerais sobre o desempenho do projeto por parte da ABC e do organismo ou agência internacional cooperante;</li> <li>• Réplica da coordenação do projeto aos comentários feitos pela ABC e pelo organismo ou agência internacional;</li> <li>• Discussão sobre o plano de trabalho para a fase seguinte do projeto;</li> </ul> |





|  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Discussão sobre a necessidade de serem providenciados ajustes no projeto ou em sua coordenação;</li><li>• Concluída a reunião, elabora-se um relatório ou ata a ser distribuído para todas as partes interessadas, consolidando as principais conclusões e recomendações.</li></ul>   |
| c) Encaminhamento de relatórios periódicos.  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Instituição executora encaminha à ABC e à agência internacional cooperante o relatório de progresso anual (no caso da cooperação multilateral, os relatórios são elaborados via sistema SIGAP); e</li><li>• A ABC e o organismo ou agência internacional analisam o relatório e apresentam seus comentários no contexto das reuniões de acompanhamento.</li></ul> |
| d) Análise das informações geradas pelos sistemas de informação da ABC direcionados para o acompanhamento. | <ul style="list-style-type: none"><li>• Alimentação de dados sobre o desempenho dos projetos pelas instituições executoras;</li><li>• A ABC analisa os relatórios gerenciais e se manifesta junto às instituições executoras nacionais quando o desempenho dos projetos acusar desequilíbrios substantivos.</li></ul>   |

#### 4.4 RELATÓRIOS

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, a elaboração do relatório deve ser feita por intermédio dos dados inseridos no sistema SIGAP. Em algumas situações específicas, fora do sistema SIGAP, os relatórios devem ser produzidos manualmente, com base nas orientações disponíveis no ANEXO I – Conteúdo Básico de um Relatório de Progresso, e enviados à ABC. No caso de iniciativas de cooperação técnica de curta duração (geralmente até 12 meses), os relatórios devem ser apresentados ao final de seu período de execução.

A consolidação de um relatório de progresso deve ser feita conforme os prazos estabelecidos no sistema SIGAP no âmbito da cooperação técnica multilateral. Quando se tratar de projeto desenvolvido no âmbito da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral, o prazo é até o final do mês de fevereiro do ano subsequente ao exercício a ser relatado. No caso de atrasos, tal consolidação deve se dar, no máximo, até uma semana antes da realização da reunião de acompanhamento, quando o progresso do projeto de cooperação técnica é objeto de discussão entre a instituição executora, a ABC e o organismo ou agência internacional cooperante.

No Quadro 6 do presente documento 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 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 permitam avaliar o impacto sobre o seu público-alvo e a sustentabilidade (durabilidade) de seus resultados finais.



## Quadro 6 - Análise de Relatórios

### I - Elementos a serem observados na análise de Relatórios de Progresso:

O relatório deve precisar o período coberto pelas suas informações e ser cumulativo com etapas anteriores.

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 iniciativas desenvolvidas no âmbito da cooperação técnica com organismos internacionais, o formato padrão é aquele contido no sistema SIGAP.

O relatório deve informar 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.

Caso as pendências não resolvidas refiram-se a medidas recomendadas em relatórios de auditoria ou a situações enquadráveis nos casos de suspensão da cooperação previstas na legislação nacional ou nos Documento de Projeto, deve ser providenciada, no primeiro caso, comunicação aos órgãos de controle e, no segundo, comunicação à instituição executora nacional e ao organismo internacional cooperante para indicar a necessidade de suspensão do projeto.

A análise do Relatório de Progresso deve verificar se as informações prestadas pela instituição executora (beneficiária) nacional alinham-se aos Objetivos, Resultados (“Produtos/Componentes”) e Metas do projeto.

Relatórios de progresso devem equilibrar a parte descritiva das atividades implementadas com avaliação qualitativa dos resultados obtidos no espaço de tempo coberto pelo documento. A parte descritiva do relatório deve utilizar como guia a Estrutura Lógica do projeto (Objetivos e Resultados/Produtos), em articulação com a matriz de Indicadores. Um Relatório de Progresso que apenas liste atividades implementadas pela instituição executora, de forma linear e sem elementos analíticos e dissociados da prática de gestão por resultados, deve ser considerado insatisfatório e, assim, sujeito a reformulação e reapresentação.

No âmbito da cooperação técnica multilateral, Relatórios de Progresso devem apresentar informações atualizadas sobre a execução financeira do projeto durante o período coberto pelo documento. Eventuais discrepâncias exigirão a revisão e reapresentação do documento.

Relatórios de Progresso devem conter a lista de consultorias e serviços contratados, além dos bens, equipamentos e materiais eventualmente adquiridos.

### II - Elementos a serem observados na análise de Relatórios Finais

- Na análise de Relatórios Finais, deverá ser observado se a instituição executora do projeto apresentou 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 de sua proposição e negociação foram superados ou equacionados.
- Um Relatório Final deve abordar a sustentabilidade dos resultados do projeto. Os pontos de referência para essa análise encontram-se, inicialmente, na Matriz Lógica. Adicionalmente, a sustentabilidade do projeto também pode ser verificada pelo nível de detalhamento das informações prestadas sobre medidas de ordem institucional, legal, administrativa, de planejamento ou orçamentária adotadas no curso de sua implementação, seja no âmbito interno da instituição executora, ou junto aos órgãos que se associaram direta ou indiretamente ao empreendimento.
- Os Relatórios Finais não precisam repetir informações contidas nos Relatórios de Progresso, a exemplo da situação de execução dos Resultados (“Produtos/ Componentes”) 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 cooperação técnica.





## 4.5 AVALIAÇÃO

As avaliações têm como objetivo mensurar a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de um projeto de cooperação técnica, com o objetivo de proporcionar conclusões e recomendações aos órgãos e entidades envolvidos em sua execução para o planejamento de futuras iniciativas dessa natureza. As avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas no curso da execução da cooperação (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 das atividades de cooperação, neste último caso tendo como objetivo a verificação de sua efetividade.

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 da execução, 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, o ente cooperante externo e, conforme o caso, também a ABC/MRE, definirão os Termos de Referência. A avaliação externa pode ser custeada pelo orçamento do projeto.

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 o plano de trabalho da avaliação;
- b) Contextualização: um resumo das ações realizadas pelo projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica;
- c) Objetivos básicos:
  - Mensurar impactos do projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica;
  - Analisar a eficiência da instituição executora nacional em termos do planejamento e gestão de suas atividades, incluindo sua interação com o ambiente externo;
  - Mensurar o grau de participação e satisfação do público-alvo da cooperação; e
  - Verificar a sustentabilidade dos resultados da iniciativa de cooperação.
- d) Quesitos mínimos a serem analisados no tocante à execução do projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica sob avaliação:
  - Verificação do alcance das metas, produtos e objetivos previstos, a partir do uso de indicadores, metas e demais itens contidos na Matriz Lógica;
  - Relação entre as despesas efetivas versus os resultados alcançados;
  - Desempenho dos diversos atores envolvidos na implementação do projeto, incluindo a qualidade das relações interinstitucionais e parcerias. Devem ser feitas consultas ao público-alvo e às instituições que interagem direta ou indiretamente com a instituição executora nacional (entrevistas, questionários, etc., conforme a metodologia adotada); e
  - Eficiência da instituição executora na coordenação e gestão dos insumos físicos e financeiros, bem como eventuais incidências de interferências externas, dentre outros possíveis aspectos.



e) **Conclusões:** apresentação de conclusões e recomendações para correção de rumo ou como experiência acumulada para subsidiar a elaboração de futuros projetos, planos de trabalho ou ações de cooperação técnica.

O resultado de uma avaliação constitui-se em um elemento referencial para o aperfeiçoamento, correção de rumo ou mesmo interrupção de um projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica, se realizada ainda no curso de sua vigência. No caso de avaliações ao final ou posteriores à data de conclusão, 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 procure internalizar as recomendações que dela derivarem.

#### **4.6 AUDITORIA**

Um projeto de cooperação técnica, por ser negociado ao amparo de acordo de cooperação internacional entre dois entes de direito internacional público (Governo brasileiro e um agente de cooperação estrangeiro), subordina-se às regras de controle administrativo e financeiro observadas pelas partes signatárias dessas parcerias. Os documentos que aprovam os projetos devem incluir cláusulas que discriminem a realização da auditoria, sua periodicidade e formas de acesso aos documentos relacionados à gestão administrativa e financeira das iniciativas de cooperação técnica, independentemente do formato operacional adotado.

Os procedimentos de auditoria em projetos de cooperação técnica com organismos internacionais podem variar, conforme a origem do seu financiamento. Em alguns casos, os projetos são auditados somente no exterior, por meio de equipes de auditoria contratadas ou integrantes da estrutura dos organismos internacionais cooperantes. Esse modelo geralmente é aplicado nos casos em que o projeto é financiado com recursos externos. Quando o financiamento é parcial ou integralmente composto por recursos públicos, os órgãos executores (beneficiários) nacionais estão sujeitos à auditoria dos órgãos de controle do País.

Ainda que órgãos públicos, na condição de instituições executoras nacionais de projetos de cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade 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)**

Diante da necessidade de aprimoramento dos instrumentos para aprovação e gestão de um projeto de cooperação técnica, 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 iniciativas de cooperação técnica negociadas com organismos internacionais, foi concebido o Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP).

O SIGAP apoia-se no acompanhamento do planejamento e cumprimento de metas físicas propostas pelas instituições nacionais executoras de projetos (tendo como referência a Matriz Lógica dos projetos), bem como pela sistematização de dados sobre sua execução financeira. O sistema proporciona, igualmente, condições de 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 de execução, subsidiando o monitoramento do uso dos recursos, tanto em nível operacional quanto estratégico, ações de controle interno e externo, além de contribuir para a transparência da gestão pública.

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

O modelo operacional do SIGAP, em sua atual versão, refere-se à cooperação técnica com organismos internacionais, tendo como parceiros:

- As instituições executoras brasileiras das diversas esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal), sociedade civil e entidades do setor produtivo privado beneficiárias de projetos, planos de trabalho ou ações de cooperação técnica;
- A Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores;
- A Controladoria Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno do Governo Federal, responsável pelas funções de auditoria, correção, 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; e
- Os 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.

#### 4.7.2 ESTRUTURA DO SIGAP

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 deve ser aferido o desempenho físico do projeto, ou seja, o alcance das metas físicas associadas aos Indicadores de Resultado ("Produto/Componente"). Conforme o caso, devem ser registrados os avanços no alcance de produtos intermediários que sejam mensuráveis e que subsidiem ou condicionem o alcance de uma meta em termos absolutos.

Já no módulo financeiro (SIGAP Envio de Dados), devem ser lançadas todas as contratações e gastos realizados ao longo dos meses de execução do projeto de cooperação técnica. Tal registro deve incluir, minimamente, nomes (pessoa física ou jurídica), CPF/CNPJ, valor pago, data de pagamento, identificação da Atividade ou Resultado do projeto a que a despesa se vincula.

O relatório de progresso anual de um projeto implementado em parceria com um organismo internacional deve ser elaborado com base nos dados inseridos em ambos os módulos do SIGAP, dispensando a apresentação da versão impressa tradicional. Maiores informações sobre o processo de inserção de dados no sistema SIGAP encontram-se no Anexo II do presente documento.



### Quadro 7 - Análise de Relatórios

**RPE – Relatório de Progresso Eletrônico** (Módulo Técnico): Inclui o planejamento da execução de um Projeto (estabelecimento de metas quantitativas por Indicador de Resultado) + registro semestral de cumprimento das metas (indicação de % de realização) + “upload” de produtos dos projetos.

**SED – Envio de Dados Mensal** (Módulo Financeiro): Preenchimento mensal de dados relacionados à execução financeira de um projeto (transferências de recursos a organismos internacionais; pagamentos realizados (honorários, diárias, passagens, serviços técnicos, etc.); cadastro de consultores contratados.

**Interstício para Contração de Consultores:** Módulo para verificação de interstícios quando da proposição de novas contratações de consultores em projetos de cooperação técnica (vide dispositivos da Portaria MRE nr. 8/2017 e Decreto 5151/2004).

**Relatórios de Acompanhamento:** Relatórios com indicadores de performance de execução Técnica e Financeira, situação de preenchimento do SIGAP, demonstrativos de execução financeira e outras informações.





# 5

## A EXECUÇÃO NACIONAL

### 5.1 ORIGENS E PRÁTICA DA EXECUÇÃO NACIONAL

O sistema das Nações Unidas dispõe de um conjunto de decisões aprovadas pela Assembleia 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.

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.

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 no 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 recebedores.”
- “16. Também reitera a responsabilidade precípua dos países recebedores 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 recebedores 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 parágrafo 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:** A apresentação e o detalhamento dos itens cobertos por um Relatório de Progresso podem variar de acordo com o modelo utilizado.

#### 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; e
- 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:

- Diretor/a Nacional (nome, endereço, telefone, fax, correio eletrônico);
- Coordenador/a Nacional (nome, endereço, telefone, fax, correio eletrônico).

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

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

- Reprodução dos Objetivos, Resultados e Indicadores de Sucesso.
- Avaliação do progresso do projeto, 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; e
- 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, subcontratos, 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 produtos 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 sua execução 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:



- Relatório referente ao primeiro semestre do ano: de 15 de julho a 15 de agosto.
- Relatório referente ao segundo semestre do ano: de 15 de janeiro a 15 de fevereiro.

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

Outras informações, incluindo os manuais dos módulos do SIGAP, podem ser obtidas no portal [www.abc.gov.br/sigap](http://www.abc.gov.br/sigap).





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, Brasília/DF - Brasil

Tel.: (55) 61 2030 9365 • Fax (55) 61 2030 6894

[www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)

