Guia Prático

# Estruturação de Projetos com Financiamento Externo

## Diretrizes gerais e integração da perspectiva de gênero

CAF BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

Guia Prático

# Estruturação de Projetos com Financiamento Externo

## Diretrizes gerais e integração da perspectiva de gênero

Brasília, DF
2026

GUIA PRÁTICO
ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS COM FINANCIAMENTO EXTERNO:
Diretrizes gerais e integração da perspectiva de gênero

Este documento foi publicado sob o s auspícios do Acordo de Cooperação Técnica Não Reembolsável entre o CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe e o Ministério do Planejamento e Orçamento, de 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente da República
**Luiz Inácio Lula da Silva**
Vice-Presidente da República
**Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho**

Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO

Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento
**Simone Nassar Tebet**
Secretário Executivo
**Gustavo José de Guimarães e Souza**
Secretário Executivo Adjunto
**Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira**

Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento – SEAID

Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento
**Viviane Vecchi Mendes Müller**
Secretário Adjunto de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento
**Felipe Caixeta Carvalho**

Subsecretaria de Financiamento Externo

Subsecretária de Financiamento Externo
**Mariana Cunha Eleutério Rodrigues**

CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe
Presidente Executivo
**Sergio Díaz-Granados**
Vice-Presidente Corporativo de Programação Estratégica
**Christian Asinelli**

Gerenta de Gênero, Inclusão e Diversidade
**Ana Baiardi**
Representante do CAF no Brasil
**Jaime Holguín**
Diretora de Gênero
**María Guadalupe Aguirre**

Editor
**MPO**
**CAF**

Autoria
**Patrícia Silveira de Freitas**

Coordenação Técnica

Coordenação-Geral de Projetos Sociais e Sustentabilidade da Subsecretaria de Financiamento Externo – SEAID/MPO

Coordenadora-Geral
**Dayene Cristine Peixoto**

Coordenador

**Anael Aymoré Jacob**

Chefe de Divisão

**Josiane Fortes Ferreira Costa**

Coordenação técnica do guia

**Felícia Mariana Santos**

Direção de Gênero - CAF
banco de desenvolvimento
da América Latina e Caribe

Diretora de Gênero

**María Guadalupe Aguirre**

Executiva Principal de Gênero

**Marcella Zub Centeno**

Direção de Desenvolvimento
Institucional e Treinamento

CAF – banco de desenvolvimento da
América Latina e Caribe

Diretora de Desenvolvimento
Institucional e Treinamento

**Nathalie Gerbasi**

Executiva de Desenvolvimento
Institucional e Treinamento

**Soledad Gómez Caruso**

Oficial de Desenvolvimento
Institucional e Treinamento

**Mariana Andrade Garzón**

Equipe de Revisão

Ana Vitória Santos Lessa, Anael Aymoré Jacob, Dayene Cristine Peixoto, Edimilson Torres de Oliveira Neto, Felícia Mariana Santos, Fernanda Rodrigues Marciano, Flávio Augusto Trevisan Scorza, Isabelle Alline Lopes Picelli, Jônatas D´Alma Costa Santos, Josiane Fortes Ferreira Costa, Marcella Zub Centeno, Mariana Andrade Garzón, Mariana Cunha Eleutério Rodrigues e Soledad Gómez Caruso.

A revisão deste documento também contou com o apoio das equipes da Subsecretaria de Financiamento Externo (SUFIN), órgão do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgãos do Ministério da Fazenda (MF).

Apoio

**Cecília Umetsu do Nascimento (MPO)**

**Cláudia Almeida (CAF)**

Edição de Texto

**Natália Oliveira de Almeida**

Projeto Gráfico e Capa

**Estúdio Bi**

Impressão

**Athalaia Gráfica e Editora**

Esta obra está licenciada sob *Deed* - Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional – *Creative Commons*

As ideias e abordagens contidas nesta edição são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não comprometem a posição oficial do CAF. Os termos utilizados e a apresentação dos dados não implicam qualquer posição do CAF sobre o status legal de países, territórios, cidades ou regiões ou suas autoridades, fronteiras ou limites.

Ficha catalográfica:

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Guia prático para estruturação de projetos com financiamento externo: diretrizes gerais e integração da perspectiva de gênero / Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento -- Brasília: Subsecretaria de Financiamento Externo/SEAID/MPO, 2026.

206 p.: il.

Com a cooperação do CAF - banco de desenvolvimento da América Latina

e Caribe.

1. Financiamento externo. 2. Operações de crédito externo – Orientações. 3. Projetos públicos – Estruturação. 4. Políticas públicas. 5. Desenvolvimento sustentável e inclusivo. 6. Administração pública - financiamento externo. 7. Perspectiva de gênero – Políticas Públicas. 8. Igualdade de gênero – Políticas Públicas. I. Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento.

CDU – 339.7(036)

# Apresentação

## Ministério do Planejamento e Orçamento

A Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID) do Ministério do Planejamento e Orçamento tem a satisfação de apresentar o Guia Prático para Estruturação de Projetos com Financiamento Externo: Diretrizes gerais e integração da perspectiva de gênero. A iniciativa, que contou com a colaboração do CAF - banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe, busca apoiar a qualificação dos processos relacionados ao financiamento externo no âmbito da administração pública.

O Guia ressalta a importância de incorporar, de modo transversal, temas estratégicos de desenvolvimento, tais como promoção de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, sustentabilidade, inclusão social e aprimoramento institucional. O objetivo é assegurar que os programas apoiados por financiamento externo produzam ainda mais efeitos substanciais, apresentando igualdade de oportunidades e maior eficiência e impacto.

A publicação busca suprir lacunas identificadas por esta Secretaria no processo de financiamento externo,

oferecendo orientações que visam aprimorar a qualidade técnica das propostas.

Nesse sentido, entre iniciativas complementares promovidas pela SEAID nos últimos anos, cumpre destacar a realização dos cursos "Captação de Recursos Externos para Financiamento de Políticas Locais com Perspectiva de Gênero" (2024) e "Mulheres na Gestão: Financiamento Externo para Políticas Públicas" (2025), ambos voltados à ampliação da participação de lideranças femininas na formulação e gestão de projetos financiados por cooperação internacional, alinhados ao compromisso institucional em atender a meta do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 das Nações Unidas. Em 2026, daremos início à etapa de Assistência Técnica especializada para apoio à elaboração de pleitos de financiamento externo.

Esperamos que este documento seja uma ferramenta de inclusão, facilitando o acesso de gestoras e gestores ao financiamento externo.

Estruturado de forma modular, o Guia apresenta e explora o ciclo completo da preparação de um projeto com financiamento externo, desde a elaboração inicial do pleito, passando pela análise técnica e institucional, até a negociação contratual e aprovação final do projeto. Também reúne orientações sobre o preenchimento do Portal de Financiamento Externo (PFE), diretrizes para elaboração de diagnósticos robustos, definição de indicadores de resultado e construção de arranjos institucionais sólidos.

Ele reforça, também, a necessidade de desenvolvimento de projetos públicos que respondam às desigualdades estruturais e promovam impactos sociais duradouros. Ao reunir metodologia, normativos e exemplos concretos, o Guia busca fortalecer capacidades institucionais, qualificar a gestão pública e ampliar a eficiência na captação de financiamentos externos.

Assim, é com grande satisfação que entregamos este Guia às gestoras e aos gestores públicos brasileiros – e, em última instância, à sociedade brasileira –, alinhado à agenda transversal fundamental da igualdade de gênero do PPA 2024–2027 e aos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no plano internacional.

Temos certeza de que será mais um passo importante na promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo, tema central para o avanço do País.

**Viviane Vecchi Mendes Müller**
Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

# Apresentação

## CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe

É com grande satisfação institucional que apresentamos o "Guia Prático para Estruturação de Projetos com Financiamento Externo: Diretrizes gerais e integração da perspectiva de gênero", resultado de uma parceria estratégica entre o Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil e o CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe. Esta colaboração, estabelecida em 2024, reflete o compromisso de ambas as instituições em fortalecer capacidades públicas, aprimorar a gestão de investimentos e ampliar o acesso de estados e municípios às oportunidades de financiamento externo, com especial atenção ao papel das mulheres na liderança dos governos locais.

A elaboração deste Guia nasce da compreensão de que o acesso ao financiamento externo exige clareza de processos, planejamento estratégico e capacidade técnica, mas também um exercício constante de reflexão crítica sobre os problemas que se pretende apresentar. Isso inclui reconhecer que muitos desses desafios possuem dimensões específicas que afetam mulheres e

homens de maneiras diferentes, o que torna indispensável pensar, desde a origem, a formulação dos projetos a partir de uma perspectiva de gênero. Ao incorporar esse olhar desde o diagnóstico até a definição de soluções, ampliamos a precisão das análises, fortalecemos a coerência das propostas e contribuímos para que os projetos financiados tenham maior impacto social e maior capacidade de responder às desigualdades presentes nos territórios.

Este foco dialoga diretamente com a Estratégia de Igualdade de Gênero do CAF, que reconhece o papel central das mulheres nos sistemas de tomada de decisão e orienta ações destinadas a ampliar sua participação e fortalecer sua influência em espaços institucionais. A parceria com o MPO se insere precisamente nesse compromisso, ao apoiar o desenvolvimento de capacidades em municípios liderados por mulheres e ao promover condições para que suas gestões tenham mais ferramentas, mais segurança técnica e mais oportunidades de acessar recursos internacionais e trabalhar no desenvolvimento de políticas públicas voltadas as mulheres e na perspectiva de gênero. Dessa forma, a iniciativa não apenas contribui para transformar instituições e ampliar representatividade, como também assegura que necessidades historicamente invisibilizadas, neste caso das mulheres, passem a integrar, de forma estruturante, a agenda pública e os investimentos estratégicos. Este Guia representa, portanto, um marco importante no avanço de uma agenda que combina desenvolvimento, inovação e igualdade de gênero.

Estamos confiantes de que esta iniciativa continuará a gerar resultados concretos e que a parceria entre o Governo do Brasil e o CAF seguirá ampliando-se, oferecendo novas ferramentas, fortalecendo capacidades e impulsionando políticas públicas que promovam oportunidades, reduzam desigualdades e apoiem o desenvolvimento sustentável do Brasil.

**Ana Baiardi**
Gerenta de Gênero, Inclusão e Diversidade
CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe

# Sumário


## 01. Introdução 22

## 02. Contextualização

[2.1.] O que é Financiamento Externo? 27

[2.2.] Cofiex: definição, função e composição 28

[2.3.] Diretrizes e competências da SEAID 30

[2.4.] Tipos de Financiamento Externo 32

[2.5.] Importância do financiamento externo para o desenvolvimento 37

[2.6.] Mecanismos de articulação entre entes federados para acesso a recursos externos 39

## 03. Conceitos Centrais

[3.1.] Lógica de projetos financiados com recursos externos 43

[3.1.1] Integração com a Teoria da Mudança e o Marco Lógico 45

[3.2.] Alinhamento com Políticas Públicas 48

[3.2.1] Temas transversais 48

[3.3.] Critérios de elegibilidade Cofiex 48

[3.4.] Capacidade de pagamento (CAPAG) 50

[3.4.1] Restrições 51

[3.5.] Contrapartida local 51
[3.6.] Contragarantias 52

## 04.
## Ciclo de Financiamento Externo

[4.1.] Etapas - Ciclo Cofiex 57
[4.2.] Documentação necessária em cada fase 63
[4.3.] Ferramentas e sistemas utilizados 64
[4.4.] Contatos, canais de suporte 65
[4.5.] Prazos médios de tramitação 66
[4.6.] Negociação do contrato - Cofiex 66
[4.7.] Acompanhamento da Execução dos Projetos 71

## 05.
## Elaboração de Pleitos

[5.1.] Estrutura Padrão do Pleito no PFE 77
[5.2.] Critérios de avaliação usados pela Cofiex 79
[5.3.] Áreas estratégicas: objetivos estratégicos do PPA da união 82
[5.4.] Limites e sublimites 88
[5.4.1] Estrutura de Limites e Sublimites 88
[5.4.2] Regras Operacionais para Submissão de Pleitos nos Limites e Sublimites 91
[5.4.3] Critérios de Distribuição Anual dos Sublimites 91
[5.5.] Principais Normativos 94
[5.5.1] Leis, decretos e normas infralegais que regem o financiamento externo 94

## 06.
## Boas Práticas para Elaboração de Pleitos


[6.1.] Elementos essenciais de um bom pleito 98

[6.1.1] Diagnóstico baseado em dados 98

[6.1.2] Definição clara do problema e dos objetivos 99

[6.1.3] Coerência Interna: Lógica entre problema, soluções, produtos, resultados e impactos 100

[6.1.4] Inclusão de Indicadores de Resultado e Impacto 101

[6.1.5] Previsão de riscos e sustentabilidade 101

[6.1.6] Participação de atores e matriz de responsabilidades 102

[6.1.7] Alinhamento com planos estratégicos 103

[6.1.8] Descrição dos beneficiários/as 103

[6.1.9] Definição de componentes e ações transversais 104

[6.1.10] Lições aprendidas 105

[6.1.11] Orçamento realista e cronograma viável 106

[6.2.] Erros comuns e como evitá-los 107

[6.3.] Uso do Marco Lógico ou da Teoria da Mudança para estruturação 112

[6.4.] Matriz de Responsabilidade RACI 114

[6.5.] Contribuição do projeto às áreas estratégicas e prioridades da Administração Pública 117

[6.6.] Exemplos de pleitos bem desenhados 119

[6.6.1] Programa com temática de Segurança Pública 119

[6.6.2] Programa com temática de Mudanças Climáticas 122

## 07.
## Tema Transversais no Contexto do Financiamento Externo


| | | |
|---|---|---|
| [7.1.] | O que são temas transversais no contexto do financiamento externo? | 127 |
| [7.2.] | Temas transversais prioritários | 128 |
| [7.2.1] | Perspectiva de Gênero | 128 |
| [7.2.2] | Igualdade Racial | 128 |
| [7.2.3] | Crianças e Adolescentes | 129 |
| [7.2.4] | Povos Indígenas | 129 |
| [7.2.5] | Ambiental | 130 |
| [7.3.] | Como Integrar temas transversais ao ciclo do projeto | 130 |
| [7.3.1] | Diagnóstico | 131 |
| [7.3.2] | Formulação | 132 |
| [7.3.3] | Execução | 133 |
| [7.3.4] | Monitoramento e Avaliação | 134 |
| [7.4.] | Exemplos de aplicação transversal em projetos | 134 |


## 08.
## Projeto com Enfoque em Gênero


| | | |
|---|---|---|
| [8.1.] | Fundamentos conceituais | 140 |
| [8.2.] | Marcos legais, institucionais e normativos | 142 |
| [8.2.1] | Compromissos internacionais | 143 |

[8.2.2] Marcos nacionais recentes 145

[8.2.3] Normas e legislações nacionais relevantes para igualdade de gênero 145

[8.2.4] Marcos de planejamento nacional 146

[8.2.5] Normas Subnacionais 146

[8.2.6] Estratégias de Bancos Multilaterais e Alinhamento com o Financiamento Externo 149

[8.3.] Diferenciação de um projeto Estruturante de Gênero de um Transversal 150

[8.3.1] Projeto transversal em gênero: o que é e quando faz sentido 151

[8.3.2] Projeto Estruturante em Gênero: o que é e quando faz sentido 152

[8.3.3] Comparação Resumida: Transversal X Estruturante 153

[8.3.4] Dicas para formular Projetos de Gênero 154

[8.4.] Áreas Temáticas de Projetos Estruturantes em Gênero 157

[8.4.1] Saúde das Mulheres 158

[8.4.2] Mobilidade Segura e Livre de Violência 159

[8.4.3] Economia do Cuidado 160

[8.4.4] Autonomia Econômica e Inclusão Produtiva 161

[8.4.5] Violência contra Mulheres e Meninas 162

[8.4.6] Projetos Híbridos: Infraestrutura como Meio para Reduzir Desigualdades 163

[8.5.] Experiências Brasileiras de Projetos de Gênero 164

[8.5.1] Mulher Salvador – Salvador/BA 165

[8.5.2] NUPDEC Mulheres – Recife/PE 166

[8.5.3] Plano de Ação de Gênero
Bairro Novo do Caximba – Curitiba/PR 167

[8.5.4] Programa Operação Trabalho - Mães Guardiãs
São Paulo/SP 167

[8.5.5] Programa para Fortalecer a Igualdade de Gênero e
as Políticas de Cuidado no Brasil - Pró-Igualdade 168

[8.5.6] Programa de Infraestrutura e Desenvolvimento
Urbano de Cabo de Santo Agostinho/PE 170

[8.5.7] Programa Maracanaú Desenvolvimento Sustentável 171

[8.5.8] Programa Maceió Cidade Conectada 172

[8.5.9] Programa Integrado de Prevenção e Redução da
Violência (PReVio) 173

## 09.
## Conclusão 174

## 10.
## Apêndice

[10.1.] Glossário de Termos-Chaves 178

[10.1.1] Financiamento externo e cooperação 178

[10.1.2] Processo Cofiex 179

[10.1.3] Termos jurídicos e fiscais essenciais 181

[10.1.4] Gestão de projetos 182

[10.1.5] Temas transversais 183

[10.1.6] Outras etapas do ciclo 184

[10.1.7] Índice Alfabético Resumido 184

[10.2.] Checklist para elaboração de pleitos 188

[10.3.] QR Codes | Links Externos 191

## Lista de Figuras

**Figura 1**
Composição da Cofiex.
Fonte: MPO (2025)

**Figura 2**
Estrutura de lógica vertical de projeto.
Fonte: Material Curso MPO

**Figura 3**
Exemplo fictício de lógica vertical de projeto.
Fonte: Material Curso MPO

**Figura 4**
Fluxograma das etapas para captação de recursos internacionais.
Fonte: Elaborado pela autora, com base no MIP/2025

**Figura 5**
Segunda reunião Cofiex de 2025.
Fonte: Site: Cofiex/MPO

# Siglas e Abreviaturas

**AIIB**
Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura

**AFD**
Agência Francesa de Desenvolvimento

**BID**
Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BIRD**
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Grupo Banco Mundial

**BRICS**
Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Egito, Etiópia, Irã,Emirados Árabes Unidos e Indonésia

**CadÚnico**
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

**CAF**
banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe

**CAMEX**
Câmara de Comércio Exterior

**CAPAG**
Capacidade de pagamento

**CAUC**
Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais

**CDP**
Cadastro da Dívida Pública

**CEDAW**
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

**CIF**
Climate Investment Funds

**Cofiex**
Comissão de Financiamentos Externos

**CT&I**
Ciência, tecnologia e inovação

**FNP**
Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos

**FOCEM**
Fundo de Convergência do Mercosul

**FONPLATA**
Banco de Desenvolvimento

**FPM**
Fundo de Participação dos Municípios

**GCF**
Green Climate Fund

**GIZ**
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

**GTEC**
Grupo Técnico Permanente da Comissão de Financiamentos Externos

**IBGE**
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICMS**
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

**IFC**
Corporação Financeira Internacional – Banco Mundial

**JICA**
Agência de Cooperação Internacional do Japão

**KfW**
Banco de Desenvolvimento

**LDO**
Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LGBTQIA+**
Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexuais e outras

**MF**
Ministério da Fazenda

**MIP**
Manual para Instrução de Pleitos

**MPO**
Ministério do Planejamento e Orçamento

**MRE**
Ministério das Relações Exteriores

**NDB**
Novo Banco de Desenvolvimento

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

**ODS**
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**OE**
Objetivo Estratégico

**ONU**
Organização das Nações Unidas

**PAC**
Programa de Aceleração do Crescimento

**PAG**
Plano de Ação de Gênero

**PBL**
empréstimo baseado em políticas

**PCD**
Pessoa com Deficiência

**PFE**
Portal de Financiamento Externo

**PGFN**
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

**PLOA**
Projeto de Lei Orçamentária Anual

**PPA**
Plano Plurianual

**PReVio**
Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência

**PVL**
Pedido de Verificação de Limites e Condições

**RRF**
Regime de Recuperação Fiscal

**SADIPEM**
Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios

**SAEF**
Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros

**SAIN**
Secretaria de Assuntos Internacionais

**SCE**
Crédito Prestação de Informações de Capital Estrangeiro de Crédito Externo

**SEAID**
Secretaria de Assuntos Internacionais e de Desenvolvimento

**SE**
Secretaria Executiva

**SEPLAN**
Secretaria de Planejamento

**SIAFI**
Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

**SICONFI**
Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

**SMART**
Específico, Mensurável, Atingível, Relevante e Temporal

**SMOBI**
Secretaria Municipal de Obras e I nfraestrutura

**SNIS**
Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

**SOF**
Secretaria de Orçamento Federal

**SPE**
Secretaria de Política Econômica

**SR**
Solicitação de Revisão

**STN**
Secretaria do Tesouro Nacional

**SUDECAP**
Superintendência de Desenvolvimento da Capital

**SUFIN**
Subsecretaria de Financiamento Externo

**SUS**
Sistema Único de Saúde

**UGP**
Unidade de Gestão do Projeto

**UNESCO**
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**URBEL**
Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

**USAID**
Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

# 01. Introdução

O acesso a recursos internacionais consolidou-se como uma fonte estratégica de financiamento para programas e projetos públicos no Brasil, permitindo ampliar investimentos em áreas prioritárias, fortalecer capacidades institucionais e acelerar políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, à equidade social e à inovação. Estados, municípios e empresas públicas têm recorrido de forma crescente a operações de crédito externo para viabilizar projetos estruturantes que demandam volume de recursos, horizonte de médio e longo prazo e elevado grau de coordenação institucional.

Ao mesmo tempo, a captação de financiamento externo envolve um conjunto complexo de etapas técnicas, normativas e decisórias, que exigem planejamento, articulação interinstitucional e conhecimento específico sobre procedimentos, critérios de avaliação e responsabilidades dos diferentes atores envolvidos. Nesse contexto, a correta formulação de pleitos, o entendimento do funcionamento da Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex) e a adequada utilização do Portal de Financiamento Externo (PFE) tornam-se elementos centrais para o avanço das operações.

Este Guia foi elaborado com o objetivo de tornar esse processo mais claro e executável para gestoras e gestores públicos que atuam na formulação, análise, decisão ou acompanhamento de operações de crédito externo. A publicação reúne orientações técnicas, metodológicas e operacionais baseadas nas normativas vigentes e em experiências reais de preparação e implementação de projetos no setor público brasileiro.

O guia é resultado de uma parceria institucional entre o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID), e o CAF - banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe. A SEAID coordena a política de financiamento externo do setor público federal e atua como Secretaria-Executiva da Cofiex, avaliando pleitos e conduzindo o relacionamento institucional com bancos e organismos internacionais de desenvolvimento. O CAF contribuiu com expertise técnica, metodologias e boas práticas na estruturação de projetos, no financiamento externo e na integração de temas estratégicos como gênero, sustentabilidade e inclusão social.

A combinação da experiência institucional do Governo Federal com a atuação internacional do CAF permitiu a construção de um guia atualizado, alinhado às normativas nacionais e às boas práticas internacionais, com foco no apoio à tomada de decisão e na qualificação técnica de propostas.

Este Guia foi concebido como um instrumento vivo, passível de aprimoramentos periódicos em função de atualizações normativas e procedimentais, evoluções de sistemas e critérios e aprendizados acumulados na preparação de operações. Por isso, recomenda-se que sua utilização seja acompanhada da verificação das orientações vigentes aplicáveis ao momento de elaboração e submissão do pleito.

O guia é destinado a gestoras e gestores públicos, equipes de planejamento e execução de programas,

profissionais de órgãos e entidades do setor público e demais atores envolvidos na estruturação, submissão e acompanhamento de pleitos no âmbito da Cofiex. Seu conteúdo abrange desde conceitos fundamentais e bases normativas do financiamento externo, até fluxos institucionais, critérios de avaliação, boas práticas de formulação de projetos e exemplos aplicados.

A estrutura do documento permite leitura sequencial ou consulta por temas, conforme a necessidade do usuário. Os capítulos iniciais apresentam o contexto conceitual e institucional do financiamento externo e o funcionamento da Cofiex. Em seguida, o guia detalha o ciclo da operação, critérios de análise e pontuação, boas práticas para elaboração de pleitos e a incorporação de temas estratégicos como gênero, sustentabilidade ambiental e inclusão social. Os capítulos finais reúnem um glossário de termos essenciais e um instrumento de verificação para apoiar a revisão das propostas.

Organizado de forma modular e orientada à aplicação prática, este guia busca reduzir incertezas ao longo do processo, fortalecer a qualidade técnica e a coerência estratégica e ampliar o potencial de impacto dos projetos públicos financiados com recursos internacionais.

# 02. Contextualização

## [2.1.] O que é Financiamento Externo?

Financiamento externo é a captação de recursos financeiros junto a bancos de desenvolvimento, organismos internacionais e fundos multilaterais para apoiar a execução de programas e projetos no Brasil. Esses recursos podem ser:

- → Reembolsáveis – operações de crédito (empréstimos), com prazos e condições de pagamento previamente definidos;
- → Não reembolsáveis – doações ou contribuições financeiras, geralmente voltadas para estudos, cooperação técnica, capacitações ou projetos-piloto.

No Brasil, esses recursos podem ser contratados diretamente pela União ou por estados, Distrito Federal, municípios e empresas estatais, desde que sejam cumpridas as regras legais e regulatórias aplicáveis.

Para estados e municípios, é obrigatória a garantia da União nas operações de crédito externo. Esse requisito aciona a atuação da Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex), instância colegiada vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, responsável por examinar e autorizar a preparação de programas e projetos que envolvam garantia da União e financiamento proveniente de organismos internacionais ou agências governamentais estrangeiras.

A partir dessa etapa, o processo começa com a apresentação do pleito no Portal de Financiamento Externo (PFE).

A proposta passa por análises técnicas e financeiras da Cofiex, conforme os procedimentos definidos pela Resolução Normativa nº 1 de 22 de novembro de 2024.

## [2.2.] Cofiex: definição, função e composição

A Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex), instância colegiada integrante da estrutura organizacional do MPO, tem como função central examinar e autorizar a preparação de programas e projetos do setor público que contem com apoio de fontes externas, sempre que envolvam:

- Garantia da União; e
- Financiamento proveniente de organismos internacionais ou agências governamentais estrangeiras.

A Cofiex atua como instância de análise e enquadramento técnico e estratégico das operações de crédito externo com garantia da União, assegurando que os pleitos apresentados pelos entes públicos estejam alinhados às políticas nacionais de planejamento, às prioridades do Governo Federal e à capacidade fiscal dos tomadores.

Assim, previamente à preparação de projetos junto a entidades financeiras internacionais, estados, municípios, órgãos federais e consórcios públicos devem pleitear autorização da Cofiex, conforme será descrito

nos Capítulos 4 e 5.

## Composição da Cofiex

A Cofiex é composta por representantes de três ministérios, Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério das Relações Exteriores (MRE), garantindo uma visão integrada de planejamento, finanças públicas e política externa:

### Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)

- Secretaria-Executiva (SE)
- Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID)
- Secretaria de Planejamento (SEPLAN)
- Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

### Ministério da Fazenda (MF)

- Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
- Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN)
- Secretaria de Política Econômica (SPE)

### Ministério das Relações Exteriores (MRE)

- Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros (SAEF)

Essa composição interministerial assegura que as decisões da Cofiex considerem de forma articulada os aspectos técnicos, fiscais, financeiros e diplomáticos de cada operação.

| **Cofiex** COMPOSIÇÃO | | |
|---|---|---|
| **Ministério do Planejamento e Orçamento** | **Ministério da Fazenda** | **Ministério das Relações Exteriores** |
| SE<br>SEAID<br>SEPLAN<br>SOF | STN<br>SAIN<br>SPE | SAEF |

*Figura 1 - Composição da Cofiex. Fonte: MPO (2025).*

## [2.3.] Diretrizes e competências da SEAID

A Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), é responsável por articular as políticas de desenvolvimento do Brasil e sua atuação em instituições financeiras internacionais, nas quais o país é membro acionista e mutuário.

Compete à SEAID direcionar recursos e ações de organismos multilaterais às prioridades nacionais, coordenar a política de financiamento externo e cooperação internacional, atuar como Secretaria-Executiva da Cofiex e representar o MPO em fóruns e mecanismos internacionais de desenvolvimento.

Também cabe à Secretaria integrar diretrizes de sustentabilidade, diversidade e gênero nas políticas de financiamento e fortalecer a capacidade técnica de gestoras e gestores públicos por meio de capacitações e apoio à estruturação de projetos.

### Principais Competências da SEAID

→ Coordenação das políticas de financiamento externo e cooperação internacional.

→ Atuação estratégica em organismos financeiros multilaterais.

→ Gestão da Cofiex e do Portal de Financiamento Externo (PFE).

→ Representação do MPO em fóruns internacionais (OCDE, G20, BRICS) e na CAMEX.

→ Análise de aportes do Brasil a organismos internacionais.

→ Integração entre PPA, LDO, PLOA e compromissos internacionais.

→ Promoção de diretrizes de sustentabilidade, diversidade e gênero.

→ Capacitação institucional de gestoras e gestores e entes federativos.

## [2.4.] Tipos de Financiamento Externo

O financiamento externo pode ser classificado de acordo com a natureza da operação e as obrigações de pagamento associadas. Os instrumentos disponíveis abrangem operações reembolsáveis (empréstimos), não reembolsáveis (doações e cooperação técnica) e fundos temáticos com objetivos estratégicos específicos.

### Empréstimos Reembolsáveis

**a) Operações de Crédito Externas Soberanas (com garantia da União) > Foco deste Guia**

As operações soberanas são o principal foco deste Guia Prático, por representarem a modalidade mais utilizada por entes subnacionais para viabilizar investimentos estruturantes no país.

Essas operações são contratadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios, suas respectivas administrações diretas, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, além das estatais não dependentes dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Destaca-se que para estados, municípios e Distrito Federal, as operações de crédito externo exigem garantia da União.

O objetivo é apoiar projetos de desenvolvimento de médio e longo prazo nas seguintes áreas prioritárias:

→ **Infraestrutura** transporte, saneamento, mobilidade urbana, energia, logística etc.

→ **Social:** saúde, educação, habitação, desenvolvimento social, gênero e inclusão.

→ **Ambiental:** mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, conservação e resiliência.

→ **Fiscal:** modernização da arrecadação, gestão orçamentária e equilíbrio financeiro.

→ **Modernização Institucional:** fortalecimento da gestão pública e transformação digital.

As operações soberanas podem assumir as seguintes modalidades:

**Empréstimo para Investimento (Project Loan):**
Financia obras, aquisição de bens e contratação de serviços para execução de um projeto específico.

**Exemplo:**

**Programa de Inclusão Social e Território de Salvador/BA (CAF, 2025)**

Empréstimo de US$ 125 milhões, o Programa beneficiará diretamente mais de 900 mil pessoas por meio de soluções de mobilidade, capacitação profissional e serviços digitais.

O objetivo é melhorar a qualidade de vida da população, reduzindo desigualdades sociais e de gênero. Entre as ações previstas, destaca-se o financiamento do primeiro sistema de teleférico de transporte urbano custeado pelo CAF no Brasil.

O Programa também contempla um amplo projeto de geração de emprego e renda, incluindo a capacitação

profissional de pelo menos 40 mil pessoas. Uma dessas iniciativas é o projeto Mulher Salvador, voltado para a promoção da autonomia financeira de mulheres em contexto de vulnerabilidade social ou violência.

**Empréstimo Baseado em Políticas (Policy-Based Loan – PBL):** Financia reformas legais, institucionais ou políticas, com desembolsos vinculados ao cumprimento de metas e indicadores pactuados. Dentro dessa modalidade, existem duas variações:

→ PBL de múltiplas parcelas (multi-tranche): desembolso em várias parcelas, cada uma condicionada ao cumprimento de reformas previamente definidas. Todas as reformas necessárias devem estar claras já na aprovação da operação, com baixa incerteza sobre seu sequenciamento.

→ PBL programático: apoia reformas em fases ao longo de três a cinco anos. Cada fase corresponde a uma operação com desembolso único, habilitada por gatilhos que permitem avançar para a etapa seguinte, oferecendo maior flexibilidade para ajustes e aprofundamento das reformas.

**Exemplo:**

**Programa de Reformas Institucionais para Competitividade e Melhoria do Ambiente de Negócios – Brasil (BID, 2024)**

PBL multi-tranche, no valor de US$ 100 milhões, conduzida em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

O Programa apoia um pacote de reformas regulatórias voltadas a fortalecer a competitividade do país, com foco na melhoria do ambiente de negócios.

A operação está estruturada em tranches vinculadas ao cumprimento de metas de política pública, especialmente relacionadas ao aumento de transparência regulatória e ao aprimoramento da eficiência dos processos normativos.

**Exemplos de organismos:** CAF, BID, Banco Mundial, FONPLATA, NDB, AFD, KfW, AIIB.

### Principais benefícios dos Empréstimos Reembolsáveis Soberanos

→ Taxas de juros mais baratas em comparação a financiamentos domésticos;

→ Prazos mais longos e carência para amortização do valor contratado;

→ Apoio técnico dos organismos internacionais na elaboração, estruturação, execução e monitoramento dos projetos.

**b) Operações de Crédito Não Soberanas (sem garantia da União)**

Contratadas por empresas estatais não dependentes ou outros entes com receitas próprias, utilizando garantias alternativas, como receitas tarifárias, transferências constitucionais (FPM, ICMS) ou ativos específicos.

**Exemplos de organismos:** CAF, IFC, BID Invest, NDB, FONPLATA.

### Cooperação Técnica Não Reembolsável

Recursos a fundo perdido, sem obrigação de reembolso, geralmente destinados a estudos, capacitação, assistência técnica, pilotos ou fortalecimento institucional. Podem ser operações isoladas ou complementares a um empréstimo reembolsável.

Diferentemente das operações de crédito externo, os recursos provenientes dessas cooperações não ingressam no caixa do ente federativo, uma vez que o organismo doador é responsável por contratar diretamente os bens e serviços necessários à execução das atividades. Todo o processo é realizado com a participação do ente público beneficiário, que acompanha desde a fase de planejamento e contratação até a execução e conclusão das ações financiadas. Os pagamentos são efetuados diretamente pelo doador aos fornecedores ou executores selecionados, também com o acompanhamento do ente beneficiário, sem que haja trânsito financeiro por suas contas públicas.

**Exemplos de organismos:** CAF, BID, Banco Mundial, JICA, GIZ;

### Contribuições Financeiras Não Reembolsáveis (Doações)

As doações internacionais, conhecidas como grants, constituem contribuições financeiras não reembolsáveis, ou seja, transferências a fundo perdido que não geram endividamento para o ente beneficiário.

Em razão dessa característica operacional, as doações internacionais não estão sujeitas à análise da Cofiex,

à verificação de limites pela STN, nem à autorização do Senado Federal. Ainda assim, as ações financiadas devem observar os princípios de transparência, controle e prestação de contas, conforme as normas nacionais aplicáveis e as exigências específicas do organismo doador.

### Fundos Temáticos e de Clima

Fontes de financiamento com foco em áreas estratégicas, como meio ambiente, transição energética, resiliência climática, conservação ambiental e integração regional. Podem oferecer recursos reembolsáveis, não reembolsáveis ou híbridos.

**Exemplos de organismos:** Fundo de Convergência do Mercosul (Focem), Green Climate Fund (GCF), Climate Investment Funds (CIF), Fundo Amazônia.

## [2.5.] Importância do financiamento externo para o desenvolvimento

Ao ampliar o volume de recursos disponíveis para investimentos públicos em contextos de restrição orçamentária, alta demanda social e necessidade de modernização do Estado, o financiamento externo desempenha um papel estratégico para o Brasil. Quando bem planejado e articulado com políticas públicas nacionais e locais, ele torna-se um instrumento catalisador de transformações estruturais de longo prazo, em três dimensões principais:

### a) Desenvolvimento sustentável

Os recursos externos permitem financiar projetos voltados à modernização da infraestrutura urbana e rural, à promoção de práticas de baixo carbono e à adaptação climática. Ao apoiar intervenções em saneamento, mobilidade, energia limpa, habitação e meio ambiente, contribuem diretamente para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e para o cumprimento de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

### b) Enfrentamento das desigualdades

Operações de financiamento externo frequentemente priorizam populações e territórios vulneráveis, com foco na redução das desigualdades regionais, sociais e de gênero. Programas desse tipo podem, por exemplo, ampliar o acesso a serviços públicos essenciais (educação, saúde, transporte) e apoiar políticas de inclusão produtiva e social. A incorporação da perspectiva de gênero nos projetos assegura maior equidade no acesso aos benefícios e fortalece a transversalidade das políticas públicas.

### c) Fortalecimento institucional

Além do financiamento de obras e serviços, os projetos apoiados por organismos internacionais costumam incluir componentes voltados à capacitação técnica, modernização da gestão pública, inovação institucional e/ou fortalecimento de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação. Isso contribui para a sustentabilidade das intervenções e melhora a capacidade

dos entes públicos de gerir políticas de forma eficiente e integrada.

## [2.6.] Mecanismos de articulação entre entes federados para acesso a recursos externos

O acesso a financiamento externo por parte de estados e municípios não ocorre de forma isolada. Ele depende de um sistema de coordenação federativa que busca garantir o equilíbrio fiscal, a observância da legislação nacional e a integração das prioridades locais às estratégias de desenvolvimento do país.

### 1. Papel da União

A União, por meio de seus órgãos centrais, exerce função de coordenação, supervisão e garantia:

→ **Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO):** responsável pela SEAID, que atua como secretaria-executiva da Cofiex, instância colegiada que avalia e autoriza os pleitos de financiamento externo.

→ **Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF):** avalia a Capacidade de Pagamento (CAPAG) e a suficiência das contragarantias; verifica o cumprimento de limites e condições.

→ **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN):** analisa juridicamente os contratos e as garantias. Além disso, representa a República

por ocasião da celebração dos instrumentos contratuais.

→ **Senado Federal:** autoriza as operações de crédito externo com base no art. 52, V e VII, da Constituição Federal.

A União também atua como garantidora dos empréstimos soberanos, assegurando aos organismos internacionais o cumprimento das obrigações financeiras assumidas por estados e municípios.

### 2. Papel dos Estados

Os estados desempenham papel duplo:

→ **Como proponentes diretos,** podem estruturar programas de financiamento externo voltados a políticas estaduais (infraestrutura, meio ambiente, saúde, educação, entre outros.

→ **Como entes articuladores,** podem apoiar municípios em projetos regionais, especialmente quando se trata de ações consorciadas (por exemplo, saneamento em regiões metropolitanas).

→ Em casos específicos, os estados podem oferecer contragarantias para operações de suas empresas estatais não dependentes, ou mesmo para municípios que integrem arranjos regionais.

### 3. Papel dos Municípios

Os municípios são os **principais beneficiários** de programas de financiamento externo voltados ao

desenvolvimento urbano, mas seu acesso é condicionado a critérios de elegibilidade já tratados no capítulo 3.1.

### 4. Articulação Institucional

A articulação entre União, estados e municípios se dá por meio de diferentes mecanismos formais e informais:

→ **Cofiex:** espaço de deliberação colegiada que reúne representantes do MPO, MF e MRE, avaliando a adequação dos pleitos.

→ **Consórcios públicos e arranjos de cooperação federativa:** previstos na Lei nº 11.107/2005, permitem que municípios se unam para apresentar pleitos de forma conjunta, aumentando escala e viabilidade financeira.

→ **Apoio técnico da União:** por meio de cartilhas, manuais e plataformas como o Portal de Financiamento Externo (PFE), que uniformizam procedimentos.

# 03. Conceitos Centrais

## [3.1.] Lógica de projetos financiados com recursos externos

Projetos financiados com recursos externos seguem uma lógica estruturada que garante clareza, coerência interna e alinhamento com prioridades estratégicas nacionais. Essa lógica, também conhecida como teoria da mudança, articula os elementos essenciais que conectam o contexto, o problema, as soluções propostas e os resultados e impactos esperados. É a base para a construção do Marco Lógico e para a definição de indicadores, metas e produtos.

A formulação parte da identificação clara da situação que se pretende transformar e avança de forma lógica até os efeitos de longo prazo, passando por entregas concretas, resultados intermediários e impactos. Essa estrutura reflete a lógica internacional de resultados adotada por organismos como CAF, BID, Banco Mundial, Fonplata, AFD e KfW.

### Etapas da Lógica de Projeto

→ **Contexto e descrição do problema:** a formulação do projeto inicia com a caracterização do contexto social, econômico e institucional da área de influência, apresentando evidências sobre a situação que se pretende transformar. A partir desse contexto, descreve-se o problema central, suas causas e consequências, com uso de dados desagregados e informações preferencialmente oficiais. O contexto deve sustentar a análise do problema e demonstrar claramente a necessidade de intervenção.

→ **Soluções propostas:** correspondem ao conjunto de ações escolhidas para enfrentar as causas identificadas no diagnóstico. Cada solução deve evidenciar como responde diretamente aos problemas e necessidades descritos e demonstrar viabilidade técnica, institucional e financeira.

→ **Resultados esperados:** expressam as mudanças observáveis decorrentes das ações e dos objetivos específicos. Representam benefícios diretos e externalidades positivas, conectando o contexto, o problema e as soluções propostas. Devem ser mensuráveis, verificáveis e monitorados por indicadores de resultado.

→ **Componentes e produto:** os componentes organizam o projeto em blocos temáticos ou funcionais. Cada componente deve ser detalhado em produtos específicos, com metas físicas que expressem as entregas previstas, além da localização das intervenções e soluções técnicas de engenharia quando aplicável. Esse detalhamento demonstra a coerência entre recursos alocados e ações planejadas e sustenta a viabilidade técnica e operacional do projeto.

→ **Objetivo Geral:** expressa a transformação estrutural esperada no longo prazo, alinhada às políticas públicas e prioridades estratégicas nacionais. Deve manter vínculo direto com o problema identificado e ser acompanhado por indicadores de impacto ou de desenvolvimento.

→ **Objetivos específicos:** representam resultados intermediários associados às ações do projeto. Devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis e realistas, articulando-se com os componentes e com os indicadores propostos. Correspondem às mudanças concretas nas condições, capacidades ou comportamentos dos beneficiários diretos e devem derivar logicamente das soluções apresentadas.

→ **Indicadores:** constituem o instrumento central para monitorar se o projeto alcança os resultados e transformações propostas. Cada indicador deve ser formulado de modo claro e mensurável, refletindo diretamente os objetivos específicos e o objetivo geral. Devem apresentar fórmula de cálculo, unidade de medida, valor da meta, linha de base e anos de referência, mantendo coerência com as áreas estratégicas da Resolução Normativa nº 1/2024. A definição dos dados a serem coletados, das fontes e da periodicidade de atualização assegura condições apropriadas para o acompanhamento futuro da execução e para verificar se as metas e os objetivos do projeto estão sendo efetivamente alcançados.

### [3.1.1] Integração com a Teoria da Mudança e o Marco Lógico

A teoria da mudança e o marco lógico organizam visualmente essa lógica. A teoria da mudança explicita a cadeia causal entre problema, produtos, resultados e impacto, enquanto o marco lógico sintetiza esses elementos em um quadro estruturado, com objetivos, indicadores, metas e pressupostos.

Essas ferramentas serão detalhadas nos capítulos posteriores, com orientações práticas e modelos para aplicação na preparação de pleitos.

A Figura 2 ilustra essa lógica passo a passo e na Figura 3 se apresenta um exemplo fictício aplicado a um projeto de trabalho e emprego com enfoque em gênero, conectando problemas, soluções e resultados de forma consistente.

| Teoria da Mudança / Lógica Vertical do Projeto | | |
|---|---|---|
| **Descrição do Problema** | Problema Geral (PG) | |
| | Problema Específico 1 (PE1) | Problema Específico 2 (PE2) |
| | Determinantes/Causas (D1) | Determinantes/Causas (D2) |
| **Soluções Propostas** | Componente (C1) e Produtos (P1) | Componente (C2) e Produtos (P2) |
| **Resultados Esperados** | Objetivo Específico (OE1) | Objetivo Específico (OE2) |
| | Indicador de Resultado (R1) | Indicador de Resultado (R2) |
| **Propósito Geral/ Mudança Desejada** | Objetivo Geral (OG) | |
| | Indicador de Impacto (I1) | Indicador de Impacto (I2) |

*Figura 2 – Estrutura de lógica vertical de projeto. Fonte: Material Curso MPO*

**TRABALHO E EMPREGO COM ENFOQUE EM GÊNERO**
(Exemplo Fictício)

**PG:** Baixa taxa de emprego formal em comunidades urbanas periféricas

**PE1:** Déficit de qualificação profissional da população

**PE2:** Dificuldades específicas das mulheres para inserção no mercado de trabalho

**D1.1:** Escassez de cursos técnicos acessíveis

**D1.2:** Baixa articulação entre formação e demanda do mercado de trabalho

**D2.1:** Sobrecarga de responsabilidades domésticas e de cuidado

**D2.2:** Discriminação de gênero em processos seletivos

**C1:** Ampliação da oferta de capacitação profissional

**P1.1:** Criação de cursos técnicos gratuitos em setores estratégicos

**P1.2:** Estabelecimento de parcerias com empresas para estágios remunerados

**C2:** Promoção da inserção laboral feminina

**P2.1:** Criação de creches comunitárias para apoio a mães trabalhadoras

**P2.2:** Campanhas de sensibilização junto a empresas para reduzir vieses de gênero em contratações

**OE1:** Melhorar a qualificação profissional da população das comunidades periféricas

**OE2:** Reduzir barreiras que afetam a empregabilidade das mulheres

**R1:** % de participantes dos cursos que ingressam em empregos formais até 1 ano após a conclusão

**R2:** % de mulheres participantes do programa inseridas em empregos formais

**OG:** Aumentar a taxa de emprego formal em comunidades urbanas

**I1:** Taxa de emprego formal na comunidade

**I2:** Diferença entre taxa formal de homens e mulheres

*Figura 3 – Exemplo fictício de lógica vertical de projeto. Fonte: Material Curso MPO*

## [3.2.] Alinhamento com Políticas Públicas

Além de atender à lógica vertical, os projetos devem estar alinhados às políticas públicas nacionais e locais, especialmente às Áreas Estratégicas (Objetivos Estratégicos do PPA da União 2024–2027), conforme exigido pela Resolução Normativa nº 1/2024.

### [3.2.1] Temas transversais

Outro elemento essencial é a integração de temas transversais, como gênero e meio ambiente, que fortalecem a consistência do projeto e ampliam seu impacto social. Projetos que incorporam indicadores sensíveis a gênero, estratégias de redução de desigualdades e ações de mitigação/adaptação climática apresentam maior aderência às áreas estratégicas e mais chances de alcançar uma maior pontuação.

## [3.3.] Critérios de elegibilidade Cofiex

Antes de iniciar a elaboração do pleito, verifique se o ente atende aos requisitos básicos definidos pela Resolução Normativa nº 1/2024 e alterações:

→ **Ente habilitado:** União, estados, municípios ou empresas estatais.

→ **População mínima:** 80 mil habitantes, ou 50 mil no caso de municípios localizados na Faixa de Fronteira[1], conforme dados oficiais do IBGE.

→ **Contrapartida:** capacidade de aportar pelo menos 20% do valor total do programa/projeto, com exceção para as modalidades de operações estabelecidas no Art. 36 da Resolução 1/2024, como projetos da União e de reestruturação de dívidas.

→ **Situação fiscal:** possuir CAPAG A ou B para operações de projetos de investimento, conforme avaliação da STN.

→ **Pré-projeto:** elaborado e cadastrado no Portal de Financiamento Externo (PFE).

→ **Regulação:** seguir os procedimentos de análise e avaliação técnica definidos pela Resolução Normativa nº 1/2024.

Caso algum requisito não seja atendido, regularize a situação antes de submeter o pleito, evitando atrasos ou indeferimentos.

1 Conforme estabelecido no art.15 da Resolução 1/2024: §4º. Para fins de promoção da integração regional, os pleitos que atenderem prioritariamente a municípios que estiverem localizados na Faixa de Fronteira, nos termos do art. 1º da Lei 6.634, de 2 de maio de 1979, e que demonstrarem potencial de incremento no intercâmbio de bens ou serviços ou do trânsito de pessoas entre o Brasil e país fronteiriço ao município receberão um ponto adicional, respeitado o máximo de dez pontos.

## [3.4.] Capacidade de pagamento (CAPAG)

A Capacidade de Pagamento (CAPAG) é um instrumento utilizado para avaliar a situação fiscal de estados, municípios e do Distrito Federal que desejam contrair novas operações de crédito com **garantia da União.** Seu objetivo é apresentar, de forma simples e transparente, se o novo endividamento representa risco para o Tesouro Nacional.

A metodologia de cálculo, definida pela Portaria Normativa MF nº 1.583/2023, considera quatro indicadores principais:

→ **Endividamento:** mede o grau de solvência do ente;

→ **Poupança Corrente:** avalia a relação entre receitas e despesas correntes;

→ **Liquidez Relativa:** analisa a situação de caixa e a capacidade de honrar compromissos de curto prazo;

→ **Qualidade da Informação Contábil e Fiscal:** avalia a qualidade da informação e a consistência dos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais.

Com base nesses indicadores, a STN atribui ao ente uma classificação de **A+ a D**, que orienta a autorização de novas operações de crédito e compõe a análise realizada pela Cofiex.

### [3.4.1] Restrições

Pleitos apresentados por entes com **CAPAG C ou D** não podem ser aprovados na Cofiex, exceto em situações específicas, como:

- → Reestruturação e recomposição de dívidas já garantidas pela União;
- → Apoio a processos de privatização, com destinação dos recursos para pagamento de dívidas preexistentes;
- → Operações no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) ou do Regime de Recuperação Fiscal (RRF);
- → Financiamento de projetos voltados à modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial.

Para operações de projetos de investimento, é necessário que o ente possua CAPAG A ou B, condição essencial para a análise.

## [3.5.] Contrapartida local

A contrapartida constitui requisito essencial para a aprovação de pleitos de operações de crédito externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes. Conforme o Art. 34 da Resolução Normativa nº 1/2024, da Cofiex, o aporte deve corresponder a, no mínimo, **20% do valor do**

**projeto ou programa**, com exceção para as modalidades de operações estabelecidas no Art. 36 da Resolução 1/2024, como projetos da União e de reestruturação de dívidas.

Essa contribuição pode ser realizada por meio de recursos financeiros ou não financeiros, tais como bens ou serviços que agreguem valor direto à execução do projeto. Nos casos em que a contrapartida seja oferecida em forma de bens (por exemplo: o terreno destinado à implantação de uma intervenção prevista no pleito) a legislação exige avaliação independente, devendo o laudo ser apresentado juntamente com a proposta.

## [3.6.] Contragarantias

As contragarantias representam garantias oferecidas pelos entes federados e, conforme o caso, entidades de sua administração indireta à União, para viabilizar a concessão de garantia federal em operações de crédito externo. Elas podem incluir transferências federais, receitas próprias e outras garantias admitidas em direito, devendo ser proporcionais ao valor total da operação e vinculadas a todas as obrigações de pagamento decorrentes do contrato de financiamento, conforme o § 2º do art. 20–A da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

O oferecimento de contragarantias pelos entes federados é formalizado por meio da Lei Autorizadora da operação de crédito, em conformidade com o Manual

para Instrução de Pleitos (MIP) do Ministério da Fazenda. No caso de estatais não dependentes, além da contragarantia oferecida pelo ente controlador, por meio de Lei Autorizadora, a empresa também deve oferecer receitas próprias em contragarantia, e a autorização para tal oferecimento deve ser dada pelo Conselho de Administração, conforme disposto no MIP.

O contrato de contragarantia vincula todas as contas correntes do ente federado associadas às receitas indicadas em lei, permitindo que, em caso de inadimplência, tais contas sejam automaticamente acionadas pela União. Esse mecanismo assegura efetividade jurídica e financeira, reforçando a proteção dos interesses dos agentes financiadores e garantindo o cumprimento das obrigações assumidas.

### Municípios

Nos Municípios, as contragarantias consistem em:

- Receitas próprias (art. 156 da Constituição);
- Recursos previstos no art. 158 da Constituição;
- Recursos do art. 159, inciso I, alíneas “b”, “d”, “e” e “f” da Constituição.

### Estados

Nos Estados, as contragarantias devem ser oferecidas na forma de:

- Receitas próprias (art. 155 da Constituição);
- Recursos previstos no art. 157 da Constituição;

→ Recursos do art. 159, incisos I, alínea “a”, e II da Constituição.

A STN é responsável por analisar a suficiência das contragarantias oferecidas durante o processo de Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), conforme estabelecido pela Portaria Normativa MF nº 1.583/2023. Esse procedimento assegura que as garantias apresentadas estejam em conformidade com as exigências legais e financeiras necessárias para a aprovação do empréstimo.

# 04. Ciclo de Financiamento Externo

O procedimento de contratação de financiamento externo segue um fluxo estruturado em etapas sucessivas, que envolvem a autorização da preparação do projeto por parte da Cofiex, a negociação das minutas contratuais, bem como análises fiscal, financeira e jurídica por parte da STN e PGFN.

Esse procedimento, conhecido como Ciclo Cofiex, tem início com a submissão do pleito de contratação à Cofiex, por meio do Portal de Financiamento Externo (PFE) e culmina com a assinatura dos contratos de empréstimo e garantia, após a aprovação de ambos pelo Senado Federal, e da autorização do Ministro da Fazenda quanto à concessão da garantia da União.

A seguir, são apresentadas as etapas que compõem o Ciclo Cofiex, de acordo com os procedimentos oficiais estabelecidos no Manual para Instrução de Pleitos (MIP)[2] o e nas normas complementares da SEAID, STN e PGFN.

2 Buscar pelo nome "Manual para Instrução de Pleitos" no campo de pesquisa, pois o documento é atualizado frequentemente.

## [4.1.] Etapas – Ciclo Cofiex

A Figura 4 apresenta, de forma resumida, o fluxo completo do procedimento de contratação de financiamento externo via Cofiex, desde a submissão do pleito no Portal de Financiamento Externo (PFE) até a assinatura dos contratos de empréstimo e garantia com a instituição financiadora.

Em seguida, cada etapa é detalhada passo a passo.

**Poder Executivo**

**01.**
**Mutuário**
Envio eletrônico do pleito
–
**Prazo:** 60 dias antes da reunião

→

**02.**
**GTEC**
Apresentação do pleito
–
**Prazo:** 40 dias antes da reunião

→

**03.**
**Cofiex**
Reunião para autorizar a preparação
–
**Produto:** Resolução Cofiex

**04.**
**BANCO**
Preparação da Operação

→

**05.**
**SEAID**
Agendamento da negociação

→

**06.**
**SEAID, STN, PGFN, Banco e Mutuário**
Negociação
–
**Produto:** Minutas Negociadas

**07.**
**STN**
Análise de todos os limites e condições
–
**Produto:** Parecer STN

→

**08.**
**PGFN**
Análise da legalidade da contratação e da concessão da garantia da União
–
**Produto:** Primeiro Parecer STN

→

**09.**
**Casa Civil da Presidência da República**
Análise jurídica
–
**Produto:** Mensagem-presidencial ao Senado

## Poder Legislativo

**10.**
**Senado Federal**
Autorização para contratação e concessão da Garantia
–
**Produto:** Resolução

Art. 52 incisos V E VIII. Da Constituição Federal dá competência EXCLUSIVA para autorizar o crédito externo e garantia ds União

## Poder Executivo

**11.**
**PGFN**
Análise sobre o preenchimento dos requisitos para concessão da garantia da União
–
**Produto:** Parecer Final para assinatura

**12.**
**Ministério da Fazenda**
Autoriza a concessão da Garantia da União, mediante celebração do contrato de contragarantia

**13.**
**PGFN**
Emissão do parecer final sobre o contrato de garantia firmado
–
**Produto:** Terceiro Parecer PGFN

**14.**
**PGFN, Banco e Mutuário**
Acordam data de assinatura dos contratos de empréstimo e garantia, após a celebração do contrato de contragarantia
–
**Produto:** Parecer Final para assinatura

**15.**
**PGFN, Banco, Mutuário**
Assinatura dos Contratos

*Figura 4 – Fluxograma das etapas para captação de recursos internacionais.*

*Fonte: Elaborado pela autora, com base no MIP/2025*

→ **Acesso ao Portal de Financiamento Externo (PFE) (https://pfe.sistema.gov.br/):** O processo de submissão do pleito de financiamento externo tem início com o acesso ao Portal de Financiamento Externo – PFE. É necessário que o proponente possua conta ativa no gov.br. Após o login com CPF, deve ser realizado um cadastro básico contendo: nome, cargo, órgão, e-mail, sexo, raça, telefone, estado e município.

→ **Preenchimento do pleito:** Com o acesso ao PFE liberado, o proponente poderá iniciar o preenchimento do pleito, seguindo as orientações dispostas em cada uma das abas do Portal e conforme os critérios estabelecidos na Cartilha de Orientação para o Preenchimento de pleitos.

→ **Validação e Envio do pleito:** Após o preenchimento completo, o pleito deve ser validado no sistema PFE, etapa em que ocorre uma verificação automática de inconsistências. Constatada a ausência de pendências, procede-se ao envio do pleito, que deve ser realizado exclusivamente pelo titular da entidade proponente (Prefeito, Governador) ou substituto oficial.

**Observação:** Na impossibilidade de envio do pleito pelo titular, este poderá ser realizado por representante legalmente autorizado, mediante apresentação de ato formal de delegação ou documento que comprove o exercício do cargo em caráter substitutivo.

→ **Reunião Técnica:** Após a submissão do pleito, a Secretaria Executiva da Cofiex convida o proponente a apresentar a proposta ao Grupo Técnico da Cofiex (GTEC) por meio de

videoconferência. Essa etapa tem como objetivo aprofundar o entendimento sobre o pleito, possibilitando uma análise técnica mais qualificada antes da análise final na Cofiex. Durante a reunião, são esclarecidos os prazos do processo e realizados apontamentos técnicos visando o aprimoramento da proposta.

→ **Revisão do pleito:** Em até cinco dias úteis após a reunião técnica, o pleito será "devolvido" via PFE com uma Solicitação de Revisão (SR). O proponente deverá realizar os ajustes solicitados e reenviar a versão final em até cinco dias úteis, também via PFE.

→ **Deliberação da Cofiex:** Com a entrega da versão final, o pleito é incluído na pauta da próxima reunião da Cofiex, que ocorre periodicamente ao longo do ano. A aprovação não é automática: os projetos concorrem entre si dentro dos limites e sublimites disponíveis para cada reunião, sendo priorizados conforme o ranking técnico estabelecido pela Cofiex. Apenas os pleitos com as melhores classificações, e dentro do limite financeiro disponível, são aprovados.

Os critérios de ranking, limites por reunião e regras de distribuição anual estão detalhados no Capítulo 5.4 - Limites e sublimites.

→ **Início da Preparação do Projeto:** Uma vez aprovado o pleito pela Cofiex e publicada a Resolução Cofiex, tem início a etapa de preparação detalhada do projeto ou programa pelo organismo financiador, em conjunto com o

mutuário. Essa fase inclui a realização de missões técnicas, aprofundamento de estudos e elaboração dos documentos necessários para a aprovação interna do financiamento no âmbito do agente financiador.

→ **Negociação:** Concluída a etapa de preparação do projeto pela instituição financiadora, esta elabora as minutas contratuais e as encaminha à SEAID/MPO, que agendará e coordenará a pré-negociação das minutas contratuais, com a participação do mutuário, STN/MF e PGFN/MF. Posteriormente, será feita a negociação das referidas minutas entre a delegação brasileira, coordenada pela SEAID, e a instituição financiadora.

→ **Análise dos Limites e Condições pela STN:** Finalizada a negociação, o mutuário deve incluir os dados da operação no Sistema SCE-Crédito (antigo ROF) e protocolar o Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), bem como a solicitação de garantia da União, por meio do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios – SADIPEM, de acordo com as orientações do MIP.

→ **Primeiro Parecer da PGFN:** Com o PVL analisado e considerado adequado pela STN, o processo segue para a PGFN/MF, que emite parecer jurídico sobre a legalidade da operação de crédito e da concessão da garantia da União. Na sequência, a PGFN encaminha o processo para o Gabinete do Ministro da Fazenda, por meio da Secretaria Executiva.

→ **Envio de Exposição de Motivos à Presidência da República:** O Ministro da Fazenda envia Exposição de Motivos relativa à operação de crédito externo à Presidência da República, que, por sua vez, encaminha Mensagem Presidencial ao Senado Federal solicitando autorização para contratação da operação de crédito externo e concessão da garantia da União, conforme previsto no art. 52, incisos V, VII e VIII da Constituição Federal.

→ **Autorização pelo Senado Federal (SF):** O SF analisa o pedido e, se aprová-lo, emite uma Resolução autorizativa da operação de crédito externa e da concessão da garantia da União.

→ **Segundo Parecer da PGFN e autorização do Ministro da Fazenda quanto à Garantia da União:** Caso o Parecer da STN ainda esteja dentro do prazo de validade[3] e no mesmo exercício financeiro[4], a PGFN emite novo parecer para fins de aprovação da concessão da garantia da União pelo Ministro da Fazenda. O processo é enviado à Secretaria Executiva do MF, que elabora uma Nota Informativa e a submete à autorização do Ministro da Fazenda.

3 Conforme Manual para Instrução de Pleitos (MIP), se o parecer da STN não estiver mais dentro do prazo de validade, nova verificação completa de limites e condições deverá ser realizada pela STN.

4 Caso tenha havido mudança de exercício financeiro, deverá passar por análise complementar nos termos da Portaria MF nº 500/2023.

→ **Assinatura dos Contratos de Empréstimo e Garantia:** Após o despacho do Ministro da Fazenda autorizando a concessão da garantia da União à operação de crédito externa, a PGFN celebra o contrato de contragarantia e comunica à instituição financeira e ao mutuário que os contratos de empréstimo e garantia estão em condições de serem assinados. A data de assinatura dos contratos é fixada de comum acordo entre a instituição financeira, o mutuário e a PGFN.

O roteiro completo do processo é descrito de forma sistematizada no **Capítulo 9** do Manual para Instrução de Pleitos (MIP)[5].

## [4.2.] Documentação necessária em cada fase

### Na submissão ao PFE – Etapas 1 a 5 do Ciclo Cofiex (item 4.1)

→ Pleito completo, devidamente preenchido conforme especificações do Anexo I da Resolução Normativa nº 1/2024;

→ Anuência formal da fonte de financiamento (manifestação de concordância do organismo internacional em analisar o projeto);

5 Buscar pelo nome "Manual para Instrução de Pleitos" no campo de pesquisa, pois o documento é atualizado frequentemente.

→ Laudo de avaliação de bens ofertados como contrapartida, quando aplicável, elaborado por avaliador independente;

→ No caso de empresas estatais não dependentes, exige-se também documentos financeiros específicos (V4.1. do Anexo I da Resolução Normativa nº 1/2024).

**Na fase de preparação do Programa/Projeto junto à instituição financeira (após aprovação na Cofiex) – Etapa 7**

→ Estudos técnicos de viabilidade e engenharia;

→ Análises de impacto ambiental e social;

→ Relatórios de viabilidade econômica e financeira;

→ Outros documentos solicitados pela instituição financeira para instruir a aprovação interna da operação e a preparação das minutas contratuais.

## [4.3.] Ferramentas e sistemas utilizados

→ Portal de Financiamento Externo (PFE): submissão, acompanhamento e comunicação oficial da Cofiex.

→ SADIPEM: envio de PVL para contratação da operação de crédito e concessão de garantia da União.

→ SCE-Crédito (Banco Central): registro de operações de crédito externo.

→ CAUC/SICONFI: comprovação de regularidade para fins de recebimento de transferências voluntárias (requisito para a concessão da garantia da União, conforme art.40, parágrafo 2, in fine, da Lei de Responsabilidade Fiscal)

→ SIAFI: registro de operações de doações e contribuições não reembolsáveis (nos termos do Decreto nº 10.794/2021).

## [4.4.] Contatos, canais de suporte

Os proponentes de pleitos de financiamento externo podem acessar diversos canais de suporte e orientação técnica ao longo do processo:

→ **Portal de Financiamento Externo (PFE):** canal digital oficial para submissão, acompanhamento e comunicação sobre o andamento do pleito.

→ **Secretaria-Executiva da Cofiex (SEAID/MPO):** apoio institucional e coordenador do processo.

→ **E-mail de contato:**
cofiex@planejamento.gov.br
seaid@planejamento.gov.br
sufin.seaid@planejamento.gov.br
(quando se tratar de agendamento de negociação).

→ **Sistema SADIPEM (STN):** responsável pela análise dos Pedidos de Verificação de Limites e Condições (PVL) e atualizações do Cadastro da Dívida Pública (CDP). Para dúvidas sobre uso, cadastro, sistema ou CDP, acesse o site do SADIPEM e clique em "Fale conosco" no menu do sistema.

→ **Instituições financeiras, STN, PGFN:** mantém contato formal com os proponentes nas fases de negociação e avaliações técnica, fiscal/financeira e jurídica.

## [4.5.] Prazos médios de tramitação

O ciclo completo, desde a submissão do pleito até a assinatura dos contratos de empréstimo e garantia, costuma levar entre **18 e 24 meses**, dependendo, essencialmente, da aprovação do pleito pela Cofiex, da agilidade no atendimento dos pleitos efetuados pela STN e PGFN ao mutuário para instrução do processo durante sua tramitação no âmbito do Ministério da Fazenda e do tempo para aprovação pelo Senado Federal.

## [4.6.] Negociação do contrato – Cofiex

Concluída a preparação do projeto e aprovada internamente pelo organismo financiador, inicia-se a etapa de negociação contratual. A instituição financeira encaminha as minutas contratuais iniciais à SEAID/MPO, que

coordena todo o processo de negociação em nome do Governo Federal, com participação da STN/MF, PGFN/MF, do próprio agente financiador e do mutuário. O objetivo é assegurar que o contrato esteja juridicamente adequado às normas brasileiras e fiel ao que foi aprovado na Resolução Cofiex.

## Documentos obrigatórios para abertura da negociação

O pedido de abertura da negociação deve vir acompanhado dos seguintes documentos:

- Minutas contratuais, com todos os anexos.
- Documento descritivo do programa ou projeto correspondente às minutas, quando houver.
- Lei autorizativa, para contratação pelos entes federativos e entidades de sua administração indireta.
- Resolução Cofiex válida[6] com valor do projeto; contrapartida; e objetivos e escopo aprovados.
- Ata do conselho de administração ou equivalente, no caso de empresas estatais não dependentes.

6 A Resolução Cofiex tem prazo de validade e é de responsabilidade do mutuário acompanhar tal prazo e pedir eventual extensão.

→ Declaração de não enquadramento em processo de desestatização, quando se tratar de empresa estatal.

A lei autorizativa (modelo disponível no MIP), deve conter, no mínimo:

→ nome do programa ou projeto;

→ valor máximo a ser contratado (na moeda da operação);

→ indicação sobre a existência ou não de garantia da União;

→ oferecimento das contragarantias à União, quando se tratar de operação com garantia;

→ indicação da instituição financeira.

## Atores participantes do processo de pré-negociação e negociação

→ Mutuário
(gestores e equipe jurídica/administrativa).

→ Ente federativo, quando oferecer contragarantias à União em operação a ser contratada por entidade da administração indireta.

→ Instituição financiadora
(apenas na negociação final).

→ SEAID/MPO.

→ STN/MF.

→ PGFN/MF.

Nos casos de financiamento de projetos públicos, compete à SEAID a coordenação do processo de pré-negociação, o qual será realizado com a participação apenas da delegação brasileira, composta pelo Mutuário, pela PGFN, pela STN e pelo MPO. A fase de negociação subsequente será conduzida sob a coordenação da instituição financeira, com a participação da delegação brasileira.

## Como a negociação ocorre

O processo é dividido em duas fases distintas, com papéis claramente separados:

### Pré-negociação (fase interna do Governo Federal)

- → coordenada pela SEAID/MPO;
- → envolve SEAID, STN, PGFN e o mutuário;
- → o banco NÃO participa desta etapa;
- → todas as cláusulas das minutas contratuais são analisadas tecnicamente e juridicamente;
- → a SEAID agenda as reuniões, coordena a discussão e consolida os comentários da delegação brasileira;
- → ao final, a SEAID envia à instituição financiadora as minutas contratuais pré-negociadas, já com os comentários consolidados, para que o banco possa se preparar para a negociação.

Essa etapa é crucial para identificar conflitos com legislação nacional, com o arranjo institucional e com o escopo aprovado pela Cofiex.

### Negociação final (fase com o agente financiador)

→ reunião formal entre a delegação brasileira e a instituição financeira;

→ negociação conduzida pela própria instituição financeira;

→ discute-se ponto a ponto o texto das minutas;

→ ajusta-se o contrato final, que seguirá para pareceres jurídicos e aprovação formal.

Organismos financeiros como CAF, BID, BIRD, AFD, FONPLATA e NDB utilizam conjuntos de cláusulas padronizadas previamente negociadas com o Governo Federal, reduzindo atritos e acelerando a negociação, embora cada operação exija ajustes específicos.

### Da assinatura dos contratos de empréstimo e garantia

→ o mutuário e a instituição financeira assinam o contrato de empréstimo;

→ a PGFN emite parecer jurídico e assina o contrato de garantia em nome da União.

Negociar não é apenas discutir termos financeiros, é garantir segurança jurídica, viabilidade prática do projeto e coerência com a decisão da Cofiex. Uma negociação bem conduzida reduz aditivos, atrasos, contingências legais e riscos fiscais.

## [4.7.] Acompanhamento da Execução dos Projetos

Durante a execução de projetos financiados com recursos externos, podem ser necessárias alterações formais no contrato de empréstimo, como prorrogação do prazo de desembolso, remanejamento de valores do quadro de gastos ou ajustes técnicos no desenho original. Essas alterações exigem análise e manifestação do Governo Federal e, conforme o caso, deliberação da Cofiex.

A SEAID, por meio da Subsecretaria de Financiamento Externo (SUFIN), exerce a função institucional de acompanhar a tramitação e a execução dos programas e projetos aprovados pela Cofiex, através de informações prestadas periodicamente pelos mutuários, conforme estabelece o Art. 31, inciso VI, do Decreto nº 11.353/2023.

Esse acompanhamento é essencial para garantir aderência ao escopo aprovado, identificar riscos precocemente e subsidiar decisões sobre eventuais ajustes durante a execução.

### O que compete ao GTEC na fase de execução (Art. 17 da Resolução Cofiex nº 2/2025)

O GTEC tem como principal função avaliar pedidos relativos à execução, especificamente:

- → alterações de aspectos técnicos de projetos ou programas em execução;
- → prorrogações de prazo de desembolso;
- → cancelamentos de saldos de operações de crédito externo.

Tais alterações deverão ser examinadas pelo GTEC-Execução, exceto nos casos previstos no Regimento em que a decisão cabe ao Presidente da Cofiex.

### Alterações autorizadas diretamente pelo Presidente da Cofiex

Conforme Art. 6º, inciso V, e Art. 13, §2º, podem ser aprovadas sem passar pela reunião da Cofiex:

- → Alteração de nome do projeto
- → Alteração de moeda de financiamento
- → Alteração de contrapartida
- → Alteração de instituição financeira – desde que NÃO aumente o valor da operação convertida para reais.
- → Prorrogação da validade da Resolução Cofiex – por até 12 meses, a partir da data final da resolução.

Essas decisões aceleram ajustes formais que não alteram escopo, custo ou desenho aprovado.

## Principais tipos de solicitações analisadas pelo GTEC–Execução

- prorrogação do prazo de desembolso e/ou execução;
- remanejamento de valores entre componentes do quadro de custos;
- ajuste de metas e produtos;
- revisão de arranjos institucionais;
- revisão de soluções técnicas;
- adequações decorrentes de riscos, atrasos, salvaguardas ambientais e sociais;
- cancelamento de saldo não desembolsado.

Em termos simples, toda mudança que afete o conteúdo técnico do Contrato de Empréstimo requer análise do GTEC.

## O que o GTEC avalia em cada solicitação

- consistência técnica da justificativa;
- compatibilidade com o escopo aprovado pela Cofiex;
- impacto no cronograma e nos resultados;
- aderência às normas da instituição financeira;
- situação de execução física e financeira;
- cumprimento de salvaguardas sociais, ambientais e de gênero.

## Demais atores governamentais envolvidos no pós-GTEC Execução

Após a manifestação do GTEC, outros órgãos analisam e formalizam o pedido:

**1. SEAID/MPO**

→ coordena todo o fluxo;

→ prepara a pauta do GTEC;

→ consolida recomendações;

→ orienta mutuários e instituição financeira.

**2. STN/MF**

→ analisa impactos fiscais, limites e condições do contrato;

→ decide sobre prorrogações ou ajustes que tenham reflexos na dívida pública;

→ valida remanejamentos financeiros sem alteração técnica.

**3. PGFN/MF**

→ avalia conformidade legal de aditivos contratuais e emite parecer jurídico;

→ assina os instrumentos contratuais representando a União (garantidora);

**4. Organismo Financiador**

→ analisa tecnicamente o pedido;

→ prepara e formaliza aditivos contratuais ou cancelamentos.

**5. Mutuário (estado, DF, município ou órgão federal)**

→ elabora a justificativa técnica e documentos de suporte;

→ confirma impactos no arranjo institucional;

→ assina o aditivo contratual.

**Exceção prática: pedidos exclusivamente financeiros**

Alterações que não alterem o escopo ou os objetivos do projeto tramitarão apenas pela STN e PGFN, sem passar pela Cofiex, como:

→ reprogramações menores de desembolso;

→ ajustes financeiros marginais sem impacto técnico.

# 05. Elaboração de Pleitos

## [5.1.] Estrutura Padrão do Pleito no PFE

O Pleito de Projeto/Programa a ser apresentado no Portal de Financiamento Externo (PFE) deve cumprir com a seguinte estrutura padronizada:

### 1. PROJETO

**1.1 Identificação**
1.1.1 Nome do Projeto
1.1.2 Nome abreviado do projeto
1.1.3 Tipo de operação
1.1.4 Proponente

**1.2 Justificativa**
1.2.1 Contexto
1.2.2 Descrição do Problema
1.2.3 Soluções Propostas
1.2.4 Resultados Esperados

**1.3 1.3 Objetivos**
1.3.1 Descrição
1.3.2 Objetivo Geral
1.3.3 Objetivos Específicos

**1.4 Indicadores**
1.4.1 Nome do Indicador
1.4.2 Descrição do Indicador
1.4.3 Meta

**1.5 Componentes, subcomponentes e produtos**
1.5.1 Nome do componente;
1.5.2 Descrição do componente;
1.5.3 Moeda;
1.5.4 Valor estimado;
1.5.5 Descrição de subcomponentes e produtos;

**1.6 Beneficiários**
1.6.1 Descrição

**1.7 Anexos**

### 2. ÁREAS ESTRATÉGICAS

**2.1 Descrição**

**2.2 Anexos**

### 3. GESTÃO

**3.1 Arranjo Institucional**
3.1.1 Descrição do arranjo institucional
3.1.2 Órgãos executores
3.1.3 Estrutura operacional
3.1.4 Matriz de responsabilidades

**3.2 Operacionalização e Manutenção**
3.2.1 Descrição

**3.3 Planejamento Estratégico**
3.3.1 Enquadramento no planejamento
3.3.2 Anexos

## 4. RISCOS

4.3.1 Identificação do risco
4.3.2 Descrição do risco
4.3.3 Probabilidade
4.3.4 Impacto
4.3.5 Ações de prevenção ou mitigação
4.3.6 Anexos

## 5. FINANCIAMENTO

**5.1 Cronograma de desembolso**
5.1.1 Prazo de desembolso
5.1.2 Tabela de cronograma de desembolso

**5.2 Condições financeiras da operação: incluir um novo financiamento para cada fonte de crédito externo**
5.2.1 Fonte
5.2.2 Moeda da fonte
5.2.3 Valor do Financiamento
5.2.4 Contrapartida financeira
5.2.5 Taxa de câmbio
5.2.6 Valor do financiamento (USD)
5.2.7 Contrapartida financeira (USD)
5.2.8 Carência
5.2.9 Amortização
5.2.10 Prazo total
5.2.11 Juros aplicáveis
5.2.12 Periodicidade dos pagamentos de juros
5.2.13 Periodicidade dos pagamentos de amortização
5.2.14 Comissão de compromisso
5.2.15 Comissão de avaliação
5.2.16 Taxa de abertura
5.2.17 Demais encargos e comissões
5.2.18 Outras informações

**5.3 Contragarantias**
5.3.1 Descrição

**5.4 Anexos**

## 6. AÇÕES PREPARATÓRIAS

**6.1 Ações Preparatórias**

**6.2 Anexos**

## 7. CONTATOS

As orientações para o correto preenchimento de cada seção estão detalhadas na Cartilha de Orientação para o Preenchimento de Pleitos, disponível no site da Cofiex/MPO (https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/Cofiex).

É fundamental que todas as informações exigidas sejam preenchidas com rigor, conforme as instruções estabelecidas. O não atendimento a esses requisitos pode resultar **na desclassificação do pleito já na etapa de Análise Técnica**, que possui caráter eliminatório. Assim, a atenção aos detalhes e a completude das informações são determinantes para a admissibilidade da proposta e sua análise no âmbito das Áreas Estratégicas.

## [5.2.] Critérios de avaliação usados pela Cofiex

O pleito será avaliado com base nos critérios estabelecido na Resolução Normativa nº 1/2024, aplicáveis a União[7], estados, municípios, Distrito Federal e empresas estatais:

7 Conforme inciso II do art. 10 da Resolução 1/2024, os pleitos da União serão analisados tecnicamente e serão avaliados somente quanto à adequação às áreas estratégicas, portanto não passam por análise da STN e do IDH.

## Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

| Capacidade de pagamento (CAPAG) | Trajetória de endividamento |
|---|---|
| CAPAG A+ → 2 pontos<br>CAPAG A → 1,5 ponto<br>CAPAG B+ → 1 ponto<br>CAPAG B → 0,5 ponto | Até 1 ponto |

+

## Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID/MPO)

| Adequação às áreas estratégicas (Objetivos Estratégicos do PPA da União 2024–2027) | Índice de Desenvolvimento Humano IDH/PNUD | Análise Técnica do Pleito |
|---|---|---|
| Até 10 pontos | Até 2 pontos | Eliminatória não classificatório |

=

**15 pontos**
**(CAPAG + trajetória de endividamento + IDH + áreas estratégicas)**

Embora a Análise Técnica da SEAID não tenha caráter classificatório, mas sim eliminatório, a clareza e consistência das informações apresentadas no pleito são determinantes para o seu entendimento e avaliação.

Durante a análise, a SEAID verificará se o pleito apresenta, de forma completa e objetiva, os seguintes elementos:

→ **Desenho do Projeto:** identificação do problema, soluções propostas e resultados esperados, objetivos, indicadores, componentes/subcomponentes/produtos e beneficiários;

→ **Gestão:** arranjo institucional, operacionalização e compatibilidade com prioridades estratégicas;

→ **Gerenciamento de Riscos:** identificação dos riscos e respectivas medidas de mitigação;

→ **Financiamento:** cronograma de desembolso, fontes de recursos e condições financeiras da operação;

→ **Ações Preparatórias:** etapas já realizadas e documentos comprobatórios.

O não atendimento a qualquer um desses requisitos pode resultar na reprovação do pleito, conforme os critérios obrigatórios definidos na Resolução Normativa nº 1/2024.

## [5.3.] Áreas estratégicas: objetivos estratégicos do PPA da união

As Áreas Estratégicas constantes no Anexo II da Resolução Normativa nº 1, de 22 de novembro de 2024 e na Tabela 1, correspondem exatamente aos **Objetivos Estratégicos do PPA da União 2024–2027.** O alinhamento do pleito a essas áreas é fundamental para sua aprovação.

Na seção 2 do pleito, os proponentes devem identificar claramente quais áreas estratégicas serão impactadas pelo programa ou projeto e descrever de forma objetiva como a iniciativa contribuirá para promover avanços nessas áreas. É importante também apontar, se for o caso, se o programa ou projeto é exclusivamente destinado ao atendimento de uma ou mais das prioridades da Administração Pública.

Após a validação da Análise Técnica (Eliminatória – não classificatório), o pleito será avaliado quanto ao nível de adequação e impacto em relação a **cada** Área Estratégica indicada e, verificado o enquadramento, recebe uma classificação de **A a E**, com pontuação de 5 a 0,5, respectivamente, conforme os critérios abaixo:

- → Alinhamento com os objetivos, indicadores e metas das áreas estratégicas;
- → Compatibilidade entre os recursos destinados e os objetivos da área estratégica;
- → Viabilidade do alcance das metas propostas;

→ Relação entre o valor do projeto, o público-alvo e as metas planejadas;

→ Emprego de soluções eficientes para atingir os objetivos.

O somatório do nível de adequação e impacto para todas as Áreas Estratégicas avaliadas pode atingir até 10 pontos.

**Bônus de pontuação:**

→ Pleitos com recursos integralmente direcionados a uma ou mais das prioridades do PPA 2024–2027, de acordo com o Art. 15, § 3º, da Resolução Normativa nº 1/2024, recebem 1 ponto adicional, respeitando o limite máximo de 10 pontos, quando enquadrados em uma das seguintes prioridades nacionais:

I - Combate à fome e redução das desigualdades;

II - Educação básica;

III - Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda;

IV - Saúde: atenção primária e especializada;

V - Novo Plano de Aceleração do Crescimento;

VI - Combate ao desmatamento; e

VII - Enfrentamento à emergência climática.

→ Pleitos que atenderem prioritariamente municípios da Faixa de Fronteira e demonstrarem potencial de integração regional também recebem 1 ponto adicional.

As áreas estratégicas para enquadramento dos pleitos correspondem aos seguintes Objetivos Estratégicos do Plano Plurianual 2024–2027 (Áreas Estratégicas do Anexo II da Resolução Normativa nº 1/2024):

- → Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome e beneficiando as pessoas em condição de vulnerabilidade social
- → Ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)
- → Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes
- → Ampliar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior preparando cidadãos e cidadãs para lidar com os desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação tecnológica
- → Fortalecer a economia criativa, a memória e a diversidade cultural, valorizando a arte e a cultura popular em todas suas formas de expressão
- → Promover os direitos humanos como instrumento de inclusão social e proteção de pessoas e grupos vítimas de injustiças e opressões
- → Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência

→ Promover os direitos dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, assegurando vida digna e cidadania com a valorização da sua cultura, tradições, modos de vida e conhecimentos

→ Combater o racismo e promover a igualdade racial de modo estruturante e transversal

→ Assegurar proteção previdenciária a todas as formas de ocupação, de emprego e de relações de trabalho, com sustentabilidade financeira

→ Incentivar a transição para cidades criativas e sustentáveis, com investimentos integrados em mobilidade, habitação, saneamento básico, equipamentos sociais e infraestrutura

→ Fortalecer a segurança pública cidadã e integrada, articulando prevenção e uso qualificado da ação policial

→ Ampliar o acesso ao esporte e às atividades físicas, com foco na formação, no desenvolvimento e na qualidade de vida

→ Conservar, restaurar e usar de forma sustentável o meio ambiente

→ Ampliar as capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e adaptação às mudanças climáticas

→ Fortalecer a agricultura familiar, o agronegócio sustentável, a pesca e a aquicultura

→ Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia

→ Ampliar a produtividade e a competitividade da economia com o fortalecimento dos encadeamentos produtivos e a melhoria do ambiente de negócios

→ Ampliar o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação para o fortalecimento do Sistema Nacional de CT&I, a cooperação Estado institutos de pesquisa-empresas e a cooperação internacional para superação de desafios tecnológicos e ampliação da capacidade de inovação

→ Ampliar a geração de oportunidades dignas de trabalho e emprego com a inserção produtiva dos mais pobres

→ Garantir a segurança energética do país, com expansão de fontes limpas e renováveis e a maior eficiência energética

→ Promover a transformação digital da economia, a inclusão digital e a disseminação da internet de alta velocidade

→ Promover maior eficiência logística com a valorização dos modais aeroviário, ferroviário, hidroviário e de navegação de cabotagem

→ Ampliar a atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras

→ Ampliar a segurança hídrica para garantir os usos múltiplos da água, priorizando a eficiência e o uso racional

→ Ampliar a qualidade e o valor agregado dos serviços, com destaque para o turismo

→ Reduzir as desigualdades regionais com maior equidade de oportunidades

→ Promover o setor mineral com atenção às oportunidades da fronteira tecnológica, garantindo sustentabilidade, segurança e permanência das condições locais de emprego e renda

→ Ampliar a democracia participativa, a transparência e o controle social

→ Promover a ampliação e o contínuo aperfeiçoamento das capacidades estatais com o fim de prestar serviços públicos de qualidade para a população, com o fortalecimento da cooperação federativa, para maior coesão nacional

→ Intensificar a transformação digital nos três níveis de governo para ampliar a agilidade e a capacidade de entrega de resultados à população

→ Atuar na defesa da soberania, do território nacional e dos interesses nacionais

→ Promover a cooperação internacional e o desenvolvimento regional integrado

→ Assegurar um regime fiscal e tributário com credibilidade, previsibilidade e sustentabilidade, que promova maior justiça social e ampliação de investimentos

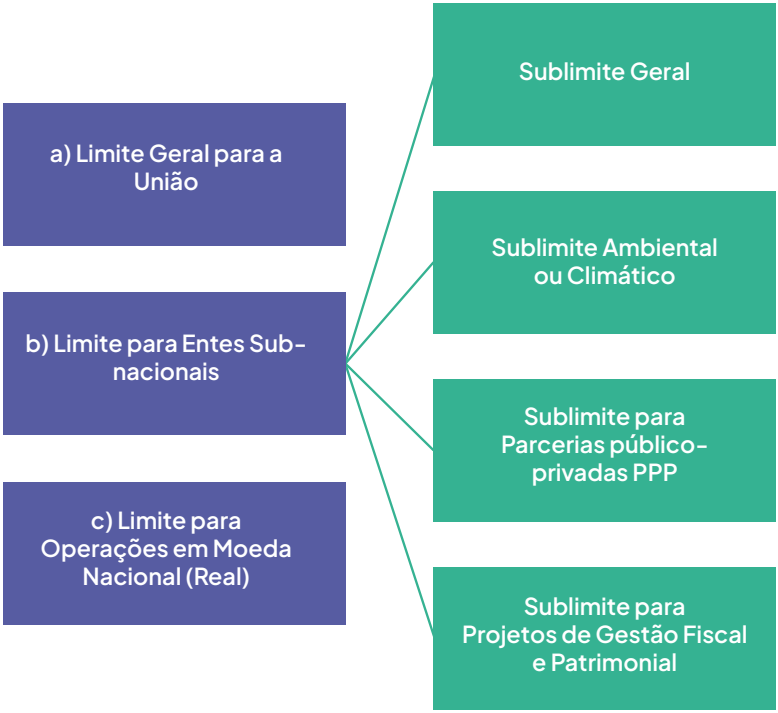
→ Aperfeiçoar o sistema de justiça para ampliação do acesso e exercício de direitos

## [5.4.] Limites e sublimites

Os limites para operações com financiamento externo são definidos anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e divulgados no site da Cofiex no primeiro trimestre de cada exercício financeiro.

### [5.4.1] Estrutura de Limites e Sublimites

Os limites são estabelecidos em duas categorias principais, de acordo com o tipo de ente público e a natureza da operação:



**a) Limite geral para a União** – Abrange a administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes da União.

**Observação:** Projetos de Empresas Públicas Federais (EPFs) não concorrem pelo limite.

**b) Limite geral para entes subnacionais:** Compreende estados, Distrito Federal e municípios, incluindo suas administrações diretas, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e não dependentes.

Dentro desse limite geral para entes subnacionais, são definidos sublimites específicos, com destinações e critérios próprios:

→ **Sublimite Geral:** corresponde ao montante disponível para operações gerais dos entes subnacionais que não se enquadram nos demais sublimites.

→ **Sublimite Ambiental ou Climático:** Destinado a projetos ou programas com recursos integralmente voltados para iniciativas ambientais ou climáticas, conforme critérios definidos na Portaria MPO-SEAID/MPO nº 220, de 5 de julho de 2024.

→ **Sublimite para Parcerias Público-Privadas (PPP):** Voltado a programas que financiem aportes e/ou garantam contraprestações pecuniárias do parceiro público ao parceiro privado, nos termos da Lei nº 11.079/2004.

→ **Sublimite para projetos de Gestão Fiscal e Patrimonial:** Direcionado a investimentos volta-

dos à melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial.

**Observação:** projetos que não concorrem pelos limites:

Projetos de entes da Federação em Regime de Recuperação Fiscal e cuja operação de crédito esteja prevista em Plano de Recuperação Fiscal vigente não concorrem pelo limite.

Operações de crédito que se destinem à reestruturação e recomposição do principal de dívidas de estados, Distrito Federal e municípios, da sua administração direta, de suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, não concorrerão com os demais pleitos e não consumirão o limite para operações com financiamento externo.

**Caso o limite anual de qualquer sublimite seja atingido, apenas os pleitos melhor classificados dentro desse sublimite serão aprovados até o esgotamento do valor disponível. Os pleitos que, mesmo elegíveis, não alcançarem pontuação suficiente para aprovação dentro do sublimite passarão então a concorrer no Sublimite Geral para entes subnacionais, observada a disponibilidade e o ranqueamento geral.**

**c) Limite específico para operações em moeda nacional (Real):** Abrange projetos e programas do setor público de estados, Distrito Federal e municípios financiados exclusivamente em moeda nacional.

## Dica Prática

Estratégia para Aproveitar os Sublimites Específicos

As **primeiras reuniões da Cofiex de cada ano representam uma excelente oportunidade para aprovação de Pleitos** enquadrados nos sublimites específicos, como o ambiental e climático, de PPP e de gestão fiscal e patrimonial.

**Nesses períodos, os recursos disponíveis são mais amplos e a concorrência tende a ser menor** do que no Sublimite Geral para entes subnacionais, que é dividido entre todas as reuniões do exercício.

→ Assim, submeter pleitos bem estruturados nas primeiras reuniões Cofiex do ano pode aumentar significativamente as chances de aprovação dentro desses sublimites prioritários.

### [5.4.2] Regras Operacionais para Submissão de Pleitos nos Limites e Sublimites

**Para cada limite ou sublimite,** cada proponente, seja estado, Distrito Federal, município ou empresa estatal, **poderá ter no máximo um pleito** incluído na pauta de cada reunião da Cofiex, sendo considerado o pleito com data de envio mais recente.

Pleitos de operações destinadas à reestruturação ou à recomposição do principal de dívidas não consomem o limite, assim como pleitos referentes a operações no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

### [5.4.3] Critérios de Distribuição Anual dos Sublimites

O Sublimite Geral para entes subnacionais é distribuído proporcionalmente entre as reuniões da Cofiex ao longo

do exercício financeiro, de modo a garantir maior previsibilidade e equilíbrio regional na análise dos pleitos. Essa distribuição periódica permite que diferentes entes federativos tenham oportunidades equitativas de acesso ao limite durante o ano.

Os demais limites e sublimites são definidos de forma global para todo o exercício financeiro, ou seja, o valor anual estabelecido abrange todas as reuniões ordinárias e extraordinárias da Cofiex no ano vigente. Essa sistemática assegura estabilidade na gestão dos tetos de endividamento externo e previsibilidade no planejamento das operações financiadas.

As reuniões da Cofiex ocorrem trimestralmente, geralmente nos meses de março, junho, setembro e dezembro. Nessas reuniões, a Comissão delibera sobre os pleitos apresentados dentro dos prazos de submissão definidos para cada pauta, conforme cronograma publicado no site do MPO/Cofiex.

A seguir, apresenta-se um exemplo extraído do site oficial da Cofiex, referente à 180ª Reunião, realizada em 18/06/2025, que ilustra a forma como são divulgados os limites, prazos e pautas de cada reunião:

## 180ª Reunião da Cofiex: 18/06/2025

- Data final para recebimento de pleitos: 13/04/2025
- Convocatória para Reunião Pré-Cofiex: 14/05/2025
- Reunião Pré-Cofiex: 11/06/2025
- Limites previstos para a Reunião:

  Subnacionais (Geral): US$ 701.600.000

  Subnacionais (PPPs): US$ 400.000.000 (Para todo ano)

  Subnacionais (Ambiental e Climático) US$ 397.539.337 (Para todo ano)

  Subnacionais (Fiscais): US$ 600.000.000 (Para todo ano)

  Subnacionais (Operações em R$) R$ 2.400.000.000 (Para todo ano)

  Federais: US$ 3.700.000.000 (Para todo ano)
- Pauta da Reunião Pré-Cofiex
- Pauta da Reunião Cofiex
- Resultado da Reunião Cofiex
- Boletim Informativo

*Figura 5 – Segunda reunião Cofiex de 2025. Fonte: Site: Cofiex/MPO*

# [5.5.] Principais Normativos

## [5.5.1] Leis, decretos e normas infralegais que regem o financiamento externo

**Marco legal para preparação e aprovação dos Pleitos pela Cofiex**

→ Resolução Normativa nº 1, de 22 de novembro de 2024 - Texto Consolidado – Principal normativo aplicável à elaboração e tramitação de pleitos, pois estabelece as regras, etapas e critérios para o exame e a autorização, pela Cofiex, da preparação de projetos e programas do setor público com apoio financeiro de fontes externas.

→ Portaria MPO-SEAID /MPO nº 220, de 5 de julho de 2024 - Projetos/Programas ambientais ou climáticos - Define regras específicas para apresentação de pleitos cujo financiamento seja integralmente destinado a objetivos ambientais ou climáticos.

**Normativos relacionados**

→ Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024 – Institui o Plano Plurianual da União para 2024 a 2027, referência para alinhamento estratégico de políticas e iniciativas públicas.

→ Decreto nº 9.075, de 6 de junho de 2017 - Dispõe sobre a composição e as competências da Cofiex, definindo seu papel no exame e autorização para preparação de projetos com fontes externas.

→ Decreto nº 11.448, de 21 de março de 2023 - Altera o Decreto nº 9.075, de 2017, atualizando aspectos da organização e competências relacionadas à Cofiex.

→ Resolução Cofiex/MPO nº 2, de 3 de abril de 2025 - Regimento Interno Cofiex/GTEC - Aprova o Regimento Interno da Cofiex e disciplina o funcionamento do GTEC, detalhando a dinâmica de análise e deliberação.

**Trâmites para operação de crédito externo**

→ Manual para Instrução de Pleitos (MIP) – Estabelece procedimentos e documentação para pedidos de verificação de limites e condições para contratação de operações de crédito por estados, municípios e empresas estatais, com ou sem garantia da União, devendo-se consultar a edição vigente.

→ Decreto Lei nº 1.312, de 1974. Autoriza a concessão de garantia do Tesouro Nacional e a contratação de crédito no exterior, inclusive em apoio a financiamentos de entes subnacionais e entidades públicas.

→ Decreto Lei nº 147, de 1967. Define atribuições da PGFN, incluindo exame de legalidade de contratos e instrumentos da Fazenda Nacional, com repercussões em operações de dívida e crédito externo.

→ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece regras fiscais e condicionantes para contratação de operações de crédito e sustentabilidade fiscal dos entes.

→ Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001. Dispõe sobre operações de crédito interno e externo de estados, Distrito Federal e municípios, incluindo limites, condições e autorizações.

→ Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007. Define limites globais para operações de crédito da União e estabelece limites e condições para concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo.

→ Portaria Normativa MF nº 500, de 2023. Regulamenta prazos de validade e procedimentos relacionados à verificação de limites e condições para contratação de operações de crédito, no âmbito do art. 32 da LRF e normas correlatas.

→ Portaria Normativa MF nº 1.583, de 2023. Define critérios para análise de capacidade de pagamento, suficiência de contragarantias, custo das operações e concessão de garantias da União.

# 06.
# Boas Práticas para Elaboração de Pleitos

## [6.1.] Elementos essenciais de um bom pleito

A formulação de um pleito de financiamento externo deve seguir uma lógica clara, coerente e fundamentada, garantindo que cada etapa esteja alinhada tanto às áreas estratégicas nacionais quanto ao planejamento estratégico local do proponente. Um pleito bem estruturado aumenta as chances de aprovação na Cofiex e facilita o entendimento por parte dos organismos financiadores. Para alcançar esse padrão de qualidade, recomenda-se a adoção das onze boas práticas na formulação de pleitos a seguir:

### [6.1.1] Diagnóstico baseado em dados

O diagnóstico é a base de todo projeto e deve retratar com precisão a situação-problema.

O pleito deve utilizar **dados atualizados, confiáveis e verificáveis,** preferencialmente de fontes oficiais ou reconhecidas (IBGE, SNIS, CadÚnico, MapBiomas, secretarias estaduais e municipais).

As informações devem combinar **dados quantitativos e qualitativos**, dimensionando a gravidade do problema e contextualizando-o no cenário local e regional, com seus impactos sociais, econômicos, ambientais e institucionais.

No caso de programas ou projetos que tenham ações com recortes populacionais específicos, é fundamental incluir no pleito:

→ dados populacionais desagregados por sexo e faixa etária;

→ indicadores desagregados por grupos afetados/relacionados ao problema.;

→ identificação de instituições responsáveis por políticas de proteção e promoção da equidade;

→ políticas públicas existentes e lacunas a serem enfrentadas.

Um diagnóstico bem fundamentado evita soluções genéricas, fortalece a justificativa e embasa a definição de componentes, subcomponentes e produtos, aumentando a credibilidade junto à Cofiex.

### [6.1.2] Definição clara do problema e dos objetivos

O problema deve ser descrito de forma **clara, objetiva e fundamentada,** identificando causas, e não apenas sintomas, com base em evidências.

→ **Objetivo Geral:** mudança de longo prazo diretamente relacionada ao problema identificado.

→ **Objetivos Específicos:** resultados concretos e mensuráveis (por meio de indicadores) que viabilizam o alcance do objetivo geral e mantêm correlação direta com os Objetivos Estratégicos do PPA da União, bem como com os indicadores e componentes previstos no projeto.

### [6.1.3] Coerência Interna: Lógica entre problema, soluções, produtos, resultados e impactos

A coerência interna deve demonstrar que cada etapa do projeto está interligada de forma lógica, desde o problema que se pretende enfrentar até as transformações esperadas:

**Exemplo aplicado (saneamento):**

→ **Problema:** baixa cobertura de coleta e tratamento de esgoto, com impactos na saúde pública e no ambiente.

→ **Soluções Propostas:** devem responder diretamente ao problema.| **Ex**.: obras de ampliação da rede e campanhas de educação sanitária.

→ **Componentes/Produtos:** entregas concretas das atividades.| Ex.: construção de 20 km de rede de esgoto.

→ **Resultados:** mudanças mensuráveis decorrentes dos produtos. | **Ex**.: aumento de 30% da população atendida com esgoto tratado.

→ **Impactos:** mudanças estruturais de longo prazo | **Ex**.: redução de 40% das doenças de veiculação hídrica.

Tanto os valores de resultados quanto os de impactos podem ser transformados em indicadores do pleito, desde que possuam linha de base definida, meta estabelecida e prazo claro para o alcance.

### [6.1.4] Inclusão de Indicadores de Resultado e Impacto

Os indicadores devem ser formulados no formato **SMART:** Específicos, Mensuráveis, Alcançáveis, Relevantes e Temporais.

Recomenda-se consultar inicialmente os indicadores-chave nacionais do PPA da União 2024–2027, avaliando sua pertinência e adaptando-os à realidade local.

Os indicadores devem refletir **efeitos ou mudanças esperadas**, e não as metas físicas, as quais devem ser detalhadas no capítulo de Componentes.

**Exemplo:**

→ **Objetivo:** Melhorar a mobilidade urbana com foco na redução das desigualdades de gênero nos deslocamentos cotidianos.

→ **Indicador SMART**: Reduzir o tempo médio de deslocamento de mulheres usuárias de transporte público entre os bairros X e Y, de 55 minutos em 2025 para 45 minutos até 2028, considerando viagens realizadas com crianças ou dependentes e trajetos associados ao acesso a serviços públicos.

### [6.1.5] Previsão de riscos e sustentabilidade

É importante **não omitir riscos** (como desapropriação e reassentamento), mas identificá-los, explicá-los e apresentar ações mitigadoras. Além dos riscos técnicos, sociais e ambientais, deve-se considerar também riscos de exclusão de grupos populacionais historicamente vulnerabilizados, tais como mulheres, pessoas negras,

indígenas, indivíduos LGBTQIA+, pessoas com deficiência, imigrantes, população em situação de rua, idosos, entre outros.

Esses riscos podem envolver, por exemplo:

- → baixa participação desses grupos em processos decisórios ou atividades do projeto;
- → barreiras de acesso aos serviços ou infraestruturas planejadas;
- → ausência de adaptações específicas, resultando em agravamento de desigualdades existentes;
- → riscos de segurança, violência, assédio ou discriminação associados ao desenho urbano, mobilidade ou uso do território.

Quanto à sustentabilidade financeira das ações propostas, deve-se considerar a manutenção técnica e financeira após o encerramento do financiamento, informando:

- → custo anual de manutenção e operação;
- → órgão ou entidade responsável.
- → fonte dos recursos.

### [6.1.6] Participação de atores e matriz de responsabilidades

Definir claramente os papéis dos atores, preferencialmente por meio da **matriz de responsabilidade RACI**:

- R – Responsável: executa a atividade.
- A – Aprovador: valida o resultado.
- C – Consultado: fornece informações técnicas.
- I – Informado: acompanha o andamento.

Essa definição evita sobreposição de funções, garante alinhamento e fortalece a governança.

### [6.1.7] Alinhamento com planos estratégicos

As ações devem estar alinhadas aos **instrumentos de planejamento do proponente** (PPA local, Plano Diretor, planos setoriais) e correlacionadas aos **Objetivos Estratégicos do PPA da União 2024–2027 (OE).**

O alinhamento com o PPA da União é um dos **critérios de maior peso** na pontuação da Cofiex e aumenta a elegibilidade e o potencial de impacto social e econômico do projeto.

### [6.1.8] Descrição dos beneficiários/as

O pleito deve apresentar descrição clara e segmentada do público-alvo, informando quantitativo estimado; perfil socioeconômico; localização geográfica; vulnerabilidades e; critérios de priorização.

É fundamental **quantificar o público-alvo de forma segmentada** (por gênero, faixa etária, renda, localização, entre outros) **e alinhada às Áreas Estratégicas** (OE do PPA da União).

Essa abordagem facilita ao analista da Cofiex a correspondência direta com as Áreas Estratégicas e a atribuição de pontuação ao pleito.

**Exemplo:**

"Serão beneficiadas 3.500 famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo, sendo 60% chefiadas por mulheres, residentes em áreas de risco geotécnico e localizadas em bairros prioritários para ações de urbanização."

### [6.1.9] Definição de componentes e ações transversais

Além dos componentes centrais, recomenda-se incluir um **Componente de Gestão do Programa/Projeto**, contemplando ações como apoio ao gerenciamento técnico-administrativo, auditoria externa e supervisão de obras (quando aplicável).

Também é recomendada a incorporação de **temas transversais** que promovam desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, considerando grupos historicamente excluídos, tais como:

- mulheres;
- pessoas negras e povos tradicionais;
- pessoas com deficiência;
- população LGBTQIA+;
- pessoas idosas;
- imigrantes e população em situação de rua;

- populações vulnerabilizadas por violência, pobreza extrema ou deslocamentos forçados;
- proteção ambiental e clima.

**Exemplo:**

Em um projeto habitacional, podem ser adotadas ações afirmativas e critérios de priorização que respondam às desigualdades estruturais identificadas no diagnóstico. Tais critérios não se limitam à condição de mulheres chefes de família; incluem também situações como sobreviventes de violência doméstica, mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica, mães solo, pessoas com deficiência ou responsáveis por pessoas dependentes, e famílias deslocadas por risco ambiental.

Além disso, uma abordagem sensível ao gênero considera como a localização e o desenho urbano afetam as rotinas de cuidado. Por isso, recomenda-se que os conjuntos habitacionais sejam planejados próximos a escolas, unidades de saúde, transporte público, centros de assistência social e equipamentos de cuidado, reduzindo tempos de deslocamento, fortalecendo a segurança e aumentando a autonomia das mulheres.

### [6.1.10] Lições aprendidas

Se o ente já executou operações de financiamento internacional, deve revisar experiências anteriores, identificar acertos e falhas e envolver técnicos que participaram de projetos passados para evitar erros e replicar boas práticas.

**Exemplo:**

Se, em projeto anterior, houve atraso na análise de contrapartidas ambientais, incluir essa verificação já na fase de diagnóstico.

### [6.1.11] Orçamento realista e cronograma viável

O orçamento deve ser proporcional à dimensão do projeto ou programa, contemplando custos diretos, indiretos e a contrapartida exigida. Sua elaboração deve utilizar parâmetros oficiais ou referências de ações semelhantes já executadas pelo proponente ou por entes de perfil semelhante.

Nos casos em que o pleito for cadastrado para empréstimo em moeda estrangeira (ex.: dólar), todo o orçamento e cronograma devem ser apresentados também nessa moeda. Recomenda-se adotar valores arredondados, o que facilita a visualização e corrige distorções decorrentes de flutuações cambiais e reajustes contratuais.

O cronograma deve ser realista e consistente, refletindo a capacidade administrativa do proponente, os prazos de licitação, as exigências ambientais e sociais, além do tempo médio de tramitação de operações internacionais. Na prática, programas com financiamento externo costumam ter um horizonte inicial de execução estimado em 5 anos.

A consistência entre orçamento e cronograma reforça a viabilidade técnica e financeira do pleito, reduz riscos de atrasos e sobrecustos e transmite maior segurança aos analistas da Cofiex e aos organismos financiadores.

## [6.2.] Erros comuns e como evitá-los

Na análise de pleitos submetidos à Cofiex, alguns erros recorrentes comprometem a qualidade da proposta, reduzem a pontuação e podem até inviabilizar a aprovação. A seguir, destacam-se os principais equívocos e como preveni-los:

### Diagnóstico mal elaborado e problemas mal definidos

**Erro**: uso de informações genéricas, desatualizadas ou sem fontes oficiais; descrição de sintomas vagos (ex.: "baixa qualidade de vida") sem identificar as causas estruturais.

**Como evitar:** elaborar diagnóstico sólido, com dados quantitativos e qualitativos recentes (IBGE, SNIS, CadÚnico, MapBiomas etc.), contextualizando a situação no cenário local e regional. O problema deve ser formulado de forma clara, objetiva e específica, com linha de base e justificativa fundamentada, incluindo análise diferenciada de como a situação afeta mulheres e homens de maneira desigual. Essa análise deve considerar aspectos como:

- → desigualdades no acesso a serviços e recursos;
- → uso e disponibilidade do tempo (especialmente tempo de cuidado);
- → padrões distintos de mobilidade, segurança e utilização do território;
- → vulnerabilidades estruturais associadas a gênero, raça, idade e renda.

Essa abordagem garante que os objetivos e soluções derivem de um diagnóstico completo, coerente e aderente às diretrizes de equidade.

### Redação pouco clara e objetiva

**Erro**: textos extensos, vagos ou excessivamente técnicos, que dificultam a análise e reduzem a precisão do pleito.

**Como evitar**: adotar linguagem clara, objetiva e estruturada, articulando dados, evidências e justificativas de forma lógica, facilitando a compreensão pelos avaliadores da Cofiex e pelos organismos financiadores.

### Falta de alinhamento com o PPA e Áreas Estratégicas

**Erro:** não demonstrar conexão explícita entre o projeto e as Áreas Estratégicas (Objetivos Estratégicos do PPA da União 2024–2027).

**Como evitar:** correlacionar soluções propostas, objetivos e indicadores diretamente às Áreas Estratégicas previstas no PPA.

### Indicadores inadequados ou apenas metas físicas

**Erro:** Descrever entregas físicas (ex.: "10 km de estrada") sem associá-las a resultados mensuráveis na seção de Indicadores do pleito.

**Como evitar:** adotar indicadores de resultado SMART, incluindo, quando possível, indicadores-chave nacionais do PPA adaptados à realidade local.

### Componentes e Produtos pouco detalhados

**Erro:** ausência de especificação clara dos produtos a serem financiados, sem metas físicas ou detalhes técnicos.

**Como evitar:** quantificar e detalhar as metas físicas em forma de produtos na seção de Componentes do pleito, descrevendo de maneira objetiva o que será entregue, de modo que o analista compreenda com clareza as ações a serem financiadas.

### Orçamento e cronograma inconsistentes

**Erro:** valores sub ou superestimados; cronogramas inexequíveis.

**Como evitar:** elaborar orçamento realista, com base em parâmetros oficiais ou experiências anteriores, e cronograma factível (em média 5 anos de desembolso).

### Fragilidade na previsão de riscos

**Erro:** omitir riscos relevantes, como desapropriações, reassentamentos, riscos fiscais, atrasos em licitações ou impactos ambientais e sociais.

**Como evitar:** identificar de forma sistemática riscos técnicos, financeiros, ambientais, sociais e de gênero, classificando-os por probabilidade e impacto. Para cada risco, apresentar medidas de mitigação factível.

### Fragilidade na previsão da manutenção e operação das intervenções

**Erro:** não estimar de forma clara quanto custará a

manutenção e operação das ações previstas após a conclusão do programa ou projeto.

**Como evitar:** apresentar valores estimados de manutenção e operação anual, indicando:

- custo aproximado por ano;
- órgão ou entidade responsável pela execução;
- fonte de recursos para custeio.

Essa previsão demonstra sustentabilidade financeira de longo prazo e aumenta a credibilidade do pleito.

### Governança mal estruturada

**Erro:** indefinição dos papéis entre órgãos e entidades envolvidas e confusão entre o organograma institucional do órgão executor e o arranjo institucional do Programa. Em muitos pleitos, o proponente apresenta apenas o organograma interno da secretaria responsável, ignorando que a execução do Programa envolve outros atores.

**Como evitar:** adotar a Matriz RACI, definir claramente o arranjo institucional completo do Programa (e não apenas do órgão executor), explicitar funções da UGP, dos parceiros setoriais e das entidades de apoio e incluir, sempre que pertinente, especialistas em gênero na equipe-chave, garantindo capacidade técnica para integrar análises e ações de equidade na implementação e no monitoramento do Programa.

### Beneficiários pouco definidos

**Erro:** ausência de quantificação ou descrição segmentada do público-alvo. Em muitos pleitos, a caracterização é superficial e não identifica como diferentes grupos são afetados pelo problema e pelas soluções propostas.

**Como evitar:** apresentar número estimado, perfil socioeconômico, localização e vulnerabilidades, incluindo, não apenas dados desagregados por gênero, faixa etária e renda, mas também a análise das barreiras específicas que mulheres e outros grupos enfrentam.

Essas barreiras podem ser sociais, econômicas, políticas, territoriais ou culturais, influenciando de forma diferenciada o acesso aos serviços, o uso do tempo, a mobilidade, a segurança, a participação em decisões e as oportunidades econômicas.

Uma boa caracterização deve integrar tanto dados quantitativos quanto evidências qualitativas, garantindo que o desenho das ações responda às necessidades reais dos beneficiários.

### Ausência de ações transversais

**Erro:** propostas restritas a obras físicas, sem considerar dimensões sociais, ambientais ou de gênero.

**Como evitar:** incluir ações de capacitação, fortalecimento institucional, promoção da equidade e sustentabilidade ambiental.

## [6.3.] Uso do Marco Lógico ou da Teoria da Mudança para estruturação

A elaboração de projetos financiados com recursos externos exige a apresentação de uma lógica clara entre problema, soluções propostas, produtos, resultados e impactos. Para isso, duas ferramentas metodológicas amplamente utilizadas são o Marco Lógico (Logical Framework) e a Teoria da Mudança (Theory of Change).

### → Marco Lógico

O Marco Lógico é uma matriz que organiza os elementos fundamentais de um projeto em níveis hierárquicos, permitindo demonstrar de forma objetiva como as atividades levarão a resultados concretos.

O Marco Lógico facilita o monitoramento e a avaliação, já que cada nível deve ser acompanhado por indicadores mensuráveis, linhas de base e metas com temporalidade definida.

### → Teoria da Mudança

A Teoria da Mudança, por sua vez, é uma abordagem mais narrativa e participativa, que busca descrever o encadeamento de causas e efeitos que ligam as atividades do projeto aos impactos de longo prazo. Diferente do Marco Lógico, que foca na matriz de resultados, a Teoria da Mudança:

→ Explicita as hipóteses e premissas que sustentam a intervenção (por que se acredita que determinada atividade levará a certo resultado?).

→ Considera os fatores externos que podem influenciar o sucesso do projeto (riscos políticos, sociais, ambientais).

→ Valoriza a participação de diferentes atores (governo, sociedade civil, beneficiários), permitindo construir uma visão compartilhada das transformações esperadas.

Essa abordagem é especialmente relevante para projetos que incorporam temas transversais, pois permite identificar barreiras estruturais (como desigualdades de acesso, discriminações e papéis sociais de gênero) e propor intervenções específicas para superá-las.

### Complementaridade das Ferramentas

Na prática, o uso combinado das duas ferramentas é altamente recomendado:

→ A Teoria da Mudança auxilia na construção de uma visão ampla e estratégica do projeto, identificando causas, efeitos, riscos e premissas.

→ O Marco Lógico traduz essa visão em uma matriz objetiva, organizada em indicadores, metas e prazos, tornando-a operacional para acompanhamento e avaliação.

**Exemplo prático**

Em um projeto de mobilidade urbana com perspectiva de gênero:

→ **Teoria da Mudança:** identifica que mulheres enfrentam mais riscos de violência em trajetos noturnos e que a falta de transporte seguro limita sua participação no mercado de trabalho.

→ **Marco Lógico:** traduz isso em atividades (instalação de iluminação e câmeras em pontos de ônibus, criação de linhas noturnas seguras), produtos (número de pontos de ônibus iluminados, número de linhas criadas), resultados (aumento da percepção de segurança de mulheres usuárias) e impactos (maior participação feminina no emprego formal).

## [6.4.] Matriz de Responsabilidade RACI

A boa governança de programas e projetos financiados com recursos externos depende da definição clara de papéis e responsabilidades entre os diferentes atores envolvidos. Para isso, uma ferramenta amplamente utilizada é a Matriz de Responsabilidade RACI, que organiza de forma objetiva as atribuições de cada participante.

### O que é a Matriz RACI?

A sigla RACI refere-se a quatro funções básicas:

→ **R – Responsible (Responsável):** quem executa a atividade, ou seja, realiza o trabalho. Pode haver mais de um responsável por tarefa.

→ **A – Accountable (Aprovador):** quem tem a autoridade final de validar e aprovar o resultado. Para evitar conflitos de gestão, deve haver apenas um Aprovador por atividade.

→ **C – Consulted (Consultado):** quem contribui com informações técnicas, conhecimento específico ou pareceres, sendo envolvido no processo de forma colaborativa.

→ **I – Informed (Informado):** quem deve ser mantido atualizado sobre o andamento da atividade, mas não participa diretamente de sua execução.

**Exemplo aplicado a um projeto de infraestrutura urbana**

| Atividade | Secretaria de Obras | Secretaria da Fazenda | Secretaria de Meio Ambiente | Organismo Financiador | Sociedade Civil | Unidade/ Secretaria de Temas Transversais |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Elaboração de Projeto Executivo | R | C | C | I | I | C |
| Licitação de Obras | R | A | C | I | I | I |
| Gestão Financeira | I | R/A | I | C | I | I |
| Monitora-mento Ambiental | I | I | R/A | C | C | I |
| Relatórios à COFIEX | R | C | C | A | I | I |
| Integração de Temas Transversais | C | I | C | I | C | R/A |
| Capacitação Socioam-biental e de Gênero | C | I | R | C | C | R/A |
| Acompan-hamento e mitigação de impactos sociais | C | I | C | I | C | R/A |

## Perspectiva de temas transversais na matriz RACI

A aplicação da Matriz RACI deve incorporar a participação e o olhar dos temas transversais recomendados pela Cofiex, garantindo que dimensões como gênero, raça, diversidade, clima, meio ambiente, acessibilidade e inclusão social estejam refletidas nos papéis de execução, consulta e acompanhamento.

## Como incorporar temáticas transversais no RACI

→ Incluir atores especializados como Consultados (C), por exemplo: conselhos de políticas para mulheres, conselhos ambientais, fóruns de juventude, comitês de integridade ou instituições de controle social.

→ Garantir que unidades ou equipes responsáveis por transversalização (gênero, diversidade, meio ambiente, participação social) apareçam como Consultados ou Informados nas etapas pertinentes.

→ Considerar organizações e grupos sociais representativos na categoria Informados (I), assegurando fluxo regular de comunicação e transparência.

→ Em ações sensíveis (ex.: reassentamento, obras urbanas, equipamentos sociais), prever responsáveis que possuam competência técnica em temas transversais, quando aplicável.

## [6.5.] Contribuição do projeto às áreas estratégicas e prioridades da Administração Pública

O **Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 define 35 Objetivos Estratégicos (OE)** (chamado de Áreas Estratégicas no Anexo II da Resolução Normativa nº 1/2024) que orientam a ação governamental em diferentes áreas, desde combate à fome até fortalecimento da cooperação internacional. A contribuição de um projeto às prioridades estratégicas do país é um dos critérios centrais de avaliação da Cofiex.

Para que um pleito tenha maior aderência, é fundamental que o proponente estabeleça uma correlação explícita entre seus objetivos específicos, resultados e indicadores e os OE do PPA da União. Isso facilita a análise técnica e aumenta a chance de obtenção de uma pontuação alta.

**Prioridades com pontuação adicional (Art. 15, § 3º da RN nº 1/2024)**

Pleitos integralmente direcionados às prioridades do PPA 2024–2027 recebem 1 ponto adicional na avaliação, respeitado o limite de 10 pontos:

- Combate à fome e redução das desigualdades;
- Educação básica;
- Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda;
- Saúde: atenção primária e especializada;

→ Novo PAC (Plano de Aceleração do Crescimento);

→ Combate ao desmatamento;

→ Enfrentamento à emergência climática.

Além disso, § 4º do Art. 15 determina que projetos que atendam municípios da Faixa de Fronteira e demonstrem potencial de integração regional também recebem 1 ponto adicional.

**Exemplos de alinhamento prático**

→ **OE 101:** Combate à fome e pobreza: programas de segurança alimentar e cadeias produtivas locais.

→ **OE 111:** Cidades sustentáveis: urbanização integrada, saneamento e habitação.

→ **OE 202:** Gestão de riscos e adaptação climática: drenagem urbana e prevenção de enchentes.

→ **OE 107:** Proteção e atenção às mulheres: programas estruturantes de gênero, como sistemas de cuidado, autonomia econômica, prevenção à violência, formação profissional para mulheres, governança de gênero e inclusão digital feminina (não apenas ações transversais).

→ **OE 201:** Meio ambiente: restauração ecológica e proteção de nascentes.

**Recomendações práticas**

→ **Mapear OEs do PPA** mais diretamente relacionados ao problema e aos objetivos do projeto.

→ **Justificar a correlação**, demonstrando como os produtos e resultados contribuirão para atingir o OE.

→ **Evidenciar indicadores alinhados** ao PPA 2024-2027, preferencialmente utilizando indicadores-chave nacionais adaptados ao contexto local.

→ **Valorizar** dimensões sociais, ambientais e de inclusão que aumentam a aderência a múltiplos OEs.

Ressalta-se que também é possível formular projetos cujo foco central sejam gênero, sistemas de cuidado, autonomia econômica das mulheres, prevenção à violência ou inclusão produtiva feminina, todos plenamente enquadráveis como contribuições diretas e estratégicas às Áreas Estratégicas do PPA, e não apenas como temas transversais.

## [6.6.] Exemplos de pleitos bem desenhados

### [6.6.1] Programa com temática de Segurança Pública

**Justificativa:** O Programa se justifica pela persistência de altos níveis de violência em territórios urbanos

vulneráveis e pela necessidade de respostas preventivas e integradas. No estado, a taxa de homicídios mantém-se acima de 28 por 100 mil habitantes, com concentração territorial, e cerca de 70% das ocorrências de violência contra a mulher acontecem no ambiente domiciliar, indicando fragilidades nas redes de proteção. Nos bairros prioritários, apenas 35% das mulheres relatam sentir-se seguras à noite e menos de 40% acessam serviços especializados no primeiro mês após a ocorrência. Diante disso, o Programa combina fortalecimento de serviços e do monitoramento de medidas protetivas, prevenção comunitária e intervenções urbanas para segurança, com resultados esperados como redução de 20% da reincidência, ampliação do atendimento especializado para 65% e melhora da percepção de segurança.

**Objetivo Geral:** O Programa visa reduzir a vulnerabilidade à violência e ao crime em populações e territórios prioritários, com atenção especial a mulheres e jovens, por meio de ações sociais preventivas, fortalecimento institucional das forças de segurança e uso de tecnologias inovadoras.

**Componentes:**

**Componente 1 – Prevenção e Enfrentamento da Violência contra a Mulher**

→ Visa reduzir a vulnerabilidade social e a incidência da violência doméstica, por meio de políticas integradas de proteção, acompanhamento e assistência a mulheres vítimas de violência. Inclui intervenções comunitárias preventivas baseadas em evidências, fortalecimento

de serviços especializados e aprimoramento do monitoramento e cumprimento de medidas protetivas.

**Componente 2 – Prevenção Social e Situacional do Crime e da Violência**

→ Visa reduzir fatores de risco sociais e territoriais associados à violência, por meio de intervenções integradas que combinem prevenção comunitária, requalificação urbana e fortalecimento das redes locais de proteção. As ações incluem melhoria de iluminação e desenho urbano, implantação de rotas seguras para serviços essenciais, requalificação de espaços públicos em áreas vulneráveis, atividades socioeducativas para jovens em risco, fortalecimento de núcleos comunitários de prevenção e instalação de sistemas de videomonitoramento articulados a protocolos de resposta rápida.

**Componente 3 – Fortalecimento Institucional da Segurança Pública**

**Componente 4 – Gestão do Programa**

**Alguns Indicadores SMART utilizados:**

→ Taxa de homicídio de mulheres dentro das residências [Indicador Chave Nacional do OE 107 - Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência]

→ Taxa de ocorrência de violência contra mulher (%)

→ Taxa de atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica por serviços especializados (%)

→ Proporção de medidas protetivas concedidas a mulheres vítimas de violência doméstica que são efetivamente monitoradas e cumpridas (%)

→ Redução da taxa de reincidência de casos de violência contra a mulher (%)

→ Percentual de mulheres que relatam sentir-se seguras em espaços públicos (%)

→ Proporção de agentes de segurança pública capacitados em prevenção e enfrentamento à violência de gênero (%)

**Financiamento: Valor total da operação foi de US$ 80 milhões, sendo 80% financiado pelo Banco e 20% de Contrapartida local.**

Arranjo Institucional:

→ Órgão Executor: Secretaria Estadual de Segurança Pública.

→ Órgãos Parceiros: Secretaria da Mulher; Secretaria da Justiça e Cidadania; Defensoria Pública

### [6.6.2] Programa com temática de Mudanças Climáticas

**Objetivo Geral:** O Programa visa reduzir as emissões de gases de efeito estufa e adaptar a cidade às mudanças climáticas, por meio de ações que ancoram o desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e com enfoque de

gênero, para promover a sustentabilidade ambiental e melhoria da qualidade de vida dos habitantes.

**Componentes:**

→ **Componente 1:** Olhar Para o Passado: Tratamento de Passivos Ambientais

→ **Componente 2:** Olhar Para o Presente: Adaptação às Mudanças Climáticas

→ **Componente 3:** Olhar Para O Futuro: Sustentabilidade Ambiental nos Deslocamentos Urbanos

Ação específica: Implantação de infraestrutura urbana com enfoque na segurança das mulheres, incluindo iluminação pública eficiente em áreas de circulação, criação de abrigos e pontos de espera de transporte coletivo com acessibilidade e vigilância, além de rotas seguras para pedestres e ciclistas.

→ **Componente 4:** Olhar Para as Pessoas: Para o Fortalecimento Institucional

Ação específica em perspectiva de gênero: Implementação de um Programa de Capacitação Profissional Verde para Mulheres, voltado à inserção em setores de energia limpa, gestão de resíduos e obras sustentáveis.

Ação específica: Apoio à formação e fortalecimento de cooperativas femininas climáticas, promovendo inclusão socioeconômica de mulheres em atividades de reciclagem, agricultura urbana sustentável, economia circular e cadeias produtivas verdes.

→ **Componente 5:** Gestão do Programa

**Alguns Indicadores SMART utilizados:**

→ Redução da mancha de inundação do Córrego X (m2)

→ Emissões de GEE do transporte urbano per capita ($tCO_2e$/ $hab^{-1}$/ano)

→ Proporção de nascentes recuperadas com boa qualidade ambiental (%)

→ Percentual de mulheres e de outros grupos vulneráveis capacitados nas ações de trabalho e renda do Programa (%)

→ Mulheres inseridas em empregos verdes gerados pelo Programa (%)

→ Proporção de domicílios chefiados por mulheres com acesso a serviços adequados de saneamento básico (%)

**Financiamento**: Valor total da operação foi de US$ 100 milhões, sendo 80% financiado pelo Banco e 20% de Contrapartida local.

**Arranjo Institucional:**

→ **Órgão Executor:** Secretaria Municipal de Infraestrutura

→ **Órgão Parceiro:** Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

# 07. Temas Transversais no Contexto do Financiamento Externo

A incorporação de temas transversais na preparação de projetos financiados com recursos externos permite que governos respondam de forma mais consistente a problemas públicos que apresentam múltiplas dimensões e exigem soluções integradas. Essa abordagem qualifica o diagnóstico, aprimora a definição de prioridades e orienta ações que alcancem diferentes grupos populacionais de maneira adequada. O "Guia de Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento" do Ministério do Planejamento e Orçamento (2024) destaca que incorporar perspectivas transversais permite qualificar diagnósticos, orientar escolhas mais consistentes e fortalecer a integração entre políticas públicas.

Neste capítulo, são apresentados os principais temas transversais que podem ser considerados na elaboração de pleitos submetidos à Cofiex. O objetivo é fornecer um conjunto de referências práticas que ajudem a identificar quando esses temas são relevantes e como podem aprimorar a formulação dos projetos. O foco é demonstrar possibilidades de aplicação de maneira simples e direta, sem aprofundar aspectos conceituais específicos, que serão desenvolvidos detalhadamente no próximo capítulo, dedicado aos Projetos com Enfoque em Gênero.

## [7.1.] O que são temas transversais no contexto do financiamento externo?

Os temas transversais são perspectivas que auxiliam estados e municípios a identificar como diferentes populações e territórios são afetados pelos problemas públicos e pelas soluções propostas. Essa abordagem contribui para diagnósticos mais completos, ações mais eficazes e resultados mais sustentáveis. O Guia de Transversalidade do MPO define a transversalização como a integração de temas estratégicos, ou de sujeitos de políticas públicas, ao conjunto das ações governamentais, permitindo respostas mais amplas e articuladas.

No contexto do financiamento externo, a inclusão de temas transversais fortalece a consistência técnica dos pleitos ao evidenciar desigualdades, riscos e oportunidades que influenciam a implementação. Essa integração também alinha os projetos às prioridades nacionais do PPA 2024 a 2027, que selecionou cinco Agendas Transversais prioritárias: Mulheres, Igualdade Racial, Crianças e Adolescentes, Povos Indígenas e Ambiental. Cada uma dessas agendas organiza políticas públicas voltadas a sujeitos e temas que demandam atenção diferenciada, permitindo maior precisão e pertinência nas respostas governamentais.

Ao utilizar temas transversais desde a fase de diagnóstico até o monitoramento, os projetos se tornam mais adequados às necessidades reais da população e às

diretrizes dos organismos financiadores, favorecendo maior impacto e eficiência na execução.

## [7.2.] Temas transversais prioritários

Os temas apresentados a seguir correspondem às cinco Agendas Transversais definidas pelo Guia supracitado, que orientam o planejamento federal e são diretamente aplicáveis à elaboração de projetos com financiamento externo.

### [7.2.1] Perspectiva de Gênero

A perspectiva de gênero auxilia na identificação de diferenças nas formas como mulheres e homens vivenciam problemas públicos, permitindo ajustes que promovam maior equidade e eficiência nas políticas. No contexto transversal, essa perspectiva aprimora diagnósticos e orienta adaptações em setores como mobilidade, saúde, assistência social, habitação e segurança. O aprofundamento conceitual e normativo sobre gênero será tratado no capítulo 8 - Projetos com Enfoque em Gênero.

### [7.2.2] Igualdade Racial

A perspectiva racial contribui para reconhecer desigualdades que afetam pessoas negras, quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana e ciganos. Incorporar esse tema no projeto permite compreender

vulnerabilidades específicas, fortalecer ações de combate ao racismo e promover políticas que assegurem direitos e ampliem o acesso a oportunidades. Essa abordagem se alinha à Agenda Transversal de Igualdade Racial do PPA 2024 a 2027.

### [7.2.3] Crianças e Adolescentes

A inclusão da perspectiva de crianças e adolescentes permite identificar barreiras que afetam esse público, como vulnerabilidades sociais, desigualdades de acesso e riscos específicos. A abordagem transversal orienta soluções integradas em áreas como educação, assistência social, saúde e proteção. Essa agenda busca assegurar direitos e superar desigualdades que impactam o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes.

### [7.2.4] Povos Indígenas

A perspectiva indígena orienta projetos que respeitam especificidades culturais, territoriais e sociais desse público. Integrar essa agenda contribui para fortalecer direitos, promover inclusão e enfrentar vulnerabilidades que afetam comunidades indígenas. Essa abordagem reforça o compromisso do PPA com políticas que reconhecem a diversidade sociocultural e buscam respostas mais adequadas ao contexto indígena.

### [7.2.5] Ambiental

A perspectiva ambiental orienta projetos que consideram a conservação dos recursos naturais, a melhoria da qualidade ambiental e o enfrentamento da emergência climática. Também incentiva a transição para uma economia de baixo carbono, a promoção de processos produtivos sustentáveis e a redução de riscos associados a eventos climáticos extremos. Essa abordagem amplia a sustentabilidade das intervenções e dialoga diretamente com a Agenda Transversal Ambiental.

## [7.3.] Como Integrar temas transversais ao ciclo do projeto

A integração das Agendas Transversais ao ciclo de vida do projeto aumenta a precisão do diagnóstico, a pertinência das ações e a efetividade dos resultados. Essa incorporação deve ocorrer de forma gradual e sistemática desde as fases iniciais de preparação do pleito até a execução e o monitoramento. O Guia de Transversalidade do MPO destaca que essa abordagem permite respostas mais completas aos problemas públicos, especialmente quando envolvem grupos e temas que enfrentam desigualdades específicas.

A integração das Agendas Transversais deve ocorrer em todas as etapas do ciclo do projeto. A transversalidade não é um complemento opcional, mas uma forma de garantir que a solução proposta realmente alcance quem mais precisa, reduza desigualdades e aumente o

impacto das políticas públicas. A seguir, são apresentados orientações e exemplos simples para apoiar gestores na aplicação prática dessa abordagem.

### [7.3.1] Diagnóstico

O diagnóstico é o momento de compreender como o problema afeta os diferentes públicos e territórios. Isso significa observar, por exemplo, se mulheres, crianças, povos indígenas ou populações negras vivenciam o problema de forma distinta e por quais razões.

**Como fazer na prática**

- Utilizar dados desagregados por sexo, raça, idade e território.
- Identificar padrões distintos de acesso, risco, uso de serviços e exposição a vulnerabilidades.
- Verificar se há públicos que enfrentam obstáculos adicionais não visíveis em análises tradicionais.

**Exemplos**

- Em um projeto de mobilidade, identificar se as mulheres evitam determinados trajetos por sensação de insegurança.
- Em um projeto ambiental, verificar se comunidades tradicionais estão mais expostas a riscos climáticos.
- Em um projeto de assistência social, observar se crianças e adolescentes em áreas periféricas têm acesso limitado a serviços.

Esses achados orientam escolhas mais precisas na etapa seguinte.

### [7.3.2] Formulação

Na formulação, o objetivo é transformar o diagnóstico em ações concretas que considerem os públicos das agendas transversais. Não se trata de criar componentes novos, mas de ajustar soluções para que sejam adequadas às necessidades identificadas.

**Como fazer na prática**

- Incluir metas e indicadores que reflitam públicos específicos.
- Adaptar ações, serviços ou infraestrutura para garantir acessibilidade, segurança ou proteção.
- Inserir mecanismos de escuta, participação ou validação com os grupos afetados.

**Exemplos**

- Se o diagnóstico apontar que meninas deixam de frequentar a escola por falta de transporte seguro, a formulação pode prever rotas específicas, pontos iluminados e estratégias de seguridade pública na zona.
- Se povos indígenas estiverem expostos a contaminação hídrica, a solução pode incluir técnicas adequadas ao contexto sociocultural dessas comunidades.
- Se crianças e adolescentes forem o público mais afetado, as metas podem prever am-

pliação de serviços de proteção ou fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

### [7.3.3] Execução

A execução precisa garantir que o projeto chegue, de fato, aos grupos identificados no diagnóstico. É o momento de ajustar rotinas, metodologias e a coordenação entre equipes para que a agenda transversal saia do papel.

**Como fazer na prática**

- Estabelecer rotinas que considerem características dos grupos prioritários.
- Capacitar equipes técnicas sobre atendimento adequado e sensível às agendas.
- Articular diferentes áreas de governo quando o problema exigir atuação conjunta.

**Exemplos**

- Em obras urbanas, garantir que o cronograma e as interferências no território considerem rotinas de escolas e serviços utilizados por crianças e adolescentes.
- Em projetos ambientais, envolver comunidades locais na execução para respeitar saberes tradicionais e reduzir conflitos.
- Em ações de saúde, capacitar equipes para identificar sinais de violência contra mulheres, crianças ou populações vulneráveis.

### [7.3.4] Monitoramento e Avaliação

O monitoramento permite acompanhar se os grupos priorizados estão sendo alcançados e se a intervenção está reduzindo desigualdades. A avaliação consolida esses aprendizados e orienta correções ao longo da execução.

**Como fazer na prática**

- Utilizar indicadores desagregados para acompanhar efeitos diferenciados.
- Comparar resultados entre grupos e territórios.
- Registrar aprendizados e ajustar a implementação quando necessário.

**Exemplos**

- Verificar se melhorias de mobilidade realmente aumentaram a sensação de segurança de mulheres.
- Monitorar se as comunidades negras e quilombolas passaram a ter mais acesso a serviços ambientais ou de saneamento.
- Avaliar se crianças e adolescentes em territórios vulneráveis foram efetivamente alcançados pelas ações planejadas.

## [7.4.] Exemplos de aplicação transversal em projetos

A aplicação de temas transversais pode ocorrer de formas

distintas a depender do setor, do território e do público afetado. O objetivo é mostrar como a integração dessas perspectivas ajuda a qualificar a análise e a formular soluções mais eficazes. Os exemplos abaixo ilustram situações reais e podem servir de referência para a elaboração de projetos financiados com recursos externos.

### Urbanização com indicadores desagregados

Projetos de urbanização podem utilizar indicadores desagregados para identificar diferenças no acesso a serviços, infraestrutura e espaços públicos. Ao analisar quem utiliza os equipamentos, como se desloca e quais barreiras encontra, é possível orientar decisões de investimento mais precisas.

**Exemplo prático**

Em áreas com adensamento e vulnerabilidade, indicadores desagregados ajudam a mostrar se as mulheres, as crianças e os adolescentes ou populações negras têm menor acesso a equipamentos de lazer e convivência. Isso permite priorizar melhorias em ruas, praças e percursos que atendam esses públicos de forma mais eficiente.

### Mobilidade com foco em segurança

A mobilidade urbana pode considerar riscos específicos que afetam determinados públicos. Em muitos territórios, mulheres e adolescentes evitam trajetos ou horários por medo ou percepção de insegurança.

**Exemplo prático**

Projetos de mobilidade podem analisar padrões de deslocamento por sexo e idade para identificar pontos críticos. A partir disso, podem prever iluminação adequada, rotas alternativas, pontos de parada mais seguros ou transporte complementar em horários de maior risco.

### Saúde com atenção à prevenção da violência

Serviços de saúde podem desempenhar papel importante na prevenção e identificação de diferentes formas de violência, especialmente quando envolvem públicos sensíveis.

**Exemplo prático**

Unidades de saúde podem integrar rotinas de acolhimento e protocolos de identificação de situações de violência contra crianças, adolescentes e mulheres. Isso fortalece a articulação com redes de proteção e melhora o atendimento às vítimas.

### Projeto ambiental com foco em redução de riscos e proteção de territórios vulneráveis

Projetos ambientais podem integrar as agendas transversais ao analisar como diferentes populações são afetadas de forma desigual pelos efeitos da degradação ambiental e das mudanças climáticas. Comunidades indígenas, populações negras, mulheres e crianças muitas vezes vivem em áreas mais expostas a riscos como alagamentos, erosões, deslizamentos ou contaminação hídrica.

**Exemplo prático**

Um projeto de mitigação de riscos climáticos pode realizar mapeamentos que identifiquem quais territórios concentram famílias que convivem com maior exposição a enchentes ou desastres ambientais. A partir dessa análise, o projeto pode priorizar intervenções em áreas onde vivem povos indígenas ou comunidades tradicionais, garantindo soluções adequadas ao modo de vida local, como sistemas de alerta precoce, estratégias de proteção territorial e obras de contenção ambiental que respeitem o uso tradicional do território. Além disso, o projeto pode prever ações educativas voltadas para crianças e adolescentes, fortalecendo a prevenção e a adaptação climática nas comunidades mais vulneráveis.

### Assistência social com recorte territorial

A assistência social frequentemente atende territórios onde concentram-se múltiplas vulnerabilidades. Integrar temas transversais permite compreender melhor quem são os grupos mais afetados e quais barreiras enfrentam.

**Exemplo prático**

Um projeto que moderniza centros de assistência pode utilizar mapas territoriais cruzados com dados populacionais para identificar áreas que concentram crianças em situação de risco ou mulheres em vulnerabilidade econômica. Isso orienta a alocação de recursos e serviços, priorizando quem necessita de maior apoio.

# 08. Projeto com Enfoque em Gênero

Este capítulo apresenta como projetos podem ser formulados tendo a igualdade de gênero como objetivo central e não apenas como elemento complementar. A proposta é mostrar que gênero pode estruturar todo o desenho do projeto, desde a definição do problema até a escolha das soluções, dos componentes e dos indicadores. Essa abordagem se diferencia da transversalidade porque trata as desigualdades de gênero como causas principais e exige intervenções específicas que produzam transformação real.

Projetos estruturantes em gênero são necessários quando o diagnóstico revela que desigualdades afetam de forma significativa a vida das mulheres e das meninas, limitando seu acesso à renda, à proteção, à mobilidade segura, aos serviços públicos e aos espaços de decisão. Reconhecer essas desigualdades como núcleo do problema permite que o projeto proponha ações direcionadas à redução de barreiras e ao fortalecimento de capacidades institucionais e sociais.

Essa abordagem é consistente com compromissos nacionais e internacionais e com diretrizes de organismos de financiamento que estimulam iniciativas voltadas à autonomia econômica, aos cuidados, à prevenção da violência, à saúde integral, à inclusão digital, ao empoderamento das mulheres, entre outros. Projetos estruturantes ampliam a capacidade de acessar financiamentos específicos, alinham-se às agendas multilaterais e aumentam a clareza e a força dos pleitos apresentados pelo ente público.

Ao tratar gênero como eixo estruturante, o projeto deixa

de adicionar ações dispersas e passa a orientar toda a intervenção a partir de um conjunto claro de problemas, causas e resultados esperados. Essa mudança amplia a sustentabilidade das soluções e contribui para ganhos sociais e institucionais duradouros.

Os tópicos seguintes apresentam os fundamentos conceituais, os marcos normativos e as orientações necessárias para apoiar a formulação de projetos finalísticos em gênero, com ferramentas práticas para diagnóstico, desenho de componentes, definição de indicadores e análise do problema.

Para que projetos estruturantes sejam consistentes, é fundamental compreender de forma clara o que são desigualdades de gênero, como se formam e por que exigem intervenções direcionadas. Esses aspectos são apresentados a seguir.

## [8.1.] Fundamentos conceituais

A formulação de projetos com enfoque estruturante em gênero exige entender como as desigualdades são produzidas e como influenciam a vida das mulheres em diferentes contextos. Gênero é um conceito que descreve normas e papéis socialmente construídos que definem expectativas, comportamentos e relações atribuídas a mulheres e homens. Essas normas influenciam oportunidades, acesso a direitos, distribuição de tempo, participação política e acesso ao trabalho.

As desigualdades de gênero não são iguais para todas

as mulheres. Elas variam conforme raça, idade, território, classe social, deficiência e outras características que se combinam e intensificam barreiras. Essa interação, conhecida como interseccionalidade, faz com que certos grupos de mulheres acumulem desvantagens que exigem diagnósticos e respostas específicas.

Essas desigualdades se manifestam em diversas dimensões da vida. Na economia, influenciam o acesso a empregos de qualidade, os rendimentos e a divisão do trabalho remunerado e não remunerado. No território, afetam a forma como as mulheres se deslocam, quais serviços conseguem acessar e que riscos enfrentam. Na saúde, interferem no acesso a serviços essenciais e na resposta institucional à violência. Na proteção social, moldam quem acessa benefícios e quais obstáculos persistem. Na vida cotidiana, aparecem em diferentes formas de violência, que geram impactos físicos, emocionais e econômicos.

Essas desigualdades são estruturais porque se reproduzem por meio de normas sociais, instituições e práticas que perpetuam desequilíbrios de poder. Projetos estruturantes precisam reconhecer essa estrutura e propor intervenções que alterem as condições que sustentam essas desigualdades. Isso envolve diagnósticos consistentes, identificação de causas profundas, análise do território e definição de indicadores que permitam medir mudanças ao longo do tempo.

**Exemplo para clareza conceitual:** Se o diagnóstico mostra que mulheres evitam determinados trajetos por insegurança derivada da falta de iluminação, isso indica

que a desigualdade de gênero é parte do problema de mobilidade. Nesse caso, a solução deve considerar a segurança das mulheres como elemento central do desenho do projeto, e não apenas como recomendação complementar.

Com esses fundamentos, o projeto ganha clareza sobre quem é afetado, como é afetado e por quais razões, permitindo construir soluções capazes de reduzir desigualdades e promover condições de maior equidade.

Com essa base conceitual estabelecida, o próximo passo é apresentar os marcos legais e normativos que sustentam a formulação de projetos estruturantes em gênero.

## [8.2.] Marcos legais, institucionais e normativos

A formulação de projetos estruturantes em gênero deve se apoiar em bases sólidas que orientam a atuação do Estado brasileiro. Esses marcos garantem segurança jurídica, legitimidade das ações afirmativas e alinhamento com compromissos nacionais e internacionais. Eles reforçam a importância de projetos voltados à igualdade de gênero e ampliam a consistência dos pleitos apresentados para financiamento externo.

## [8.2.1] Compromissos internacionais

O Brasil é signatário de tratados internacionais que reforçam e obrigam a adoção de políticas de igualdade de gênero. Esses instrumentos possuem força normativa relevante no ordenamento brasileiro (art. 5º, §2º da Constituição Federal) e orientam diretamente o desenho de programas e projetos financiados com recursos externos:

**CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** (Decreto nº 4.377/2002)

- Art. 1º: Define o que se entende por discriminação contra a mulher, tanto discriminação direta (explícita), quando a indireta (quando uma regra aparentemente neutra afeta desproporcionalmente as mulheres), em todas as esferas da vida: política, econômica, social, cultural, civil, entre outras.
- Art. 4º: autoriza medidas especiais de caráter temporário (ex.: cotas, ações afirmativas) para acelerar a igualdade de fato, sem que sejam consideradas discriminatórias.

**Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher** (Decreto nº 1.973/96) **– Convenção de Belém do Pará**

- Reconhece a violência contra as mulheres como uma forma de violação dos direitos humanos e o direito das mulheres a uma vida livre de violência em todas as esferas: familiar, comunitária, institucional e estatal.

- O Artigo 8 determina que os Estados Partes adotem medidas eficazes para eliminar a violência contra as mulheres, incluindo reformas legais, serviços de apoio, capacitação a funcionários públicos, campanha educativas, entre outros.

**Compromissos Internacionais de natureza política**

Além das normas com caráter jurídico, o Brasil aderiu a agendas globais que orientam a formulação de políticas públicas e são amplamente utilizadas por organismos financiadores como referência estratégica.

- Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

O ODS 5 trata diretamente da igualdade de gênero e do empoderamento de mulheres e meninas, mas a temática aparece transversalmente em metas específicas dos ODS 1 (pobreza), 3 (saúde), 4 (educação), 8 (trabalho decente), 10 (redução das desigualdades), 11 (cidades sustentáveis) e 16 (instituições eficazes).

Isso reforça que projetos estruturantes de gênero contribuem simultaneamente para múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável, ampliando sua relevância estratégica.

Para estados e municípios, os ODS funcionam como referência para:

- formular objetivos e resultados;
- construir indicadores alinhados a padrões internacionais;

- fortalecer justificativas junto à Cofiex e bancos multilaterais.

## [8.2.2] Marcos nacionais recentes

### [8.2.3] Normas e legislações nacionais relevantes para igualdade de gênero

O Brasil possui um conjunto de leis que estruturam a política de proteção, prevenção e promoção de direitos das mulheres e da igualdade de gênero. Entre as mais importantes:

- Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006): define mecanismos de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, institui varas especializadas para fortalecer a proteção as mulheres.
- Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015): tipifica o feminicídio como homicídio qualificado.
- Lei nº 13.718/2018: tipifica a violência sexual no transporte público como crime contra a liberdade sexual, reforçando a punição para condutas como importunação sexual e divulgação de cenas de estupro ou nudez sem consentimento.
- Lei nº 14.540/2023 (Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e a outras violências nas escolas).
- Lei nº 14.611/2023 (Igualdade Salarial e Remuneração entre Mulheres e Homens).

- Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos): estabelece critérios de responsabilidade social, incentivos à participação de mulheres, ações afirmativas e requisitos de integridade aplicáveis às contratações públicas.

### [8.2.4] Marcos de planejamento nacional

O PPA Federal 2024–2027 trata a igualdade de gênero como diretriz estratégica. Mesmo não sendo legislação, organiza políticas públicas e orienta investimentos, incluindo:

- 45 programas com menções à agenda de gênero;
- 85 objetivos específicos;
- 191 entregas;
- 75 medidas institucionais;
- e dois Objetivos Estratégicos diretamente relacionados: OE 106 (Direitos Humanos e Inclusão Social) e OE 107 (Políticas de proteção e atenção às mulheres).

Esses elementos posicionam gênero como prioridade governamental e fundamentam pleitos junto à Cofiex.

### [8.2.5] Normas Subnacionais

Experiências estaduais e municipais mostram que é juridicamente possível e administrativamente viável

implementar políticas afirmativas de gênero em obras, infraestrutura e serviços públicos.

**Exemplo 1 – Pernambuco (Lei nº 18.795/2024):** Institui diretrizes para inserção de mulheres na construção civil, criando base legal estadual para políticas afirmativas no setor.

**Exemplo 2 – Belo Horizonte (Portaria Conjunta SMOBI/SUDECAP/URBEL nº 037/2023):** Cria a política "Mulheres na Obra", com cota mínima de 10% de trabalhadoras em obras públicas.

Fundamentação jurídica utilizada:

- Constituição Federal (arts. 3º, 5º, 7º);
- CEDAW (art. 4º – medidas especiais temporárias);
- Diagnóstico de desigualdade: apenas 3–4% de mulheres nas obras públicas municipais (vs. 20% no setor privado);
- Caráter temporário, proporcional e monitorado da medida;
- Parecer jurídico: ação afirmativa legítima, proporcional, não viola isonomia, está em conformidade com tratados internacionais e com a CF/88.

**Resultado:** Todos os editais de obras da Prefeitura passaram a exigir cota de 10% de mulheres em canteiro, tornando-se referência nacional.

**Exemplo 3 – Salvador (Decreto nº 36.976/2023 – Institui o Programa Mulher Salvador):** Política ampla de qualificação, inserção e permanência de mulheres no mercado de trabalho, com projetos inovadores como:

- "Mulheres no Volante"
- "Marias na Construção" (reconhecido pela ONU e UNESCO)
- "Salvador Acolhe" (apoio à maternidade e cuidado infantil para trabalhadoras em eventos/obras)
- Selo para empresas com equidade de gênero

Salvador mostra que política de gênero efetiva não é só capacitar, é garantir entrada, permanência e ascensão.

**Exemplo 4 – Minas Gerais: Plano Decenal de Políticas para as Mulheres do Estado de Minas Gerais (2018–2028)**. Plano de ação estratégico do governo estadual para promover a igualdade de gênero e orientar as políticas públicas para a autonomia, participação e direitos das mulheres.

### Outras normas subnacionais relevantes

Além disso, diversos estados e municípios possuem legislações específicas relevantes para projetos financiados, como:

- Leis estaduais de combate ao assédio no transporte público (ex.: Ceará, Pernambuco, São Paulo).

- Normas estaduais de promoção da participação feminina em ciência, tecnologia e inovação (ex.: Alagoas).
- Políticas municipais de prevenção à violência e criação de serviços especializados (ex.: Belo Horizonte).
- Políticas estaduais de enfrentamento à violência política contra as mulheres (ex.: Minas Gerais)

### [8.2.6] Estratégias de Bancos Multilaterais e Alinhamento com o Financiamento Externo

Organismos multilaterais de desenvolvimento vêm adotando estratégias específicas de gênero, o que influencia diretamente a forma como eles analisam e priorizam projetos. De maneira geral, essas estratégias combinam dois eixos complementares:

- projetos específicos de gênero, voltados a reduzir desigualdades de forma direta e estruturante;
- transversalização da perspectiva de gênero em operações multisetoriais.

No caso do CAF, a Estratégia de Igualdade de Gênero 2022–2026 e a Estratégia País Brasil 2024–2026 apontam prioridades como autonomia econômica das mulheres, prevenção da violência, sistemas de cuidado, participação política e inclusão digital. Planos e estratégias de gênero de outras instituições, como o BID e o Grupo Banco Mundial, seguem linha semelhante,

com foco em transformação estrutural e em resultados mensuráveis.

Para os entes subnacionais, essa convergência traz duas implicações práticas:

- aumenta o espaço para projetos cujo foco principal é gênero, inclusive com possibilidade de acesso a linhas específicas ou empréstimos baseados em políticas programáticas (PBL), sendo este último realizado junto a órgãos federais.
- gera incentivos para que projetos de outros setores incorporem metas, indicadores e componentes de gênero de forma robusta, já que isso reforça o alinhamento com as políticas dos bancos e pode, em alguns casos, melhorar condições financeiras por meio de bônus ou critérios de elegibilidade diferenciados.

## [8.3.] Diferenciação de um projeto Estruturante de Gênero de um Transversal

A distinção entre um projeto transversal e um projeto estruturante é essencial para que estados e municípios possam formular pleitos robustos e, sobretudo, coerentes com o problema que desejam resolver. Na prática, ambos são válidos, mas cada um responde a desafios diferentes e exige níveis distintos de ambição, profundidade e estruturação.

### [8.3.1] Projeto transversal em gênero: o que é e quando faz sentido

Projetos transversais incorporam o recorte de gênero como dimensão de qualificação das ações setoriais.

Seu objetivo é qualificar o projeto para que considere diferenças de uso, acesso e necessidades, minimizando riscos de perpetuar desigualdades. Incorpora ações afirmativas ou medidas pontuais no desenho e na execução para atingir as desigualdades de gênero.

**Esses projetos costumam incluir elementos como:**

- diagnósticos com desagregação de dados por sexo e raça;
- metas de participação feminina;
- ações afirmativas pontuais;
- indicadores sensíveis a gênero;
- adequações de segurança, acessibilidade e uso do território;

**Exemplo típico:** Um projeto de mobilidade que prevê corredores de ônibus, mas inclui medidas para reduzir assédio e aumentar a segurança de mulheres nas paradas, especialmente no período noturno. É útil e necessário, mas o foco principal do projeto não é gênero, e sim mobilidade.

### [8.3.2] Projeto Estruturante em Gênero: o que é e quando faz sentido

Projetos estruturantes colocam a desigualdade de gênero como problema central da proposta. Sendo que toda a lógica do projeto, seus objetivos específicos, seus componentes e seus resultados são construídos para transformar essa desigualdade, como parte do objetivo geral da proposta, não só um componente.

**Características de um projeto estruturante:**

- O diagnóstico parte de evidências sobre desigualdades de gênero;
- Os componentes são desenhados para atacar barreiras estruturais;
- Há indicadores de impacto em autonomia econômica, violência, cuidados, saúde, entre outros;
- A infraestrutura ou o serviço são meios, não fins;
- Há governança específica para a agenda de gênero;
- O projeto contribui para ODS múltiplos e objetivos estratégicos do PPA (não apenas OE 106 e OE 107).

### [8.3.3] Comparação Resumida: Transversal X Estruturante

| Dimensão | Projeto Transversal | Projeto Estruturante |
|---|---|---|
| Problema Central | Setorial (ex: transporte) | Desigualdade de gênero |
| Lógica do Projeto | Gênero "melhora" ações | Gênero define ações |
| Componentes | Não giram em torno de gênero | Focado em barreiras estruturais |
| Infraestrutura | Fim | Meio |
| Indicadores | Participação, acesso | Autonomia, violência, renda, cuidados |
| Governança | Governança setorial adaptada ao recorte de gênero | Governança estruturada para gênero |
| Impacto | Inclusão incremental | Transformação estrutural |

## [8.3.4] Dicas para formular Projetos de Gênero

A seguir, apresenta-se um conjunto de itens que auxiliam o proponente a avaliar se o pleito incorpora gênero de forma estruturada. Os itens estão organizados por etapa da lógica do projeto e complementados por questões específicas para setores onde as desigualdades são mais críticas.

**A) Diagnóstico**

- Identificação e perfil da população beneficiária, com dados desagregados por sexo, raça, idade e território.
- O diagnóstico demonstra diferenças de acesso, uso, riscos ou oportunidades entre mulheres e homens.
- Foram identificados grupos específicos de vulnerabilidade (mulheres negras, jovens, rurais, PCD, LGBTQIA+).
- Há evidências sobre barreiras institucionais, culturais ou territoriais que afetam mulheres.
- O diagnóstico conecta as desigualdades às políticas setoriais do projeto.

**B) Definição do Problema**

- O problema reconhece desigualdades estruturais entre mulheres e homens.
- As causas do problema estão descritas de forma diferenciada por sexo.

- Há identificação das consequências da desigualdade para o setor (ex.: evasão escolar, menor mobilidade, baixa inserção econômica).
- O problema poderia ser reformulado para explicitar sua dimensão de gênero.
- Verificar se o projeto está alinhado com marcos legais e se a instituição tem políticas, protocolos e unidades de gênero.

**C) Objetivo Geral e Objetivos Específicos**

- Os objetivos expressam melhorias mensuráveis para mulheres e meninas.
- Algum objetivo específico trata diretamente de barreiras de gênero.
- Há correspondência lógica entre objetivos, diagnóstico e componentes previstos.
- Os objetivos estão alinhados aos Objetivos Estratégicos do PPA da União.

**D) Componentes, Produtos e Ações**

- Os componentes atacam causas estruturais das desigualdades identificadas.
- Existem ações afirmativas ou dispositivos direcionados a mulheres em situação de vulnerabilidade.
- A infraestrutura, quando existente, é concebida como meio para reduzir desigualdades.
- Os produtos detalham como atenderão mulheres e grupos diversos e como contribuem para a redução das desigualdades.

- As ações propostas consideram segurança, acessibilidade, cuidados, autonomia e participação.
- Se detalham medidas práticas: contratação de mulheres, formação em áreas masculinizadas, protocolos contra a violência, compras com critérios de gênero, entre outras.

**E) Indicadores de Resultado e Impacto**

- Há indicadores sensíveis a gênero, com linha de base e metas.
- Os indicadores capturam mudanças reais (ex.: segurança, autonomia econômica, acesso a serviços), prevendo indicadores de processo e de impacto.
- O monitoramento prevê coleta contínua por sexo e outros marcadores.

**F) Governança e Sustentabilidade**

Institucionaliza a governança de gênero com participação de especialistas, alianças estratégicas e orçamento.

Prevê mecanismos de governança com participação feminina.

Há coordenação intersetorial adequada para gênero.

Existem medidas para garantir permanência e continuidade da agenda após o financiamento externo.

**G) Orçamento com designação de gênero**

Cada objetivo de gênero do projeto deve ter um bloco orçamentário correspondente.

Identificar claramente quais recursos financeiros serão destinados a ações específicas de igualdade de gênero

Incluir indicadores financeiros sensíveis a gênero: quanto foi gasto, com que ações, e com que impacto.

Estabelecer mecanismos de transparência e controle social, com participação de mulheres e organizações da sociedade civil.

Dessa forma, recomenda-se que todos os pleitos contemplem análises de gênero desde a fase de diagnóstico, com identificação de barreiras específicas, diferenciação de impactos, planos de ação dedicados, indicadores mensuráveis e mecanismos de governança que institucionalizem a perspectiva de gênero ao longo de todo o ciclo do projeto.

## [8.4.] Áreas Temáticas de Projetos Estruturantes em Gênero

Esta seção apresenta as principais áreas temáticas nas quais projetos estruturantes em gênero podem ser desenvolvidos com financiamento externo. Cada área organiza quatro elementos: o problema estrutural, os tipos de projetos possíveis, um exemplo real e um conjunto de perguntas-chave para formulação e análise de pleitos. O objetivo é orientar o proponente de forma prática e aplicável.

### [8.4.1] Saúde das Mulheres

**Problema estrutural**

Persistem desigualdades no acesso à saúde sexual e reprodutiva, com mortalidade materna elevada, violência obstétrica, oferta insuficiente de serviços especializados e fragilidade na atenção a mulheres em maior vulnerabilidade.

**Projetos possíveis**

- hospitais e centros de saúde da mulher
- unidades de atendimento a violência sexual
- redes integradas de saúde com protocolos sensíveis a gênero
- sistemas de informação com dados desagregados

**Perguntas-chave para formulação e análise:**

- O diagnóstico contempla saúde sexual e reprodutiva, morbimortalidade materna e desigualdades territoriais?
- As barreiras de acesso diferenciam mulheres por raça, idade, renda ou local de residência?
- O projeto amplia ou cria serviços especializados em territórios com maior vulnerabilidade?
- Existem protocolos específicos para prevenção e atendimento à violência sexual e obstétrica?

- Os indicadores capturam qualidade do serviço, cobertura e redução de desigualdades?
- O desenho do projeto integra saúde, assistência social, justiça e segurança pública?

### [8.4.2] Mobilidade Segura e Livre de Violência

**Problema estrutural**

A taxa de assédio e violência em deslocamentos é significativamente superior para as mulheres, o que limita mobilidade, estudo, trabalho e participação social.

**Projetos possíveis**

- corredores e terminais com desenho seguro
- videomonitoramento e iluminação adequada
- rotas seguras para escolas e trabalho
- formação de operadores e protocolos de resposta

**Perguntas-chave para formulação e análise**

- O diagnóstico inclui mapas de assédio e violência?
- O projeto considera padrões específicos de deslocamento feminino?
- As intervenções reduzem riscos reais e percebidos?
- O sistema de transporte incorpora canais de denúncia e resposta integrada?

- As equipes e operadores são formados em prevenção e atendimento?
- Os indicadores capturam segurança, confiança e aumento do uso por mulheres?

### [8.4.3] Economia do Cuidado

**Problema estrutural**

A carga desproporcional com atividades de cuidado recai sobre as mulheres, reduzindo sua participação econômica e ampliando desigualdades de tempo, renda e oportunidades.

**Projetos possíveis**

- creches, centros de cuidado, hospitais-dia
- programas de formação e certificação de cuidadoras
- sistemas territoriais de cuidado articulados
- redes intersetoriais de apoio a famílias cuidadoras

**Perguntas-chave para formulação e análise**

- O diagnóstico quantifica a sobrecarga com atividades de cuidado para as mulheres?
- O projeto cria ou amplia infraestrutura de cuidado em territórios críticos?
- Há formação profissional e certificação de cuidadoras?

- As ações facilitam a permanência no mercado de trabalho?
- Os horários e a localização respondem às rotinas reais das mulheres?
- Os indicadores medem redução da sobrecarga e ampliação de oportunidades?

### [8.4.4] Autonomia Econômica e Inclusão Produtiva

**Problema estrutural**

Mulheres registram menor renda, maior informalidade, segregação ocupacional e menor acesso à tecnologia, crédito e mercados estratégicos.

**Projetos possíveis**

- centros de formação profissional para mulheres
- hubs de inovação e inclusão digital feminina
- programas de empreendedorismo e crédito
- inserção em cadeias produtivas de maior valor agregado

**Perguntas-chave para formulação e análise**

- O diagnóstico identifica desigualdade salarial e barreiras de acesso ao emprego?
- As ações reduzem segregação ocupacional e ampliam acesso a setores tecnológicos?
- Há programas estruturados de formação, empreendedorismo e apoio continuado?

- O projeto prevê mecanismos para permanência das mulheres no mercado?
- Existe articulação com empresas, universidades e escolas técnicas?
- Os indicadores capturam inserção, renda e permanência no trabalho?

### [8.4.5] Violência contra Mulheres e Meninas

**Problema estrutural**

Altos índices de violência doméstica, sexual, urbana e institucional, com forte subnotificação e baixa articulação entre serviços.

**Projetos possíveis**

- centros integrados de atendimento especializado
- abrigos e casas de passagem
- redes de denúncia e resposta rápida
- modernização das políticas de segurança com recorte de gênero

**Perguntas-chave para formulação e análise**

- O diagnóstico inclui dados desagregados e mapeamento territorial da violência?
- As ações articulam prevenção, acolhimento, proteção e responsabilização?
- O projeto integra saúde, assistência social, segurança e justiça?

- Há equipamentos como abrigos, salas lilás e centros integrados?
- Os indicadores capturam redução de violência e aumento da proteção?
- O projeto considera interseccionalidade (raça, idade, território, PCD, LGBTQIA+)?

### [8.4.6] Projetos Híbridos: Infraestrutura como Meio para Reduzir Desigualdades

**Problema estrutural**

Intervenções físicas são necessárias, mas o problema central é a desigualdade de gênero, exigindo que a infraestrutura seja meio de transformação e não objetivo final.

**Projetos possíveis**

- centros integrados de atendimento e acolhimento;
- parques e espaços urbanos seguros para mulheres;
- infraestrutura de mobilidade orientada à segurança;
- hospitais especializados;
- iluminação inteligente e videomonitoramento sensível a gênero.

**Perguntas-chave para formulação e análise**

- A infraestrutura responde a um problema estrutural claramente definido?

- O projeto combina obras com serviços e protocolos de atendimento?
- O desenho urbano considera padrões e horários de uso das mulheres?
- O projeto inclui mecanismos de manutenção, governança e uso qualificado?
- Os indicadores medem impacto real, não apenas entrega física?
- Há integração setorial para garantir permanência dos resultados?

## [8.5.] Experiências Brasileiras de Projetos de Gênero

O Programa + Iguais, desenvolvido pela Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) e pelo Instituto Alziras, é hoje a principal plataforma nacional de boas práticas municipais em políticas de gênero.

Seu propósito é fortalecer capacidades institucionais, inspirar novas políticas públicas e reconhecer iniciativas transformadoras que promovem autonomia, segurança, cuidados e participação das mulheres nos territórios.

**Pilares do Programa + Iguais:**

1. Mapear e sistematizar boas práticas municipais em igualdade de gênero e raça, produzindo uma base de conhecimento acessível e replicável.

2. Fortalecer capacidades institucionais para

formulação, implementação e monitoramento de políticas com perspectiva de gênero.

3. Reconhecer e premiar iniciativas inovadoras que transformam a vida de meninas e mulheres, fortalecendo autonomia e desenvolvimento local.

Os cinco casos abaixo ilustram caminhos concretos que estados e municípios podem seguir ao formular pleitos de financiamento externo com foco central na redução das desigualdades de gênero.

A seguir, apresentam-se algumas experiências brasileiras selecionadas por apresentarem alinhamento direto com tipologias de projetos em gênero e por demonstrarem forte potencial de financiamento externo.

### [8.5.1] Mulher Salvador – Salvador/BA Financiado pelo CAF

**Problema enfrentado**

Desigualdades estruturais em renda, acesso a oportunidades, segurança e permanência de mulheres no mercado de trabalho.

**Solução implementada**

Programa integrado com formação profissional, inclusão produtiva, oportunidades no setor da construção civil, apoio à maternidade trabalhadora, acolhimento e ações de segurança.

**Aplicação para pleitos de financiamento externo**

- projetos híbridos de autonomia econômica
- programas de empregabilidade feminina em setores estratégicos
- centros integrados de atendimento e cuidado
- políticas urbanas com recorte de gênero

### [8.5.2] NUPDEC Mulheres – Recife/PE Financiado pelo BID

**Problema enfrentado**

Mulheres em áreas de risco climático e social têm maior vulnerabilidade, menor acesso a políticas de prevenção e menor representação em espaços de decisão.

**Solução implementada**

Criação de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil formados exclusivamente por mulheres, com formação, equipamentos, governança e atuação local estratégica.

**Aplicação para financiamento externo**

- projetos de resiliência climática com recorte de gênero
- formação de lideranças comunitárias
- sistemas locais de redução de riscos e desastres
- integração entre proteção social e gestão de riscos

### [8.5.3] Plano de Ação de Gênero – Bairro Novo do Caximba – Curitiba/PR Financiado pela AFD

**Problema enfrentado**

Grandes intervenções urbanas historicamente reproduzem desigualdades de gênero e raça na distribuição de benefícios e riscos.

**Solução implementada**

Plano de Ação de Gênero (PAG) associado a um grande projeto de urbanização e gestão de risco climático, incorporando diagnósticos, indicadores, participação social, governança e prioridades orçamentárias.

**Aplicação para financiamento externo**

- PAG associado a obras de urbanização
- mobilidade segura e infraestrutura social
- sistemas de monitoramento e indicadores sensíveis a gênero

### [8.5.4] Programa Operação Trabalho – Mães Guardiãs – São Paulo/SP Financiado com recursos da prefeitura

**Problema enfrentado**

Mulheres chefes de família enfrentam alto desemprego, precarização e barreiras à permanência no mercado de trabalho devido à sobrecarga com atividades de cuidado.

**Solução implementada**

Inserção de mulheres em vulnerabilidade como profissionais de apoio em escolas e equipamentos públicos, combinando renda, formação e acompanhamento socioassistencial.

**Aplicação para financiamento externo**

- programas de inclusão produtiva feminina
- formação profissional e certificação
- políticas municipais de cuidado
- fortalecimento institucional para gestão do trabalho comunitário

### [8.5.5] Programa para Fortalecer a Igualdade de Gênero e as Políticas de Cuidado no Brasil – Pró-Igualdade Financiado pelo BID

**Problema enfrentado**

Persistência de brechas de participação laboral e de rendimentos entre mulheres e homens, associadas a desigualdades no mercado de trabalho, barreiras de acesso a ocupações de maior produtividade e sobrecarga com atividades de cuidado não remuneradas, além de limitações de coordenação institucional e de dados para monitorar políticas de gênero.

**Solução implementada**

Operação do BID do tipo PBL (empréstimo baseado em políticas) com o Ministério das Mulheres estruturada em

tranches, combinando reformas normativas e arranjos institucionais para destravar execução e monitoramento. As principais frentes apoiadas incluem:

- Igualdade salarial e laboral: transparência, monitoramento e coordenação para reduzir assimetrias e promover práticas equitativas.
- Cuidados: marcos e instrumentos para ampliar serviços e apoiar expansão territorial.
- Empregabilidade: formação e inserção de mulheres jovens em setores estratégicos, com foco em grupos subrepresentados.
- Fortalecimento institucional: coordenação, governança de dados e acompanhamento com desagregação por gênero e raça.

**Aplicação para pleitos de financiamento externo**

Este caso é particularmente útil como exemplo para casos em que o ente deseja estruturar um pleito com foco em reformas de política pública e fortalecimento institucional, e não apenas em obras ou serviços. Na prática, ele demonstra como:

- transformar uma agenda de gênero em pacote de reformas sequenciado (tramo habilitante e tramo de implementação)
- vincular reformas a meios de verificação objetivos (decretos, portarias, resoluções, plataformas, relatórios, sistemas)
- combinar agenda de igualdade salarial, cuidados e inserção produtiva com governança de dados e coordenação interseto-

rial, elevando a capacidade de execução e prestação de contas.

### [8.5.6] Programa de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano de Cabo de Santo Agostinho/PE Financiado pelo CAF

**Problema enfrentado**

Desigualdades territoriais no acesso a serviços públicos essenciais, com impactos desproporcionais sobre mulheres.

**Solução implementada**

Construção do Hospital da Mulher, ampliando o acesso a serviços de saúde e contribuindo para reduzir desigualdades territoriais e de gênero.

**Aplicação para pleitos de financiamento externo**

- infraestrutura social com recorte de gênero;
- ampliação de acesso a serviços essenciais em territórios vulneráveis;
- redução de desigualdades territoriais como estratégia de inclusão;
- investimentos em equipamentos públicos com alto impacto social e foco em mulheres.

### [8.5.7] Programa Maracanaú Desenvolvimento Sustentável Financiado pelo CAF

**Problema enfrentado**

Elevada incidência e risco de violência contra mulheres e meninas, com barreiras de mobilidade e segurança no deslocamento urbano que aumentam vulnerabilidades e restringem acesso a oportunidades, serviços e equipamentos públicos.

**Solução implementada**

Implementação de ações do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra Mulheres e Meninas, com redesenho do sistema de transporte como instrumento de proteção, integrando medidas de segurança, prevenção e resposta no ambiente e na operação do transporte público.

**Aplicação para pleitos de financiamento externo**

- mobilidade urbana segura com recorte de gênero;
- prevenção e enfrentamento à violência a partir do desenho urbano e dos serviços de transporte;
- integração entre políticas de transporte, segurança e proteção social;
- fortalecimento institucional para coordenação intersetorial e monitoramento de resultados.

### [8.5.8] Programa Maceió Cidade Conectada Financiado pelo CAF

**Problema enfrentado**

Desigualdades de acesso a conectividade, competências digitais e oportunidades no uso de tecnologias, com impactos sobre a autonomia econômica e a inserção de meninas e mulheres em trajetórias educacionais e profissionais.

**Solução implementada**

Ações de inclusão digital e ampliação de oportunidades para meninas e mulheres, promovendo acesso, capacitação e uso de ferramentas digitais como vetor de participação e desenvolvimento.

**Aplicação para pleitos de financiamento externo**

- inclusão digital com recorte de gênero;
- qualificação e competências digitais para autonomia e empregabilidade;
- ampliação de oportunidades para meninas e mulheres em áreas de tecnologia e inovação;
- fortalecimento institucional para gestão e monitoramento de iniciativas de inclusão digital.

### [8.5.9] Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (PReVio) Financiado pelo BID

**Problema enfrentado**

Violência e insegurança com impactos diferenciados por gênero, somadas a limitações na incorporação sistemática de evidências e análises de gênero na formulação, priorização e monitoramento de políticas de segurança.

**Solução implementada**

Uso sistemático da análise de gênero no monitoramento e na formulação de políticas de segurança, associado à estruturação de centros de referência e à oferta de serviços integrados para prevenção, proteção e encaminhamento.

**Aplicação para pleitos de financiamento externo**

- segurança pública baseada em evidências com recorte de gênero;
- integração de serviços e fluxos de atendimento por meio de centros de referência;
- fortalecimento de sistemas de monitoramento com indicadores e desagregações relevantes;
- coordenação intersetorial entre segurança, proteção social e serviços especializados.

# 09.
# Conclusão

A estruturação de projetos com financiamento externo exige método, coordenação institucional e qualidade técnica desde o início. Este Guia reuniu conceitos, orientações, fluxos institucionais e boas práticas para apoiar equipes públicas na preparação de pleitos mais consistentes, com coerência entre diagnóstico, objetivos, componentes, orçamento e resultados mensuráveis.

Na prática, propostas bem avaliadas tendem a compartilhar três atributos: evidência, expressa em diagnósticos ancorados em dados e com delimitação clara do problema; lógica de resultados, com encadeamento verificável entre ações, produtos e resultados, apoiado por metas e indicadores factíveis; e capacidade de implementação, refletida em governança, coordenação interinstitucional, gestão de riscos e sustentabilidade operacional. Em conjunto, esses elementos reduzem retrabalho, aceleram alinhamentos técnicos e aumentam a previsibilidade do processo.

A integração de temas transversais, em especial a perspectiva de gênero, deve ser tratada como parte do desenho do projeto. Isso implica reconhecer desigualdades relevantes no diagnóstico, orientar escolhas de intervenção e focalização de beneficiários e assegurar monitoramento com indicadores e fontes de dados adequados. Para além dessa incorporação transversal, o presente Guia estimula a formulação de projetos com enfoque em gênero, ao apresentar orientações e boas práticas para o desenho de iniciativas destinadas ao enfrentamento direto das desigualdades, ao fortalecimento institucional e à promoção de resultados sustentáveis e mensuráveis no campo da equidade de gênero

Por fim, espera-se que este Guia seja utilizado como referência prática ao longo de todo o processo de preparação de operações, apoiando gestores e suas equipes na tomada de decisões mais qualificadas, na articulação entre atores e na construção de propostas alinhadas às normativas nacionais e às boas práticas. Mais do que sistematizar procedimentos, o documento propõe uma forma de trabalho orientada por evidências, coordenação e impacto, contribuindo para ampliar a qualidade dos pleitos apresentados e para potencializar os efeitos do financiamento externo sobre o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades no país.

# 10. Apêndice

# [10.1.] Glossário de Termos-Chaves

## [10.1.1] Financiamento externo e cooperação

**Captação de recursos internacionais**

Obtenção de financiamento ou doação junto a organismos internacionais para projetos públicos.

**Financiamento externo**

Aporte de recursos internacionais em forma de empréstimo ou doação para execução de programas ou projetos.

**Operação de crédito externo**

Empréstimo contratado com organismo internacional, com garantia da União e autorização do Senado.

**Doação internacional (grant)**

→ Recurso não reembolsável em que o doador contrata diretamente bens e serviços do projeto.

**Organismo financiador**

→ Instituição internacional que concede empréstimos (ex.: CAF, BID, BIRD FONPLATA, NDB).

**Agência de cooperação / doador bilateral**

→ Entidade governamental que oferece doações ou assistência técnica (ex.: AFD, GIZ, USAID).

**Mutuário**

→ Ente público que recebe o financiamento e executa o projeto.

**Contrapartida**

→ Recursos próprios aportados pelo ente para complementar o financiamento externo.

**Contragarantia**

→ Garantia oferecida pelo ente à União em troca da garantia federal na operação.

## [10.1.2] Processo Cofiex

**Pleito**

→ Documento submetido ao PFE para análise da Cofiex com a proposta do projeto ou programa.

**Portal de Financiamento Externo (PFE)**

→ Sistema eletrônico oficial para registro, revisão e envio dos pleitos.

**Cofiex**

→ Comissão que analisa, pontua e delibera sobre pleitos de projetos com financiamento externo.

**GTEC (Grupo Técnico de Assessoramento)**

→ Instância que analisa tecnicamente o pleito com o proponente antes da deliberação.

**Resolução Cofiex**

→ Documento que aprova o pleito e autoriza a preparação do projeto com o financiador.

**Resolução Normativa nº 1/2024**

→ Norma que define critérios, pontuação, limites e procedimentos para aprovação de pleitos.

**Limite / Sublimite**

→ Valor máximo anual autorizado para operações com financiamento externo, definido pela STN e distribuído pela Cofiex.

**Reunião Técnica GTEC**

→ Videoconferência realizada entre técnicos da SEAID e da STN e o proponente, na qual este apresenta o pleito, detalha o escopo do projeto e esclarece dúvidas dos analistas e membros do GTEC, subsidiando a etapa de análise técnica.

**Análise Técnica**

→ Exame conduzido pelo GTEC sobre o pleito, verificando coerência entre problema, objetivos, soluções, resultados, indicadores, viabilidade técnica e institucional, além da aderência aos critérios da Resolução Normativa nº 1/2024.

**Avaliação de Áreas Estratégicas**

→ Etapa em que a Cofiex verifica como o pleito contribui para os Objetivos Estratégicos do PPA 2024–2027, atribuindo pontuação conforme a relevância e a consistência do projeto em relação às prioridades nacionais.

## [10.1.3] Termos jurídicos e fiscais essenciais

### Garantia da União

→ Compromisso do Governo Federal de assumir o pagamento do empréstimo se o mutuário não cumprir.

### Lei Autorizativa

→ Lei municipal ou estadual que autoriza a contratação do financiamento e a oferta de contragarantias.

### Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL)

→ Solicitação feita à STN para verificar se a operação atende aos requisitos fiscais e legais.

### STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

→ Órgão que analisa limites, condições fiscais e autoriza a operação de crédito.

### PGFN (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional)

→ Analisa juridicamente a operação e assina os contratos em nome da União.

### Senado Federal

→ Autoriza a contratação de crédito externo por meio de Resolução, conforme a Constituição.

## [10.1.4] Gestão de projetos

### Unidade de Gestão do Projeto (UGP)

→ Equipe responsável por coordenar a execução técnica, administrativa e financeira do projeto.

### Arranjo institucional

→ Estrutura que define os órgãos envolvidos e suas responsabilidades no projeto.

### Componentes / Produtos

→ Partes do projeto (componentes) e entregas concretas geradas (produtos).

### Indicadores (resultado e impacto)

→ Medidas usadas para avaliar os efeitos do projeto com metas e prazos.

### Cronograma de desembolso

→ Planejamento do uso dos recursos ao longo do tempo.

### Sustentabilidade do projeto

→ Estratégia para garantir manutenção e continuidade dos resultados do projeto ou programa após o financiamento.

## [10.1.5] Temas transversais

### Perspectiva de gênero

→ Análise das desigualdades entre homens e mulheres para garantir acesso equitativo a oportunidades e benefícios.

### Inclusão social / equidade

→ Ações para reduzir desigualdades e priorizar grupos vulneráveis no projeto.

### Sustentabilidade ambiental e climática

→ Integração de ações de proteção ambiental e adaptação climática no projeto.

### Objetivos Estratégicos do PPA

→ Metas nacionais de médio prazo que orientam a análise estratégica da Cofiex.

### Políticas afirmativas

→ Medidas temporárias para corrigir desigualdades históricas e promover igualdade de fato.

## [10.1.6] Outras etapas do ciclo

### Preparação do projeto

→ Fase de detalhamento técnico realizada com o organismo financiador após a aprovação do pleito.

### Negociação

→ Discussão das cláusulas contratuais entre governo federal, mutuário e financiador.

### Efetividade

→ Cumprimento das condições para que o contrato entre em vigor e inicie os desembolsos.

### Aditivo contratual

→ Instrumento que altera cláusulas do contrato (prazo, valor, escopo) de projetos em execução.

## [10.1.7] Índice Alfabético Resumido

# A

Aditivo contratual

Agência de cooperação

Arranjo institucional

# C

Captação de recursos internacionais

Cofiex

Componentes

Contragarantia

Contrapartida

Cronograma de desembolso

# D

Doação internacional (grant)

Doador

# E

Efetividade

# F

Financiamento externo

# G

Garantia da União

GTEC

# I

Indicadores

# L

Lei Autorizativa

Limite / Sublimite

# M

Mutuário

# N

Negociação

# O

Objetivos Estratégicos do PPA

Operação de crédito externo

Organismo financiador

## P

Perspectiva de gênero

Pleito

PFE

PGFN

Políticas afirmativas

Preparação do projeto

PVL

## S

Senado Federal

STN

Sustentabilidade do projeto

Sustentabilidade ambiental e climática

Unidade de Gestão do Projeto (UGP)

## [10.2.] Checklist para elaboração de pleitos

| Seção | Item | Resposta | Responsável | Prazo (Data) | Status (Auto) | Observações |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1.** Estrutura Geral | Todas as seções do PFE estão preenchidas | | | | | |
| **1.** Estrutura Geral | Problema claramente definido e causas identificadas | | | | | |
| **1.** Estrutura Geral | Objetivos gerais e específicos claros | | | | | |
| **1.** Estrutura Geral | Coerência entre problema → solução → produtos → resultados → impacto | | | | | |
| **1.** Estrutura Geral | Indicadores SMART com linha de base, metas e prazo | | | | | |
| **2.** Aspectos Técnicos | Componentes, subcomponentes e produtos definidos | | | | | |
| **2.** Aspectos Técnicos | Metas físicas quantificadas nos produtos | | | | | |
| **2.** Aspectos Técnicos | Identificação de riscos (técnicos, financeiros, sociais, ambientais, institucionais) | | | | | |
| **2.** Aspectos Técnicos | Medidas de mitigação de riscos definidas | | | | | |
| **2.** Aspectos Técnicos | Custos de operação/manutenção estimados e fonte de recursos definida | | | | | |

| Seção | Item | Resposta | Responsável | Prazo (Data) | Status (Auto) | Observações |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2.** Aspectos Técnicos | Inclusão de temas transversais (gênero, equidade racial, inclusão social, sustentabilidade ambiental) | | | | | |
| **3.** Gestão e Governança | Arranjo institucional definido (organograma) | | | | | |
| **3.** Gestão e Governança | Matriz de Responsabilidade RACI elaborada | | | | | |
| **3.** Gestão e Governança | Informações sobre experiência do Órgão Executor e equipe | | | | | |
| **4.** Beneficiários | Público-alvo quantificado e segmentado (gênero, idade, renda, território etc.) - Beneficiários | | | | | |
| **4.** Alinhamento OE | Alinhamento das ações previstas com os Objetivos Estratégicos do PPA da União 2024–2027 um a um | | | | | |
| **5.** Aspectos Financeiros | Orçamento detalhado (por componente e produtos) do Programa na moeda da operação (ex.: USD) com colunas distintas dos valores de financiamento (80%) e contrapartida (20%) | | | | | |
| **5.** Aspectos Financeiros | Cronograma de desembolsos viável (considerando prazos institucionais e de licitação) | | | | | |
| **5.** Aspectos Financeiros | Contrapartida ≥ 20% definida (financeira e/ou não financeira) | | | | | |

| Seção | Item | Resposta | Responsável | Prazo (Data) | Status (Auto) | Observações |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **6.** Documentação Anexa | Anuência formal da fonte de financiamento (organismo financiador) | | | | | |
| **6.** Documentação Anexa | Estudos/relatórios técnicos (ambiental, social, econômico-financeiro), caso exista | | | | | |
| **6.** Documentação Anexa | Laudo de avaliação independente (se houver bens como contrapartida) | | | | | |
| **6.** Documentação Anexa | Declaração de enquadramento em sublimite específico (se aplicável) | | | | | |
| **6.** Documentação Anexa | Documentos exigidos pela STN (para estatais não dependentes) | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

# [10.3.] QR Codes | Links Externos

→ Portal de Financiamento Externo

Pág. 30

→ Resolução Normativa Cofiex 1/2024

Pág. 31

→ Lei 11.107/2005 – Consórcios públicos

Pág. 44

→ Guia de Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento do MPO

Pág. 132

→ Manual para Instrução de Pleitos (MIP)

Pág. 60

→ Fale conosco do SADIPEM

Pág. 70

→ Cartilha de Orientação para Preenchimento de Pleitos

Pág. 84

→ Comissão de Financiamentos Externos Cofiex

Pág. 84

→ Portaria MPO-SEAID/MPO nº 220, de 5 de julho de 2024. – Sublimite Ambiental ou Climático

Pág.99

→ Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024 – Plano Plurianual da União para 2024 a 2027

Pág. 99

→ Decreto nº 9.075, de 6 de junho de 2017 –Composição e as competências da Cofiex

Pág. 99

→ Decreto nº 11.448, de 21 de março de 2023 – Altera o Decreto nº 9.075, de 2017

Pág. 100

→ Resolução Cofiex/MPO nº 2, de 3 de abril de 2025 – Regimento Interno Cofiex/GTEC – Regimento da Cofiex

Pág. 100

→ Decreto Lei nº 1.312, de 1974.

Pág. 100

→ Decreto Lei nº 147, de 1967. Define atribuições da PGFN

Pág. 100

→ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal

**Pág.** 101

→ Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001

**Pág.** 101

→ Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007

**Pág.** 101

→ Portaria Normativa MF nº 500, de 2023.

**Pág.** 101

→ Portaria Normativa MF nº 1.583, de 2023

**Pág.**101

→ Estratégia de Igualdade de Gênero 2022-2026

**Pág.** 156

→ Estratégia País Brasil 2024-2026

**Pág.** 156