


Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão da Cooperação Técnica Trilateral

1ª Edição
2017

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO



**DIRETRIZES GERAIS PARA A
CONCEPÇÃO, COORDENAÇÃO E
SUPERVISÃO DE INICIATIVAS DE
COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL**

I^a EDIÇÃO
AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

BRASÍLIA
2017

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MINISTRO DE ESTADO

Aloysio Nunes Ferreira Filho

SECRETÁRIO-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Embaixador Marcos Bezerra Abbot Galvão

**SECRETÁRIO-GERAL DE COOPERAÇÃO E DE
PROMOÇÃO COMERCIAL**

Embaixador Santiago Irazabal Mourão

DIRETOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

Embaixador João Almino

DIRETORA ADJUNTA DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

Ministra Andrea Saldanha da Gama Watson



AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

**DIRETRIZES GERAIS PARA A
CONCEPÇÃO, COORDENAÇÃO E
SUPERVISÃO DE INICIATIVAS DE
COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL**

1ª EDIÇÃO

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

© Ministério das Relações Exteriores, 2017

A reprodução do conteúdo desta publicação é proibida para fins comerciais

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

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral. Ministério das Relações Exteriores, 1ª ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

72 p.

ISBN: 978-85-60123-10-0

I. Cooperação Técnica Internacional - Manuais.

I. Agência Brasileira de Cooperação. II. Título.

CDD: 327.81

ÍNDICE

PREFÁCIO	9
1. INTRODUÇÃO	11
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	14
2.1 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL.....	15
2.2 PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL.....	17
2.3 MOTIVAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL.....	17
2.4 INSTITUCIONALIDADE DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA.....	18
2.5 MARCOS JURÍDICOS, PROGRAMÁTICOS E OPERACIONAIS PARA O ESTABELECIMENTO DAS PARCERIAS TRILATERAIS.....	18
2.6 TIPOLOGIA OPERACIONAL.....	20
3. INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO	22
3.1 INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.....	22
3.2 INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO COMPARTILHADA.....	25
4. TIPOLOGIA FINANCEIRA	28
5. CICLO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL	30
5.1 IDENTIFICAÇÃO DE DEMANDA.....	30
5.2 ANÁLISE E APROVAÇÃO DAS DEMANDAS.....	32
5.3 FORMULAÇÃO E NEGOCIAÇÃO DA AÇÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL.....	32
5.4 FORMALIZAÇÃO.....	34
5.5 EXECUÇÃO.....	34
5.6 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E FINALIZAÇÃO.....	35
LISTA DE QUADROS	
Quadro 1 - Síntese das características da cooperação técnica trilateral.....	12
Quadro 2 - Objetivos do documento de diretrizes para a cooperação técnica trilateral.....	16
Quadro 3 - Harmonização de instrumentos operacionais para a cooperação técnica trilateral.....	27
Quadro 4 - Síntese da tipologia financeira para a cooperação técnica trilateral.....	29
LISTA DE FIGURAS	
Figura 1 - Modalidades da cooperação técnica Sul-Sul brasileira.....	15
Figura 2 - Princípios e características da atuação brasileira na cooperação técnica trilateral.....	16
Figura 3 - Instrumentos para operacionalização das parcerias trilaterais.....	20
Figura 4 - Tipologia operacional da cooperação técnica trilateral.....	20
Figura 5 - Participantes e atribuições das instâncias de governança.....	24
Figura 6 - Ciclo dos projetos de cooperação técnica trilateral.....	30
Figura 7 - Fluxos de identificação das demandas de cooperação técnica trilateral.....	30
Figura 8 - Atividades da etapa de formulação e negociação de projetos.....	33
Figura 9 - Forma incorreta de leitura de um projeto.....	36
Figura 10 - Atores e papéis no ciclo da cooperação técnica trilateral com organismos internacionais.....	37



P

REFÁCIO

Em momento de especial importância para a cooperação técnica internacional brasileira, no contexto da celebração dos 30 anos da Agência Brasileira de Cooperação - ABC, tenho a satisfação de apresentar um novo trabalho de caráter institucional produzido com o intuito de transmitir a visão do governo brasileiro sobre a cooperação técnica trilateral.

O documento “Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral” reflete o amadurecimento da atuação internacional do Brasil, resultante da diversificação de parcerias que buscam viabilizar e promover conjuntamente a cooperação técnica em favor de países em desenvolvimento.

Este documento pretende fornecer orientações práticas às instituições interessadas em participar de ações trilaterais com o Brasil, facilitar a implementação de parcerias nessa modalidade e promover transparência sobre a operacionalização da cooperação técnica trilateral. Igualmente, poderá servir de referência para o aprimoramento das práticas utilizadas, por registrar aprendizados acumulados pela cooperação brasileira nos anos recentes.

É oportuno esclarecer um aspecto conceitual que orienta a formulação das diretrizes e sua aplicação no campo prático. Enquanto é amplamente utilizado o termo “cooperação triangular”, a cooperação brasileira adota a denominação “trilateral” como definidora do conceito de parceria horizontal, na qual as partes podem executar diferentes papéis. Nessa modalidade, os parceiros atuam de forma consensuada em todas as etapas do ciclo de negociação e de implementação de projetos, bem como compartilham responsabilidades na governança e na composição de recursos técnicos, humanos e financeiros.

A cooperação técnica trilateral vem sendo amplamente discutida e promovida ao longo dos últimos anos, como parte integrante de arranjos voltados ao desenvolvimento internacional. Nesse cenário, o Brasil coloca-se como um país cooperante, aberto ao diálogo e que busca promover os princípios da cooperação Sul-Sul. A prática de ações conjuntas de cooperação com países tradicionais doadores, organismos internacionais e novos parceiros de cooperação do Norte e do Sul tem permitido confirmar o potencial de complementaridade da cooperação técnica brasileira. Pode ser notada, ainda, a capacidade de mobilização e flexibilidade dos arranjos de parcerias trilaterais voltadas para o desenvolvimento internacional, sem que o Brasil abra mão dos valores que alicerçam sua política externa e dos princípios que regem sua cooperação técnica internacional.

A ABC reafirma seu interesse de atuar de forma propositiva e colaborativa no debate internacional sobre cooperação e, sobretudo, em prol do desenvolvimento de países parceiros.

A participação crescente de diferentes entes brasileiros - do setor público, da sociedade civil, do setor privado - em iniciativas de cooperação internacional deve somar-se aos esforços da ABC de ampliar os mecanismos de coordenação necessários entre o Brasil e seus parceiros externos, com o propósito de consolidar o posicionamento estratégico da cooperação brasileira. Além disso, tem se tornado claro o valor da cooperação internacional como fonte de experiências, conhecimentos e boas práticas reconhecidas no marco de políticas públicas setoriais ou identificadas como bem sucedidas ao nível local. Em face dos desafios comuns preconizados na Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030, este documento é oferecido como um instrumento adicional de contribuição para uma caminhada frutífera e duradoura de todos os parceiros da cooperação técnica internacional.

Embaixador João Almino,
Diretor da Agência Brasileira de Cooperação
Ministério das Relações Exteriores





INTRODUÇÃO

O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento está em constante transformação. O adensamento das relações entre países em desenvolvimento tem promovido o crescimento dos fluxos de cooperação Sul-Sul e, juntamente com o debate sobre a efetividade da “Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)”, tem contribuído para o reconhecimento da necessidade de procurar novas respostas aos desafios do desenvolvimento. Nesse cenário, a cooperação técnica trilateral emerge como um mecanismo de grande potencial, pois permite ampliação das oportunidades de parcerias e inovação de arranjos voltados para o desenvolvimento internacional.

Para o governo brasileiro, a cooperação técnica trilateral é uma modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento, de natureza complementar à cooperação Sul-Sul, que pode assumir diferentes composições e arranjos de implementação envolvendo atores – públicos, privados e da sociedade civil - de países em desenvolvimento, países desenvolvidos e/ou organismos internacionais.

A cooperação técnica trilateral adotada pelo Brasil caracteriza-se por parcerias que, orientadas pelos princípios da cooperação Sul-Sul, buscam somar esforços para facilitar a troca de conhecimento e experiências em prol de países em desenvolvimento. Para alcançar esse objetivo, as iniciativas de cooperação técnica trilateral se ancoram no valor agregado e nas vantagens comparativas identificáveis de cada parte. Igualmente, são embasadas na efetiva participação dos parceiros, tanto em sua dimensão política e estratégica, quanto na composição técnica e operacional. Essa participação de todos os atores é garantida pela existência de espaços de governança e gestão compartilhados, que permitem aproximação política adequada e reflexão conjunta sobre a parceria.

A cooperação técnica trilateral se justifica quando permite maior escala e mobilização de recursos para os intercâmbios técnicos entre países do Sul; quando se configura como uma extensão natural da cooperação tradicional recebida pelo Brasil de países desenvolvidos e quando se associa às temáticas regionais ou globais de interesse coletivo, como no caso da luta contra a fome. Assim, a cooperação técnica trilateral não é concebida como uma variação da cooperação Norte-Sul, mas como um instrumento de cooperação horizontal que proporciona complementaridade entre os aportes técnicos, humanos e financeiros dos atores cooperantes envolvidos.



Quadro I - Síntese das características da cooperação técnica trilateral

- Orienta-se pelos princípios da cooperação Sul-Sul;
- A cooperação técnica trilateral é complementar aos esforços da cooperação bilateral Sul-Sul;
- Ancora-se no valor agregado e vantagens comparativas identificáveis de cada parceiro e proporciona complementaridade entre os aportes técnicos, humanos e financeiros dos distintos cooperantes envolvidos;
- Permite aproveitar sinergias entre as partes para aumentar a escala das iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul e favorecer ações de maior impacto em prol de países em desenvolvimento;
- Efetiva-se por meio da participação técnica e política de todos os parceiros;
- Preza pelos espaços de governança e gestão compartilhados;
- Permite aproximação política harmonizada e reflexão conjunta sobre a parceria.

Os objetivos centrais que orientam a elaboração das presentes diretrizes gerais são: i) registrar a visão e os aprendizados do governo brasileiro sobre a cooperação técnica trilateral e ii) fornecer orientações aos diferentes públicos envolvidos em iniciativas de cooperação técnica trilateral com o Brasil.

A publicação do documento de diretrizes configura-se como uma relevante etapa de consolidação do trabalho de coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e uma oportunidade de compartilhar a experiência acumulada pelo governo brasileiro em parcerias trilaterais no âmbito da cooperação técnica. A visão sobre cooperação técnica trilateral apoia-se nos princípios da cooperação Sul-Sul e no desenvolvimento prático dessa modalidade pelo governo brasileiro, que gera reflexões substantivas sobre vantagens, desafios e aprendizados de sua operacionalização. Espera-se, assim, contribuir para a diversidade do debate sobre a cooperação Internacional e proporcionar elementos que possam apoiar outros países do Sul em seu engajamento na cooperação técnica trilateral.

Em relação ao segundo objetivo, o documento pretende ser referência, no âmbito doméstico, para agências e ministérios setoriais, embaixadas, corpo diplomático e sociedade civil; e no âmbito internacional, para governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, suas agências de cooperação internacional e para organismos internacionais.

A iniciativa de elaborar o documento de diretrizes sobre a cooperação técnica trilateral permite reforçar a aplicação dos princípios da cooperação Sul-Sul e alinhar o conhecimento sobre a cooperação técnica brasileira entre os diferentes parceiros da cooperação técnica trilateral. Nesse sentido, as diretrizes aqui registradas pretendem informar os papéis das instituições nacionais participantes nesse tipo de parceria, oferecendo orientações que possibilitem reforçar a coordenação da atuação brasileira junto a outros países do Sul. Do mesmo modo, disponibilizará antecipadamente a mensagem sobre os caminhos e procedimentos institucionais da cooperação brasileira, para melhor encaminhamento conjunto dos organismos internacionais e países parceiros, em geral.





Quadro 2 - Objetivos do documento de diretrizes para a cooperação técnica trilateral

Em síntese, os objetivos deste documento são:

- Registrar a visão do governo brasileiro sobre cooperação técnica trilateral;
- Facilitar a implementação de parcerias trilaterais;
- Fornecer orientações práticas às instituições interessadas em participar de parcerias trilaterais;
- Promover transparência sobre a operacionalização da cooperação técnica trilateral;
- Compartilhar a experiência e aprendizados brasileiros e contribuir para o aprimoramento das práticas de cooperação técnica trilateral.

A seção seguinte, de contextualização, apresenta as principais características da atuação brasileira na cooperação técnica trilateral: seus princípios, modalidades, motivações, institucionalidade e diferentes arranjos para sua operacionalização. Já a seção 2 aborda aspectos fundamentais para assegurar a horizontalidade das iniciativas, considerando as instâncias de governança e os instrumentos de gestão compartilhada. Em seguida, a 3ª seção traz informações acerca da tipologia financeira da cooperação técnica trilateral com participação brasileira. Finalmente, a última seção detalha as diferentes etapas do ciclo de projetos.



2 CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 A atuação brasileira na cooperação técnica Sul-Sul

A promoção de valores como a independência nacional, a defesa da paz e da solução pacífica de conflitos, o respeito à autodeterminação dos povos, a igualdade entre os estados, a não intervenção e a centralidade dos direitos humanos orientam a política externa brasileira. A atuação orientada para o Sul constitui eixo tradicional dessa atuação política, que prioriza a cooperação Sul-Sul, tendo em vista sua capacidade de estreitar laços e contribuir para o progresso social e econômico de outros povos.

O Brasil atua na cooperação internacional para o desenvolvimento por meio de diversas vertentes: cooperação técnica, educacional, científica e tecnológica e humanitária, assim como por meio de contribuições a organismos internacionais, operações de manutenção da paz e apoio aos refugiados no Brasil.

O engajamento brasileiro na cooperação técnica Sul-Sul configura-se como uma opção estratégica de parceria, em consonância com as prioridades da política externa brasileira, orientada pela integração regional, adensamento das relações entre países do Sul, diplomacia solidária e contribuição às metas de desenvolvimento sustentável. Por meio dela, o Brasil tem assegurado uma presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial para a política externa brasileira.

Assim, a formulação da cooperação técnica Sul-Sul brasileira é concretizada plenamente desvinculada de interesses econômicos e em coerência com a posição brasileira expressa em outras esferas da sua atuação internacional, incluindo a implementação dos conceitos consolidados nos fóruns Sul-Sul como, por exemplo, a diplomacia pautada pela solidariedade.

O papel do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento é marcado pelo amplo reconhecimento de sua experiência de desenvolvimento, potencialmente útil para outros países em desenvolvimento, assim como para organismos internacionais e outros atores comprometidos em atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O engajamento brasileiro na cooperação técnica Sul-Sul pode ser realizado por meio de diferentes arranjos, tal como registrado na figura 1. No caso da cooperação trilateral, é importante destacar sua flexibilidade com relação ao número de parceiros e possibilidades de composição.





Figura I - Arranjos da cooperação técnica Sul-Sul brasileira

Bilateral	Em Bloco	Trilateral	Descentralizada
Ambos os parceiros são países em desenvolvimento	No âmbito de organizações e/ou mecanismos sub-regionais, regionais ou inter-regionais dos quais o Brasil faz parte, concebidos ou integrados por países em desenvolvimento	Entre países: Pelo menos um dos parceiros é um país em desenvolvimento	Entre dois ou mais entes subnacionais, sendo pelo menos um de países em desenvolvimento
		Com organismos internacionais: Países em desenvolvimento cooperam entre si, com participação de organismo(s) internacional(is)	
		Trilateral + I: Países em desenvolvimento e organismos internacionais cooperam entre si com financiamento de uma quarta parte	

2.2 Princípios e características da cooperação técnica Sul-Sul

O engajamento brasileiro em iniciativas de cooperação técnica trilateral se orienta pelos princípios da cooperação Sul-Sul: atuar a partir de demandas dos países em desenvolvimento, não interferir em assuntos internos dos países beneficiários da cooperação técnica trilateral e não impor condicionalidades ou vincular a cooperação técnica com operações de natureza comercial. Ainda, a experiência da cooperação técnica brasileira aponta para a importância de investir na horizontalidade das relações e na participação dos parceiros como estratégias que fortalecem a autonomia e promovem maior apropriação e, conseqüentemente, contribuem para a sustentabilidade das iniciativas.

Com base nesses princípios e em consonância com as conclusões de diversos fóruns que debatem a cooperação internacional para o desenvolvimento, o governo brasileiro acredita que os diversos parceiros das iniciativas de cooperação técnica trilateral devem assegurar o alinhamento entre as prioridades nacionais de desenvolvimento do país parceiro e os aportes técnicos brasileiros e do país desenvolvido ou do organismo internacional. Nota-se, portanto, a importância de se partir do reconhecimento das experiências e condições locais, buscando identificar as necessidades e especificidades do contexto do país proponente às quais a iniciativa de cooperação deverá responder.

Para tanto, é fundamental garantir a gestão compartilhada e a participação efetiva de todos os parceiros, em todas as etapas. Tal arranjo deve ser baseado em relações horizontais, promovendo o alinhamento dos objetivos e das possíveis contribuições de cada parceiro, promover a apropriação e a liderança local, bem como estimular aprendizados mútuos em nível técnico e político.

Para efetivar o potencial de parcerias trilaterais, nas quais o produto do esforço conjunto pode ser maior do que a simples soma das contribuições individuais, é importante evitar relações assimétricas e assegurar condições para o estabelecimento de relações horizontais. A horizontalidade está relacionada à apresentação autônoma das demandas, à gestão compartilhada de projetos e ações, e ao modelo de representação que contempla o envolvimento direto e ativo das instituições cooperantes desde a fase de negociações e planejamento até o acompanhamento e avaliação de resultados. Por essa razão, o engajamento brasileiro em iniciativas trilaterais preza pela construção de espaços de diálogo, e pela garantia da participação e atuação conjuntas durante todas as etapas.





A experiência brasileira em cooperação técnica Sul-Sul se ancora no intercâmbio horizontal de conhecimentos com foco no desenvolvimento de capacidades, entendido como expansão de conhecimentos e competências disponíveis no país proponente, com o objetivo de promover a autonomia das instituições locais parceiras na formulação e implementação de estratégias e políticas endógenas de desenvolvimento de médio e longo prazo.

A experiência brasileira está centrada no compromisso e envolvimento direto, efetivo e substantivo dos atores implementadores nacionais (ministérios setoriais, órgãos públicos especializados, empresas públicas, estados, municípios, entidades representativas do setor privado e da sociedade civil) em compartilhar suas experiências de desenvolvimento e lições aprendidas internamente e com seus homólogos de países parceiros.

É reconhecida a disponibilização de técnicos e especialistas brasileiros durante todas as etapas de uma iniciativa de cooperação, desde a identificação das oportunidades de intercâmbio até a avaliação de resultados.

As instituições públicas brasileiras constituem, assim, a principal fonte da cooperação técnica do Brasil. Os quadros técnicos e especialistas vinculados a essas instituições têm conhecimento de primeira mão sobre as políticas públicas que são compartilhadas. Esta experiência, que inclui também o aprendizado sobre os desafios enfrentados e soluções encontradas, assegura que as trocas promovidas no âmbito das iniciativas sejam entre pares, com potencial de aprendizado mútuo. Ocasionalmente, para complementar a atuação de técnicos das instituições cooperantes do Brasil e dos países parceiros, são contratados consultores locais ou internacionais independentes, para apoiar na implementação das ações de cooperação técnica.

A cooperação técnica Sul-Sul promovida pelo governo brasileiro se vale principalmente de apoio técnico e treinamentos, com vistas a desenvolver as capacidades técnicas dos quadros profissionais nos países parceiros, bem como apoiar o aperfeiçoamento de arranjos institucionais e intersetoriais. Com isso, busca-se contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e dos processos produtivos.

A figura 2 sintetiza os princípios e as características da atuação brasileira na cooperação técnica trilateral.

Figura 2 - Princípios e características da atuação brasileira na cooperação técnica trilateral

Princípios e características da atuação brasileira na cooperação técnica trilateral		
Atuar a partir de demandas dos países em desenvolvimento	Horizontalidade e participação	Intercâmbio horizontal de conhecimentos, experiências e boas práticas
Não interferir em assuntos internos	Reconhecimento do contexto local para sustentar a adaptação do conhecimento e da experiência brasileiros	Compromisso e envolvimento direto, efetivo e substantivo das instituições brasileiras
Não impor condicionais ou vincular a cooperação técnica com operações de natureza comercial	Sustentabilidade	Foco no desenvolvimento de capacidades
Aprendizado mútuo	Complementariedade técnica	Implementação técnica compartilhada





2.3 Motivação para a cooperação técnica trilateral

Embora a cooperação técnica Sul-Sul bilateral seja prioritária para o governo brasileiro, avalia-se que as parcerias trilaterais constituem uma soma de esforços que complementa e agrega valor às iniciativas empreendidas pelos canais bilaterais. Nesse sentido, a cooperação técnica trilateral se justifica quando permite compor vantagens comparativas e aproveitar sinergias entre as partes para aumentar a escala das iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul e favorecer ações de maior impacto.

Em outras palavras, a cooperação técnica trilateral permite, a partir da combinação de esforços dos parceiros, multiplicar os meios e os efeitos dos projetos, potencializando os ganhos e os benefícios dos países parceiros em desenvolvimento.

Nesse sentido, a harmonização de interesses e a mobilização das capacidades de organismos internacionais e agências de cooperação de países desenvolvidos permite a ampliação do escopo e do potencial de impacto de programas e projetos. Especificamente, destaca-se a capilaridade da presença internacional desses parceiros nos diversos países em desenvolvimento, o que contribui para que as iniciativas sejam desenvolvidas levando em conta maior conhecimento dos contextos de atuação, facilitando a logística das iniciativas trilaterais, além de favorecer o acompanhamento constante no campo de atuação, junto às autoridades locais, e no diálogo com a ABC.

Além disso, contribuem com conhecimentos técnicos específicos que complementam a experiência brasileira, de acordo com os mandatos dos diferentes organismos internacionais parceiros ou, no caso das agências de cooperação de países desenvolvidos, sua experiência consolidada em temáticas que lhes são prioritárias. A parceria com países desenvolvidos contribui, também, para reforçar a base do financiamento das iniciativas de cooperação, enquanto as parcerias com organismos internacionais possibilitam maior alinhamento das iniciativas trilaterais com estratégias e prioridades construídas multilateralmente em âmbito regional.

Assim como se verifica na cooperação Sul-Sul, a cooperação técnica trilateral contribui para o adensamento de relações diplomáticas e políticas entre os parceiros envolvidos, extravasando o âmbito da cooperação para o desenvolvimento. O entendimento diplomático entre os parceiros se vê fortalecido a partir das relações cotidianas estabelecidas ao nível dos projetos de cooperação técnica trilateral, e essas podem confluir em parcerias estratégicas para uma atuação mais ampla no âmbito internacional. Tal entendimento se configura, naturalmente, de acordo com as prioridades em comum da política externa de cada parceiro ou, no caso dos organismos internacionais, de seus mandatos institucionais.

O intercâmbio promovido no âmbito das iniciativas trilaterais também gera reflexões e aprendizados sobre as práticas de cooperação. A construção de uma ação a várias mãos pode se beneficiar de diferentes experiências acumuladas e assim contribuir para o repensar das práticas. Por um lado, ao propor um diálogo a partir dos princípios da cooperação Sul-Sul, a cooperação técnica trilateral proporciona aos doadores tradicionais um contato, na prática, com diferentes visões, enfoques e procedimentos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Por outro, a convivência com outras agências de cooperação com décadas de experiência acumulada permite, aos atores do Brasil, a identificação de estruturas e métodos bem consolidados que são aplicados à cooperação. A experiência trilateral junto a outros países em desenvolvimento também contribui para o fortalecimento das capacidades dos sócios em sua condição de cooperante.

Finalmente, a atuação trilateral pode apontar eventuais assimetrias existentes nas capacidades dos parceiros envolvidos e reforçar a importância de se estabelecer processos e instrumentos que contribuam ao exercício da horizontalidade. Por fim, podem ser viabilizados processos de aprendizado práticos para reforçar a atuação brasileira na cooperação técnica Sul-Sul.



2.4 Institucionalidade da cooperação técnica brasileira

A ABC, criada em 1987 como estrutura do Ministério de Relações Exteriores (MRE), é a entidade que tem responsabilidade legal para coordenar a cooperação técnica recebida e prestada, de acordo com as prioridades de política externa definidas pelo Ministério. A ABC atua de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Presidência da República e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de governo.

O mandato da ABC inclui a coordenação, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação da cooperação técnica para o desenvolvimento, em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento. No caso da cooperação entre países em desenvolvimento, a Agência financia ou co-financia as iniciativas de cooperação técnica bilateral e trilateral prestadas. A ABC é responsável pelas negociações com agências bilaterais estrangeiras e organismos internacionais, assim como assessora ou representa a participação brasileira em foros multilaterais que tratam de assuntos da cooperação técnica.

Sendo assim, a Agência atua na coordenação política do tema da cooperação técnica internacional em interface com a política externa brasileira, buscando garantir a coerência da atuação do país no exterior. De outro lado, atua na coordenação técnica das iniciativas de cooperação, apoiando sua operacionalização e a sua aderência aos princípios da cooperação Sul-Sul durante todas as etapas de implementação dos projetos.

A ABC é responsável por identificar e mobilizar as instituições nacionais com a experiência e disponibilidade necessárias para participar ativamente das iniciativas de cooperação Internacional. As contribuições mobilizadas se dão, normalmente, por meio da alocação de horas técnicas de especialistas durante o período necessário ao desenvolvimento do projeto.

A ABC presta apoio às instituições implementadoras brasileiras que atuam no exterior, por meio da articulação política e institucional junto ao governo local, realizada pela rede de embaixadas brasileiras. Com isso, garante facilitação da relação entre as partes, observando a institucionalidade dos acordos alcançados.

Com vistas a subsidiar a participação qualificada das instituições implementadoras nacionais, a Agência é responsável por proporcionar conhecimento e análises apropriados sobre o contexto dos países proponentes da cooperação brasileira, garantindo o alinhamento da experiência setorial nacional com a operacionalização dos princípios da cooperação Sul-Sul e apoiando técnica e operacionalmente a instituição nacional para atender à demanda.

As iniciativas de cooperação técnica trilateral devem favorecer uma relação positiva para todas as partes e, portanto, devem estar aliadas a estratégias que fortaleçam também as instituições implementadoras nacionais. Para tanto, é importante a identificação das oportunidades que cada realidade oferece de modo que o desenho da parceria possa incorporar ganhos para todas as partes.

2.5 Marcos jurídicos, programáticos e operacionais para o estabelecimento das parcerias trilaterais

As parcerias trilaterais estabelecidas pelo governo brasileiro são diversas e cada uma delas apresenta singularidades no que se refere à harmonização administrativa.

Em linhas gerais, a cooperação técnica trilateral com o governo brasileiro deve ser amparada por um instrumento jurídico – o Acordo Básico de Cooperação Técnica – e por um documento de projeto. Além disso, é possível, porém não obrigatório, estabelecer instrumentos





programáticos com os organismos internacionais e as agências de desenvolvimento de países desenvolvidos que comportam um componente específico para a cooperação técnica trilateral.

A seguir, são detalhadas as características dos instrumentos existentes nos âmbitos jurídico, programático e operacional.

2.5.1 Âmbito jurídico

No âmbito jurídico, deve existir um acordo de cooperação técnica entre o Brasil e os países desenvolvidos que participarão da parceria. No caso da cooperação técnica trilateral com organismos internacionais, também se faz necessária a existência de um acordo de cooperação técnica entre o Brasil e o organismo, assim como entre o país proponente e o organismo internacional.

2.5.2 Âmbito programático

Amparados pelo marco legal, é possível estabelecer instrumentos programáticos que registram a organização da parceria entre o Brasil e um país parceiro ou um organismo internacional para a implementação de projetos trilaterais. Esses documentos permitem estabelecer os termos da parceria para cooperação técnica trilateral, a partir das demandas recebidas. Os instrumentos programáticos dão conta de registrar, por exemplo, a periodicidade das consultas de alto nível, o debate sobre agendas globais prioritárias em comum, o aprofundamento do conhecimento mútuo sobre as vantagens comparativas de cada parceiro e harmonização dos instrumentos de cooperação. Esses instrumentos podem tomar a forma de memorandos de entendimento ou declarações conjuntas, cuja função é de compromisso político, porém não geram obrigações ou previsão de empenho de recursos.

Ainda que as parcerias entre o Brasil e um organismo internacional ou outro país não estejam formalizadas em algum tipo de documento programático, é de grande utilidade o estabelecimento de instância de coordenação no nível programático, tal como detalhado adiante, no item 3.1.

2.5.3 Âmbito operacional

Finalmente, no âmbito operacional, é necessária a elaboração de um documento de projeto que reflita os entendimentos mantidos entre todas as partes e oriente a execução do projeto. O processo de elaboração do documento de projeto é fundamental para balizar expectativas e responsabilidades entre todos os parceiros envolvidos.

É no documento de projeto que se encontram o detalhamento e a justificativa da demanda; a apresentação da experiência brasileira relevante para o contexto do país proponente e que será objeto de intercâmbio; a identificação dos pontos de interesse comum para o desenvolvimento do projeto; a estratégia de implementação das atividades à luz dos princípios da cooperação Sul-Sul; as instituições que participarão do projeto e suas responsabilidades.

Ainda, nele são estabelecidos a estratégia de intervenção; o plano de trabalho com descrição de atividades e os responsáveis por sua execução; o cronograma de execução com os prazos (vigência e metas de implementação); os recursos financeiros e em espécie comprometidos; os instrumentos administrativos necessários para cumprir os requisitos legais e administrativos de todas as partes e as instâncias de coordenação geral e técnica. No caso da cooperação técnica trilateral entre países, o documento de projeto é assinado entre o governo brasileiro e o governo do país proponente, com a anuência do país parceiro sobre o resultado dos entendimentos alcançados por todas as partes.



No ponto 3.2 são detalhados os elementos que compõem o documento de projeto. A figura 3 detalha os instrumentos legais, programáticos e operacionais das parcerias trilaterais.

Figura 3 - Instrumentos para operacionalização das parcerias trilaterais

2.6 Tipologia operacional

	Entre países	Com organismos internacionais
Legal	Acordo básico bilateral entre o Brasil e cada um dos países que participam da iniciativa trilateral	Acordo básico de assistência técnica Brasil - Organizações das Nações Unidas (1964)
		Acordo de cooperação técnica bilateral entre o país demandante e o organismo internacional
Programático	Memorando de entendimento ou documento de programa para parceria trilateral entre o Brasil e o país parceiro	Programa e/ou memorando de entendimento entre o Brasil e o organismo internacional para a promoção da cooperação Sul-Sul trilateral
Operacional	Documento de projeto trilateral	Documento de projeto trilateral

Obrigatório
 Facultativo

Nesse item são detalhados os formatos operacionais mais comuns da carteira de projetos da cooperação técnica trilateral entre países e com organismos internacionais, a saber: programas, projetos, projetos regionais, projetos guarda-chuvas e iniciativas. A figura 4 sistematiza esta tipologia.

Figura 4 - Tipologia operacional da cooperação técnica trilateral

Entre países	Com organismos internacionais		
Programa para parceria trilateral entre o Brasil e o país parceiro	Programa para parceria trilateral entre o Brasil e o organismo internacional		
Projeto	Projetos regionais	Projetos guarda-chuvas	Projetos ou iniciativas
	Planos operacionais	Projetos-país	
Atividades: missões técnicas, missões de estudo, capacitações, seminários, etc			





Os programas existentes entre Brasil e países desenvolvidos ou organismos internacionais surgem para responder às demandas previamente identificadas por ambas as partes. Para seu estabelecimento são levadas em conta as prioridades políticas compartilhadas entre o Brasil e o país parceiro ou o mandato do organismo internacional, assim como as vantagens comparativas e complementariedades de atuação de cada parceiro para engajamento na cooperação técnica trilateral.

Entretanto, esses acordos programáticos são flexíveis e não excluem a possibilidade de atender demandas que não se encaixem no escopo previamente definido, sempre que apresentem uma oportunidade de conjugar as complementariedades das experiências dos países envolvidos ou dialoguem com o mandato do organismo internacional.

No caso da cooperação técnica trilateral entre países, os programas ou os memorandos de entendimento podem registrar os princípios para o engajamento em iniciativas trilaterais, arranjos no nível de coordenação da parceria, agendas que apresentam complementariedades e vantagens comparativas previamente identificadas, natureza das atividades que podem configurar iniciativas de cooperação técnica trilateral e dispositivos legais e administrativos pertinentes.

No caso da cooperação com organismos internacionais, os programas estão de acordo com o mandato e conhecimentos técnicos específicos do organismo internacional, que complementam a experiência setorial brasileira. Os programas são estruturados a partir das demandas recebidas pelo Brasil e podem organizar-se de formas diversas.

Em alguns casos, eles são enquadrados no âmbito do plano de trabalho do escritório-país da organização no Brasil, dentro de suas estratégias de apoio à cooperação Sul-Sul, dando origem a projetos e iniciativas trilaterais específicos com países proponentes. Em outros casos, eles podem configurar-se como programas com alocação prévia de recursos por parte do governo brasileiro, dando origem a projetos em temáticas específicas, como os projetos regionais e projetos guarda-chuvas. Os projetos regionais dão origem a um plano de trabalho geral que se desdobra em planos operacionais para cada país participante da parceria. Os projetos guarda-chuvas, por sua vez, abrigam diversos projetos-país, bem como atividades de caráter regional dirigidos a um grupo de países.



3 INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO

A governança das parcerias trilaterais se caracteriza por existência de processo e espaços regulares que possibilitam acompanhamento, diálogo e comunicação entre os parceiros. Para tanto, são estabelecidas instâncias de governança que buscam garantir a manutenção e o alinhamento dos acordos; clareza sobre os propósitos da iniciativa; responsabilidades e fluxos de trabalho; e encaminhamento de questões políticas, técnicas e administrativas relacionadas à parceria. Além disso, contribuem com a transparência e objetividade em todas as etapas, respeitando as políticas, regras e capacidades de cada parceiro.

As instâncias de governança buscam, ainda, promover a participação e responsabilização de todos os parceiros. Ao possibilitar a integração de interesses comuns na negociação, formulação, implementação e avaliação das iniciativas, as instâncias facilitam o trabalho trilateral em suas especificidades e ressaltam as vantagens da modalidade.

Em termos concretos, as instâncias são estabelecidas tanto em nível de coordenação estratégica como técnico/operacional.

A experiência da participação do governo brasileiro em parcerias trilaterais demonstra que a coordenação das instâncias de governança no âmbito dos projetos e iniciativas de cooperação técnica trilateral, quando assumida pelo país proponente da cooperação, favorece a apropriação dos resultados do projeto.

Os objetivos, os diferentes níveis e as responsabilidades específicas de cada instância encontram-se detalhadas abaixo. A figura 5 sintetiza as informações descritas sobre cada uma.

3.1 Instâncias de governança

i) Comitê de Acompanhamento ou Comitê Consultivo

No âmbito programático, entre o Brasil e o país parceiro ou organismo internacional, é estabelecido o Comitê de Acompanhamento ou Comitê Consultivo.

O objetivo dessa instância de coordenação é definir os termos da parceria entre o Brasil e o país parceiro ou organismo internacional. Essa instância é responsável pelo acompanhamento do portfólio de projetos, o tratamento das demandas de cooperação recebidas, o debate sobre agendas globais prioritárias em comum, a harmonização dos instrumentos de cooperação e debate sobre os aprendizados e desafios da parceria.

No caso da cooperação trilateral entre países, essa instância é denominada Comitê de Acompanhamento e dela participam representantes da ABC e dos escritórios brasileiros das agências de cooperação do país parceiro.





No caso da cooperação trilateral com organismos internacionais, a instância denomina-se Comitê Consultivo e é composta por representantes da ABC, dos ministérios setoriais brasileiros que participam da parceria e dos escritórios central, regional e nacional do organismo internacional.

(ii) Comitê de Acompanhamento e Coordenação ou Comitê Diretivo

No âmbito de coordenação estratégica de projetos específicos, é estabelecido o Comitê de Acompanhamento e Coordenação do Projeto ou Comitê Diretivo do Projeto.

Essa instância tem como objetivo orientar e acompanhar estrategicamente os projetos. Nela são discutidas e aprovadas questões relativas aos planos de trabalho anuais e ao orçamento do projeto, incluindo aprovação de eventuais mudanças nestes; são revisados os relatórios periódicos de monitoramento e avaliação do projeto; definidos os termos de referência para eventuais avaliações externas, assim como a metodologia de monitoramento. Além disso, essa instância é responsável por acompanhar e orientar estrategicamente as atividades, oferecendo apoio para a mobilização de atores e articulação institucional necessária para a implementação dos projetos.

No caso da cooperação trilateral entre países, essa instância é denominada Comitê de Acompanhamento e Coordenação de Projetos e é composta por representantes da ABC, da agência de cooperação do país parceiro e da chancelaria ou de um ministério setorial do país que demandou a cooperação.

No caso da cooperação trilateral com organismos internacionais, constitui-se um Comitê Diretivo e seus participantes variam de acordo com a natureza da parceria (ver ponto 2.6 sobre tipologia operacional).

Nas parcerias que dão origem a um projeto regional ou projeto guarda-chuva, constitui-se um Comitê Diretivo formado por representantes da ABC, dos ministérios setoriais brasileiros participantes da parceria e dos escritórios central e/ou regional do organismo internacional.

Finalmente, nos projetos-país, constitui-se um Comitê Diretivo composto por representantes da ABC, dos ministérios setoriais brasileiros participantes da parceria, dos escritórios regional/nacional do organismo internacional e da instituição executora do país proponente.

(iii) Comitê Técnico e Operacional

Com o objetivo de acompanhar técnica e operacionalmente a execução do projeto, é estabelecido um Comitê de Acompanhamento Técnico. Suas principais atribuições são elaborar o plano de trabalho; coordenar e monitorar a execução das atividades previstas; mobilizar as instituições que devem participar da execução das mesmas; monitorar o orçamento e informar periodicamente à instância de coordenação do projeto sobre os avanços realizados.

Participam do Comitê de Acompanhamento Técnico representantes das instituições executoras do país proponente, das instituições implementadoras brasileiras, da ABC, da agência de cooperação do país parceiro ou do organismo internacional e consultores, no caso de projetos que contem com esse tipo de participação.



Figura 5 - Participantes e atribuições das instâncias de governança

		Entre países	Com organismos internacionais		
Político/Programático	Objetivos	Âmbito programático: Estabelecer os termos da parceria entre o Brasil e os países ou organismos internacionais para cooperação trilateral, a partir das demandas recebidas.			
	Participantes	Comitê de Acompanhamento: ABC e embaixada/agência de cooperação internacional do país (representação no Brasil)	Comitê Consultivo: ABC Ministérios setoriais brasileiros Organismos internacionais (sede, regional, nacional)		
Estratégico	Objetivos	Âmbito do projeto: Orientação estratégica dos projetos, aprovação dos planos de trabalho, apreciação de relatórios periódicos, definição de metodologia de monitoramento e avaliação, prestação de contas, articulação política institucional			
	Participantes	Comitê de Acompanhamento e Coordenação dos Projetos: Chancelaria ou ministério setorial do país demandante, ABC e embaixada/agência de cooperação internacional do país (representação no país do projeto)	Comitê Diretivo de Projeto Regional: ABC, ministérios setoriais brasileiros, organismos internacionais (sede, regional, nacional)	Comitê Diretivo de Projeto Guarda-Chuva: ABC, ministérios setoriais brasileiros, organismos internacionais (sede, regional, nacional)	Comitê Diretivo de Projeto: Instituição executora do país demandante, ABC, organismos internacionais
				Comitê Diretivo de Projetos-país: Instituição executora do país demandante, ABC, organismos internacionais	
	Objetivos	Âmbito do projeto: Coordenar e executar atividades previstas no projeto, mobilizar instituições para participação no projeto, elaborar planejamento e planos de trabalho, executar monitoramento, elaborar relatórios			
Operacional	Participantes	Comitê de Acompanhamento Técnico (Unidade de Gestão): Instituição executora do país demandante, ABC, instituição implementadora brasileira, Agência de cooperação internacional do país parceiro	Comitê de Acompanhamento Técnico: Pontos focais das instituições executoras do país demandante, ABC, agências implementadoras brasileiras e organismo internacional		
		Comitê de Acompanhamento Técnico (Unidade de Execução): Instituição executora do país demandante, instituição implementadora brasileira, demais assessores técnicos			





3.2 Instrumentos para a gestão compartilhada

Os instrumentos de gestão registram os acordos alcançados e orientam a implementação das iniciativas trilaterais. Nessa seção são discutidos com mais detalhes alguns instrumentos que o governo brasileiro acredita serem úteis para garantir a qualidade das relações durante a gestão compartilhada dos projetos, como os documento de projeto, os fluxos de comunicação e os manuais operacionais. É fundamental que estes instrumentos sejam adaptados, levando em conta a realidade de cada iniciativa, assegurando flexibilidade e negociação entre as diversas necessidades e, particularmente, garantindo o protagonismo das partes envolvidas.

3.2.1 Documento de projeto

O documento de projeto é a principal referência para a implementação das parcerias trilaterais. Seu formato deverá atender às necessidades e expectativas de todas as partes envolvidas e, portanto, a negociação desse instrumento entre todos os parceiros é de fundamental importância.

A experiência do governo brasileiro demonstra que a elaboração do documento de projeto contribui para promover sólidos alinhamentos e acordos entre as partes e, por isso, apesar de ser um processo que demanda esforços e tempo antes do início da implementação, contribui para a eficácia e sustentabilidade das iniciativas. Esse documento é fruto de, ao menos, uma missão de prospecção conjunta, com participação do governo brasileiro e do país ou organismo internacional parceiro, ao país proponente da cooperação.

Para o governo brasileiro é importante que o documento de projeto registre:

- **Contextualização e justificativa do projeto** com o diagnóstico do setor no qual se insere o problema que deu origem à demanda; definição dos problemas a serem abordados; indicação da contribuição da experiência brasileira e demais parceiros; e identificação de beneficiários diretos e indiretos;
- **Matriz lógica ou teoria da mudança** desenhadas para o enfrentamento do problema descrito.
- **Estratégia de implementação** com detalhamento das etapas e metodologias previstas para cumprimento dos resultados; medidas que garantam a participação efetiva das instituições cooperantes, apropriação por parte do parceiro beneficiário e sustentabilidade dos resultados; análises de risco e estratégias de mitigação dos mesmos;
- **Mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação** com cronograma de execução; composição e funcionamento das instâncias de coordenação; natureza, periodicidade e responsabilidade dos relatórios; estratégia de avaliação;
- **Insumos e orçamento** com descrição da natureza dos insumos técnicos necessários para implementação do projeto e das contribuições financeiras e não financeiras disponibilizadas pelas instituições parceiras do projeto;
- **Responsabilidades** de cada uma das instituições parceiras;
- **Fluxo de comunicação interna e externa** estabelecendo os responsáveis, conteúdos canais e fluxos de informações pertinentes para a implementação do projeto;
- **Disposições legais, financeiras e operacionais** onde se apresentam eventuais



normas e procedimentos aplicáveis; propriedade intelectual; outras disposições legais, financeiras e administrativas pertinentes, assim como o plano de trabalho acordado entre as partes.

3.2.2 Fluxos de comunicação interna e externa

A comunicação é um aspecto fundamental das parcerias trilaterais, tanto internamente, entre parceiros, como externamente, com respeito à comunicação dos projetos para a sociedade.

Internamente, o maior desafio é manter um fluxo adequado de informações entre todos os envolvidos: instituições implementadoras e executoras, chancelarias, escritórios das agências de cooperação e organismos internacionais.

Os fluxos de informações, se bem estruturados, configuram-se como facilitador das iniciativas, reduzindo os custos transacionais inerentes às parcerias que envolvem um grande número de atores e processos institucionais. Nesse sentido, o desafio em estabelecer canais transparentes e funcionais para a comunicação reside em garantir a participação das partes envolvidas em todos os momentos, evitando estabelecer definições bilaterais que influam nos compromissos acordados trilateralmente.

Com relação à comunicação das atividades das parcerias para a sociedade, o grande desafio reside em garantir o protagonismo de todos os parceiros, ressaltando o caráter de complementaridade, inerente às parcerias trilaterais. Isso implica um esforço cotidiano de negociação de materiais de comunicação, já que envolve a aprovação por parte de todas as instituições envolvidas. Nesse sentido, é importante a compreensão das capacidades consideradas e os tempos de gestão que cada parceiro pode requerer para concluir as aprovações de conteúdos e materiais de comunicação. As instâncias de governança cumprem um papel importante em proporcionar espaços para o compartilhamento de informações relevantes no âmbito dos projetos e parcerias, assim como aprovar as comunicações dirigidas ao público externo. Ainda, a experiência adquirida pelo governo brasileiro demonstra a importância de incorporar o componente de comunicação nas negociações e definições iniciais de cada projeto, estabelecendo os responsáveis, conteúdos, canais e fluxos de informações nos documentos relacionados aos projetos e às parcerias.

3.2.3 Orientações operacionais para as parcerias trilaterais

É conhecido o desafio relacionado aos custos transacionais existentes em iniciativas trilaterais. O maior número de atores envolvidos implica na necessidade de maior investimento de tempo e recursos na negociação e aprovação dos objetivos, abordagens e instrumentos para a administração, gestão e comunicação dos projetos. Entretanto, os custos transacionais tendem a ser decrescentes conforme as parcerias amadurecem e se consolidam.

A elaboração de protocolos e a padronização de instrumentos contribuem para a redução dos custos transacionais da cooperação técnica trilateral. Nos últimos anos, o Brasil e seus parceiros têm investido em sistematizar suas experiências e aprendizados conjuntos, consolidando as práticas de gestão em documentos de orientações que registram as oportunidades de complementaridade identificadas e refletem o amadurecimento das relações e o aprendizado mútuo acumulado sobre os diferentes sistemas de cooperação. Esses documentos de orientações, construídos a partir da flexibilidade e respeito mútuo às diferenças, demonstram como, a médio e longo prazo, o conhecimento adquirido por meio do engajamento conjunto contribui para a coordenação e redução dos custos operacionais inerentes à cooperação técnica trilateral. Os documentos não se configuram como normas, dado que são flexíveis, porém contribuem ao sistematizar e dar transparência aos acordos alcançados.





A título de exemplo, o “Marco Estratégico de Parceria Trilateral para o Desenvolvimento” entre a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e a ABC registra os princípios e fornece diretrizes gerais para projetos de cooperação técnica trilateral com a participação brasileira e estadunidense.

O “Manual Operacional da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha (CTBA)”, por sua vez, busca facilitar a formulação e implementação dos projetos de cooperação técnica trilateral com o Brasil e a Alemanha. O manual consolida as práticas de gestão aplicadas nos projetos de cooperação técnica trilateral e registra os aprendizados do trabalho conjunto entre a ABC e a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Com intuito semelhante, o documento “Diretrizes para Iniciativas de Cooperação Sul-Sul Trilateral Brasil – UNICEF” (Fundo das Nações Unidas para a Infância) também registra os princípios e diretrizes gerais da cooperação técnica trilateral promovida entre o escritório-país do UNICEF e o governo brasileiro, além de fornecer orientações detalhadas sobre os tipos de atividades de cooperação que serão desenvolvidas no âmbito da parceria.

Quadro 3 - Harmonização de instrumentos operacionais para a cooperação técnica trilateral

No âmbito do projeto regional guarda-chuva “Fortalecimento do setor algodoeiro por meio da cooperação Sul-Sul”, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), foi elaborado um “Guia de Formulação de Projetos-País”. Esse guia é resultado do acúmulo obtido no marco da parceria entre a FAO e o governo brasileiro para cooperação técnica trilateral. A partir das necessidades institucionais identificadas pelo Brasil e pela FAO, o guia indica previamente quais são os requisitos para elaboração de um projeto-país, facilitando assim o processo de formulação e aprovação de projetos.

Finalmente, o “Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul”, publicado pela ABC em 2013, traz orientações detalhadas sobre os diversos elementos que compõem os documentos de projetos da cooperação técnica Sul-Sul entre o Brasil e seus parceiros.



4

TIPOLOGIA FINANCEIRA

O Brasil busca estruturar sua contribuição à cooperação Sul-Sul posicionando-se como parceiro de desenvolvimento e não se considera um país doador, ainda que, na maioria dos casos, financie ou co-financie a própria cooperação Sul-Sul nas diversas modalidades.

O entendimento do governo brasileiro é que a cooperação para o desenvolvimento vai muito além do financiamento. De acordo com essas premissas, o aporte da cooperação técnica brasileira não se materializa apenas pela contribuição financeira. De fato, o Brasil compartilha sua capacidade técnica, disponibilizando horas de seu quadro de especialistas e servidores públicos, assim como tecnologias e conhecimento testados nacionalmente e insumos tecnológicos de valor agregado ensejando o desenvolvimento de capacidades nos países parceiros.

Na maioria das vezes, a contribuição em espécie envolve décadas de investimento das instituições brasileiras em capacidades técnicas e institucionais ou desenvolvimento tecnológico. Ainda se configura como um desafio do engajamento brasileiro na cooperação técnica Sul-Sul a contabilização do valor agregado desse empenho em espécie.

A cooperação técnica oferecida pelo governo brasileiro não prevê transferências financeiras aos países proponentes, tampouco doações em apoio institucional a projetos e programas de organismos internacionais. Os aportes financeiros do governo brasileiro, canalizados pela ABC, são atrelados ao orçamento de cada projeto e reservados ao custeio dos insumos necessários à implementação das atividades contempladas nos documentos de projetos, como as missões técnicas de instituições brasileiras a países em desenvolvimento; missões de estudos e formação de indivíduos de países em desenvolvimento para o Brasil; eventual aquisição de bens, materiais e serviços.

No âmbito da cooperação técnica trilateral, o governo brasileiro incentiva projetos e iniciativas com custos financeiros compartilhados, respeitando as possibilidades de cada parceiro. A composição dos recursos dos projetos deve contar com contrapartidas dos países beneficiários, sejam técnicas e/ou financeiras. Entretanto, as diferentes composições de recursos comprometidos por cada parceiro não devem influir nas relações estabelecidas. As relações devem prever participação e horizontalidade, durante todas as etapas, independentemente dos montantes investidos por cada um dos parceiros.

A participação de países desenvolvidos como parceiros na composição dos recursos das iniciativas trilaterais também deve prever contribuições financeiras e técnicas, baseadas nas complementaridades e vantagens comparativas identificadas durante o estabelecimento da parceria e com vistas a potencializar a cooperação Sul-Sul. Nesse caso, a execução administrativa e financeira acontece paralelamente, cabendo a cada uma das partes a execução de sua cota.





Nos casos das iniciativas trilaterais com organismos internacionais, a contribuição dos mesmos se dá, em geral, por meio da participação de seus especialistas e do apoio logístico e operacional no país beneficiário ou por meio da mobilização adicional de recursos junto a parceiros diversos.

A execução dos recursos financeiros disponibilizados pelo governo brasileiro pode tomar diferentes formas. Ela pode ser feita diretamente pelo governo brasileiro ou, ainda, o organismo internacional parceiro pode ser solicitado a assumir, parcial ou integralmente, a execução financeira e administrativa de projetos específicos, negociados e aprovados com base em marco jurídico próprio para tais fins. Nesses casos, os recursos financeiros são transferidos ao organismo internacional para execução das atividades descritas no documento de projeto e os seus escritórios nacionais e regionais devem ser os responsáveis pela execução financeira e administrativa desses projetos.

Na hipótese de mobilização de recursos adicionais, que configura o arranjo trilateral +1, a entidade financiadora normalmente não participa da governança dos projetos, pois esse financiamento não se apoia na complementaridade de mandatos e capacidades técnicas relacionados com o objeto de cooperação. O quadro 4 registra a síntese dos princípios que orientam a tipologia financeira do engajamento brasileiro na cooperação técnica trilateral.

Quadro 4 - Síntese da tipologia financeira para a cooperação técnica trilateral

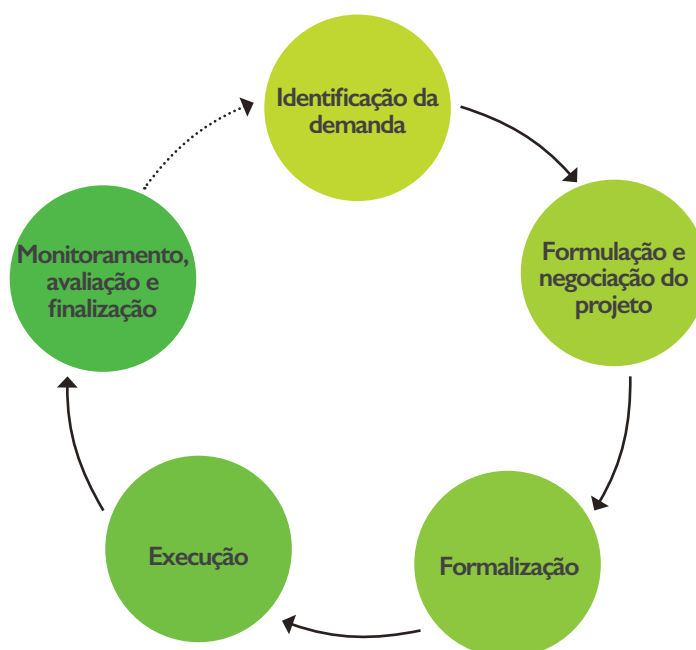
- A atuação brasileira na cooperação técnica trilateral busca desenvolver e fortalecer capacidades que contribuam para o desenvolvimento autônomo dos países parceiros e, por isso, combina recursos financeiros com recursos em espécie de valor agregado, a partir da experiência das instituições brasileiras;
- Os projetos podem prever custos compartilhados entre todos os parceiros, contribuindo para a apropriação dos resultados dos projetos;
- A composição dos recursos deve respeitar as possibilidades de cada parceiro e pautar-se pela horizontalidade independente dos montantes investidos pelas partes.

5

CICLO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA TRILATERAL

Esta seção registra as diferentes etapas do ciclo de projetos de cooperação técnica trilateral e suas respectivas atividades, desde os fluxos de identificação das demandas até os procedimentos para finalização do projeto. Em particular, são detalhados os papéis dos atores e os aspectos que asseguram o alinhamento com os princípios da cooperação Sul-Sul. A figura 6, abaixo, ilustra as etapas do ciclo dos projetos de cooperação técnica trilateral. No final desta seção, as figuras 9 e 10 sintetizam os papéis e responsabilidades dos atores no ciclo da cooperação técnica trilateral entre países e com participação de organismos internacionais, respectivamente.

Figura 6 - Ciclo dos projetos de cooperação técnica trilateral



5.1 Identificação da demanda

A cooperação técnica trilateral com participação do governo brasileiro é orientada por demandas advindas dos países em desenvolvimento. Assim, por ampliar o leque de atores envolvidos, apresenta uma diversidade de possibilidades no que diz respeito à identificação das demandas. É importante reconhecer esses diversos caminhos de origem para melhor articular o trabalho de análise das demandas, assim como os papéis e responsabilidades de cada ator envolvido durante esta etapa.



As instituições brasileiras, além de participar em diversos foros internacionais, mantêm relações diretas com seus homólogos de outros países em desenvolvimento. Muitas vezes, a partir dessas interações surgem propostas de cooperação técnica. Essas demandas devem ser encaminhadas às embaixadas brasileiras nos países parceiros, pois encontram-se no marco das relações diplomáticas bilaterais; ou alternativamente à ABC, para análise das possibilidades e refinamento técnico da demanda.

Nos casos em que doadores tradicionais ou países do Sul estejam envolvidos em iniciativas para o desenvolvimento que apresentem afinidade temática com alguma experiência brasileira, poderá haver um convite por parte da agência de cooperação ou embaixada estrangeira ao governo brasileiro, por meio de sua representação no Brasil, para que se unam ao projeto.

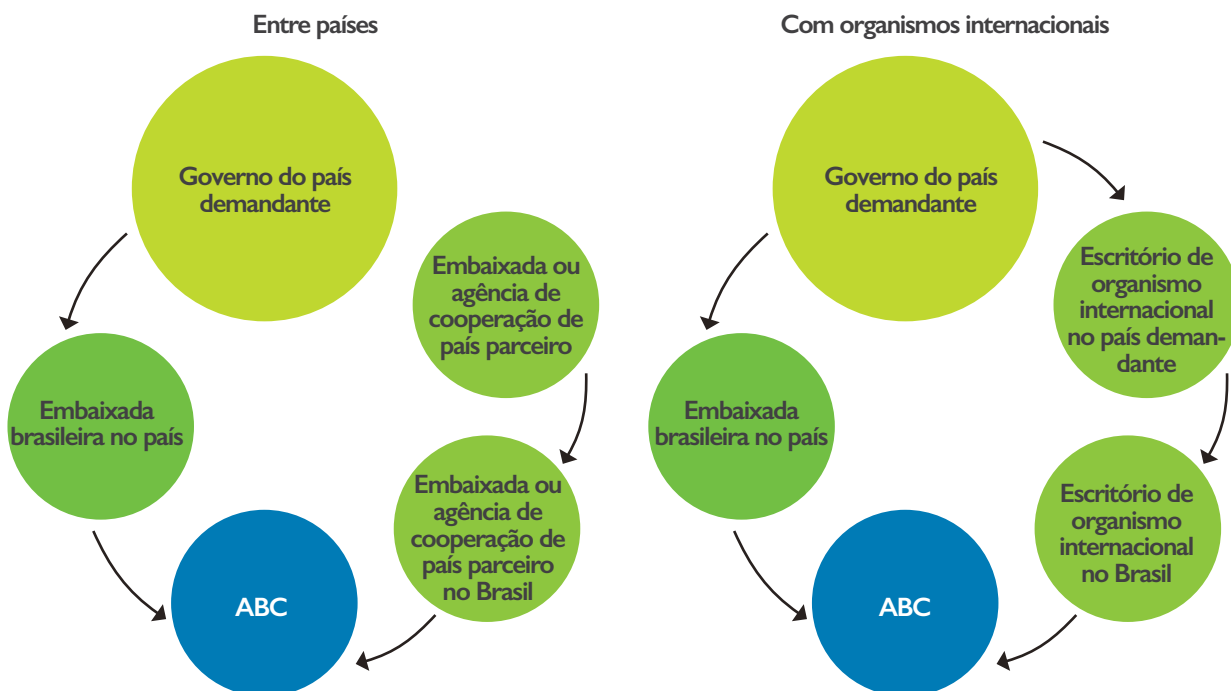
Por sua vez, o Brasil também poderá ser convidado a compartilhar resultados exitosos da cooperação recebida de países desenvolvidos. Em ambos os casos, a ABC analisa o contexto da demanda conjuntamente com a embaixada do país de implementação do projeto no Brasil e com a representação diplomática brasileira naquele país.

No âmbito da cooperação técnica trilateral com organismos internacionais, os escritórios dos organismos no Brasil podem encaminhar demandas de cooperação de países específicos. No caso de interesse de escritórios fora do Brasil, estes devem encaminhar as demandas para o escritório do organismo no Brasil ou embaixada brasileira local. Finalmente, no caso da existência de projetos guarda-chuvas entre o Brasil e um organismo internacional, os países que têm interesse em desenvolver projetos no âmbito desses programas podem encaminhar demandas diretamente para a embaixada brasileira local ou para o organismo internacional, que por sua vez encaminhará para a ABC.

A rede de embaixadas brasileiras cumpre um importante papel durante a etapa de identificação, análise e encaminhamento da demanda para a ABC, pois é nesse âmbito que o processo de formalização se inicia, com a apresentação da demanda por parte do país proponente. As embaixadas brasileiras são responsáveis pelo acompanhamento do processo de apresentação da demanda e, por instrução da ABC, podem ser envolvidas no processo de assinatura do documento de projeto.

A figura 7 representa os fluxos estabelecidos pelo governo brasileiro para identificação de demandas.

Figura 7 - Fluxos de identificação das demandas de cooperação técnica trilateral





5.2 Análise e aprovação das demandas

Uma vez recebidas pelo governo brasileiro, por meio da ABC, as demandas são analisadas. Verificam-se as oportunidades que elas apresentam, o alinhamento com os princípios da cooperação Sul-Sul, assim como as possibilidades técnicas e financeiras das instituições brasileiras para atendê-las. São analisadas também, junto aos parceiros da iniciativa trilateral, as complementaridades entre os aportes técnicos e financeiros e o potencial de sinergia com outros projetos de cooperação.

O resultado do processo de análise é comunicado, formalmente, às instituições e à chancelaria do país proponente. Em caso de avaliação positiva, dá-se início à fase de formulação conjunta da iniciativa.

5.3 Formulação e negociação da ação de cooperação técnica trilateral

A experiência do governo brasileiro demonstra que a etapa de formulação e negociação da ação de cooperação técnica trilateral é crucial para o estabelecimento de iniciativas com resultados potencialmente sustentáveis. Isso porque essa etapa se fundamenta na construção de acordos e alinhamentos políticos, técnicos e administrativos entre todos os atores envolvidos, que garantirão o bom andamento da parceria nas fases posteriores.

A negociação dos aportes e contribuições de cada parte acontece concomitantemente à identificação de objetivos e necessidades, atentando sempre para a complementaridade dos aportes técnicos, humanos e financeiros de cada parceiro. Como resultado final dessa etapa é elaborada a minuta do documento de projeto.

Os projetos de cooperação, para terem resultados perceptíveis no desenvolvimento, devem responder e incidir em um contexto institucional mais amplo. A etapa de formulação e negociação dos projetos busca promover diálogo e consenso entre os parceiros visando a construir conhecimento que apoie a adaptação das contribuições dos parceiros ao contexto de implementação, partindo do reconhecimento da experiência e dos desafios locais. É durante esta etapa que ocorre o intercâmbio entre os participantes sobre as capacidades institucionais, legislações, políticas públicas e diagnósticos sobre o tema que será objeto de cooperação, não só do país de execução do projeto, mas também do contexto brasileiro e dos demais parceiros. Além disso, durante essa etapa, devem ser alinhadas as questões administrativas, financeiras, legais e de governança do projeto.

A etapa de formulação e negociação da ação de cooperação técnica trilateral requer investimento de tempo e recursos de todas as partes. Apesar dessa constatação, desde a perspectiva do governo brasileiro, esse investimento inicial é recompensado pelo alinhamento e pela confiança construídos e que facilitam a implementação do projeto e o estabelecimento de parcerias mais sólidas. Para tanto, é fundamental a participação de todos os envolvidos no futuro projeto, incluindo não só as agências responsáveis pela cooperação e chancelarias, mas também todas as instituições implementadoras brasileiras que compartilharão sua experiência, assim como as instituições executoras no país proponente.

Essa premissa visa a garantir que o desenho inicial da ação dê conta das necessidades e interesses das instituições diretamente envolvidas na implementação do projeto, possibilitando maior adequação do projeto e adaptação das tecnologias aos contextos de implementação e proporcionando condições que potencializem a apropriação e sustentabilidade dos projetos.

A primeira atividade dessa etapa consiste na preparação para atuação conjunta no projeto. Busca-se, portanto, o nivelamento de informações entre todos os parceiros sobre o funcionamento do arranjo para a cooperação técnica trilateral, incluindo os marcos políticos, institucionais e programáticos; os conceitos e princípios para a cooperação técnica trilateral; os arranjos institucionais da cooperação de cada um dos parceiros e os papéis dos atores ao longo do ciclo do projeto.



Por parte da ABC, também são identificadas as instituições brasileiras com capacidade técnica e disponibilidade para atender ao escopo inicial da demanda. Adicionalmente, podem ser iniciadas as atividades de levantamento de informações sobre a realidade local que subsidiarão a missão de prospecção. No caso dos projetos-país, no marco dos projetos guarda-chuvas entre Brasil e organismos internacionais, a realização de um diagnóstico do setor no país proponente precede a identificação das instituições brasileiras.

Em seguida, organiza-se uma missão conjunta de prospecção ao país que submeteu a demanda, com participação da ABC, das instituições brasileiras identificadas para atender a demanda e de representante do país parceiro ou organismo internacional. A missão de prospecção é o primeiro momento de concertação entre todos os parceiros e tem como objetivo detalhar a demanda e proporcionar maior entendimento do contexto por parte de todos os envolvidos; apresentar a experiência brasileira que se pretende compartilhar; identificar os pontos de convergência e interesses comuns para o desenvolvimento do projeto; e identificar as instituições que participarão do projeto, no país proponente.

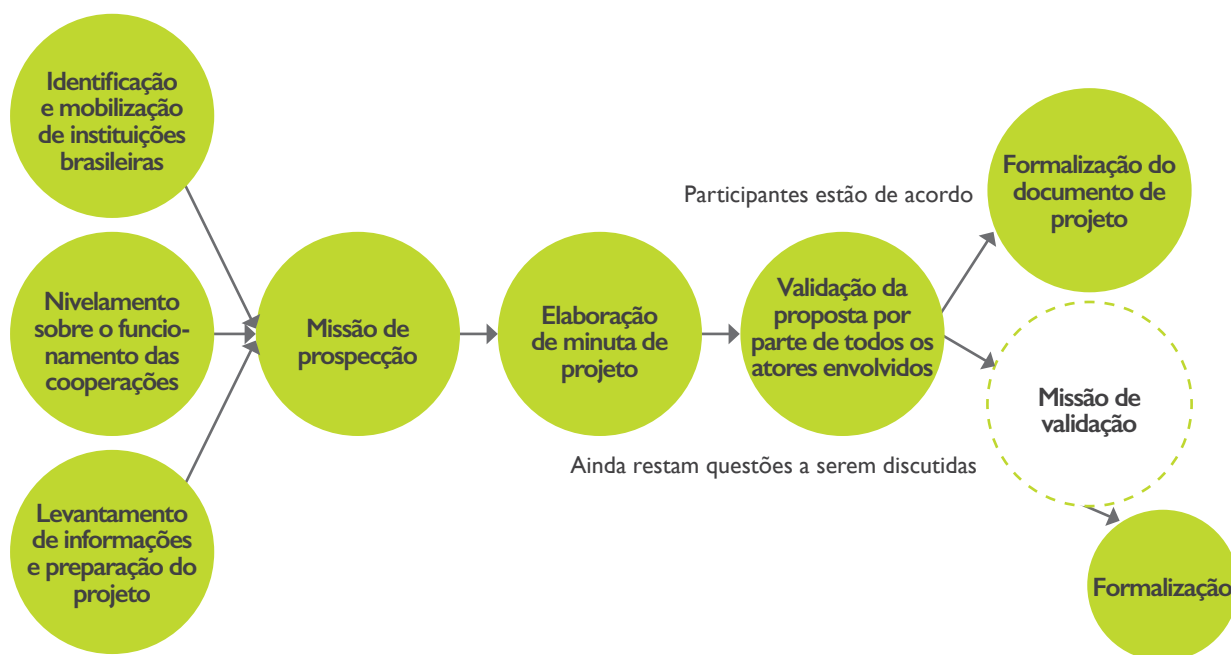
Durante a missão é realizada uma oficina de planejamento participativo, que tem como produto a primeira versão da matriz lógica do projeto, assim como definições prévias sobre elementos que compõem o documento de projeto (mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação, insumos e orçamento, responsabilidades das instituições parceiras, fluxos de comunicação interna e externa).

Alternativamente, é possível organizar uma missão inversa, ou seja, a vinda ao Brasil de representantes do país proponente, para travar um contato preliminar com as instituições brasileiras pertinentes e discutir com a ABC e parceiros os elementos do futuro projeto.

As atividades realizadas durante a missão de prospecção subsidiam a elaboração da minuta do documento de projeto. No caso da cooperação entre países, o trabalho de elaboração da minuta é dividido entre os participantes. Na cooperação com organismos internacionais, por sua vez, este se encarrega da primeira versão da minuta.

Uma vez elaborado o documento, inicia-se a fase de validação na qual todos os envolvidos no futuro projeto são consultados acerca dos acordos registrados na minuta. Durante essa etapa de consulta e validação, caso persistam questões e definições a serem melhor discutidas entre os parceiros, podem ser necessárias outras missões antes de finalizar a elaboração e formalizar o documento de projeto.

Figura 8 - Atividades da etapa de formulação e negociação de projetos





5.4 Formalização

A execução dos projetos só pode ser iniciada após a assinatura do documento de projeto pelas partes envolvidas. A formalização pode ser feita na embaixada brasileira nos países proponentes e oficializada por meio dos canais diplomáticos correspondentes. As embaixadas brasileiras são responsáveis por viabilizar a assinatura do documento de projeto - por parte dos representantes governamentais nos países proponentes - e encaminhar para a assinatura do governo brasileiro.

5.5 Execução

A etapa de execução caracteriza-se pela implementação compartilhada das atividades, ou seja, espera-se que todas as instituições implementadoras e executoras definidas durante a etapa de formulação do projeto participem ativamente da execução. Além disso, é necessário que todas as partes facilitem o protagonismo do país proponente da cooperação na liderança das atividades previstas no plano operacional estabelecido pelo documento de projeto, assim como na dinamização das instâncias de governança.

Durante a etapa de implementação – e de acordo com as atribuições definidas no documento de projeto – as instâncias de governança são responsáveis pela indicação e validação de possíveis alterações nas estratégias e atividades definidas, assim como em garantir o devido fluxo de informações interno ao projeto e comunicação das atividades para público externo.

O foco característico da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento de capacidades demanda adequar as estratégias de cooperação caso a caso e não somente compartilhar tecnologias testadas nos contextos brasileiros ou de outros parceiros. Em outras palavras, para que as iniciativas de cooperação sejam capazes de apoiar inovações endógenas e processos de desenvolvimento autônomos, a implementação não deve se restringir ao cumprimento de atividades e entrega de produtos, mas sim utilizá-los para melhorar as articulações inter e intra institucionais, possibilitando o desenvolvimento de capacidades para a estruturação de setores e políticas públicas.

Desta forma, faz-se necessário envolver os diversos atores do setor ou temática que configuram o objeto da cooperação, ensejando o estabelecimento de redes em níveis técnico, político e operacional. Essas redes contribuem significativamente para a sustentabilidade das iniciativas.

Para gerar inovações, a partir da realidade de cada país, promove-se o intercâmbio horizontal de conhecimentos, através do contato direto entre os conhecimentos das instituições implementadoras e executoras, assim como aplicação prática dos conteúdos que são objeto de intercâmbio. A lógica da implementação compartilhada evidencia as experiências acumuladas dos parceiros envolvidos e não só contribui para a adaptação das práticas e lições aprendidas às realidades locais como também incentiva o protagonismo, a responsabilização e a apropriação.

A implementação compartilhada entre os diversos parceiros requer clareza da matriz de responsabilidades e uma análise cuidadosa e constante sobre a complementaridade das atividades desenvolvidas por cada parceiro, evitando que as contribuições ocorram de maneira paralela ou desconcertada.

A rotatividade dos participantes nas iniciativas, seja por conta da natureza pontual de sua contribuição ou mudanças institucionais em algum dos parceiros, configura-se como risco da implementação dos projetos, pois requer investimento no realinhamento das definições construídas entre as partes. Nesse sentido, reforça-se a importância de garantir fluxos de comunicação eficazes internos ao projeto e instâncias de governança em níveis técnicos e de coordenação.





Finalmente, é importante reconhecer as assimetrias existentes entre as capacidades dos parceiros, que podem levar a diferentes ritmos de implementação e desequilíbrio na visibilidade da contribuição de cada uma das partes. Nesse sentido, os aprendizados da experiência brasileira apontam para a importância do reconhecimento e respeito às diferenças, o que exige a disposição e abertura a incorporar novas óticas e maneiras de trabalhar, o respeito aos acordos tomados e o investimento na transparência e qualidade da comunicação contínua, para que não haja diferentes percepções sobre responsabilidades e contribuições dentro do projeto.

5.6 Monitoramento, avaliação e finalização

A harmonização dos procedimentos para a cooperação técnica trilateral deve atender também para as etapas de monitoramento e avaliação. Cada arranjo de cooperação envolvido nessa modalidade apresenta requerimentos e práticas próprias. Para harmonizar os instrumentos de monitoramento e avaliação deve-se buscar o entendimento conjunto durante a concepção do projeto, sem prejuízo das necessidades e prioridades de cada parceiro e ao mesmo tempo respeitando a natureza da cooperação técnica trilateral e as possibilidades de todas as partes.

Por parte do governo brasileiro, há flexibilidade para a realização de ajustes nos instrumentos de cada projeto para atender às necessidades de todas as partes, mesmo reconhecendo os desafios que essa prática impõe para a gestão interna do conjunto de iniciativas trilaterais na qual o Brasil encontra-se engajado.

5.6.1 Monitoramento financeiro

No caso da cooperação entre países, onde a execução do orçamento é paralela, o monitoramento dos gastos é feito separadamente por cada parceiro, conforme as regras de cada instituição.

Na cooperação com organismos internacionais, onde a execução financeira dos recursos do governo brasileiro é feita pelo organismo parceiro, a prestação de contas cabe ao organismo internacional, conforme previsto no documento de projeto.

Quando a execução financeira é realizada diretamente pelo governo brasileiro, tal monitoramento fica a cargo da ABC. Em todos os casos, a periodicidade e o modelo de prestação de contas entre todas as partes são acordados, no âmbito de cada projeto, durante a definição do documento de projeto, garantindo assim a transparência da execução financeira da parceria.

5.6.2 Monitoramento de atividades

O monitoramento de atividades acontece no âmbito do Comitê de Acompanhamento Técnico ou Comitê Diretivo dos projetos, com periodicidade definida pelo documento de projeto. O foco principal é acompanhar a realização das atividades previstas no plano de trabalho e, se necessário, ajustar o planejamento dessas atividades. Os ajustes são encaminhados para os Comitês de Acompanhamento para validação ou posicionamento, caso necessário.

5.6.3 Avaliação de impacto, de processos e resultados

Os instrumentos, metodologias e indicadores para a avaliação dos resultados, dos processos envolvidos e impactos alcançados pelos projetos de cooperação técnica trilateral devem ser acordados por todas as partes durante a formulação e negociação dos projetos, para dar conta de capturar a soma das contribuições de todas as partes.



Os exercícios de avaliação devem levar em conta a contribuição dos projetos e iniciativas ao alcance dos ODS. A avaliação pode estar baseada na construção de uma metodologia própria para cada projeto, constituindo-se a partir da junção dos instrumentos de todas as partes envolvidas ou pode adaptar instrumental existente e utilizado por um dos parceiros.

No caso de avaliações externas, os termos de referência deverão ser acordados por todas as partes.

5.6.4 Finalização

Ao final do projeto, os parceiros se reúnem para avaliar o grau de alcance dos objetivos iniciais e analisar a sustentabilidade dos mesmos. Essa análise pode subsidiar a decisão sobre a necessidade ou pertinência de um novo ciclo do projeto. Durante a etapa de finalização, recomenda-se analisar, sistematizar e difundir as melhores práticas e lições aprendidas, para que estes retroalimentem futuras iniciativas.

Figura 9 - Atores e papéis no ciclo da cooperação técnica trilateral entre países

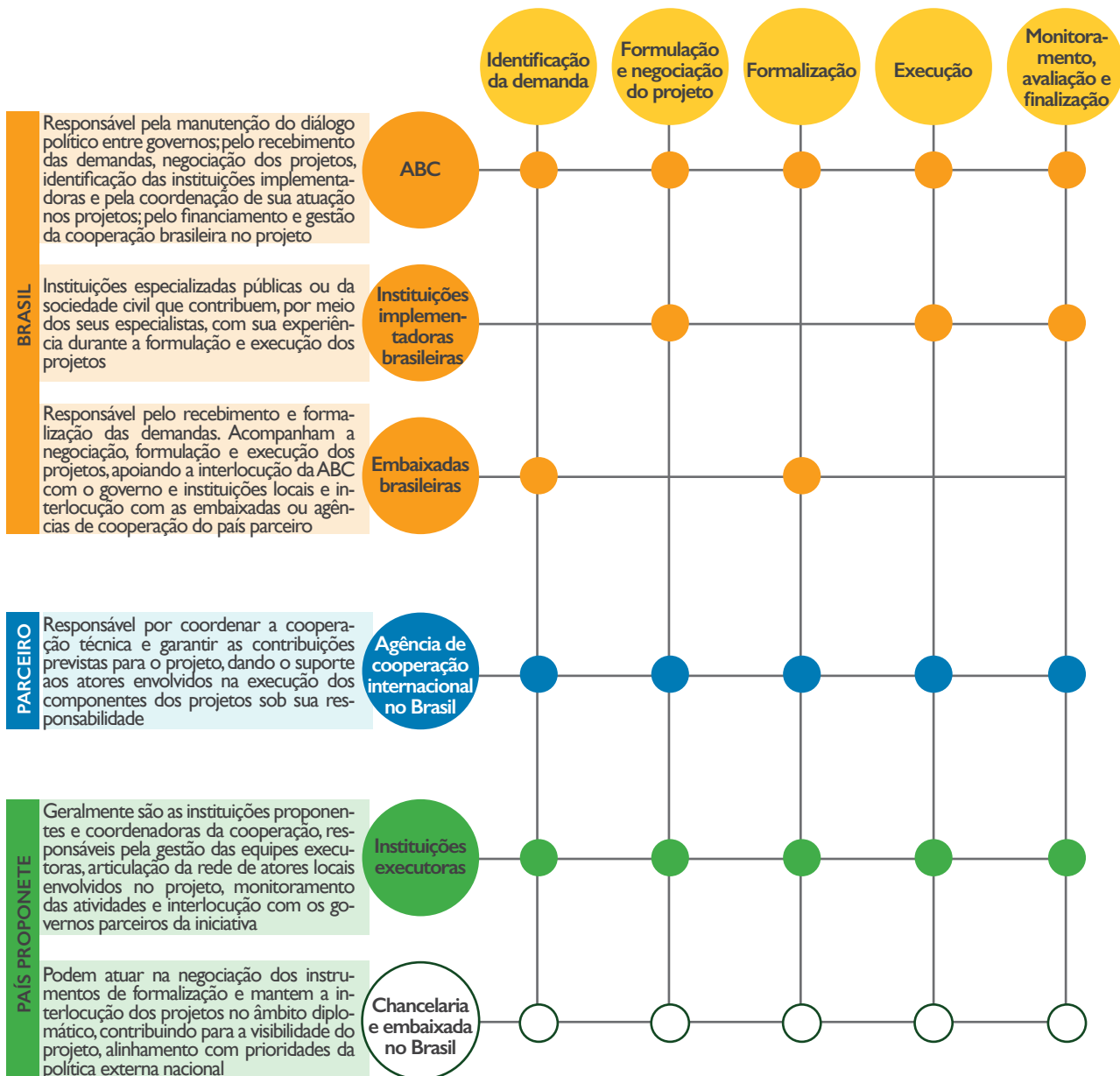
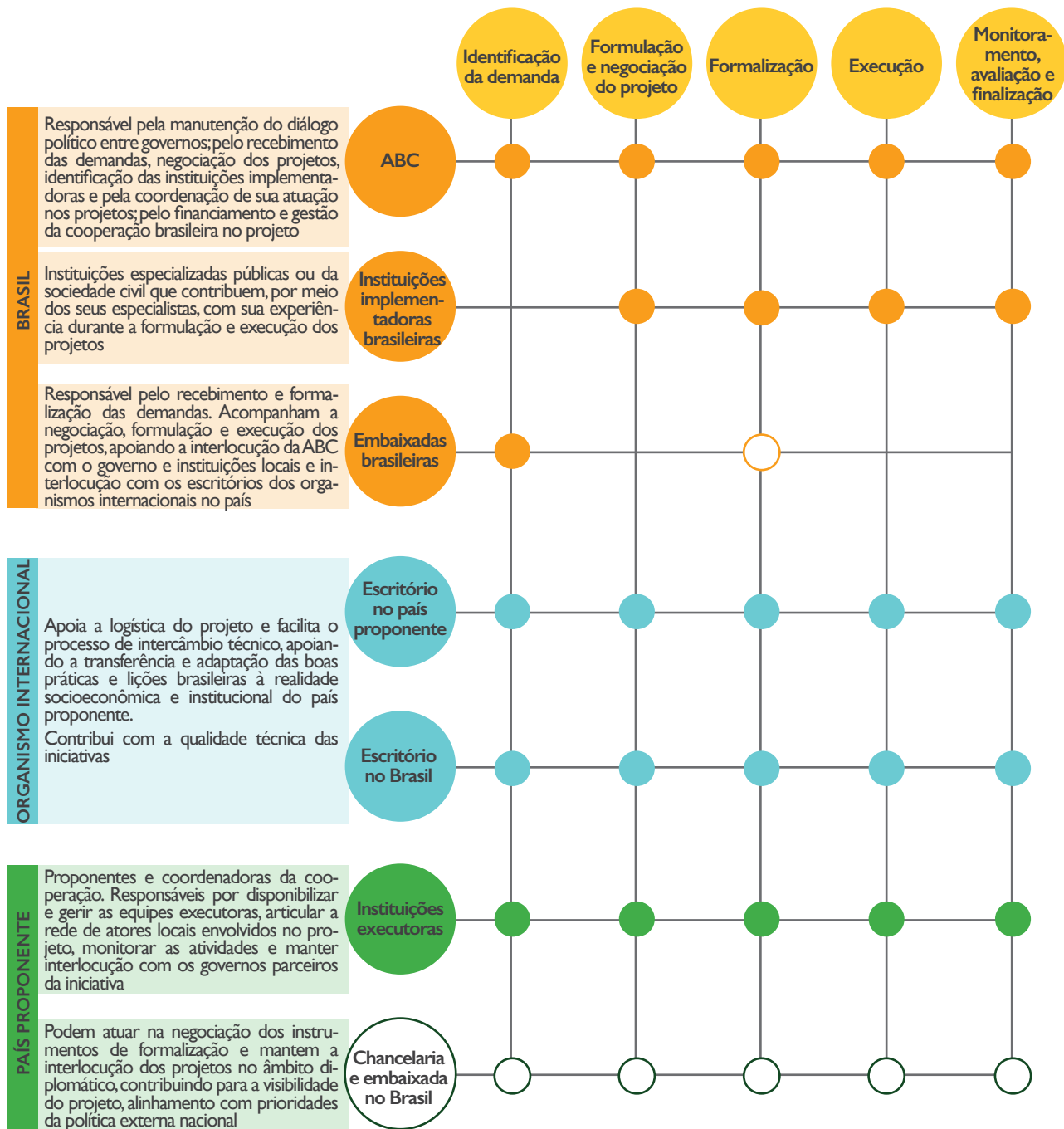




Figura 10 - Atores e papéis no ciclo da cooperação técnica trilateral com organismos internacionais



Ministério das Relações Exteriores
Agência Brasileira de Cooperação

SAF/Sul Quadra 2, Lote 2, Bloco B, 4º Andar, Edifício Via Office

CEP: 70.070-600, Brasil - Brasília - DF

Tel.: (55) 61 2030 9345 • Fax (55) 61 2030 6894

www.abc.gov.br

