Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral

2ª EDIÇÃO
FEVEREIRO DE 2005

B R A S I L
ABC Agência Brasileira de Cooperação
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Brasil. Ministério das Relações Exteriores.
B823 Agência Brasileira de Cooperação.
Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral/ Ministério das Relações Exteriores.
- 2ª ed. - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.
64p.

1. Cooperação Técnica Internacional – Manuais. I. Agência Brasileira de Cooperação. II. Título.

CDU 341.232(02)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MINISTRO DE ESTADO
Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim

SECRETÁRIO GERAL
Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto

SUBSECRETARIA-GERAL DE COOPERAÇÃO
E COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

DIRETOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO
Embaixador Lauro Barbosa da Silva Moreira

ELABORAÇÃO

Coordenação-geral de cooperação
técnica recebida multilateral - ctrm/abc

COLABORAÇÃO

Coordenação-geral de cooperação
técnica recebida bilateral- ctrb/abc

PROJETO GRÁFICO

Coordenação-geral de
comunicação e informação - cgci/abc

ÍNDICE

1 - Introdução sobre Cooperação Técnica Internacional
1.1 - Objetivos da Cooperação Técnica Internacional 7
1.2 - Diretrizes para a Cooperação Técnica Internacional 11
1.3 - Atribuições da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) 11

2 - Relações do Brasil com Organismos Internacionais e Agências Internacionais de Desenvolvimento no campo da Cooperação Técnica
2.1 - Fundamentos da Cooperação Técnica Multilateral 15
2.1.1 - Natureza dos organismos internacionais e relações com o Brasil 15
2.1.2 - Embasamento jurídico da Cooperação Técnica Multilateral 15
2.1.3 - Origem dos recursos dos programas da Cooperação Técnica Multilateral 18

2.2 - Fundamentos da Cooperação Técnica Bilateral 19
2.2.1 - Natureza das agências internacionais de desenvolvimento 19
2.2.2 - Embasamento jurídico da Cooperação Técnica Bilateral 19
2.2.3 - Fontes externas de Cooperação Técnica Bilateral 21

3 - Elaboração, análise e aprovação de programas e projetos
3.1 - Elaboração de programas 23
3.2 - Formato e pré-requisitos para a elaboração de projetos 24
3.3 - Parâmetros para a elaboração de projetos 24
3.4 - Tramitação de projetos 32
3.5 - Critérios para o enquadramento de projetos 35

4 - Execução de Projeto
4.1 - Operacionalização de um projeto 43
4.2 - Direção e Coordenação dos projetos 48
4.3 - Acompanhamento do desenvolvimento dos projetos 49
4.4 - Relatórios de Progresso dos projetos 50
4.5 - Avaliação dos projetos 51
4.6 - Auditoria 52

5 - A Execução Nacional
5.1 - Origens e prática da Execução Nacional 53
5.2 - Resoluções das Nações Unidas sobre a Execução Nacional 53
5.3 - Atividades da ABC na Supervisão da Execução Nacional 55

Anexos 57

1

INTRODUÇÃO SOBRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

1.1 - Objetivos da Cooperação Técnica Internacional

1. Uma ação de Cooperaçäo Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais[1] em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades técnicas de instituições ou de indivíduos. Essa capacitação, por sua vez, poderá estar direcionada à apropriação de conhecimentos por segmentos da população e ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas (esses três níveis a serem doravante denominados "beneficiários"). Por meio da CTI, os beneficiários têm acesso a tecnologias, experiências, conhecimentos e capacitação disponíveis no exterior, os quais, conjugados com as capacidades técnicas locais, contribuirão para o desenvolvimento do País em três níveis:

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

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

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

[1] 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.

2. As experiências, conhecimentos e tecnologias aplicadas ao desenvolvimento podem ser encontradas no exterior como no próprio país (neste último caso, geralmente de forma fragmentada ou isolada). O papel da cooperação técnica internacional não se esgota, portanto, somente na vinda de peritos estrangeiros ao país. Ao contrário, a visão contemporânea da cooperação internacional envereda-se no caminho da transversalidade de temas, atores e experiências, sejam estes nacionais ou internacionais, que atuam de forma articulada em direção a objetivos comuns previamente determinados. A cooperação internacional pode incluir, portanto, as seguintes atividades:

- mesclar experiências externas com conhecimentos disponíveis no próprio país, gerando um produto novo;
- acessar experiências bem-sucedidas localizadas em outros países (via ações bilaterais ou por redes de informação/conhecimento);
- financiar projetos de caráter inovador, para a geração e disseminação de conhecimento e de "boas práticas"; e
- capacitar instituições nacionais públicas e da sociedade civil para o planejamento e execução de programas de desenvolvimento.

3. Tendo em vista o foco da cooperação técnica internacional no desenvolvimento de capacidades de instituições e de indivíduos para a geração de mudanças e transformações socioeconômicas, um projeto dessa modalidade de intercâmbio com o exterior não comporta ações que, essencialmente, caracterizem-se como assistenciais, humanitárias ou de investimento em infra-estrutura (obras físicas, construções, etc.). Atividades de assistência humanitária, quando implementadas sem a concorrência da cooperação técnica, visam remediar situações críticas de segurança humana, alimentar, etc., sem que os fatos geradores de tais crises tenham sido necessariamente objeto de intervenção e superação. Adicionalmente, a cooperação técnica internacional não realiza operações de natureza financeira reembolsável ou comercial, dado que os projetos dessa modalidade de relacionamento internacional não criam compromissos financeiros onerosos à instituição proponente da cooperação, bem como o seu objeto finalístico não visa o lucro.

4. As instituições que buscam cooperação internacional e que são elegíveis para assumir a posição de instituições executoras de projetos podem ser públicas (União, Estados, Municípios), do setor produtivo (Associações, Federações, Conselhos e instituições com perfil assemelhado), e da sociedade civil (organizações não-governamentais e demais instituições sem fim lucrativo).

5. Empresas privadas não são elegíveis para apresentar, isoladamente, propostas de projetos de cooperação técnica. Contudo, tais empresas podem participar de projetos de cooperaçãp técnica internacional nos casos em que o produto da cooperação seja compar-

tilhado com a sociedade, particularmente por intermédio de parcerias com instituições governamentais. A participação do setor privado nos programas de cooperação internacional para o desenvolvimento pode ter como motivação o senso de responsabilidade social, bem como a conjunção de interesses mútuos com o setor público em atividades de perfil técnico que, a médio prazo, orientem a promoção de investimentos voltados à geração de emprego e renda, uso sustentado dos recursos naturais e promoção da cidadania, dentre outros temas de interesse da sociedade.

6. No caso de projetos voltados especificamente para o âmbito governamental, não se deve confundir uma ação de cooperação técnica internacional com a implementação de políticas públicas. A função de um projeto de cooperação técnica é a de capacitar e instrumentalizar órgãos públicos para que estes possam implementar, por seus próprios meios e de forma mais eficiente e com maior impacto e sustentabilidade, políticas e programas públicos. A execução destes últimos deve se sustentar, portanto, nos instrumentos institucionais e administrativos disponíveis na administração pública.

7. A absorção ou desenvolvimento de novos processos, conhecimentos, tecnologias, experiências ou proficiências ocorre por meio de:

- Consultoria especializada;
- Treinamento de recursos humanos;
- Aquisição de equipamentos e outros insumos necessários para o alcance dos objetivos do projeto.

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

9. Essas deficiências técnicas podem restringir-se ao ambiente interno da instituição proponente da cooperação, como podem estar presentes em contextos de maior envergadura como, por exemplo, regiões geográficas, grupos populacionais e programas públicos de desenvolvimento, aos quais a referida instituição mantém algum tipo de vínculo, representação ou mandato específico para atuar. De todo modo, é importante ressaltar que um projeto não visa remediar conjunturalmente uma situação mas, sim, deve promover mudanças estruturais que assegurem um passo a frente. Adicionalmente, existem projetos que visam explorar oportunidades de implantação de novos paradigmas em contextos aparentemente estáveis que demonstram, contudo, características de estagnação e de futura deterioração das condições sociais ou econômicas.

10. Ao desenvolver um projeto, a instituição beneficiária deve manter atenção constante sobre três aspectos: a) assegurar-se de que o projeto atinja plenamente seus objetivos; b) assegurar-se de que o projeto resulte em efetivo impacto sobre o seu público-alvo ou setor beneficiado; e c) assegurar-se de que haja sustentabilidade dos resultados alcançados pela cooperação. O uso de indicadores de sucesso junto a outros instrumentos de acompanhamento e avaliação são fundamentais para aferir a eficiência e eficácia de um projeto no que diz respeito aos três aspectos mencionados acima. No caso específico da sustentabilidade, pode-se buscar o seu alcance a partir da clareza e objetividade da estratégia formulada para o desenvolvimento do projeto, da atenta consideração sobre a relação do projeto frente ao ambiente institucional, social, econômico e ambiental que o cerca e o influencia, dos investimentos de contrapartida efetuados pela instituição executora (e demais atores associados) a curto, médio e longo prazos, além da correta identificação dos produtos e dos efeitos esperados frente aos objetivos propostos.

11. Quando uma instituição pretende desenvolver um projeto de cooperação técnica com objetivos e resultados excessivamente abrangentes, há risco de os seus respectivos enunciados tornarem-se genéricos ou imprecisos. A apresentação de objetivos e resultados com redação genérica, ou seja, que não determinam precisamente o problema/oportunidade a ser abordado e o fim onde se quer chegar, compromete o esforço de mobilização e uso racional de insumos físicos e humanos, inibe ou dispersa a geração de impactos que poderiam ser providos pela ação qualificada da cooperação internacional, limita a qualidade de sua posterior avaliação, além de implicar em provável desperdício de recursos financeiros gastos sem um retorno substantivo para a sociedade.

12. Nos casos, portanto, da proposição de uma ação de grande envergadura, recomenda-se que a proposta seja reconfigurada como um programa, mecanismo pelo qual um grupo específico de subprojetos são concebidos e executados sob relativa independência entre si, supervisionados, contudo, por um planejamento central, orientado por um objetivo de desenvolvimento comum. Cabe esclarecer que não se deve confundir o conceito de "programa" como ação integrada de projetos (ex. "Programa de Meio Ambiente" ou "Programa de Saúde Materno-Infantil"), tal como apresentado acima, com a denominação oficial das relações de cooperação técnica entre o Brasil e organismos internacionais (ex. "Programa de Cooperação Técnica Brasil-IICA", "Programa de Cooperação Técnica Brasil-UNODC", etc.).

13. A menção a programas diz respeito às relações oficiais de cooperação técnica do Brasil com organismos internacionais, ou seja, o conjunto de todos os projetos tramitados pela ABC, em suas diferentes fases de análise, negociação e execução. Para a gestão de programas aqui entendidos como aglomeração de subprojetos, deverão ser observados os

mesmos princípios, regras e procedimentos aplicáveis à concepção, tramitação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação de projetos de cooperação técnica.

1.2 - Diretrizes para os programas de Cooperação Técnica Internacional

14. Os programas de cooperação técnica internacional devem proporcionar:

- ênfase a programas vinculados às prioridades nacionais de desenvolvimento;
- ênfase a programas de impacto nacional, regional e local, nesta ordem;
- concentração de esforços em projetos que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores e sustentabilidade dos resultados esperados, evitando-se a pulverização e dispersão de esforços;
- ênfase a projetos que possibilitem a capacitação de instituições nacionais, por meio da transferência e absorção de conhecimentos prioritários, com vistas à internalização destes conhecimentos e ao estabelecimento de condições para a inovação e a criação futuras;
- ênfase a projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja: consultoria, treinamento de recursos humanos e aquisição eventual de equipamentos necessários ao seu desenvolvimento;
- preferência por projetos em que esteja claramente definida a contrapartida mobilizada pelo beneficiário; e
- preferência por projetos que provoquem um adensamento de relações e abram boas perspectivas à cooperação política, comercial e econômica entre o Brasil e os países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Na esfera multilateral, são aprovados projetos inspirados nos conceitos básicos do multilateralismo, universalidade e neutralidade.

1.3 – Atuação da Agência Brasileira de Cooperação no ambito dos programas de cooperação técnica multilateral e bilateral

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

16. A ABC constitui-se no braço executivo da política de cooperação técnica do MRE, seja sob as vertentes bilateral, multilateral ou horizontal. Com o objetivo de definir, estruturar e operacionalizar, da maneira mais satisfatória e produtiva possível, os programas e projetos de cooperação técnica internacional desenvolvidos no país,

a ABC atua em estreita relação com as demais unidades do MRE, bem como interage com os órgãos setoriais governamentais e com as instituições brasileiras envolvidas na proposição e execução de projetos, além dos representantes de governos estrangeiros e organismos internacionais.

17. As atividades específicas implementadas pela ABC na condução dos programas de cooperação técnica internacional incluem:

- A negociação de marcos de programação e demais instrumentos de planejamento para balizar a implementação de programas de cooperação técnica com organismos internacionais e agências de desenvolvimento de países parceiros;

- A interação com órgãos governamentais sobre as linhas de ação contempladas nos programas de cooperação técnica com organismos internacionais e agências de desenvolvimento de países parceiros;

- A análise da adequação dos projetos às prioridades, planos e programas nacionais de desenvolvimento (em articulação com as áreas competentes do Governo Federal), bem como aos programas negociados com os organismos internacionais e agências de desenvolvimento de países parceiros;

- A verificação da adequação dos projetos aos parâmetros de elegibilidade observados pela ABC (ver Capítulo 3, item 3.3), bem como da qualidade das propostas dos projetos, a partir de uma metodologia padronizada de enquadramento técnico. No caso de as propostas de projeto não se encontrarem adequadas em temos de forma ou conteúdo, a ABC providencia a orientação necessária às instituições proponentes sobre como ajustar os documentos. Para os projetos submetidos por órgãos e entidades da administração pública federal, o processo de tramitação das propostas de projeto, antes de sua apresentação aos organismos internacionais e agências de desenvolvimento de países parceiros, prevê passos específicos, conforme estabelecido em legislação própria;

- O acompanhamento das atividades dos projetos, verificando o alcance dos resultados e dos objetivos almejados;

- A concepção de manuais e instrumentos padronizados para a elaboração, negociação e execução de projetos de cooperação técnica internacional. A padronização de procedimentos pode requerer, conforme o caso, processo de negociação com os agentes externos cooperantes multilaterais e bilaterais;

- A elaboração de análises sobre o perfil da cooperação técnica do Brasil desenvolvida em parceria com organismos internacionais e agências de desenvolvimento de países parceiros;

- A disseminação de informações sobre a natureza, potencialidades e procedimentos afetos à cooperação técnica internacional; e

- A promoção de atividades de capacitação de recursos humanos e de instituições brasileiras quanto aos procedimentos técnicos e de administração aplicáveis aos programas e projetos de cooperação técnica internacional.

2

RELAÇÕES DO BRASIL COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AGÊNCIAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO CAMPO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

2.1 - Fundamentos da Cooperação Técnica Multilateral

2.1.1 - NATUREZA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E RELAÇÕES COM O BRASIL

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

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

20. A relação entre o Governo brasileiro e os organismos internacionais segue procedimentos diferentes daqueles da cooperação bilateral. No âmbito dos programas multilaterais, o Governo brasileiro negocia o atendimento de seus interesses no limite dos mandatos dos organismos internacionais. Na medida em que as demandas brasileiras forem compatíveis com os referidos mandatos, a aprovação dos programas e projetos dependerá apenas da qualidade técnica das propostas e da disponibilidade de recursos.

2.1.2 - EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL

21. Toda e qualquer iniciativa de cooperação técnica - trate-se de um programa, projeto, atividade, evento, missão, etc. - somente pode ser materializada se respaldada por acordo internacional entre o Governo brasileiro e um organismo internacional ao qual se solicite a cooperação. Em geral, esses instrumentos recebem a denominação de Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Em vista desse pré-requisito formal, a primeira providência a ser tomada antes de se proceder à análise de uma proposta de projeto é verificar se o Governo brasileiro conta com um Acordo Básico de Cooperação Técnica com o organismo internacional identificado para prestar a cooperação pretendida. A título de infor-

mação, apresenta-se, a seguir, a relação dos Atos Internacionais em vigor que balizam os principais programas de cooperação técnica entre o Brasil e organismos internacionais:

- **BID:** Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de 08/04/59, promulgado pelo Decreto Legislativo n.º 18, de 30/12/59

- **UNICEF:** Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil, de 28/03/66, promulgado pelo Decreto n.º 62.125, de 06/01/68; e o Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto n.º 59.308, de 23/09/66.

- **UNIFEM, OMPI, UNODC, OACI, PNUD, OIT, FAO, UNESCO, UPU, UIT, OMM, FNUAP, UNIDO e AIEA:** Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto n.º 59.308, de 23/09/66.

- **OMS/OPAS:** Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto n.º 59.308, de 23/09/66; e o Acordo entre a Repartição Sanitária Pan-Americana e o Governo do Brasil para o funcionamento do Escritório de Área da OPAS/OMS, de 20/01/83, promulgado pelo Decreto n.º 353 de 03/12/91.

- **FLACSO:** Convênio entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO para o Funcionamento da Sede Acadêmica da FLACSO no Brasil, de 03/12/90, promulgado pelo Decreto n.º 593 de 06/07/92, estabelecendo que a Sede Acadêmica FLACSO-Brasil executará atividades de docência de pós-graduação, pesquisa e outras modalidades de cooperação no campo do desenvolvimento econômico e social e da integração da América Latina e do Caribe, em cumprimento a programas e projetos previamente acordados com os órgãos competentes do Governo brasileiro ou com instituições de ensino superior e centros de pesquisa.

- **IICA:** 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 1984.

- **UE:** Acordo Quadro de Cooperação entre a Comunidade Econômica Européia e a República Federativa do Brasil, de 15/04/1992 e o Convênio-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Européia e o Governo da República Federativa do Brasil para Implementar o Acordo Quadro de Cooperação de 1992 (assinado em 19 de janeiro de 2004 e pendente de ratificação).

• **OIMT:** Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, de 26/01/94, promulgado pelo Decreto n.º 89, de 05/11/97.

• **OEA:** Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria Geral da OEA, sobre o Funcionamento de Escritório da OEA, suas Obrigações, Privilégios e Imunidades, de 23/02/88, que prevê o desenvolvimento de atividades referentes à prestação de serviços diretos e de cooperação técnica da Organização no Brasil, em prol do desenvolvimento econômico, social, educacional, científico, tecnológico e cultural do país e o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre a República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral da OEA (em negociação).

• **CEPAL:** Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para o Funcionamento do Escritório no Brasil da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, de 27/07/84, que prevê a execução de atividades de pesquisa, treinamento de recursos humanos e outras modalidades de cooperação no campo do desenvolvimento econômico e social.

• **HABITAT:** Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal, de 29/12/64, promulgado pelo Decreto n.º 59.308, de 23/09/66 e Acordo sobre Operação no Brasil do Escritório Regional do HABITAT para a América Latina e o Caribe, de 10/03/1998, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 62, de 19/08/1999 e promulgado pelo Decreto nº 3.220 de 22/10/1999.

22. Os acordos internacionais, inclusive os da área de cooperação técnica, a exemplo de todo o ato compromissivo, devem observar forma jurídica apropriada, segundo disposições do Direito interno e práticas e normas do Direito internacional. Para garantir a consistência formal do instrumento em negociação, providencia-se consulta à Divisão de Atos Internacionais (DAI) do MRE. Adicionalmente, no caso dos atos internacionais sujeitos à apreciação do Congresso Nacional, estes devem ser instruídos com parecer conclusivo da Consultoria Jurídica do Itamaraty. Orientações gerais no tocante à negociação e tramitação de atos internacionais podem ser encontradas na página do Ministério das Relações Exteriores na Internet (www.mre.gov.br), opção "*Sítios na Secretaria de Estado*" (tela inicial), atalho intitulado "DAI".

23. Confirmada a vigência de um Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo brasileiro e um organismo internacional, será possível desenvolver programas, projetos e atividades de interesse mútuo. Os acordos básicos de cooperação técnica aprovados pelo Legislativo pressupõem sua operacionalização por meio de atos complementares, destinados a materializar as iniciativas de cooperação que atendam ao seu objeto. Esses atos

podem ser celebrados sem aprovação congressional tópica, desde que nada acrescentem às obrigações previstas no Acordo Básico e sejam seu complemento, não acarretando encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

24. Os atos complementares aos acordos básicos exigem formato adequado, pois, igualmente, caracterizam-se como atos internacionais celebrados entre o Governo brasileiro e suas contrapartes externas. Para a aprovação de emendas aos textos dos atos complementares aos acordos básicos de cooperação técnica, faz-se uso da Troca de Notas, documento com formato próprio trocado entre o MRE e o organismo internacional cooperante.

2.1.3 - ORIGEM DOS RECURSOS DOS PROGRAMAS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL

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

ORIGEM DOS RECURSOS	CARACTERÍSTICAS
Recursos mobilizados por organismos internacionais de natureza multilateral e por agências e/ou organizações regionais internacionais, originados de seus próprios orçamentos.	Fonte restrita de recursos, dados os índices de desenvolvimento socioeconômico do Brasil. No sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, percentual preponderante do orçamento dos referidos organismos, agências e organizações internacionais é direcionado para os países de menor desenvolvimento relativo.
Fundos internacionais e contribuições de países doadores, sob administração de organismos internacionais.	Uma das características dos organismos internacionais é a capacidade de captar e administrar recursos providos por fundos, programas internacionais ou países doadores.
Recursos mobilizados pelas próprias instituições brasileiras.	Quando se verifica a indisponibilidade de recursos para a consecução das atividades de cooperação por parte dos organismos internacionais, as instituições brasileiras podem mobilizar recursos no próprio país a fim de viabilizar projetos de seu interesse.

Nota: Dois princípios regem a mobilização de recursos para o orçamento dos projetos da Cooperação Técnica Internacional:

- O orçamento de um projeto de cooperação técnica internacional é constituído de recursos não-reembolsáveis. Não há ônus financeiro sob a forma de multas, juros de mora, etc., que possa ser imposto às instituições brasileiras. No caso de um projeto de cooperação técnica cuja fonte de recursos seja um Acordo de Empréstimo, o ônus gravoso vincula-se ao contrato original de financiamento externo, não à ação da cooperação técnica ; e
- Nenhum projeto pode ser aprovado sem prévia identificação das fontes de recursos que comporão seu respectivo orçamento.

2.2 - Fundamentos da Cooperação Técnica Bilateral

2.2.1 - NATUREZA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

26. As agências internacionais de desenvolvimento são órgãos de governos estrangeiros e, dessa forma, atuam no Brasil de forma vinculada às Embaixadas de seus países, razão pela qual não possuem personalidade jurídica própria no País.

27. O Governo brasileiro realiza periodicamente (anualmente, a cada dois anos, ou outro período acordado entre as partes), com cada país parceiro, reuniões intergovernamentais onde se definem as prioridades e linhas de atuação dos programas de cooperação técnica. Essa definição é realizada a partir das prioridades de desenvolvimento do País, expressas em políticas e planos como o Plano Plurianual e as políticas governamentais setoriais. Os países parceiros também definem suas prioridades, emanadas de suas próprias políticas de cooperação para o desenvolvimento, bem como de suas excelências, elemento fundamental do processo de cooperação.

2.2.2 - EMBASAMENTO JURÍDICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL

28. As relações de cooperação técnica entre o Governo brasileiro e outros Governos se formalizam por intermédio de tratados internacionais denominados, geralmente, Acordos Básicos de Cooperação Técnica, ou Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento. Com base em um Acordo, podem ser definidos, de forma conjunta entre o Brasil e o país parceiro, programas e projetos de cooperação técnica.

29. 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).

30. No Brasil, o ato internacional necessita, para a sua conclusão, da colaboração dos Poderes Executivo e Legislativo. Segundo a vigente Constituição brasileira, celebrar trata-

dos, convenções e atos internacionais é competência privativa do Presidente da República (art. 84, inciso VIII), sujeitos ao referendo do Congresso Nacional, a quem cabe, ademais, resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, inciso I). [2]

31. 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 desses, que possua poder de concluir tratados, deverá ser feito pela União, com a intermediação do Ministério das Relações Exteriores, decorrente de sua própria competência legal.

32. A título de informação, segue abaixo uma relação dos Acordos Básicos firmados entre o Brasil e os principais países com os quais se desenvolvem, atualmente, programas de cooperação técnica:

- **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.

- **Canadá.** Acordo de Cooperação Técnica, assinado em Brasília, em 2 de abril de 1975, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 82, de 30 de setembro de 1975 e promulgado pelo Decreto nº 77.088, de 27 de janeiro de 1976.

- **Espanha.** Convênio Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, assinado em Madri, em 13 de abril de 1989, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 12, de 25 de maio de 1990, e promulgado pelo Decreto nº 633, de 19 de agosto de 1992.

- **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.

- **Itália.** Acordo Básico de Cooperação Técnica, assinado em Brasília, em 30 de outubro de 1972 e promulgado pelo Decreto nº 84.967, de 28 de julho de 1980; e Acordo-Quadro de Cooperação Econômica, Industrial e para o Desenvolvimento, assinado em Roma, em 12 de fevereiro de 1997 e promulgado pelo Decreto Legislativo nº 06, de 12 de fevereiro de 1998.

[2] Informações da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (www.mre.gov.br)

• **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.

• **Reino Unido**. Acordo sobre Cooperação Técnica, assinado no Rio de Janeiro, em 18 de janeiro de 1968, promulgado pelo Decreto nº 63.403, de 10 de outubro de 1968.

33. Aos atos internacionais de cooperação técnica internacional negociados entre instituições brasileiras e agências de desenvolvimento de países parceiros, aplicam-se os mesmos procedimentos e definições constantes dos parágrafos 22, 23 e 24 deste Manual.

2.2.3 - FONTES EXTERNAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BILATERAL

34. A cooperação técnica bilateral não envolve a entrada de recursos financeiros externos, nem a alocação de recursos financeiros pelas instituições nacionais. Os programas e projetos de cooperação técnica são estruturados com base em serviços de consultorias prestadas por peritos externos, treinamentos, seminários e outros eventos de capacitação e disseminação de informações. Eventualmente, há doação de equipamentos necessários para complementar alguma atividade do projeto. A programação dos projetos de cooperação técnica bilateral é feita totalmente em termos de atividades de consultorias, pagas diretamente pelas agências de desenvolvimento dos países parceiros. Ao lado brasileiro cabe a contrapartida em termos de infra-estrutura e equipe técnica já disponível na instituição, a ser alocada ao projeto, bem como outros custos locais, como manutenção de escritório e custos de viagens da equipe técnica nacional.

35. A gestão dos recursos alocados para a cooperação técnica com o Brasil fica sob responsabilidade da agência internacional de desenvolvimento ou órgão responsável no país contraparte, tais como:

• **Alemanha**. A Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) é o órgão do governo alemão responsável pela cooperação técnica internacional. É vinculada ao Ministério da Cooperação Econômica e Desenvolvimento, o BMZ.

• **Canadá.** A Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) é a instituição oficial do Canadá para o apoio ao desenvolvimento internacional.

• **Espanha.** A Agência espanhola para a Cooperação Internacional (AECI), é o órgão executor da política espanhola de cooperação para o desenvolvimento. A Agência compõe a estrutura do Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação.

• **França**. A cooperação técnica é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores francês e implementada por institutos como o *Institut Français de Recher-*

che Scientifique pour le Development en Cooperation (IRD) e o *Centre de Coopération Internationale in Recherche Agronomique pour le Development* (CIRAD).

- **Itália.** O órgão responsável pela cooperação técnica é a Direção Geral de Cooperação para o Desenvolvimento (DGCS) do Ministério das Relações Exteriores italiano.

- **Japão**. A *Japan International Cooperation Agency* (JICA) é o órgão do Governo japonês responsável pela cooperação técnica, vinculada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros japonês.

- **Reino Unido**. O *Department for International Development* (DFID) é o órgão do Governo britânico responsável pela promoção do desenvolvimento.

3

ELABORAÇÃO, ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS

3.1 - Elaboração de programas

36. Um dos elementos importantes para se otimizar a cooperação técnica internacional como ferramenta de desenvolvimento diz respeito à aderência dos projetos a documentos de programação previamente existentes. Em suas relações com organismos internacionais e governos dos países cooperantes no campo da cooperação técnica, o Governo brasileiro pode negociar a elaboração de documentos que têm por objetivo sistematizar o processo de planejamento e de aprovação de projetos. Esses documentos devem prever áreas prioritárias de ação da cooperação internacional, além de mecanismos de coordenação e supervisão. Os documentos de programação (ou programas) apresentam as seguintes vantagens:

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

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

- Definição do(s) setor(es) a ser(em) tratado(s) no documento de programação;
- Análise das políticas públicas internas pertinentes, seleção de temas específicos compatíveis com a função finalística da cooperação técnica internacional e seu matriciamento com os mandatos do organismo ou agência internacional cooperante;
- Análise dos mecanismos de coordenação, supervisão e avaliação mantidos entre o governo e o organismo ou agência internacional cooperante;
- Elaboração da primeira minuta do documento de programação;
- Realização de consultas com instituições nacionais relevantes sobre o documento;
- Adequação do documento às críticas e sugestões;
- Análise da versão final por parte do Governo brasileiro e organismo ou agência internacional cooperante;
- Aprovação formal do documento de programação.

38. Uma vez aprovado um programa, a identificação de futuros projetos passa a ser mais criteriosa, racionalizando os investimentos tanto do governo beneficiário como do organismo ou agência internacional cooperante.

3.2 - Formato e pré-requisitos para a elaboração de projetos

39. Os projetos devem ser elaborados de acordo com as orientações do guia da ABC intitulado **Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT) - Manual de Orientação**, ou dos manuais utilizados pelos organismos internacionais ou agências de desenvolvimento dos países parceiros, dependendo do procedimento acordado previamente entre a ABC e a contraparte externa do Governo brasileiro.

40. 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 manual;
- os mandatos e as linhas de ação programática do organismo ou agência internacional cooperante; e
- os parâmetros de elegibilidade discriminados no item 3.3 a seguir.

3.3 - Parâmetros para a elaboração de projetos

41. As instituições nacionais interessadas na celebração de projetos de cooperação técnica internacional no âmbito multilateral e bilateral devem verificar, ao elaborarem os projetos, sua adequação aos parâmetros indicados a seguir:

I - PARÂMETROS GERAIS

1. Um projeto de cooperação técnica internacional tem por natureza o provimento de insumos técnicos, os quais podem se materializar via consultorias, serviços técnicos especializados, treinamentos e aquisição de equipamentos, nacionais ou internacionais, desde que compatíveis com o objeto dos projetos.

2. Em todas as modalidades de projetos busca-se priorizar a criação de núcleos de excelência, além da capacitação das instituições beneficiárias na gestão e acompanhamento das iniciativas de cooperação internacional.

3. Projetos de cooperação técnica, em vista de sua missão específica no campo do desenvolver capacidades, não se coadunam com o estabelecimento de fundos rotativos ou de mecanismos para a concessão de crédito subsidiado. A administração pública, em suas distintas esferas, dispõe de mecanismos próprios para a realização de operações creditícias, inclusive no tocante à concessão de microcrédito. Da mesma forma, a cooperação técnica não tem por objetivo atuar como instrumento intermediário de prestação de serviços públicos ou de execução de programas em temas e práticas já de domínio público.

4. Considera-se inelegível a aquisição de bens imóveis no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional. Não há óbice, contudo, à realização de reforma de instalações em escala reduzida, desde que estas sejam justificadas como indispensáveis para a consecução dos objetivos do projeto.

5. Um projeto de cooperação técnica não tem a função de substituir a administração pública na execução de programas governamentais. Quando se trata de um projeto executado por um órgão governamental, a contribuição elegível da cooperação técnica internacional é a de promover o desenvolvimento de capacidades da referida instituição, na intenção de torná-la apta a implementar com maior eficiência e eficácia um programa público. Nesse sentido, recomenda-se especial atenção na elaboração de projetos vinculados à administração pública, no sentido de se evitar a transposição para o ambiente do projeto de cooperação internacional de atividades finalísticas do órgão proponente, para as quais já existem mecanismos próprios de execução.

6. Recomenda-se como duração máxima de um projeto o período de 5 (cinco) anos, habilitando-se prorrogações mediante fundamentação. Projetos cujos cronogramas ultrapassam os limites identificados acima tendem a perder o foco na perseguição de seus objetivos originais, acumulam crescente obsolescência nos produtos e resultados que pretenderiam atingir, bem como podem inclinar-se a abandonar o planejamento original de suas atividades em favor do

atendimento de demandas conjunturais que pressionam a instituição executora. Em tais casos, recomenda-se a elaboração e negociação de um novo projeto, bem como a realização de uma avaliação técnica da fase precedente. No caso de projetos executados por órgãos da administração pública federal, cabe observar legislação específica sobre a matéria.

7. Além da identificação dos insumos técnicos requeridos para sua execução, um projeto de cooperação técnica deve incluir informações sobre a contrapartida mobilizada pela instituição proponente, a exemplo dos responsáveis pela sua coordenação, infra-estrutura física, laboratórios, equipamentos, parcerias institucionais, etc.

8. A presença de *Agências Implementadoras* (também entendidas como *agências co-executoras* ou *instituições cooperantes*), na condução das atividades dos projetos, reveste-se dos seguintes elementos:

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

b) a previsão de participação de Agências Implementadoras deve constar dos documentos dos projetos;

c) não se deve confundir uma Agência Implementadora com uma entidade contratada para prestar serviços (subcontrato). Para tanto, cabe observar a natureza da atividade a ser executada. Ou seja, somente se classifica uma instituição como Agência Implementadora se esta assumir a responsabilidade pelo sucesso da atividade/componente do projeto frente à instituição executora principal. Ao contrário, no caso dos subcontratos, a instituição é responsável exclusivamente pela prestação de um serviço (e.g. publicações, cursos, consultoria, estudos, pesquisas, etc.), contratado por meio de licitação;

d) as Agências Implementadoras são selecionadas pela instituição responsável pelo projeto, autonomamente ou em articulação com o organismo ou agência internacional cooperante, conforme o que vier a ser acordado na negociação dos instrumentos de cooperação técnica internacional. No caso de seleção interna por órgão público previamente à aprovação do projeto, cabe observar as normas internas aplicáveis à matéria. As entidades potencialmente candidatas a atuarem como Agências Implementadoras podem ser de qualquer natureza institucional, desde que sem fins lucrativos;

e) as Agências Implementadoras recebem recursos de um projeto para custear as atividades desenvolvidas sob sua responsabilidade. Esses repasses de recursos são formalizados por documentos específicos.

Já no caso oposto de um subcontrato, a entidade/empresa prestadora do serviço é remunerada pelo produto fornecido;

f) os funcionários e/ou prestadores de serviços das Agências Implementadoras não podem exercer atividades continuadas, de caráter institucional ou com subordinação hierárquica à instituição executora do projeto, que possam vir a caracterizar vínculo empregatício à luz da legislação nacional.

II - PARÂMETROS PESSOAIS

1 - PESSOAL

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

1.2. As consultorias visam aportar novos conhecimentos e experiências para o aprimoramento dos recursos humanos da instituição executora ou do público-alvo dos projetos, bem como gerar produtos técnicos que instrumentalizarão e concorrerão para o desenvolvimento de capacidades da instituição executora, habilitando-a a atingir o(s) objetivo(s) do projeto implementado. Os produtos de uma consultoria envolvem, por exemplo, a elaboração de metodologias, estudos, documentos, análises e pesquisas, definidos em Termos de Referência individuais.

1.3. Os produtos das consultorias (documentos, relatórios, sistemas, manuais, monitoria de treinamentos, etc.) devem concorrer para o alcance dos resultados do projeto, sem envolvimento do consultor na execução de atividades institucionais do seu respectivo órgão executor.

1.4. Considera-se como desvio de finalidade o uso de *Subcontratos* ou de *Agências Implementadoras* para a contratação de profissionais destinados a desempenhar atividades que possam vir a caracterizar vínculo empregatício com a instituição executora.

2 - TREINAMENTO

2.1. O componente **Treinamento** de um projeto envolve a realização de seminários e/ou oficinas de capacitação de recursos humanos, realizados por profissionais de-

vidamente qualificados ou por instituições especializadas, com o objetivo de desenvolver capacidades e aportar conhecimentos. O público-alvo de um treinamento pode envolver o quadro de pessoal da instituição executora do projeto, bem como os beneficiários diretos das ações do projeto que não estejam institucionalmente vinculados à instituição executora.

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

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

2.4. Os treinamentos devem ser considerados como produtos do projeto, contribuintes, portanto, para o alcance satisfatório dos seus objetivos. Nesse sentido, os responsáveis pela coordenação dos projetos devem verificar em que medida os treinamentos terão impacto positivo sobre o desempenho profissional e/ou produtivo dos indivíduos envolvidos em um dado processo de desenvolvimento que a cooperação internacional pretende intervir.

2.5. As atividades de capacitação de recursos humanos compostas de cursos de especialização devem manter estreita vinculação com os objetivos do projeto. Não se considera elegível para um projeto de cooperação técnica internacional a realização de despesas relacionadas à formação acadêmica básica dos funcionários da instituição executora do projeto ou de seu público-alvo, pois tal demanda, mesmo que meritória, pode ser atendida por outros mecanismos colocados à disposição pela administração pública.

2.6. Com o objetivo de assegurar sustentabilidade aos programas e projetos, os organismos e agências internacionais cooperantes 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. Os organismos e agências internacionais cooperantes podem assumir os custos de participação de funcionários públicos em eventos internacionais, na medida em que estes últimos tenham propósito de capacitação compatível com os objetivos do projeto.

2.8. Os subcontratos para treinamento

devem beneficiar, em primeiro lugar, as instituições executoras, em segundo lugar as que possam atuar como multiplicadoras de conhecimento ou de capacitação de recursos humanos e, por fim, pessoas físicas que possam ser enquadradas como beneficiárias diretas dos programas ou projetos. O objetivo dessa diretriz é o de fortalecer o potencial de difusão da capacitação/ qualificação proporcionadas pela cooperação do organismo internacional, bem como ampliar o grau de sustentabilidade, a longo prazo, dos resultados da intervenção da cooperação internacional.

3 - SUBCONTRATOS

3.1. Os **subcontratos** têm por objetivo buscar serviços técnicos para oferecer produtos que a instituição executora demonstre não ter infra-estrutura técnica necessária para obter diretamente. Nesse componente, os compromissos contratuais com pessoas jurídicas para a realização de serviços especializados dá-se por meio de licitação.

3.2. Cada subcontrato deve dispor de um Termo de Referência, no âmbito do qual se explicita a vinculação do serviço a ser prestado com os respectivos objetivos e resultados do projeto.

3.3. Os subcontratos que tenham por objeto a prestação de consultoria devem beneficiar, em primeiro lugar, as instituições executoras, em segundo lugar as que possam atuar como multiplicadoras de conhecimento ou de capacitação de recursos humanos e, por fim, as pessoas físicas enquadradas como beneficiárias diretas dos programas ou projetos. Essa diretriz tem por objetivos ampliar o grau de sustentabilidade dos resultados dos projetos e fortalecer o potencial de difusão e multiplicação do desenvolvimento de capacidades proporcionado pela cooperação internacional.

3.4. Considera-se indevido o uso de subcontratos para a contratação indireta de profissionais destinados a desempenhar atividades que possam vir a caracterizar vínculo empregatício com a instituição executora, à luz da legislação nacional.

3.5. O funcionário e/ou prestador de serviços da entidade sub-contratada não pode exercer atividades continuadas ou com subordinação hierárquica nas instalações da instituição executora do projeto, incluindo sua sede, representações e/ou unidades descentralizadas, bem como deve desenvolver atividades estritamente vinculadas ao alcance do Resultado/Produto do projeto a partir do qual celebrou-se o subcontrato.

3.6. No caso de projetos executados por órgãos da administração pública, a subcontratação de serviços deve ser providenciada em consonância com os dispositivos da legislação nacional aplicável.

4 - EQUIPAMENTOS

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

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

4.3. Considera-se elegível a aquisição de veículos e mobiliário, desde que comprovado, por um lado, o caráter essencial desses insumos para o desenvolvimento do projeto e, por outro, a incapacidade da instituição proponente em disponibilizar esses insumos como contrapartida local.

4.4. Recomenda-se que os equipamentos adquiridos por um projeto sejam transferidos ao patrimônio da instituição executora do projeto imeditamente após a sua compra e entrega ao beneficiário. No caso específico de projetos executados por órgãos ou entidades vinculadas à administração pública, recomenda-se que os custos relacionados à operação e manutenção dos referidos equipamentos sejam apresentados como contrapartida não-financeira do projeto.

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

4.6. As licitações para a aquisição de equipamentos em projetos executados por órgãos públicos e financiados exclusivamente com recursos orçamentários nacionais devem observar os dispositivos da legislação nacional aplicável.

4.7. O volume de equipamentos a ser adquirido no âmbito de um projeto deve ser diretamente proporcional ao alcance de

suas metas e objetivos. Não se considera elegível a aquisição de equipamentos para o aparelhamento da instituição executora do projeto em quantidade superior às necessidades específicas circunscritas à ação da cooperação internacional.

5 - ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

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

i) o grau de concretização dos objetivos, metas e resultados do projeto à luz do seu cronograma de implementação; e

ii) a eficiência da instituição executora na coordenação e na gestão do projeto, inclusive sob o aspecto de sua interação com o ambiente externo.

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

5.3. No que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades técnicas como resultado da cooperação internacional, o acompanhamento da execução do projeto é realizado por meio de:

i) reuniões periódicas entre a ABC, instituição executora e o organismo ou agência internacional cooperante;

ii) encaminhamento à ABC, pelo menos uma vez ao ano, de Relatório de Progresso elaborado pela instituição executora; e

iii) registro periódico de informações sobre o desempenho do projeto nos sistemas de informação da ABC e posterior análise de tais dados (Observação: procedimentos específicos de acompanhamento de projetos encontram-se discriminados no Capítulo 4, sub-item 4.3 deste documento).

5.4. 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.

5.5. As avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas da execução do projeto (sejam estas pré-agendadas 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.

5.6. Recomenda-se que os projetos de maior porte sejam avaliados pelo menos uma vez ao longo de sua execução. Para

tanto, as instituições executoras dos projetos devem reservar recursos para custear as avaliações externas.

5.7. As avaliações podem ser realizadas por um grupo de avaliadores independentes ou por uma instituição especializada (Universidades, Institutos, ONG, etc.). Recomenda-se evitar que os avaliadores sejam selecionados dentre as pessoas que participaram da execução do projeto.

5.8. 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 deste manual).

3.4 - Tramitação de projetos

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

43. O passo inicial de tramitação prevê o envio de correspondência à ABC, manifestando o interesse da instituição proponente em desenvolver um projeto de cooperação técnica internacional no âmbito de um programa regulado por um Acordo Básico ou Acordo-Quadro assinado com o Brasil. A referida correspondência deve descrever as linhas gerais do projeto e explicitar sua intenção de realizar uma ação de cooperação. Se uma minuta do projeto já estiver disponível, esta deve ser anexada à correspondência encaminhada a ABC. Em termos de conteúdo, a proposta de projeto deve apresentar as informações discriminadas no item I do parágrafo 67 deste Manual (Sub-título 4.1 - "Operacionalização de um Projeto"). Em se tratando de proposta de projeto elaborada por órgão ou entidade da administração pública federal, cabe observar os procedimentos específicos previstos em legislação.

44. Se a proposta de projeto envolver a mobilização de recursos a título de contrapartida, a instituição proponente deve explicitar na correspondência à ABC que dispõe do orçamento necessário. No caso de se tratar de projeto elaborado por órgão ou entidade da administração pública federal, cabe identificar a origem orçamentária da contrapartida em recursos financeiros. Por sua vez, se os recursos de contrapartida nacional tiverem origem em contrato de financiamento celebrado com bancos internacionais, a instituição proponente deve confirmar à ABC que o objeto da proposta de projeto é compatível com as finalidades do respectivo acordo de empréstimo. Justifica-se tal procedimento na intenção de se evitar a aprovação e execução de projeto cujo objeto possa vir a ser considerado pelo banco financiador como dissociado do contrato de financiamento de onde se originaram os recursos para o instrumento de cooperação técnica.

45. Mesmo antes de manifestar o interesse em desenvolver um projeto, a instituição proponente pode manter contatos preliminares com a ABC ou com o organismo ou agência internacional na fase de elaboração da minuta do projeto, com o objetivo de discutir qual a melhor opção a ser tomada: iniciar os trabalhos a partir de uma fase preparatória[3] ou partir diretamente para a elaboração do projeto. No caso de a instituição proponente procurar primeiro o organismo ou agência internacional cooperante, recomenda-se que, logo em seguida, entre em contato com a ABC, a fim de receber a orientação técnica e processual pertinentes.

46. Com base nos contatos e orientação iniciais, a instituição proponente providencia a elaboração da minuta definitiva do documento da fase preparatória ou do projeto. Nessa fase, tanto a ABC quanto o organismo ou agência internacional encontram-se disponíveis para colaborar na preparação da minuta. Concomitantemente, a ABC orienta a instituição proponente na elaboração do ato complementar que regulamentará a futura execução do projeto pretendido, a partir do padrão aplicável a cada caso. Em se tratando de proposta de projeto elaborada por órgão da administração pública federal, cabe observar os procedimentos específicos previstos em legislação.

47. Recebida a proposta, a ABC analisa as informações apresentadas pela instituição proponente da cooperação e verifica a viabilidade do projeto sob quatro aspectos:

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

48. Na análise de enquadramento, a ABC pode solicitar pareceres técnicos de Ministérios setoriais e de instituições especializadas na temática abordada pelo projeto (Universidades, Centros de Pesquisa, Institutos, etc.). No caso dos Ministérios setoriais, além do parecer técnico, busca-se também a confirmação de que objeto do projeto coaduna-se com as prioridades governamentais. A adequação jurídico-formal dos atos

[3] Recomenda-se iniciar um projeto por intermédio de uma fase preparatória (existem diferentes nomes utilizados pelos organismos/agências para essa etapa preliminar) quando se verificam as seguintes situações: escopo indefinido do(s) objetivo(s) a ser(em) alcançado(s) pela instituição nacional proponente; ausência de determinados pré-requisitos técnicos ou institucionais indispensáveis para a execução do projeto, ou o planejamento ainda não suficientemente estruturado do projeto que se pretende implementar.

complementares de cooperação que aprovam os projetos é verificada por intermédio de consultas internas da ABC junto aos setores competentes do MRE.

49. Quando a análise do formato do projeto indicar que esse não está adequado, transmite-se à instituição proponente do documento a relação dos pontos que demandam ajustes (ver fluxograma do Anexo I).

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

51. Ao receber o projeto, o organismo ou agência internacional cooperante providencia a sua análise. Para discutir o conteúdo do documento, organizam-se reuniões de trabalho entre a ABC, a instituição proponente e o organismo/agência internacional envolvido, nos casos em que este/a disponha de representação no Brasil. No âmbito dessas reuniões, a instituição proponente faz uma apresentação resumida do projeto, focalizando os seus elementos mais importantes. A ABC e o organismo/agência internacional apresentam em seguida comentários. Na dependência dos debates realizados e das conclusões obtidas, os projetos têm sua aprovação definitiva confirmada. Mesmo havendo sido obtida essa aprovação, as instituições proponentes podem, em determinadas circunstâncias, ser solicitadas a providenciar ajustes finais nos projetos. Nos casos em que o organismo/agência internacional não disponha de representação no país, os comentários e sugestões sobre o conteúdo e enquadramento dos projetos são trocados por correspondências oficiais entre o Governo brasileiro e o organismo/agência internacional cooperante.

52. No contexto da análise de uma proposta de projeto, a ABC pode verificar a necessidade de solicitar pareceres de outras unidades do Ministério das Relações Exteriores para a verificação de cláusulas referentes a privilégios e imunidades e propriedade intelectual e contratação de consultoria nacional, bem como da relação entre a política externa brasileira e o tratamento de temas específicos pelos programas de cooperação internacional. No caso dos projetos de cooperação bilateral, outras áreas competentes do Ministério das Relações Exteriores são necessariamente consultadas sobre as propostas de projetos ou sobre os Ajustes Complementares aos Acordos Básicos de cooperação técnica bilateral.

53. Paralelamente à tramitação da proposta de projeto, a ABC acompanha o processo de aprovação do ato complementar de cooperação que respaldará a aprovação do projeto.

54. Concluída a etapa de negociação e aprovação do projeto e do ato complementar de cooperação que estabelece as obrigações afetas às suas respectivas partes signatárias, segue-se a etapa de assinatura. Para a assinatura de um projeto, são preparados igual número de originais somente em português ou em português e em uma das línguas oficiais utilizadas pelos organismos internacionais, sendo que cada um dos originais será entregue para cada parte signatária. O número de originais depende do formato do ato complementar de cooperação adotado caso a caso entre o Governo brasileiro e o respectivo organismo ou agência internacional cooperante. Também há casos em que se prescinde de assinatura nos projetos, sendo sua aprovação formalizada por troca de correspondências oficiais.

55. No caso de Ajustes Complementares (espécie de ato complementar de cooperação), a regra geral prevê a elaboração de quatro originais, sendo dois em português e dois na língua de trabalho do organismo ou agência internacional. As versões em português são indispensáveis.

56. A assinatura de compromissos na esfera do Direito Internacional Público, ao qual se vinculam os programas de Cooperação Técnica Internacional, exige capacidade jurídica específica de ambas as partes signatárias. No caso dos organismos internacionais, costumeiramente assinam os seus respectivos Secretários-Gerais ou Representantes Residentes /Diretores no Brasil. No âmbito da cooperação bilateral, assinam as autoridades com delegação de poderes. Após as assinaturas, o ato complementar ao Acordo Básico deve ser publicado na imprensa oficial, observados os prazos previstos na legislação vigente.

3.5 - Critérios para o enquadramento de projetos

57. O enquadramento de uma proposta de projeto é feita por meio da verificação de quatro critérios:

- caracterização da proposta como uma ação de cooperação técnica e atendimento das diretrizes governamentais para a matéria;
- coerência com as políticas, planos e programas nacionais de desenvolvimento;
- elegibilidade programática; e
- adequação do conteúdo dos seus principais componentes.

58. A verificação desses critérios baseia-se em um roteiro de quesitos pré-determinados utilizados pela ABC[4], apresentados a seguir, concebidos com o objetivo de padronizar o enquadramento das propostas de projeto por parte do corpo técnico da Agência.

[4] Roteiro elaborado a partir de conceito original da Nota Técnica de Enquadramento de autoria de Márcio de Paula Fernandes.

ROTEIRO PARA VERIFICAÇÃO DE ENQUADRAMENTO DE PROPOSTAS DE PROJETOS

1. Caracterização do projeto como ação de cooperação técnica internacional:	
1.1 - Se há transferência e absorção de conhecimentos, tecnologias e experiências em bases não-comerciais.	• Verifica-se se a proposta de projeto atende ao conceito e aos objetivos da atividade de Cooperação Técnica Internacional discriminados no Capítulo 1, sub-item 1.1, deste documento.
1.2 - Se há desenvolvimento de capacidades.	• Nesse item, verifica-se se o projeto foi estruturado de forma que seus Resultados venham gerar impacto verificável sobre a eficiência e eficácia da instituição executora no desempenho de suas funções, bem como possam aproximar esse desempenho do seu objetivo de desenvolvimento.
	• A capacitação provida pelo projeto deve enquadrar-se em uma das seguintes alternativas: i) desenvolvimento de recursos humanos; ii) fortalecimento institucional sob o aspecto técnico. A capacitação a ser provida pela cooperação técnica deve ser capaz de gerar impactos positivos sobre o objetivo de desenvolvimento que pauta a ação da instituição proponente do projeto. Essa capacitação pode estar direcionada mais diretamente para a qualificação técnica da instituição proponente, bem como focalizar, em termos estratégico/sistêmicos, a revisão de processos gerenciais (capacidade de planejamento e gestão) e o aprimoramento do desempenho dos diferentes grupos de atores relacionados com o objetivo do projeto.
	• A sustentabilidade e a obtenção de impactos positivos nas atividades de desenvolvimento de capacidades guardam relação direta com a habilidade da instituição proponente em definir uma estratégia de implementação que venha minimizar o grau de exposição do projeto a fatores exógenos, tais como circunstâncias de natureza institucional, técnica, social, ambiental, econômica ou política. A estratégia do projeto será importante, nesse sentido, como meio de verificação da presença, no projeto, de mecanismos que habilitem uma interação bem sucedida de diferentes atores e fatores, sem os quais o objetivo do projeto poderá até ser alcançado, porém com chance reduzida de gerar impactos positivos e alcançar a sustentabilidade esperada.
	• Para que o desenvolvimento de capacidades seja sustentável na esfera do fortalecimento institucional, exige-se um conjunto propício de pressupostos. A análise desse aspecto verificará a disponibilidade dos seguintes elementos: i) coerência entre os objetivos do projeto e a missão da instituição proponente; ii) infra-estrutura organizacional apropriada; iii) estabilidade institucional da instituição proponente ou do grupo de instituições vinculadas à execução do projeto; iv) compromisso da instituição proponente do projeto com a sua futura implementação.

2. Atendimento das diretrizes da ABC para o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica internacional:	
2.1 - Se a abrangência geográfica do projeto é significativa (Regiões geográficas brasileiras ou em todo o território nacional).	• Verifica-se se o projeto pretende desenvolver atividades que venham causar impactos sócio-econômicos ou ambientais na região geográfica na qual está inserido, ou em todo o território nacional.
2.2 - Quais são os efeitos multiplicadores.	• Verifica-se em que medida o projeto pretende gerar produtos que possam ser sistematizados e replicados por outras instituições, em outras partes do país e no exterior.
2.3 - Se há complementaridade com outros projetos.	• Verifica-se se o projeto apresenta potencial de composição de seus produtos e resultados com os de outros projetos em fase de execução, independentemente da fonte externa cooperante ou da instituição executora envolvida.
2.4 - Se há duplicidade com outros projetos.	• Verifica-se se o projeto não apresenta objetivos idênticos aos de outros projetos já em execução, independentemente da fonte externa cooperante envolvida (bilateral ou multilateral) ou da sua localização geográfica.

3. Orientação programática:	
3.1 - Se a proposta de projeto enquadra-se nas prioridades nacionais de desenvolvimento (PPA, LDO, políticas setoriais, etc.).	• Verifica-se a compatibilidade dos objetivos do projeto com as prioridades nacionais de desenvolvimento definidas no Plano Plurianual em vigor.
3.2 - Se há atratividade (interesse potencial: técnico/social/ ambiental).	• Verifica-se em que medida a necessidade do projeto foi devidamente justificada, a partir de uma comparação entre os problemas enfrentados pela instituição proponente da iniciativa de cooperação e os impactos positivos e benefícios sócio-econômicos e ambientais que o projeto irá proporcionar. Igualmente cabe analisar a capacidade de o projeto despertar interesse junto aos organismos e agências internacionais cooperantes, a partir de sua compatibilidade com as áreas temáticas que integram os programas de cooperação técnica desenvolvidos no país.
3.3 - Se os objetivos da proposta de projeto são compatíveis com os mandatos institucionais dos organismos e agências internacionais prestadoras de Cooperação Técnica e com os Marcos Programáticos e Documentos de Programação que o Governo brasileiro tenha negociado com as referidas instituições.	• Verifica-se a compatibilidade dos objetivos do projeto com os mandatos institucionais dos organismos e agências internacionais prestadores de Cooperação Técnica e com os Marcos Programáticos e Documentos de Programação que o Governo brasileiro tenha negociado com as referidas instituições.

4. Formato e conteúdo:	
4.1 - Adequação da proposta ao formato utilizado pelo organismo internacional ou agência de desenvolvimento do país parceiro.	• Verifica-se se a seqüência de apresentação dos componentes do projeto coaduna-se com o formato acordado entre o Governo brasileiro e o organismo/agência internacional cooperante.
4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de: a. Caracterização do problema; b. Identificação dos beneficiários; c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos); d. Coerência da Estrutura Lógica; e. Definição de indicadores ou metas; f. Adequação da estratégia; g. Definição do orçamento; h. Articulação Institucional; i. Adequação da contrapartida; j. Sustentabilidade; k. Riscos; l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.	**a. Caracterização do problema** • Verifica-se a objetividade do texto do projeto na identificação do problema que justifica a elaboração e execução de um projeto de cooperação internacional para saná-lo ou reduzi-lo; **b. Identificação dos beneficiários;** • Verifica-se como a instituição proponente abordou os seguintes aspectos relacionados aos beneficiários cogitados do projeto: **i)** se o público-alvo (i.e. funcionários da instituição proponente, grupos populacionais, comunidades de produtores, etc.) participou do processo de identificação do problema que pautou a concepção do projeto; **ii)** se o público-alvo participou do processo de identificação do(s) objetivo(s) e resultados esperados; **iii)** em que medida as necessidades e interesses do público-alvo do projeto foram efetivamente considerados no(s) objetivo(s) do projeto e nos componentes da Matriz Lógica relacionados à avaliação de sua eficácia; **iv)** em que medida a estratégia de implementação do projeto (ou sua metodologia de implementação) reflete essa consideração e prevê o envolvimento dos beneficiários em sua futura execução. • Os beneficiários podem ser descritos em dois níveis: diretos e indiretos, conforme se segue: **1) Beneficiários Diretos**: por beneficiários diretos entendem-se as instituições que executam os projetos e que absorvem as tecnologias, experiências, metodologias, sistemas ou conhecimentos aportados e/ou desenvolvidos com a ocorrência dos projetos, bem como as pessoas físicas (individualmente ou em grupo) que são capacitados diretamente pelos projetos ou que usufruirão em primeira instância dos resultados gerados pela cooperação técnica. **2) Beneficiários Indiretos:** Qualificam-se como tal o público-alvo que passará a contar com melhores índices socioeconômicos e de qualidade de vida em função do impacto positivo gerado pelo desenvolvimento bem sucedido da cooperação internacional.

(continuação) **4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:** a. Caracterização do problema; b. Identificação dos beneficiários; c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos); d. Coerência da Estrutura Lógica; e. Definição de indicadores ou metas; f. Adequação da estratégia; g. Definição do orçamento; h. Articulação Institucional; i. Adequação da contrapartida; j. Sustentabilidade; k. Riscos; l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.	**c.Definição de Objetivos e Resultados (Produtos);** Verifica-se: **i)** a clareza do(s) enunciado(s) do(s) Objetivo(s). Os Objetivos devem ter enunciados em períodos simples (não compostos). Os enunciados de Objetivos redigidos em períodos compostos geralmente reproduzem atividades do futuro projeto ou indicadores de avaliação. Em ambos os casos, o enunciado do Objetivo deverá ser reduzido para um período simples e as informações excedentes redirecionadas para os componentes devidos do projeto; **ii)** o vínculo entre o(s) Objetivo(s) do projeto e o problema identificado pela instituição proponente na parte introdutória da proposta de cooperação; **iii)** o vínculo entre o(s) Objetivo(s) do projeto e o Objetivo Geral (ou de Desenvolvimento); **iv)** a objetividade e mensurabilidade dos Resultados. O enunciado dos Resultados deve também apresentar-se por meio de períodos simples (não compostos). O enunciado dos Resultados deve explicitar o ganho técnico específico ou a mudança qualitativa proporcionada pela intervenção do projeto em termos de recursos humanos, infra-estrutura técnica, institucional ou produtiva. Esse ganho ou mudança deve ser passível de comprovação por meio do uso de indicadores de sucesso; e **v)** a vinculação dos Resultados ao(s) Objetivo(s) do projeto. Os Resultados traduzem-se nos pré-requisitos mínimos necessários para o alcance do(s) Objetivo(s) do projeto. **d. Coerência da Estrutura Lógica;** • Verifica-se a compatibilidade lógica existente entre o Objetivo Geral (ou de Desenvolvimento), Objetivos Imediatos (ou Específicos), Resultados (ou Produtos) e Atividades, respectivamente. Essa análise é realizada a partir do mecanismo inverso de causa e efeito: • As Atividades geram os Resultados/Produtos; • Os Resultados/Produtos da cooperação técnica geram os efeitos cogitados pela instituição proponente (alcance dos Objetivos); • O alcance dos Objetivos contribui para materializar o cenário final definido pela instituição proponente (Objetivo Geral ou de Desenvolvimento). **e. Definição de indicadores ou metas;** • Verifica-se a qualidade dos Indicadores de Sucesso ou Metas presentes na Matriz Lógica do projeto. Os indicadores e respectivas metas devem ser redigidos de maneira que seja possível avaliar o progresso do projeto no alcance de seus Objetivos e Resultados, a partir da análise dos seus respectivos efeitos produzidos e impactos cogitados. Os Indicadores devem ser passíveis de mensuração, de forma a tornar viável o processo de avaliação do projeto. Os Indicadores são elaborados para Objetivos e Resultados (Produtos), não para Atividades. Os Indicadores de Sucesso para os Objetivos devem medir o impacto dos projetos, enquanto que os Indicadores ao nível dos Resultados medem a eficiência da instituição executora na geração dos produtos (os supra-citados ganhos técnicos e mudanças qualitativas) requeridos para alcançar o(s) Objetivo(s) do projeto.

(continuação) **4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:** a. Caracterização do problema; b. Identificação dos beneficiários; c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos); d. Coerência da Estrutura Lógica; e. Definição de indicadores ou metas; f. Adequação da estratégia; g. Definição do orçamento; h. Articulação Institucional; i. Adequação da contrapartida; j. Sustentabilidade; k. Riscos; l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.	**f. Adequação da estratégia;** • A análise da Estratégia do projeto envolve dois aspectos: i) como utilizar o projeto como um efetivo instrumento de mudança e de uso eficaz da cooperação internacional; e ii) como preparar a instituição proponente para as mudanças que advirão como conseqüência da ação da cooperação internacional. • No tocante ao primeiro aspecto, verifica-se como a instituição proponente descreveu os passos principais que deverão ser implementados para atingir os objetivos do projeto. Nesse sentido, analisa-se se a estratégia de implementação do projeto apresenta um equilíbrio satisfatório na abordagem dos seguintes fatores: (i) uso racional do período de vigência do projeto; (ii) mobilização apropriada dos recursos técnicos, físicos e financeiros colocados à disposição do projeto; e (iii) implementação de medidas de natureza administrativa e/ou institucional no âmbito interno e externo à instituição executora que dêem sustentação às atividades do projeto. • Na análise da estratégia de implementação, verifica-se, ainda, como foram atribuídas funções específicas aos diversos atores envolvidos na execução do projeto, incluindo a interação entre suas atividades. O Cronograma de atividades do projeto, por sua vez, deve ser analisado a fim de verificar sua consistência com a estratégia de implementação. Com referência a esse segundo aspecto, analisa-se qual foi a estratégia concebida pela instituição proponente, com o objetivo de incorporar e utilizar os produtos gerados pela cooperação internacional como instrumentos de desenvolvimento, de maneira a constituir uma base segura de sustentação para novos padrões de desempenho e, assim, contribuir para a sustentabilidade geral do empreendimento.
	g. Definição do orçamento; • Verifica-se, inicialmente, se o orçamento proposto é compatível com a natureza e quantidade dos insumos humanos e físicos identificados como necessários ao desenvolvimento do projeto. Analisa-se também a eventual ocorrência de super ou sub-dimensionamento nos diferentes componentes orçamentários (consultoria, viagens, equipamentos, etc.), além do equilíbrio que deve ser observado entre as referidas categorias de despesas.

(continuação) **4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:** a. Caracterização do problema; b. Identificação dos beneficiários; c. Definição de Objetivos e Resultados (Produtos); d. Coerência da Estrutura Lógica; e. Definição de indicadores ou metas; f. Adequação da estratégia; g. Definição do orçamento; h. Articulação Institucional; i. Adequação da contrapartida; j. Sustentabilidade; k. Riscos; l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.	**h. Articulação Institucional;** • 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. **i. Adequação da contrapartida;** • Verifica-se em que medida a contrapartida em espécie (recursos humanos, prédios, instalações, equipamentos, etc.) oferecida pela instituição proponente é pertinente para as futuras atividades do projeto, bem como se é apresentada em quantidade e qualidade suficientes. **j. Sustentabilidade;** • 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. **k. Riscos;** • Faz-se uma comparação entre os riscos identificados na Matriz Lógica com a Estratégia apresentada pela instituição proponente para o desenvolvimento do projeto, com o objetivo de verificar se a instituição proponente concebeu, para o desenvolvimento satisfatório do projeto, medidas que minimizem os riscos potenciais, contribuindo, assim, para assegurar a sustentabilidade dos seus respectivos resultados. • Os riscos podem ter duas origens: interna (i.e. a incapacidade da instituição proponente satisfazer os pré-requisitos institucionais, técnicos e logísticos no correr do desenvolvimento do projeto) ou externa (impactos negativos de uma eventual instabilidade no ambiente externo do projeto, ou a possibilidade de ocorrência de ingerências não previstas na condução do projeto). **l. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.** • Verifica-se em que medida a instituição proponente demonstra ter condições de executar o projeto e absorver os conhecimentos, tecnologia ou capacitação que a cooperação fornecerá. Os principais elementos observados nessa análise são: **i)** estabilidade institucional; **ii)** competência comprovada na área temática abordada pelo projeto; **iii)** grupo de profissionais com qualificação mínima requerida e em número compatível com as necessidades do projeto; **iv)** infra-estrutura de instalações e de comunicações adequadas.

4.3 - Elementos transversais:	**a. Potencialidade de cooperação horizontal;** • Verifica-se se o projeto desenvolve novas metodologias, conhecimentos, experiências e tecnologias que possam ser difundidas no âmbito da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (Cooperação Sul-Sul).
	b. Inserção do tema Meio Ambiente; • Nos projetos cujos objetivos não abordem diretamente o tema do Meio Ambiente, verifica-se na Estratégia e na Matriz Lógica a incorporação de conceitos e indicadores relacionados à proteção do Meio Ambiente.
	c. Inserção da questão de Gênero. • Verifica-se na Estratégia e na Matriz Lógica do projeto a inserção de conceitos e indicadores relacionados à questão da igualdade de Gênero. O enfoque de Gênero é analisado sob uma perspectiva transversal às ações do projeto, com o propósito de identificar a presença de estratégias que venham integrar o tratamento de questões afetas à discriminação e desfavorecimento das mulheres aos processos de desenvolvimento. Os marcos referenciais para essa análise são os documentos intitulados Estratégias de Igualdade e a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, bem como as Metas de Desenvolvimento do Milênio.

4

EXECUÇÃO DE PROJETOS

4.1 - Operacionalização de um projeto

59. Todo projeto é implementado por uma instituição executora, obrigatoriamente pessoa jurídica, seja ela de qualquer natureza (setor público, instituição representativa do setor produtivo ou não-governamental). Ainda na fase de negociação do projeto, a instituição proponente deve indicar à ABC quem atuará como Diretor/a Nacional[5] e Coordenador/a[6] do projeto.

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

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

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

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

62. A participação de uma instituição de terceira origem associada ao órgão ou entidade executora original como agente implementador do projeto no modelo "vertical" não

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

[6] Idem ao Diretor Nacional.

deve ser confundida com a subcontratação de instituições para a realização de atividades específicas de um projeto. Um agente implementador é co-responsável pela execução do projeto, comprometendo-se diretamente com a busca dos objetivos almejados.

63. Quando se verifica a atuação de mais de um agente implementador, cada um deve responsabilizar-se por atividades que contribuam para atingir os objetivos do projeto. Essa instituição não é ressarcida das despesas incorridas a título de serviços prestados. Já no caso dos subcontratos, as instituições subcontratadas para atuar no projeto são responsáveis somente pela obtenção dos produtos especificados nos Termos de Referência de seus respectivos contratos.

64. A fim de preservar a consistência do planejamento dos projetos e a eficiência de sua coordenação ao nível operacional, recomenda-se a indicação de um único agente implementador nos casos em que a instituição executora não venha a assumir diretamente essa função. Recomenda-se, ainda, que o uso de subcontratos seja restrito e compatível com os parâmetros estabelecidos no item 3.3 deste manual.

65. A instituição executora deve indicar o grupo de funcionários que receberá a atribuição de executar o projeto, a partir de uma cadeia de posições delegadas de responsabilidade, conforme o exemplo a seguir: Diretor/a Nacional, Coordenador/a e Subcoordenadores ou Gerentes para componentes específicos do projeto. Quando a implementação de um projeto envolve profissionais de mais de uma instituição, forçosamente o projeto deverá incluir um organograma que explicite a cadeia de comando do projeto e as atribuições específicas de cada ator envolvido. Além dos responsáveis pela gestão direta do projeto, a instituição executora pode indicar, complementarmente, dentre os seus próprios quadros, profissionais especializados para supervisionar atividades específicas de interesse relevante para o projeto, a exemplo da preparação de publicações, organização de treinamentos, a especificação de equipamentos, etc.

66. A relação completa das responsabilidades da instituição executora deve ser discriminada nos instrumentos jurídicos que dão sustentação formal à aprovação e execução do projeto.

67. Após as etapas de concepção, negociação e aprovação, o projeto entra em execução. O êxito do projeto dependerá do uso correto dos instrumentos de planejamento de suas atividades e da observância de boas práticas de gestão por parte do(a) Diretor(a) e Coordenador(a), conforme indicado a seguir:

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

- Definição do problema (ou oportunidade) a ser objeto de intervenção;
- Objetivos claros e Resultados/Produtos verificáveis;
- Justificativa;
- Metodologia/Estratégia de implementação;
- Discriminação dos insumos (i.e. consultorias, treinamentos, equipamentos e subcontratos) requeridos;
- Orçamento (anualizado, distribuído por componentes e itemizado em rubricas orçamentárias);
- Cronograma de implementação;
- Matriz Lógica (correlação entre os Objetivos, Resultados, Indicadores de Sucesso, Meios de Verificação e Pressupostos/Riscos); e
- Definição da contrapartida local (indivíduos responsáveis pela coordenação e gestão do projeto, infra-estrutura física, parcerias institucionais, etc.).

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

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

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

V. O/A Diretor(a) ou Coordenador(a) responsável pela execução do projeto, bem como sua assessoria de apoio, deve ter claro para si que o maior sucesso possível no exercício de suas funções de gestão culmina na conclusão bem sucedida da ação de cooperação. Um projeto bem sucedido é o que se extingue no momento em que seus ganhos qualitativos e mudanças tenham sido plenamente absorvidos por seus respectivos beneficiários, sem necessidade de prorrogações.

VI. Ao/À Diretor(a) ou Coordenador(a) do projeto foram confiadas metas a serem atingidas em determinado período de tempo, bem como disponibilizados recursos físicos e financeiros para sua materialização. A competência do /a Diretor(a) ou Coordenador(a) do projeto se medirá, nesse sentido, pela sua capacidade de gerenciar o projeto tendo como eixo de atuação as ações necessárias para a efetivação dos seus respectivos resultados. Nesse ambiente "interno" do projeto, o/a Diretor(a) ou Coordenador(a) detém total domínio (e responsabilidade) sobre uma cota específica de recursos humanos, físicos e financeiros requeridos para conduzir os processos necessários à geração de produtos que constituirão a base da mudança preconizada no(s) objetivo(s) da iniciativa de cooperação técnica internacional.

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

VIII. Sustentabilidade: É comum que uma instituição proponente de um projeto, ao elaborá-lo, concentre suas atenções somente na identificação do problema, do(s) objetivo(s), dos resultados, dos insumos e do orçamento, sem pensar contudo no ambiente circundante e nos fatores externos que serão críticos para assegurar a preservação dos resultados e mudanças obtidos pela intervenção da cooperação internacional. Esses fatores de sustentabilidade podem assumir diferentes naturezas: institucionais (i.e. grau de mobilização, envolvimento e comprometimento de agentes públicos federais, estaduais ou municipais, além de parcerias que seja necessário firmar com ONGs e sociedade civil abrangida); econômicos (i.e. acesso a mercados, disponibili-

dade de rotas de escoamento, acesso a financiamentos públicos ou privados, previsão orçamentária em programas públicos para exercícios futuros, assistência técnica continuada, etc.); sociais (grau de conscientização e de mobilização da sociedade, dentre outros) e ambientais (i.e. não ocorrência de secas ou enchentes, uso racional do solo ou de recursos hídricos, etc.).

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

a) na **Estratégia de Implementação**, quando a instituição proponente do projeto descreve as providências internas (institucionais) e externas ("costura" de parcerias com outros órgãos e entidades relevantes) para assegurar o acesso aos meios técnicos, institucionais e financeiros necessários para habilitar a preservação dos produtos atingidos pela cooperação e evitar a incidência de riscos oriundos de fatores externos à execução do projeto propriamente dito;

b) na **Matriz Lógica** do projeto, quando são avaliados os indicadores (meios de comprovação da qualidade, extensão e pontualidade dos produtos do projeto e das circunstâncias necessárias para o alcance de uma efetiva mudança de status quo) concebidos ao nível dos Objetivos e Resultados, bem como dos pressupostos (indicação dos possíveis riscos externos e/ou condicionalidades que poderão afetar o projeto).

X. Outro ponto importante a ser observado são os fatores exógenos que podem influir negativamente no seguimento de um projeto. Problemas institucionais devem ser mantidos afastados da condução de um projeto, inclusive para evitar que a sua Direção procure utilizar a cooperação internacional como meio para solucionar dificuldades institucionais em detrimento do objeto definido para o projeto. Se esses problemas acabarem por contaminar as atividades do projeto, cabe à ABC e ao organismo ou agência internacional cooperante tomarem providências que habilitem a retomada do desenvolvimento do objeto da cooperação ou, em caso extremo, levar à interrupção de sua execução.

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

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

- o descumprimento das cláusulas pactuadas no ato complementar de cooperação técnica internacional que aprovou o projeto;
- utilização dos recursos em desacordo com o objetivo constante no documento de projeto;
- interrupção das atividades do projeto, em razão da indisponibilidade de recursos previstos em seu orçamento;
- 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 pela instituição executora, pela ABC e pelo organismo internacional cooperante;
- interrupção das atividades do projeto sem a devida justificativa;
- inobservância da legislação nacional aplicável aos projetos de cooperação técnica internacional.

4.2 - Direção e coordenação dos projetos

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

69. No tocante ao indivíduo responsável pela Coordenação, igualmente com obrigação de ser vinculado à instituição executora, este detém uma posição chave em todo o processo de cooperação. Nesse sentido, exige-se para esse posto qualificação especial, que inclui liderança, organização, capacidade de articulação, respaldo institucional e credibilidade. O/A Coordenador/a pode montar um comitê de gestão para o caso de a instituição executora incorporar ao projeto um ou mais agentes implementadores. 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/à Diretor/a Nacional na gestão do projeto, a elaboração de planos de trabalho e dos subsequentes relatórios de progresso, além da promoção de articulações inter-institucionais necessárias ao desenvolvimento do projeto. Tal qual como ocorre com o/a Diretor/a Nacional, responsabilidades específicas do/a Coordenador/a Nacional encontram-se discriminadas em legislação própria sobre a matéria.

4.3 - Acompanhamento do desenvolvimento dos projetos

70. A coordenação do projeto não deve preocupar-se, apenas, em cumprir com o cronograma de atividades e pôr em prática os planos de trabalho. Deve, principalmente, estar atenta aos aspectos qualitativos que envolvem o desenvolvimento do projeto. Requer-se da coordenação que aplique 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.

71. Para acompanhar o desenvolvimento da cooperação e verificar a geração dos produtos e o cumprimento dos seus respectivos objetivos, a ABC e o organismo ou agência internacional cooperante devem realizar visitas de campo nos locais em que as atividades práticas do projeto são implementadas, bem como reuniões para discutir o seu respectivo progresso, subsidiadas por relatórios de atividades e demais fontes de informação que possam derivar da aplicação de metodologias específicas de análise de desempenho.

72. Os procedimentos básicos do acompanhamento de um projeto são os seguintes:

PROCEDIMENTOS DE ACOMPANHAMENTO:	**ATIVIDADES IMPLEMENTADAS:**
a) Visitas de técnicos da ABC aos projetos.	• Apresentação da situação atual do projeto pelos responsáveis pela sua execução; • Verificação "in loco" das atividades em desenvolvimento; e • Reunião entre a ABC e a coordenação do projeto com o objetivo de discutir o desempenho de suas atividades e a eventual ocorrência de problemas.
b) Reuniões de acompanhamento (ABC, instituição executora e organismo/agência internacional cooperante).	• Abertura da reunião e considerações iniciais por parte da ABC e do organismo ou agência internacional cooperante; • Apresentação dos principais resultados e impactos obtidos pelo projeto nos últimos doze meses de atividades, desde a reunião anterior, bem como informações sobre a solução dos problemas pendentes à época do último encontro (inclusive ao nível do relacionamento institucional com a ABC ou com o organismo ou agência internacional cooperante) ; • Comentários gerais sobre o desempenho do projeto por parte da ABC e do organismo ou agência internacional cooperante; • Réplica da coordenação do projeto aos comentários feitos pela ABC e pelo organismo ou agência internacional cooperante; • Discussão sobre o plano de trabalho para a fase seguinte do projeto; • Discussão sobre a necessidade de serem providenciados ajustes no projeto ou na sua coordenação; • Concluída a reunião, elabora-se um relatório ou ata a ser distribuído para todas as partes interessadas, consolidando as principais conclusões e recomendações.

c) Encaminhamento de relatórios periódicos.	• Instituição executora encaminha à ABC e ao organismo ou agência internacional cooperante o relatório de progresso anual; e • A ABC e o organismo ou agência internacional analisam o relatório e apresentam seus comentários no contexto das reuniões de acompanhamento.
d) Análise das informações geradas pelos sistemas de informação da ABC direcionados para o acompanhamento de projetos.	• Alimentação regular de dados sobre o desempenho dos projetos pelas instituições executoras; • A ABC analisa os relatórios gerenciais e se manifesta junto às instituições executoras nacionais quando o desempenho dos projetos acusar desequilíbrios substantivos.

4.4 – Relatório de progresso dos projetos

73. A instituição executora deve apresentar à ABC e ao organismo ou agência internacional cooperante pelo menos 1 (um) Relatório de Progresso ao ano, seja por meio escrito ou por procedimento automatizado de acompanhamento que seja acordado pelas partes signatárias do projeto. A apresentação dessas informações deve ser dar, no máximo, até uma semana antes da realização da reunião de acompanhamento, quando o progresso do projeto é objeto de discussão entre a instituição executora, a ABC e o organismo ou agência internacional cooperante. Em geral, os organismos internacionais e as agências internacionais de desenvolvimento dos países parceiros contam com formulários próprios para a elaboração de relatórios de progresso. Na ausência destes, deve-se fazer uso do formulário de apresentação de relatório de progresso da ABC ou por meio de um procedimento automatizado de registro do acompanhamento das atividades do projeto.

74. Recomenda-se à coordenação do projeto que procure privilegiar, na elaboração do relatório de progresso, o registro dos ganhos qualitativos e dos impactos socioeconômicos e ambientais alcançados, dados por sua vez complementados com a enumeração de eventos e treinamentos realizados, equipamentos adquiridos, viagens realizadas, etc. As informações factuais são relevantes, porém devem servir de base para a parte mais substantiva do relatório de progresso, qual seja, a análise dos indicadores que medem o alcance progressivo dos resultados esperados e dos objetivos imediatos. Essa análise é feita a partir da estrutura de indicadores de sucesso e meios de verificação constantes da Matriz Lógica do projeto. O conteúdo padrão mínimo de um relatório de progresso pode ser visualizado no Anexo II deste documento.

4.5 - Avaliação dos projetos

75. As avaliações têm como objetivo mensurar a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de um projeto, com o objetivo de proporcionar conclusões e recomendações aos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação para o planejamento e execução de futuras atividades de cooperação técnica internacional. As avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas da execução do projeto (sejam estas pré-agendadas 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.

76. O cronograma de avaliações pode ser estruturado de diferentes formas, de acordo com a natureza do projeto. O procedimento mais comum é o que prevê uma avaliação no período final de execução do projeto, ou quando da proposição de uma revisão de maior porte. A instituição executora, a ABC e o organismo ou agência internacional definirão os Termos de Referência e a composição do grupo de avaliadores, havendo a opção de as despesas de contratação da avaliação externa serem lançadas contra o orçamento do projeto. Em geral, para realizá-la, é contratado um grupo de avaliadores independentes ou uma instituição especializada (universidades, institutos, ONGs, etc.).

77. Dentre os tópicos básicos a constarem de um Termo de Referência para um exercício de avaliação incluem-se:

a) Roteiro: escopo, propósitos, metodologia e plano de trabalho da avaliação;

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

c) Quesitos para verificação de aspectos substantivos da execução do projeto:

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

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

78. O resultado de uma avaliação constitui-se em um elemento referencial para o aperfeiçoamento, correção ou mesmo interrupção de um projeto, se realizada ainda no curso de sua respectiva vigência. No caso de avaliações ao final e/ou posteriores à conclusão das atividades do projeto, em que a principal intenção seja avaliar o impacto imediato ou a médio prazo da cooperação, requer-se a prévia disponibilidade de indicadores específicos (diferentes dos indicadores utilizados para mensurar o alcance das metas do projeto) e de dados/estatísticas de natureza socioeconômica que habilitem uma comparação entre o "antes" e o "depois". Ao final do exercício de avaliação, espera-se que a instituição executora do projeto procure internalizar as recomendações dos avaliadores, em sua maior extensão possível.

4.6 - Auditoria

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

80. Auditorias devem ser realizadas em todos os projetos. As formas de realização das auditorias podem, contudo, variar. Em alguns casos, os projetos são auditados somente no exterior, por meio de unidades de auditoria contratadas ou integrantes da estrutura dos organismos ou agências internacionais de cooperação. Esse modelo geralmente é aplicado nos casos em que o projeto é financiado integralmente por recursos externos, sem nenhum aporte financeiro local. Quando os projetos são parcial ou integralmente financiados com recursos orçamentários da administração pública, tem lugar a auditoria local, realizada por órgãos nacionais de controle. As auditorias públicas são realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Corregedoria Geral da Presidência da República e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Em se tratando de projetos executados por órgãos públicos, não tem lugar a contratação de empresas privadas de auditoria.

81. Os projetos de cooperação técnica bilateral não envolvem o recebimento de recursos financeiros externos nem o repasse de recursos financeiros nacionais a agências internacionais, não sendo, portanto, objeto de auditoria específica sobre a utilização de recursos públicos alocados à cooperação. Entretanto, o órgão público executor de projeto de cooperação técnica bilateral está sujeito às normas de fiscalização e controle da administração pública brasileira.

5

A EXECUÇÃO NACIONAL

5.1 - Origens e prática da Execução Nacional

82. O sistema das Nações Unidas dispõe de um conjunto de decisões aprovadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas com o objetivo de promover maior controle, autonomia e responsabilidade dos países em desenvolvimento na condução de programas de cooperação técnica implementados em parceria com a ONU. Essa iniciativa recebeu a denominação de Execução Nacional. Os fatores motivadores de sua implantação foram:

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.

83. Na Execução Nacional, ao contrário da Execução Direta (ou internacional), a instituição executora tem responsabilidade direta no planejamento e gestão dos projetos, o que inclui um papel ativo na identificação, seleção e aprovação dos bens e serviços que serão contratados para apoiar suas atividades.

5.2 - Resoluções das Nações Unidas sobre a Execução Nacional

Resolução 44/211 (1989): A Assembléia Geral das Nações Unidas:

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

- "...13. 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 Assembléia 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 Assembléia 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 Assembléia 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. Convoca 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 ("ownership") nacional e para o fortalecimento da capacidade de absorção dos países em desenvolvimento, em particular os países de menor desenvolvimento relativo da África."

5.3 - Atividades da ABC na supervisão da Execução Nacional

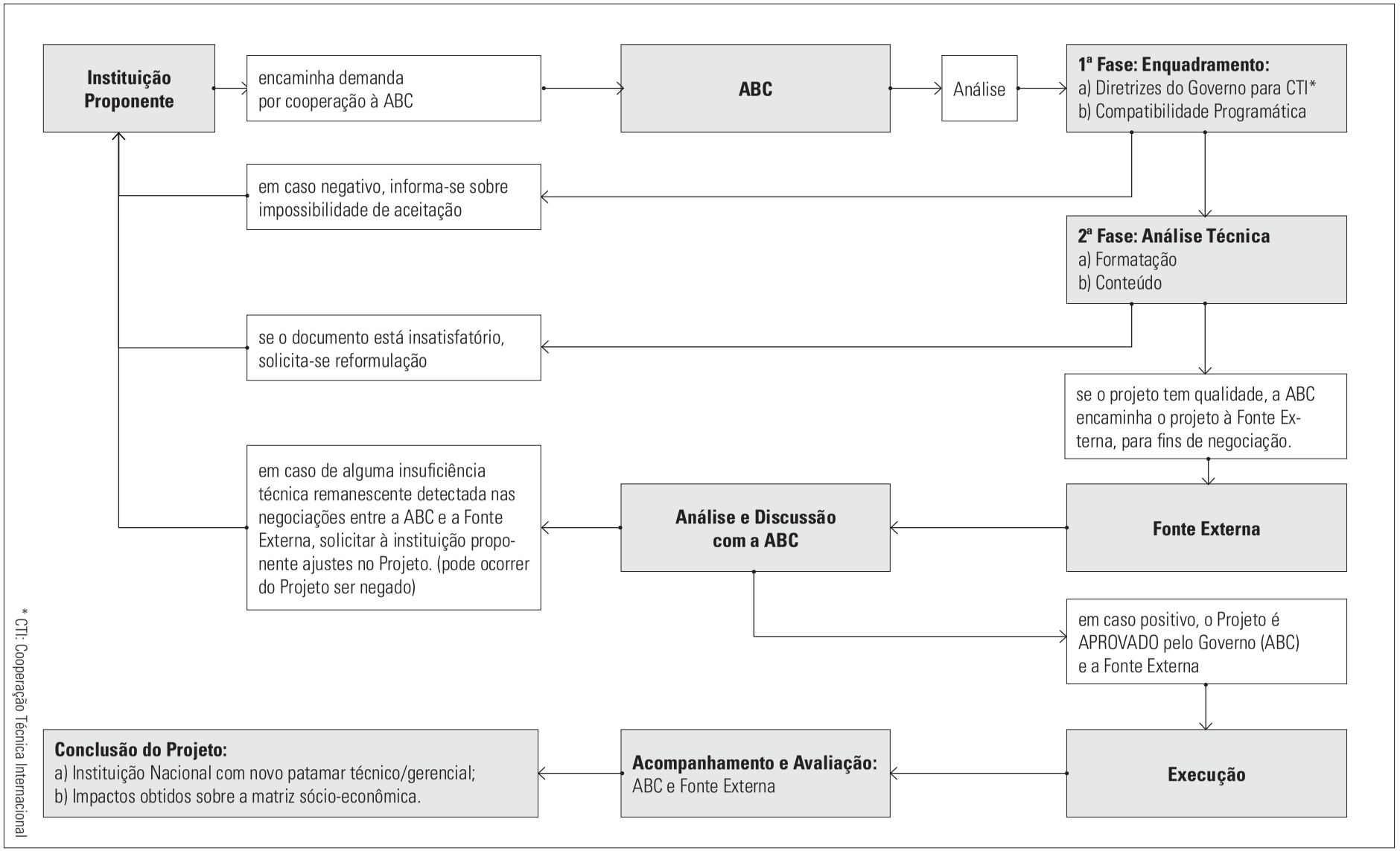
84. As responsabilidades da ABC no desenvolvimento da execução nacional dos projetos encontram-se definidas em legislação específica e abrangem, em termos gerais, o acompanhamento da execução do projetos em seus aspectos técnicos e administrativos.

ANEXOS

Anexo I - Fluxograma simplificado do ciclo de projetos

Anexo II - Conteudo básico de um relatório de progresso

Anexo I
Fluxograma simplificado do Ciclo de Projetos



* CTI: Cooperação Técnica Internacional

Anexo II
Conteúdo básico de um Relatório de Progresso

(Nota: A estrutura de apresentação e o detalhamento dos itens específicos 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;
- 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. Identificação dos 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:

I) Reprodução dos Objetivos, Resultados e Indicadores de Sucesso.

II) Avaliação do progresso do projeto no alcance dos seus Objetivos, incluindo:

- Verificação do cumprimento do cronograma de execução;
- Análise do grau de alcance do(s) objetivo(s) imediato(s) e dos resultados (medir o desempenho do projeto por meio da evolução da matriz de indicadores qualitativos e/ou quantitativos, a partir da verificação do alcance das metas previstas);
- Análise dos efeitos do projeto sobre o público-alvo da cooperação;
- Identificação dos imprevistos ou problemas que afetaram a execução do projeto;
- Apresentação de conclusões gerais sobre o desenvolvimento do projeto;
- Apresentação de recomendações sobre a continuidade do projeto em termos de correção de rumo, redimensionamentos e mudanças de opções estratégicas (Obs: essas recomendações podem dizer respeito tanto à coordenação do projeto, como às demais instituições envolvidas, inclusive a ABC e o organismo ou agência internacional cooperante).

4. Informações complementares

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