CALEIDOSCÓPIO IBERO-AMERICANO DA GESTÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL E TRIANGULAR

Elementos fundamentais para a construção de um diagnóstico regional

PROGRAMA IBERO-AMERICANO PARA O FORTALECIMENTO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

PIFCSS

PIFCSS

PROGRAMA IBEROAMERICANO
PARA O FORTALECIMENTO
DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

Consultoria: Análise dinâmica para o fortalecimento do ciclo de projetos de cooperação Sul-Sul e triangular na Ibero-América

Nota explicativa: O presente relatório é resultado da consultoria "Análise dinâmica para o fortalecimento do Ciclo de Projetos de Cooperação Sul-Sul e Triangular na Ibero-América". Esta iniciativa foi desenvolvida pelo PIFCSS como parte de seu compromisso com a gestão integral do Ciclo de Projetos no âmbito do fortalecimento da Cooperação Sul-Sul e Triangular na Ibero-América. A ação responde a uma demanda expressa dos países membros do Programa, que a incluíram como prioridade no Plano Operativo Anual de 2024, com o objetivo de realizar um diagnóstico regional das fases do Ciclo de Projetos em Cooperação Sul-Sul e Triangular.

Secretaria Técnica do PIFCSS
Juanita Olarte Suescun

Unidade Técnica do PIFCSS
Santiago Dematine
José Ramírez
Daniela Vargas

Consultora
Valeria Giacchino

Design e diagramação
José Ramírez

Tradução oficial
Certera Comunicaciones

Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul
Santiago do Chile, março de 2025

Índice

1. Introdução 3

2. Metodologia de trabalho 5

3. O caminho percorrido para fortalecer a gestão na Ibero-América 7

4. Rumo a um diagnóstico regional: organização institucional 9

- Institucionalidade 9
- Organização do trabalho 10
- Agentes 11
- Equipes de trabalho 12
- Financiamento das atividades 12
- Registro de projetos 13
- Capacitação 14

5. Caleidoscópio Ibero-Americano de gestão: o ciclo do projeto 16

- 5.1 Fase de identificação 16
- 5.2 Fase de formulación 20
- 5.3 Fase de implementação 25
- 5.4 Fase de monitoramento e avaliação 28

6. Resumo das conquistas e desafios identificados pelos países 34

7. Ações que o PIFCSS pode promover para fortalecer a gestão do ciclo de projetos na Ibero-América 36

8. Considerações finais 38

1. Introdução

Desde a sua criação, há 14 anos, o Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da cooperação Sul-Sul (PIFCSS) tem apoiado o desenvolvimento de capacidades institucionais para a gestão da cooperação Sul-Sul (CSS) e da cooperação triangular (CT) em seus países membros. Por meio de várias linhas de trabalho, o PIFCSS tem contribuído para a criação de sistemas de informação para o cadastro de CSS e CT, o desenvolvimento de instrumentos e metodologias para a gestão de projetos, a capacitação de profissionais e a gestão do conhecimento, entre muitas outras contribuições.

Em todos esses anos de trabalho, o PIFCSS não só conseguiu aperfeiçoar suas ferramentas de trabalho e gestão, mas a maturidade institucional adquirida pelo espaço ao longo do tempo gerou as condições para que seus países membros decidissem avançar na definição de um marco estratégico programático. Tanto que, em 2015, os países ibero-americanos concordaram em elaborar a primeira Estratégia de Médio Prazo 2015-2018 do PIFCSS, com o objetivo de dotar o Programa de uma ferramenta de planejamento estratégico, por meio da qual definir linhas de ação, resultados, metas plurianuais e indicadores de gestão que sirvam de guia para as atividades realizadas. No final do primeiro período de programação, foi aprovada uma segunda estratégia para o período 2020-2023.

Para o período 2024-2030, o PIFCSS tem uma estratégia que lhe confere um enquadramento programático e um horizonte de trabalho até 2030. Conscientes do contexto desafiador em que esta nova estratégia se inscreve, os países ibero-americanos planejaram alinhar seu quadro com os processos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o BAPA+40 e o marco de planejamento ibero-americano. Dessa forma, o desenho das ações do PIFCSS será focado em contribuir para o cumprimento dos compromissos adquiridos nos processos supracitados.

No âmbito da consulta realizada com os países membros para a elaboração da estratégia 2024-2030, um dos aspectos emergentes mais destacados foi a necessidade de melhorar os instrumentos de gestão ao longo do ciclo do projeto, especialmente na fase de formulação. É por isso que, como parte do objetivo estratégico 1, resultado 1 ("fortalecidas as capacidades institucionais para a gestão da cooperação Sul-Sul e triangular"), linha de ação 4 ("fortalecimento de capacidades e desenvolvimento de instrumentos para a gestão integral no ciclo de projetos") da referida estratégia, prevê-se avançar na análise das capacidades que os países possuem atualmente para a gestão integrada do ciclo do projeto CSS e CT com o objetivo de identificar áreas de melhoria.

Com efeito, é uma área de trabalho de significativa relevância para uma das regiões com maior dinamismo em torno da CSS e CT. Sem dúvida, a gestão eficaz do ciclo do projeto é fundamental para garantir o alcance dos objetivos estabelecidos, o uso eficiente dos recursos e o cumprimento das atividades estipuladas, entre outros aspectos.

Embora seja verdade que, na última década e meia, os instrumentos, mecanismos e processos de gestão desenvolvidos pelos países ibero-americanos foram adaptados e aperfeiçoados à luz dos novos desafios colocados pela agenda de desenvolvimento, pelas transformações globais e pelas dinâmicas de trabalho emergentes desses processos, é necessário conhecer o estado atual da gestão na região. Conhecer as capacidades atualmente disponíveis para os países membros do PIFCSS para a gestão integrada no ciclo do projeto nos permitirá explicar – por um lado – os recursos e características únicas que hoje definem a gestão na região e – por outro – identificar desafios, pontos fortes, boas práticas e oportunidades de melhoria.

Com isso em mente, este estudo busca gerar insumos que contribuam para o desenho de uma estratégia de capacitação e aprimoramento de instrumentos de gestão integrada no ciclo de projetos dos países membros do PIFCSS. Trata-se de um diagnóstico regional e não de uma análise detalhada de cada país, que nos permitirá dar conta das características e atributos gerais que caracterizam atualmente a gestão da CSS e da CT e os desafios que ainda persistem.

O documento está estruturado em oito seções, incluindo a presente introdução que constitui o capítulo 1. Assim, o capítulo 2 descreve a metodologia de trabalho realizada para a construção deste estudo. O terceiro capítulo traz uma breve visão geral dos trabalhos anteriores promovidos pelo PIFCSS relacionados ao tema. O capítulo 4 avança na identificação dos aspectos gerais que caracterizam a institucionalidade da cooperação na Ibero-América, dentro dos quais se inscreve a gestão da CSS e da CT. O quinto capítulo apresenta um diagnóstico regional para cada fase do ciclo do projeto, descrevendo as ferramentas e instrumentos utilizados, os processos implementados e identificando conquistas e desafios para cada instância de trabalho. O capítulo 6 consolida e resume as conquistas e os desafios identificados pelos países em cada fase de gestão. Finalmente, o capítulo 7 resume as ações que os países reconhecem que o PIFCSS poderia promover para fortalecer a gestão do ciclo de projetos na Ibero-América, seguido pelo capítulo 8 que apresenta algumas considerações finais..

2. Metodologia de trabalho

Para atender aos objetivos propostos, optou-se por trabalhar a partir de uma abordagem qualitativa e descritiva, visando o desenvolvimento de um documento de análise dinâmico e situado. A abordagem situada procura evidenciar a especificidade dos elementos e traços distintivos que caracterizam a gestão do ciclo de projetos de CSS e CT, numa região que reúne países com diferentes tradições e trajetórias de cooperação e diversos percursos de desenvolvimento.

O processo de trabalho foi estruturado em quatro fases. Em primeiro lugar, foi desenvolvida uma análise documental que permitiu dar conta dos antecedentes e dos exercícios anteriores realizados pelo PIFCSS para fortalecer a gestão na Ibero-América. Posteriormente, foi realizado um processo de consulta regional, por meio de uma pesquisa virtual com o objetivo de contabilizar as capacidades, ferramentas e metodologias disponíveis para os países ibero-americanos, bem como identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria em cada fase do ciclo do projeto. A pesquisa foi enviada aos 21 países membros do PIFCSS, embora 15 deles tenham participado[1].

Além disso, com o objetivo de aprofundar alguns aspectos emergentes da consulta regional, foram realizadas algumas entrevistas virtuais com representantes dos órgãos de cooperação de alguns dos países, o que permitiu investigar dimensões específicas do diagnóstico e características gerais da gestão. E, finalmente, a sistematização das informações coletadas, a análise detalhada das fases anteriores e a construção deste documento que reúne as principais características dos países ao mesmo tempo em que tira conclusões para tomar cursos de ação com base no que foi identificado.

Para o desenho da pesquisa virtual, foram definidas quatro variáveis analíticas: i) organização institucional, ii) ferramentas e instrumentos utilizados pelos países, iii) processos de trabalho, iv) conquistas e desafios. Assim, a análise dessas variáveis possibilitou identificar características, desafios, pontos fortes e oportunidades de melhoria em cada fase do ciclo de gerenciamento de projetos.

[1] *Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, Espanha e Uruguai.*

Analisar a gestão integral dos projetos de CSS e CT implica, no âmbito deste estudo, analisar quatro fases específicas que são discriminadas em termos analíticos, mas que na prática podem não se refletir exatamente da mesma forma:

Fase 1: Identificação

Esta é a fase em que os parceiros identificam as necessidades e oportunidades de cooperação e, em conjunto, fazem uma análise inicial da possível cooperação.

Fase 2: Formulação

Esta é a fase em que o projeto de cooperação é discutido e formalizado e são estabelecidos os acordos que regulam a relação entre os parceiros. Da mesma forma, nesta etapa, a matriz de planejamento do projeto é desenvolvida com base nos resultados estabelecidos; As atividades e recursos de um possível plano operacional são refletidos. Todos os mecanismos de articulação, comunicação e pactuação do projeto também são acordados e esclarecidos, bem como outros elementos considerados relevantes para o seu sucesso.

Fase 3: Implementação

Está associado à execução técnica do projeto com base nos acordos contidos no documento do projeto. Durante esta fase, são realizadas ações de acompanhamento e monitoramento.

Fase 4: Monitoramento e Avaliação

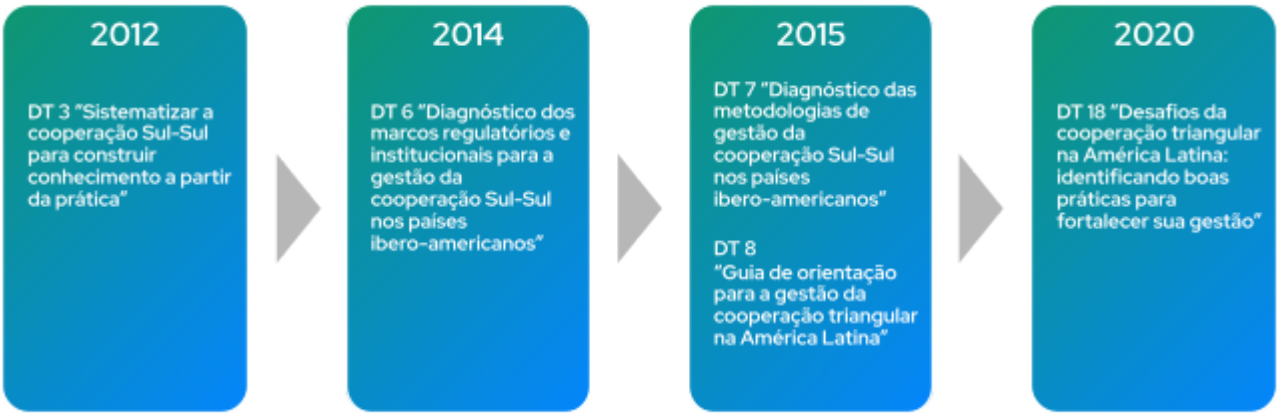
Por meio do monitoramento, são coletados e analisados dados que permitem estabelecer o cumprimento dos resultados versus as metas programadas. Ajuda a identificar tendências e padrões e a redirecionar ações, se necessário. Nesta fase, e com base nos critérios e finalidades previamente definidos pelas partes, é realizada a avaliação do projeto.

Fonte: Elaborado pelos autores com base no DT 8 "Guia de orientação para a gestão da cooperação triangular na América Latina" (PIFCSS, 2015).

3. O caminho percorrido para fortalecer a gestão na Ibero-América

O reforço das capacidades para a gestão da CSS e CT foi incorporado desde muito cedo nas linhas de trabalho do PIFCSS. De fato, a criação do Programa em 2010 foi o resultado da firme decisão dos países ibero-americanos de ter um espaço regional dedicado à geração de capacidades, instrumentos e metodologias que pudessem fortalecer a gestão da CSS, sustentar o trabalho dos escritórios nacionais responsáveis pela cooperação e estimular a sinergia do trabalho conjunto. Posteriormente, o impulso adquirido pela CT resultaria em sua incorporação como linha de ação no trabalho do Programa.

Assim, durante seus primeiros 14 anos de existência, o Programa vem promovendo e incentivando, por meio de múltiplas e diversas estratégias e atividades, o fortalecimento da gestão da CSS e CT. Como parte desses esforços, o PIFCSS produziu vários documentos de trabalho (DT) que visam dar conta de como a CSS e a CT são gerenciadas nos países ibero-americanos tête-à-tête com a identificação de oportunidades de melhoria. Assim, e apenas para citar alguns, em 2012 foi elaborado o DT 3 com o objetivo de sistematizar casos de cooperação e descrever o processo de gestão desses projetos; em 2014, foi publicado o DT 6, que apresenta um diagnóstico dos marcos regulatórios e institucionais para a gestão da CSS na Ibero-América; em 2015, foi desenvolvido o DT 7, que avança no diagnóstico de metodologias para o manejo da CSS; por sua vez, o DT 8, publicado no mesmo ano, constitui o primeiro guia orientador para a gestão da CT, enquanto em 2020 foi desenvolvido o DT 18, que propõe um exercício para identificar boas práticas para fortalecer a gestão da CT.



Fonte: Autores.

Existem também inúmeros outros documentos que abordam em profundidade aspectos específicos de fases específicas do ciclo e gestão do projeto, como a monitorização e avaliação, a medição e valorização da CSS e CT, ou a coordenação interinstitucional tão necessária ao longo do ciclo do projeto, entre outros aspectos. Paralelamente, e como parte desses esforços, o PIFCSS promoveu inúmeros espaços de trabalho, encontro e intercâmbios virtuosos onde os países

ibero-americanos compartilham suas capacidades, enfrentam seus desafios, disseminam seus aprendizados e constroem coletivamente conhecimentos sobre a gestão da cooperação.

Por outro lado, o Programa promoveu a formação e a formação contínua em CSS e CT, através do desenvolvimento de um diploma que visa dotar os gestores da cooperação ibero-americana de ferramentas teóricas e práticas para o desenvolvimento dos seus projetos e ações de CSS e CT. Até o momento, foram desenvolvidas cinco edições do Diploma em Cooperação Internacional com ênfase na cooperação Sul-Sul, no âmbito das quais foram formados mais de 250 funcionários dos 21 países membros do PIFCSS.

Os vários exercícios de diagnóstico realizados ao longo do tempo centraram-se em diferentes variáveis necessárias para analisar a gestão da cooperação. Em particular, tem sido dada atenção a questões como metodologias e ferramentas para identificar necessidades e capacidades de cooperação, articulação interinstitucional, processos de tomada de decisão e negociação, agentes intervenientes ou estratégias de financiamento. Ainda no âmbito das primeiras análises, procurou-se dar conta do cumprimento dos princípios da CSS ou das diferenças na gestão da CSS e da cooperação tradicional.

Os resultados e descobertas dos exercícios referenciados revelam uma multiplicidade de desafios que, embora não detalhados aqui, poderiam ser agrupados e catalogados em quatro categorias específicas: políticos, regulatórios, institucionais e metodológicos. Essas mesmas categorias serão usadas no âmbito deste estudo para identificar os desafios atuais e a natureza da resposta e o tipo de abordagem necessária para superar os desafios identificados.

Fuente: Elaboración propia.

4. Rumo a um diagnóstico regional: organização institucional

Certamente, quando falamos em gerenciamento de projetos, estamos nos referindo ao processo que integra todas as fases de trabalho necessárias para iniciar um projeto, executá-lo e concluí-lo em um período limitado de tempo e com um determinado orçamento. Este processo integral constitui o ciclo de vida de um projeto. A necessidade de ter metodologias de trabalho para realizar o processo de gestão foi rapidamente percebida pelos países ibero-americanos, conforme mencionado na seção anterior.

No entanto, o gerenciamento não acontece isoladamente. Existe uma rede de arranjos institucionais em cada um dos países ibero-americanos, dentro da qual está inscrita a gestão da cooperação internacional (CI), que também é necessário conhecer e analisar. Como já foi referido, muitos dos desafios detectados ao longo do tempo nas diferentes fases do trabalho estão diretamente relacionados com as características assumidas pelo quadro institucional de cada país num determinado momento.

É por isso que se propõe iniciar este diagnóstico conhecendo algumas das principais características que caracterizam a organização institucional para a gestão da CSS e CT na região, a partir da indagação sobre a hierarquia institucional, a organização do trabalho e as tarefas assumidas pelas equipes, os agentes envolvidos na gestão cotidiana da CSS e CT, o financiamento das atividades e seu registro, bem como as atividades promovidas para a geração de capacidades institucionais.

Institucionalidade

A partir da análise documental realizada sobre os 21 países membros do PIFCSS, observa-se que a institucionalidade é um dos aspectos que costuma sofrer alterações, já que a relevância institucional que a CSS e a CT podem ou não ter em um determinado período dependerá da priorização que for feita a nível político. Isso explica por que, em alguns estágios, os países podem progredir em direção a níveis mais altos de institucionalidade e, em outros, sofrem retrocessos ou estagnação.

Atualmente, a região conta com cinco tipos de instituições: 1) Agências de cooperação internacional (9 países); 2) Ministérios/Secretarias de cooperação internacional (1 país); 3) Vice-Ministérios de cooperação internacional (1 país); 4) Áreas de cooperação no âmbito dos ministérios das relações exteriores (7 países); e 5) Áreas de cooperação dentro de outros ministérios (3 países).

A figura a seguir mostra uma caracterização regional de acordo com o tipo de institucionalidade. A intensidade da cor é indicativa do nível, sendo as agências a cor mais intensa e as áreas de cooperação dentro de outros ministérios, as mais claras.

Figura 1: Hierarquia institucional dos órgãos de governo da cooperação internacional na Ibero-América.

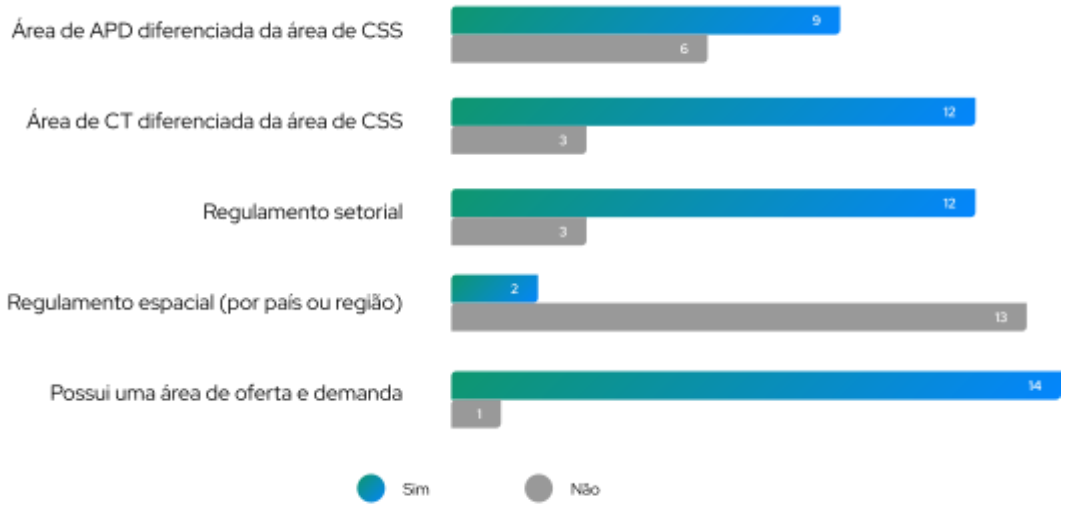
Fonte: Autores.

Organização do trabalho

Essa heterogeneidade institucional também tem uma ordem interna particular a partir da qual se organiza o trabalho e a gestão da CSS e da CT. Dos países participantes desta consulta, a maioria (80%) indicou que gerencia CSS e CT da mesma área de trabalho, enquanto uma parcela menor (20%) possui áreas diferenciadas para abordar as duas modalidades de cooperação aqui analisadas, como pode ser visto na figura 2. Por outro lado, menos da metade (40%) tem uma área específica para gerenciar a cooperação tradicional ou a ajuda pública ao desenvolvimento (APD). Isso indica que a grande maioria dos países não possui equipes especializadas para a gestão específica de uma ou outra modalidade, mas que são as mesmas pessoas ou equipes de trabalho que absorvem a gestão de toda a cooperação, independentemente de sua modalidade específica.

Da mesma forma, praticamente todos os países estruturam seu trabalho de acordo com uma divisão regional (continentes/subcontinentes) ou por país, enquanto um pequeno número (20%) também possui áreas setoriais especializadas em questões específicas como saúde, gênero, desenvolvimento agrícola, entre outras. Também é importante notar que a maioria (90%) dos países gerencia a cooperação da qual participam como licitante e destinatário com as mesmas equipes de trabalho.

Figura 2 Organização institucional da gestão

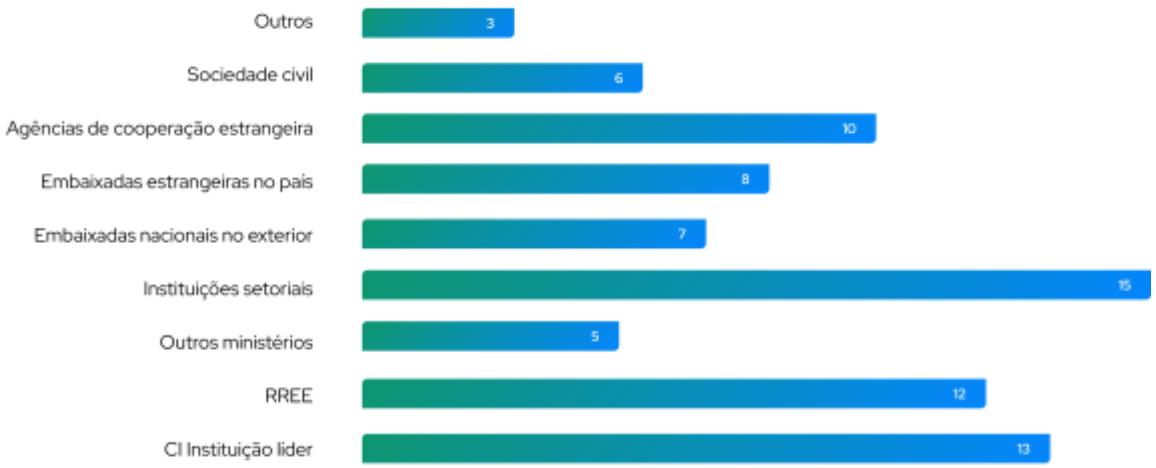


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Agentes

Como se pode ver na figura 3, a diversidade de agentes envolvidos nas diferentes fases do ciclo do projeto é certamente ampla e indica a densidade existente na rede de relações interinstitucionais. No entanto, reconhece-se que existem dois agentes-chave que assumem um papel preponderante na gestão da cooperação, nomeadamente as instituições reitoras da cooperação internacional e as instituições setoriais que são, em suma, os executores dos projetos. Com maior ou menor participação de outros agentes, essa teia de relações é reconhecida como presente em todos os países da região.

Figura 3 Agentes envolvidos no processo de gestão de CSS e CT



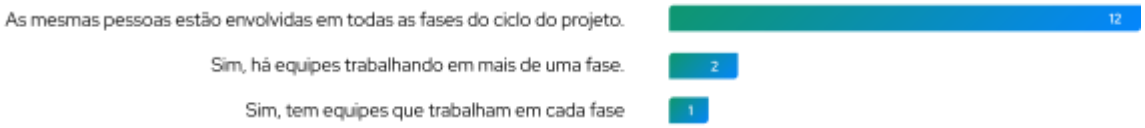
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Equipes de trabalho

Ao indagar sobre a organização das equipes de trabalho e as tarefas que assumem na gestão do ciclo do projeto, os países indicaram que, em grande parte (80%), é a mesma equipe e/ou recurso técnico que monitora todas as fases do projeto. Apenas um percentual menor (20%) indicou que possui equipes diferenciadas para cada etapa do ciclo ou que pode eventualmente participar de mais de uma delas, mas não de todas.

Esses dados permitem inferir que, em termos gerais, na região, a gestão integral do ciclo do projeto, seja de CSS ou CT, é realizada pela mesma equipe ou recurso humano. Praticamente não há equipes especializadas dedicadas a etapas específicas do projeto, como mostra a figura 4.

Figura 4: Equipes responsáveis pelo gerenciamento do ciclo do projeto



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

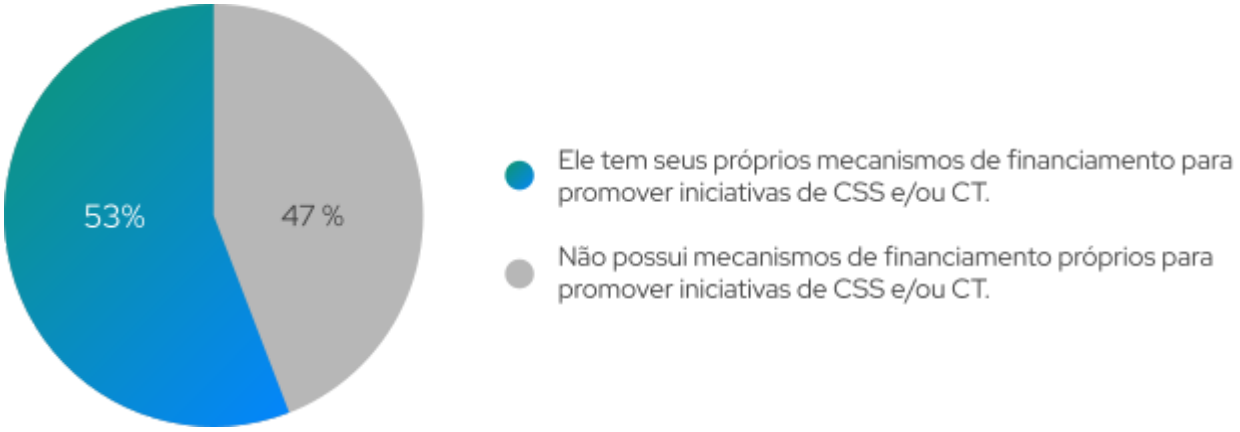
Financiamento das atividades

O financiamento de ações e projetos de CSS e CT nos quais os países ibero-americanos participam vem de diversas e múltiplas fontes. Dos 15 países que participam da consulta, apenas mais da metade (53%) indica que não possui mecanismos próprios das entidades de cooperação que regem sua implementação. Em muitos casos, os recursos disponíveis para implementar iniciativas de cooperação vêm das mesmas entidades setoriais que participam dos projetos, mas também de recursos de acordos bilaterais com outros agentes ou dos fundos triangulares criados nos últimos anos para promover atividades nesse tipo de cooperação.

Por outro lado, entre os países (47%) que relatam ter recursos próprios pertencentes às áreas de cooperação, destaca-se que cinco deles indicam ter o "fundo próprio" para implementar ações de cooperação, que foram criadas entre 1986 e 2019, como pode ser visto no diagrama 1[2].

[2] *Deve-se notar que, para este ponto, apenas as informações referidas pelos 15 países participantes da consulta regional foram consideradas e registradas.*

Figura 5: Países com suas próprias estratégias de financiamento



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Diagrama 1: Fundos de cooperação e ano de criação

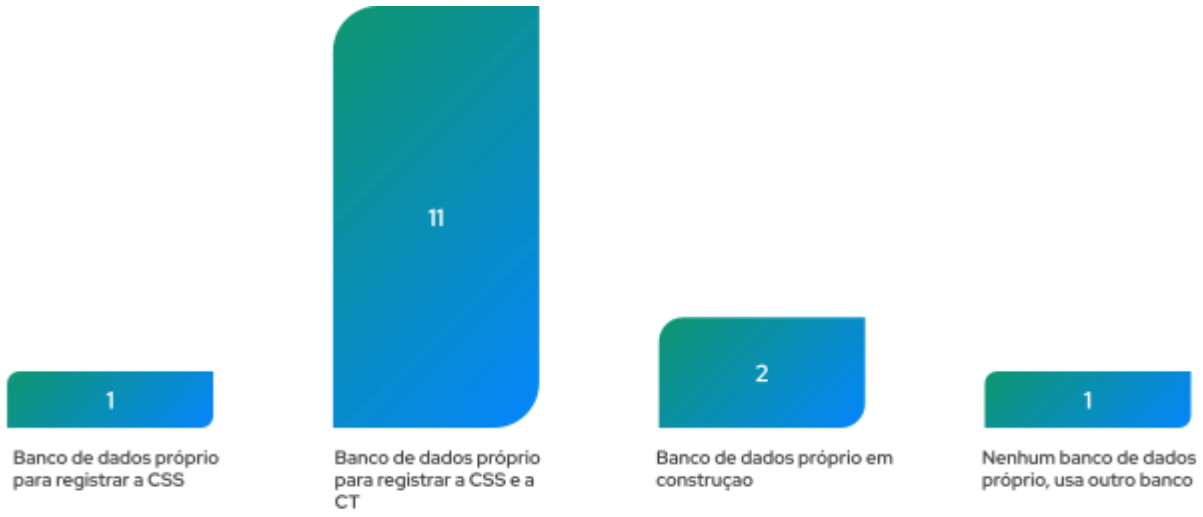
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Registro de projetos

O desenvolvimento de mecanismos para o registro de iniciativas de cooperação é uma das dimensões que tem sido priorizada pelos países desde muito cedo. De fato, em exercícios de diagnóstico anteriores, já era possível observar que a maioria dos países ibero-americanos havia desenvolvido algum tipo de instrumento que lhes permitisse registrar as iniciativas de cooperação das quais participavam. No âmbito deste estudo, e como mostra a figura 6, é evidente que atualmente 73% dos países que responderam à pesquisa possuem sua própria base de dados para registrar CSS e CT, enquanto 80% do total registra apenas CSS. O restante dos países indica que está em processo de desenvolvimento e construção de seu próprio banco de dados ou não possui um meio de registro.

Em relação ao acesso a informações de dados públicos, apenas 38% relatam ter um banco de dados com interface disponível para os cidadãos. Para a maioria dos países, os bancos de dados são usados estritamente internamente e, eventualmente, os dados são sistematizados para disseminação.

Figura 6: Sistemas de registro CSS e CT



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

É importante destacar que, desde 2015, a região conta com o Sistema Integrado de Dados Ibero-Americanos de Cooperação Sul-Sul e Triangular (SIDICSS), a primeira e única plataforma online de dados de CSS construída para melhorar a sistematização de CSS, CT e dinâmicas regionais que ano após ano reflete o Relatório sobre a cooperação Sul-Sul e triangular na Ibero-América, elaborado pela Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB) e apoiado pelo PIFCSS. Neste sistema, todos os países da região registram seus projetos e iniciativas, independentemente de terem ou não seu próprio sistema de registro.

Capacitação

No âmbito da consulta regional, foi também investigada a existência de áreas de formação que visam reforçar a gestão da cooperação. Em particular, foram consultados sobre a promoção de ações ligadas à geração de capacidades para a formulação de projetos, que foram promovidas pelos órgãos de governo e dirigidas às suas entidades setoriais. Nesse sentido, 90% dos países indicaram que tinham espaços para aconselhamento, cursos e oficinas de treinamento.

Como pode ser visto na figura 7, em 82% dos casos, são as próprias instituições que lideram a cooperação internacional que organizam e promovem esse tipo de atividade. Numa proporção muito pequena, as atividades são co-organizadas conjuntamente com uma organização internacional e/ou regional ou outros intervenientes. Ou seja, a generalidade da empresa são as equipes de trabalho e os recursos humanos que gerenciam a cooperação nos órgãos de governo, que realizam essas atividades de treinamento.

Figura 7: Organizações que promovem a capacitação para a gestão de CSS e CT

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Para concluir, pode-se notar que, em termos gerais, a organização institucional da região é caracterizada da seguinte forma.

Tabela 1: Características distintivas do quadro institucional de cooperação na Ibero-América

Organização institucional	Característica distintiva
Hierarquia institucional	Heterogêneo
Organização do trabalho	Baixa especialização
Agentes participantes	Diversificados
Tarefas por equipes de trabalho	Alta concentração
Desenvolvimento de mecanismos de financiamento	Baixo
Desenvolvimento de sistemas de registros	Alto
Capacitação	Meio

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

5. Caleidoscópio Ibero-Americano de gestão: o ciclo do projeto

Uma vez caracterizado o quadro institucional no qual os países gerenciam a CSS e a CT dos quais participam, avançaremos na análise detalhada por fase do ciclo do projeto. Vale lembrar os esclarecimentos feitos na seção metodológica sobre quais atividades compõem cada uma dessas fases selecionadas.

O diagnóstico e a caracterização de cada uma das quatro fases serão baseados na análise das seguintes variáveis, conforme apropriado em cada etapa: 1) Ferramentas e instrumentos, 2) Processos, 3) Conquistas e desafios.

5.1 Fase de identificação

5.1.1 Ferramentas e instrumentos

No âmbito da chamada primeira fase do ciclo do projeto, decidiu-se indagar sobre as ferramentas, instrumentos e metodologias que os países utilizam em seus processos de identificação de necessidades e capacidades. Ou seja, por meio de quais instrumentos, se houver, identificam as áreas ou questões nas quais o país necessitará de cooperação (em seu papel de receptor) ou as capacidades que desenvolveu e que poderia compartilhar com outros países por meio de CSS ou CT (em seu papel de provedor).

Quando questionados sobre essa dimensão, como pode ser visto na tabela 2, dos 15 países que responderam à pesquisa, 6 deles indicaram que possuem instrumentos próprios, que são utilizados sem exceção no processo de identificação de necessidades. Por sua vez, outros 5 responderam que, embora existam mecanismos específicos para esta fase, eles não são utilizados em todos os casos, enquanto para os outros 5 países as necessidades são identificadas sem instrumentos especializados e são realizadas de forma oportuna e não planejada. Em outras palavras, 69% dos países desenvolveram algum tipo de instrumento para a identificação de necessidades de cooperação, embora não sejam usados com rigor em todos os casos.

No que diz respeito aos instrumentos utilizados para identificar as suas necessidades de cooperação, os países identificaram três instrumentos principais que podem ser vistos no quadro supracitado. Apenas um pouco mais de um terço tem planos de desenvolvimento, ou orientações estratégicas para a cooperação, a partir dos quais podem ser definidas prioridades temáticas e necessidades específicas. Os processos de consulta setorial geralmente custam muito tempo para planejar e implementar. Por seu lado, as entidades setoriais tendem a mostrar certas dificuldades em identificar claramente as suas necessidades específicas.

Tabela 2 Instrumentos utilizados para a identificação de necessidades e capacidades

Identificação das necessidades de cooperação	Instrumentos utilizados	Identificação das capacidades de cooperação	Instrumentos Utilizados
38% dos países usam instrumentos/ferramentas sem exceção. 31% têm instrumentos/ferramentas, mas nem sempre os utilizam. 31% identificam as necessidades de forma oportuna e não planejada.	+ Plano Nacional de Desenvolvimento + Plano Estratégico e/ou Diretrizes de Cooperação + Consulta setorial para identificação de necessidades realizada junto das entidades nacionais. + Outros	73% dos países têm seus próprios mecanismos/instrumentos. El 27% identificam as capacidades de forma atempada e não planejada com base na procura apresentada	+Catálogo Nacional de Capacidades + Consulta setorial com entidades nacionais para identificar as capacidades nacionais que podem ser oferecidas. +Sistematização de experiências +Compêndio de Boas Práticas

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Quando se indaga sobre a identificação de suas capacidades de cooperação, a situação é diferente. De fato, 73% dos países consultados relatam ter seus próprios mecanismos/instrumentos para essa instância, enquanto os 27% restantes identificam as capacidades de maneira oportuna e não planejada com base na demanda apresentada. A grande maioria dos países que possuem instrumentos relata a existência de Catálogos Nacionais de Capacidade, cuja construção exigiu um processo de consulta com suas entidades setoriais nacionais para identificar capacidades que poderiam ser compartilhadas por meio de CSS ou CT.

Olhando para os dados resultantes da pesquisa e das consultas no contexto das entrevistas realizadas, pôde-se perceber que os países priorizaram a identificação de capacidades em detrimento da identificação de necessidades. Isso pode estar relacionado à autonomia que, de fato, os órgãos de governo de CI têm para liderar os processos de consultas intersetoriais voltados para a construção de instrumentos como catálogos de cooperação, ao contrário do que poderia ser representado por um processo de construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento que geralmente é promovido por outras áreas de governo.

5.1.2 Processos

No que diz respeito aos processos de origem da CSS, nos quais os países ibero-americanos participam tanto em seu papel de provedores quanto de destinatários da cooperação, as comissões mistas são os órgãos mais reconhecidos e utilizados na região. Estes espaços, a maioria dos quais derivam de acordos-quadro de cooperação bilaterais, permitem a criação de programas de cooperação bienais que incluem uma carteira diversificada de projetos de cooperação.

Simultaneamente, as propostas de projetos também podem se originar por meio de outros processos diferentes, como visto na figura 8.

Figura 8: Processos que geram à CSS

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Por outro lado, a CT da qual participam os países ibero-americanos origina-se principalmente como resposta a chamadas de fundos mistos ou triangulares. Grande parte das ações e projetos de cooperação triangular são também o resultado de acordos feitos no âmbito de comissões mistas, diálogo bilateral com parceiros tradicionais, acordos entre potenciais parceiros ofertantes, ou emergentes de outras instâncias, como as apresentadas na figura 9.

Figura 9: Processos que geram a CT

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

5.1.3 Conquistas e desafios

Realizações

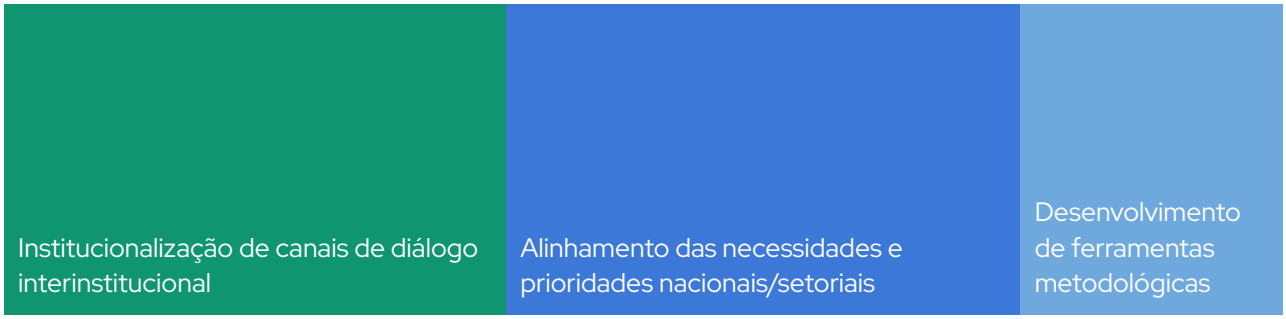
No âmbito da fase de identificação, os países valorizam principalmente os avanços alcançados na institucionalização de canais de diálogo interinstitucional. Isso favoreceu e promoveu maior agilidade nos processos de consulta para a identificação de necessidades e capacidades setoriais. Além disso, alguns países ibero-americanos apontaram para a criação de pontos focais de

cooperação em entidades setoriais, ou grupos de trabalho setoriais/territoriais, e os efeitos positivos que isso teve na coordenação das ações. De fato, ao longo do tempo, as entidades setoriais foram progressivamente designando ou constituindo áreas ou equipes específicas encarregadas das iniciativas de cooperação internacional da entidade, o que facilitou o diálogo com o órgão diretivo da cooperação internacional nacional.

Em segundo lugar, e como consequência desses avanços, os países estão vendo um maior alinhamento entre as necessidades e prioridades nacionais/setoriais e as ações implementadas por meio da CSS e da CT. A possibilidade de dispor de instrumentos como catálogos de capacidades ou planos estratégicos de cooperação, tanto nacionais como potenciais, contribuiu substancialmente para estes progressos. Sem dúvida, esses instrumentos contribuíram substancialmente para alcançar essa correspondência ou ligação entre as necessidades de um país e as capacidades oferecidas por outro.

Por fim, embora em menor grau, reconhecem como uma conquista o desenvolvimento de instrumentos metodológicos para esta fase do ciclo do projeto.

Diagrama 2: Conquistas reconhecidas na fase de identificação



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta regional.

Desafios

No que diz respeito aos desafios, os aspectos que emergem com maior recorrência prendem-se com a limitada capacidade de resposta às elevadas exigências de cooperação, quer por parte dos parceiros beneficiários, quer das próprias entidades nacionais. Isto deve-se à limitada disponibilidade de tempo das equipes de trabalho para responder às exigências, mas também às limitações financeiras existentes em cada uma das instituições. Às vezes, pode haver capacidade técnica para realizar os projetos, mas nem sempre há recursos econômicos para implementá-los.

Por outro lado, os países reconhecem que, apesar dos avanços alcançados no desenvolvimento de instrumentos que permitem conhecer a "oferta" de cooperação de outros países, como os catálogos de capacidades, ainda veem dificuldades em identificar potenciais parceiros com os quais construir parcerias bilaterais ou triangulares e responder às suas próprias demandas, tanto setoriais quanto para fortalecer seus processos de gestão de CSS e CT.

Em menor grau, eles também observam limitações regulatórias ligadas a processos administrativos burocráticos. Ao mesmo tempo, apontam as dificuldades que as mudanças nas prioridades

nacionais podem gerar nos processos de identificação de necessidades e capacidades, que geralmente ocorrem diante de mudanças de governo.

Diagrama 3: Desafios reconhecidos na fase de identificação

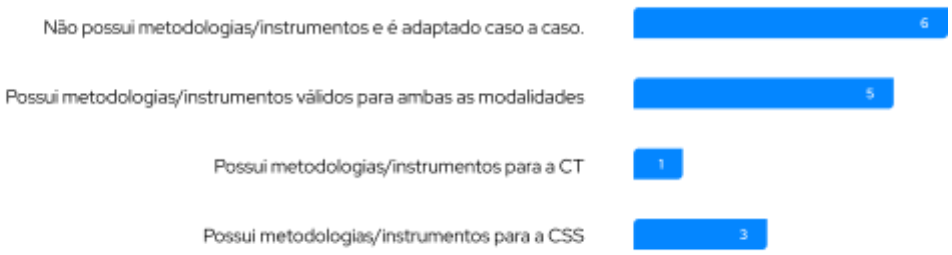
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

5.2 Fase de formulación

5.2.1 Herramientas e instrumentos

Em relação à formulação da CSS e da CT, os países foram consultados primeiramente sobre a existência de metodologias e/ou instrumentos para a realização desse processo. Nesse sentido, e de acordo com os dados apresentados na Figura 10, 40% dos países aludem a não ter metodologias específicas e se adaptar ao "caso a caso" na formulação de projetos. No entanto, se os 60% restantes forem observados cumulativamente, a maioria dos países relata a existência de metodologias ou instrumentos para planejar e formular os projetos que realizam, seja CSS ou CT.

Figura 10: Países com metodologias e instrumentos utilizados na fase de formulação



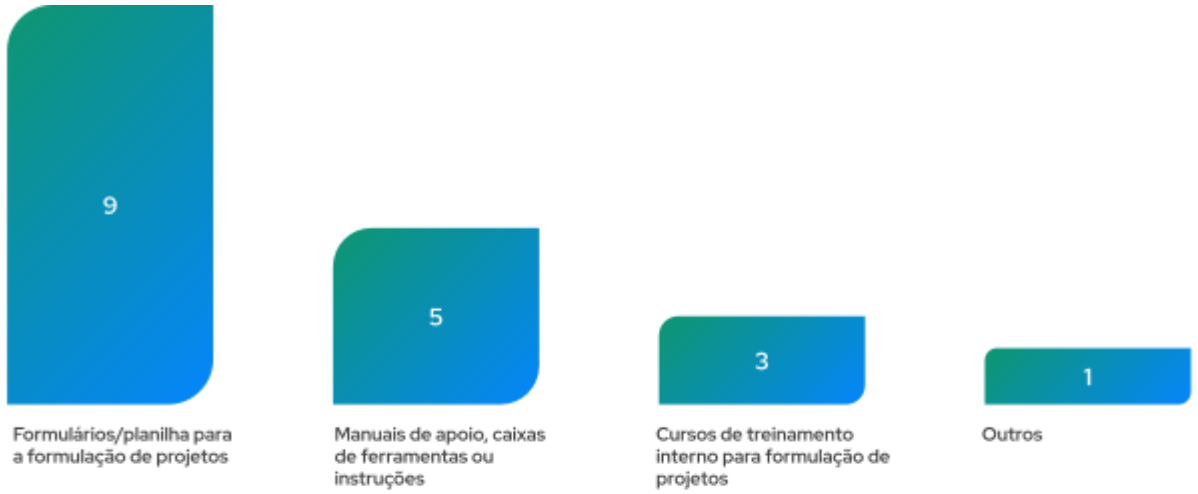
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

A principal ferramenta utilizada pelos países que indicam ter um deles é o formulário/planilha para a formulação de projetos. Em linhas gerais, contêm dados institucionais dos agentes participantes e uma matriz, na maioria dos casos de enquadramento lógico, que permite conhecer os objetivos do projeto, resultados e atividades a desenvolver, indicadores e meios de verificação. A maioria também inclui um cronograma de atividades e um detalhamento do orçamento necessário.

Além disso, alguns países ibero-americanos relatam ter desenvolvido manuais de apoio, caixas de ferramentas ou instruções de procedimentos com o objetivo de fornecer suporte às instituições na formulação de seus projetos. Da mesma forma, outros países oferecem treinamento de capacitação nesta fase crucial do ciclo do projeto, conforme mostrado na figura 11.

Ou seja, na maioria dos países ibero-americanos, as ferramentas de formulação desenvolvidas pelas instituições são acompanhadas de instruções específicas que buscam orientar e apoiar a formulação do projeto. No entanto, isso não parece evitar certas complexidades persistentes nesta fase do ciclo, que serão descritas mais adiante.

Figura 11: Metodologias e instrumentos utilizados na fase de formulação



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta regional.

Por outro lado, a investigação também teve como objetivo saber se os instrumentos que os países utilizam para formular seus projetos de CSS e CT incorporam a perspectiva da Agenda 2030 e dos ODS, bem como a abordagem de gênero e meio ambiente.

Como pode ser visto na figura 12, dos 9 países que indicaram ter ferramentas próprias para formular seus projetos, 7 indicam que permitem identificar o alinhamento da iniciativa com a Agenda 2030 e os ODS, enquanto nos outros 2 casos isso não acontece. A relação é inversa em relação às outras duas dimensões. No caso da perspectiva de gênero, apenas 4 casos incorporam esse aspecto em suas ferramentas de formulação, enquanto apenas 2 o fazem com a abordagem ambiental.

Figura 12: Outros aspectos incorporados nos instrumentos utilizados na fase de formulação

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Formulação de iniciativas de CSS

Os países também foram consultados sobre se os instrumentos de algum dos parceiros específicos prevalecem na formulação de projetos de CSS. Nesse sentido, 73% indicaram que os instrumentos de ambos os parceiros cooperantes são utilizados, enquanto 20% indicaram que só utilizam os seus próprios, independentemente do papel desempenhado em cada caso, e uma proporção menor de 7% afirmou que os instrumentos utilizados na CSS que realizam são os do parceiro ofertante em todos os casos.

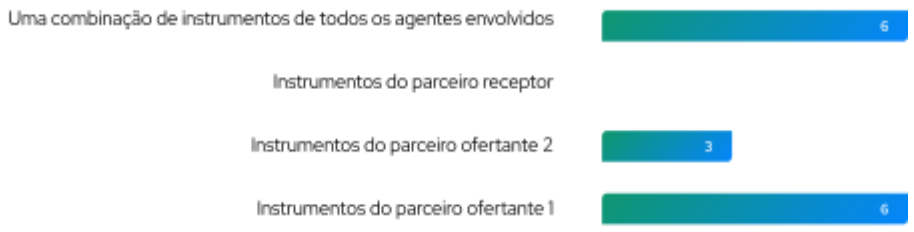
Figura 13: Instrumentos usados na fase de formulação da CSS pelo parceiro cooperante

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Por outro lado, no caso dos projetos de CT, 67% dos países indicam que os instrumentos (formulários) do parceiro ofertante 1 são os mais utilizados no processo de formulação, enquanto os 33% restantes indicam que utilizam os do parceiro ofertante 2. Quando consultado, nenhum país faz referência ao uso dos instrumentos do parceiro receptor[3].

[3] *Acordos do espaço ibero-americano: Primeiro oferente (Parceiro 1): Um ou mais países em desenvolvimento. País(es) que desempenham o papel de primeiro prestador e que atua(m) como principal responsável pelo reforço das capacidades (presta a assistência técnica necessária), embora também possa fazer qualquer outro tipo de contribuição. Segundo oferente (Parceiro 2): País em desenvolvimento, país desenvolvido, organização regional ou multilateral, país(es) ou agência(s) que desempenha o papel de segundo proponente e presta qualquer tipo de apoio (técnico, financeiro e/ou outro) no processo de reforço das capacidades. Parceiro beneficiário: Um ou mais países em desenvolvimento. País(es) em*

Figura 13: Instrumentos usados na fase de formulação da CSS pelo parceiro cooperante



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

5.2.2 Processos

Em relação aos processos implementados nesta fase, os países indicam que são as instituições setoriais que realizam a formulação inicial dos projetos. Há poucas evidências de que eles realizem processos de formulação participativa.

Posteriormente, na maioria dos casos, existe um órgão de análise e validação das propostas pelo escritório responsável pela cooperação internacional.

Em alguns casos excepcionais, o papel do escritório de cooperação não se limita à revisão do documento, mas também fornece monitoramento permanente de todo o processo de formulação. A existência de instâncias de trabalho participativas e institucionalizadas para a formulação de projetos aparece como um déficit nos processos de gestão.

Pode-se, portanto, apontar que a fase de formulação é aquela que os países reconhecem como o ponto crítico de todo o ciclo do projeto e é ao mesmo tempo que se percebem os maiores desafios futuros que se desenvolvem a seguir.

5.2.3 Conquistas e desafios

Conquistas

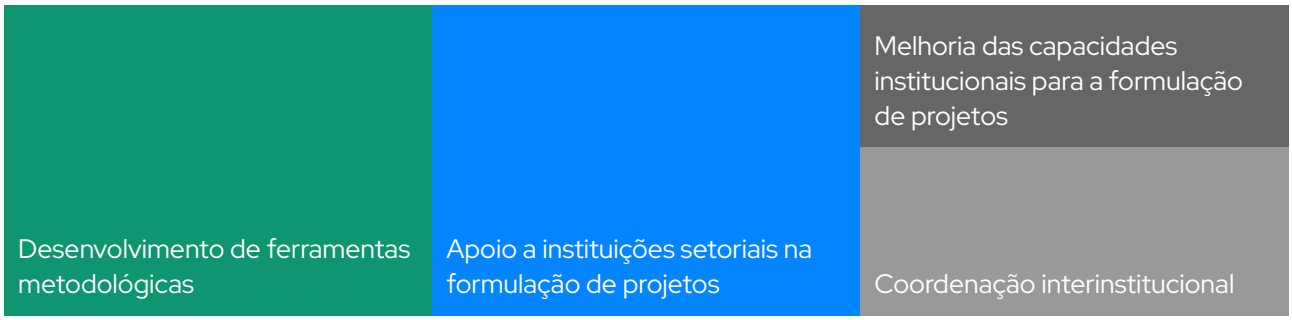
En relación con los avances que los países reconocen haber experimentado en la fase de formulación de proyectos, subrayan en primer lugar el desarrollo de herramientas metodológicas propias. Como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de países iberoamericanos cuenta hoy con algún tipo de instrumento metodológico para formular sus proyectos. Si bien los mismos pueden variar en su formato y nivel de sofisticación, podría concluirse que existe una base de contenido que es común a todos vinculada con los elementos generales que constituyen una matriz de marco lógico.

En segundo lugar, los avances a nivel institucional señalados como logros en la fase de identificación, también tienen sus efectos en esta fase. La existencia de canales de diálogo ágiles

que se enquadra principalmente o reforço de capacidades (recebem assistência técnica), embora também possam fazer diferentes tipos de contribuições para o projeto.

para la coordinación interinstitucional, permite que haya una mayor fluidez al momento de acompañar a las instituciones sectoriales en el proceso de formulación de los proyectos. Y, si bien la formulación es en sí el punto crítico a mejorar, también algunos países reconocen haber logrado mejoras en sus capacidades institucionales para formular proyectos.

Diagrama 4: Conquistas reconhecidas na fase de formulação



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

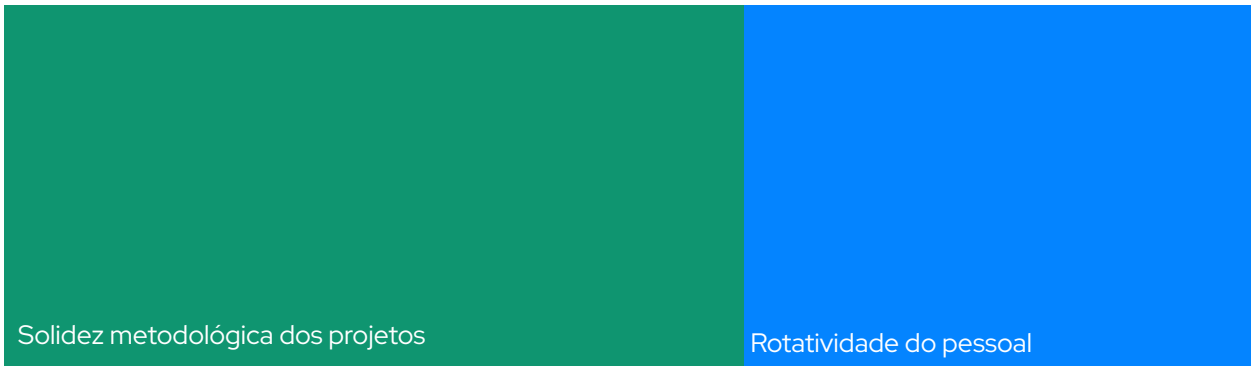
Desafios

Em relação aos desafios, os países apontaram unanimemente o mesmo nó crítico: é a falta de solidez metodológica evidenciada nos projetos apresentados pelas instituições setoriais. Nesse sentido, alertaram para a necessidade de desenvolver e fortalecer as capacidades técnicas para a formulação de projetos nessas entidades.

Embora reconheçam os esforços que têm sido feitos para esse fim, alertam que a rotação contínua de pessoal na administração do Estado dificulta a formação de quadros técnicos com as competências necessárias para formular propostas sólidas nas entidades setoriais, mas também nas entidades que lideram a cooperação.

Ao mesmo tempo, as limitações das equipes de trabalho pertencentes aos órgãos de gestão da cooperação, em termos de tempo e recursos, fazem com que a tarefa de acompanhamento durante o processo de formulação não seja permanente ou não atinja a profundidade desejável e necessária para alcançar padrões de qualidade mais elevados nos documentos do projeto.

Diagrama 5: Desafios reconhecidos na fase de formulação



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

5.3 Fase de implementação

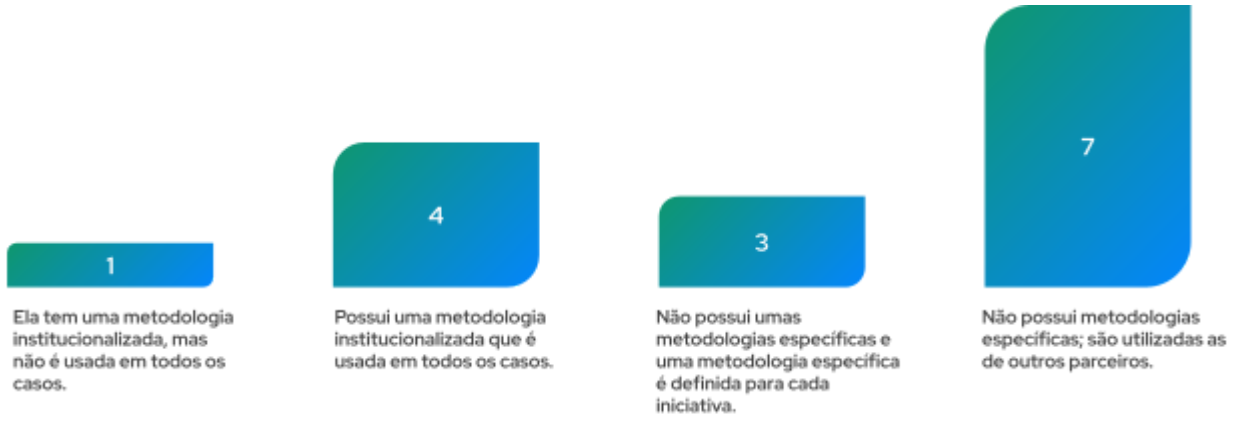
5.3.1 Ferramentas, instrumentos e processos

A fase de implementação parece ser uma das fases menos institucionalizadas, em termos de ferramentas, instrumentos e processos desenvolvidos. De fato, quando questionados sobre a existência de metodologias para esta fase do ciclo do projeto, as respostas foram diversas. Embora 66% indiquem que desenvolveram metodologias próprias para essa instância de trabalho, apenas 30% desses 66% as utilizam sistematicamente, como sugere a figura 15.

Por sua vez, 34% do total dos países consultados indicam que não possuem nenhuma metodologia e resolvem em cada caso o curso de ação a ser seguido durante a implementação das atividades previstas nos projetos.

Quando questionados sobre os processos implementados durante a fase de implementação para o acompanhamento dos projetos, todos os países referem-se às ações de monitoramento, que serão apresentadas nesta seção.

Figura 15: Uso de metodologias e instrumentos na fase de implementação



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

A consulta regional também perguntou aos países sobre seu conhecimento de alguns instrumentos que o próprio PIFCSS havia desenvolvido como parte de exercícios anteriores e que poderiam eventualmente preencher certas lacunas metodológicas existentes e reconhecidas nesta e em outras fases. Em particular, os países foram consultados sobre seu conhecimento da guia para a gestão da cooperação triangular na Ibero-América[4]. 80% dos países consultados disseram que sabiam disso, enquanto os 20% restantes disseram que não. Dos 12 países que conhecem o instrumento, 2 têm uma avaliação muito positiva do mesmo, para outros 6 é positiva, e para os restantes 4 o seu reconhecimento é indiferente como se pode ver na figura 16. De acordo com os dados, o nível de uso dessa ferramenta não seria alto.

[4] *DT 8 "Guia de orientação para a gestão da cooperação triangular na América Latina", PIFCSS. 2015.*

Figura 16: Avaliação da diretriz para a gestão da cooperação triangular na Ibero-América

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

5.3.2 Conquistas e desafios

Conquistas

As conquistas identificadas pelos países nesta fase do ciclo do projeto parecem ser o resultado dos avanços alcançados nas fases anteriores e, fundamentalmente, da consolidação de certos aspectos institucionais.

Em primeiro lugar, os países relatam que, apesar dos grandes desafios reconhecidos, o nível de implementação do projeto é alto. Isso se deve, em grande parte, aos avanços na coordenação interinstitucional que favorece o acompanhamento das entidades setoriais durante a implementação dos projetos.

Por outro lado, e embora sua aplicação não seja institucionalizada e não seja amplamente reconhecida em todos os países, identificam como conquista o desenvolvimento de instrumentos e mecanismos de monitoramento da implementação pelo órgão diretivo da cooperação internacional.

Diagrama 6: Conquistas reconhecidas na fase de implementação

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Desafios

Em termos de desafios, as propostas relativas às limitações ligadas às capacidades técnicas das equipes de trabalho reaparecem, neste caso numa dupla dimensão. Por um lado, a limitação dos recursos humanos dos órgãos de governo da cooperação para ter o tempo necessário para acompanhar a execução de cada projeto de cooperação. Por outro lado, a falta de tempo das equipes das entidades setoriais para participar em reuniões ou atividades de acompanhamento, bem como para elaborar relatórios escritos sobre a execução das atividades contempladas no projeto.

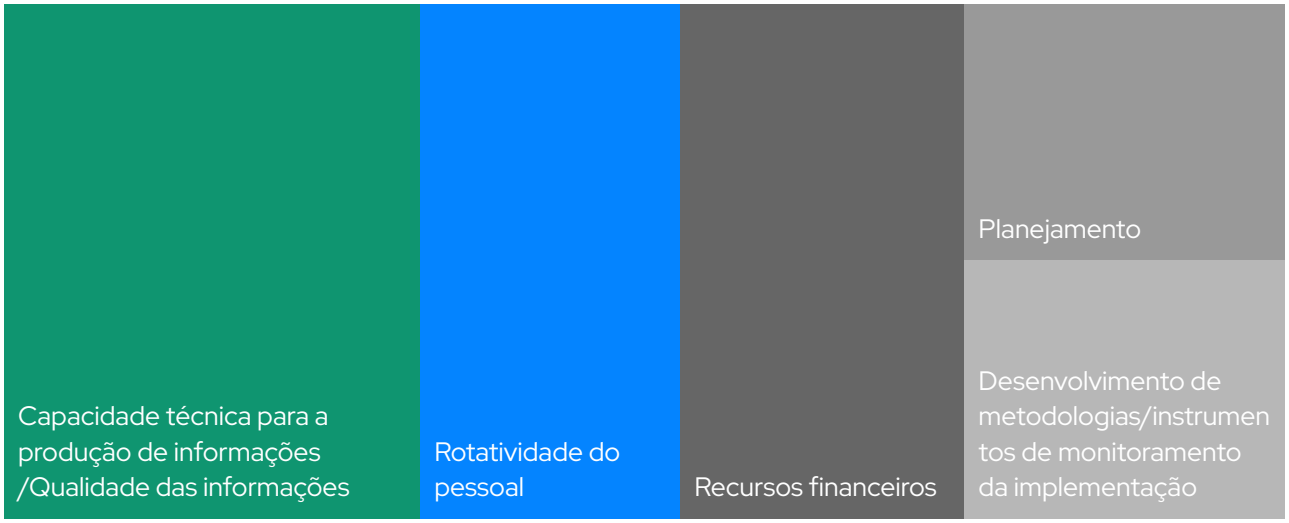
Os órgãos diretivos da cooperação reconhecem certas dificuldades em sensibilizar as entidades setoriais para a importância de dispor de informação atempada e relevante sobre a implementação do projeto, a sua avaliação final e o seu impacto posterior. Estes, ao mesmo tempo, veem na tarefa de relatar uma sobrecarga de trabalho à qual não conseguem responder. Quando não, as equipes técnicas que realizavam as atividades deixam de fazer parte das instituições e é preciso rastrear e reconstruir as informações de forma artesanal.

Em resultado desta situação, a qualidade das informações obtidas nas atividades de acompanhamento, bem como nos relatórios de execução, avaliação e impacto, é insuficiente e de baixa qualidade.

Por outro lado, nota-se que o desenvolvimento de sistemas de informação que permitam registrar o andamento na execução dos projetos de forma padronizada poderia facilitar a tarefa. Embora uma porcentagem menor de países tenha conseguido desenvolver metodologias para esses fins, seu uso não foi totalmente institucionalizado e sua aplicação parece estar à mercê da decisão subjetiva das equipes de trabalho e dos esforços políticos de cada escritório líder de cooperação.

Outros desafios observados nesta fase do ciclo do projeto estão relacionados ao financiamento e planejamento das atividades. Às vezes, a falta ou diminuição de recursos econômicos previstos para a implantação de um projeto impacta diretamente na sua execução, afetando o planejamento original de todo o projeto.

Diagrama 7: Desafios reconhecidos na fase de implementação



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

5.4 Fase de monitoramento e avaliação

Monitoramento

Como observado na seção anterior, os países participantes deste diagnóstico parecem identificar ações de acompanhamento de projetos com ações de monitoramento, de maneira semelhante. E embora existam diferenças entre os objetivos perseguidos por cada uma dessas fases, para os fins deste estudo elas serão analisadas em conjunto.

5.4.1 Ferramentas, instrumentos e processos

Como pode ser visto na tabela 3, ao indagar sobre o desenvolvimento de instrumentos e/ou metodologias para acompanhamento ou monitoramento da CSS, em consonância com os dados obtidos na fase de implementação, 60% dos países indicam que os possuem, enquanto 27% indicam que não possuem instrumentos e/ou metodologias próprias, mas o identificam como uma questão pendente a ser trabalhada. Os 13% restantes admitem estar trabalhando no desenvolvimento dessas ferramentas.

Os instrumentos utilizados e/ou os processos implementados para as ações de acompanhamento realizadas pelos países consultados são principalmente reuniões bilaterais ou comitês de acompanhamento entre os países e a preparação de relatórios de progresso e de acompanhamento. Quando houver recursos financeiros disponíveis, também poderão ser realizadas missões de acompanhamento no local.

Quando se questiona sobre o uso de instrumentos e/ou metodologias de acompanhamento ou monitoramento para projetos de CT, a tendência se inverte. 60% dos países consultados admitem que não possuem ferramentas específicas, mas que se trata de uma questão pendente, enquanto os 40% restantes indicam que as possuem. No que diz respeito ao tipo de instrumento ou processo

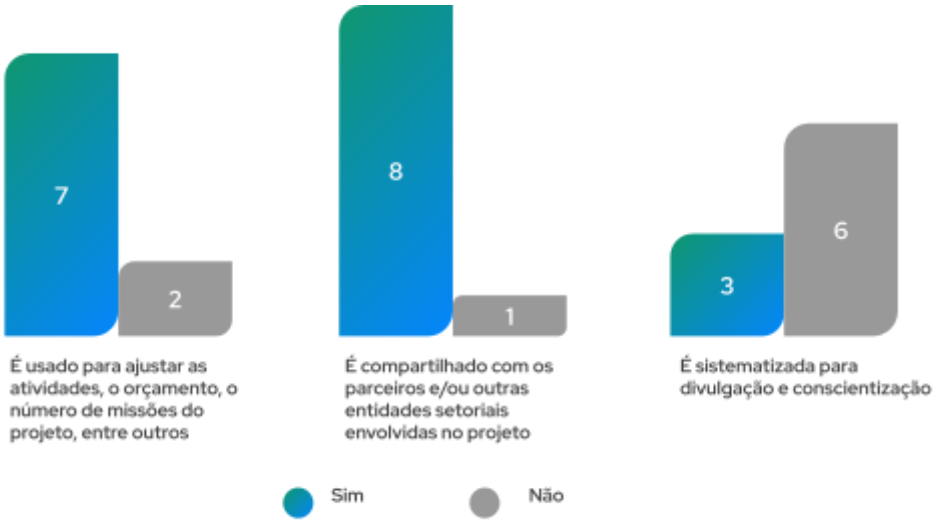
implementado, tal como nos projetos de CSS, na CT são as reuniões/comissões trilaterais de acompanhamento e os relatórios de progresso e monitorização que são os mais utilizados, seguindo-se as missões de acompanhamento presenciais.

Tabela 3: Instrumentos utilizados para o acompanhamento dos projetos de CSS e CT

COOPERAÇÃO SUL-SUL		COOPERAÇÃO TRIANGULAR	
Utilização de instrumentos e/ou metodologias de acompanhamento ou monitorização	Instrumentos/Processos de acompanhamento e/ou monitoramento utilizados	Utilização de instrumentos e/ou metodologias de acompanhamento ou monitorização	Instrumentos/ Processos Seguimentp e/ou monitoramento Usado
60% dos países têm instrumentos e/ou metodologias de acompanhamento ou monitorização	+ Reuniões bilaterais ou comitês de monitoramento entre países. +Relatórios e monitoramento de progresso. + Missões de acompanhamento no local.	60% não possuem instrumentos e/ou metodologias. É uma questão pendente. 40% dos países têm instrumentos e/ou metodologias de acompanhamento ou monitoramento	+Reuniões/Comitês Trilaterais de Acompanhamento +Relatórios e monitoramento de progresso. +Missões de acompanhamento no local
27% não possuem instrumentos e/ou metodologias. É uma questão pendente.			
13% estão desenvolvendo instrumentos e/ou metodologias de acompanhamento ou monitoramento			

A consulta regional também teve como objetivo conhecer o uso feito das informações coletadas por meio de ações de acompanhamento e monitoramento. Os países que participaram do diagnóstico indicaram que o uso da informação é principalmente interno. Ou seja, é primeiro partilhado com o(s) parceiro(s) cooperante(s) e as entidades setoriais envolvidas no projeto. Em segundo lugar, os insumos levantados nesta fase são utilizados para fazer eventuais ajustes no plano operacional do projeto, ou seja, para adequar atividades, orçamento, número de missões, etc. E, em menor grau, essas informações servem como insumo para divulgação e conhecimento das atividades implementadas.

Figura 17: Utilização das informações recolhidas através de ações de acompanhamento e monitorização



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

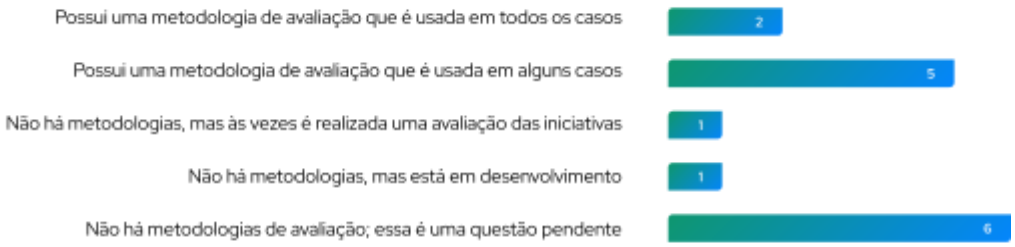
Avaliação

Avaliação da Cooperação Sul-Sul

Em relação à existência de metodologias para a avaliação de projetos de CSS e a implementação de processos de avaliação, os países participantes desse diagnóstico indicaram em maior proporção (8 países) que não possuíam metodologias de avaliação de projetos. Enquanto 6 deles reconhecem como uma questão pendente na qual devem trabalhar no futuro, enquanto 1 dos países indica que está desenvolvendo uma metodologia para isso, e em outro caso admite-se que embora não tenham metodologia própria, às vezes são realizadas avaliações específicas.

Por outro lado, 7 países relatam ter desenvolvido metodologias para a avaliação de projetos de CSS, dos quais 5 nem sempre as utilizam e apenas 2 indicam que as utilizam em todos os casos, conforme indicado na figura 18.

Figura 18: Uso de metodologias na fase de avaliação



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Os 8 países que relatam realizar avaliações de seus projetos, embora não sistematicamente, usando metodologias próprias e/ou não proprietárias, indicam que as informações obtidas na fase de avaliação são principalmente para uso interno. Ou seja, os dados fornecidos pela avaliação são primeiramente compartilhados com os parceiros cooperantes e as entidades setoriais que participam do projeto. Em menor escala, são utilizados para planejar novas iniciativas de cooperação ou são sistematizados para divulgação e conhecimento, como é a situação observada nos processos de monitoramento.

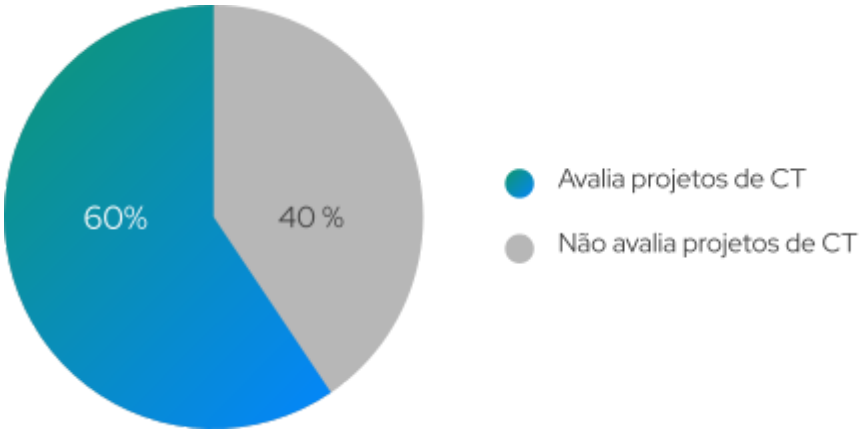
Figura 19: Uso das informações coletadas na fase de avaliação

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Avaliação da Cooperação Triangular

Em relação à avaliação de projetos de CT, a proporção de países que realizam avaliações de CT é ligeiramente inferior aos 53% de países que realizam avaliações de CSS. Nesse caso, 40% indicam que avaliam seus projetos de CT, como pode ser visto na figura 20.

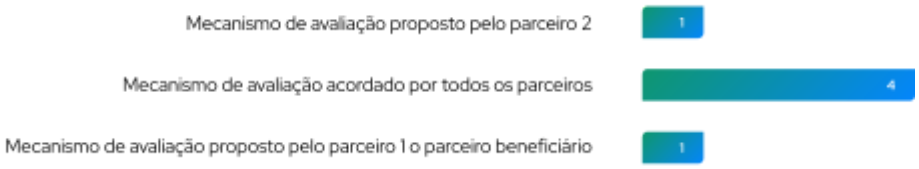
Figura 20: Avaliação da CT na Ibero-América



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Em relação aos mecanismos e instrumentos utilizados para a avaliação da CT, os países indicam que esses processos geralmente são realizados por meio de um mecanismo acordado por todos os parceiros envolvidos. Em muito menor grau, são utilizados os propostos pelo parceiro 2 ou os mecanismos do parceiro 1 ou do parceiro receptor.

Figura 21: Mecanismos utilizados para a avaliação da CT na Ibero-América



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

5.4.2 Conquistas e desafios

Conquistas

Quando questionados sobre as conquistas identificadas na fase de monitoramento e avaliação, os países destacam duas conquistas em particular, especificamente ligadas ao monitoramento de CSS e CT.

O principal e mais reconhecido está relacionado ao esforço feito pelos países para desenvolver instrumentos específicos para a tarefa de monitoramento (e também para o acompanhamento da implementação do projeto). Em segundo lugar, valorizam positivamente o estabelecimento de instâncias de diálogo interinstitucional e intersetorial que permitam o monitoramento das atividades.

Diagrama 8: Realizações reconhecidas na fase de monitoramento e avaliação

Desenvolvimento de metodologias de monitoramento	Estabelecimento de instâncias de monitoramento

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

Desafios

Em relação aos desafios, eles estão fundamentalmente ligados à instância de avaliação de projetos. De fato, os países apontam em primeiro lugar a necessidade de avançar no desenvolvimento de metodologias de avaliação que incluam técnicas, procedimentos, ferramentas, e que também contemplem a instância de monitoramento como uma seção específica. Ressaltam também a importância da padronização de conceitos e critérios para a avaliação da CSS e CT na região.

Em segundo lugar, reconhecem que um dos maiores desafios que se avizinham é trabalhar para melhorar a qualidade dos dados e informações produzidos durante a implementação do projeto e abordar os aspectos relacionados à sua conclusão. Os países apontam que esse ponto é crítico, pois pode haver metodologias para a avaliação de projetos, mas se as informações coletadas nas fases anteriores forem escassas e de baixa qualidade, os obstáculos persistirão e não será possível avançar como desejável.

Sobre esta questão, alguns países indicaram que a utilização principalmente interna feita da informação recolhida não gera motivação nas entidades setoriais para cumprir os pedidos de relatórios. Em outras palavras, a falta de visibilidade dos processos de cooperação e seus resultados prejudica a qualidade das informações que podem ser obtidas.

Por fim, e vinculado ao exposto, ressaltam a necessidade de desenvolver capacidades técnicas em relação aos processos de avaliação e monitoramento nas equipes de trabalho encarregadas de monitorar o ciclo do projeto.

Diagrama 9: Desafios reconhecidos na fase de monitoramento e avaliação

	Qualidade das informações disponíveis
Desenvolvimento de metodologias para monitoramento e avaliação de projetos	Fortalecimento das capacidades técnicas das equipes de monitoramento e avaliação

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa regional.

6. Resumo das conquistas e desafios identificados pelos países

Abaixo está um resumo das conquistas e desafios reconhecidos pelos países ibero-americanos para cada fase do ciclo do projeto. Da mesma forma, para cada desafio, a natureza da possível resposta associada é identificada. Isso tornará possível discernir claramente os desafios para os quais o PIFCSS poderia projetar estratégias para enfrentar e trabalhar nessa direção.

Tabela 4: Resumo das conquistas e desafios identificados pelos países

FASE	CONQUISTAS	DESAFIOS	TIPO DE RESPOSTA
IDENTIFICAÇÃO	• Institucionalização de canais de diálogo interinstitucional • Alinhamento das necessidades e prioridades nacionais/setoriais • Desenvolvimento de instrumentos metodológicos	Capacidade de resposta a altas demandas	Institucional
		Recursos financeiros limitados	Institucional/ Política
		Dificuldades em identificar potenciais parceiros e suas capacidades	Metodológica
		Limitações regulatórias	Regulatória
		Mudança das prioridades nacionais	Política
FORMULAÇÃO	• Desenvolvimento de ferramentas metodológicas • Apoio às instituições setoriais na formulação de projetos • Melhoria das capacidades institucionais para a formulação de projetos • Coordenação interinstitucional	Solidez metodológica dos projetos	Metodológica
		Rotatividade de pessoal	Institucional
IMPLEMENTAÇÃO	• Alto nível de implementação do projeto • Apoio às entidades setoriais na implementação de projetos	Capacidade Técnica para Produção de Informação/ Qualidade da Informação	Institucional/ Metodológica
		Rotatividade de pessoal	Institucional

	• Coordenação interinstitucional • Desenvolvimento de instrumentos e mecanismos de acompanhamento da execução	Recursos financeiros	Institucional/ Política
		Planejamento	Institucional
		Desenvolvimento de metodologias/ Ferramentas de monitoramento de implementação	Metodológica
ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO	• Desenvolvimento de Metodologias de Monitoramento • Estabelecendo instâncias de monitoramento	Desenvolvimento de metodologias para o acompanhamento e avaliação de projetos	Metodológica
		Qualidade da informação disponível	Metodológica
		Fortalecimento das capacidades técnicas das equipes de monitoramento e avaliação	Metodológica/ Institucional

7. Ações que o PIFCSS pode promover para fortalecer a gestão do ciclo de projetos na Ibero-América

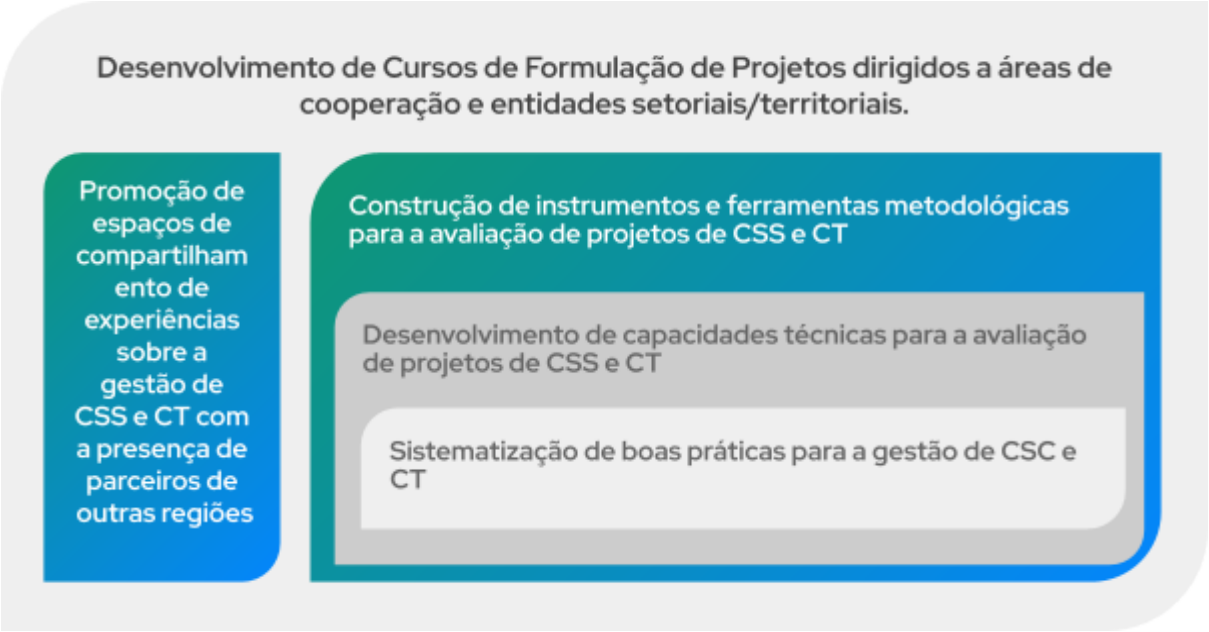
Quando questionados sobre as contribuições que o Programa poderia fazer para superar os desafios identificados em todas as fases do projeto, os países reconhecem o escopo de ação do PIFCSS e limitam as possíveis contribuições para a área que, no âmbito deste estudo, definimos como metodológica.

Em primeiro lugar, concordaram por unanimidade com a necessidade de reforçar as capacidades técnicas para a formulação de projetos nas equipes técnicas tanto das entidades governativas da cooperação como das instituições setoriais/territoriais. Conscientes de que existem desafios em todas as fases do ciclo do projeto, reconhecem a fase de formulação como a instância crítica de todo o processo. Nesse sentido, sugerem a promoção e o incentivo pelo PIFCSS de cursos especializados em formulação de projetos.

Em relação às características que os cursos podem assumir, é desejável que sejam ministrados de forma contínua e em diferentes modalidades. Em primeiro lugar, destaca-se a importância de ter cursos virtuais, modulares, autogeridos e assíncronos que permitam maior divulgação entre as instituições que participam das ações de cooperação. Não apenas instituições setoriais, mas também governos subnacionais, entidades territoriais, entre outros. Também foi alertado sobre a necessidade de certificar a participação nos cursos ou gerar incentivos para sua conclusão. A possibilidade de fazer um curso presencial de dois anos complementar à modalidade virtual também seria bem valorizada.

Em relação à formulação, também foi feita menção especial à importância de avançar na padronização dos formatos dos arquivos, formulários ou documentos para a formulação de projetos, ou pelo menos dos aspectos centrais deles, para agilizar os processos de validação. Na mesma ordem de ideias, foi sublinhada a necessidade de incluir indicadores claros e lógicos nos projetos, a fim de facilitar a determinação dos progressos realizados na consecução dos objetivos mensuráveis fixados pelo projeto. Dessa forma, foram valorizadas as contribuições que o PIFCSS poderia dar nesses aspectos. Bem como trabalhar em estratégias de avaliação dos aspectos qualitativos dos projetos.

Diagrama 10: Principais ações que o PIFCSS pode promover



Fonte: Elaboração própria.

Em segundo lugar, os países reconhecem a importância de ter espaços coletivos para compartilhar experiências virtuosas em relação à gestão da cooperação, no âmbito dos quais se possa trocar estratégias para enfrentar os desafios identificados, os instrumentos desenvolvidos, os processos promovidos, entre outras questões. Não só para dialogar entre os países ibero-americanos, mas também para a incorporação de parceiros extrarregionais que permitam conhecer outras perspectivas. Da mesma forma, destacam a necessidade de ter um compêndio de boas práticas e capacidades que os países implementam para a gestão da CSS e CT.

Por outro lado, há consenso sobre a importância de continuar trabalhando no desenvolvimento de instrumentos e ferramentas metodológicas para a avaliação de projetos, reconhecendo e integrando o conhecimento gerado ao longo dos anos pelo PIFCSS. Aponta a importância de se chegar a um consenso regional sobre os critérios e dimensões a serem avaliados, com o objetivo de avaliar não apenas o cumprimento dos objetivos planejados, mas também as contribuições que eles fazem para os processos de desenvolvimento.

De mãos dadas com a construção de metodologias, alertam para a necessidade de reforçar as capacidades técnicas para a gestão e utilização das mesmas e sensibilizar os diferentes agentes envolvidos para a importância da produção de informação de qualidade relacionada com a execução dos projetos. Nesse sentido, são valorizadas as contribuições que o PIFCSS pode dar na divulgação das contribuições que a CSS e a CT fazem para os processos de desenvolvimento.

Em relação aos desafios políticos e institucionais, o PIFCSS poderia promover espaços de intercâmbio e reflexão coletiva sobre possíveis estratégias para superá-los.

8. Considerações finais

O diagnóstico realizado até agora teve como objetivo identificar os elementos fundamentais que caracterizam a gestão da CSS e CT na Ibero-América, bem como suas conquistas e desafios. Como resultado da análise, as seguintes considerações podem ser feitas.

- Embora o processo de consulta realizado como insumo para este estudo não tenha envolvido todos os países membros do PIFCSS, os resultados apresentados podem explicar as principais tendências em nível regional.
- Por se tratar de um diagnóstico regional, as particularidades e especificidades de cada país não foram identificadas ou incluídas. Mas é necessário mencionar que eles existem e que respondem pelos importantes avanços que alguns países da região fizeram em termos de institucionalidade e capacitação, e os desafios que outro grupo de países ainda enfrenta nessa área.
- Os países ibero-americanos reconhecem a importância de continuar trabalhando de forma sustentada para fortalecer a gestão da CSS e da CT. Embora todo o trabalho realizado pelo PIFCSS e pelos países ao longo dos anos tenha dado frutos, existem desafios persistentes que exigem uma abordagem particular e urgente.
- O quadro institucional de cooperação na Ibero-América tem vindo a ser progressivamente reforçado. Apesar dos altos e baixos políticos, há evidências de um quadro institucional que foi consolidado por um conjunto de processos, ferramentas e instrumentos desenvolvidos por cada um dos países.
- No que diz respeito aos desafios políticos, normativos e institucionais, a maioria dos problemas identificados parece ser persistente ao longo do tempo e não encontra formas de resolvê-los imediatamente, enquanto, por serem aspectos associados à política interna, não têm uma relação imediata com as contribuições que o PIFCSS pode dar.
- Os desafios metodológicos, que são aqueles em que o Programa pode ter maior impacto, centraram-se em aspectos específicos relacionados com i) a identificação de potenciais parceiros e as suas capacidades; ii) a solidez metodológica dos projetos; iii) o desenvolvimento de metodologias/instrumentos de acompanhamento da execução; iv) a capacidade técnica para a produção de informação de qualidade; v) o desenvolvimento de metodologias de acompanhamento e avaliação dos projetos; e vi) reforço das capacidades técnicas das equipas de acompanhamento e avaliação.
- Finalmente, não há dúvida de que os países valorizam a riqueza do escopo comunitário do PIFCSS e os resultados virtuosos gerados pela troca de experiências e boas práticas em torno da gestão da CSS e CT. Por isso, reconhecem a importância de continuar promovendo esse tipo de processo e redobrar esforços para abordar os aspectos que ainda se apresentam como desafios para a gestão de uma CSS e CT cada vez mais sólidas.