

**Melissa Andrade Costa**  
Organizadora

Práticas de

# AValiação DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

no Brasil

**Autores**

Adriana Mesquita Corrêa Bueno

Ana Paula Fava

Ana Rosa Soares

Eliza Brites

Iara Leite

Indran Naidoo

Julia Koch

Juliana Dei Svaldi Rossetto

Laura Trajber Waisbich

Luis Fujiwara

Marina Bolfarine Caixeta

Mauro Teixeira de Figueiredo

Melissa Andrade Costa

Melissa Pomeroy

Paula Werlang

Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Tatianna Meireles Dantas de Alencar



# PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL

© Todos os direitos reservados

Todo conteúdo presente nesta obra é de inteira responsabilidade dos autores.

## **Autores**

Adriana Mesquita Corrêa Bueno  
Ana Paula Fava  
Ana Rosa Soares  
Eliza Brites  
Iara Leite  
Indran Naidoo  
Julia Koch  
Juliana Dei Svaldi Rossetto  
Laura Trajber Waisbich  
Luis Fujiwara  
Marina Bolfarine Caixeta  
Mauro Teixeira de Figueiredo  
Melissa Andrade Costa  
Melissa Pomeroy  
Paula Werlang  
Rodrigo de Oliveira Perpétuo  
Tatianna Meireles Dantas de Alencar

## **Organizadora**

Melissa Andrade Costa

## **Revisão**

Ingrid Neves  
José Carlos Lopes Rodrigues  
Rodrigo de Jesus Quintela

## **Projeto e Editoração Eletrônica**

Paulo de Tarso Soares Silva - Editora Kiron

## **Criação e Editoração Eletrônica da Capa**

Paulo de Tarso Soares Silva - Editora Kiron

C486

Costa, Melissa Andrade et al.

Práticas de Avaliação da Cooperação Internacional no Brasil / Organização de Melissa Andrade Costa. – Brasília: Nikê Consultoria, 2018.

pdf.; 120p. : 5MB

ISBN 978-85-906261-0-7

1. Relações Internacionais. 2. Cooperação Internacional. 3. Organismos Internacionais. I. Título.

CDU 327

# Agradecimentos

À Agência Brasileira de Cooperação (ABC) por haver facilitado o trabalho de coleta de dados para a pesquisa realizada no âmbito desta publicação, à Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação pelo seu apoio institucional, à Amanda Sara Silva Vieira pelo apoio em todo o processo de coleta de dados e na consolidação inicial dos resultados, a todos os entrevistados que gentilmente cederam seu tempo, a todos os articulistas que trouxeram suas experiências valorosas na área da avaliação da cooperação internacional, à Marcia Joppert e Maria das Graças Rua pela contribuição com comentários para aperfeiçoamento do trabalho e a Gustavo Tomás Costa, meu marido, pelo apoio em todo o processo.

# Sumário

PREFÁCIO .....	9
----------------	---

## PARTE I | A AGENDA DA AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

<i>Melissa Andrade Costa</i> .....	11
Da visão às práticas do campo.....	12
Visão sobre avaliação .....	13
Agências bilaterais.....	20
Uso da avaliação como prática regular e objetivo da avaliação.....	23
Tipos de avaliação utilizadas.....	30
Métodos utilizados .....	33
Os desafios na realização da avaliação .....	35
Uso dos resultados .....	39
Perspectivas .....	41
Boas Práticas.....	47
Outras questões.....	48
Considerações Finais .....	50
Referências .....	51

## PARTE II | EXPERIÊNCIAS DO CAMPO: CASOS PRÁTICOS E PERSPECTIVAS SOBRE A AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL..... 54

### Bloco 1. Uma visão global e estratégica .....

Cooperação Técnica e Avaliação em Tempos de Complexidade <i>Luis Fujiwara</i> .....	56
--	----

Cooperação Internacional para o Desenvolvimento das Capacidades Nacionais de Avaliação <i>Indran Naidoo, Ana Rosa Soares</i> .....	62
---	----

### Bloco 2. Experiências na agricultura, saúde e ensino superior .....

O processo avaliativo da cooperação técnica internacional: a experiência da Embrapa no projeto Cotton-4 <i>Adriana Mesquita Corrêa Bueno</i> .....	70
---	----

Monitoramento e Avaliação na cooperação internacional do Brasil: uma iniciativa do Ministério da Saúde <i>Tatianna Meireles Dantas de Alencar, Marina Bolfarine Caixeta, Mauro Teixeira de Figueiredo</i> .....	76
Estado atual e perspectivas da avaliação da cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina <i>Iara Leite, Eliza Brites, Julia Koch, Paula Werlang</i> .....	82
<b>Bloco 3. Cooperação Sul-Sul</b> .....	<b>89</b>
Avaliando a Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil: Reflexões de uma prática em construção <i>Melissa Pomeroy e Laura Trajber Waisbich</i> .....	90
Contribuições do Ciclo de Projeto para o Desenho do Marco Avaliativo de uma Iniciativa de Cooperação Sul-Sul de Arranjo Triangular <i>Juliana Dei Svaldi Rossetto</i> .....	97
<b>Bloco 4. Cooperação Descentralizada</b> .....	<b>109</b>
Processos de Avaliação da Cooperação Descentralizada no Brasil <i>Rodrigo de Oliveira Perpétuo</i> .....	110
Práticas de Avaliação da Cooperação Descentralizada no Brasil <i>Ana Paula Fava</i> .....	113

# Siglas<sup>1</sup>

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
CD	Cooperação Descentralizada
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
DFID	Ministério do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
GIZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional
ICAI	Comissão Independente para a Avaliação da Ajuda
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

---

1 Siglas foram mantidas no seu uso mais corrente e o seu significado traduzido para o Português.

# Lista de Gráficos, Figuras, Tabelas e Boxes

## Gráficos

- Gráfico 1. Nível de escolaridade dos participantes da pesquisa *on-line*.
- Gráfico 2. Visão sobre a importância da avaliação na perspectiva individual dos gestores e seu julgamento sobre a importância na organização.
- Gráfico 3. Frequência de práticas de avaliação numa escala de 1 a 10.
- Gráfico 4. Percentual de recursos direcionados à avaliação.
- Gráfico 5. Percentual de recursos direcionados a cada tipo de ação.
- Gráfico 6. Quantidade de respondentes por objetivo da avaliação.
- Gráfico 7. Frequência de práticas de avaliação numa escala de 1 a 10 para atores públicos.
- Gráfico 8. Tipos de avaliação utilizadas em todos os segmentos.
- Gráfico 9. Métodos utilizados em todos os segmentos.
- Gráfico 10. Maiores desafios na gestão da avaliação para todos os grupos.
- Gráfico 11. Usos mais frequentes dos resultados das avaliações.
- Gráfico 12. Percepção dos atores da cooperação sobre a tendência da avaliação das ações de cooperação internacional.
- Gráfico 13. O que poderia ser feito para fomentar a avaliação das práticas de cooperação internacional.

## Figuras

- Figura 1. Países com instituições de Ensino conveniadas com a UFSC
- Figura 2. Fluxograma de formalização de convênios assinados entre a UFSC e instituições de Ensino Superior estrangeiras
- Figura 3. O ciclo de projeto de Cooperação Sul-Sul Trilateral Brasil-FAO
- Figura 4. Harmonização da Cooperação Sul-Sul e das abordagens programáticas da FAO no ciclo de projeto

## Tabela

Tabela 1. Quadro síntese de práticas da avaliação da cooperação internacional dos governos da Alemanha, Austrália, Japão e Reino Unido

## Box

BOX 1. Mudanças na Confederação Nacional da Indústria

BOX 2. Métodos alternativos para captação de resultados

BOX 3. Importância da avaliação para a Cooperação Alemã

BOX 4. Mecanismos de avaliação previstos pela Agência Brasileira de Cooperação

BOX 5. Avaliação de *Advocacy*

BOX 6. Centro de recursos de avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

BOX 7. Acompanhador de desenvolvimento da Cooperação britânica (Development Tracker)

BOX 8. Infra normas da cooperação internacional nos EUA

# Prefácio

Esta publicação se insere no contexto do crescimento da agenda da avaliação da cooperação internacional no mundo, vis-à-vis a celebração em 2015, do Ano Internacional da Avaliação. E também no Brasil, considerando o crescimento da Cooperação Sul-Sul e da Cooperação Trilateral no País, além do amadurecimento do processo de gestão da cooperação internacional brasileira, em que a avaliação se insere como uma parte indispensável na busca pela eficiência e do aprendizado.

Somam-se a isso dois fatores que contribuem para o fortalecimento da agenda de avaliação da cooperação internacional no País: um cenário de escassez de recursos que demanda maior eficiência e prestação de contas sobre o uso de recursos públicos e, ainda, a necessidade de diálogo com a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a qual prevê um seguimento sistemático de resultados e o incremento em todos os tipos de parceria para o desenvolvimento: Sul-Sul, Sul-Norte, Norte-Sul e tantas outras possibilidades de arranjos multissetoriais e multi-atores.

Avaliar significa refletir, entender, interpretar e sistematizar com vistas a melhorar a ação pública e gerar mais resultados de desenvolvimento, sejam eles quais forem, definidos por gestores, comunidades, organismos internacionais e demais atores que atuem em conjunto. Não basta apenas fazer, é preciso refletir sobre o que se faz continuamente para que a ação se enriqueça, para que se torne mais lúcida. É esta a experiência humana, de conduzir suas ações com cada vez mais excelência.

Esta publicação foi dividida em duas partes, a primeira é “A Agenda da Avaliação na Cooperação Internacional Brasileira”. Ela apresenta os resultados de uma pesquisa realizada no segundo semestre de 2017, em que participaram 37 instituições que atuam com cooperação internacional no País, entre atores públicos no sentido amplo, organismos internacionais e agências bilaterais de desenvolvimento. Esta pesquisa investigou como estes atores veem a avaliação, como a realizam, quais os tipos de avaliação utilizadas, métodos, desafios, uso dos resultados e perspectivas. Sua finalidade é oferecer um panorama amplo sobre o tema que permita aprofundar o debate e ampliar e qualificar a prática avaliativa no País.

A segunda parte, denominada “Experiências do Campo: casos práticos e perspectivas sobre a avaliação da cooperação internacional no Brasil” traz uma coletânea de nove artigos de especialistas e gestores das áreas de cooperação internacional de diferentes instituições e oferecem um panorama amplo do que acontece na vida real e nos debates em andamento. Os artigos dialogam com a primeira parte, ilustram e aprofundam alguns dos temas que emergiram na pesquisa apresentada.

Os artigos foram divididos em 4 blocos: 1. Uma visão global, que vai tratar de questões teóricas da avaliação da cooperação técnica internacional e dos esforços de desenvolvimento de capacidades nacionais em avaliação; 2. Experiências na agricultura, saúde e no ensino superior que vão retratar esforços na área de avaliação interna, adaptação de metodologias e os desafios envolvidos no aprofundamento da agenda de avaliação; 3. Cooperação Sul-Sul, que trará artigos tratando de lições aprendidas na avaliação e gestão de projetos de Cooperação Sul-Sul; e por último o 4. Cooperação Descentralizada, que traz os desafios envolvidos nesta modalidade de cooperação, mas ao mesmo tempo sinaliza a vontade política para que mais avaliações aconteçam e as práticas avaliativas possam ser sistematizadas.

Deseja a autora que este trabalho seja fecundo no sentido de estimular o debate brasileiro no campo da avaliação da cooperação internacional, ajudando a desenvolver o conhecimento sobre o tema. Existem muitos indicativos sobre o amadurecimento desta agenda, novas metodologias que podem e devem ser aproveitadas no País e, por que não, também geradas a partir da riqueza das nossas práticas.

*Melissa Andrade Costa*

PARTE I

# A AGENDA DA AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

# Da visão às práticas do campo

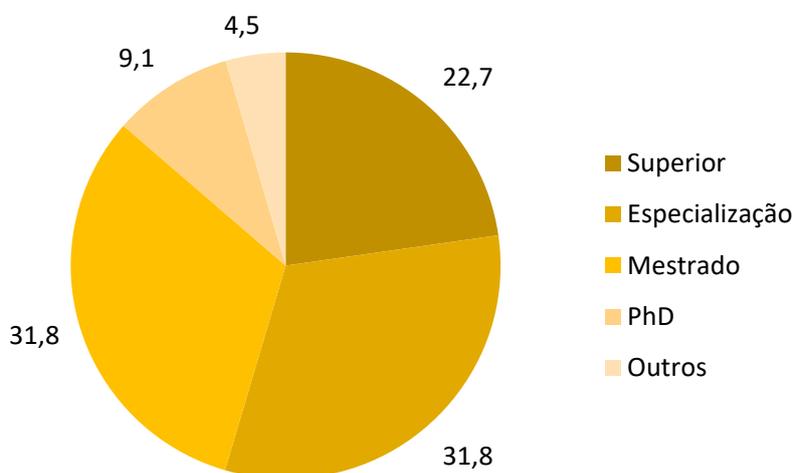
Melissa Andrade Costa<sup>2</sup>

Com a finalidade de conhecer melhor as visões e práticas de avaliação dos projetos de Cooperação Internacional no Brasil, praticadas pelo Governo Federal e outras instituições nacionais protagonistas da cooperação brasileira, foi realizado um *survey on-line*, enviado para 67 atores da cooperação internacional no Brasil (com taxa de resposta de 37%) e realizadas 28 entrevistas semiestruturadas<sup>3</sup> no período de setembro a outubro de 2017.

Nesta pesquisa foram chamados a participar entidades do Governo Federal, empresas públicas e entidades paraestatais, organismos internacionais e agências bilaterais de cooperação<sup>4</sup>. Foram investigadas 8 dimensões da área de avaliação da cooperação internacional brasileira: 1) Visão sobre avaliação; 2) Uso da avaliação como prática regular; 3) Objetivo da avaliação; 4) Tipos de avaliação utilizadas; 5) Métodos; 6) Desafios; 7) Uso dos Resultados e 8) Boas práticas.

Para caracterizar o grupo pesquisado, em primeiro lugar cabe dizer que se trata de um grupo de profissionais bastante qualificado, com 73% possuindo especialização, mestrado ou doutorado, ainda que não na área da cooperação internacional. Em alguns casos, estes profissionais possuem conhecimento técnico específico da área em que atuam, mas não necessariamente na área internacional e menos ainda em avaliação. O Gráfico 1 mostra estes dados.

**Gráfico 1. Nível de escolaridade dos participantes da pesquisa *on-line* em percentual.**



Estes profissionais envolvidos na pesquisa possuem idade média de 44,9 anos e um tempo médio de atuação na sua posição de 8,9 anos, ou seja, são profissionais experientes, mas com um horizonte de atuação ainda significativo e com relativa estabilidade na posição que ocupam. Estas características

<sup>2</sup> Diretora da Nikê Consultoria. E-mail: melissa.andrade@nikeconsultoria.com.br

<sup>3</sup> Uma das entrevistas consideradas foi realizada por meio de resposta ao questionário em meio digital.

<sup>4</sup> Para uma lista completa dos participantes, veja o Anexo I.

qualificam as respostas obtidas, pois apontam para um grupo com características de formador de opinião no universo em que atuam.

A seguir serão apresentadas as respostas obtidas em cada área de análise em um diálogo entre os dados do *survey* e das entrevistas semiestruturadas, quais sejam: 1) Visão sobre avaliação; 2) Uso da avaliação como prática regular; 3) Objetivo da avaliação; 4) Tipos de avaliações utilizadas; 5) Métodos; 6) Desafios; 7) Uso dos Resultados e 8) Boas práticas, conforme mencionado inicialmente.

Considerando que houve três grupos distintos que participaram da pesquisa, a saber: a) atores de órgãos públicos (incluindo organizações paraestatais e empresas públicas); b) organismos internacionais e c) agências bilaterais de cooperação, cada seção trará uma visão geral consolidada dos dados e sempre que houver nuances significativas nas respostas e em volume suficiente, elas serão apresentadas em blocos separados.

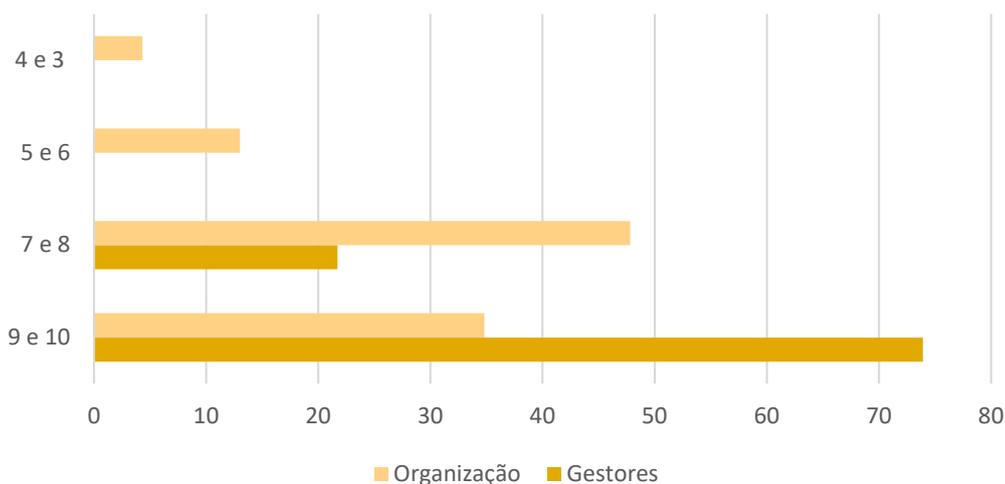
## Visão sobre avaliação

No item de visão sobre avaliação foram feitas perguntas sobre como os atores consideravam a importância da avaliação no aprimoramento das práticas de cooperação internacional (ações pontuais, ações rotineiras e projetos); como isso acontecia na organização como um todo, como cada um avaliava o seu conhecimento sobre práticas de avaliação da cooperação internacional (teorias e métodos) e ainda que valor atribuíam às práticas de avaliação externas (feitas por pessoas de fora da organização).

Nas perguntas sobre a importância da avaliação, 73,9% dos gestores responderam que a consideravam 9 ou 10 (numa escala de 1 a 10) a partir da sua avaliação individual, ou seja, existe uma ampla consideração sobre o valor da avaliação. No entanto, muitos gestores consideraram que isso não ecoava na organização da mesma maneira, pois apenas 34,8% dos entrevistados julgaram que sua organização daria para a avaliação uma prioridade 9 ou 10 (Gráfico 2).

Neste caso duas leituras são possíveis, uma de que os gestores podem ter uma perspectiva sólida sobre a importância da avaliação e outra de oferecerem uma resposta que seria desejável do ponto de vista do tema. De toda forma, existe a percepção comum de que a agenda da avaliação tem muita importância, mas não é algo que ecoe nas organizações da mesma forma que ecoa entre os gestores, apesar de ter um papel importante (47,8% consideram que a sua organização atribui valor 7 ou 8 à avaliação). As entrevistas semiestruturadas reforçam esta perspectiva e as contradições entre o que seria desejável e o que de fato acontece no interior das instituições. Estes dados consolidam as respostas de todos os grupos participantes.

**Gráfico 2. Visão sobre a importância da avaliação na perspectiva individual dos gestores (escala de 1 a 10) e seu julgamento sobre a importância na organização em percentual**



### Atores públicos

No caso da visão sobre a importância da avaliação na cooperação internacional nas organizações do setor público, existe uma **unanimidade sobre a importância da avaliação** como fundamental para gerar melhoria das ações, mas com uma série de ressalvas sobre os desafios envolvidos, no que tange a esta mentalidade dentro da organização como um todo e ainda a constatação de que a avaliação é algo muito **mais teórico do que prático** no dia a dia das instituições. Nas palavras de alguns entrevistados:

‘A abordagem que as pessoas têm tido é que é importante, mas na hora da prática temos dificuldade de cumprir os prazos das atividades desenvolvidas no Brasil ou em outro país, sempre marcamos as atividades. Cumprir as atividades já é uma dificuldade, fazer uma avaliação fica no plano ideal, mais para constar para conseguir finalizar um projeto que fica se prolongando durante muitos anos.’

‘Eu vejo cada dia mais como sendo mais valorizada. Tem tido uma importância maior ultimamente. Ainda é pouco usada, os resultados não são muito levados em conta. É uma formalidade mais do que efetivamente, está insipiente.’

‘Não avaliamos as nossas cooperações, eu acho que é importante (...), mas nunca avaliamos.’

‘Na Administração Pública as avaliações não têm talvez o mesmo formato e execução que existe no setor privado. (...) Eu acredito muito em processos de avaliação e planos estratégicos, mas é muito diferenciado. No governo é ainda um processo em andamento. Nos últimos anos vejo uma evolução.’

Os depoimentos revelam os desafios da Administração Pública brasileira, que enfrentam muitos problemas em decorrência de falta de cultura de gestão para resultados e instabilidade institucional. Há limites de recursos, pessoas e prioridade efetiva dada para esta área. A mudança contínua de gestores altera a direção estratégica da organização e as suas atividades e atrapalha o amadurecimento institucional. Promove a perda de informações que não são sistematizadas e que, com frequência, deixam de ser passadas por questões partidárias e rivalidades pessoais. Esta é uma

realidade comum que reverbera nas mudanças, não apenas dos chefes das assessorias internacionais, mas da cúpula de governo que não tem tempo suficiente para promover o amadurecimento de processos e políticas públicas.

Apesar dos desafios, existem exceções de organizações com um **esforço em colocar este tema de maneira prática na agenda**, de alinhar a gestão com o tema das parcerias e a cooperação, de modo a compor um todo coerente entre o planejamento institucional das organizações e os projetos, com vistas a pensar a cooperação de forma estratégica. Não há de forma geral uma avaliação sistemática dos produtos gerados, mas um esforço em melhorar as práticas de avaliação. Em época de escassez de recursos, a presença da avaliação se torna especialmente necessária para justificar o emprego de recursos e a continuidade de projetos.

Entre os agentes públicos existe uma percepção de que **falta conhecimento, método** e colocar avaliação como uma etapa **de fato** nos processos de gestão. Existem iniciativas de caráter avaliativo, mas bastante simplificadas no formato de relatórios de final de ano, acompanhados de pequenas análises, mas com frequência, como uma iniciativa isolada de um gestor. Em outros casos, estas iniciativas fazem parte de um conjunto de ferramentas de gestão para resultados, mas sem consideração específica para a área da cooperação. Existem atividades de monitoramento das ações de cooperação internacional, mas poucas de avaliação propriamente ditas e muito menos de avaliação a posteriori<sup>5</sup>. De acordo com um dos entrevistados:

‘Os métodos – não temos isso desenvolvido, desconhecemos. Fazemos avaliação no âmbito da coordenação, usamos método em planejamento estratégico como instrumento de gestão.’

‘Todas as nossas ações geram uma demanda para o beneficiário para dar relatório, prestação de contas, mas não quantificamos, não fazemos de forma sistemática. Estamos tentando sofisticar os métodos.’

Quanto aos **mecanismos existentes**, há o reconhecimento sobre a importância de alguns instrumentos de gestão previstos pela Agência Brasileira de Cooperação, como o Comitê Gestor que tem o papel de acompanhar os projetos e revisitar o que foi realizado. Apesar destes mecanismos existentes e os grandes avanços na área de avaliação no Brasil em áreas como educação, saúde e proteção social, este conhecimento não migra para o campo da cooperação internacional, um achado que dialoga com estudo anterior sobre este assunto (Souza et al, 2016).

O trabalho de **coleta de dados da** Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é visto como uma parte importante deste processo para viabilizar no futuro o incremento das avaliações no País e o fomento da pesquisa neste campo. As avaliações são consideradas como um passo estratégico para a melhoria dos projetos internacionais, muito além dos instrumentos de auditoria, que hoje possuem mais destaque. Em alguns casos, as avaliações não são capazes de captar os limites impostos pelos mecanismos de controle interno que, na visão de muitos gestores, dificultam a gestão da cooperação internacional.

As assessorias do Governo Federal estão habituadas com instrumentos de controle interno e avaliação externa por parte do Tribunal de Contas da União, mas muito pouco com avaliação externa

<sup>5</sup> Avaliação a posteriori é entendida como a avaliação realizada algum tempo depois do término do projeto para analisar questões como impacto e sustentabilidade.

feita por instituições fora do governo. Muitos órgãos nunca fizeram uma avaliação externa e muitas vezes não possuem muita clareza do que significa este termo.

Uma das motivações para aumentar o conhecimento em avaliação é o **contexto de ajuste fiscal**, que pressiona os gestores para serem mais seletivos quanto aos seus projetos e para isso ter critérios e informações para tomar decisões mais objetivas. Neste sentido, a avaliação tem sido apontada como uma ferramenta necessária, ainda que pouco utilizada.

No que tange ao **conhecimento dos gestores do setor público sobre teorias e métodos de avaliação** aplicadas à área de cooperação internacional, ele **é muito limitado**. É empírico em larga medida, pois há pouca formação teórica, poucos cursos disponíveis na área, pouca disponibilidade de tempo e alta rotatividade da equipe. Na fala de um dos entrevistados:

‘Meu conhecimento é iniciante ainda, nível básico. Teria que fazer mais cursos, fiquei sabendo de uma oportunidade, quando fiquei sabendo, já tinha turma acontecendo e não tive oportunidade de participar. (...) Tenho uma equipe pequena, eu e mais duas colegas. Não tenho oportunidade de participar. Avaliação, temos que estar sempre reciclando conhecimento, aprendendo, fazendo e na hora de elaborar um relatório, compilar os dados dos questionários, formatar...’

Nos casos em que há mais formação teórica, **há pouca implementação das técnicas aprendidas** ou o conhecimento não é aplicado de forma sistemática, mas pontual. Há ainda oferta limitada de cursos nesta área, uma lacuna que os gestores apontam. Existe mais conhecimento disponível em áreas como **planejamento estratégico**, que inclui necessariamente mecanismos de monitoramento e avaliação, mas há poucos métodos específicos de avaliação sendo aplicados.

Um entrevistado mostrou **desconfiança sobre o aumento da preocupação com a eficiência dos gastos públicos**, alegando que está havendo uma volta a achados de escolas, sobretudo americanas, que incorporaram transparência, eficácia e redução no tamanho da máquina pública, mas esta foi uma exceção no padrão das entrevistas.

Não se pode deixar de mencionar o esforço de algumas organizações para gerar conhecimento interno e processos avaliativos, desencadeando novas possibilidades de aprendizado. Num dos casos foi relatada a necessidade de se amadurecer a avaliação internamente e que a redefinição interna permitiu uma **capacitação da equipe para conversar com o avaliador** e entender o próprio vocabulário, para poder discutir tecnicamente e chegar a um alinhamento que permita responder as perguntas da avaliação.

Existem alguns nichos com **conhecimento mais presente**, especialmente nas **empresas públicas ou entidades paraestatais** que tem dedicado esforços a criar sistemas de monitoramento e avaliação e vem fazendo experiências neste campo.

## BOX 1. Mudanças na Confederação Nacional da Indústria

A Confederação Nacional da Indústria investiu nos últimos dois anos para melhorar os mecanismos de monitoramento e avaliação dos seus projetos de cooperação internacional. A mudança surgiu de um contexto de pressão econômica com cortes orçamentários, presença de empresas fortes no exterior, busca de tornar os projetos mais eficientes e gerar aprendizado interno. O foco passou a ser mais claro em resultados estratégicos para a instituição.

O M&A da cooperação internacional era feito conforme demandas pontuais durante a gestão do projeto e não gerava dados que permitissem a avaliação de resultados ao final. Havia perguntas que não podiam ser respondidas porque não havia dados disponíveis. No final de

2015 fizeram um piloto, em 2016 ajustaram e em 2017 seguiram avançando. Hoje existe uma área que faz a prospecção e vende o portfólio, seja para cooperação técnica ou prestação de serviços internacionais, outra área de negociação de projetos, uma de monitoramento e avaliação e uma de comunicação dos resultados. Na formulação desta mudança de estrutura, a equipe estudou as metodologias existentes, fez um ensaio em quatro países e desenvolveu um modelo. O processo de avaliação é feito pela própria equipe e são seguidos os critérios clássicos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O trabalho de Monitoramento e Avaliação passou a ser uma prioridade para os projetos de cooperação internacional.

Um outro ponto de destaque é a importância **da inovação na prática avaliativa**, que realmente possa agregar um novo olhar e conhecimento para a área ao invés de só publicar feitos institucionais. Na fala de um dos entrevistados:

‘(...) alguns relatórios não têm uma certa autocrítica, alguns exaltam muito as próprias práticas – não tem independência. As pessoas foram contratadas para falar bem da instituição e não apresentam dados relevantes, algo de novo. Ou é mais do mesmo do que já está aí. Vejo muita publicação que é mais do mesmo – uma linha histórica que é feita por outras instituições – são mais do mesmo (...). Faltam mais estudos, avaliação, pesquisa, enfim, fico me questionando. Falta mais senso crítico em termos de avaliação externa.’

E neste sentido, o **IPEA aparece novamente como um ator importante** neste processo de detalhar e lançar um olhar mais qualitativo sobre os dados da cooperação internacional brasileira. O COBRADI já é uma prática consolidada, existe um consenso sobre isso. Os órgãos estão mobilizados para prover as informações quantitativas solicitadas pelo IPEA e existe a expectativa sobre os desdobramentos desta prática.

### *Organismos internacionais*

Os organismos internacionais entrevistados **possuem, em sua maioria, um quadro de referência para avaliação** que prevê avaliações globais, regionais, nacionais, temáticas, por projetos e programas com diferenciações a depender do volume de recursos envolvidos. Há guias avaliativos das sedes dos organismos e banco de dados de avaliadores para apoiar as avaliações.

Eles são grandes fomentadores da cultura de avaliação global, por isso enxergam a avaliação como instrumento importante de rendição de contas e aprendizado. Apesar disso, esta perspectiva se constrói e se transforma de acordo com as interações junto aos agentes nacionais. Como não há ainda muita prática sistemática de avaliação dentro da máquina pública brasileira na área internacional, **o esforço de avaliação feito pelos organismos internacionais encontra muitos obstáculos junto às contrapartes nacionais** (seja pela falta de prioridade dada à avaliação, seja pela mudança de gestores, pela falta de recursos alocados ou pelas dificuldades de entendimento entre as várias partes na gestão de um dado projeto que envolve vários atores). Existe uma tendência dos projetos focarem no cotidiano das ações e dedicarem pouco tempo ao balanço final das iniciativas. Além disso, não existem mecanismos legais que cubram a atividade de avaliação, apesar dos avanços recentes em incorporação ampla de instrumentos como a matriz lógica na concepção e gestão de projetos internacionais.

Além disso, existem várias discussões associadas à avaliação que tem papel de destaque no caso brasileiro. Em primeiro lugar, **a necessidade de sair da 'caixinha' de avaliação de projetos** e refletir sobre o valor agregado dos organismos internacionais no desenvolvimento do País, e a interação do País com outros parceiros, como no caso da Cooperação Sul-Sul. Ou seja, para além da discussão sobre os resultados objetivos de determinados projetos, a discussão estratégica sobre a contribuição internacional e brasileira na mudança de discurso político e engajamento internacional tornam-se especialmente relevantes.

A atividade de avaliação também tem o potencial de contribuir para o aprendizado na geração de novos marcos conceituais para a atuação do Brasil no exterior. Faltam ainda avaliações de grande porte sobre **o aporte estratégico do País junto a determinados parceiros**, como, por exemplo, em projetos de cooperação trilateral.

No caso do Brasil, a cooperação tende a estar mais focada em temas de **gestão do conhecimento e fortalecimento institucional**, mas as ferramentas de avaliação ainda necessitam acompanhar a evolução desta agenda para além da análise de matriz lógica de projetos convencionais. Este é um aspecto importante em que a avaliação no caso da cooperação brasileira ainda não acompanhou o desenvolvimento metodológico que capture quadros mais complexos, mudanças mais sistêmicas e agendas de incidência política. Trata-se de dimensões que exigem um esforço diferenciado de monitoramento e que não podem ser facilmente captadas apenas por uma análise final de projeto de forma convencional.

**A dimensão política torna-se central** no engajamento multilateral do Brasil e no engajamento do Brasil com países parceiros e por isso há uma demanda para que este se torne um tema de análise na área de avaliação. Devido a isso, a avaliação necessitará capturar o impacto sobre este tipo de variável, mais fluida ainda que a dimensão do desenvolvimento de capacidades que é cara para a cooperação brasileira.

## BOX 2. Métodos alternativos para captação de resultados

Para além da análise da matriz lógica, ferramenta comum no desenho de projetos de cooperação internacional, existem metodologias que vem sendo utilizadas para avaliar projetos e que capturam uma riqueza maior do que acontece no campo em contextos instáveis e complexos. As metodologias abaixo dialogam bem com uma perspectiva sistêmica, pois reconhecem a importância das relações envolvidas e da complexidade da vida social, muito além de modelos tradicionais de 'entrada e saída'.

### 1. Mapeamento das Mudanças Alcançadas (Outcome Mapping)

O Mapeamento das Mudanças Alcançadas é uma metodologia desenvolvida pelo Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento Internacional no Canadá e centra sua análise no processo de mudança medido por *mudanças de comportamento dos atores relevantes* associados ao projeto. Ele acompanha estas mudanças de comportamento que são relatadas de forma aberta ao longo do processo e ajuda a dar uma visão mais sistêmica sobre o processo de transformação, pois vai além do que foi inicialmente previsto e identifica os efeitos não esperados. É uma metodologia essencialmente participativa e que ajuda a construir uma análise rica do contexto e resultados do projeto.

### 2. Mudança Mais Significativa (Most Significant Change)

Consiste na coleta de dados qualitativos sobre a

*Mudança Mais Significativa* ocorrida após a aplicação do projeto. Após o recolhimento de histórias contadas pelos beneficiários da ação, é realizada uma análise das informações recebidas para que se possa identificar as evidências das modificações ocorridas naquele ambiente. A MSC permite também a visualização de mudanças e resultados não esperados e, pode e deve, ser utilizada em combinação com outros métodos. Ela acompanha a tendência de uma abordagem sistêmica ao reconhecer a relevância do contato com diversos atores envolvidos na realização de um projeto.

### 3. Colheita de Resultados (Outcome Harvesting)

Consiste na análise de resultados após a realização de um projeto. Entende que o impacto alcançado será mensurado após a sua aplicação e verificação dos progressos alcançados. Trabalha com a captação de informações em diversas esferas e reconhece que a mudança não ocorre de modo linear. São seis passos: 1. Desenho da Colheita (identificar usuários e usos da avaliação); 2) Revisão documental e rascunho das descrições de resultados; 3) Engajamento dos informantes para formular descrições de resultados; 4) Compilação de evidências para apoiar argumentos de resultados; 5) Análise e interpretação e 6) Apoio ao uso dos resultados.

Fontes: <https://www.outcomemapping.ca/nuggets/outcome-harvesting>  
<http://outcomeharvesting.net/resources/>  
[https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/most\\_significant\\_change](https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/most_significant_change)

Já existem esforços por parte dos organismos internacionais em apoiar a **operacionalização dos princípios da CSS**, seja por meio da gestão de projetos ou exercícios de avaliação. Apesar deste esforço e dos avanços na promoção de mais avaliações de projetos na área de Cooperação Sul-Sul, existem **perspectivas diferentes sobre se as metodologias de avaliação da CSS deveriam ter especificidades próprias do contexto**, ou simplesmente se apropriar das metodologias existentes. Existe uma expectativa quanto ao desenvolvimento de **novos métodos que sejam próprios da CSS** por parte de alguns atores e demanda por se considerar o contexto, a demanda e os aprendizados do país. No entanto, este exercício de avaliação da CSS e, especificamente, a Trilateral<sup>6</sup> está ainda em processo de amadurecimento.

6 A cooperação trilateral é uma modalidade da CSS brasileira que pode ser: 1) Entre países em desenvolvimento (todos os parceiros, em número de três ou mais, são países em desenvolvimento); 2) Com país desenvolvido (entre o Brasil, país em desenvolvimento e país desenvolvido) e 3) Com organismo internacional (dois ou mais países em desenvolvimento cooperam entre si, com participação de um organismo internacional).

Existe uma demanda por considerar os **aspectos qualitativos do projeto**, não se limitando apenas à checagem formal do fluxo do projeto. As Nações Unidas no Brasil têm avançado neste sentido, o próprio Marco de Assistência das Nações Unidas para o Brasil (UNDAF em inglês) mudou o nome para Marco de Parceria das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil, considerando dimensões de engajamento mais associadas ao diálogo em políticas públicas. Além disso, foi feito um esforço de integração entre as agências na área de Monitoramento e Avaliação; foi constituído um grupo assessor de M&A para discutir conjuntamente entre os pontos focais de M&A das agências do sistema, visando criar uma maior integração.

Uma outra dimensão deste panorama é a questão da visibilidade das atividades de cooperação internacional e da avaliação, que são ainda muito restritas no caso brasileiro. A comunicação para públicos interno e externo é necessária em qualquer área de política pública, mas no momento atual em que o escrutínio público por meio de redes sociais cresce, este tipo de ação torna-se ainda mais estratégica, **o público em geral tem pouco conhecimento do porquê e como se faz cooperação** no Brasil.

Do ponto de vista do conhecimento sobre o assunto, de maneira geral, os profissionais dos organismos internacionais têm um **conhecimento amplo sobre avaliação**, seja por formação acadêmica ou experiência prática, mas em graus distintos e abordagens metodológicas diversas. Existe um conhecimento que permeia o trabalho de gestão focada em resultados que trabalha com indicadores e ferramentas de monitoramento e avaliação nestas organizações.

Além disso, existe uma preocupação em se ter consultores que **entendam o contexto dos projetos** nas áreas técnicas específicas e ainda da cooperação internacional para que façam colocações pertinentes nos relatórios, considerando que a cooperação é complexa e cada agência tem um escopo. Neste sentido, a **Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação** aparece como um ator importante para ajudar no processo de amadurecimento deste mercado e surgem propostas de se ter listas de consultores setoriais para ampliar as possibilidades de avaliação dos projetos, ao invés de contar com um número limitado de profissionais que tendem a ser sempre os mesmos. Além disso, isso geraria uma diversidade de olhares por parte dos avaliadores.

## Agências bilaterais

No caso das agências bilaterais de cooperação, **a importância das avaliações é central**. Existe uma necessidade de buscar evidências para justificar as atividades realizadas, sistematizar lições aprendidas, o que funciona e o que não funciona para melhorar projetos futuros e ações estratégicas. **Existem gradações quanto ao tipo de avaliação**, a depender do volume de recursos despendidos nos projetos.

Um dos pontos fundamentais da cooperação bilateral é a **demandada das sociedades destes países** em saber sobre o destino dos recursos da cooperação e os resultados obtidos. No caso do Governo Britânico foi criada a Comissão Independente para o Impacto da Ajuda (Independent Commission for Aid Impact – ICAI), com a finalidade de avaliar o impacto dos programas do Ministério para o Desenvolvimento Internacional (DFID). Estas avaliações também abrangem análises setoriais e te-

máticas, visando pesquisar o impacto da cooperação britânica em áreas como Transferência de Renda, no continente africano. A agência de cooperação norte-americana, USAID, também responde diretamente ao Congresso americano.

Existe uma vasta documentação de orientações para contratação de avaliações e para realização de procedimentos internos de Monitoramento e Avaliação (vide tabela 01). As agências de cooperação bilateral pertencentes à **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)** utilizam orientações comuns com algumas variações em cada país. No caso da GIZ, o enfoque tem crescido em relação ao impacto a longo prazo das ações da cooperação alemã.

### **BOX 3. Importância da Avaliação para a Cooperação Alemã**

O Instituto Alemão para a Avaliação do Desenvolvimento (Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit; DEval) tem o papel de fazer avaliação da cooperação alemã. Ele apoia o Ministério da Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), visando aumentar a efetividade e o impacto das organizações implementadoras e organizações não governamentais da Alemanha. O Instituto DEval realiza avaliações setoriais, por países, temáticas, análise de portfólio e análises de longo prazo de parcerias com os países, entre outras. O Instituto DEval também oferece subsídios e

recomendações ao Parlamento Alemão (Bundestag). Suas funções são: realizar avaliações, revisões de desempenho e análise de impacto da cooperação alemã; examinar e refinar métodos e padrões de avaliação; disseminar os resultados das avaliações e pesquisas metodológicas; realizar treinamentos; participar de redes nacionais e internacionais de cooperação e estimular o desenvolvimento de capacidades nos países parceiros. O DEval revela a importância dada pelo governo alemão à avaliação da cooperação internacional por ter criado um instituto para prestar serviços exclusivamente nesta área.

No caso das agências de cooperação bilateral, **há um conhecimento teórico presente e cursos de reciclagem das próprias agências e ainda a experiência prática** que é intensa, pois há grande demanda por atividades avaliativas. Além da gestão interna dos projetos internacionais, estes profissionais também gerenciam a contratação das avaliações externas e, por isso, necessitam ter conhecimento a respeito e acompanhar todo o processo de realização destas avaliações.

As agências de cooperação bilaterais contam com um **escritório central que possui expertise em avaliação, oferece as diretrizes avaliativas** e, ao mesmo tempo, conta com expertise local nos países em que atua.

O volume de recursos envolvidos neste tipo de cooperação pressiona a agenda da avaliação. No caso da Cooperação alemã trata-se de 2 bilhões de euros anuais, cuja **prestação de contas é necessária ao parlamento alemão e à sociedade** como um todo.

**TABELA 1. Quadro síntese de práticas de avaliação da cooperação internacional dos governos da Alemanha, Austrália, Japão e Reino Unido**

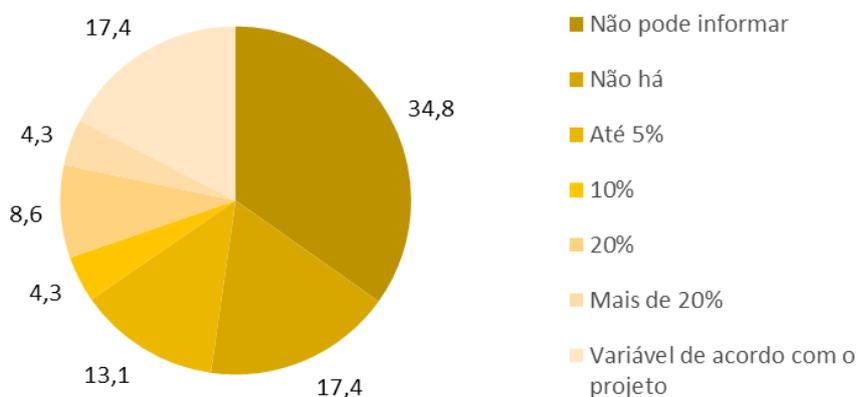
País	Instituição	Visão/Objetivo da Avaliação	Frequência da Avaliação	Tipos de Avaliação	Abordagem e Métodos Utilizados	Uso dos Resultados
Alemanha	GIZ e Instituto DEVAL (Instituto Alemão para a Avaliação do Desenvolvimento)	Os objetivos da avaliação são: 1) Aperfeiçoamento de qualidade e de efetividade dos projetos; 2) Desenvolvimento de negócios, uma vez que as práticas de M&E fortalecem a competitividade e capacidade da Agência; 3) Aprendizado constante a ser aplicado em todas as áreas da organização; 4) Orientação para a tomada de decisão a partir de resultados encontrados na avaliação e 5) Prestação de contas, por meio do qual são apresentadas às partes interessadas provas empíricas da eficiência do projeto.	As práticas de M&E ocorrem desde o planejamento do seu projeto até a sua avaliação posterior, estando presentes durante todo o processo de gerenciamento deste. É um processo rotineiro na Agência. A GIZ utiliza a Gestão Baseada em Resultados, que serve tanto para a análise do encaminhamento do projeto quanto para identificar "pontos cegos" e gerar questionamentos no que diz respeito aos resultados. Ocorrem reuniões dos comitês gestores uma ou duas vezes ao ano para se discutir os resultados em relação às metas e indicadores. Já a avaliação de projetos consiste na análise crítica dos resultados e módulos envolvidos. Esse tipo de avaliação ocorre ao final de cada módulo de um projeto que, no geral, tem duração de até três anos. Há também uma avaliação ex-ante, que ocorre anualmente por meio da produção de um relatório sobre o projeto.	O uso de avaliações externas nos projetos é contínuo - em todo o processo de gestão. Há avaliações estratégicas da GIZ - por setor ou país. O Instituto Deval faz programas de avaliação multi-ano que garantem a perspectiva externa. O foco do Instituto Deval é avaliação da cooperação internacional alemã.	As avaliações tendem a ser mistas, utilizando abordagens quantitativas, com o objetivo de analisar, por meio de indicadores, quais objetivos do projeto foram atingidos e qualitativas, com o objetivo de coletar informações que não podem ser capturadas por indicadores objetivos. Os critérios de avaliação utilizados pela GIZ se baseiam nos critérios da OECD de Relevância, Eficácia, Eficiência, Impacto e Sustentabilidade. Inicialmente, utiliza-se uma revisão documental, que pode ser complementada com outros métodos, de acordo com a necessidade. No momento passam uma reforma com vistas a dar mais ênfase as avaliações ex post e inclusão de mais avaliadores externos para manutenção de uma perspectiva mais neutra.	O uso dos resultados possui três vertentes principais: comunicação interna e externa, processos de aprendizagem e gerenciamento de resposta. A primeira diz respeito aos relatórios, visando apresentar resultados para o público externo, clientes, parceiros e para a gestão da informação dentre as repartições da própria agência. São produzidos artigos e relatórios com o objetivo de compartilhar os resultados dos processos de M&A, bem como a organização de oficinas para a divulgação desses resultados. Com relação aos processos de aprendizagem - as descobertas de M&A são processadas e utilizadas de modo a facilitar o aprendizado dos programas em nível setorial e na empresa como um todo. Já o sistema de gerenciamento de resposta apresenta as recomendações das avaliações e as razões pelas quais elas foram aprovadas ou rejeitadas, facilitando o estabelecimento de um acompanhamento do status das recomendações.
Austrália	Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAid)	O programa de avaliação tem o objetivo de gerar evidências que sirvam de apoio para a tomada de decisões durante o gerenciamento do projeto, expandir conhecimentos e melhorar a rendição de contas dos programas australianos.	O sistema de performance por meio do qual as avaliações e monitoramento dos programas da AusAid são realizados prevê a elaboração de três tipos de relatórios: um relatório anual de performance, o qual analisa os resultados de determinado programa com relação aos objetivos estabelecidos previamente e especifica ações a serem tomadas para melhorar o projeto; relatórios de qualidade, os quais expõem iniciativas individuais que contribuíram positivamente para o alcance dos objetivos de um programa e os relatórios de avaliação independentes, que devem ser realizados ao menos uma vez no ciclo de vida do projeto.	O monitoramento é realizado por meio da execução de atividades, como diálogo com parceiros, visitas de campo e recolhimento de dados relacionados às entregas principais. São utilizadas avaliações internas e avaliações externas independentes.	O Escritório de Efetividade do Desenvolvimento (Office of Development Effectiveness), responsável pelas avaliações da AusAid, realiza avaliações em dois níveis: estratégico e de programas. São utilizados os critérios do DAC/OECD de Relevância, Eficácia, Eficiência, Impacto e Sustentabilidade. Nos últimos anos, a agência também tem adotado processos com o objetivo de fortalecer a ênfase em resultados.	As avaliações são utilizadas de modo a melhorar a qualidade do trabalho. Para garantir que as avaliações sejam bem utilizadas, a agência busca focar no desenvolvimento constante de três áreas: priorização, de modo a realizar avaliações constantes, principalmente nas áreas que podem apresentar maiores problemas ou riscos; qualidade e adoção de sistemas que facilitem o seu uso.
Japão	Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA)	As avaliações dos projetos são realizadas pelo Ministério das Relações Exteriores do Japão (MOFA), JICA, e Banco Japonês para Cooperação Internacional (JBIC). O Ministério é responsável principalmente pela avaliação de políticas e programas e a JICA e JBIC por projetos individuais de cooperação. A avaliação é realizada com o objetivo principal de manter a transparência e rendição de contas, extrair aprendizados e garantir a melhoria contínua dos projetos. A JICA costuma utilizar resultados de avaliações já na fase de planejamento ou avaliação inicial de novos projetos, com o objetivo de incorporar os aprendizados e recomendações advindos do projeto anterior.	Em tese, todos os projetos devem passar pela avaliação. No geral, é realizada uma avaliação/estudo antes do início do projeto; uma outra avaliação intermediária no meio do projeto; uma avaliação ao final e outra pós-projeto, para avaliação do impacto.	São adotadas avaliações mistas - quantitativas e qualitativas.	Os critérios de avaliação utilizados pela JICA se baseiam nos critérios DAC/OECD de relevância, efetividade, eficiência, impacto e sustentabilidade, apesar de ser dada ênfase em aspectos diferentes, de acordo com o projeto. São utilizadas as ferramentas de Survey (inquérito), revisão documental, grupos focais, entrevistas semiestruturadas, estudos de caso, análise experimental, quase-experimental e outros na área de econometria.	Há uma cultura de uso de resultados na elaboração de novos projetos e negociação de novas parcerias. No geral, é enviado para a JICA matriz e depois compartilhado com o público externo.
Reino Unido	DFID, ICAI - Comissão Independente para o Impacto da Ajuda.	A avaliação tem um papel central para o DFID. O principal objetivo é angariar um número expressivo de evidências, boas práticas, lições para aprendizado e entender o que é efetivo ou não, bem como mensurar o impacto das iniciativas. O Departamento possui um foco na multiplicação de boas experiências.	O DFID realiza uma Revisão Anual e uma Revisão de Finalização de Programa. A Revisão fica numa escala abaixo do que seria uma avaliação. Já a Revisão de Finalização de Projeto é mais completa, pois ocorre ao final. Apesar de incentivar a realização das avaliações em todos os programas, ocorre a priorização de programas de valor maior, de acordo com o impacto (países em conflito, situações humanitárias), bem como programas inovadores. Desde 2011, as avaliações de impacto dos programas do Ministério são realizadas pela ICAI - Comissão Independente para o Impacto da Ajuda. Nesse sentido, o DFID assumiu uma posição mais auxiliar, focando na implementação e planejamento dos projetos e coleta de dados para que não haja uma lacuna de informações necessárias para a avaliação.	A avaliação interna, também chamada Revisão, é obrigatória em todos os programas. A avaliação externa é desejável e estimulada, mas não é obrigatória. Quando é realizada uma Revisão de Finalização de Projeto e Revisão Anual, a avaliação externa é empregada para dar uma credibilidade maior para os resultados atingidos.	Há uso de métodos mistos. No geral, há uma tendência à utilização de métodos quantitativos para demonstrar o impacto. Há uso de inquéritos, entrevistas estruturadas, grupos de discussão em redes internas e <i>feedback</i> . A reunião com parceiros, por exemplo, pode ser realizada da abertura à conclusão do projeto, com o objetivo de tornar as ideias mais claras, receber contribuições ou até mesmo rever processos. Também há a utilização de um mecanismo interno, chamado AMP - Plataforma de Gestão de Ajuda (Aid Management Platform), onde são registradas todas as mudanças no projeto.	Os resultados são utilizados para multiplicar boas experiências e garantir o aprendizado das ações.

## Uso da avaliação como prática regular e objetivo da avaliação

Nestes itens, as organizações foram questionadas sobre a frequência que realizavam avaliação das práticas de cooperação internacional (ações pontuais, ações rotineiras e projetos), o percentual de recursos dos projetos internacionais direcionado à avaliação, quais eram as atividades consideradas prioritárias nas práticas de avaliação e quais eram os objetivos da avaliação.

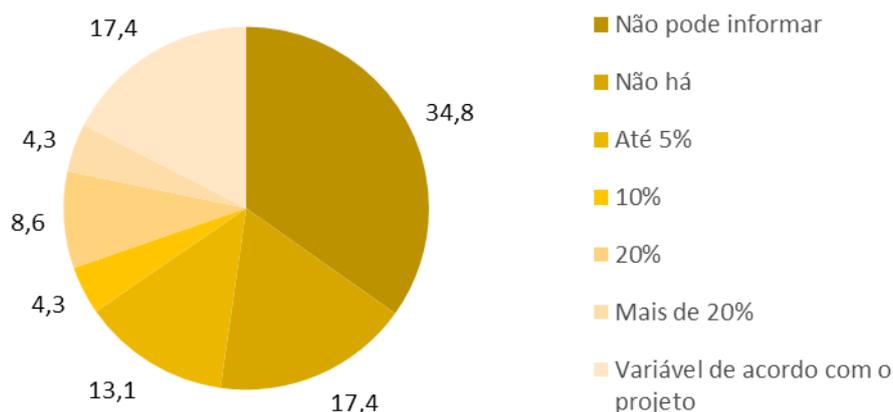
Na questão sobre a frequência das práticas de avaliação, pode-se verificar que poucos têm prática de avaliação intensa (8,6%), 21,7% possuem pouca atividade avaliativa (1 a 4) e outros 39,1% possuem atividades avaliativas expressivas. Estes dados revelam um cenário heterogêneo na área de avaliação das organizações (que no Gráfico 3 agrega os atores da cooperação internacional).

**Gráfico 3. Frequência de práticas de avaliação numa escala de 1 a 10 (percentual de respostas)**



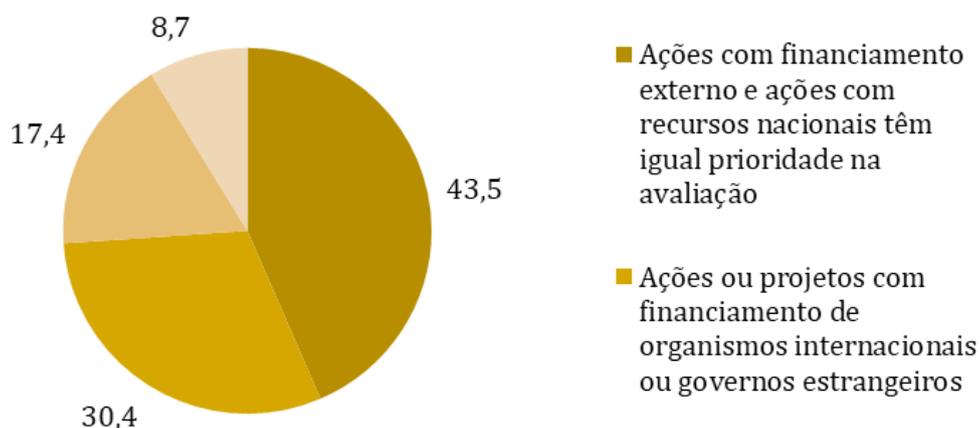
Na questão de recursos direcionados à cooperação, a divergência de respostas é muito grande e as nuances deste cenário serão discutidas na seção a seguir. No entanto, é possível perceber num primeiro momento que muitas organizações optam por não tornar públicos os recursos direcionados à avaliação, muito provavelmente em função dos editais públicos para contratação de avaliação externa e, que por outro lado, os recursos variam muito de acordo com a avaliação em tela, a depender do desenho metodológico envolvido e dos volumes dispendidos nos projetos, ainda que muitas organizações não possuam recursos certos direcionados para as atividades de avaliação. Apesar disso, o que se pode aferir dos dados disponíveis é que entre os percentuais reportados é mais comum direcionar até 5% do orçamento para a avaliação dos projetos. Veja o gráfico 4 a seguir:

**Gráfico 4. Percentual de recursos direcionados à avaliação**



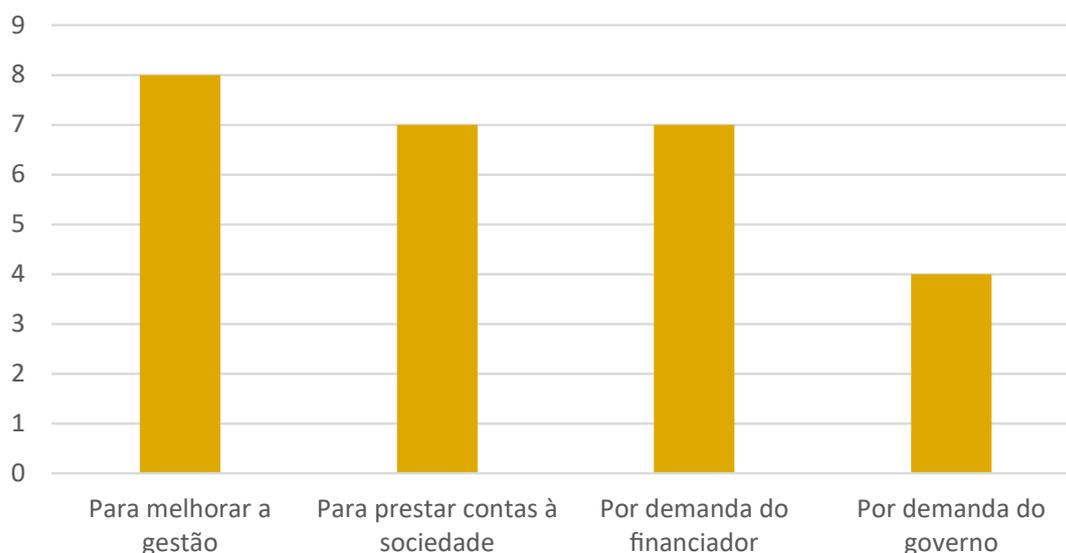
A outra pergunta foi sobre quais eram as atividades consideradas prioritárias nas práticas de avaliação. Neste caso, 44% dos respondentes disseram que ações com financiamento externo e ações com recursos nacionais tinham igual prioridade na avaliação, seguido por 30% que disseram que ações ou projetos com financiamento de organismos internacionais ou governos estrangeiros tinham prioridade e apenas 17% disseram que eram prioritários na avaliação ações ou projetos exclusivos com recursos nacionais e 9% disseram não avaliar (veja o Gráfico 5). Havia uma expectativa inicial que ações com financiamento externo teriam prioridade na avaliação, mas há que se considerar as várias perspectivas sobre o que significa uma avaliação e levando em conta que existem práticas de avaliação na maior parte das organizações, ainda que de maneira não sistemática.

**Gráfico 5. Percentual de recursos direcionados a cada tipo de ação**



No que tange aos objetivos da avaliação, a frequência maior de respostas, conforme pode ser vista no Gráfico 6, foi para melhorar a gestão seguida de prestar contas à sociedade, por demanda do financiador e, por último, por demanda do governo. Estes dados reforçam os pressupostos teóricos do exercício avaliativo, no que tange à melhoria da gestão, geração de aprendizagem e a necessidade de prestação de contas à sociedade, ao mesmo tempo que indicam o papel dos financiadores em fomentar a avaliação e indica a ausência e, ao mesmo tempo, oportunidade de incluir na legislação a avaliação, de modo a torná-la uma prática institucional.

**Gráfico 6. Quantidade de respondentes por objetivo da avaliação**



A seguir, estes resultados são discutidos para cada grupo de respondentes: atores públicos, organismos internacionais e agências bilaterais.

### *Atores públicos*

No caso do grupo das organizações do Governo Federal, empresas públicas e entidades para-estatais, a realidade é diversa, desde organizações que não fazem qualquer tipo de avaliação a organizações que fazem atividades esporádicas ou a organizações que tenham estabelecido e sistematizado processos de avaliação formal. No entanto, há pouca sistemática de avaliação. Na fala de um dos entrevistados:

‘Não existe uma frequência pré-definida. Não existe um modelo de avaliação certo. Recebemos uma informação que o desempenho deveria melhorar, recebemos isso via Secretaria (consideração do ministro), vem do diretor, outro feedback vem das secretarias, dos atores com quem trabalho, pontos focais e propositores dos projetos, dos ministérios, e também da ABC. Mas, não é uma avaliação formal. São feedbacks que vamos recebendo ao longo do ano.’

As práticas de avaliação, quando existem, estão em muitos casos incorporadas a uma rotina de gestão das atividades com foco mais em processo do que em resultados, como se pode notar nas falas abaixo.

‘Há avaliação semestral, andamento das atividades, o quanto as atividades caminharam, quais as dificuldades, se houve algum atraso em relação ao cronograma. (...) A análise é muito em relação ao andamento das atividades. Não é uma análise dos impactos.’

‘Mensalmente temos que apresentar os dados estatísticos de cada área (...). E também mensalmente temos encontros com coordenadores, chefes de divisão e alguns acompanhados – servidores para poder ouvi-los e ver onde tem problemas. Os projetos são estabelecidos. Se saíram os projetos, se tem que mudar. Fazemos relatório em que é colocado as etapas percorridas, qual o índice de aproveitamento, mas não há critérios pré-estabelecidos, vai de cada um coordenar. É um pouco superficial se foi atingido o objetivo, o que pode melhorar, se o projeto deve ser colocado de lado ou não. Um problema que enfrentamos é a falta de orçamento.’

O mais frequente são os relatórios de missão de viagem e relatórios de outras ações e projetos, esta é a prática predominante. Em casos pontuais existe a produção de relatórios síntese das atividades dos projetos internacionais que são mais abrangentes, mas o mais frequente são as práticas de monitoramento incorporadas à gestão de projetos, ainda que sem método específico. **O momento de revisão das ações é prática comum** e o principal momento de reflexão das equipes. São nelas em que são trocadas impressões sobre os projetos, reflexões com a própria equipe e onde são revistas as ações e planos de trabalho individuais.

No caso de **projetos envolvendo recursos internacionais, as avaliações estruturadas estão mais presentes** e, em casos raros, as avaliações de meio termo são previstas. Um fator limitante das avaliações é a questão de recursos, pois as avaliações de projetos internacionais têm um custo logístico considerável.

Quanto aos **recursos disponíveis**, de maneira geral **não há recursos previstos para monitoramento e avaliação** e, quando há, quando estas atividades acontecem são desenvolvidas pelos próprios técnicos e consideradas dentro das horas de trabalho da equipe envolvida. Quando o valor é definido em separado, varia muito de projeto para projeto e a alocação específica de recursos é mais frequente no caso de projetos com recursos internacionais.

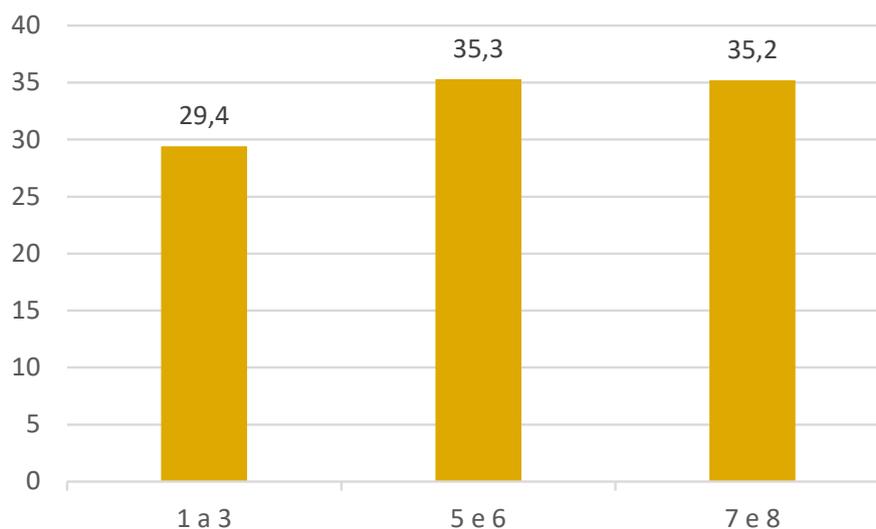
‘Eu não saberia dizer o percentual. Pode medir em termos de tempo, projeto de 10 meses tem 1 mês dedicado à avaliação, 10% da hora é avaliação.’

E apesar da limitação em termos de recursos, existe o reconhecimento sobre a importância do trabalho de campo no caso das avaliações dos projetos. De acordo com um dos entrevistados:

‘A missão de avaliação é algo que é extremamente relevante. Quando fala à distância, não tem a real participação. Fazemos reuniões por videoconferência de monitoramento, mas quando estamos em loco, eles são muito mais abertos para demonstrar algumas debilidades do processo, as dificuldades institucionais que eles têm.’

O Gráfico 7 a seguir mostra que, diferente do gráfico consolidado com todos os respondentes, no caso dos atores públicos, não há respostas 9 e 10 que demonstrem uma prática de avaliação frequente e, há ainda um percentual mais expressivo de organizações com nenhuma avaliação ou avaliações não muito frequentes (64,7%).

**Gráfico 7. Frequência de práticas de avaliação numa escala de 1 a 10**



### Organismos Internacionais

Os organismos internacionais possuem um quadro de avaliação complexo que envolve vários níveis, desde o programa global, regional e nacional e passa também pela avaliação de projetos que inclui avaliação de meio termo e avaliação final, ou apenas avaliação final no último ano do projeto. Em alguns casos, pequenos projetos são avaliados conjuntamente. Além disso, existem as avaliações bi-anuais, avaliações de pessoal e avaliações internas quando é feito o planejamento estratégico das organizações e são feitos os relatórios finais de projetos.

Os projetos, de maneira geral, possuem incorporados em seus orçamentos recursos para avaliação que variam muito, entre 0,2% a 0,5% chegando em alguns casos a 7, 10%, a depender do tipo de avaliação.

### Agências Bilaterais

As práticas das agências bilaterais **são bastante diversas**. A avaliação assume várias formas, a depender do tipo de projeto e volume de recursos envolvidos. Mas de maneira geral, todos os projetos contam com algum tipo de avaliação. Os projetos menores possuem procedimentos simplificados e, a medida em que cresce o orçamento do projeto e sua complexidade, aumentam as exigências de avaliação, mas os limites e categorias variam de agência para agência. Na fala de um dos entrevistados:

“Depende do valor de recursos e projeto (...), todos os programas são encorajados a reservar um valor para fazer avaliação. No final nem todos fazem, mas continua sendo prioritário nestes casos, porque tem que demonstrar *value for money* no caso de programas inovadores.”

Existe um esforço comum de monitoramento dos projetos com reuniões dos comitês gestores e acompanhamento das metas e indicadores e, em alguns casos, existem avaliações ex-ante. Há também estudos que podem ser contratados ao longo da implementação dos projetos e que ajudam a subsidiar eventuais correções de rumo das iniciativas. Os relatórios anuais também são um exercício importante que contribui para a avaliação dos projetos.

#### BOX 4. Mecanismos de Avaliação previstos pela Agência Brasileira de Cooperação

Em seus documentos de diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (atualizado em dezembro de 2016) e Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão da Cooperação Técnica Trilateral (2017), a ABC dá orientações gerais para o exercício de avaliação dos projetos que estão sumarizadas a seguir.

Estas orientações preveem o estabelecimento de mecanismos de Monitoramento e Avaliação, de maneira colaborativa entre os parceiros envolvidos desde o desenho do projeto. No caso dos projetos trilaterais, prevê muita flexibilidade para que os instrumentos, metodologias e indicadores para a avaliação dos resultados, dos processos envolvidos e impactos alcançados pelos projetos sejam acordados por todas as partes envolvidas durante a formulação e negociação dos projetos e que levem em conta, ainda, o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

No âmbito da cooperação bilateral, avaliações de projetos podem ser conduzidas por iniciativa da agência estrangeira de cooperação internacional ou pela negociação conjunta de termos de referência com a instituição executora nacional do projeto. Outra possibilidade é a contratação de um avaliador externo pela instituição executora nacional. No caso desta cooperação, havendo esta opção, apenas em caráter excepcional, as despesas de contratação da avaliação externa devem ser cobertas pelo orçamento da iniciativa de cooperação. No caso das avaliações externas, recomenda-se que sejam realizadas por especialistas independentes ou por uma instituição com qualificação adequada (e.g. universidades, institutos, etc.).

No caso da cooperação bilateral e multilateral, orienta-se que a instituição proponente esteja atenta aos seguintes fatores: a) alcance de seus objetivos por meio de uma gestão eficiente e eficaz; b) impacto efetivo sobre o seu público-alvo ou setor beneficiado e c) sustentabilidade de seus resultados. A avaliação recomendada prevê analisar a relevância, efi-

ciência, eficácia, impacto e sustentabilidade de um projeto, plano de trabalho ou ação, com vistas a subsidiar futuras atividades de cooperação técnica internacional.

As avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas da execução do projeto, plano de trabalho ou ação (como as de “meio-período”, ou recomendadas em reuniões de acompanhamento, a título extraordinário); ii) quando de sua conclusão e iii) em momento posterior ao encerramento de suas atividades. Neste último caso, tem como objetivo a verificação de sua efetividade. Recomenda-se que projetos de maior porte devem ser avaliados pelo menos uma vez ao longo de sua execução e, que para tanto, devem ser reservados recursos para custear avaliações externas.

O acompanhamento da execução do projeto dá-se por meio de: i) Reuniões periódicas entre a ABC, instituição executora e o organismo ou agência internacional cooperante; ii) Elaboração de Relatório de Progresso anual pela instituição executora. No âmbito da cooperação técnica multilateral, a elaboração de relatórios deve ser providenciada por intermédio do sistema SIGAP e iii) Registro periódico de informações sobre o desempenho do projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica nos sistemas de informação da ABC.

Estas diretrizes válidas e relevantes tratam da avaliação de forma bastante ampla e foram capazes de fomentar uma série de práticas fundamentais para a gestão da cooperação brasileira, como o acompanhamento dos projetos por meio dos Comitês de gestão compartilhada dos projetos nos vários níveis (técnico e operacional) e a análise dos indicadores, previstos desde a concepção do projeto. O amadurecimento deste processo significa ir além e, a partir da prática, compartilhar metodologias relevantes, desenvolver mecanismos de troca de lições aprendidas, de uso e disseminação dos resultados e ampliar o uso de avaliações externas independentes.

As avaliações **de meio termo são comuns, seguidas por avaliações ao final** dos projetos e, em alguns casos, anos depois que o projeto foi concluído, para analisar em que medida o projeto contribuiu para o propósito maior que possuía.

Os orçamentos para avaliação variam muito, podem variar entre 1 a 3 ou 5% do orçamento entre monitoramento e avaliação, podendo chegar a 20% em alguns casos e de acordo com a prioridade dada à Região. De forma geral, estes recursos estão incluídos no orçamento dos projetos. Em alguns casos, as avaliações podem levar até um ano para serem concluídas. Um desafio comumente encontrado é de atribuir resultado direto aos projetos que muitas vezes atuam em áreas de incidência política. Em alguns casos, os projetos a serem avaliados são sorteados.

### BOX 5. Avaliação de Advocacy

O trabalho de *advocacy* traz muitos desafios. Avaliação de *advocacy* pode trabalhar com métodos semelhantes a avaliação convencional, especialmente qualitativos, mas adaptando ao seu contexto dinâmico, considerando indicadores intermediários de progresso e considerando a capacidade da organização, as atividades, resultados e impacto, ou seja, todo o processo de gestão.

Se não é realizada uma ação de *advocacy* estruturada fica muito mais difícil de mensurar os seus resultados, pois indicadores não foram definidos e não houve um trabalho de monitoramento sistemático. As organizações necessitam perceber que se querem trabalhar com *advocacy* de forma efetiva, necessitam fazer um esforço consciente de desenhar estratégias com trabalho avaliativo direcionado.

Coffman (2009) escreve um guia para planejamento da avaliação de *advocacy* e defende 4 passos: 1) Focalização; 2) Mapeamento; 3) Priorização e 4) Desenho. A focalização identifica os usuários da avaliação, como esses vão usá-la e as perguntas de avaliação que gostariam de responder. No mapeamento, faz-se um mapa visual da estratégia que será avaliada, a exemplo de uma teoria de mudança. Na priorização, analisa-se o mapa e se seleciona quais são as questões cruciais a serem avaliadas. Finalmente, seleciona-se exatamente quais serão os dados coletados e como isso ocorrerá.

Há que se ressaltar que no caso de avaliação de *advocacy*, a narrativa da mudança deve estar bem elaborada, ainda que a realidade seja muito mais rica e dinâmica do que a teoria ini-

cialmente se apresenta. Na área de *advocacy* muito pode acontecer fora do esperado, pois está associado a um momento político.

Alguns aspectos importantes podem subsidiar a avaliação de *advocacy* nas instituições que atuam com cooperação internacional no País:

- *Capacidade institucional*: há que realizar uma avaliação prévia da capacidade da instituição em conduzir ações desta natureza. Esta análise permite identificar gargalos de conhecimento e recursos disponíveis.
- *Elaborar indicadores específicos*: trabalho analítico focado pode gerar mais resultado ao se monitorar os resultados do que se espera atingir com metas intermediárias e finais.
- *Estudos de longo prazo*: estes possibilitam uma visão mais ampla do que funcionou para extrair lições para futuras iniciativas. Quando a estratégia não é intencional, o monitoramento é pouco feito e estudos sumativos de *advocacy* praticamente não são realizados.
- *Advocacy & Diálogo de Políticas*: A relação entre as duas atividades necessita ser explorada e aprofundada com estudos específicos sobre o impacto de um sobre o outro.

Fonte: ANDRADE COSTA. *A avaliação de advocacy aplicada ao sistema ONU no Brasil: caminhos e possibilidades*, Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2015.

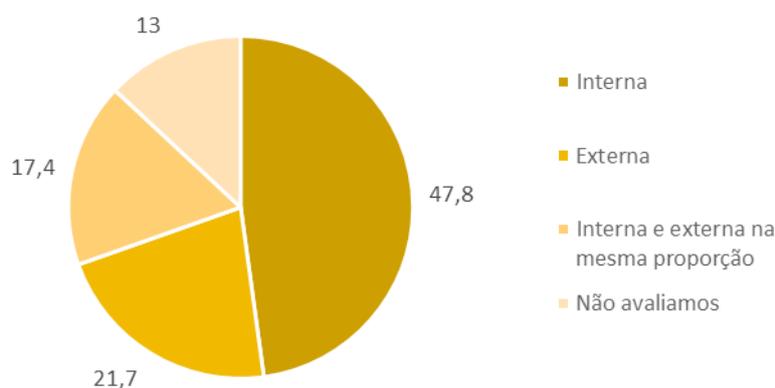
Referência: COFFMAN, Julia. *Overview of Current Advocacy Evaluation Practice*. Center for Evaluation Innovation, Oct 2009.

## Tipos de avaliação utilizadas

Neste caso, as organizações foram questionadas sobre qual o tipo de avaliação que mais utilizavam, se interna (feita pela própria organização) ou externa (realizada por pessoas fora da organização).

De maneira geral, existe uma predominância de avaliações internas (48%) seguidas por avaliações externas (22%) e avaliações internas e externas na mesma proporção (17%), mas este quadro é bem diferente de acordo com cada setor analisado. No setor público predominam as avaliações internas, nos organismos internacionais as avaliações externas e nas agências bilaterais as avaliações tanto internas quanto externas, conforme pode ser visto no Gráfico 8 a seguir.

**Gráfico 8. Tipos de avaliação utilizadas em todos os segmentos**



Neste caso, as respostas qualitativas das três categorias são apresentadas na mesma seção. Os atores públicos possuem mecanismos de monitoramento e avaliação previstos pela Agência Brasileira de Cooperação e que estão associados às reuniões periódicas do projeto e aos relatórios finais de cada projeto, conforme discutido anteriormente. Em casos pontuais de exercícios de avaliação mais aprofundados, fazem uso de avaliação externa.

No caso do valor atribuído pelos gestores federais às **avaliações externas**, existe uma **percepção geral sobre sua importância**, com argumentos de que uma pessoa de fora da organização traz um novo olhar e uma análise que ajuda os gestores envolvidos com mais imparcialidade (ainda que todo profissional ou organização tenha também o seu viés). É muito difícil para qualquer gestor fazer uma análise crítica sobre o próprio trabalho ou da instituição, há sempre um viés positivo nos relatórios divulgados e pouco espaço para levantar as lições aprendidas e os pontos que necessitam de aperfeiçoamento. Na palavra de dois dos entrevistados:

‘Temos a questão dos governos, estamos submetidos ao chefe de gabinete do ministro. É muito complicado a assessoria colocar um parecer diferente do interesse que o gabinete está colocando. Nossa avaliação é tendenciosa para algo positivo. Às vezes os negativos são esquecidos.’

‘No ministério, uma avaliação de projeto externa vai ser a primeira este ano. Ainda não foi decidido. Vai ter uma reunião sobre isso. Existem outros projetos que foram avaliados por nós e a contraparte, mas é algo um pouco dirigido.’

Como existe uma rotatividade alta nos quadros públicos e uma baixa documentação das políticas, a falta de avaliação e de relatórios mais críticos sobre o trabalho realizado gera uma **baixa e lenta aprendizagem institucional** e a repetição de muitos erros dentro da máquina pública. Existe ainda uma necessidade apontada de se combinar, conforme já colocado, o esforço de avaliação interna com as avaliações externas para combinar perspectivas. Um dos entrevistados reflete bem este argumento comum nas entrevistas:

‘A princípio acho que são melhores (avaliações externas), a experiência que eu tenho é que as instituições não mudam a partir de dentro. Agora, ao mesmo tempo seria importante ter processos de avaliação de dentro também, pois conhecem o dia a dia da cooperação. Por exemplo, na ABC ter um núcleo de avaliação. Mas eu acho que é importante ter sim. Agora, a avaliação de dentro tem o lado do olhar corporativo, então tem este viés, a avaliação externa tem a vantagem de não ter este viés corporativo. Mas ao mesmo tempo, pode ter o viés de influência de outros órgãos sobre a avaliação externa, se é o Banco Mundial, o Banco tem uma visão de política pública na área de cooperação. Nenhuma avaliação é neutra. Eu acho que é muito bom.’

A fala acima reflete ainda a percepção comum dos entrevistados sobre o protagonismo que a **Agência Brasileira de Cooperação** deveria ter neste processo e considera que os atores envolvidos no processo avaliativo naturalmente terão uma perspectiva própria. Por isso, muitas vezes a avaliação pode ser vista como um processo de construção coletiva e de aprendizagem, pois pode levar em consideração múltiplas perspectivas para se ter uma análise mais rica da realidade. O exercício de se desenhar a avaliação, fazer as perguntas que se quer responder, colher os dados, discutir os resultados, envolver todos os atores, todo este processo já faz parte da prática avaliativa, muito além do que simplesmente a entrega de um relatório.

Há ainda uma demanda para avaliações externas que saiam do acadêmico e possam ir para o âmbito profissional e trazer **um olhar mais qualitativo**, para além dos dados numéricos da cooperação. Existe já em curso um esforço do IPEA nesta direção. Nas palavras de um dos entrevistados:

‘Eu acho que existe um gap em relação as avaliações externas. Está muito mais no âmbito acadêmico do que profissional. O IPEA está se preocupando mais com isso, fazer uma avaliação qualitativa, mas se prende muito à avaliação quantitativa da cooperação, quanto se gasta, quanto se empregou de recursos aí. Acho que a avaliação é muito superficial, precisamos ir além, dentro de uma avaliação qualitativa. O Governo precisa tomar esta responsabilidade.’

Em 15 de junho de 2018 foi realizado um seminário no IPEA no marco da Evalweek<sup>7</sup> para uma apresentação preliminar dos resultados da pesquisa e alguns dos artigos desta publicação. Neste caso, o pesquisador João Brígido Bezerra Lima, do IPEA, fez uma apresentação sobre o direcionamento estratégico do COBRADI, apontando para a avaliação de políticas públicas dentro da cooperação internacional brasileira.

7 A Semana da Avaliação na América Latina e Caribe - EVAL 2018 é realizada pelo Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a América Latina e Caribe (CLEAR LAC) e o Centro de Pesquisa e Docência Econômicas (CIDE), o Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab América Latina e Caribe (J-PAL LAC), a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), o Banco de Desenvolvimento de América Latina (CAF), a Oficina de Avaliação y Supervisão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (FGV/EESP CLEAR), a Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EESP), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), a Agência Alemã de Cooperação Técnica (GIZ), o Fomento de Capacidades em Avaliação na Costa Rica e Outros Países de América Latina (FOCEVAL, Costa Rica), a Entidade das Organizações das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e Empoderamento de Mulheres (ONU Mulheres) e a Secretaria da Fazenda e Crédito Público (SHCP, México). Fonte: <http://redebrasileirademea.ning.com/>

No caso dos organismos internacionais existe uma combinação de avaliações internas e externas, com predominância de avaliações externas. Existem mecanismos sólidos incorporados de monitoramento dos projetos, relatórios anuais, relatórios finais de projeto, oficinas de avaliação e reuniões tripartites, que envolvem a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), a organização internacional e as instituições executoras nacionais (governamentais). Além disso, são contratadas avaliações externas para os projetos em formato, a depender do volume de recursos dispendido, mas nem todos os projetos recebem avaliação externa.

No caso das avaliações externas, existem nuances importantes a serem consideradas. Por um lado, há a percepção de que **a avaliação externa é essencial** para garantir a transparência e a qualidade das ações executadas por organismos internacionais, além de ser parte integrante de um sistema de M&A, fornecendo subsídios para o aprimoramento das ações conduzidas. Na fala de um dos entrevistados:

‘Elas são essenciais (...), as análises externas trazem pontos ou interrogações que são interessantes de você pensar para redirecionar a sua atuação, pensar em como ser mais eficiente, eficaz, melhorar a alocação de recursos, o tipo de expertise que você precisaria ter. E mesmo determinar certos parâmetros, além dos que você imaginava, é algo importante.’

Por outro lado há uma perspectiva de que nem toda avaliação tem que ser externa e que existe uma **necessidade das avaliações internas e externas caminharem juntas**, onde existe um trabalho contínuo de monitoramento dos processos nas organizações e um olhar externo para analisar dimensões mais difíceis de serem capturadas por quem está envolvido na implementação. Segundo um dos relatos:

‘Há dificuldades epistemológicas de atribuir resultados e impactos. É importante ter foco nos processos internos, nas organizações e junto com os parceiros e fazer o link entre resultados das avaliações externas e internas.’

Uma outra perspectiva é a de que a avaliação não deve ser necessariamente interna ou externa, mas **independente**. Alguns exemplos disso são a Espanha, que criou um ministério da avaliação, que era interna, mas tinha independência, e o México, que também tem um departamento semelhante. O elemento central neste caso seria a independência. Uma outra constatação deste universo de organismos internacionais é de que falta ainda, no caso brasileiro, avaliação de *outcomes* ou de impacto<sup>8</sup>, seja por falta de recursos, cultura institucional, conhecimento ou sensibilização sobre o tema.<sup>9</sup>

Em alguns casos existem avaliações externas conduzidas por outras unidades dentro dos mesmos organismos internacionais, como no caso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento que possui um Escritório Independente de Avaliação. No caso das agências bilaterais existe a predominância de avaliações externas, apesar de nem sempre serem obrigatórias.

No caso das agências bilaterais existe uma grande **ênfase em avaliações externas**, especialmente em projetos com recursos mais volumosos e, mesmo quando a avaliação é interna, é utilizado em alguns casos o olhar de pessoas de outros departamentos não envolvidos com a implementação para

8 Avaliação de Impacto neste contexto refere-se à avaliação de resultados de longo prazo ou ‘outcomes’ na terminologia em inglês, utilizada internacionalmente. Existe um entendimento comum que a avaliação de impacto se refere a metodologias quantitativas de tipo experimental ou quase-experimental, que foram propagadas e tidas por alguns como padrão ouro das avaliações, o que foi revisto em discussões posteriores. Avaliação de impacto pode ser utilizada como um termo mais amplo, considerando os resultados de longo prazo depois que o projeto foi executado.

9 Nos EUA, que são pioneiros em matéria de avaliação, são comuns os estudos longitudinais, ou seja, estudos de longo prazo que identificam os grupos investigados e acompanham ao longo do tempo. No caso da Alemanha, as avaliações pós-projeto são institucionalizadas. Estes são apenas alguns exemplos para ilustrar que esta cultura de avaliação de longo prazo é realidade em outros países.

dar mais credibilidade e transparência para a análise. E novamente, existe uma perspectiva sobre a necessidade de diálogo entre a avaliação interna e externa.

Em alguns casos a avaliação é feita totalmente por agentes externos à organização. No caso dos EUA esta é uma prática que permeia toda a Administração Pública Federal e que privilegia a atuação das pequenas empresas.

### BOX 6. Centro de Recursos de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

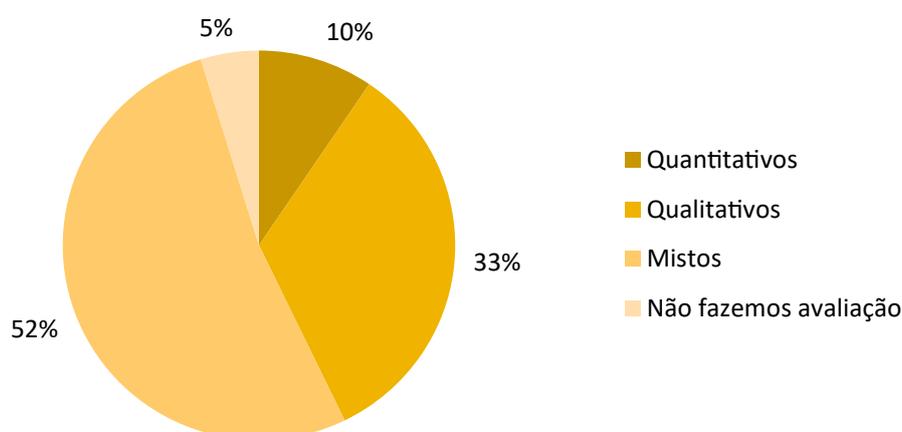
O Centro de Recursos de Avaliação (Evaluation Resource Centre) do Programa das Nações Unidas é uma plataforma global que inclui relatórios de avaliações realizadas, consolidados dados de avaliações desenvolvidas por país, de acordo com o tipo de avaliação, disponibiliza calendário de avaliações previstas, o status das respostas de gestão, o status do planejamento das avaliações, o relatório de status das

avaliações do GEF (Global Environment Facility), além de outros documentos com orientações sobre avaliação. A plataforma disponibiliza também para funcionários do sistema um banco de dados de consultores em avaliação, termos de referência e outros recursos para facilitar a gestão da avaliação dentro do Programa, que visa promover a troca de informação e aprendizado em nível global.

## Métodos utilizados

Na parte de métodos utilizados, os entrevistados foram perguntados sobre a natureza dos métodos mais usados na organização, se quantitativos, qualitativos ou mistos e também foram perguntados sobre os métodos específicos que utilizavam. Os resultados dos três grupos também são apresentados na mesma seção. Neste caso, predomina o uso de métodos mistos (52%), seguidos por métodos qualitativos (22%) e, por último, quantitativos (10%), conforme pode ser visto no Gráfico 9.

Gráfico 9. Métodos utilizados em todos os segmentos



No caso dos **atores públicos** predominam as abordagens mistas, com o uso de revisão documental, entrevistas, inquéritos e visitas de campo nos projetos. As organizações tendem a ser bastante

flexíveis no que tange a análise dos resultados. Existe uma tendência à predominância de métodos qualitativos que fornecem mais subsídios e que expliquem os resultados dos projetos. Na fala de um dos entrevistados:

‘Partimos de uma abordagem qualitativa. A qualitativa é o que dá as respostas que queremos. Na quantitativa as informações ficam para o IPEA. Fazemos mensalmente este levantamento. Na hora da avaliação isso são dados que já possuímos e, neste momento focamos na análise qualitativa.’

No caso dos **Organismos Internacionais** também há o uso de abordagens mistas com uma predominância para métodos qualitativos. De acordo com alguns entrevistados:

‘A metodologia de avaliação utilizada (...) conta com aspectos qualitativos e quantitativos, o que faz com que seja esta uma atividade complexa, porém muito mais completa.’

‘Uma combinação. No geral vão prevalecer os métodos qualitativos. (...) precisamos ter ponte entre os métodos. No nosso programa conseguimos utilizar muitos métodos integrados.’

Existe uma combinação de metodologias desde a revisão documental, inquéritos (survey), entrevistas estruturadas, não estruturadas e semiestruturadas, grupos focais, análise de atores e ainda algumas metodologias qualitativas inovadoras na área de comunicação, como a que permite usar métodos visuais para coletar dados, especialmente em comunidades não letradas ou com baixo nível de letramento, como no caso de comunidades indígenas. Estudos de caso também são utilizados como parte do desenho de avaliações com métodos qualitativos. Além disso, as visitas de campo são sempre um componente importante das avaliações.

Ao se considerar a diversidade de metodologias qualitativas disponíveis, pode-se afirmar que há muito espaço para inovar na avaliação da cooperação internacional no Brasil. Conforme foi mencionado por um dos entrevistados:

‘Formalmente, o foco está em Gestão para Resultados e há muito campo para desenvolver na avaliação qualitativa com foco, além da racionalidade da matriz do marco lógico – há espaço para desenvolver *outcome mapping*.’

No caso das **agências bilaterais** as abordagens também são mistas. Há uma pressão em alguns casos para utilizar métodos de avaliação de impacto, como o Estudo Randomizado Controlado, mas que são dificilmente aplicáveis no caso dos projetos brasileiros, em que a atribuição de causalidade não se aplica aos projetos. Na fala de um dos entrevistados:

‘Há uma mistura de métodos qualitativos e quantitativos – não saberia precisar a estatística. Mas quando vamos montar o logframe, termos que usar indicadores claros que mostram os dois aspectos.’

Todas as agências entrevistadas possuem plataformas globais que facilitam a troca de conhecimento interno com os documentos que demonstram resultados e progressos aferidos. Falam ainda da diversidade de instrumentos utilizados: revisão documental, inquérito (survey), entrevistas estruturadas, grupos focais, etc. Um dos fatores determinantes na escolha do desenho da avaliação é o escopo do projeto, o volume de recursos envolvidas e fundamentalmente as perguntas da avaliação.

Em muitos casos, as avaliações envolvem peritos tanto do Brasil quanto do país parceiro, que fazem uma análise conjunta dos resultados. As organizações contratadas, em diversos casos têm muita flexibilidade para propor novos métodos, pois na hora da contratação, esta expertise e inovação também são consideradas.

## Os desafios na realização da avaliação

Neste item os atores foram questionados sobre quais eram os maiores desafios na gestão da avaliação, desde a decisão de avaliar até a sua execução e uso dos resultados. Os maiores desafios colocados foram falta de tempo para avaliar (não é dado o devido tempo na atividade de gestão para a avaliação), a falta de recursos (especialmente no caso do setor público), a falta de conhecimento sobre a avaliação e o não cumprimento dos prazos previstos, o que dificulta a gestão dos projetos como um todo, como pode ser visto no Gráfico 10. Estas respostas reforçam a necessidade da atividade de avaliação para melhorar a gestão dos projetos, muitas vezes marcados por cronogramas não cumpridos e com dificuldades de implementação.

**Gráfico 10. Maiores desafios na gestão da avaliação para todos os grupos**



## Atores públicos

No caso do Governo federal existem muitos desafios presentes em toda a gestão da avaliação. A começar pela **falta de uma cultura da avaliação**. É necessário aumentar o entendimento sobre o tema, mostrar a importância e localizá-la dentro de uma cultura de gestão para resultados e aprendizado institucional. **Falta documentação sobre os resultados dos projetos**, o que é problemático até mesmo para justificar o emprego de recursos e sensibilizar o público em geral e mesmo os gestores sobre a importância dos esforços de cooperação internacional. Existe uma percepção generalizada sobre o desafio e a necessidade de se **ampliar a divulgação das atividades de cooperação internacional no Brasil**. Com a avaliação pode-se gerar evidências que mostrem a validade dos projetos e a adaptação para determinados contextos.

Além da falta de sensibilização e conhecimento sobre o tema, existem problemas estruturais de **falta de equipe e orçamento** para realizar as avaliações. As equipes estão pressionadas com o dia a dia dos projetos e como não se tem uma visão sobre o valor de uma avaliação para a alta gestão, não são alocados pessoas e recursos para a realização deste trabalho avaliativo. Os projetos são tão absorventes que as pessoas não alocam tempo para a avaliação. Nas palavras de um dos entrevistados:

‘Falta orçamento, tem que fazer viagem novamente ao país e só para analisar o impacto, em muitos casos os recursos são pequenos e utiliza-se o recurso apenas para execução, compartilhar experiências, fazer uma missão do país e esta parte da avaliação fica... Nos nossos projetos não volta ninguém para ver impacto.’

Apesar da falta de prioridade dada ao exercício avaliativo, existe um reconhecimento sobre a necessidade de se aumentar a avaliação num contexto de escassez de recursos, como é o caso no Brasil, e de aproveitá-la para gerar aprendizado institucional. Se a equipe não reflete sobre o seu trabalho, há uma curva de aprendizado muito lenta e os erros tendem a se repetir. Um outro desafio posto é a **falta de conhecimento sobre avaliação**, a falta de métodos avaliativos. De acordo com um dos entrevistados:

‘...não fazemos, não temos método, é muito em função de percepções que temos do processo. É difícil implementar, ter regularidade e é difícil ter um método de como aplicar depois. É instintivo. Eu levo a crer que tem a ver com a natureza do que fazemos, não trabalhamos com o projeto, assessoramento é uma atividade contínua.’

Esta fala mostra como a avaliação não é entendida como uma atividade que pode ser estratégica para a gestão e a mistura entre atividades de gestão de projetos e assessoramento político. O outro desafio encontrado é a **rotatividade do pessoal** envolvido nos projetos. No caso de projetos longos, é raro encontrar quem atuou com o projeto desde o início. Um desafio bastante presente é ainda o de **uso dos resultados** para gerar uma cultura que permita uma melhoria em futuros projetos, especialmente no caso de grandes organizações com um portfólio considerável de iniciativas.

Uma dificuldade ainda é **evitar que a avaliação seja capturada, seja por um viés corporativista ou por um viés partidário**, que os projetos estão sujeitos dentro do contexto da cooperação internacional, considerando que as instituições de avaliação externa também têm o seu viés. De acordo com um dos entrevistados:

‘a desvantagem é exatamente o corporativismo, a dificuldade de criticar, pois pode ser compreendida como uma crítica à própria instituição. (...) Mas, eu fico horrorizado com a falta de capacidade de autoavaliação crítica. Porque pode ser visto e mal interpretado, o desafio é você criar uma espécie de *ombudsman* para fazer uma avaliação que não fosse laudatória, que não fosse publicitária, não para promover a própria pessoa...’

Um elemento apontado também como desafio foi o crescimento do papel do Brasil no cenário internacional na Era Lula, que provocou uma agenda de política externa mais agressiva, com a abertura de inúmeras embaixadas, que depois não puderam ser sustentadas. Muitas **promessas foram feitas e não foram cumpridas**, o que gerou muita frustração por parte dos parceiros. Esta é uma dimensão importante na avaliação dos projetos e diz respeito à expectativa dos parceiros envolvidos.

Outro elemento difícil é a **tomada de decisão em decorrência da avaliação**. A avaliação aponta erros e dificuldades, muitas vezes aponta para a necessidade de se encerrar um projeto ou rever completamente o seu desenho. Neste contexto, existe uma tensão de se tomar uma decisão que seja mais racional,

pois existem elementos políticos sensíveis neste processo. A avaliação, em alguns casos, dá subsídios para decisões já consideradas necessárias pelas equipes, mas que possuem muitas sensibilidades envolvidas.

E por fim, existe uma questão metodológica a ser considerada nos âmbitos das avaliações. Muitas vezes o governo brasileiro financia ou apoia projetos que possuem vários atores envolvidos e, por isso não se pode identificar a contribuição de cada parceiro. Para solucionar este problema seria necessário que esta demanda avaliativa estivesse presente desde o início do projeto para que houvesse indicadores e trabalho de monitoramento que pudesse gerar evidências sobre a contribuição de cada parceiro envolvido. **Há que se ir além de uma relação simples e linear de 'insumo-resultado' na avaliação da cooperação internacional** e desenhar avaliações que sejam pensadas desde a elaboração dos projetos.

## Organismos Internacionais

São muitos os desafios em todas as etapas do processo na perspectiva dos organismos internacionais. O primeiro deles é na fase de desenho da avaliação que envolve muitos atores e é difícil chegar a um **consenso sobre por que e como avaliar**. O outro elemento é o **desafio político**, pois a avaliação é pouco vista como uma ferramenta de aprendizagem e mais como um risco para o gestor, deixando os gestores preocupados e produzindo interferências no desenho da avaliação. Como um dos entrevistados aponta:

‘As pessoas se sentem atacadas, estão na defensiva. Você está sendo avaliado, mas não veem como uma oportunidade, veem como um problema.’

‘Quando você foca também na aprendizagem, você vai ter uma geração de aprendizagem e a avaliação vai mostrar também os bons resultados – efeitos não esperados.’

O outro desafio é técnico. Muitas instituições têm dificuldade no desenho da avaliação por **falta de conhecimento sobre avaliação e metodologia da contraparte**. Não se tem ainda um vocabulário comum para falar em avaliação. É diverso o entendimento sobre o mesmo conceito. Esta falta de conhecimento dificulta a construção de indicadores específicos que gerem aprendizado institucional e que possam ser acompanhados ao longo do tempo, de modo a gerar ajustes na implementação do projeto. Neste caso, a avaliação de meio-termo aparece como uma importante ferramenta para ajudar na correção de rumos dos projetos. Conforme salientado por um dos entrevistados:

‘Outro desafio importante é a necessidade de se compromissar e de se atrelar os indicadores aos resultados factíveis esperados, os quais, quando não atingidos em completude, podem ser adequados à realidade e à necessidade do projeto. Por isso é de fundamental importância a realização da avaliação de meio termo, que permite a adequação dos resultados do projeto.’

Do ponto de vista do campo da avaliação, há ainda o desafio em se **trabalhar de maneira realmente multidisciplinar com integração de métodos e abordagens**, devido uma tendência de formação geral a permanecer em nichos específicos de conhecimento.

Ademais, há o problema da **disponibilidade de dados** em alguns casos e uma demanda muito grande da comunidade internacional em termos de indicadores, que muitas vezes não dialogam com os indicadores nacionais. Harmonizar os dados de diferentes países é, de fato, um desafio comum ao diálogo multilateral. Este alto volume de demandas por dados muitas vezes gera um rechaço por parte

de alguns gestores em relação a atividade avaliativa, pois não há uma percepção direta do ganho na coleta destas informações.

**Tomar a decisão de avaliar na hora certa** também é outro desafio colocado, pois se não se preocupa com a avaliação no início da política ou programa, avaliar *ex-post* é muito mais difícil. Atrelado a isso está a disponibilidade de recursos. É preciso haver uma sensibilização maior quanto à importância da avaliação para que não se considere que a avaliação subtrai os recursos do projeto. Há que tomá-la como algo que agrega valor e pode gerar economia de recursos para o próprio projeto e projetos futuros.

Outro tema mencionado pelos organismos internacionais e tratado também pelos atores públicos é a **rotatividade dos técnicos dos projetos** e a **falta de memória** guardada nas instituições. Em alguns casos, os técnicos do governo recorrem aos organismos internacionais para buscar informações que deveriam estar nas instituições públicas e que deveriam ter sido passadas nas mudanças de equipes.

Finalmente, **o uso dos resultados** preocupa a maior parte dos entrevistados nesta área. Existem poucas formas sistemáticas de compartilhar o conhecimento que sejam realmente efetivas e gerem um processo de aprendizado nas organizações.

## Agências Bilaterais

Do ponto de vista das agências bilaterais, os maiores desafios colocados foram a **coordenação entre os vários atores** para a definição do escopo das avaliações. Projetos trilaterais envolvem muitos atores com matrizes lógicas distintas, lógicas de operação diversas, expectativas e prioridades internas particulares. Esta diversidade deixa o desenho da avaliação muito desafiador.

A outra questão é a **lacuna entre monitoramento e avaliação**. Para que a avaliação seja robusta é necessário que se tenha um bom trabalho de monitoramento na implementação do projeto. Colher evidências apenas ao final torna a avaliação mais difícil e com muita perda em termos de informação da evolução dos processos envolvidos na execução das iniciativas. Por isso, o desenho do monitoramento e avaliação devem ser muito coerentes para que as perguntas da avaliação ao final tratem de indicadores que foram acompanhados desde o início.

Uma outra questão mencionada foi quanto às **várias perspectivas do que pode ser considerado um projeto exitoso**. Ainda que as agências tenham suas métricas e indicadores, existe a visão dos beneficiários sobre o que foi atingido. Esta preocupação ecoa em várias metodologias de monitoramento e avaliação, que usam, por exemplo, histórias dos beneficiários sobre o que eles consideram que mais funcionou na implementação.

De maneira geral, os processos de avaliação das agências bilaterais são bem estruturados, tem várias regras, estão consolidados e são orientados por práticas internacionais. No caso da cooperação alemã, o Governo está fazendo um trabalho de analisar a lógica das metas, indicadores e metodologia proposta para implementação dos projetos, num esforço de avaliação *ex-ante*<sup>10</sup>, além das avaliações finais dos projetos.

10 A Avaliação *ex-ante* tem aumentado em organismos internacionais e agências bilaterais, refere-se a uma análise sobre a viabilidade de se alcançar os resultados do projeto, se os instrumentos são adequados, custo efetivos e se a avaliação após o projeto será possível.

Apesar disso, os desafios são muitos na interação com as contrapartes brasileiras. Na fala de um dos entrevistados:

‘São só desafios. É uma complicação enorme quando trabalhamos com o governo brasileiro, é muito confuso no que diz respeito a avaliação. Os protocolos não são os mesmos, os ministérios não conversam. A máquina é muito grande. É muito complicada. Tem 30 ministérios. O maior desafio são os dados que são coletados pelo país recipiente.’

## Uso dos resultados

Neste tema, os participantes foram questionados sobre como haviam utilizado os resultados das avaliações. Pelo Gráfico 11 (a seguir) pode-se verificar o destaque do uso dos resultados na elaboração de novos projetos e negociação de novas parcerias, seguida pela revisão das estratégias da organização e depois pela disseminação para a sociedade e mudar o rumo do projeto avaliado. Estes dados trazem informações importantes, indicam o predomínio de avaliações finais de projeto, pois os resultados são utilizados em grande medida para subsidiar futuras parcerias e indicam a baixa prioridade dada para a disseminação dos resultados para um público mais amplo. Conforme foi discutido anteriormente, existe uma percepção comum sobre a falta de estratégias e prioridade dada nas organizações para comunicar para a sociedade o que é feito na área de cooperação internacional.

**Gráfico 11. Usos mais frequentes dos resultados das avaliações**



Em seguida são discutidos os resultados da pesquisa qualitativa para ajudar a trazer mais nuances para este tema em cada uma das categorias pesquisadas.

## Atores públicos

No caso dos atores públicos, **o uso dos resultados é heterogêneo**. Existem em alguns casos mecanismos formais de comunicação de resultados por meio de **boletins internos e artigos**. Em outros casos as avaliações impactam a própria **programação de atividades futuras e a renegociação de projetos**.

No entanto, isso assume muitas formas diferentes, a depender do projeto. **Não há práticas sistêmicas de disseminação de resultados e uso das avaliações**. O corpo técnico tem o limite tanto de decisão quanto de voz nas organizações. **Tudo depende do programa em tela** e dos técnicos envolvidos, por isso existem grandes variações.

Há também uma percepção de que **falta disseminação de resultados** e há uma **demandada para que o campo seja fomentado**, que haja mais trocas de experiências, congressos na área de avaliação para que essa troca possa ser fortalecida entre os profissionais da área. Além disso, existe uma percepção de alguns atores sobre a necessidade da **Agência Brasileira de Cooperação liderar este processo**.

**Em casos especiais, existe ampla divulgação das avaliações** e dos projetos e **o uso da avaliação como fator estratégico** de planejamento antes do desenho de grandes intervenções.

## Organismos Internacionais

A forma como os resultados são utilizados **varia muito**. Em alguns casos geram um artigo, em outros ajudam a reformular políticas e programas e em outros casos, mais raros, são disseminados para um público mais amplo. Tem havido um crescente interesse pela cooperação, especialmente Sul-Sul, o que tende a estimular a disseminação.

Além disso, um fator que contribui muito para a disseminação e o aprendizado é a interação informal no processo de avaliação, a relação entre o avaliador e a equipe técnica, que facilita a incorporação da cultura avaliativa. Num dos relatos:

‘(...) é demandado que se faça um plano de melhorias - pegar cada achado da avaliação, ter uma visão crítica, porque o avaliador também pode errar e o gestor sabe mais do programa que o avaliador, e propor medidas mitigatórias para o que foi identificado. É o que se demanda formalmente, mas a riqueza está no processo informal, o gestor vai ver a avaliação como oportunidade e as mudanças preconizadas tem que ser construídas no cotidiano. O plano de melhorias pode apoiar o processo, mas a vontade política é fundamental e utiliza o conhecimento para melhorar sim o seu próprio trabalho.

As avaliações contribuem ainda para gerar **memória institucional** no governo brasileiro, documentar os projetos, uma vez que a rotatividade dos técnicos é muito alta, assunto já discutido anteriormente.

‘O governo não tem memória institucional. Temos os registros das ações de cooperação, algo que acaba tendo descontinuidade no governo. Pelos projetos de cooperação também, as pessoas novas começam a solicitar estas memórias. Os projetos de cooperação têm um componente de utilidade – de possibilitar um pouco este registro que

foi compartilhado com a instituição. Teria que ter, mas esta socialização não é feita, de modo que quem estava antes não socializa. O banco dos relatórios fica acessível ao parceiro.´

Existe ainda uma preocupação quanto ao rigor das avaliações que gerem informação para uso e mudanças nos projetos. Ainda que existam práticas de avaliações pontuais sendo feitas por instituições públicas em alguns casos (levantamentos pós-seminários, por exemplo), o rigor com que são executadas é algo controverso na visão de alguns especialistas, pois algumas destas ações são pouco sistemáticas e criteriosas.

## Agências Bilaterais

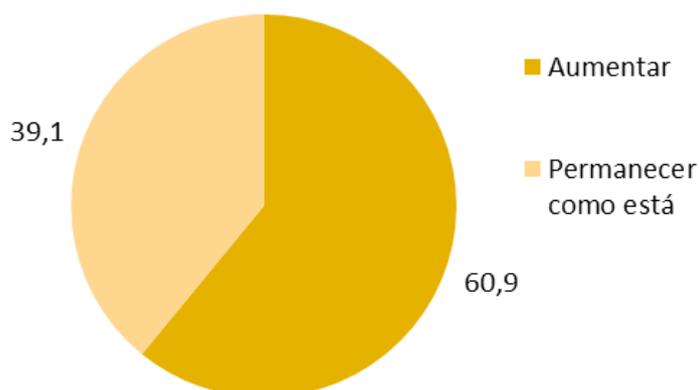
No caso das agências bilaterais existem **mecanismos formais de uso das avaliações** e uma preocupação maior com a **gestão do conhecimento**. As avaliações são publicadas no sítio eletrônico e utilizadas para a elaboração de futuros projetos. No caso da GIZ, as avaliações ajudam a pontuar a performance da agência como um todo, o que gera um incentivo para que as equipes estejam mais atentas aos resultados e disseminação.

**As oficinas de final de projeto** também são instâncias de apresentação dos resultados do projeto. No caso da JICA, as lições aprendidas ajudam na construção de projetos semelhantes na Região. Já na USAID, as avaliações ajudam no planejamento estratégico da agência e há uma preocupação importante em dar retorno dos projetos ao Congresso e mostrar quais medidas foram eficazes, como um acerto de contas com o governo e população. Esta mesma preocupação ecoa na cooperação alemã e britânica.

## Perspectivas

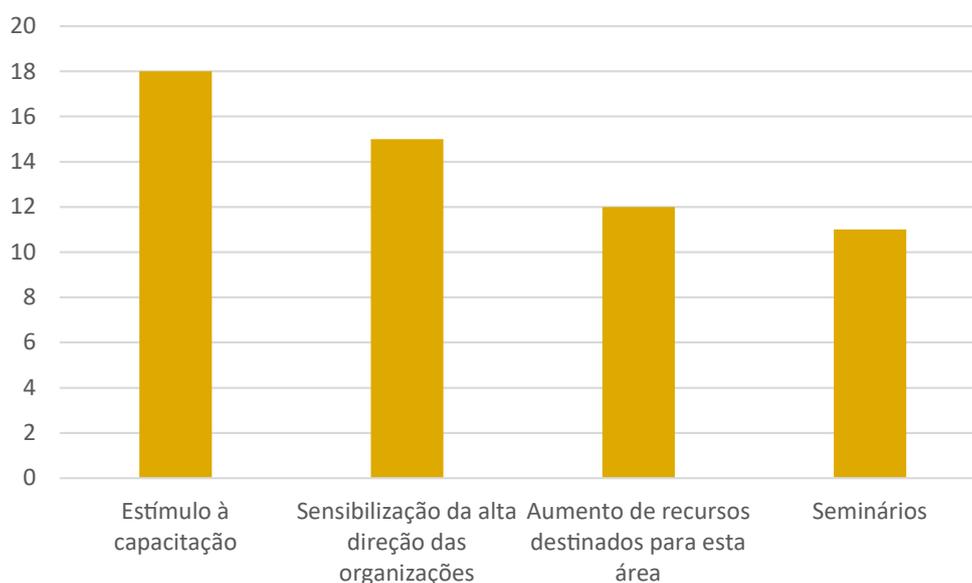
Na questão de perspectivas, os entrevistados foram perguntados sobre como enxergavam a tendência da avaliação das ações de cooperação internacional e o que poderia ser feito para fomentar o aumento das práticas de avaliação da cooperação internacional no Brasil. No que tange à tendência, 60,9% dos entrevistados afirmaram acreditar que haveria uma tendência de aumento das práticas de avaliação nesta área, conforme pode ser visto no Gráfico 12.

**Gráfico 12. Percepção dos atores da cooperação sobre a tendência da avaliação das ações de cooperação internacional**



No caso do que poderia ser feito para fomentar a avaliação das práticas de cooperação internacional, destaca-se o eixo da capacitação, seguido pela sensibilização da alta direção das organizações, aumento de recursos destinados para esta área e, por fim, a realização de seminários (Gráfico 13). Existe uma demanda que se aumente o conhecimento técnico sobre o tema, que ainda é muito limitado e, especialmente no caso dos atores públicos, sensibilizar os dirigentes para a importância da avaliação. Os recursos também aparecem como um fator importante. A troca de experiências no formato de seminários já foi mencionada anteriormente no item 'uso dos resultados'. Há uma demanda por troca de informação nesta área em todo o ciclo da gestão de uma avaliação. A seguir, este tema de perspectivas é mais discutido em detalhes a partir dos dados qualitativos.

**Gráfico 13. O que poderia ser feito para fomentar a avaliação das práticas de cooperação internacional**



## Atores Públicos

No Governo Federal existe uma perspectiva amplamente compartilhada de que as avaliações **tendem a aumentar** e se tornem um item importante dentro da dinâmica de trabalho. Esta visão se dá em função de vários fatores, o primeiro é **a restrição orçamentária**, pois a cooperação pode ser uma forma de atrair mais recursos e a própria avaliação uma forma de mostrar resultados; a segunda é por uma **demandade parceiros internacionais**, uma vez que os parceiros não podem investir sem saber sobre os resultados alcançados. Existem relatos de que a preocupação com avaliação tem aumentado nas organizações e as equipes têm sido **mais cobradas por resultados**.

O outro fator apontado para esta tendência de aumento é o questionamento de alguns setores da sociedade a respeito dos recursos despendidos na cooperação. A avaliação se mostra como um instrumento para ajudar a **justificar os investimentos direcionados para a área internacional**. Com frequência existem resultados significativos, mas poucas evidências e documentação sobre o alcance desses resultados. Outro fator é o **contexto político-ideológico internacional**, que tende a pressionar por avaliação com o crescimento de mais governos de partidos que tradicionalmente possuem uma agenda de gestão para resultados. De acordo com o relato de um dos entrevistados:

‘Projetos de cooperação na área de construção de infraestrutura já envolvem empresas e financiamento do BNDES, então a tendência é que isso seja mais e mais questionado. Eu imagino que a avaliação se torne mais importante porque a partir da avaliação você pode dar uma resposta objetiva a estes questionamentos. E com a **restrição orçamentária** que vamos viver por alguns anos, a tendência é você ter mais críticas ou critérios mais rigorosos para utilização de recursos públicos. Então, uma maneira de você resolver estes questionamentos é fazer a avaliação.’

‘Tendência de aumentar, temos que aumentar para sempre aperfeiçoar, porque a nossa equipe é pequena, não podemos atender a todas as demandas, temos que ser cada vez mais criteriosos, ser estratégicos, ter um senso de oportunidade que pode ser mais efetivo para a nossa contribuição técnica e formar parcerias mais efetivas com outros países. Tem países que estamos podendo colaborar, mas à distância.’

‘Acredito que já esteve mais relegado, e tem aumentado, tem se percebido a necessidade disso. Não vejo ainda muita implementação, mas estamos caminhando nesta direção.’

‘Temos esperança de que aumente um pouco nesta área de avaliação. Há falta deste histórico, de uma prática contínua, para que novas pessoas que vão vindo, tenha uma memória para oferecer para quem nos consultar, acho que isso é algo necessário, avaliar nosso serviço e melhorar.’

‘A memória do departamento é muito pequena, tem que ter alguma coisa a mais, que quando procuremos já sabemos onde encontrar tudo. (...) – eu entrei da cooperação e saiu um diretor e depois outro.’

‘Sofreram com a transição de governo, mas se avaliação fosse institucionalizada, teríamos memória em rede.’

Por outro lado, pode-se dizer que ainda existe **mais uma tendência, uma sinalização de aumento, do que um aumento efetivo de atividades de avaliação**, em função de instabilidade institucional, falta de legislação e conhecimento técnico sobre o assunto.

Em termos de possíveis caminhos para fomentar o trabalho de avaliação da cooperação internacional no Brasil, os seguintes itens são mencionados: **1) Conhecer melhor os métodos envolvidos; 2) Empoderamento e liderança da Agência Brasileira de Cooperação; 3) Regulamentar atividade de avaliação; 4) Divulgação de resultados; 5) Ampliação de recursos e 6) Promoção de seminários e encontros relacionados ao tema.**

Quanto aos métodos, existe uma percepção de muitos gestores do governo federal que para fomentar o trabalho de avaliação deveria haver um esforço no sentido de capacitar os servidores sobre métodos de avaliação e formas de estruturar esta atividade na gestão pública. E mais do que isso, sobre a própria cooperação, pois existem muitos conceitos díspares sobre o mesmo tema. O esforço do IPEA em coletar dados da cooperação já está consolidado e era antes algo inexistente. Isso gera em alguns atores uma percepção sobre as possibilidades de avanço na área.

‘Falta conhecimento sobre o assunto. Eu acho que se você tem as ferramentas, sabe o que é fazer a avaliação, eu acho que passaria a ser feito. Não seria algo mal recebido, vamos implementar, mas como fazer? Falta conhecimento. Você tem a ganhar, ver o que pode melhorar.’

Além disso existe um reconhecimento comum sobre o papel indutor da ABC na promoção da avaliação e a necessidade de alinhamento com as diretrizes e o trabalho da Agência. Na fala dos entrevistados:

‘A ABC tem um papel forte indutor. Uma boa parte da cooperação é feita pela ABC e ela vai induzindo como a cooperação deve ser feita.’

‘É uma atribuição da ABC, neste aspecto a ABC tem que liderar muita coisa...’

O outro elemento central para estimular a avaliação é a necessidade de se criar **legislação própria** para o assunto, um conjunto de regramentos que orientasse a Administração Pública nesta área e que gerasse dados de forma sistematizada, um arcabouço que pudesse prever os tipos de avaliação, os objetivos, a implementação, uso dos resultados, a sua publicização e a inclusão de avaliações *ex-post*. E isso deveria ser feito em diálogo com órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, de modo a tornar as atividades de controle harmônicas com as atividades de avaliação. Neste tema também existe uma demanda pontual para uma maior autonomia na cooperação para que as instituições pudessem adaptar as regras à sua realidade específica.

‘Deveriam ser feitos regulamentos, funcionamos por lei, se a lei manda, fazemos, se a lei não manda, não fazemos, pois temos muita coisa para fazer. Teria que ter uma portaria, um regulamento para fazer. Antes fazíamos execução descentralizada de recursos, mas não tinha um regulamento sobre isso. CGU e TCU vieram, estabelecemos uma comissão e criamos um modelo e é utilizado por toda a esplanada. Deveria ter um modelo.’

A legislação própria ajudaria a tornar a **avaliação pautada por critérios técnicos e institucionais**, ao invés de mudar sempre de acordo com a mudança das lideranças políticas e inclinações pessoais. A legislação combinada com a definição de estratégias de cooperação daria um norte mais técnico e de longo prazo para a cooperação brasileira.<sup>11</sup>

Outro ponto de destaque para fomentar as avaliações seria a **ampla divulgação dos resultados das avaliações**. É preciso publicizar os processos avaliativos, os produtos gerados e exercícios de reflexão internas aos projetos, de modo a gerar lições aprendidas, melhorar os desenhos de novos projetos e comunicar a opinião pública sobre estas iniciativas. Muitas vezes o governo brasileiro atua com recursos, gera resultados, mas não recebe crédito por causa disso.

Outro elemento relevante seria a **ampliação da disponibilidade de recursos** voltados para avaliação e para a cooperação como um todo. De acordo com um dos entrevistados, em áreas como Ciência e Tecnologia, por exemplo, o conteúdo da ciência é global e para haver desenvolvimento tecnológico, a cooperação torna-se indispensável.

Uma outra questão de destaque no fomento das avaliações foi a realização de **seminários sobre o tema**, uma publicação maior de elementos teóricos e práticos sobre o assunto, cursos e oficinas a respeito. Em seminários, existe interação, troca e aprendizado. Há raríssimos cursos sobre o tema e praticamente nenhum fórum específico que cruze os temas de cooperação internacional e avaliação. E, além disso, surge a necessidade de **maior sinergia entre as instituições da cooperação**. Nas palavras de um dos entrevistados:

‘Eu acho que podia haver maior sinergia entre instituições que prestam cooperação –as instituições querem mostrar que seu trabalho é importante e não existe muito este espírito de agregação. Se houvesse maior sinergia entre o IBRI e FUNAG, promovendo workshops, debates junto com a ABC e com o IPEA, junto com a CNI,

11 Existem algumas iniciativas de legislação na área de avaliação no País. Um exemplo é a Lei nº 10.744, de 05 de outubro de 2017, do Estado do Espírito Santo, a qual instituiu o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo.

Universidades, eu acho que seria uma maneira de contribuir para ter visões mais variadas sobre a cooperação. Isso seria uma coisa boa e talvez impulsionem governo e setor privado a terem maior diálogo.`

Neste aspecto, surge um grande interesse em **olhar as experiências dos outros países em avaliação e das Nações Unidas**, considerando a expertise presente nas agências bilaterais de cooperação e agências da ONU dentro do tema. Apesar das diferenças em termos metodológicos e de entendimento, a OCDE também é mencionada como uma fonte rica de conhecimento na área de avaliação e há que se considerar a candidatura do Brasil para membro da OCDE.

E finalmente, como pano de fundo da avaliação, existe todo o **contexto da cooperação internacional, que sofreu redução de recursos no Brasil**. O país cresceu economicamente e em termos de protagonismo internacional em anos anteriores e vários países parceiros e as próprias Nações Unidas deixaram de direcionar recursos para o Brasil, mas este crescimento teve um rompimento e um movimento contrário que deixaram o país tanto sem recursos próprios quanto sem recursos internacionais. Este é um dos dilemas da cooperação brasileira. O país está em um momento de reconfiguração da cooperação internacional, em que continua necessitando de aporte de recursos e ao mesmo tempo tem aumentado seu papel como parceiro global para o desenvolvimento.

## Organismos Internacionais

Entre os organismos internacionais existe uma percepção generalizada sobre a **tendência de aumento das práticas de avaliação** em função de vários fatores: **novos atores** que vão entrando, **exigência de governos parceiros** em avaliar, o aumento da **visibilidade** da cooperação, que gera uma pressão pública para mostrar resultados e a transferência de conhecimento para outros países, o que demanda uma avaliação para mostrar o mérito e os desafios do desenho dos programas.

Existe ainda uma **pressão de dentro destas organizações para utilizar os resultados** e prestar contas em sistemas internos de gestão. Isso pressiona para a realização de mais avaliações e mais rigor na execução dos projetos. Nas palavras de um dos entrevistados sobre a incorporação da avaliação na prática cotidiana do gestor:

‘A avaliação necessita ser vista como algo que faz parte da cooperação, não é algo fora da gestão e as instituições necessitam ser fortalecidas em suas capacidades de contratar e conduzir avaliações por meio de treinamentos sobre os instrumentos possíveis e ademais, garantir orçamento dedicado a esta finalidade dentro dos projetos de cooperação e garantir que ele esteja incluído dentro dos marcos normativos associados.`

Do ponto de vista da demanda - o fomento das avaliações dos projetos de cooperação internacional, vários possíveis caminhos são apontados: **mais estudos, simpósios, workshops, seminários formais e informais, reuniões como instrumentos de sensibilização dos gestores/coordenadores de ações da cooperação internacional, mesas nos encontros da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, com vistas** a capacitar e ampliar os atores, trocar informações e **popularizar a linguagem**. A troca permite o aproveitamento de boas práticas e o avanço mais rápido quando se evita os mesmos erros e se aproveita adaptações e metodologias de avaliação.

O **COBRADI** é visto como um primeiro passo importante na decisão política de avaliar que é preciso agora avançar e amadurecer para exercícios mais completos. Existe ainda uma percepção sobre a necessidade de se ampliar o alcance da disseminação da avaliação por meio de métodos inovadores e que alcancem um público maior, para além dos gestores dos projetos. Nas palavras de um dos entrevistados:

‘Você precisa ampliar o alcance, é preciso pensar e desenvolver métodos de disseminação da avaliação. Isso vai passar por redes sociais, mas é preciso desenvolver os métodos e linguagens de como vai disseminar para os resultados chegarem (...) Há que pensar em como preencher esta lacuna no meio (entre relatórios longos e mensagens curtas no twitter).’

Os atores públicos necessitam ainda ser mais sensibilizados para que **divulguem os resultados obtidos** e para que possam ter um diálogo habitual sobre os êxitos e os aspectos que podem ser melhorados, com vistas a tornar a cooperação internacional mais benéfica a todos os envolvidos.

Também há que se considerar que **existe expertise disponível no Brasil** em nichos específicos na área de monitoramento e avaliação que necessita ser considerada. E neste sentido, o conhecimento brasileiro e as experiências nacionais podem ser incorporados nas práticas dos doadores na hora de avaliar os projetos.

## Agências Bilaterais

No caso das agências bilaterais existem duas tendências diversas, uma de **ampliação das práticas de avaliação de impacto com métodos econométricos** e que, na maior parte das vezes, não se aplicam aos projetos no Brasil (com foco maior em incidência política, transferência de programas e desenvolvimento de capacidades) e a outra tendência é de uma **maior simplificação do processo avaliativo** (número menor de missões) em função da diminuição de recursos sendo direcionados ao Brasil.

Há que se dar ênfase à necessidade de se encontrar **métodos que consigam mensurar outros aspectos** de programas que contribuem do ponto de vista do diálogo político. De toda forma, a tendência é de aumento das práticas de avaliação. De maneira geral, as avaliações ocorrem por iniciativa das agências bilaterais e raramente por uma iniciativa de parte do governo brasileiro.

Do ponto de vista do fomento, existe um consenso sobre a necessidade de protagonismo da ABC, que trabalha com um conjunto muito grande de atores. Nas palavras de um entrevistado:

‘O fato de existir múltiplos atores cria uma dificuldade de mensurar e saber o que está sendo feito e ter uma intervenção mais estratégica. Seria importante ter uma forma de consolidar o que está sendo feito - por região geográfica - qual a nossa visão por área, por exemplo.’

Falas como essa demonstram uma demanda por mais análises da cooperação brasileira. Análises regionais ou setoriais da cooperação são comuns na cooperação alemã e francesa, por exemplo. Urge também um programa de trabalho, um arcabouço legal que possa impulsionar as instituições a prestar contas sobre suas atividades internacionais. No caso das agências bilaterais, essa é uma demanda importante, pois direcionam 0.7% ou mais do seu PIB à cooperação internacional. A avaliação ajuda a mostrar a relevância da cooperação e o seu impacto tanto para o Brasil quanto para o país parceiro.

‘É aquela história - divulgação dos resultados de forma objetiva, honesta e clara é muito importante. O Brasil está passando por uma situação complicada – a confiança dos cidadãos nas ações do governo. Vemos bons relatórios feitos, mas estes dados são muito pouco divulgados e estes dados são divulgados de forma menos clara – não é uma prestação de contas, é sempre dizendo que está tudo bem (...), seria bom para o Brasil se tivéssemos uma divulgação mais palatável.’

O País pode se beneficiar da troca com outros países, do Sul e do Norte, sobre sistemas de cooperação, aproveitando as boas práticas existentes. Existem muitas práticas consolidadas que, embora de contextos distintos, podem ajudar a dar subsídios para a cooperação brasileira.

## Boas Práticas

### Atores Públicos

Neste item os entrevistados foram questionados sobre as boas práticas da organização na área de avaliação nos últimos 3 anos. Em muitos casos, os entrevistados do Governo Federal reportaram que ainda está cedo para falar em boas práticas pela ausência de práticas como um todo no campo da avaliação. A experiência que se destaca é o **COBRADI do IPEA**, que possibilitou mensurar a cooperação brasileira.

Uma outra prática de destaque é a de busca por **sistematizar o trabalho de monitoramento e avaliação de algumas organizações e realizar publicações sínteses** do trabalho de cooperação internacional. Esta síntese permite uma reflexão sobre o conjunto de projetos realizados e ajudar a organização a se posicionar estrategicamente e definir o que se espera de projetos que poderão também ser objeto de análise futura. Neste caso, a equipe sai só da execução e pode refletir sobre suas práticas.

Além disso, algumas iniciativas pontuais se destacam, como é o caso de **seminários realizados com parceiros** para reflexão sobre o andamento dos projetos, além de **seminários e cursos com delegações de vários países para criar sinergia** e fazer o melhor uso dos recursos e **plataformas on-line** para compartilhamento da experiência brasileira com o apoio da comunidade internacional.

### Organismos Internacionais

O campo de boas práticas nesta área de avaliação é ainda algo a ser construído, mas, apesar disso, algumas iniciativas se destacam. Uma delas é enfatizar a modelagem lógica no desenho do projeto para facilitar todo o processo de avaliação, acompanhado de uma integração metodológica, no caso do **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil** na Organização Internacional do Trabalho.

A outra prática relevante foi a **Avaliação do Projeto Cotton-4**, que foi bastante participativa, contou com vários parceiros que participaram desde o início do planejamento da avaliação e que visou analisar a aplicação dos princípios de Cooperação Sul-Sul, considerando as dimensões de horizontalidade, apropriação e benefícios mútuos. Foi a primeira avaliação desde porte dentro da cooperação brasileira.

## Agências Bilaterais

No caso das agências bilaterais existem **sistemas** consolidados para **compartilhar informação** das avaliações, pois você insere avaliações que ficam disponíveis para todos os escritórios internacionais. No caso do DFID, existe o **Development Tracker**, onde estão todos os programas implementados pelo DFID, com todos os principais documentos disponíveis para o público, incluindo as avaliações. Existe muita preocupação de tornar a avaliação um processo cada vez mais transparente.

### BOX 7. Acompanhador de Desenvolvimento da Cooperação britânica (Development Tracker)

O *Development Tracker* é uma plataforma on-line do governo inglês que reúne dados publicados pelo governo e parceiros para mostrar como o país está investindo em países em desenvolvimento para implementar a estratégia de ajuda do país. Existem dados disponíveis por localidade, setor e ministérios. Além disso, o governo destaca resultados na área de quantidade de pessoas beneficiadas em áreas como saúde, educação e saneamento.

Esta plataforma utiliza a referência da Iniciativa de Transparência da Ajuda (Aid Transparency Initiative), uma organização que congrega doadores, recipientes e organizações da sociedade civil e que produz referências técnicas para que os dados na área de ajuda internacional possam ser comparáveis.

Fonte: <https://devtracker.dfid.gov.uk/>

Um outro elemento é a **comunicação** entre as agências do próprio país. Como a cooperação das agências bilaterais envolvem um volume considerável de recursos e existe uma exigência por transparência, isso gera um interesse por parte da sociedade e um diálogo maior com outros órgãos de governo, pois a agenda deixa de ser setorial e passa a ser pública. Os temas de cooperação envolvem vários órgãos, que trocam informação e criam sinergia na cooperação.

No caso da cooperação americana, o que mais se destaca é a **previsão legal**, as infra normas elaboradas para a cooperação internacional, que orientam toda a cooperação e que produzem normativas específicas para a avaliação.

## Outras questões

Os atores entrevistados também foram perguntados sobre quais seriam outras dimensões importantes da avaliação da cooperação internacional e responderam com preocupação sobre os rumos da cooperação internacional no Brasil, uma vez que **o País tem recebido menos recursos internacionais e ao mesmo tempo, tem vivido momentos de crise fiscal**. O governo tem feito ajustes nos projetos para conseguir financiamento e tem sido também para o país um aprendizado sobre esta nova relação com os tradicionais doadores sobre o que seria um novo formato de parceria. Existem queixas sobre áreas que continuam negligenciadas pelo governo federal e que deixaram de ter aporte externo. Isso exige mais do governo, pois o *locus* dos projetos com aportes externos muda de pequenos projetos a projetos estratégicos de interesse comum entre o Brasil e o parceiro.

## BOX 8. Infra normas da cooperação internacional nos EUA

A USAID trabalha com o ADS (Automated Directives System) ou Sistema Automatizado de Diretivas para guiar os programas e operações da agência em seis áreas (Organização e questões legais, Programa, Aquisição e Assistência, Recursos Humanos, Serviços de Gestão, Orçamento e Finanças). A ADS 201 sobre Política Operacional de Ciclo Programático contém as orientações sobre Avaliação.

O documento mais importante no desenvolvimento da Avaliação é a Declaração de Trabalho (Statement of Work-SOW), que deveria conter todo o plano de uma avaliação. A USAID determina que aproximadamente 3% do orçamento do programa deveria ser dedicado a uma avaliação.

De acordo com a ADS 201, as avaliações são obrigatórias em três casos:

Situação 1: cada missão de país ou sede que gerencia fundos de programa, desenha e implementa projetos dentro do plano de trabalho deve fazer pelo menos uma avaliação por projeto. A avaliação pode tratar do projeto como um todo, uma única atividade ou intervenção, um conjunto de atividades ou intervenções, questões específicas identificadas ou questões transversais dentro do projeto.

Situação 2: cada missão de país ou sede deve fazer uma avaliação de impacto, se viável, de qualquer abordagem nova que ainda não foi

testada e que deve expandir com recursos do governo americano. As intervenções piloto deveriam ser identificadas durante o seu desenho e a avaliação de impacto integrada dentro do projeto. Se a avaliação de impacto não for possível, deve ser feita uma avaliação de desempenho e documentar porque a avaliação de impacto não foi possível.

Situação 3: cada missão deve fazer pelo menos uma avaliação de desempenho de todo o projeto durante o seu cronograma de execução. Avaliações de todo o projeto avaliam o projeto como um todo, incluindo suas atividades e o progresso para atingir o propósito maior. Este tipo de avaliação pode contar como uma das avaliações previstas na Situação 1.

As missões e a sede ainda podem fazer avaliações não obrigatórias com objetivo de gestão ou aprendizado em qualquer ponto da implementação da estratégia, projeto ou atividade. Não existe uma obrigatoriedade sobre quando uma avaliação deveria ser feita no cronograma do projeto. Elas podem ser de meio termo, final, *ex-post* ou em qualquer momento em que a equipe julgar adequado. Também não há uma obrigação sobre a duração de uma avaliação.

Fonte: USAID. *Functional Series 200, Programming Policy ADS 201, Program Cycle Operational Policy*, Washington-DC, USAID, 2018.

### **As organizações públicas têm respondido a este novo contexto de forma muito diferenciada.**

Em poucos casos, tem havido um trabalho de prospecção ativa sobre fundos internacionais e novas oportunidades de engajamento externo. Como o dia a dia das organizações consome o trabalho dos servidores, existe pouco trabalho estratégico, reflexivo, que é parte deste quadro de ausência de avaliações que contribui para o exercício do planejamento estratégico. Não se pode negar que existe muito esforço de planejamento no governo, mas a instabilidade política não permite muita consistência ao longo do tempo. Nas palavras de um dos entrevistados:

‘Então, precisamos de uma agência brasileira forte, uma política externa atuante e que a cooperação internacional tenha esta liderança do Brasil. Nossa voz estava mais ativa. Agora não conseguimos nem escutar a voz do Brasil na agenda internacional. Precisa ecoar mais forte. Isso é importante.’

Existe ainda uma **sensibilidade no caso da avaliação de projetos de cooperação bilateral, em que existem questões políticas envolvidas** e os projetos que envolvem vários governos e agências internacionais. Neste caso, o processo de facilitação e aprendizado deve ser muito cauteloso para apontar melhorias de maneira a ajudar na construção de relações futuras e não gerar rompimentos nas relações institucionais.

É importante lembrar que nas palavras de um dos entrevistados, a avaliação sempre vai ser **influenciada por questões políticas**, individuais e internacionais e que publicar resultados da avaliação tem um peso nas relações diplomáticas entre os Estados nacionais, que necessita ser considerado.

## Considerações Finais

Nesta pesquisa foram investigadas 8 dimensões da área de avaliação da cooperação internacional brasileira: 1) Visão sobre avaliação; 2) Uso da avaliação como prática regular; 3) Objetivo da avaliação; 4) Tipos de avaliação utilizadas; 5) Métodos; 6) Desafios; 7) Uso dos Resultados e 8) Boas práticas.

O que esta pesquisa revelou foram temas de trabalho importantes para ajudar a fortalecer o campo da avaliação da cooperação internacional no Brasil e que podem ser resumidas pelos seguintes itens:

1. **Sensibilização sobre o tema:** apesar de haver uma ampla sensibilidade quanto ao tema da avaliação, este ainda não ecoa o suficiente para se tornar prioritário na gestão pública brasileira. É preciso informar os decisores públicos de alto nível sobre a importância da avaliação, fazendo com que esta agenda de fato impacte o dia a dia dos projetos e gere mais resultados para as ações internacionais. As restrições orçamentárias do setor público e a falta de documentação das ações oferecem uma janela de oportunidade para a agenda da avaliação.
2. **Capacitação:** existe um amplo interesse por parte dos atores entrevistados, especialmente do setor público, em se qualificar neste tema. É preciso promover cursos, oficinas, seminários para aumentar o conhecimento existente nesta área, incluindo sobre metodologias inovadoras.
3. **Aprofundamento do trabalho do IPEA com estudos qualitativos:** há um reconhecimento generalizado sobre a importância do COBRADI na cooperação brasileira e existe um clamor para que ele seja aprofundado e ampliado para estudos qualitativos, de estratégia, os quais englobem outros aspectos da cooperação ainda não explorados.
4. **Fortalecimento e protagonismo da ABC:** a ABC é o ator central para ajudar na promoção da agenda de avaliação da cooperação internacional, assim reconhecida por todos os atores envolvidos. É preciso que a ABC assuma um papel de liderança nesta agenda. Um dos mecanismos possíveis é por meio de suas orientações na gestão de projetos.
5. **Promoção de troca de experiências dentro do País:** existem algumas experiências bem-sucedidas na área de avaliação da cooperação internacional no País, instituições que estão amadurecendo neste campo, mas há pouca troca neste tema. É necessário reunir os atores da área para trocarem experiências específicas em avaliação.
6. **Uso de novas técnicas e exploração de novas abordagens:** existem muitos métodos na área de avaliação que trabalham com a análise a partir de contextos instáveis, que vão além de

uma matriz lógica de projetos e são capazes de capturar questões como incidência política. Além disso, existe uma demanda por gerar metodologias e abordagens que considerem a riqueza da Cooperação Sul-Sul. Existe um farto campo de experimentação neste sentido que pode ser fomentado com o aumento de avaliações externas inovadoras.

7. **Disseminação dos resultados:** esta necessidade ecoa nos atores desta área. O público em geral pouco sabe sobre os esforços da cooperação brasileira. É preciso aumentar o canal de diálogo com a sociedade e mostrar os benefícios da cooperação. Para isso, a avaliação será fundamental.
8. **Mecanismos legislativos para fomentar a avaliação:** para uma lógica pública é necessário gerar mecanismos legislativos para estímulo formal à atividade de avaliação. Um primeiro passo seria trabalhar por meio de portarias ministeriais que coloquem a avaliação como um passo essencial da gestão. Posteriormente, há que se ampliar e pensar em mudança de legislação nacional para toda a Administração Pública.
9. **Troca de experiências com outros países:** há uma riqueza muito grande de práticas avaliativas na comunidade internacional. Há que se estimular o intercâmbio de boas práticas para apoiar a reflexão brasileira.
10. **Importância das avaliações externas e diálogo entre avaliações internas e externas:** as avaliações externas trazem um olhar independente e atenuam o viés corporativo ou partidário. Por outro lado, as avaliações internas são necessárias como práticas permanentes da gestão pública. O estímulo aos dois tipos de avaliação e sua integração tem o potencial de tornar os projetos de cooperação internacional do País mais eficazes e transparentes.

## Referências

COSTA, M. A. **A avaliação de advocacy aplicada ao sistema ONU no Brasil: caminhos e possibilidades**, Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, 2015.

COFFMAN, J. **Overview of Current Advocacy Evaluation Practice**. Center for Evaluation Innovation, 2009.

SOUZA, et al. **Monitoring and Evaluation Mechanisms for South-South and Triangular Development Cooperation: Lessons from Brazil for the 2030 Agenda**. United Nations Development Programme, 2016.

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

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores: Diretrizes Para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional e Multilateral**. 4ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2014.

USAID. **Functional Series 200: Programming Policy ADS 201, Program Cycle Operational Policy**. Washington-DC, USAID, 2018.

# ANEXO I

## LISTA DE ENTREVISTADOS

### Entrevistas semiestruturadas

1. MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
2. MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
3. MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
4. ME - Ministério da Educação
5. MSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública
6. MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
7. MTur - Ministério do Turismo
8. Esaf - Escola de Administração Fazendária
9. CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
10. Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
11. Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
12. Inmet - Instituto Nacional de Meteorologia
13. Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz
14. ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
15. Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
16. Caixa - Caixa Econômica Federal
17. SENAI - Serviço Nacional da Indústria
18. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
19. IPC - Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
20. WFP - Centro de Excelência Contra a Fome
21. OIT - Organização Internacional do Trabalho
22. FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
23. UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas
24. IICA - Instituto Interamericano de Agricultura
25. DFID - Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional
26. GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
27. Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA)
28. USAID - United States Agency for International Development

## Lista de participantes do survey

1. ABC - Agência Brasileira de Cooperação
2. MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
3. MCidades - Ministério das Cidades
4. MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
5. MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
6. MF - Ministério da Fazenda
7. Ministério da Justiça e Segurança Pública
8. MMA - Ministério do Meio Ambiente
9. MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
10. MTur - Ministério do Turismo
11. Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
12. ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
13. CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
14. Enap - Escola Nacional de Administração Pública
15. Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
16. Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
17. Inmet - Instituto Nacional de Meteorologia
18. SENAI - Serviço Nacional da Indústria
19. IICA - Instituto Interamericano de Agricultura
20. OIT - Organização Internacional do Trabalho
21. FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
22. JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão
23. USAID - United States Agency for International Development

PARTE II

**EXPERIÊNCIAS DO CAMPO:  
CASOS PRÁTICOS E  
PERSPECTIVAS SOBRE A  
AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL NO BRASIL**

## Bloco 1

---

# Uma visão global e estratégica



# Cooperação Técnica e Avaliação em Tempos de Complexidade

Luis Fujiwara<sup>12</sup>

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) surge historicamente como um subproduto do processo de organização dos Estados-nação e das decorrentes disputas geopolíticas, entre estes Estados, por maior influência global e poderio econômico-militar. O Estado moderno, de forma mais ampla, começa a tomar forma como resultado de mudanças sociais estruturantes, as quais perpassam o século XIX inteiro, como o fim da escravidão, a emergência da Revolução Industrial, e o surgimento de uma classe média urbana, numerosa, e influente do ponto de vista político em vários países ao redor do planeta.

A complexidade do processo de formação do Estado Moderno, e a rapidez com que a transição urbano-industrial ocorreu em alguns lugares, acabaram por criar as condições necessárias para a emergência de um tipo de Estado que pudesse responder às demandas de organização e racionalidade que seriam necessárias para a garantia de sobrevivência destes entes autônomos com seus territórios delimitados, línguas, moedas, e culturas específicas.

Com a racionalização dos Estados-nação, os países se deram conta de que a existência de esferas de influência política, cultural, e econômica eram fundamentais para a proteção de seus interesses geopolíticos, financeiros e comerciais. É neste contexto que surge, no pós-Segunda Guerra Mundial, o embrião do que se tornaria a Cooperação Técnica Internacional nos dias de hoje, como um efeito direto da Guerra Fria, e da necessidade geopolítica de ampliação das esferas de influência de países tanto capitalistas como comunistas.

Apesar da clara influência política e econômica ainda hoje predominante, desde os primórdios, a cooperação internacional se estrutura em torno de um discurso progressista de base humanista, racional e técnica. Discurso este que se aprofunda ao longo dos anos, principalmente a partir das décadas de 80 e 90, onde em torno da CTI são articulados, por meio de discussões orientadas pelas grandes conferências das Nações Unidas<sup>13</sup>, os conceitos de desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, trabalho decente, etc.

Estas discussões conceituais resultaram por sua vez em um ordenamento jurídico internacional estruturado como um sistema internacional de proteção de direitos humanos. Ou seja, operacionalmente, todo o marco normativo se estrutura como uma rede de programas de Cooperação Técnica Internacional implementados em praticamente todos os países em desenvolvimento do mundo, como

12 Oficial de Monitoramento, Avaliação e Gestão do Conhecimento, Programa de Combate ao Trabalho Forçado, Organização Internacional do Trabalho.

13 O conceito de desenvolvimento sustentável, por exemplo, se consolidou por meio do Relatório Brundtland, documento produzido em 1987, no âmbito da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, cujo título é “Nosso Futuro Comum”. Dentre as grandes conferências das Nações Unidas realizadas na década de 90 destacam-se a Cúpula Mundial pelas Crianças (1990), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), a Conferência dos Direitos Humanos (1993), a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), a Conferência Mundial sobre as Mulheres (1995), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Humano (1995), a Cúpula Mundial da Alimentação (1996), a Conferência Habitat II (1996), e a Cúpula do Milênio que resultou no compromisso dos Objetivos do milênio (2000).

uma forma de traduzir a normativa internacional em uma ferramenta empírica de promoção do desenvolvimento humano sustentável. Mais especificamente falando, do final do século XIX em diante, portanto durante todo o processo de criação dos Estados-nação acima citado, nota-se a emergência de um processo marcante de racionalização do Estado<sup>14</sup>. Neste contexto, ganhou relevância o uso do método científico para a resolução de problemas sociais, ou para a superação das lacunas de desenvolvimento que afligem milhões de pessoas ao redor do planeta. A emergência da administração pública racional é acompanhada pela disseminação de práticas inteligentes e inovadoras de gestão pública, assim como por um aumento da demanda por profissionais de cunho técnico no âmbito da administração pública global.

Ao longo do tempo, a racionalização dos Estados-nação encontrou na Cooperação Técnica Internacional um *locus* privilegiado de experimentação e refinamento. A ideia fundante de que organismos internacionais, operando de forma independente e isenta, estão mais aptos para promover a racionalização da gestão via aporte técnico parece corresponder às expectativas do que é a Cooperação Técnica Internacional hoje em dia, assim como ao papel que as Nações Unidas desempenham na promoção de uma governança global pela paz e pela justiça social.

Hoje em dia, de forma consensual, um dos pilares de racionalidade técnica da cooperação internacional é a gestão baseada em resultados<sup>15</sup>, como uma ferramenta de racionalização da gestão que surge na iniciativa privada, e é adaptada, com sucesso, pela Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA)<sup>16</sup> nos anos 60, para ser utilizada no âmbito da Cooperação Técnica Internacional. Rapidamente, a gestão baseada em resultados foi disseminada para os demais atores da CTI, incluso Estados-nação,<sup>17</sup> suas agências de desenvolvimento, bancos de desenvolvimento, e principalmente, no âmbito dos organismos internacionais.

Com a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e a Agenda de Ação de Acra (2005), a gestão orientada para resultados se torna parte também da normativa internacional, ainda que, por questões políticas, estes instrumentos normativos não tenham sido referendados, e tenham sido criticados em muitos países, incluindo o Brasil, como um exemplo do “autoritarismo” da Cooperação Norte-Sul<sup>18</sup>, já que foram gestados no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou seja, com forte influência dos países desenvolvidos.

No âmbito das Nações Unidas, a gestão baseada em resultados foi introduzida como resultado

---

14 Isso ocorreu, por exemplo, durante a Era Progressista, que foi um período de reforma política e ativismo social nos Estados Unidos entre as décadas de 1890 e 1920. Theodore Roosevelt, Willian Howard Taft, e Woodrow Wilson foram presidentes americanos entusiastas no movimento progressista, o qual era tido com um antídoto para problemas de corrupção, assim como uma resposta para problemas sociais que emergiram no limiar do século XX, como a urbanização desordenada, a imigração desregrada e questões trabalhistas que ganharam relevância após a Revolução Industrial. No Brasil nota-se tardiamente que a construção do Estado moderno é um processo que se acelera nos anos 1930, ao final da República Velha, e ganha intensidade no Governo Vargas. Processo que é retomado após a Nova República com a reforma de estado implementada pelo Governo FHC.

15 O Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG) define gestão orientada para resultados como “... uma estratégia de gestão onde todos os atores contribuem direta ou indiretamente para o atingimento de um conjunto de resultados, por meio da garantia de que processos, serviços e atividades desenvolvidas efetivamente contribuam para a obtenção dos resultados desejados (produtos, resultados ou impactos). Atores, por sua vez, usam informações e evidências sobre resultados empíricos para informar a tomada de decisão sobre o desenho, orçamentação e implementação de programas e atividades, bem como para a prestação de contas e produção de relatórios” (United Nations Development Group, ‘Results-based Management Handbook: Harmonizing RBM concept and approaches for improved development results at country level’, October 2011, p.2)

16 Como indicativo das mudanças e desafios pelos quais passam as instituições diplomáticas na Era da Informação, a CIDA foi extinguida em 2013 e, na sequência, foi criado o Global Affairs Canada. Uma “agência” que congrega temas de política externa, comércio e desenvolvimento.

17 No Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de 1994, se configura como um processo reformador que trata da orientação do Estado para resultados.

18 O Brasil não é signatário da Declaração de Paris, nem da Agenda de Acra, assim como não faz parte da OCDE. Apesar do convite antigo, somente em 2017 o Brasil retoma negociações para aderir a OCDE. Independentemente da visão crítica que se possa ter sobre esse movimento diplomático, o fato é que do ponto de vista da produção de dados harmonizados e pesquisas sobre desenvolvimento, a entrada do Brasil na OCDE deve ter um efeito positivo e duradouro.

direto das reformas da década de 1990, como um conjunto de princípios cuja implementação deve gerar uma mudança paradigmática na forma como organizações operam. Assim, os organismos internacionais passariam do foco em processos para o foco em resultados. Se antes a estratégia clássica, de cunho burocrático, era imposta de cima para baixo, baseada na coleta excessiva de dados, e em ferramentas de predição, agora, com a estratégia adaptativa da gestão baseada em resultados, nota-se a emergência de um olhar sistêmico e holístico, baseado na identificação de padrões, e na adaptação experimental.

Outro pilar fundamental de racionalidade da Cooperação Técnica Internacional é a gestão baseada em evidências. Surgida de forma estruturada a partir de uma discussão induzida por um editorial do *Jornal da Associação Americana de Medicina (JAMA)* em meados da década de 90, a gestão baseada em evidência trata da disseminação de um modelo de gestão onde ganha relevância o saber orientado pelo conhecimento empírico, como uma antítese do modelo de Cooperação Norte-Sul. Nesse momento, questiona-se o fato de que no âmbito da cooperação tradicional “a maioria das iniciativas de desenvolvimento implementadas não foi testada e, portanto, não é possível saber se são atividades efetivas ou não” (Buekens *et al.* 2004). De forma sucinta o que a gestão baseada em evidências prega é que as decisões devem ser informadas, e não baseadas em achismos de qualquer tipo.

O fato é que com a gestão baseada em resultados e a gestão baseada em evidências os organismos internacionais se tornam o *locus* prioritário do desenvolvimento aplicado da ciência avaliativa, visto que em ambos os casos a prática avaliativa se configura como uma condição *sine qua non* para o funcionamento adequado tanto da gestão informada, preconizada pelas evidências, como da gestão efetiva, recomendada pelo foco nos resultados.

A lógica linear da gestão baseada em resultados é simples, atividades geram produtos, produtos geram resultados e resultados geram impactos. A avaliação<sup>19</sup> se insere nesta cadeia causal como o principal elemento de aprendizagem, com um enfoque de gestão do conhecimento, fundamental para gerar uma espiral de conhecimento crescente que sirva para promover o contínuo aprimoramento da eficiência e efetividade de atividades de promoção do desenvolvimento humano, além de garantir a transparência e a prestação de contas (*accountability*).

Já a gestão baseada em evidências é diretamente construída com base na prática avaliativa uma vez que é a avaliação, a ciência que permite informar o que é eficiente e efetivo. Além disso, os métodos avaliativos permitem ir além, entendendo de forma abrangente o porquê de algumas iniciativas serem efetivas e outras não. Já com a emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS) e seu caráter horizontalizado, a avaliação ganha uma nova responsabilidade, a de gerar conhecimento que permita a adaptação e replicação de iniciativas testadas e aprovadas em outros contextos.

Mais especificamente falando, a agenda baseada em resultados e evidências se articula em torno de três momentos chave do ponto de vista da avaliação. Durante o design e formulação de iniciativas de desenvolvimento é necessário já se pensar em como fazer o teste empírico (avaliação) que gere conhecimento sobre a efetividade, mas já pensado na replicação. Neste sentido ganha relevância a implementação de Projetos Piloto, vistos prioritariamente como fonte de aprendizado e conhecimento,

---

19 No âmbito do ciclo de gestão baseada em resultados, são realizadas tradicionalmente avaliações, formativas e sumativas, para respectivamente, apoiar o processo de implementação ou corrigir rumos no período médio de implementação, e aferir se os resultados pretendidos foram atingidos, além de identificar possíveis resultados inesperados.

os quais permitem que a replicação e o *scaling-up* se tornem elementos estratégicos da Cooperação Técnica Internacional.

A complexidade do mundo atual renova a discussão sobre o conceito de avaliação: é avaliação atribuir valor, como sugere a semântica, a etimologia, e o conceito consagrado por Scriven (1967)? Ou devemos reconhecer que essa transdisciplina deve ir além em sua construção conceitual?

O fato é que não há muitos estudos epistemológicos sobre a ciência avaliativa. Esta é uma disciplina recente, de orientação pragmática, e que se configura na maioria dos casos como um exercício comparativo e normativo. Assim sendo, deve se reconhecer que a ontologia e o Ethos da ciência avaliativa ainda estão em construção.

Não seria o caso de se reconhecer que avaliação é ainda um conceito elástico que se estica para cobrir julgamentos de todos os tipos (Weiss, 1972), ou um magneto semântico capaz de atrair qualquer tipo de significado (Lundquist apud Vedung, 2000)? De toda forma, o que se reconhece de forma unânime é que a avaliação continua sendo, nos dias de hoje, a fronteira mais vívida das Ciências Sociais (Cronbach, 1980).

Por isso Vedung identifica quatro ondas ontológicas da ciência avaliativa: a onda científica nos anos 50; a onda baseada no diálogo, dos anos 70; a onda neoliberal, nos anos 90, e; a onda baseada em evidências, típica dos anos 2000. Este autor vai além, identificando no mundo de hoje uma quinta onda, baseada na governança, a qual traz para o centro do debate discussões sobre os usos da avaliação (Vedung, 2010).

De forma paralela, pode se pensar na emergência de uma sexta onda, baseada em conhecimento. Esta suposta sexta onda se insere em um contexto de complexidade e interdependência, além da emergência da sociedade da informação. Para dar conta deste contexto de grande complexidade, a ciência avaliativa sugere que o olhar avaliativo seja sistêmico e abrangente, o que é vantajoso do ponto de vista da gestão, pois sugere a existência de uma demanda articulada por um maior fluxo de informação.

Complementarmente, para um olhar sistêmico, em primeiro lugar, devemos observar o ambiente institucional e o contexto de implementação de iniciativas de desenvolvimento. Por isso, o desenvolvimento é “glocal”, problemas são globais, mas as soluções são locais. Se por um lado é imprevisível definir o alcance ou efetividade que uma intervenção pode ter no futuro, por outro é possível reduzir os riscos de fracasso por meio da análise de cenários comparativos de forma experimental.

Ganha relevância também nesta sexta onda, um olhar calcado no que Foucault chamou de microfísica do poder, o qual reconhece que o combate às inequidades de base identitária devem estar no centro de qualquer iniciativa de promoção do desenvolvimento humano. Antes de tudo é preciso reconhecer que existe racismo e sexismo institucional, para ficar somente em dois tipos de inequidades. Para além disso, é necessário promover a interseccionalidade de identidades como uma estratégia que leva a resultados de desenvolvimento mais efetivos em termos da promoção da justiça social e da igualdade.

Avaliar programas de ação afirmativa neste caso é um bom ponto de partida, mas a verdade é que proliferam violações de direitos de base identitária que afligem populações específicas, e sem resolver tais problemas, não é possível erradicar a pobreza extrema ou promover o desenvolvimento humano pleno.

Para além da construção conceitual e da emergência de novas ondas ontológicas, a promoção de uma agenda de desenvolvimento baseada em evidências e resultados demanda que a própria ciência avaliativa seja repensada, superando uma série de falácias filosóficas e metodológicas ainda muito disseminadas.

É comum se dizer que precisamos parar de apenas medir impacto e começar a avaliar. Trata-se de uma falácia que não possui esteio empírico. O fato é que avaliações de impacto, apesar de consideradas o padrão ouro da ciência avaliativa, vêm perdendo espaço ao longo dos anos, e são realizadas de forma limitada. Trata-se de exercício de alta complexidade técnica, caro, e com limitações, do ponto de vista da gestão, que ao final podem ser resumidas no entendimento de que avaliações de impacto nos dizem se uma dada intervenção é efetiva ou não, mas não informam o porquê desta efetividade, o que impede que avaliações de impacto produzam conhecimento que apoie o processo de adaptação e replicação de práticas exitosas em outros cenários que não o da implementação original. Assim, como destacado por Befani, Ramalingam, e Stern, precisamos buscar “evidências que não vão sacrificar o aprendizado em virtude da prestação de contas (*accountability*)” (2015), justamente o que fazem avaliações de impacto.

Relacionados com este entendimento falacioso, da proeminência das avaliações de impacto, encontram-se duas outras falácias. Primeiramente, é necessário que a diferença entre correlação e causalidade seja amplamente discutida, de forma que profissionais de gestão e avaliação tenham conhecimento das vantagens, limitações e principalmente diferenças entre a identificação de correlações entre fenômenos distintos, e a produção de inferências causais entre uma dada intervenção, seus resultados e impactos. Note-se que esta confusão remonta aos anos 30, apesar da relevância que estudos de impacto ganharam a partir dos anos 90, com a onda neoliberal.

Conectada a esta falácia existe uma outra de efeito mais perverso e resolução mais complexa. Há um feudo entre adeptos de métodos qualitativos e quantitativos. A avaliação, como uma transdisciplina, deveria ser o *locus* privilegiado de integração metodológica. Entre apologistas dos estudos de impacto entende-se, de forma errônea, que os métodos quantitativos são superiores aos métodos qualitativos (Shadish, Cook e Campbell, 2002).

Não existem métodos melhores do que os outros, o que existe é um método mais adequado para responder à pergunta de pesquisa que se pretende formular. Além disso, o elemento definidor de causalidade não é o método em si, mas fundamentalmente o desenho de pesquisa, comparativo por excelência, e especificamente experimental ou quase-experimental em detalhe.

Neste caso, parece óbvio que desenhos de orientação experimental, aplicados em conjunto com métodos observacionais, de caráter qualitativo, podem também favorecer a construção de contrafactos lógicos, os quais, por princípio, poderiam gerar conhecimento avaliativo sobre efetividade, com a vantagem de que tais métodos facilitam a sistematização de conhecimentos sobre o porquê de algumas iniciativas serem efetivas quando a maioria delas tende a falhar.

É neste contexto mais amplo, que cresce a responsabilidade de profissionais da ciência avaliativa operando no âmbito da Cooperação Técnica Internacional. Uma agenda futura deve ser construída com base em um enfoque evolucionista, que promova, por um lado, destaque para desenhos de pesquisa comparados, de inspiração experimental, com grupos de controle naturais, e integração metodológica plena. E que do outro lado foque em temas de governança, principalmente em se tratando da Cooperação Sul-Sul, cujo principal desafio seria discutir de forma qualificada os usos da avaliação para alavancar a replicação e o *scaling-up* de práticas inteligentes.

Dessa forma, com a gestão do conhecimento aplicada à ciência avaliativa no âmbito da cooperação técnica internacional, é novamente plausível sonhar que um outro mundo é possível, com conhecimento, mais justiça social, paz, e desenvolvimento para todas e todos os habitantes do planeta. O caminho para este futuro melhor, para o mundo que queremos, deve ser pautado por informações e evidências empíricas, em ambos os casos o que se precisa é mais e melhores avaliações.

## Referências

BEFANI, B. et al. **Introduction-Towards Systemic Approaches to Evaluation and Impact**. IDS Bulletin, 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-5436.12116/abstract>>.

BUEKENS, Pierre. et al. **Evidence-Based Global Health. The Journal of the American Medical Association**. JAMA, 2004. Disponível em: <<https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/10.1001/jama.291.21.2639>>.

CRONBACH, L. J. et al. **Toward reform of program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1980.

SCRIVEN, M. **The Methodology of Evaluation**. AERA Monograph Series on Evaluation. 1 ed. Indiana: Social Science Education Consortium, 1967. p. 39-83.

SHADISH, W. R. et al. **Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference**. Wadsworth: Cengage Learning, 2002.

WEISS, C. H. **Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

VEDUNG, E. **Evaluation Research and Fundamental Research**. In: STOCKMANN, Reinhard (org). **Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder**. vol. 1. ed. Waxmann, 2000. Disponível em: <[http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-92229-8\\_5](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-92229-8_5)>.

**FOUR WAVES OF EVALUATION DIFFUSION**. vol 16, Issue 3. SAGE Journals, 2010. Disponível em: < <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1356389010372452>>.

# Cooperação Internacional para o Desenvolvimento das Capacidades Nacionais de Avaliação<sup>20</sup>

Indran Naidoo<sup>21</sup>, Ana Rosa Soares<sup>22</sup>

## Introdução

Este artigo discute brevemente os esforços do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para promover cooperação internacional para desenvolver capacidades nacionais de avaliação por meio de conferências bianuais e ações promovidas pelo Escritório de Avaliação Independente (EAI) do PNUD. O artigo traz ainda perspectivas e prioridades para a cooperação internacional na incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos esforços de desenvolvimento de capacidades de avaliação nacionais.

## PNUD desenvolvendo Capacidades Nacionais de Avaliação para Avaliar Objetivos de Desenvolvimento

O modelo da conferência NEC (*National Evaluation Capacities* ou Capacidades Nacionais de Avaliação, em português) evoluiu ao longo dos anos aproveitando-se das lições e demandas emergentes, mas o essencial foi o foco em apoiar governos a construir suas capacidades de prestação de contas, onde a avaliação é uma parte chave. Ao longo dos últimos 10 anos, o evento envolveu diferentes parceiros, e cada um deu uma ênfase particular e ajudou a enriquecer as discussões, transformando o NEC num evento chave de avaliação global.

A cada ano, o apoio é focalizado numa região específica e usa formatos diferentes de troca para promover compromisso, cooperação e ação entre e além dos oficiais sêniores de governo, estimulando a partilha de responsabilidade com outros atores-chaves na comunidade de avaliação. Muito esforço também foi empregado em promover contínuo engajamento com participantes e instituições de eventos anteriores, com vistas a aprofundar os diálogos e estimular continuidade, parceria e aprendizado.

As conferências NEC são parte de uma arquitetura mais ampla, onde o Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG, em inglês) tem o papel de reunir as agências da ONU e parceiros de desen-

20 Este artigo foi submetido originalmente em inglês e traduzido para a publicação em português.

21 Diretor do Escritório de Avaliação Independente do PNUD.

22 Assessora de Avaliação do Escritório de Avaliação Independente do PNUD.

volvimento para colaborarem entre si. Estas ocasiões têm a finalidade de aumentar o entendimento e a valorização da avaliação como uma ferramenta poderosa de prestação de contas e aprendizado. Elas também ajudam a avançar o discurso de avaliação alinhado globalmente com uma chamada forte para a cooperação em “Construir capacidade para a avaliação de atividades de desenvolvimento em nível de país” enfatizada pela resolução da Assembleia Geral da ONU 69/237<sup>23</sup>. A resolução “convida as entidades do sistema de desenvolvimento das Nações Unidas”, com a colaboração de atores nacionais a internacionais, a apoiar, mediante demanda, os esforços para fortalecer mais a capacidade dos Estados Membros para avaliarem, de acordo com suas políticas e prioridades nacionais’. Através do UNEG, a ONU promove normas e padrões profissionais para a avaliação. Além disso, as entidades da ONU e parceiros usam avaliação para apoiar na prestação de contas e aprendizado dos programas; para informar iniciativas de todo o sistema ONU e demandas emergentes e para se beneficiar e contribuir para uma melhor profissão global de avaliação. A ONU possui um papel particularmente importante em fortalecer as capacidades nacionais para monitorar e avaliar progresso em erradicação de pobreza e outros objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, por isso sua responsabilidade chave em apoiar os ODS.

O valor agregado do PNUD em avaliação tem sido sua contribuição como secretariado e co-presidente do UNEG, mas sobretudo o mandato forte independente do EAI para avaliar as contribuições do PNUD para o desenvolvimento. Assim, para assegurar sua independência, o EAI trabalha com os Escritórios de países do PNUD e outros centros do PNUD para desenvolver capacidades de avaliação nacionais com uma divisão clara de papéis e responsabilidades. O EAI é responsável por desenvolver guias e padrões para promover desenvolvimento de capacidades nacionais por meio de fóruns e discussões como as conferências NEC e iniciativas associadas de troca de conhecimento. As unidades de programa do PNUD são também responsáveis por acompanhar os resultados e parcerias das conferências e apoiar mais programas e parcerias específicas para desenvolver as capacidades nacionais a médio e longo prazo. Esta divisão de papéis e responsabilidades assegura a independência do EAI para avaliar de forma crível os resultados da contribuição do PNUD.

O PNUD trabalha com a visão de que a função de avaliação quando é ajustada de forma adequada às circunstâncias e prioridades nacionais, é um veículo efetivo conduzido pelo país para aumentar a prestação de contas para os cidadãos. Ela pode acelerar o progresso na direção das prioridades e objetivos de desenvolvimento nacionais sustentáveis, aproveitando as contribuições de populações indígenas, sociedade, civil, setor privado e outros atores, incluindo parlamentares nacionais.<sup>24</sup> Os governos são motivados pelo PNUD a identificar parceiros de avaliação nacionais, especialmente durante as conferências NEC, mas também como parceiros em certas avaliações. Nesse processo, desenvolvem suas capacidades nacionais para promover mais rendição de contas, aprendizado e efetividade no desenvolvimento de seus países.

O PNUD tem apoiado uma série de atividades para promover desenvolvimento das capacidades nacionais de avaliação, baseadas na definição do PNUD de desenvolvimento de capacidades como um processo endógeno em que indivíduos, organizações e sociedade obtém, fortalecem e mantêm as capacidades para estabelecer e alcançar seus próprios objetivos de desenvolvimento ao longo do tempo. Este processo pode ser descrito como próprio do país, operado em um processo dinâmico de mudança como movimentos para frente e para trás de reflexão e aprendizado, gradual, oportuno e adaptativo às várias circunstâncias.

Utilizando este quadro de referência, a estratégia NEC do EAI aborda o desenvolvimento de

23 Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/237](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/237)

24 UNDP Evaluation Policy. Disponível em: [http://web.undp.org/evaluation/documents/policy/2016/Evaluation\\_policy\\_EN\\_2016.pdf](http://web.undp.org/evaluation/documents/policy/2016/Evaluation_policy_EN_2016.pdf)

capacidades de avaliação e o propósito e significado de avaliação da perspectiva de um país, diferente do que seria de um doador. Dessa forma, o propósito da avaliação vai além de prestar contas aos doadores, para abranger a eficiência do setor público e a prestação de contas às pessoas daquele país. O propósito da avaliação engloba outros objetivos institucionais e nacionais significativos de aprendizado, desenvolvimento de capital social e inovação e desenvolvimento de ativos de conhecimento e capital intelectual para o crescimento, desenvolvimento e contribuição ao progresso global.

A habilidade e sucesso do PNUD tem estado em relacionar teoria e prática, visão e ideais com realidades e os métodos que temos usado para fazer a ponte. A 4ª Conferência NEC foi um exemplo claro desta abordagem de fazer pontes com o tema “Unindo Princípios de Avaliação com Práticas de Desenvolvimento para Mudar as Vidas das Pessoas”. Esta foi uma oportunidade importante de engajar decisores, acadêmicos, gestores e a comunidade da ONU em um diálogo global e de incidência política em torno de avaliação e os ODS. Mais de 450 participantes de 100 países e de três redes de avaliação chaves – o Grupo de Avaliação das Nações Unidas, o Grupo de Cooperação em Avaliação dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e a Rede de Avaliação do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – participaram na conferência, indicando o papel importante que a avaliação deveria ter em moldar e contribuir para os ODS durante os próximos 15 anos. As conferências também são uma oportunidade para a Cooperação Sul-Sul e Sul-Norte para encontrar soluções conjuntas aos desafios que não possuem respostas pré-fabricadas e para aprender com experiências anteriores, como o que se avançou durante a década dos ODMs que pode ser útil para os ODS e que será discutido brevemente neste artigo.

No Brasil, em 2013, em uma edição prévia da conferência, os participantes discutiram soluções para os desafios relacionados à independência, credibilidade e uso das avaliações. A conferência produziu os 18 Compromissos NEC<sup>25</sup> para fortalecer as capacidades nacionais de avaliação, estimulando a prestação de contas por meio do estabelecimento de metas para cada país na jornada NEC. Os 18 compromissos NEC se basearam em quatro grandes estratégias para construir capacidades nacionais de avaliação: (1) Promover uso da avaliação por meio de incidência política global e no país; (2) Definir e fortalecer processos e métodos de avaliação; (3) Engajar atores existentes e novos na troca e colaboração; e (4) Explorar opções para diferentes estruturas institucionais para gerir avaliações.

Em 2014, o EAI publicou a linha de base de avaliação<sup>26</sup> dos países que haviam participado na série de conferências NEC para documentar onde cada país estava e em que direção eles teriam caminhado no que tange as capacidades nacionais de avaliação. A linha de base de avaliação encontrou uma variedade de cenários institucionais e quadros legais entre os países com muitas combinações distintas, refletindo uma variedade de interesses de governo, contextos políticos e estágios de desenvolvimento nacionais. Estes aspectos granulares de capacidades “nacionais” de avaliação são complexos e intrinsecamente ligados à agenda de desenvolvimento de cada país e por isso, necessitam ser levados em consideração e incorporados dentro do desenvolvimento de agendas futuras de avaliação.

Ao longo dos anos, uma lição chave foi o aprendizado por meio das conferências NEC e o processo de promover e implementar os compromissos NEC. Sem metas e o acompanhamento apropriado, governos e parceiros têm dificuldade em direcionar sua atenção e se comprometer com as mudanças e investimentos de longo prazo necessários para construir capacidades nacionais de avaliação. Os

25 Disponível em: <http://www.nec2013.org/>

26 Disponível em: [http://web.undp.org/evaluation/nec/baseline\\_study.shtml](http://web.undp.org/evaluation/nec/baseline_study.shtml)

18 compromissos NEC serviram como um começo de conversa para os participantes do NEC para voltar aos seus países e reconsiderar suas necessidades-chaves, demandas e oferta, em termos de capacidades nacionais de avaliação. Governos e parceiros de vários países engajaram entre si e avançaram nos seus compromissos NEC. Estes compromissos não foram necessariamente os 18 compromissos iniciais da conferência de 2013, mas incluíram compromissos específicos que os países concordaram que fazia mais sentido para o seu contexto nacional e que eram igualmente importantes.

Expandindo os 18 compromissos NEC, em um esforço global de parceria com o Ano da Avaliação (EvalYear), a conferência NEC 2015 concentrou-se na reunião de informações e compromissos dos participantes para desenvolver uma nova série de compromissos NEC. O resultado foi a Declaração de Bangkok<sup>27</sup>, um formato mais expandido, indo além do NEC e incorporando elementos que também trataram da profissão de avaliação e questões globais. A Declaração depois contribuiu para outro documento relevante que é a Agenda Global de Avaliação<sup>28</sup>, a primeira visão de longo prazo global para avaliação.

A Declaração de Bangkok foi uma declaração coletiva de todos os participantes da Conferência NEC de 2015, o que é uma expressão das aspirações relacionadas à comunidade de prática de profissionais da avaliação de desenvolvimento. Não tem força legal sobre indivíduos ou governos, mas busca capturar princípios-chaves, dá um senso de propósito comum e entendimento, dando uma referência para ação conjunta em apoio futuro ao desenvolvimento de capacidade de avaliação individual, profissional e nacional à medida em que os países moldam suas respostas à Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

## Prioridades para a Cooperação Internacional em Desenvolver Capacidades Nacionais de Avaliação na Agenda de Desenvolvimento ODS Pós-2015

A agenda 2030 declara que “Os Governos têm a responsabilidade primária por rever, em nível nacional, regional e global, o progresso feito em atingir os objetivos e metas pelos próximos 15 anos”. Com os mecanismos explícitos de acompanhamento e revisão dos ODS, os países vão necessitar de ir além do monitoramento e acompanhamento usual dos ODS e realizar avaliações.<sup>29</sup>

Dada a complexidade dos ODS – 17 objetivos, 169 metas e 230 indicadores – a comunidade de avaliação deve estar preparada para apoiar a plataforma de ODS para mensuração e para melhoria das capacidades nacionais de avaliação de modo a contribuir para a prestação de contas e aprendizado. Além disso, o investimento em avaliação qualitativa e o desenho cuidadoso de plataformas internacionais e nacionais e redes para o diálogo, compartilhamento de informação e debate com atenção dada às evidências dada por diversos atores, podem se tornar central para atingir os ODS.

O desafio da implementação aponta para a necessidade de aprendizado do que funciona e o que não funciona; quais fatores influenciam e atrapalham o sucesso; o que pode atrapalhar a sustentabilidade em quais contextos; e como quebrar silos e promover uma abordagem integrada para resultados mais efetivos e eficientes. Com isso em mente, quatro grandes prioridades poderiam ser consideradas:

27 Disponível em: [http://web.undp.org/evaluation/nec/nec-2015\\_declaration.shtml](http://web.undp.org/evaluation/nec/nec-2015_declaration.shtml)

28 Disponível em: <http://www.evalpartners.org/global-evaluation-agenda>

29 A natureza universal da Agenda 2030 e a dinâmica de mudanças do financiamento do desenvolvimento e da cooperação para o desenvolvimento também trazem uma oportunidade para ir de uma avaliação liderada pelo doador para uma avaliação liderada pelo país.

1. Responder as circunstâncias nacionais para apoiar sistemas nacionais existentes e evitar duplicação de esforços na famosa “reinvenção da roda”. Fazer isso implica em uma mudança de avaliações lideradas por doadores para avaliações lideradas por países e o desenvolvimento de capacidades nacionais de avaliação. Este processo não deveria ser liderado pelos doadores, mas localizado, contextualizado e sensível culturalmente. É crítico para a apropriação nacional de avaliações, a necessidade de aumentar a demanda por avaliações e não centrar apenas na oferta. O uso bem-sucedido de avaliações para informar políticas para promover uma mudança de mentalidade nas organizações e governos pode ser veículo para advogar por um papel proeminente para a avaliação na implementação dos ODS com vistas ao aprendizado e finalmente, a melhoria na vida das pessoas.

2. Desenvolver novos métodos para avaliar progresso em direção ao impacto dos ODS. A Agenda 2030 afirma: “Nós estamos comprometidos em desenvolver medidas mais amplas de progresso para complementar o produto interno bruto”. Mas, como medimos sustentabilidade com os ODS em mente? A proteção ambiental é apenas um dos meios para atingir serviços continuados do ecossistema para a humanidade em termos de ar limpo, água, comida saudável e liberdade de doenças. Sustentabilidade requer um equilíbrio dinâmico adaptado entre as dimensões social, econômica e ambiental. Os ODS vão demandar ver crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental como mutuamente reforçadores e ter mais consciência dos vieses de mensuração. É um grande desafio se as nossas ferramentas de mensuração e avaliação são suficientemente sofisticadas para dar evidência de que este equilíbrio dinâmico foi alcançado ou está ao alcance e se ele é adaptado o suficiente para mudar quando necessário. Isso significa que métodos necessitarão ser encontrados para avaliar sustentabilidade que capture inclusão social e proteção ambiental.<sup>30</sup>

3. Promover parcerias mais diversas e maior cooperação entre governos, sociedade civil, parlamentos e setor privado para aumentar conhecimento e uso das avaliações. Modelos de ajuda tradicionais Norte-Sul estão tendo um papel menor à medida em que aumentam fluxos de recursos do setor privado e governos nacionais e a comunidade de avaliação está advogando por mais avaliações lideradas pelos países. Há uma necessidade de maior diálogo para melhorar a cooperação entre os setores públicos e privados, criar redes e plataformas para compartilhamento de informação e conhecimento, envolvendo o setor privado, parlamentares, decisores, legisladores e cidadãos individuais.

4. Integrar a avaliação dos ODS dentro de estruturas institucionais. Quase todo ODS é coberto por políticas nacionais, então, a questão que os governos agora enfrentam é como monitorar e avaliar todas estas políticas e ODS sem duplicação e desperdício de recursos. A natureza holística e integradora dos ODS não está refletida na estrutura e divisão dos 17 objetivos. Os governos podem sentir-se tentados a dividir a responsabilidade dos ODS pelos ministérios e a perspectiva integradora pode ser perdida como resultado.

Precisamos sustentar a conversa e o discurso dos ODS através da modalidade de avaliação. Em um ambiente em que os recursos são escassos para entregar os ODS, a avaliação vai continuar a ganhar proeminência para assegurar prestação de contas pelos recursos e para aprender com o que funciona melhor e em quais contextos para assegurar efetividade. As estruturas institucionais certas e capacidades nacionais de avaliação serão chave para o sucesso destes processos.

30 Tem havido crescente interesse de governos ao redor do mundo em usar técnicas inovadoras para ter melhor retorno dos cidadãos sobre a efetividade de suas políticas e programas e para melhorar equidade, sustentabilidade e prestação de contas. O PNUD por meio do seu Fundo de Inovação tem implementado vários protótipos com parceiros para dominar tecnologia que melhore sustentabilidade e prestação de contas.

## Concluindo

A Agenda 2030 traz ideais e objetivos que demandam que avaliadores e a comunidade de desenvolvimento engajem com muitas outras questões inter-relacionadas, complexas e desafiadoras e sejam competentes em muitos níveis para fazer contribuições significativas. Se os avaliadores forem ajudar a dar voz para pessoas e países em um contexto global em que a desigualdade persiste em múltiplos níveis, há uma necessidade de começar a pensar em avaliação dos ODS agora e não depois.

Em responder ao foco do ODS em desigualdade e ao princípio de “não deixar ninguém para trás”, a função de avaliação deve trazer uma validade metodológica assim como uma legitimidade para empoderar as pessoas à medida que os processos de avaliação ajudam na ação social para o desenvolvimento.

Alcançar os ODS depende de avaliações lideradas pelos países que produzam evidências se os resultados e impactos de políticas, programas e projetos são equitativos, relevantes e sustentáveis. Esta evidência é útil não apenas em mostrar prestação de contas do setor público, mas também em focar atenção na sociedade civil e governos e ampliar o aprendizado, gestão adaptativa e inovação. A avaliação não apenas identifica “o que funciona e o que não funciona” ou responde se “nós atingimos ou não atingimos nossos objetivos”, seu valor real está em combiná-la com aprendizado. Para isso, o aprendizado e conhecimento enfatizados nas avaliações precisam ser usados para além da prestação de contas e levado para o planejamento estratégico e a gestão adaptativa.

Assim, apoiar o desenvolvimento de capacidades nacionais de avaliação é chave para permitir prestação de contas mútua entre os países e promover aprendizado para o atingimento efetivo dos ODS, assegurando que ninguém seja deixado para trás.

## Referências

OFIR, Z. et al. **Five considerations for national evaluation agendas informed by the SDGs**. London: IIED, 2016. Disponível em: <<http://pubs.iied.org/17374IIED>>.

SCHWANDT, T. et al. **Evaluation: a crucial ingredient for SDG success**. London: IIED, 2016. Disponível em: <<http://pubs.iied.org/17357IIED>>.

**Realizing the SDGs by Reflecting on the way(s) we Reason, Plan and ACT: The Importance of Evaluative Thinking**. London: IIED, 2016. Disponível em: <<http://pubs.iied.org/17380IIED>>.

UNITED NATIONS. **Capacity Development**. A report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs for the 2016 Quadrennial Comprehensive Policy Review, 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/sgr2016-deskreview-capdev.pdf>>.

**Follow-up and Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Global Level**, 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>.

**Interim United Nations Development Assistance Framework Guidance**, 2016. Disponível em: <<https://undg.org/wp-content/uploads/2016/05/Interim-UNDAF-Guidance-2016.pdf>>.

**Ministerial declaration of the high-level segment of the 2016 session of the Economic and Social Council on the annual theme “Implementing the post-2015 development agenda: moving from commitments to results”**, 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/HLS/2016/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLS/2016/1&Lang=E)>.

**Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General**, 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2016/75&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2016/75&Lang=E)>.

**Report of executive summaries of volunteer countries on voluntary national reviews for the high-level political forum**, 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/HLPF/2016/7&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLPF/2016/7&Lang=E)>.

**Report of the high-level political forum on sustainable development convened under the auspices of the Economic and Social Council at its 2016 session**, 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/HLPF/2016/8&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLPF/2016/8&Lang=E)>.

**The Millennium Development Goals Report 2015. Measure what we Treasure: Sustainable Data for Sustainable Development**, 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)>.

**Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development**, 2015. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>.

**United Nations Development Programme. Bangkok Declaration**, 2015. Disponível em: <[http://web.undp.org/evaluation/nec/nec-2015\\_declaration.shtml](http://web.undp.org/evaluation/nec/nec-2015_declaration.shtml)>.

**Blending Evaluation Principles with Development Practices to Change People's Lives. Proceedings from the Fourth International Conference on National Evaluation Capacities**, 2015. Disponível em: <[http://web.undp.org/evaluation/documents/NEC/2015/NEC2015\\_proceedings.pdf](http://web.undp.org/evaluation/documents/NEC/2015/NEC2015_proceedings.pdf)>.

**Capacity Development: A UNDP Primer**, 2009. Disponível em: <[http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-a-undp-primer/CDG\\_PrimerReport\\_final\\_web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-a-undp-primer/CDG_PrimerReport_final_web.pdf)>.

**Evaluation of the Role of UNDP in Supporting National Achievement of the Millennium Development Goals**, 2015. Disponível em: <<http://web.undp.org/evaluation/evaluations/thematic/mdg.shtml>>.

**Solutions related to challenges of independence, credibility and use of evaluation. Proceedings from the third international conference on National Evaluation Capacities**, 2013. Disponível em: <<http://web.undp.org/evaluation/documents/nec/NEC-proceedings-2013.pdf>>.

**UNDP. Support to the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. UNDP Policy and Programme Brief**, 2016. Disponível em: <[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/SDG%20Implementation%20and%20UNDP\\_Policy\\_and\\_Programme\\_Brief.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/SDG%20Implementation%20and%20UNDP_Policy_and_Programme_Brief.pdf)>.

**UNITED NATIONS EVALUATION GROUP. National Evaluation Capacity Development: Practical tips on how to strengthen National Evaluation Systems**, 2012. Disponível em: <<http://www.uneval.org/document/detail/1205>>.

**Norms and Standards for Evaluation**, 2016. Disponível em: <<http://www.uneval.org/document/detail/1914>>.

## Bloco 2

---

# Experiências na agricultura, saúde e ensino superior



# O processo avaliativo da cooperação técnica internacional: a experiência da Embrapa no projeto Cotton-4,<sup>31\*</sup>

Adriana Mesquita Corrêa Bueno<sup>32\*\*</sup>

## Introdução

Este breve artigo objetiva apresentar, a partir do nosso olhar e enquanto analista responsável, no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pelo projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”, ou Cotton-4, entre 2010 e 2015, as principais bases norteadoras da avaliação interna *ad hoc* do projeto em tela, o processo avaliativo e as lições aprendidas a partir da avaliação. Estas contribuíram para a realização de ajustes na gestão de projetos de Cooperação Técnica Internacional da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) e para a elaboração de um novo projeto em algodão com os países do Cotton-4 (Benim, Burquina Faso, Chade e Mali) e o Togo.

Inicialmente, destacamos que, embora a avaliação da cooperação internacional do Brasil, em especial a da chamada Sul-Sul, seja um tema relativamente novo (*BRICS POLICY CENTER; ARTICULAÇÃO SUL; ABC, 2017*), a avaliação de projetos ou mesmo de impacto não é uma novidade no âmbito da Embrapa – empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A avaliação de projetos e, de um modo mais amplo, a de impacto da pesquisa agropecuária é prática entendida como relevante na Embrapa<sup>33</sup>, pois a avaliação gera constatações que permitem seu fortalecimento organizacional e, a partir da adoção dos resultados de pesquisa, a Empresa se credencia para participar ativamente da formulação de políticas públicas relacionadas à agricultura (*ÁVILA; SILVA E SOUZA, 2002*). Isto posto, o desafio que se apresenta, a nosso ver, é o de articular o conhecimento e a expertise das áreas de avaliação da organização ao desenvolvimento de processos e rotinas de avaliação dos projetos de cooperação técnica internacional executados pela Embrapa.<sup>34</sup> Essa

31\* O presente artigo expressa a visão de sua autora e não a posição institucional da Embrapa ou de outras instituições do governo brasileiro. Agradecemos a Marcos Aurélio S. Françoze pela leitura e comentários relevantes à primeira versão deste artigo.

32\* Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e analista de cooperação internacional da Embrapa.

33 A Embrapa conta com sistemas próprios para avaliação dos projetos de pesquisa de sua carteira, tais como Sistema Embrapa de Gestão (SEG), Sistema de Gestão da Carteira de Projetos (SISGP) e Ideare. Relativamente à avaliação institucional e ao desempenho, a Embrapa desenvolveu uma solução própria para integrar a gestão de desempenho institucional, programático e de equipes – Integro. Do ponto de vista de estrutura organizacional, conta ainda com uma coordenadoria dedicada à avaliação de desempenho da Empresa (Coordenadoria de Avaliação de Desempenho Institucional) em sua Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional (SGI).

34 Aqui, cabe mencionar também a experiência de avaliação dos projetos de cooperação técnica implementados no âmbito das Plataformas de Inovação Agropecuária (MKTPlace), iniciativa voltada para África, América Latina e Caribe executada pela Embrapa com diversos parceiros. Desde 2014, o MKTPlace conta com uma equipe voltada para o monitoramento e a avaliação (M&A) de seus projetos. A equipe de M&A do MKTPlace tem utilizado, desde então, ferramentas tradicionais de avaliação como relatórios de progresso e finais dos projetos e reuniões com pesquisadores para identificar gargalos e desafios (*FREITAS, 2017*).

articulação deverá ocorrer, ainda, a partir de diálogo próximo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão coordenador da Cooperação Sul-Sul brasileira, e dos demais parceiros da Embrapa (Academia, organismos internacionais, *think tanks*, sociedade civil, dentre outros).

Destarte, este artigo está estruturado em duas seções, além desta introdução. A primeira apresenta a iniciativa de cooperação avaliada e seu contexto dentro da Embrapa; a segunda seção descreve o processo de avaliação interna *ad hoc* ocorrido entre junho de 2013 e janeiro de 2014, a partir de três eixos norteadores: (i) metodologia, (ii) atores envolvidos e (iii) desafios e recomendações. Finalmente, as considerações finais apontam para futuros caminhos possíveis para a avaliação de projetos de Cooperação Técnica Internacional no âmbito da Embrapa.

## O Projeto Cotton-4: primeiro projeto estruturante em algodão da parceria ABC-Embrapa

A Embrapa, integrante do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), tem sido demandada a colaborar com outros países em desenvolvimento, atendendo a solicitações de cooperação advindas da Política Externa Brasileira.<sup>35</sup> As ações de cooperação técnica internacional estão concentradas em países da África e da América Latina e possuem natureza colaborativa e de curto e médio prazos, concentrando-se na capacitação, transferência e adaptação de conhecimentos e tecnologias agropecuários.

Atualmente, a cooperação técnica desenvolvida pela Embrapa é realizada prioritariamente em parceria e sob a coordenação da ABC. Sob essa configuração, os seguintes instrumentos viabilizam os trabalhos: (i) projetos pontuais de menor escopo e duração, voltados principalmente para capacitações; (ii) capacitação em cursos estruturados através do Departamento de Transferência de Tecnologia; (iii) Plataformas de Inovação Agropecuária, que financiam pequenos projetos colaborativos entre pesquisadores brasileiros, africanos e latino-americanos (MKTPlace); e (iv) os chamados projetos estruturantes, caso do projeto Cotton-4.

O projeto Cotton-4 originou-se na demanda de quatro países da África Ocidental, realizada na Organização Mundial do Comércio. A cotonicultura é o motor da economia desses países, porém, no mercado internacional, sua produção algodoeira era pouco representativa. Isso ocorria, principalmente, devido às características edafoclimáticas que dificultavam o plantio desta cultura, às técnicas agrícolas tradicionais com baixo uso de tecnologia e aos fortes subsídios de países desenvolvidos produtores de algodão.

Em 2007, então, o Brasil dispôs-se a elaborar documento conceitual para a implementação de cooperação sul-sul no setor cotonícola. A estratégia teve por objetivo apresentar um projeto inicial de cooperação, tendo por base as deficiências identificadas por especialistas brasileiros em missão de caráter técnico-político ao Benim, a Burquina Faso e ao Mali, realizada em 2006. A partir desse do-

35 O Brasil tem buscado tornar-se um ator relevante na Cooperação Sul-Sul (CSS), sobretudo a partir do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2010), com o crescimento exponencial de projetos de cooperação internacional em países africanos e latino-americanos. O país utiliza seu *know-how* e expertise nas áreas agrícola, de saúde, educação, por meio de instituições públicas, como Embrapa, Ministério da Saúde/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e instituições privadas de interesse público, como é o caso do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), que são responsáveis pela execução técnica dos projetos coordenados pela ABC, do Ministério das Relações Exteriores. Segundo o discurso oficial, a CSS brasileira caracteriza-se, principalmente, pela adaptação de políticas públicas e tecnologias bem-sucedidas no âmbito doméstico em outros países e baseia-se na ausência de condicionalidades, não ingerência e na cooperação em parceria (não imposta).

cumento, foi elaborado o primeiro projeto estruturante do governo brasileiro, coordenado pela ABC e executado pela Embrapa, o qual se iniciou em 2009 e encerrou-se em 2013.<sup>36</sup>

O projeto foi uma realização da ABC executada pela Embrapa, em parceria com Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas do Benim (INRAB), Instituto do Meio Ambiente e de Pesquisas Agrícolas (INERA) de Burkina Faso, Instituto Chadiano de Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (ITRAD) e Instituto de Economia Rural (IER) do Mali. A aliança enfatizou o fortalecimento de capacidades locais, a formação de recursos humanos e o compartilhamento de experiências, subsidiado pela adaptação das tecnologias brasileiras. Amparado por três eixos – melhoramento genético da planta do algodoeiro, desenvolvimento do manejo integrado de pragas e introdução do sistema plantio direto –, o Cotton-4 consistiu no compartilhamento dos conhecimentos técnicos e científicos, desenvolvidos pela Embrapa para a realidade brasileira e adaptados ao contexto local dos países. Assim, partindo do conceito-chave de “adaptação conjunta de conhecimentos e tecnologias”, o projeto desenvolveu atividades que visaram o alcance do objetivo de desenvolvimento: aumentar a produtividade e a qualidade da produção de algodão na região abrangida pelos quatro países.

O Cotton-4 é considerado um caso de sucesso da parceria ABC-Embrapa no bojo da cooperação sul-sul brasileira (ARTICULAÇÃO SUL; PLAN, 2015). Em seus quatro anos de execução, obteve os seguintes resultados: (i) revitalizou a Estação de Sotuba no Mali, adequando a infraestrutura de campo, laboratorial e administrativa; (ii) introduziu 10 variedades brasileiras de algodão e conduziu ensaios colaborativos nos três eixos já mencionados; (iii) realizou 22 capacitações no Brasil e nos países parceiros para cerca de 425 pessoas e (iv) desenvolveu, em conjunto com as instituições parceiras, três manuais de boas práticas agrícolas e cinco publicações técnicas, que compõem a coleção “*Échange d’expériences sur le cotonnier*”.<sup>37</sup>

## A experiência de avaliação interna do Projeto Cotton-4

O escopo do projeto Cotton-4 demandava maior cuidado quanto a seu M&A,<sup>38</sup> pois se tratava do primeiro projeto regional de grande envergadura da cooperação prestada pelo Brasil e as lições aprendidas na gestão deste projeto não poderiam permanecer restritas somente ao nível individual, ou seja, aos indivíduos diretamente envolvidos no projeto.

Neste sentido, além de uma avaliação de meio-termo, realizada somente pela parte brasileira em 2011,<sup>39</sup> o projeto também contou com uma avaliação final. Esta foi composta por duas fases: a primeira compreendeu uma avaliação interna da Embrapa, em estreito diálogo com a ABC, porém externa ao

36 Na fase final do projeto Cotton-4, o Brasil passou a contar com recursos do contencioso do algodão, o que permitiu ao país dar continuidade à cooperação com os quatro países, caso houvesse demanda. Em 2012, o Togo manifestou interesse em integrar o grupo e participar de um eventual novo projeto. Assim, após o encerramento do Cotton-4, em 2013, ABC, Embrapa e as instituições de pesquisa dos cinco países parceiros iniciaram a elaboração de um novo projeto (“Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas Práticas Agrícolas para o Algodão em Países do C-4 e no Togo” – Cotton-4+Togo), que visava consolidar os resultados obtidos pelo anterior e disseminá-los junto a produtores (CANESIN; BUENO, 2015). O projeto foi assinado em 2014 e tem vigência até dezembro de 2018.

37 As publicações, em francês, estão disponíveis no sítio do serviço Informação Tecnológica em Agricultura (Infoteca-e): <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/>>.

38 A experiência junto à SRI da Embrapa desde 2010 nos permite afirmar que, até recentemente, não havia uma padronização quanto à avaliação (seja de meio-termo ou final) dos projetos de cooperação técnica coordenados pela ABC. Muitos dos projetos assinados no início dos anos 2000 não continham previsão para atividades de avaliação, o que exigia a realização de atividades isoladas para garantir o exercício avaliativo. Ou, então, quando continham essa previsão em seu documento de projeto (prodoc), não havia padrão ou diretrizes claras para orientar a avaliação. Essa necessidade – entendida aí como parte da gestão de projeto, juntamente com elaboração e monitoramento – passou a ser enfatizada pela ABC a partir da publicação de seu “Manual de gestão de cooperação técnica sul-sul”, em 2013.

39 As constatações da avaliação intermediária foram partilhadas com as instituições parceiras na III Reunião do Comitê Gestor do projeto, realizada no Chade, em novembro de 2011. Naquela oportunidade, os países foram convidados a analisar o relatório apresentado pela parte brasileira e apresentar ajustes e sugestões.

projeto.<sup>40</sup> A segunda fase abrangeu a contratação de avaliadores externos e independentes para avaliar o projeto, processo que se encerrou em 2015 (ARTICULAÇÃO SUL; PLAN, op. cit.).

A avaliação interna da Embrapa, a partir da formação de uma comissão *ad hoc*, foi coordenada pela Coordenadoria de Cooperação Técnica da SRI, durou oito meses (de junho de 2013 a janeiro de 2014) e contou com o apoio logístico e financeiro da ABC. Seus objetivos principais foram (i) apresentar recomendações e lições aprendidas, no âmbito da gestão de projetos, para a SRI; (ii) apresentar recomendações e lições aprendidas, no âmbito técnico e socioeconômico, para as Unidades Descentralizadas (UDs) da Embrapa envolvidas na execução do projeto e (iii) fornecer subsídios para finalização da proposta de novo projeto em algodão com Cotton-4 (projeto Cotton-4+Togo, que se encontrava em elaboração à época). A avaliação foi balizada pelo então recém-lançado “Manual de gestão de cooperação técnica sul-sul” da ABC e pela ênfase no caráter técnico-agronômico da avaliação e procedimentos de gestão da SRI, ou seja, no âmbito interno da Embrapa.

As etapas da avaliação interna compreenderam:

- Junho a agosto/2013: seleção dos membros da Comissão *ad hoc*.
- Setembro/2013: reunião em Brasília para análise documental, definição dos critérios de avaliação, levantamento de lista de atores-chave e público-alvo para condução de entrevistas (Embrapa, ABC, instituições parcerias e beneficiários) e elaboração de questionários a serem aplicados para cada público.
- Setembro a outubro/2013: realização de entrevistas com atores brasileiros.
- Novembro/2013: realização de missão, pela Comissão *ad hoc*, aos quatro países do Cotton-4, para realização de entrevistas e aplicação de questionários com coordenador técnico da Embrapa e atores locais envolvidos no projeto e coleta de dados *in loco*.
- Dezembro/2013: reunião em Brasília para elaboração do relatório de avaliação final, contendo consolidação dos dados e percepções levantados *in loco*, considerando os quatro critérios definidos: eficácia, efetividade, sustentabilidade e dimensão tecnológica; lições aprendidas, com enfoque na gestão de projetos de cooperação técnica internacional para a SRI e recomendações para futuros projetos de cooperação técnica da Embrapa e, em especial, para o novo projeto Cotton-4+Togo.
- Janeiro/2014: entrega do relatório final pela Comissão *ad hoc*.

Os atores do projeto envolvidos na avaliação final foram categorizados como gestores (quatro questionários aplicados e 17 entrevistas realizadas), pesquisadores (12 questionários) e extensionistas (cinco questionários). A partir da análise documental, da aplicação de questionários e da realização de entrevistas no Brasil e nos países parceiros, foi possível à Comissão *ad hoc* da Embrapa destacar os desafios enfrentados pelo projeto e tecer recomendações. Os principais desafios enfrentados pelo

---

40 Para a comissão *ad hoc* de avaliação, foram selecionados três pesquisadores da Embrapa com expertise nos eixos de atuação do projeto e em avaliação socioeconômica e de impacto que não haviam trabalhado com o projeto até então. Essa abordagem visava garantir maior isenção ao processo avaliativo.

projeto foram: (i) comunicação entre coordenação técnica do projeto *in loco*,<sup>41</sup> SRI/Embrapa, Embrapa Algodão, ABC e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); (ii) barreira linguística; (iii) necessidade de maior análise, interpretação e discussão dos resultados gerados e (iv) metas focadas apenas na geração de resultados (*outputs*) e não na adoção destes (*outcomes*). Por fim, o relatório de avaliação final produziu 11 recomendações voltadas para ajustes na elaboração da proposta de projeto Cotton-4+Togo, três para a SRI, relativas à melhoria no processo de gestão e articulação da cooperação técnica internacional, e duas recomendações para as UDs.

Uma das recomendações feitas refere-se à institucionalização dos projetos de cooperação técnica internacional, desafio que ainda permanece a ser equalizado, em nossa opinião. Os projetos de cooperação técnica precisam estar alinhados aos procedimentos de programação, acompanhamento e avaliação adotados para os projetos de pesquisa regidos pelo Sistema Embrapa de Gestão (SEG) e para a gestão de pessoas. Esses ajustes, a serem implementados com as devidas adaptações deverão integrar os projetos de cooperação técnica e suas respectivas equipes à gestão da Embrapa, ainda hoje discutidos em separado.

## Considerações finais

O caso do projeto Cotton-4 demonstra o aprendizado da Embrapa, por meio de sua Secretaria de Relações Internacionais, UDs envolvidas no projeto e dos próprios membros da comissão *ad hoc*, sobre a importância de se realizar avaliações internas de seus projetos de cooperação técnica internacional. Entendemos que a experiência de avaliação interna do projeto Cotton-4 constituiu-se num passo inicial, necessitando, portanto, ser aprimorado, para pensar as dinâmicas de avaliação interna de projetos de cooperação técnica internacional no âmbito da Embrapa. Neste contexto, um dos principais desafios, a nosso ver, reside no alinhamento aos procedimentos de avaliação já adotados pela Empresa para sua carteira de projetos de pesquisa e na integração das diferentes áreas da Empresa que trabalham com programação, avaliação e desempenho institucional. Ademais, é fundamental reforçar o diálogo interinstitucional com outras agências implementadoras da Cooperação Sul-Sul no Brasil e com a ABC sobre boas práticas no campo de M&A de projetos de cooperação técnica internacional.

A partir da publicação de seu Manual de Cooperação Sul-Sul, a ABC tem buscado melhorar seus processos internos e interinstitucionais relacionados à gestão de projetos. Contudo, consideramos que uma próxima, e necessária, etapa no curto prazo é a constituição de um núcleo de avaliação de projetos de Cooperação Sul-Sul – transversal às demais áreas, porém alinhado e coordenado com aquelas – no âmbito da ABC e, uma vez sistematizada e definida a metodologia avaliativa, haja divulgação e sensibilização junto às instituições implementadoras brasileiras, como seminários e workshops.

Finalmente, em 2017, outro projeto regional em algodão executado pela Embrapa (“Fortalecimento do Setor Algodoeiro do Malawi e Moçambique” – *Shire-Zambeze Cotton Project*) passou por avaliação de meio-termo. A experiência da avaliação interna do projeto Cotton-4, a partir dos docu-

41 O Cotton-4 contou com um empregado da Embrapa expatriado, sediado em Bamako, Mali, para coordenar e acompanhar proximamente as atividades do projeto. O coordenador técnico residiu naquele país entre 2010 e 2013.

mentos de trabalho, dos produtos intermediários e do relatório final de avaliação produzidos, serviu de base para o processo avaliativo do Shire-Zambeze, o que permitirá ajustes e melhorias na condução do procedimento e poderá propiciar importante aprendizado organizacional quanto à avaliação de projetos de cooperação técnica internacional.

## Referências

AVILA, A. F. D.; SOUZA, G. S. **The importance of impact assessment studies for the Brazilian agricultural research system**. Paper apresentado na “International Conference on Impacts of Agricultural Research and Development: Why has impact assessment research not made more a difference?”. Meliá Confort Hotel, San José (Costa Rica), 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de gestão de Cooperação Técnica Sul-Sul**, 1ª ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013.

BRICS POLICY CENTER; Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul; Agência Brasileira de Cooperação. **Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da Cooperação Sul-Sul**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2017.

CANESIN, C. H.; BUENO, A. M. C. **Agricultura, comércio internacional e Cooperação Sul-Sul: o contencioso do algodão Brasil-EUA**. In: JÚNIOR, H. R.; AYERBE, L. (Org.). **Política externa brasileira, Cooperação Sul-Sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL; PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS. **Avaliação do projeto “Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)”**. São Paulo, 2015, p. 107.

FREITAS, A. C. **Agricultural Innovation Marketplace (MKTPlace): second external evaluation**. Final report, 2017, p. 49. Disponível em: <<http://www.mktplace.org/site/images/documents/ExternalEvaluationReport2016MKTPlace.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2017.

# Monitoramento e Avaliação na cooperação internacional do Brasil: uma iniciativa do Ministério da Saúde

Tatianna Meireles Dantas de Alencar,<sup>42,4</sup> Marina Bolfarine Caixeta,<sup>43,4</sup> Mauro Teixeira de Figueiredo<sup>44,45</sup>

## Introdução

As parcerias de cooperação técnica internacional têm implicado em avanços nos modelos de gestão de projetos, políticas e programas, o que inclui o desenvolvimento de uma “cultura” de monitoramento e avaliação (M&A) no Brasil. Como parte desse esforço, a Agenda 2030 também tem se dedicado a identificar os indicadores que possibilitem avançar na concretização dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), pactuados pelos líderes globais em 2015.

Nesse sentido, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) tem demandado o aperfeiçoamento de métodos, técnicas e instrumentos para monitorar e avaliar essas iniciativas de desenvolvimento. A partir do enfoque do marco lógico e da respectiva sistematização das fases do ciclo do projeto (negociação, elaboração, execução, monitoramento e avaliação), pode-se coordenar distintos atores e identificar bons resultados a serem aplicados de um contexto a outro. Daí a importância dos instrumentos de M&A nas discussões e práticas da cooperação internacional, para ajudar a fazer migrar as lições aprendidas.

O presente artigo se propõe a registrar algumas das iniciativas desenvolvidas no âmbito do Grupo Temático de Cooperação Internacional em Saúde (GT-CIS), criado no período de 2009 a 2012, em particular às relacionadas ao M&A de projetos de cooperação internacional. Espera-se, com isso, contribuir para o debate e trazer alguns aportes para a prática da cooperação atual. O Grupo foi criado no intuito de melhorar a coordenação e o compartilhamento das várias iniciativas de cooperação

42 Tatianna Meireles Dantas de Alencar é antropóloga, mestre em medicina preventiva pela Universidade de São Paulo. Trabalha como analista técnica de políticas sociais do Ministério da Saúde e foi uma das responsáveis pelas ações de Monitoramento e Avaliação de projetos de cooperação internacional na Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. E-mail de contato: tatianna.meireles@gmail.com

43 Marina Caixeta é bacharel em Relações Internacionais, mestre em cooperação internacional (CEAM) pela Universidade de Brasília e doutoranda em Estudos Latino-americanos na Universidade de Brasília; trabalhou na Assessoria Internacional do Ministério da Saúde com gestão dos projetos de cooperação internacional. E-mail de contato: marinabolfarincaixeta@gmail.com

44 Mauro Teixeira Figueiredo é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, com mestrado em Sociologia Política - UFSC e trabalha como analista técnico de políticas sociais no Ministério da Saúde. Coordenou a Divisão de Projetos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde entre os anos 2009 e 2013, período em que foram implementadas as ações relatadas no presente artigo. E-mail de contato: mtdf.bsb@hotmail.com

45 Os autores participaram igualmente das etapas da elaboração do artigo e gostariam de registrar a importante colaboração e participação dos seguintes parceiros nas iniciativas que este artigo descreve: Carmem Dahlia, então representante do Programa Nacional de Aids do Ministério da Saúde; Marly Cruz, da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) - Fiocruz; e Carsten Gissel, representando a Agência Alemã para Cooperação Internacional (GIZ) e o Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/Aids (UNAIDS); além dos demais técnicos que participaram dos grupos de trabalho e da execução dos projetos de cooperação citados neste artigo, sem os quais essas experiências não mereceriam ser lembradas.

técnica internacional, levadas a cabo pelas distintas áreas do Ministério da Saúde, criar sinergias entre elas e discutir princípios, diretrizes e prioridades da cooperação.

Dentro de um contexto mais amplo, na falta de instrumentos próprios, os países em desenvolvimento têm recorrido a modelos lógicos e matrizes de projetos trazidos de fora. Antes, como países receptores de recursos no pós-II Guerra Mundial, mais recentemente, o Sul global movimentou-se rumo à reforma da CID ao propor a cooperação horizontal, comumente referida como Cooperação Sul-Sul (CSS)<sup>46</sup>. Esta, contudo, continua ancorada em modelos de gestão distantes da realidade, que oferecem pouca oportunidade de inovação no campo e pouco espaço para a realização dos princípios e ideais da CSS.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), empenhada em coordenar as ações de cooperação internacional do governo federal, publicou, em 2013, o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul<sup>47</sup>. Apesar de representar um avanço em termos de ferramentas a serem utilizadas pelos operadores da cooperação, essa publicação ainda toma como base modelos tradicionais de gestão.

Nesse cenário, quando o GT-CIS foi criado, a Divisão de Projetos (DPROJ) da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (AISA) estava a cargo do estabelecimento de parcerias de cooperação Sul-Sul entre o Ministério da Saúde (MS) do Brasil e seus homólogos nos países parceiros; eventualmente, com a participação dos organismos internacionais e das agências de cooperação (na modalidade triangular)<sup>48</sup>. Em estreita coordenação com a ABC, a Divisão fazia a gestão dos projetos de cooperação técnica internacional, de acordo com as regras e diretrizes da instituição financiadora<sup>49</sup>. A DPROJ integrava as missões da ABC a diversos países, negociava acordos de cooperação com as contrapartes estrangeiras, elaborava os documentos de projetos em conjunto com os países, monitorava sua execução e os avaliava, ancorada nos especialistas técnicos em saúde do Ministério.

## Grupo Temático de Cooperação Internacional em Saúde (GT-CIS): debate e inclusão de novas perspectivas

Instituído por meio de portaria, em 2010<sup>50</sup>, o GT-CIS constituía-se como um fórum de parcerias e articulação técnico-político, que ora ocorria mediante reuniões internas envolvendo áreas do MS<sup>51</sup> com relevante atuação internacional; ora por meio de reuniões ampliadas, que incluía a partici-

46 O termo “cooperação horizontal” tem sido entendido para além de um conceito geográfico (entre países do Sul, em contraposição à cooperação Norte-Sul, envolvendo um país desenvolvido e um em desenvolvimento). Nesse sentido, implica em uma postura de respeito mútuo em relação aos países e organizações parceiros, a partir de agendas, produtos e programas acordados em comum, no âmbito dos quais todas as etapas e processos são definidos entre todos os atores, com base nas prioridades e planos estratégicos nacionais dos países cooperantes. Note-se que a cooperação horizontal do Brasil, ou Sul-Sul, é sempre provocada, ou seja, é necessário que os países interessados em compartilhar experiências com o Brasil formulem oficialmente a demanda indicando a área, o programa ou a experiência de interesse.

47 O Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, publicado em novembro de 2013, está disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/691>

48 Conforme consta nos relatórios de gestão do Termo de Cooperação do Ministério da Saúde com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), notadamente no tocante ao Termo 58 para o fortalecimento institucional da AISA, esta contava com 4 divisões: uma para temas especializados no âmbito da saúde global; uma de cooperação multilateral; uma de cooperação Sul-Sul; e uma para fóruns regionais como a UNASUL e o MERCOSUL.

49 O financiamento dos projetos de saúde se dava com aporte do orçamento do Ministério das Relações Exteriores - ABC, sendo que o Ministério da Saúde entrava com uma contrapartida, eminentemente referente à disponibilização de seus servidores e profissionais para atuarem na execução das atividades dos projetos de cooperação técnica.

50 Portaria ministerial 2.356, de 17/08/2010. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt2356\\_17\\_08\\_2010.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt2356_17_08_2010.html)

51 Distintas secretarias, departamentos e coordenações de áreas técnicas responsáveis pelas demandas relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS); instituições vinculadas como a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária); a FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz); o INCA (Instituto Nacional do Câncer); a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde), entre outras.

pação de representantes de organismos e agências de cooperação internacional. Constituíam-se em um espaço privilegiado para a reflexão sobre por que e como fazer cooperação internacional na área da saúde, bem como uma oportunidade de troca de experiências exitosas e compartilhamento de dificuldades encontradas nas práticas das distintas áreas, no esforço por contribuir para o fortalecimento dos sistemas de saúde nos países parceiros.

A criação do GT-CIS contribuiu para fortalecer o tema “saúde” no campo da cooperação brasileira, acompanhando o incremento quantitativo da demanda na pauta da ABC. Ele se somou a outras iniciativas implementadas nesta mesma época, tais como: o I Fórum de Cooperação Internacional em Saúde, em novembro de 2011; a Rede Sul-Americana de Assessorias Internacionais e Cooperação Internacional em Saúde, no âmbito da Reunião dos Ministros da Saúde da UNASUL (REDESUL-ORIS), em que se destacou o protagonismo brasileiro; a publicação de cinco edições do “Boletim Cooperação Saúde”<sup>52</sup> com o objetivo de publicizar as iniciativas; a reativação do Grupo Técnico de Assistência Humanitária em Saúde, que também propôs um trabalho interno de organização das demandas de doação por medicamentos e insumos de saúde; e o desenvolvimento de um sistema, via web, para acompanhamento dos projetos (SISCOOP). Em decorrência do grande volume de projetos em execução<sup>53</sup> e do interesse em desenvolver processos mais efetivos de acompanhamento, outra iniciativa sob a órbita do GT-CIS merece ser destacada: a criação do Subgrupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação (SGT-M&A).

## O SGT-M&A: profissionalização da cooperação em saúde

O Subgrupo de M&A levou a cabo as primeiras iniciativas em monitoramento e avaliação de projetos de cooperação técnica internacional do Ministério da Saúde. Composto por representantes de instituições de reconhecida experiência em ensino, pesquisa e cooperação técnica no campo da saúde, integraram o Subgrupo: áreas técnicas do Ministério da Saúde, da ABC, da Agência Alemã para Cooperação Internacional (GIZ)<sup>54</sup>, do Programa Conjunto das Nações Unidas em HIV/Aids (UNAIDS) e da Organização Panamericana da Saúde (OPAS).

A partir de reuniões mensais, o grupo identificava as lacunas das equipes técnicas ao gerenciar seus projetos e propunha o desenvolvimento de processos pedagógicos para monitorar e avaliar a cooperação em saúde. Os conhecimentos em M&A acumulados por áreas técnicas do Ministério, como o então Programa Nacional de DST/Aids<sup>55</sup>, foram fundantes dessa nova proposta. Analogamente ao que ocorre com a CSS, em que uma boa experiência nacional torna-se objeto de intercâmbio, a proposta de colocar em prática, de forma sistematizada, o M&A de projetos da cooperação internacional em saúde foi inspirado em uma experiência bem sucedida no âmbito do próprio Ministério da Saúde.

52 Os Boletins encontram-se disponíveis para consulta em: <http://www.youblisher.com/p/260140-Boletim-Cooperacao-Saude-1-Portugues/http://www.youblisher.com/p/261313-Boletim-Cooperacao-Saude-2-Portugues/http://www.youblisher.com/p/260922-Boletim-Cooperacao-Saude-3-Portugues/> <http://www.youblisher.com/p/261339-Boletim-Cooperacao-Saude-4-Portugues/http://www.youblisher.com/p/260894-Boletim-Cooperacao-Saude-5-Portugues/>

53 Os Relatórios sobre o levantamento dos recursos orçamentários dedicados à COBRADI informam, no período de 2005-2009 (Brasil, 2013) e no período 2011-2013 (Brasil, 2016), que a saúde chegou a ser a terceira instituição com maior montante de recursos direcionados à cooperação internacional.

54 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

55 Atualmente chamado Departamento de IST, Aids e Hepatites Virais. As bibliografias de referência citadas são: o Plano Nacional de Monitoramento e Avaliação (2005) Disponível em: [http://www.aids.gov.br/sites/default/files/PNMA\\_site\\_.pdf](http://www.aids.gov.br/sites/default/files/PNMA_site_.pdf). Último acesso em 11/05/17; o Manual da Oficina de Capacitação em Avaliação com Foco na Melhoria do Programa. Abril, 2005. 1ª edição. Disponível em: [http://www.aids.gov.br/sites/default/files/manual\\_of\\_prof.pdf](http://www.aids.gov.br/sites/default/files/manual_of_prof.pdf). Último acesso em 11/05/17.

Assim, a partir da “Oficina de Avaliação com Foco na Melhoria do Programa em HIV/Aids” elaborada pelo Programa Nacional de DST/Aids em 2007, os integrantes do Subgrupo reformularam e executaram uma nova proposta de capacitação em M&A, agora focada e adaptada aos projetos de cooperação técnica internacional em saúde.

## Capacitações e instrumentos de M&A: a horizontalidade em prática

As “Oficinas de Capacitação em Monitoramento e Avaliação com Foco na Melhoria dos Projetos de Cooperação Internacional em Saúde” visaram fortalecer os processos de M&A da cooperação técnica em saúde entre o Brasil e países da América Latina e África, por vezes com apoio de parceiros internacionais.

Ao longo de 2010 e 2011, foram realizadas duas oficinas em Brasília para técnicos do MS e das instituições parceiras. Os objetivos dessas oficinas foram propiciar a reflexão e oferecer aos participantes conteúdos, instrumentos e habilidades técnicas para a institucionalização dos processos avaliativos no cotidiano dos profissionais envolvidos com a cooperação internacional. Além disso, buscou-se concomitantemente viabilizar um processo de qualificação de “avaliadores-formadores” que também pudessem multiplicar os conhecimentos aprendidos em tais oficinas.

As oficinas contemplaram 11 principais temas relacionados à boa execução do monitoramento e avaliação de projetos: (1) interfaces entre planejamento, gestão e M&A; (2) definição da situação problema e intervenção; (3) objetivos da intervenção; (4) estratégia de intervenção em cadeia de efeitos; (5) componentes estruturais da intervenção; (6) modelo lógico da intervenção; (7) concepções e terminologias do M&A; (8) definição de metas; (9) definição de indicadores; (10) planos de M&A; e (11) usuários e usos de M&A. Para tanto, foram elaborados dois cadernos pedagógicos, um para o facilitador e outro para os profissionais participantes das oficinas<sup>56</sup>.

Após a realização dessas capacitações para profissionais brasileiros, a iniciativa chegou ao conhecimento do Secretariado Executivo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que entrou em contato com a AISA para propor que a experiência fosse replicada aos profissionais de saúde dos países da Comunidade. Assim, o material foi readequado à realidade e às necessidades desses países e, em março de 2011, realizou-se na cidade de Praia, Cabo Verde, a Oficina de M&A com Foco na Melhoria dos Projetos de Cooperação Internacional em Saúde para países da CPLP.

A partir daí, por iniciativa e apoio financeiro da GIZ, esses materiais foram traduzidos para o espanhol a fim de também serem utilizados com outros parceiros latino-americanos, notadamente no âmbito de um projeto trilateral Alemanha-Brasil-Uruguai.

Complementarmente ao material pedagógico das oficinas, considerou-se a necessidade de instrumentalizar os técnicos para o acompanhamento cotidiano dos projetos, tanto no que diz respeito à execução e monitoramento das atividades, quanto à sua avaliação.

Dessa forma, foi desenvolvida a chamada “caixa de ferramentas”: uma diversidade de instrumentos de M&A que poderiam ser escolhidos, adaptados e alterados de acordo com as necessidades de contexto

56 Os cadernos encontram-se disponíveis para consulta em: <http://www.youblisher.com/p/660344-Oficina-de-Monitoramento-e-Avaliacao-de-Projetos-de-Cooperacao-em-Saude-Caderno-do-Facilitador-2011/> <http://www.youblisher.com/p/660110-Oficina-de-Monitoramento-e-Avaliacao-de-Projetos-de-Cooperacao-Internacional-em-Saude-Caderno-do-Aluno-2011/>

do país parceiro ou com os objetivos de cada um dos projetos. A intenção era oferecer um conjunto “vivo” de sugestões de instrumentos a serem utilizados de maneira adequada às necessidades, respeitando as particularidades técnicas e os entendimentos e expectativas dos atores sobre a parceria de cooperação.

Para serem dinâmicos, não se podia ignorar que a terminologia em M&A variava de acordo com a literatura, os marcos teóricos e seu uso. Assim, os termos sugeridos na “caixa” seguiam a terminologia utilizada nas capacitações, mas não seriam *a priori* considerados corretos ou incorretos, desde que fossem usados consistentemente, acordados entre as partes envolvidas e que houvesse clareza sobre sua utilização entre todos os parceiros do projeto.

A “caixa de ferramentas”, então disponível no site do MS, foi composta por sete seções de instrumentos de M&A<sup>57</sup>. Tratava-se de roteiros para a execução de visitas técnicas de monitoramento e avaliação e relatório de viagens; formulários para o acompanhamento e avaliação das atividades do projeto; exemplos de matriz lógica (cadeia de efeitos e marco lógico do projeto); além de outras sugestões para elaboração de planos de M&A.

Em pouco tempo, as partes cooperantes realizaram as capacitações e utilizaram os instrumentos de M&A no âmbito dos respectivos acordos de cooperação. Entre eles, destacam-se: projeto bilateral Brasil-Moçambique em terapia comunitária; projeto trilateral Alemanha-Brasil-Uruguai sobre sistemas de saúde; projetos bilaterais com Cabo Verde e Moçambique na área de regulação de medicamentos; projeto bilateral em tuberculose com São Tomé e Príncipe; e projeto trilateral Brasil-Guiné Bissau-UNFPA nas áreas de saúde da mulher e de jovens e adolescentes.

No caso do projeto de controle da tuberculose entre Brasil e São Tomé e Príncipe, o plano de M&A aproximou os profissionais de ambos os países por meio de reuniões periódicas de acompanhamento das atividades previstas no escopo do projeto e da elaboração de relatórios mais consistentes e sistematizados. Tal iniciativa propiciou ir além das missões oficiais brasileiras previstas como resultado específico do projeto, ao possibilitar reuniões virtuais a partir dos planos.

O projeto de terapias comunitárias reuniu, além dos entes governamentais de Brasil e Moçambique, uma organização não-governamental brasileira. A adoção de um plano de M&A possibilitou maior integração e coordenação entre os distintos atores e permitiu a efetivação da participação do Movimento Integrado de Saúde Comunitária (MISMEC) nos trabalhos de acompanhamento sistemático do projeto, além da execução das atividades, em parceria com o Ministério da Saúde do Brasil e de Moçambique.

Os projetos com Cabo Verde e Moçambique, executados pela ANVISA, também mostraram maior integração entre a Agência e o Ministério da Saúde. Relatórios conjuntos de avaliação dos projetos foram elaborados com a participação das assessorias internacionais das duas instituições, pelo lado brasileiro. Os planos de avaliação puderam ser sistematicamente pensados conjuntamente, após a oficina, o que proporcionou maior integração dos profissionais. O projeto entre Brasil, Guiné Bissau e o UNFPA, nos temas de mulheres e jovens, tiveram suas boas práticas monitoradas, avaliadas e registradas em publicação realizada pelo Fundo<sup>58</sup>.

Todas essas experiências partiram do entendimento de que a gestão completa do ciclo do projeto deveria ser realizada pelos profissionais dos países cooperantes de forma harmônica. Assim, a parti-

57 Os instrumentos estão disponíveis para consulta ou conhecimento do leitor mediante solicitação aos autores deste artigo.

58 Publicação disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/guine\\_bissau\\_cooperacao.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/guine_bissau_cooperacao.pdf) (Último acesso em 15/04/2017)

cipação nas oficinas pelas contrapartes facilitou a apropriação<sup>59</sup> da proposta entre todos os envolvidos e o uso da “caixa de ferramentas” colaborou para a realização de trabalhos conjuntos entre países e também entre distintas instituições envolvidas com um mesmo projeto.

A dinâmica do M&A dos projetos seguia o princípio da horizontalidade na relação com os parceiros: a definição conjunta das atividades e dos indicadores e o acompanhamento constante por meio de reuniões virtuais ou presenciais. Ao final, todas as partes participavam da avaliação e redação do relatório de conclusão.

A proposta, tanto do Grupo Temático de Cooperação Internacional em Saúde como do SGT-M&A, era a ampliação do diálogo horizontal por meio da inclusão dos diversos atores envolvidos, seja entre áreas temáticas/setoriais do MS, no que se refere ao GT-CIS, seja entre países cooperantes para as atividades de M&A. Mais do que princípios da CSS, as iniciativas de M&A buscaram colocar em prática a inclusão da diversidade de experiências e contextos.

## Considerações finais

Como princípios da cooperação Sul-Sul, a horizontalidade e a participação devem acompanhar todo o ciclo de projeto, incluindo as atividades de M&A. Os trabalhos do SGT-M&A estiveram sintonizados com esses princípios e alinhados em colocá-los em prática, porquanto pensaram instrumentos de gestão a partir das especificidades da realidade dos países parceiros, dos resultados esperados da intervenção em saúde e de boas práticas conhecidas para proposição dos projetos.

Com a coordenação dos distintos atores em saúde, o GT-CIS contribuiu para a qualificação dos quadros técnicos, por meio das iniciativas de M&A, e das demandas em CSS advindas da chancelaria, dado que agregava uma análise especializada às necessidades de saúde dos países cooperantes e à agenda global de desenvolvimento em saúde<sup>60</sup>. Mais do que princípios da cooperação sul-sul, a horizontalidade pode também ser a forma de realizar seu monitoramento e avaliação.

A experiência do GT-CIS e do SGT-M&A pode ser útil para auxiliar que instâncias coordenadoras de cooperação repensem seus modelos de gestão de projetos à luz da própria prática da CSS, colocando em diálogo distintos setores temáticos, e, no âmbito de projetos, promovendo o trabalho conjunto dos profissionais brasileiros com seus homólogos nos países parceiros, com base na horizontalidade.

59 O "ownership" é um dos 5 princípios reconhecidos pela Declaração de Paris (2008) sobre a Eficácia da Ajuda ao desenvolvimento, acordados no âmbito da OCDE. Mais detalhes disponíveis em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>

60 Muitos projetos eram frágeis por serem decididos somente no nível das chancelarias. Isso ia de encontro à estratégia da CSS, que valorizava a via de mão dupla, na cooperação horizontal, os objetivos de saúde global que visavam dar acesso à saúde de qualidade a todos os indivíduos.

# Estado atual e perspectivas da avaliação da cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina<sup>61</sup>

Iara Leite<sup>62</sup>, Eliza Brites, Julia Koch, Paula Werlang<sup>63</sup>

Quando pensamos na internacionalização das universidades, certamente um dos primeiros temas que nos vêm à cabeça é o da mobilidade estudantil. Sabe-se, no entanto, que a internacionalização das universidades inclui uma série de modalidades: oferta de cursos em língua estrangeira, programas que oferecem duplo diploma, projetos desenvolvidos com parceiros internacionais etc. No caso das práticas de avaliação da internacionalização das universidades, utilizam-se bastante indicadores de resultado (*output*), relacionados ao aumento do número e evolução do peso das modalidades de internacionalização nas atividades de pesquisa, ensino, extensão e gestão universitária. A internacionalização, entretanto, não é um fim em si mesma; ela está relacionada a objetivos institucionais mais amplos - busca pelo fortalecimento da dimensão internacional dos currículos, produção de conhecimento e aprimoramento da qualidade da pesquisa e da competência internacional de seus funcionários e alunos -, razão pela qual é necessário medir os seus impactos (Green, 2012).

O objetivo deste artigo é mapear, de forma preliminar, as iniciativas de avaliação desenvolvidas no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), um ator de relevância inquestionável no sistema nacional e subnacional de inovação (Cario, Lemos e Simonini, 2011). Assim como a UFSC, diversos atores que compõem o sistema catarinense de inovação estão, cada vez mais, participando de atividades de cooperação internacional. As parcerias desenhadas com entidades baseadas no estado são valorizadas por atores externos em vista de sua posição de destaque em diversos rankings nacionais relativos ao tema da inovação. Por exemplo, empresas catarinenses ocupam lugar de destaque no ranking de inovação do jornal Valor Econômico (2015); a UFSC está em 8º lugar em inovação no

61 Este artigo foi produzido como parte dos trabalhos do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais e Ciência, Tecnologia e Inovação, cadastrado no CNPq com as seguintes linhas de pesquisa: Cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação; Diplomacia científica, tecnológica e da inovação; Geopolítica e economia política internacional da ciência, tecnologia e inovação; Internacionalização de empresas de base tecnológica; Internacionalização de universidades; Negociações internacionais de acordos comerciais, bilaterais e multilaterais. As autoras agradecem os esclarecimentos e sugestões dos professores Alacoque Erdmann (Vice Reitora), Álvaro Prata (Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação/MCTIC), José Amante (Secretário/Sinova), Lincoln Fernandes (Secretário/Sinter) e Louis Westphal (ex-secretário da Sinter); e das funcionárias Elenir Vieira (Coordenadoria de Programas Internacionais/Sinter), Rafaela Ribeiro e Luciana Miashiro (Coordenadoria de Apoio Administrativo/Sinter).

62 Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

63 Alunas da Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

ranking universitário da Folha de S. Paulo (2016); e Florianópolis está entre as primeiras colocadas tanto da lista das cidades mais empreendedoras do Brasil (Endeavor, 2016) quanto daquela referente às capitais brasileiras com maior potencial inovador (Inovação, 2015). No âmbito governamental estadual, note-se, ainda, que o tema da cooperação internacional recebeu diversas menções na Política Catarinense de Ciência, Tecnologia e Inovação, cuja segunda edição foi publicada em 2010 (SANTA CATARINA, 2010).

As universidades, junto aos governos e às empresas, são atores centrais dos chamados “sistemas de inovação” (Cassiolato e Lastres, 2005; Etzkowitz, 2003; Lundvall, 1992). Esses sistemas, desenhados tradicionalmente em âmbito nacional ou subnacional (Freeman, 2002), passam a demandar, em um contexto de globalização econômica (Skolnikoff, 1994) e de adensamento das redes transnacionais de colaboração científica (Wagner, 2008) e tecnológica, interação internacional constante e ativa como veículo para a inserção competitiva das economias (Skolnikoff, 1994). Nesse contexto, o acompanhamento da produção global do conhecimento torna-se elemento crucial para o fortalecimento dos sistemas nacionais e subnacionais de inovação.<sup>64</sup>

Dois indicadores relevantes costumam ser usados para avaliar a cooperação internacional em ciência e tecnologia envolvendo as universidades: copatentes internacionais e copublicações internacionais. Embora sejam indicadores necessários para que se possa pensar na gestão da cooperação científico-tecnológica, não são suficientes para avaliar em que medida parcerias envolvendo as universidades impactam o sistema de inovação, local, regional ou nacional, do qual fazem parte.

Tal avaliação é tarefa urgente no atual contexto, marcado por oportunidades e desafios à inserção internacional dos países em desenvolvimento. Por um lado, diversas oportunidades de cooperação envolvendo esses países se abrem diante da importância conferida a tecnologias emergentes que colocam a relação com tais países como prioritária, como biodiversidade e agricultura, e do aumento de seu poder de barganha internacional em vista da emergência das chamadas “novas classes médias” (Leite e Kuss, 2015).

Por outro lado, os avanços tecnológicos não introduziram modificações substantivas no sistema em que as relações internacionais operam, ou seja, os Estados continuam atores relevantes em um sistema anárquico (Skolnikoff, 1994). No atual contexto, nota-se claramente a emergência de uma guerra global por talentos e recursos científicos, seguida por reformas nas estruturas das diplomacias científicas em diversos países e um aprimoramento do diálogo entre as unidades decisórias e implementadoras das políticas de ciência, tecnologia e inovação, incluindo as universidades.

Em meio a essas oportunidades e desafios, a gestão e a avaliação da cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação tornam-se imperativas para conhecer os avanços científicos e tecnológicos de outros países, assim como os recursos humanos e financeiros disponíveis, buscando aqueles mais apropriados às prioridades do desenvolvimento regional e nacional.

Ainda se sabe muito pouco, contudo, sobre os processos relacionados ao envolvimento dos atores do sistema catarinense de inovação na cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação, seus aprendizados e resultados. O que leva esses atores a participar de parcerias internacionais? Como participam no desenho dessas parcerias? Essas parcerias fazem parte das respectivas estratégias dos

---

64 Nas palavras de Skolnikoff (1994, p. 229), “a nation’s performance in science and technology, vital to its competitive success, is now dependent not only on its indigenous scientific and technological capabilities, but also on its ability to stay abreast of progress in other advanced countries and to use that progress effectively in its own research and innovative activities”.

atores envolvidos? Quais são os seus impactos sobre as atividades dos atores envolvidos e sobre o sistema catarinense de inovação? Ao se propor a discutir como a avaliação de iniciativas de cooperação internacional da UFSC vem sendo conduzida, assim como as perspectivas para o futuro, este artigo se situa no âmbito desses debates.

## O processo de internacionalização da UFSC: institucionalidade, perfil, gestão e avaliação

Denominada universidade federal, em 1965, a UFSC nasceu a partir da Universidade de Santa Catarina (USC), em funcionamento desde 1961. Seguindo lei assinada pelo então presidente Juscelino Kubitschek, em 1960, reuniu, em uma mesma estrutura, faculdades já existentes em Florianópolis das ciências físicas - Farmácia e Bioquímica, Medicina, Odontologia - e sociais - Ciências Econômicas, Ciências e Letras, Direito, Filosofia e Serviço Social (Laus, 2012). Além disso, foi incorporada a proposta de criação do curso de Engenharia Industrial - Mecânica, Química e Metalúrgica, tendo a primeira realizado seu primeiro vestibular em 1962 (EMC/UFSC, 2008).

O processo de internacionalização da UFSC foi marcado, nas primeiras décadas, por iniciativas articuladas pelo Governo Federal, como a recepção de alunos no âmbito do PEC-G e convênios com outros países que permitiram, por exemplo, equipar laboratórios da universidade,<sup>65</sup> enviar professores para formação no exterior em nível de pós-graduação e estruturar programas de pós-graduação e laboratórios com o apoio de recursos, humanos e financeiros, estrangeiros.<sup>66</sup> Apesar da existência de um Escritório de Assuntos Internacionais (ESAI), desde os anos 70, os recursos voltados para a cooperação internacional eram geridos ou pela Pro Reitoria de Pós-Graduação (caso do PEC-PG) ou pelos próprios professores, no caso de projetos financiados por agências nacionais ou estrangeiras (Laus, 2012; UFSC, 2010).<sup>67</sup>

Diante de um aumento das oportunidades internacionais, duas transformações institucionais relevantes aconteceram na segunda metade dos anos 2000: a substituição do ESAI pela Secretaria de Relações Institucionais e Internacionais (SINTER), em 2008, com status de pró-reitoria; e a menção inédita, nos valores institucionais elencados no Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014, da “intenção de firmar-se no cenário internacional como uma instituição de excelência” (Laus, 2012, p. 193). Tal menção foi mantida no Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019 (UFSC, 2015), que avançou em relação ao anterior ao trazer dados mais precisos sobre as diversas modalidades de internacionalização existentes na UFSC e propor metas numéricas concretas.

De acordo com informações disponíveis na aba “Equipe e Contatos” da página da SINTER, sua estrutura conta com um cargo de Secretário e três coordenadorias - Apoio Administrativo, Convênios Internacionais e Programas Internacionais (AUGM e PEC-G) -, além de uma Coordenadoria Institucional do Programa Idiomas sem Fronteiras. Para além dessas coordenadorias, a SINTER também

65 Este foi o caso, por exemplo, do Convênio do Café, assinado com países do Leste Europeu, que permitiu que o pavilhão da Mecânica, inaugurado em 1966, recebesse equipamentos da Alemanha Oriental (EMC/UFSC, 2008).

66 Nota-se uma relação clara, em alguns casos, entre a circulação de professores da UFSC no exterior, para especialização ou em outros âmbitos, e a articulação posterior de projetos e programas que geraram iniciativas de cooperação pontuais ou em bases mais permanentes com universidades e centros de pesquisa no exterior.

67 As fundações ligadas à UFSC certamente tiveram um papel importante na gestão de recursos externos, mas ainda não há estudos sobre o tema.

conta com funcionários encarregados especificamente dos intercâmbios de alunos internacionais e da UFSC, uma gestora de programas do governo federal e uma tradutora e intérprete (SINTER, 2017a).

Já dentro de Convênios, na aba “Instituições Conveniadas”, é possível visualizar informações sobre o perfil dos convênios internacionais, com concentração na Europa (ver Figura 1), talvez, refletindo, em alguma medida, uma mistura de concentração de instituições de ensino superior públicas e a existência de estratégias de internacionalização universitária e de diplomacia científica nesses países.

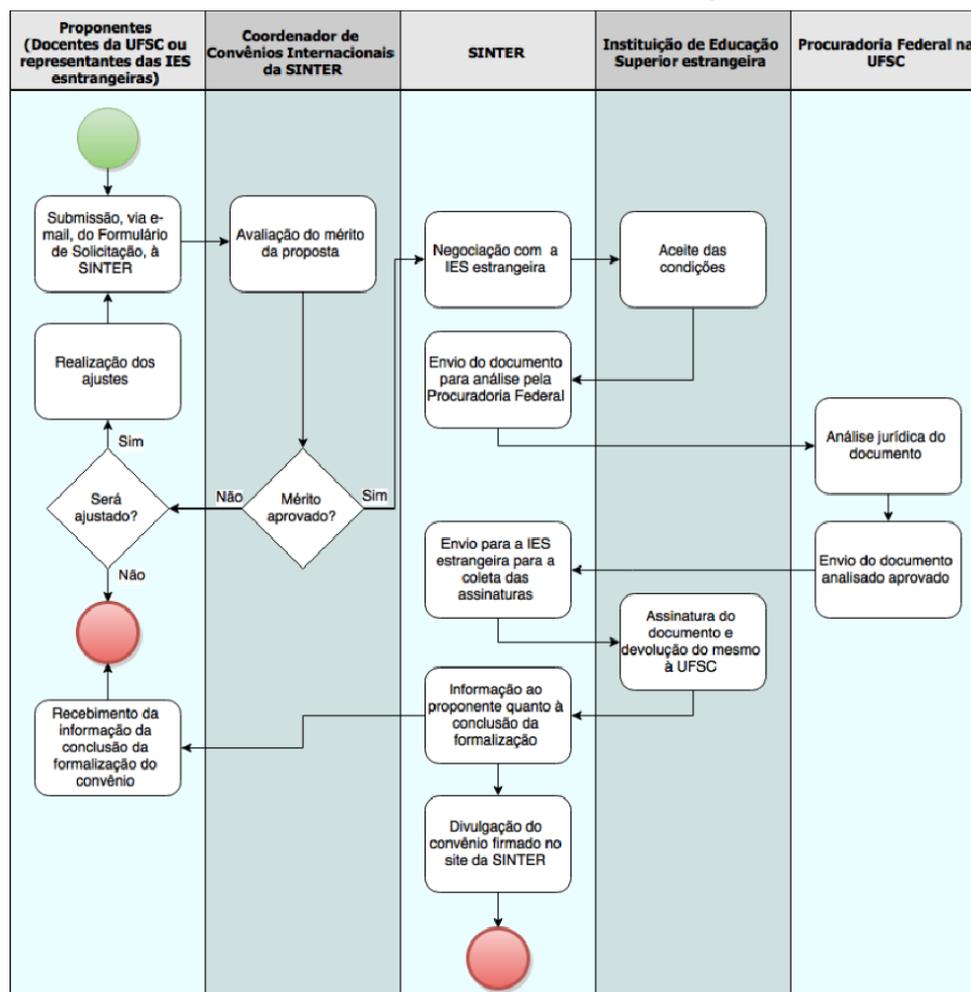
**Figura 1: Países com Instituições de Ensino Conveniadas com a UFSC**



Fonte: SINTER/UFSC, 2017b.

Alves, Nunes e Stallivieri (2016) mapearam o processo de formalização de convênios internacionais assinados pela UFSC (ver Figura 2). Os autores constataram que tais convênios possuem nível satisfatório de formalização, mas identificaram lacuna de avaliação da cooperação internacional. Durante as entrevistas coletadas para a elaboração deste artigo com funcionários da SINTER, foi observado que, antes de se decidir pela renovação ou não de determinado convênio, avalia-se a existência de mobilidade e também a reciprocidade no intercâmbio estudantil (se a instituição que envia alunos para a UFSC também recebe alunos da UFSC). Em geral, a avaliação é feita pela contabilização do número de alunos recebidos e enviados em âmbito de graduação, cabendo à Pro-Reitoria de Pós-Graduação o registro de intercâmbio de alunos da pós-graduação.

**Figura 2: Fluxograma de formalização de convênios assinados entre a UFSC e Instituições de Ensino Superior estrangeiras**



Fonte: Alves, Nunes e Stallivieri, 2016.

## Balanzo e perspectivas

Como apontado na introdução deste artigo, a internacionalização não é um fim em si mesma; ela está relacionada a objetivos institucionais mais amplos, sendo necessário avaliar em que medida as ações de internacionalização estão ou não contribuindo para atingir tais objetivos. A UFSC tem a internacionalização como valor explícito desde 2010 – “uma instituição capaz de intensificar parcerias e convênios com instituições internacionais, contribuindo para o seu desenvolvimento, o do Brasil e o de outras nações” (UFSC, 2010, p. 18; UFSC, 2015, p. 23) –, sendo necessário avaliar em que medida esses objetivos maiores estão sendo atingidos. Além disso, a UFSC é ator relevante do polo tecnológico de Florianópolis e dos sistemas de inovação catarinense e brasileiro, sendo necessário entender os impactos das parcerias internacionais nesses âmbitos. Um primeiro passo para tal avaliação é reunir dados sobre coautorias internacionais e copatentes internacionais, mas tais esforços só evoluirão para averiguação de impacto se retroalimentarem o desenho de uma política que estimule e incentive a cooperação científica e tecnológica em setores-chave para o desenvolvimento regional e nacional (apoiando sinergias já existentes entre os atores dos sistemas de inovação, seja para consolidar tecnologias já existentes, seja para apoiar seu transbordamento para setores vizinhos).

Se, por um lado, há diversos desafios neste processo – como a dispersão das ações de internacionalização da UFSC, a inexistência de uma estratégia e o fato de a SINTER não possuir uma estrutura de carreira que permita atrair e fixar quadros –, por outro lado, o primeiro fator pode ser revertido pela necessidade de articulação interna na universidade para atender aos requisitos do Programa Mais Ciência, Mais Desenvolvimento, que deve substituir o Programa Ciências sem Fronteiras (UFSC, 2017c). Além disso, cumpre destacar que a SINTER tem avançado em articulações com a recém-criada Agência de Inovação da UFSC, que vêm possibilitando a busca por maior equilíbrio na distribuição dos benefícios da cooperação tecnológica.

No entanto, ainda permanece uma carência de dados, memória e lições sobre a cooperação internacional desenvolvida em diversos departamentos da UFSC, em muitos casos desde sua criação. Por essa razão, recomenda-se, como agenda futura de pesquisa aplicada, o levantamento de tais informações, que precisam ser cruzadas com estratégias departamentais específicas que permitam buscar ativamente parceiros internacionais. Note-se que há diversos estudiosos da cooperação, internacionalização e inovação dentro da própria universidade, razão pela qual seria recomendável, não apenas o diálogo entre eles, mas a formação de um grupo interdisciplinar, envolvendo professores, alunos, gestores e funcionários, que gere insumos, baseados em evidências, para a elaboração e atualização periódica de uma estratégia abrangente de relações internacionais para a universidade.

## Referências

ALVES, G. K. et al. **Avaliação da internacionalização da Educação Superior: indicadores e mapeamento de processos**. Paper apresentado no 2º Simpósio Avaliação da Educação Superior. Porto Alegre, 2016.

CARIO, S. et al. **Avaliação da interação universidade-empresa em Santa Catarina por intensidade tecnológica**. Revista de Economia, v. 37, n. 4, p. 239-278, 2011.

EMC/UFSC. **Departamento de Engenharia Mecânica da Universidade Federal de Santa Catarina: história e contribuições 1962-2008**. Florianópolis: EMC/UFSC, 2008.

ENDEAVOR. **ICE 2016: como anda o empreendedorismo nas cidades do Brasil**. 2016. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/indice-cidades-empendedoras-2016/>> Acesso em: 06 Mai 2017.

ETZKOWITZ, H. **Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations**. Social science information, v. 42, n. 3, p. 293-337, 2003.

FOLHA DE S. PAULO. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). **Ranking Universitário Folha, 2016**. Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2016/perfil/universidade-federal-de-santa-catarina-ufsc-585.shtml>> Acesso em: 02 Abr 2017.

FREEMAN, C. **Continental, national and sub-national innovation systems – complementarity and economic growth**. Research Policy, v. 31, p. 191-211, 2002.

GREEN, M. **Measuring and assessing internationalization**. NAFSA, 2012.

INOVAÇÃO. **MCTI e revista Inovação mapeiam as dez cidades mais inovadoras do país**. 2015. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/destaque/mcti-e-revista-inovacao-mapeiam-as-dez-cidades-mais-inovadoras-do-pais/>>. Acesso em: 02 Fev 2017.

LAUS, S. **A internacionalização da educação superior: um estudo de caso da Universidade Federal de Santa Catarina**. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia: Escola de Administração, 2012.

LEITE, I.; KUSS, L. **Cooperação internacional e Sul-Sul em ciência, tecnologia e inovação: o caso da Plataforma de Projetos Brasil-Moçambique**. Paper apresentado no 3º Seminário de Relações Internacionais Graduação e Pós-Graduação da ABRI. Florianópolis, 2016.

LUNDEVALL, B. (Ed.). **National Systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning**. Londres: Pinter, 1992.

SANTA CATARINA. **Política Catarinense de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Documento aprovado pelo CONCITI. 2ª ed, 2010.

SINTER/UFSC. **Equipe e Contatos**. Disponível em: <<http://sinter.ufsc.br/contato-2/>> Acesso em: 06 Jun 2017a.

**Instituições Conveniadas**. Disponível em: <<http://sinter.ufsc.br/instituicoes-conveniadas/>> Acesso em: 06 Jun 2017b.

SKOLNIKOFF, E. **The elusive transformation: Science, technology, and the evolution of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

UFSC. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010 a 2014**. Florianópolis: UFSC, 2010.

UFSC. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015 a 2019**. Florianópolis: UFSC, 2015.

UFSC. **Programa que substitui Ciência sem Fronteiras deve promover internacionalização das universidades**. Notícias UFSC, 2017. Disponível em: <<http://noticias.ufsc.br/2017/04/programa-que-substitui-ciencia-sem-fronteiras-devera-promover-internacionalizacao-das-universidades/>> Acesso em: 31 Mai 2017.

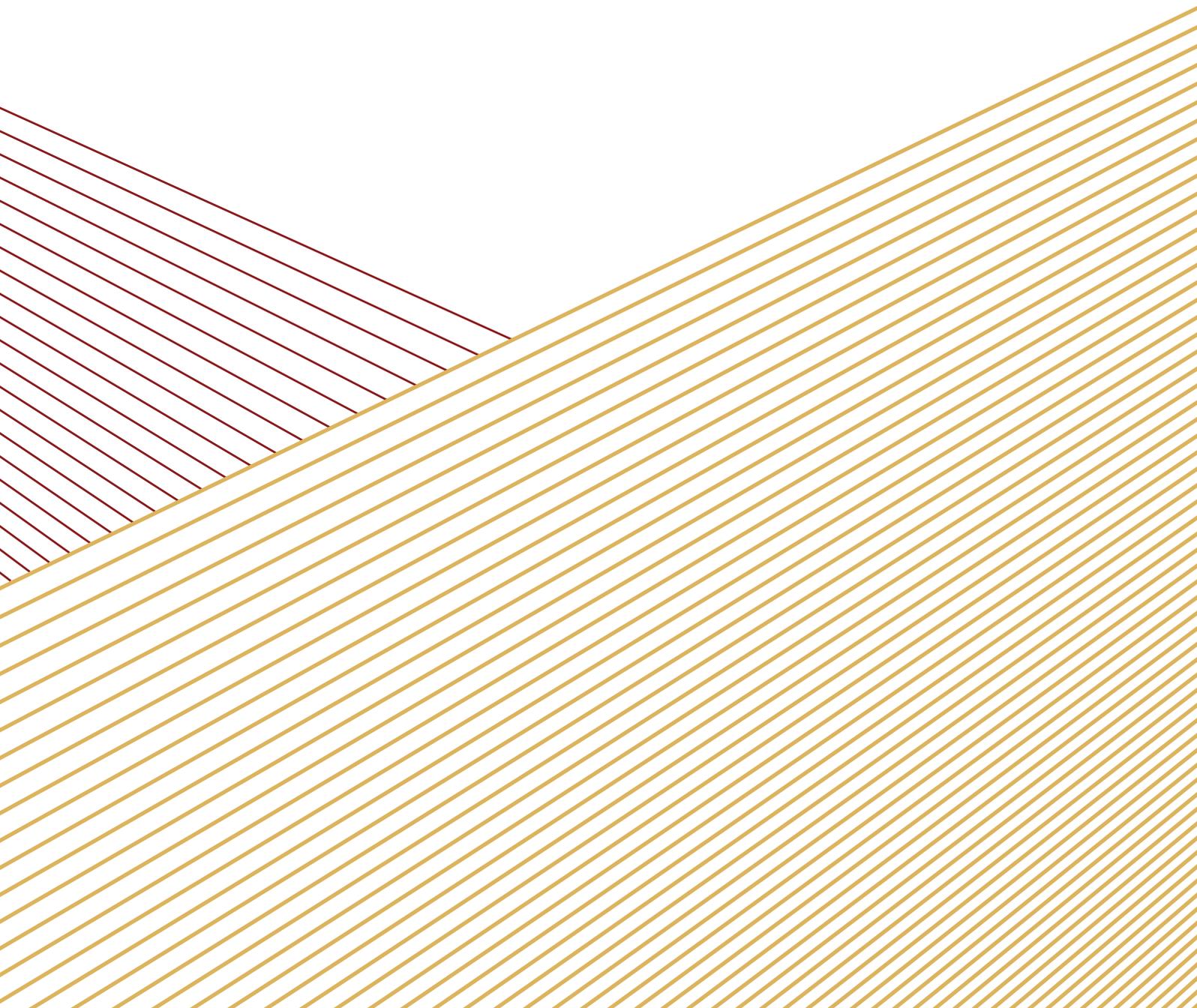
VALOR ECONÔMICO. **Inovação Brasil: as 100 empresas mais inovadoras**. Rio de Janeiro, 2015.

WAGNER C. **The New Invisible College: Science for Development**. Washington: Brookings Press, 2008.

Bloco 3

---

# Cooperação Sul-Sul



# Avaliando a Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil: Reflexões de uma prática em construção

Melissa Pomeroy e Laura Trajber Waisbich <sup>68</sup>

Há, no Brasil e em outros países em desenvolvimento, uma crescente demanda pelo fortalecimento das práticas de monitoramento e avaliação (M&A) da cooperação Sul-Sul (CSS), visando apoiar aprendizados, aprimoramento das iniciativas e prestação de contas domésticas e entre pares (Pomeroy et al 2017). Tal demanda por mais esforços de M&A tem origem não apenas nos atores sociais que acompanham a agenda da cooperação, mas também nas próprias agências cooperantes, que identificam necessidade de maior conhecimento sobre os efeitos de suas práticas e buscam evidências para auxiliar na tomada de decisão.

Neste contexto, um consenso emergente no campo do M&A da CSS aponta para a importância de considerar as especificidades – e, ao mesmo tempo, a diversidade – da CSS como balizador destes esforços. Dentre todas as modalidades de CSS existentes, e sem desconsiderar o hibridismo característico da CSS (Leite et al 2014; Waisbich et al 2017), tem se avançado sobretudo na discussão sobre o que e como avaliar a cooperação técnica Sul-Sul (CTSS), atentando para como os princípios da própria CSS, operacionalizados durante a implementação do ciclo das iniciativas, apoiam a consecução de resultados de desenvolvimento para todos os parceiros (BPC, ASUL, ABC 2017) e para a natureza das mudanças fomentadas pelas estratégias de CSST utilizadas (Pomeroy et al 2017).

Esses debates, que congregam cooperantes Sul-Sul e suas comunidades epistêmicas, buscam criar – e não replicar – marcos e fórmulas que, assim como a própria prática de CSS, se diferencie da agenda tradicional de eficácia da ajuda, cuja recente tendência de “Value for Money” levanta questões importantes. Entre elas, (i) quem tem poder para definir o que é econômico, eficiente e eficaz; (ii) o risco que a alocação de recursos seja majoritariamente regida por critérios avessos ao risco (o que marginalizaria contextos mais frágeis) e que priorizem resultados tangíveis de curto-prazo, que não condizem nem com a natureza nem com os tempos de processos de mudanças sociais e econômicas (Jackson, 2012). Ainda, no atual marco da Agenda 2030, consolidar um corpo de evidências sobre a CSS – por meio de avaliações – pode apoiar um debate mais aderente sobre os indicadores de monitoramento do ODS 17 se contrapondo às abordagens atuais, que priorizam a monetarização das contribuições da CSS (Esteves 2017).

Grande parte dos esforços de CTSS tem sido feita sob o marco do “desenvolvimento de capacidades”, amparada por contínuos consensos intergovernamentais, como o Plano de Ação de Buenos Aires (1978) e a Declaração de Nairóbi (2009). Entretanto, parceiros do Sul enfrentam importantes

<sup>68</sup> Agradecemos a Bianca Suyama pela leitura atenta e contribuições. Algumas das ideias desenvolvidas nesse capítulo foram exploradas com mais profundidade em Pomeroy et al, 2017 e BPC, ASUL, ABC, 2017. Melissa Pomeroy é Coordenadora de Programas e Laura Trajber Waisbich, Pesquisadora Associada da Articulação Sul.

desafios relacionados ao M&A da cooperação prestada. Por um lado, a falta de um marco conceitual comum para a CSS evidencia a importância de avançar na agenda de M&A a partir da diversidade de modelos de CSS promovidos pelos diferentes países e regiões. Por outro, a inexistência de uma prática sistemática de M&A da CTSS resulta em um panorama marcado pela falta de informações e evidências fiáveis sobre a contribuição da CTSS para o desenvolvimento (Beisharati et al 2015).

A CTSS brasileira não foge a essa regra. As iniciativas brasileiras têm como foco o intercâmbio horizontal de conhecimentos com vistas a apoiar processos de fortalecimento de capacidades das instituições e dos setores considerados chave para a gestão de políticas públicas e para o processo de desenvolvimento dos países parceiros (Brasil 2013). Apesar do crescente reconhecimento dos parceiros e da comunidade internacional sobre o caráter inovador da CTSS brasileira, assim como sua contribuição ao desenvolvimento internacional, apenas recentemente o debate sobre M&A começa a ganhar prioridade<sup>69</sup> e importantes desafios ainda precisam ser enfrentados. Estudo empírico recente identificou, entre outros, que: (i) as práticas de M&A costumam ter como foco a prestação de contas entre parceiros e para órgãos de controle, com ênfase nas atividades e produtos em detrimento dos resultados alcançados; (ii) existem concepções heterogêneas sobre os objetivos e objetos de avaliação entre as diferentes instituições envolvidas na CTSS brasileira; (iii) os altos custos das avaliações e de sistemas de M&A representam obstáculos para a consolidação do M&A da cooperação (Souza et al 2016).

Buscamos, nesse artigo, contribuir com este crescente debate sobre o M&A da CSS brasileira, a partir de exemplos concretos de avaliações independentes de iniciativas da CTSS brasileira. As reflexões traçadas a seguir são fruto dos aprendizados de duas avaliações externas realizadas entre 2015 e 2017: (i) a Avaliação do projeto, coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação, “Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4” (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali), em 2015; e (ii) a Avaliação de impacto das atividades e elaboração do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Centro de Excelência contra a Fome (2011-2016), uma parceria entre o Governo Brasileiro e Programa Mundial de Alimentos<sup>70</sup>. Esta última conduzida em 2016 e 2017.

## Avaliando o desenvolvimento de capacidades na CTSS

Ainda não existe um corpo de conhecimento prático consolidado sobre o M&A de iniciativas de cooperação internacional focadas no fortalecimento de capacidades para ser aplicado em distintos contextos e iniciativas. Considerando o caráter multidimensional<sup>71</sup> das capacidades, existem desafios importantes em como avaliar se, efetivamente, as estratégias de apoio escolhidas se traduzem em avanços mensuráveis no sentido de gerar inovações e impactos. Ainda que, progressivamente, agências internacionais tenham avançado em proporcionar marcos de análises para as diversas dimensões das capacidades e sua relação com processos de desenvolvimento, estes costumam ser mais genéricos e necessitam de cuidadosa adaptação para cada iniciativa, considerando suas particularidades contextuais

<sup>69</sup> Ver mais em: BPC, ASUL, ABC (2017)

<sup>70</sup> Ambas conduzida pelo Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL), sendo que a primeira avaliação foi em parceria com a PLAN Políticas Públicas, e a segunda com a MOVE Avaliação e Estratégia em Desenvolvimento Social.

<sup>71</sup> Existe relativo consenso sobre o caráter imbricado de capacidades a diferentes níveis, que costumam ser conceitualizados como (i) individuais, (ii) organizacionais, (iii) interinstitucionais e (iv) sociais/ ambiente favorável. Para uma sistematização das dimensões mais comuns no campo da cooperação internacional, ver Pearson 2011.

e setoriais, seus objetivos e suas estratégias de implementação<sup>72</sup>. Em suma, como toda avaliação, não existe uma fórmula única para avaliar desenvolvimento de capacidades.

Partindo desta constatação, em ambas as avaliações apresentadas aqui, buscou-se construir um marco avaliativo específico para cada iniciativa de CTSS que combinasse análises e julgamentos de três ordens: critérios de desempenho (eficácia, eficiência, performance e sustentabilidade); resultados em termos de desenvolvimento de capacidades; e princípios da CSS. O marco avaliativo e a abordagem metodológica para cada avaliação diferiu substantivamente, respondendo principalmente a dois conjuntos de fatores: (i) a natureza da iniciativa (ser um projeto ou uma relação contínua de apoio multidimensional, ser no setor agrícola ou no setor de segurança alimentar e nutricional, quantos e quais tipos de parceiros envolvidos em cada iniciativa); (ii) as condições e insumos para avaliação (recursos humanos e financeiros disponíveis, informações disponíveis para coleta e análise e a existência de reflexões e marcos prévios acordados para avaliações, grau de participação da instituição cooperante na avaliação externa).

No caso da avaliação do Cotton-4, o marco avaliativo para o fortalecimento de capacidades se centrou em verificar em que medida a transferência de tecnologias para pesquisa adaptativa nas áreas de melhoramento genético; solos, nutrição e plantio direto; e manejo integrado de pragas haviam sido assimiladas pelos parceiros, tanto no nível mais básico (operacional) como a possibilidade de adaptar as tecnologias ao contexto local e expandir seu uso ou desenvolver novas soluções sem apoios externos. No caso do Centro de Excelência, por sua vez, a avaliação centrou-se no apoio do Centro ao desenvolvimento de capacidades organizacionais e interinstitucionais dos governos parceiros e à inovação de iniciativas nacionais de alimentação escolar, incluindo maior conhecimento prático sobre diferentes instrumentos de políticas públicas intersetoriais na área de segurança alimentar e nutricional, criação de marcos legais e institucionais e o fortalecimento da capacidade de articulação e coordenação dos órgãos públicos nacionais responsáveis por programas de alimentação escolar.

Em ambas, os princípios da CSS foram operacionalizados de maneira transversal, buscando entender se e como esses princípios contribuíram para o estabelecimento de processos de intercâmbios mais pertinentes sob o prisma técnico e político, para a participação efetiva dos parceiros, para ajustes negociados entre as partes, assim como para maior apropriação, sustentabilidade e escala dos resultados alcançados conjuntamente. Importante salientar que não se tratou de considerar os princípios da CSS como indicadores ex-ante de sucesso das iniciativas. Ou seja, ao agregar dimensões avaliativas aderentes aos aspectos particulares da CSS, não se buscou verificar simplesmente se os princípios foram ou não aplicados, mas sim em que medida tais princípios facilitam a consecução dos objetivos almejados no marco de uma parceria Sul-Sul para o desenvolvimento.

Além disso, a especificidade de cada uma das iniciativas - no que diz respeito aos insumos existentes para a avaliação - também foi determinante das abordagens metodológicas desenhadas. Por um lado, o Cotton-4 é um projeto com atividades e resultados específicos previamente determinados em um único marco lógico acordado entre as partes. Nesse sentido, o marco de avaliação proposto buscou verificar o desempenho do projeto e o alcance dos resultados acordados e também operacionalizou dimensões avaliativas que abordassem a especificidade de uma iniciativa de CSS e dessem conta de analisar os resultados em termos de desenvolvimento de capacidades.

---

72 Para exemplos, ver: SIMISTER, SMITH 2010; UNDP 2010; WB, 2012

Por outro lado, no caso do Centro de Excelência, a avaliação portava sobre os cinco primeiros anos de uma iniciativa inovadora e multicêntrica<sup>73</sup>, sem resultados específicos previamente determinados. Não obstante, era claro que as estratégias de fortalecimento de capacidades empregadas pelo Centro dialogavam claramente com premissas bem fundamentadas sobre os processos de mudanças que estas visavam apoiar. Tal cenário nos levou à proposição de uma abordagem de Teoria de Mudança (TM) e uma Matriz de Avaliação com rubricas avaliativas, capazes de articular os critérios de avaliação de maneira transparente em diálogo com a lógica da TM. Ambos instrumentos de avaliação foram construídos de maneira participativa e dialogada<sup>74</sup>.

Para concluir essa seção, de maneira a dialogar com os desafios mais teóricos do campo, destacamos como aprendizados a importância de cooperantes e avaliadores: (i) aprofundarem seu entendimento sobre as mudanças esperadas nas dimensões das capacidades apoiadas pelas iniciativas; (ii) seguirem discutindo o significado de avaliar resultados<sup>75</sup> apoiados pelas iniciativas de cooperação, diferenciando o que pode ser atribuído à CSS e o que deve ser objeto de avaliações de políticas públicas setoriais nos países parceiros; (iii) considerarem a aprendizagem – em seus múltiplos níveis – como elemento norteador de estratégias de M&A.

## Capacidades para avaliação: desafios e perspectivas promissoras

É justamente por considerar a aprendizagem como elemento norteador dos processos avaliativos que trabalharemos, a seguir, com o revés da moeda, aqui entendido como as capacidades para avaliação da CSS. Argumentamos que, ao lado dos desafios para avaliar iniciativas de CSS que vigoram hoje no Brasil, existem também avenidas promissoras a serem exploradas.

Sob essa lente, uma primeira dimensão diz respeito aos sistemas de M&A existentes nas instituições cooperantes. Em ambas as avaliações aqui discutidas, a inexistência de linhas de base e de informações relevantes e sistematizadas foram fatores desafiadores para a avaliação externa. Além disso, um desafio adicional para a construção de linhas de base e produção de informação diz respeito à própria flexibilidade das iniciativas da CTSS brasileira. No caso do Cotton 4, por exemplo, o marco lógico foi reformulado, no âmbito do Comitê de Acompanhamento de Projeto, acomodando novos resultados e indicadores, para além daqueles previstos no projeto inicial. Tais desafios apontam para a necessidade de fortalecer capacidades para avaliação no âmbito da gestão da CTSS, para que o M&A seja pensado estrategicamente, no início e ao longo da implementação, garantindo a avaliabilidade das iniciativas.

Uma segunda dimensão vital é a dos recursos para avaliação. No caso do Cotton-4, havia orçamento previsto para visitas aos quatro países parceiros. Isso permitiu entrevistas com um amplo leque de atores de diferentes perfis, incluindo gestores do projeto, representantes governamentais, funcionários, pesquisadores e extensionistas dos institutos de pesquisa parceiros do projeto, produtores rurais

73 O Centro de Excelência presta apoio continuado a cerca de 30 países da África e Ásia, que apresentam diferentes situações no que diz respeito ao formato de suas políticas/ programas ou iniciativas de alimentação escolar. Além disso, investe em estratégias de disseminação de conhecimento que alcançam um número ainda maior de países.

74 Tal processo incluiu a construção da Teoria de Mudança: uma oficina inicial com a equipe do Centro de Excelência, duas oficinas com parceiros, e entrevistas com parceiros para aprofundar o entendimento sobre as estratégias de apoio do Centro, e validação final por parte da equipe do Centro de Excelência. A Matriz de avaliação, por sua vez, foi objeto de debate em oficina com equipe do Centro de Excelência e rodadas de validação por meios de comunicação online.

75 Para uma discussão aprofundada sobre o significado de avaliar resultados da cooperação Sul-Sul, ver BPC, ASUL, ABC 2017, páginas 27 e 28.

que participaram das atividades formação, outras instituições relevantes para a cadeia do algodão em cada país parceiro que não participaram diretamente do projeto. A abrangência do trabalho de campo permitiu coletar informações detalhadas sobre logros e desafios do projeto como um todo, mas também das especificidades de cada um dos países parceiros, considerando inclusive análises contra factuais, a partir de olhares externos ao projeto.

No caso do Centro, os recursos não permitiram realizar pesquisa de campo nos países parceiros. A opção foi então por uma estratégica metodológica que permitisse gerar uma visão de conjunto, um agregado dos resultados no conjunto de países parceiros. Dentre os métodos selecionados, uma primeira opção foi pelo uso de um questionário a ser respondido pelas equipes envolvidas nas iniciativas de alimentação escolar em cada país parceiro. Tal questionário foi construído com o intuito de disparar processos de debate e reflexão entre os atores, sobre os avanços de suas políticas e em suas capacidades, assim como sobre a contribuição do Centro para tais avanços. Além do questionário, foram realizadas entrevistas em eventos internacionais promovidos e/ou apoiados pelo Centro. A seleção dos(as) entrevistados(as) buscou combinar critérios que respeitassem a diversidade dos interlocutores diretamente envolvidos nas atividades do Centro de Excelência. Foram entrevistadas(os) representantes de parceiros institucionais do Centro<sup>76</sup> e atores governamentais políticos e técnicos de cerca de um terço dos países parceiros. Tal seleção buscou combinar critérios como a longevidade da relação com o Centro de Excelência, o tipo de atividades desenvolvidas no marco da parceria; representatividade geográfica e percepção de resultados alcançados pela parceria. Consequentemente, foi possível obter uma visão mais ampla dos resultados e desafios mais significativos do Centro de Excelência, assim como explorar as diversas estratégias de apoio ao desenvolvimento de capacidades empregadas pelo Centro. Entretanto, devido ao grande número de países parceiros, não foi possível aprofundar nas especificidades contextuais de cada parceiro ou incorporar visões de atores menos diretamente envolvidos na parceria.

Por fim, no âmbito dos próprios avaliadores externos, uma dimensão igualmente necessária é a expertise. Nos dois casos, a consultoria externa precisou combinar organizações com saberes específicos e complementares: o de avaliação de políticas públicas e o conhecimento sobre a CSS brasileira. Além disso a equipe de avaliadores congregou o conhecimento técnico específico em diálogo com a iniciativa avaliada. No caso do Cotton-4, o conhecimento técnico setorial em agronomia e, no caso do Centro de Excelência, conhecimentos das políticas sociais brasileiras que hoje são compartilhadas com outros países.

No entanto, para além destes desafios, estas duas avaliações apontam para perspectivas promissoras no campo do M&A da CSS brasileira. O Cotton 4 foi o primeiro projeto de grande envergadura da ABC (considerando-se o número de países envolvidos e a duração) e contratou a primeira avaliação externa da cooperação brasileira em agricultura. A avaliação do Centro de Excelência, por sua vez, lançou luzes sobre novas questões relacionadas a natureza trilateral da iniciativa. Ainda no diálogo com o Centro, também validou-se a importância do M&A e da gestão da informação, aportando ferramentas e aprendizagens concretas já antes identificadas pela equipe do Centro, como a necessidade de construir e implementar uma estratégia de M&E. Em ambas, buscou-se uma abordagem que permitisse um alto nível de participação dos parceiros. Tal abordagem, incentivada pelas instituições contratantes, contribuiu para que as avaliações incorporassem a perspectiva dos parceiros, inclusive para a formulação dos critérios para o julgamento sobre a eficácia das iniciativas<sup>77</sup>.

76 Tais como o Programa Mundial de Alimentos, a Agência Brasileira de Cooperação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Brasil, o Ministério para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, a Fundação Global Child Nutrition, entre outros.

77 Para a conceitualização da ABC sobre eficácia ver ABC, 2013: 113.

Igualmente promissor tem sido o uso dos resultados da avaliação. Em consonância com o espírito de aprendizagem, que permeou estes esforços, na avaliação do Cotton-4, os resultados foram apresentados a todos os parceiros e informou a elaboração da segunda fase do projeto. No caso do Centro de Excelência, apesar de ainda ser cedo para listar os usos, houve, ao longo do processo, um reconhecimento por parte dos gestores do Centro da necessidade de dar publicidade ao relatório e de disseminá-lo amplamente, aproveitando a avaliação para fazer conversas estratégicas com parceiros.

## Considerações finais

Concluimos este artigo enfatizando alguns pontos importantes acerca do papel que esforços de M&A podem ter no fortalecimento do campo da CTSS no Brasil e internacionalmente.

Nesse artigo, abordamos dois exemplos de iniciativas emblemáticas que contaram com avaliações externas de maior porte. Vale destacar, no entanto, que o portfólio de iniciativas da CTSS brasileira é mais amplo e diverso e exige, portanto, uma variedade de abordagens de avaliação. Tais abordagens devem responder adequadamente à natureza de cada iniciativa, os objetivos específicos de cada avaliação e recursos e capacidades disponíveis. Assim, apontamos para a importância de um investimento contínuo e estratégico na consolidação de uma cultura de M&A entre as agências envolvidas na CTSS. Tal processo de consolidação, cujos resultados são de médio e longo-prazo, beneficia-se do diálogo e concertação junto a outros parceiros do Sul, assim como dos aprendizados de M&A da cooperação tradicional.

A transparência e publicização dos resultados das avaliações conduzidas, ao evidenciar a contribuição brasileira ao desenvolvimento nacional e dos parceiros e prestar contas para o público doméstico, contribuem para a credibilidade de iniciativas exitosas e para o fortalecimento de bases de apoio domésticas. Tais evidências, aprendizados e debates são essenciais para informar a construção de uma política brasileira de cooperação e um marco regulatório adequado para a mesma.

Tais práticas são também importantes para apoiar a participação do País na agenda de desenvolvimento internacional, pois trazem evidências importantes da prática brasileira no campo. Nesse sentido, um corpo consolidado de evidências e aprendizados sobre os vetores diferenciais da CSS e sua contribuição para a autonomia igualitária dos países em desenvolvimento tem grande potencial de informar práticas mais horizontais e efetivas de cooperação internacional.

## Referências

BRASIL; Ministério das Relações Exteriores. **Agência Brasileira de Cooperação: Manual de gestão de cooperação técnica sul-sul**. 1ª ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013.

BEISHARATI, N. A. et al. **Developing a conceptual framework for South-South cooperation: Working document**. Network of Southern Think Tanks, 2015.

BRICS POLICY CENTER; CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL; Agência Brasileira de Cooperação. **Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da cooperação sul-sul**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2017.

- ESTEVEES, P. **Agora somos todos países em desenvolvimento? A Cooperação Sul-Sul e os ODS.** Genebra: International Centre for Trade and Sustainable Development, Pontes, v. 13, n. 2, 2017.
- JACKSON, P. **Value for money and international development: deconstructing myths to promote a more constructive discussion.** OECD, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>>. Acesso em: Maio 2017.
- LEITE, I. C. et al. **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the state of the debate.** Sussex: Institute of Development Studies, 2014.
- PEARSON, J. **Learning Package on Capacity Development.** LenCD - Learning Network on Capacity Development, 2011.
- POMEROY, M. et al. **Construindo uma agenda para o monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento.** Reflexões a partir do caso brasileiro. São Paulo: Articulação Sul, 2017.
- SIMISTER, N.; SMITH, R. **Monitoring and Evaluating Capacity Building: is it really that difficult.** International NGO Training and Research Centre. Praxis Paper, 23. INTRAC, 2010.
- SOUZA, A. et al. **Monitoring and evaluation mechanisms for South-South and triangular development cooperation: lessons from Brazil for the 2030 Development Agenda.** UNDP, 2016.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Measuring Capacity.** New York: United Nations Development Programme, 2010.
- WAISIBICH, L. T. et al. **Aprimorando o monitoramento e a mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul do Brasil: Rumo a uma metodologia participativa, pública e inclusiva.** São Paulo: Articulação Sul, 2017.
- THE WORLD BANK. **Guide to Evaluating Capacity Development Results.** Washington: World Bank, 2012.

# Contribuições do Ciclo de Projeto para o Desenho do Marco Avaliativo de uma Iniciativa de Cooperação Sul-Sul de Arranjo Triangular<sup>78</sup>

Juliana Dei Svaldi Rossetto<sup>79</sup>

## Introdução

A cooperação Sul-Sul entre países em desenvolvimento e organizações internacionais, que ganha novo impulso no contexto do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17<sup>80</sup>, possui uma série de características distintas. O potencial aumento do impacto dos projetos é comumente apontado como uma das principais vantagens deste tipo de parceria triangular, resultante de uma combinação de aportes técnicos, humanos, materiais e financeiros das três partes. No entanto, esta modalidade desafia abordagens tradicionais de gestão com uma arquitetura de governança complexa, múltiplos procedimentos operacionais e consideráveis custos transacionais (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2015; Lawson, 2009). Nesse cenário, este artigo analisa a experiência do Projeto Regional “Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” (doravante referido como *Projeto*), ao modelar seu próprio ciclo de projeto para alcançar convergência funcional entre os princípios da cooperação Sul-Sul e os mecanismos programáticos e gerenciais adotados por agências das Nações Unidas. Este mesmo exercício rendeu insumos para o desenho de avaliações dessa modalidade de cooperação.

Em curso desde 2013, o Projeto vem sendo desenvolvido pelo governo do Brasil e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). A iniciativa regional engloba seis projetos-país de “cooperação trilateral”<sup>81</sup> com a Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru. Sob esse arranjo, uma miríade de organizações de pesquisa agrícola e extensão rural, associações de agricultores, ministérios de agricultura e agências de cooperação internacional compartilham *know-how* e tecnologia. A FAO oferece recursos técnicos, facilita o intercâmbio e implementa as ati-

78 Versão inicial: 14 de outubro de 2017, versão em português atualizada em 05 julho de 2018. As opiniões e conclusões apresentadas aqui não refletem a posição de nenhum governo e/ou instituição. O conteúdo deste artigo se baseia na experiência da autora como consultora do projeto em questão, além de apresentações e publicações originais de sua autoria sobre os temas em pauta. Os dados e informações foram coletados em fontes disponíveis publicamente.

79 Especialista em Políticas Públicas e Cooperação para o Desenvolvimento.

80 Especialmente em relação ao ODS 17.6, que estabelece “Melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul triangular e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimento sob termos mutuamente acordados, incluindo por meio de melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no âmbito das Nações Unidas (...)” (*United Nations General Assembly, Resolution A/RES/70/1*).

81 O Governo brasileiro adota o termo ‘trilateral’ para parcerias de cooperação Sul-Sul entre dois ou mais países em desenvolvimento e um terceiro parceiro, seja este uma organização internacional, um doador tradicional ou um terceiro país em desenvolvimento (ABC/MRE, 2013, p. 14).

vidades no terreno em conjunto com os países em desenvolvimento parceiros. O Projeto é financiado pelo Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), criado em 2010 para administrar os fundos recebidos do governo americano como forma de compensação decorrente de um contencioso na Organização Mundial do Comércio (WTO, 2010). Parte desses recursos são aplicados em projetos de cooperação Sul-Sul sob normas específicas.

Na América do Sul, o setor algodoeiro tem grande significado tradicional e histórico. Hoje, porém, ele enfrenta desafios de produtividade, rendimento e sustentabilidade ambiental (FAO, 2017). As consequências disso têm implicações sociais e econômicas para pequenos e grandes produtores (FAO e ABC/MRE, 2017) e representam oportunidades perdidas em comércio e geração de emprego e renda em zonas rurais. Para lidar com tais limitações, os projetos-país desenvolvem capacidades em três dimensões – individual, organizacional e interinstitucional – com uma perspectiva ampla e abrangente dos problemas enfrentados ao longo da cadeia de valor do algodão (FAO e ABC/MRE, 2017).

Com vistas a aumentar a competitividade do setor algodoeiro dos países parceiros, o Projeto apoia o desenho de políticas de desenvolvimento rural e agrícola focadas no aprimoramento da qualidade do algodão, sustentabilidade, capacidade produtivas e no acesso de agricultores a serviços públicos relacionados. Também fomenta o diálogo setorial e a integração entre os setores produtivo, têxtil e de vestuário. No campo, o Projeto promove inovações tecnológicas em produção algodoeira sustentável por meio de transferência e adaptação de tecnologia com aplicação de conhecimento e qualificação de práticas locais. Para disseminar inovações, quadros técnicos das agências parceiras participam de programas de treinamento e missões técnicas internacionais. Com a metodologia de dias de campo – baseada na aprendizagem prática e na troca de experiências –, agricultores discutem, adaptam e testam soluções apropriadas aos seus sistemas produtivos (FAO e ABC/MRE, 2017; FAO, 2016). As capacidades em gestão e cooperativismo de associações de produtores são aprimoradas por meio de cursos.

## Combinando práticas de gestão à luz dos princípios da cooperação Sul-Sul

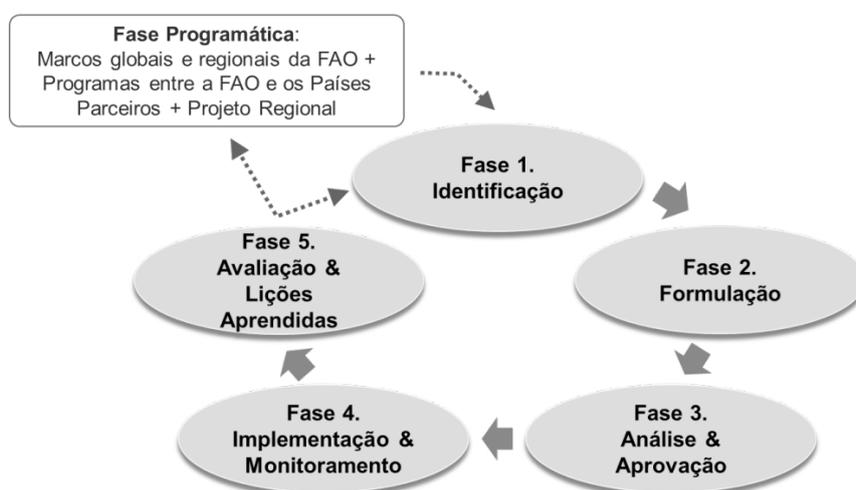
O Projeto adere a princípios da cooperação Sul-Sul (FAO e ABC/MRE, 2017) como dispostos no Documento Final de Nairóbi 2009. Esta resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas menciona princípios de natureza eminentemente política, como a solidariedade, o respeito à soberania, a não interferência em assuntos internos dos países e a ausência de condicionalidades (United Nations General Assembly, 2010). Alguns desses e outros elementos do Documento são particularmente relevantes para a cooperação Sul-Sul também na sua dimensão operacional: igualdade (aqui referida como ‘horizontalidade’), participação de múltiplas partes interessadas nos processos de parceria, apropriação nacional, benefícios mútuos e alinhamento a prioridades de desenvolvimento nacional e objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente. Ademais, o desenvolvimento de capacidades e o intercâmbio de conhecimento são reconhecidos como os principais mecanismos de implementação dessa modalidade.

Em vista da multiplicidade de atores cooperantes, a partir da implantação do Projeto, os parceiros perceberam que os projetos-país demandariam um amplo diálogo para que acordos fossem estabelecidos trilateralmente sobre como trabalhar em conjunto sob um marco de cooperação Sul-Sul: acordar e alinhar objetivos; coordenar-se participativamente; monitorar e prestar contas mutuamente

e, ainda, mensurar os benefícios gerados pela ação coletiva. Assim, o Projeto exigiu das contrapartes um esforço para aclarar, harmonizar e inovar em relação a ferramentas de gestão.

Para chegar a um entendimento comum sobre como as parcerias de arranjo triangular funcionariam neste caso, apostou-se no ciclo de projeto como uma ferramenta flexível e adaptável. Os princípios da cooperação Sul-Sul foram utilizados para mapear as decisões-chave, além dos momentos e critérios pelos quais seriam tomadas. Também foram determinados procedimentos, tarefas e responsabilidades para cada fase da vida dos projetos-país (FAO e ABC/MRE, 2017). Daí a relevância e a utilidade desse instrumento em aprimorar fluxos de comunicação e informação, a eficiência operacional e a coordenação da cooperação (European Commission, 2004). O ciclo de projeto-país decorrente desse exercício (Figura 3) possui cinco estágios: identificação da ideia de projeto e análises preliminares; planejamento e formulação do documento de projeto; análise e aprovação da proposta; implementação e monitoramento das atividades; e avaliação e disseminação de lições aprendidas (FAO e ABC/MRE, 2017).

**Figura 3: O Ciclo de Projeto de Cooperação Sul-Sul Trilateral Brasil-FAO**



Fonte: Adaptado de ABC/MRE (2013), UNICEF (2015) e FAO (2017).

O ciclo de projeto harmonizado funciona como um denominador comum que abarca e compatibiliza as práticas de gestão da cooperação internacional empregados pelas contrapartes por meio de uma metodologia única e mutuamente acordada. Como mostra a Figura 4 abaixo, de um lado, estão a Abordagem Baseada nos Direitos Humanos (ou *Human Rights-Based Approach*, em inglês) e os enfoques programáticos da equidade de gênero, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento de capacidades e gestão por resultados adotados pela FAO (FAO, 2012). Por outro, está o conjunto de princípios orientadores aplicados pelo Governo brasileiro na gestão da cooperação Sul-Sul (ABC/MRE, 2013). A integração desses referenciais aponta para o desenvolvimento de capacidades *por meio* do intercâmbio de conhecimento como o principal meio de implementação da modalidade.

**Figura 4: Harmonização da Cooperação Sul-Sul e das Abordagens Programáticas da FAO no Ciclo de Projeto**



Fonte: Adaptado de UNICEF, 2015

## Aplicando os princípios da Cooperação Sul-Sul ao ciclo de projeto triangular

Os próximos parágrafos apresentam a análise da autora sobre o processo de aplicação dos princípios e elementos da Cooperação Sul-Sul em cada fase do ciclo de projeto-país de formato triangular. A tabela ao final deste artigo reflete esses alinhamentos e propõe questões avaliativas associadas a cada etapa do ciclo, como se explicará na próxima sessão.

Desde o início, foi fundamental assegurar que cada projeto-país fosse baseado nas necessidades do país parceiro. Na primeira fase do ciclo, a **Fase de Identificação**, a ideia de projeto-país foi alinhada a políticas e programas nacionais relevantes ao setor, além dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Da mesma forma, a estratégia do projeto-país foi articulada com programas bilaterais de cooperação entre a FAO e cada país parceiro (o Brasil e o segundo país cooperante), por um lado, e, por outro, entre o Brasil e o país parceiro.

Na **Fase de Formulação**, cada projeto-país foi desenhado com participação dos múltiplos atores envolvidos (FAO e ABC/MRE, 2017). Primeiramente, as partes interessadas no país beneficiário foram mapeadas, como ministérios, centros de pesquisa agrícola, organizações de produtores e arranjos público-privados do setor e agências de cooperação (ABC, 2013, p. 30). Em seguida, conduziu-se um diagnóstico participativo detalhado das lacunas e capacidades já existentes nas temáticas do projeto (ABC/MRE, 2013; FAO, 2010), que orientou o desenho conjunto da matriz de resultados e alimentou as linhas de base.

Na visão do Projeto, a horizontalidade da cooperação Sul-Sul é concretizada mediante a participação ativa e efetiva das três partes na condução estratégica e implementação técnica dos projetos-país. Essa ideia de implementação técnica conjunta, com responsabilidade compartilhada sobre as atividades do projeto no terreno (FAO e ABC/MRE, 2017), vai de encontro a modelos de cooperação rígidos e verticalizados nos quais ‘provedores’ e ‘recipientes’ assumem papéis ativos e passivos,

respectivamente. Por essa razão, na **Fase de Implementação e Monitoramento**, ao invés de partir de modelagens pré-determinadas, os papéis das organizações cooperantes foram definidos de maneira contextualizada: o IBA, com o aporte de recursos financeiros; a FAO, encarregada da execução administrativa e financeira; as representantes dos governos na esfera internacional e a FAO, como entidades coordenadoras e responsáveis pela implementação técnica; os parceiros do país beneficiário, que mobilizam insumos *in-kind*, estes últimos entendidos como boas práticas, tecnologia, recursos materiais e especialistas e outros aportes do gênero.

Para a tomada conjunta de decisões estratégicas de planejamento e monitoramento do projeto-país em âmbito internacional, estabeleceu-se um comitê diretivo tripartite, composto por representantes da FAO e das entidades parceiras multi-setoriais do Brasil e do país sócio. Nele, a ideia é que todos tenham voz ativa e negociem em igualdade de condições. Um segundo comitê, de caráter técnico e formado inteiramente por entidades executoras do país sócio, encarrega-se da integração e coordenação dos atores nacionais e partes interessadas locais na implementação das atividades no terreno, ao lado do Brasil e da FAO. Este comitê delibera sobre questões do dia-a-dia do projeto-país e funciona como a principal fonte de informação e recomendações técnicas e operacionais para o comitê diretivo. A FAO utiliza seus sistemas de gerenciamento da informação para coletar dados e elabora relatórios periódicos sob um sistema único de monitoramento e relatoria.

A existência de uma estrutura de governança inclusiva e representativa em campo, como neste caso, tem o potencial de garantir que as ações e resultados do projeto-país estejam continuamente alinhados a políticas e programas de desenvolvimento do país sócio, além de servir ao propósito de promover a participação e a apropriação da cooperação. Essas estruturas de governança permitem que as atividades de campo sejam planejadas e executadas com participação direta de atores de ambos os países parceiros. Igualmente, nesta fase do ciclo, métodos de aprendizagem colaborativa e de gestão de conhecimento são empregados para alicerçar o intercâmbio Sul-Sul e assegurar a acessibilidade, a adaptação e a aplicabilidade dos insumos técnicos externos.

Quando o Projeto Regional e os projetos-país alcançarem a **Fase de Avaliação**, as decisões relativas ao “que”, “quando” e “como” avaliar também deverão incorporar e manter coerência com os princípios da cooperação Sul-Sul. Evidências das capacidades desenvolvidas deverão ser coletadas em todas as suas dimensões (*e.g.* habilidades e práticas de agricultores no cultivo do algodão, políticas de fomento da competitividade setorial, inovações nos sistemas de produção), ademais da sua contribuição para a consecução de efeitos de médio e longo prazo. Idealmente, seria realizada uma análise de contribuição<sup>82</sup> do desenvolvimento dessas capacidades na produção de transformações positivas (impacto) nos meios de vida e na superação da pobreza rural no país beneficiário (*e.g.* aumentos de produtividade; acesso a serviços de desenvolvimento rural; incrementos de renda). Em termos gerais, a avaliação de resultados deverá abranger a perspectiva dos parceiros e partes interessadas daquele país.

A avaliação dos projetos-país deverá abordar a operacionalização do marco referencial da cooperação Sul-Sul igualmente por meio de indicadores de horizontalidade e participação de múltiplas partes interessadas. O princípio da apropriação pode ser combinado com indicadores de sustentabilidade para determinar se o projeto logrou envolver os parceiros e partes interessadas nacionais, subnacionais e locais, a ponto de empoderá-los para que assegurem, de maneira autônoma, a continuidade e a ampliação das capacidades após o encerramento do projeto. A manutenção do alinhamento estratégico

82 IFAD (2015), Holzapfel (2014), Leeuw e Vaessen (2009), Mayne (1999) tratam da brecha de atribuição e meios para contorná-la.

das ações a programas e políticas nacionais de desenvolvimento ao longo do ciclo de projeto é outro fator relacionado à apropriação e a sustentabilidade da cooperação.

## Considerações metodológicas para a futura avaliação do Projeto

No momento de publicação deste artigo, o Projeto Regional tinha uma avaliação de meio termo agendada para meados do ano de 2018 e outra avaliação final no encerramento das operações. Contextualmente, na esfera internacional, a necessidade de novas e melhores parcerias para consecução da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável evidencia questões sobre a efetividade da cooperação para o desenvolvimento. No marco do Projeto, a avaliação responde ao imperativo de prestar contas às organizações cooperantes e à sociedade quanto a resultados alcançados e quanto ao uso de recursos públicos. Além disso, a adoção do ciclo de projeto harmonizado baseou-se nas premissas de que asseguraria coerência entre os métodos gerenciais das contrapartes trilaterais e a racionalização de procedimentos e controles. Ademais, em tese, o ciclo teria sido capaz de gerar sinergia entre os vários tipos de insumos ofertados pelos parceiros com a promessa de ampliar o potencial do projeto em acarretar as mudanças almejadas.

No que tange à prestação de contas quanto a resultados (ou “accountability”, no jargão em inglês), tanto a FAO quanto a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) empregam os chamados “modelos baseados em critérios” (ou “criteria-based models”, em inglês). Os critérios de avaliação da ABC são delineados no seu “Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul” e incluem eficácia<sup>83</sup>, eficiência e sustentabilidade (ABC/MRE, 2013, pp. 112-114). Por sua vez, a FAO se orienta pelos critérios de avaliação do United Nations Evaluation Group’s (UNEG): relevância<sup>84</sup>, efetividade, eficiência, impacto e sustentabilidade (FAO, 2015). Ambos os conjuntos de parâmetros são baseados em resultados e enfatizam a “perspectiva dos beneficiários” (ABC/MRE, 2013) e as “necessidades das populações” (FAO, 2015, p. 4) quando se referem aos critérios de eficácia e relevância, respectivamente. Sua utilização permitiria julgar se os projetos-país tiveram êxito em produzir resultados à luz dos indicadores contidos nas suas respectivas matrizes lógicas como em qualquer outra modalidade de cooperação.

O que se diferenciaria, neste caso, seria a necessidade de contar com critérios e indicadores capazes de traduzir os princípios de cooperação Sul-Sul, com destaque para a operacionalização de noções políticas como “solidariedade”, “igualdade”/“horizontalidade”, “apropriação nacional” e “benefício mútuo”, além de transversalizar valores como a “participação de múltiplos atores”. Logo, a avaliação requereria inovações metodológicas, sendo que a primeira seria um trabalho de instrumentalização de conceitos e a definição de um conjunto único de critérios que pudessem ser aplicados sistematicamente e de forma transparente para produzir julgamentos de mérito (Peersman, 2014, p. 01), compatibilizando os que já existem e gerando novos parâmetros de referência.

Outro espaço para inovação estaria em voltar o olhar avaliativo também aos processos que mediam as parcerias. Isso se dá porque as características que diferenciam a cooperação Sul-Sul de outros

83 Para a ABC, a eficácia se refere “à medida em que os efeitos positivos produzidos pelo projeto atenderam ou não às necessidades dos beneficiários em relação ao problema inicial que pautou a cooperação segundo a sua própria perspectiva”. (ABC/MRE, 2013, p. 113).

84 Para a FAO (2015, p. 4), a relevância é mencionada como o alinhamento estratégico a objetivos de desenvolvimento nacionais e internacionais previstos nos acordos de cooperação entre a FAO e os países, incluindo a coerência com a Abordagem Baseada nos Direitos Humanos.

tipos de cooperação, como a Norte-Sul e a bilateral, não residiriam nos resultados de desenvolvimento buscados – dado que são comuns a esforços nacionais e de cooperação internacional –, mas nos processos de gestão, governança e intercâmbio de conhecimento, os quais teriam sido guiados pelos princípios emanados de Nairobi, como se argumentou acima. O propósito adicional da avaliação, nesse sentido, seria o de gerar lições aprendidas e recomendações sobre o funcionamento e a performance do arranjo Sul-Sul triangular.

Além da “accountability” focada na efetividade dos projetos, a avaliação também cumpre uma função de aprendizagem (Scriven, 1991). Nessa linha, não bastaria questionar “se” os resultados de desenvolvimento propostos foram entregues. Haveria, igualmente, que responder perguntas sobre “como” e “por que” os resultados foram (ou não) produzidos. Este âmbito de estudo remete a qualidades das parcerias e dos processos que as permeiam, onde seriam abordados o alinhamento de prioridades e necessidades; os graus de participação; os canais de comunicação e os fluxos de informação; o planejamento e a implementação técnica compartilhada; a tomada de decisões estratégicas e gerenciais, assim como elementos como visão comum, confiança e respeito mútuo. Adicionalmente, a valoração desses aspectos formaria as bases para identificação do valor agregado ou para evidenciar eventuais vantagens comparativas da modalidade Sul-Sul de formato tripartite.

No leque de abordagens metodológicas que favorecem essa finalidade da avaliação, as “theory-based approaches” (Chen, 2012) viabilizam a análise que vai além dos resultados esperados para identificar também possíveis efeitos não intencionais, positivos ou negativos. Complementarmente à avaliação somativa, a avaliação de meio-termo do Projeto e o desenho de programas futuros similares poderiam beneficiar-se da perspectiva formativa ou de “aprimoramento” (Patton, 2005; Scriven, 1991: 168), enfatizando o aprendizado quando “se experimenta algo novo” (Patton, 2005). Avaliações formativas coletam informações para que a equipe do projeto, os beneficiários e os avaliadores “descubram” juntos o que está funcionando bem e o que poderia ter sido feito de outra forma para melhorar o desempenho (Patton, 2005; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004, p. 34). Por vezes conhecida como avaliação de processo (Boulmetis e Dutwin, 2005, p. 47), este tipo de avaliação seria útil no planejamento da segunda fase do Projeto e na validação dos métodos de gestão harmonizados e instâncias de coordenação compartilhada criados por esta parceria para potencial aplicação em outras iniciativas.

Na esteira dessas considerações, pode-se argumentar que o Projeto parece operar sob a hipótese de que o emprego de sistemas comuns aumenta a capacidade dos parceiros em prestar contas mutuamente, o que poderia potencialmente compensar custos transacionais. North define estes últimos como “o custo de mensurar e fazer cumprir acordos” (North, 1990, in Peters e Pierre, 2010, p. 88). Daí deriva, num sentido livre, que os custos transacionais se referem ao estabelecimento de acordos satisfatórios para todas as partes, assim como a assegurar que elas cumpram com os termos acordados, por exemplo, ao tomar medidas tempestivas e alocar recursos em conformidade com aquelas condições. Quando se trata de cooperação internacional, a mensuração de “noções abstratas” como custos transacionais se torna uma tarefa difícil, se não inalcançável (Lawson, 2009). Contudo, uma vez que esses custos aumentam naturalmente com o número de parceiros e afetam o desempenho e a eficiência, a avaliação do Projeto poderia começar com uma análise de suas fontes e efeitos em bases qualitativas.

Em vista disso, a avaliação deve questionar se o Projeto foi eficaz em conciliar diferentes mecanismos de cooperação para o desenvolvimento, eliminando a necessidade de estruturas de monitoramento, prestação de contas e avaliação adicionais. Outras questões pertinentes indagariam sobre as causas de eventuais perdas de desempenho e eficiência e como elas se relacionam aos custos transacio-

nais (*e.g.* procedimentos longos e burocráticos; atrasos na mobilização de recursos “in-kind”; assimetria de informação; percepções de dúvida; processos de coordenação intrincados). Também abordariam a capacidade das instâncias de governança em conduzir a consensos trilaterais, comparariam os custos transacionais aos recursos efetivamente alocados e utilizados na realização dos produtos e na consecução de resultados e, ainda, poderiam comparar o Projeto Regional e os projetos-país a outras iniciativas de cooperação triangular e projetos bilaterais Sul-Sul.

Não caberia aqui apresentar uma matriz avaliativa completa, uma vez que esta deverá, de acordo com o princípio de participação, ser desenvolvida conjuntamente pelos parceiros do projeto. No entanto, da experiência de incorporação dos princípios de cooperação Sul-Sul a cada uma das fases do ciclo de projeto já foi possível destilar algumas questões avaliativas iniciais que poderiam apoiar o desenho de matrizes de avaliação e a modelagem de indicadores desta e de outras parcerias do gênero, especialmente, no que tange a processos. Essas perguntas são propostas na tabela ao final deste artigo.

## Conclusão

O ciclo de projeto retratado aqui foi desenvolvido para prover padrões comuns de gestão os quais convergiriam os procedimentos e mecanismos dos países parceiros e da FAO, por um lado, e com os princípios da cooperação Sul-Sul, por outro. Hoje, o ciclo cumpre as funções de orientar processos, facilitando a coordenação e a atuação de múltiplos atores, promovendo a participação e melhorando fluxos de informação e canais de comunicação para a tomada de decisões compartilhadas. Do mesmo modo, a sua adoção pode ter eliminado a duplicação de tarefas gerenciais e evitado a sobrecarga de estruturas de acompanhamento e prestação de contas, potencialmente reduzindo custos transacionais.

Os sistemas de monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul e de seu desdobramento em cooperação triangular requerem métodos específicos, cujo desenvolvimento ainda demanda esforços internacionais e nacionais, sobretudo quando se busca demonstrar o valor agregado e as vantagens comparativas daquelas modalidades. Os marcos analíticos de avaliação da cooperação Sul-Sul devem ser capazes de instrumentalizar os princípios orientadores que a diferenciam, além de harmonizar e dar coerência a diferentes abordagens de avaliação para responder por resultados de desenvolvimento e pelo desempenho dos processos das parcerias. Dada a importância destas últimas na consecução da Agenda 2030, avanços nessa matéria são de necessidade imediata. Há uma crescente expectativa em fóruns internacionais, em particular, nas Nações Unidas, no que diz respeito a uma demonstração objetiva da contribuição da modalidade Sul-Sul às transformações que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ambicionam.

O ciclo de projeto com características do intercâmbio Sul-Sul proporcionaria, portanto, um meio eficaz para a integração entre a dimensão de prática e a dimensão político-conceitual da cooperação Sul-Sul. Ao operacionalizar os princípios de Nairobi 2009 num caso prático, a aplicação deste instrumento oferece aprendizagens relevantes para o desenho de marcos metodológicos inovadores de avaliação.

**Tabela 2 - Sugestões de Questões Avaliativas Matrizes de Avaliação de Cooperação Sul-Sul e Triangular baseadas no Ciclo de Projeto desenvolvidas para o Projeto “Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul”<sup>85</sup>**

Princípios e Mecanismos de Cooperação Sul-Sul	Sugestões de Questões para Matrizes de Avaliação da Cooperação Sul-Sul e Triangular
<b>Fase do Ciclo de Projeto: Identificação</b>	
<b>Alinhamento a Prioridades Nacionais de Desenvolvimento e Objetivos de Desenvolvimento Acordados Internacionalmente</b>	Houve claro alinhamento da ideia de projeto: (i) com as prioridades, planos e/ou estratégias nacionais de desenvolvimento do país parceiro? (ii) com os marcos programáticos de cooperação do organismo internacional com o país parceiro e com o Brasil? (iii) com objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente (e.g. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável)?
<b>Intercâmbio de Conhecimento / Desenvolvimento de Capacidades / Participação de Múltiplas Partes Interessadas</b>	Os atores e partes interessadas no país parceiro foram identificados em bases inclusivas e participativas? Esse mapeamento alimentou o desenho da estratégia de ação do projeto? Elaborou-se um diagnóstico das lacunas de capacidades e das capacidades já existentes no país parceiro (nas dimensões individual, organizacional e interinstitucional do entorno facilitador)? Este diagnóstico foi conduzido com participação dos parceiros e partes interessadas do país beneficiário (entidades nacionais, subnacionais e locais do setor público e/ou privado e da sociedade civil)? As contribuições “in-kind” dos parceiros externos (aportes técnicos em forma de saberes, experiências, informações, práticas, técnicas, tecnologias e recursos materiais) foram identificadas com base na tripla convergência entre: (i) a sua relevância em relação às lacunas de capacidades do país parceiro? (ii) a sua complementaridade com as capacidades já existentes e por desenvolver no país parceiro?, e (iii) o seu potencial de catalisar a geração de novos conhecimentos?
<b>Fase do Ciclo de Projeto: Formulação</b>	
<b>Horizontalidade / Participação de Múltiplas Partes Interessadas</b>	O desenho do projeto foi realizado conjuntamente (de forma tripartite) e contando com participação ativa e efetiva dos atores do país beneficiário (entidades nacionais, subnacionais e locais do setor público e privado), em especial, em relação ao planejamento estratégico da matriz de resultados e da estratégia de implementação técnica?
<b>Alinhamento a Prioridades Nacionais de Desenvolvimento e Objetivos de Desenvolvimento Acordados Internacionalmente</b>	Verificou-se se os objetivos e resultados esperados do projeto alinham-se claramente a objetivos e/ou programas de desenvolvimento do país parceiro em âmbito nacional, subnacional e/ou local, além de objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente?
<b>Intercâmbio de Conhecimento / Desenvolvimento de Capacidades</b>	A proposta de projeto leva em conta as necessidades de aprendizado e de capacidade nas dimensões individual, organizacional, interinstitucional do entorno facilitador? Na proposta de projeto, verifica-se complementariedade entre: (i) as necessidades de capacidade no país parceiro (capacidades por desenvolver) e os insumos técnicos a ser compartilhados (e.g. conhecimentos, práticas, expertise técnica, tecnologias)? (ii) os resultados esperados (capacidades por desenvolver) e o valor estratégico dos insumos técnicos (contribuições “in kind”) a ser compartilhados? Tais complementariedades refletem-se devidamente na matriz de resultados e na estratégia de ação do projeto?
<b>Fase do Ciclo de Projeto: Análise e Aprovação</b>	
	A análise e a aprovação da proposta de documento de projeto foram baseadas na verificação de respostas positivas às questões propostas para a Fase de Identificação e Formulação?
<b>Fase do Ciclo de Projeto: Implementação e Monitoramento</b>	
<b>Horizontalidade / Participação de Múltiplas Partes Interessadas</b>	As decisões estratégicas, de planejamento e de monitoramento do projeto foram tomadas no âmbito de instâncias de governança compartilhada (e.g. Comitê Diretivo)? As responsabilidades de gestão e de implementação técnica foram efetivamente compartilhadas? O intercâmbio de conhecimento e a implementação técnica no terreno contaram com participação ativa de atores nacionais/subnacionais/locais do setor público e/ou privado e da sociedade civil? Os parceiros e partes interessadas locais do país beneficiário participaram ativamente na orientação e decisões técnicas do projeto, por exemplo, no âmbito de um comitê técnico nacional?
<b>Intercâmbio de Conhecimento / Desenvolvimento de Capacidades / Apropriação Nacional</b>	As contribuições técnicas “in-kind” compartilhadas pelos parceiros externos (e.g. conteúdos de conhecimento, boas práticas e tecnologia) foram efetivamente adaptadas ao contexto do país parceiro? Mantiveram relevância contínua em relação às necessidades de capacidade e de intercâmbio de conhecimento durante a fase de implementação? O projeto adotou uma estratégia de gestão de conhecimento para assegurar a acessibilidade, a adaptação, a aplicabilidade e a apropriação dos insumos de conhecimento externos? O projeto contou com métodos colaborativos de aprendizagem colaborativa em apoio ao intercâmbio Sul-Sul? Os conhecimentos, habilidades, competências, práticas e inovações desenvolvidos pelo projeto foram gradualmente aplicados pelos indivíduos e organizações do país beneficiário na realização de suas atividades e processos cotidianos? As capacidades com as quais o país beneficiário já contava antes do projeto foram efetivamente aproveitadas e compartilhadas durante a implementação do projeto?
<b>Fase do Ciclo de Projeto: Avaliação e Lições Aprendidas</b>	
<b>Alinhamento a Prioridades Nacionais de Desenvolvimento e Objetivos de Desenvolvimento Acordados Internacionalmente / Benefícios Mútuos</b>	Os objetivos e resultados esperados do projeto detêm coerência com as necessidades e prioridades dos parceiros e partes interessadas durante todo o ciclo de projeto? Em que medida os objetivos e resultados buscados e alcançados pelo projeto refletiram e atenderam às necessidades e prioridades dos parceiros e partes interessadas <i>de acordo com a sua própria perspectiva</i> ? O projeto contribuiu para o fortalecimento de políticas ou programas públicos prioritários do país beneficiário? Como? O intercâmbio Sul-Sul produziu benefícios para ambos os países parceiros? Quais foram esses benefícios? Como se deu esse processo?
<b>Intercâmbio de Conhecimento / Desenvolvimento de Capacidades / Apropriação Nacional</b>	Em que medida o projeto alcançou os resultados esperados, sobretudo aqueles relacionados às capacidades que precisavam ser desenvolvidas? A estratégia de gestão e intercâmbio de conhecimento do projeto foi exitosa em apoiar o desenvolvimento de capacidades do país parceiro ao ponto de resultar em processos autônomos de inovação pelo país parceiro? Quais foram os fatores chave desses processos? O projeto contribuiu para a geração de soluções de desenvolvimento endógenas? Teve êxito em habilitar e empoderar os parceiros do país beneficiário a conduzir, de forma autônoma e sustentável, novos ciclos de conhecimento-inovação no médio e longo prazos, após o encerramento do projeto? Quais foram os fatores chave desses processos? Houve apropriação do projeto pelos parceiros e partes interessadas do país beneficiário? Como isso se evidencia (e.g. na disseminação e na sustentabilidade de conhecimentos e capacidades desenvolvidas pelo projeto)?
<b>Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul / Contribuições ao Objetivo de Desenvolvimento (ODS) 17</b>	O projeto desenvolveu e aplicou os mecanismos e estratégias específicos para a cooperação Sul-Sul? Esses mecanismos e estratégias contribuíram para o desempenho e eficiência do projeto? Como? O arranjo triangular foi capaz de compatibilizar e integrar os mecanismos de gestão da cooperação dos parceiros, incluindo sistemas de monitoramento e avaliação? Isso implicou na criação de estruturas e procedimentos suplementares? Que impacto tiveram os mecanismos de gestão adotados pelo projeto, incluindo os arranjos de governança, nos custos transacionais? Como o desempenho desses arranjos trilaterais se compara com mecanismos de cooperação bilateral? Quais foram os fatores que incidiram positiva ou negativamente sobre esses custos (e.g. comunicação, fluxos de informação, governança, accountability)? O projeto contribuiu para o alcance do ODS 17? Como?

Fonte: Elaboração própria com base nas contribuições da autora a BRICS Policy Centre, 2017.

<sup>85</sup> O Projeto “Fortalecimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” é uma iniciativa de cooperação levada a cabo entre a FAO, o Brasil e outros seis países sul-americanos.

## Bibliografia

- ABC/MRE. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores, 2013.
- BRICS POLICY CENTRE. **Paths for Developing South-South Cooperation Monitoring and Evaluations Systems**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Centre, 2017.
- BOULMETIS, J.; DUTWIN, P. **The ABCs of Evaluation: Timeless Techniques for Program and Project Managers**. San Francisco: Jossey-Bass, 2ª ed. 2015.
- CHEN, H. T. **Theory-driven evaluation: Conceptual framework, application and advancement**. In: Strobl, R. et al. eds. **Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur**, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2012.
- CORRÊA, M. L. **Prática Comentada da Cooperação Internacional: Entre a Hegemonia e a Busca de Autonomia**. Brasília: edição do autor, 2010.
- DEI SVALDI ROSSETO, J. **Adopting South-South Cooperation principles within Trilateral Cooperation Project Cycles** [apresentação PowerPoint]. Palestra proferida durante o evento “Dialogues on Brazilian South-South Cooperation: M&E”, BRICS Policy Center, 27 de janeiro de 2017, Rio de Janeiro, 2017.
- DEI SVALDI ROSSETO, J. **Adapting and Innovating: Designing the Brazilian South-South Cooperation Project Cycle** [apresentação PowerPoint]. Palestra proferida durante o evento “First Follow-up Activity of UNOSSC-ABC-JICA, Project ‘Capacity Building in Management of South-South and Trilateral Cooperation’, 21 e 22 de junho de 2016, Brasília, 2016.
- DEI SVALDI ROSSETO, J. **Brazil’s South-South Cooperation Management Methodology** [PowerPoint apresentação]. Palestra proferida durante o evento “Second Training Session of UNOSSC-ABC-JICA, Project ‘Capacity Building in Management of South-South and Trilateral Cooperation’, 26 de novembro de 2013, Brasília, 2013.
- European Commission. **Project Management Guidelines**. Brussels: Aid Delivery Methods, Volume 1, 2004.
- FAO e ABC/MRE. **La Cooperación Sur-Sur y Triangular**. In: **El Estado del Arte del Sector Algodonero en Países del Mercosur y Asociados**, Capítulo 2. Santiago de Chile: Projecto ‘Fortalecimiento del Sector Algodonero por medio de la Cooperación Sur-Sur’, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura e Agência Brasileira de Cooperação, p. 9-16, 2017.
- FAO. **Más que Algodón: Boletín Trimestral Agricultura Familiar, Mercados y Sostenibilidad del Algodón**, 2017. [Online]. Acesso em 10 de outubro de 2017. Disponível em: [www.fao.org/3/a-i6987s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i6987s.pdf)
- FAO. **Farmer Field School Guidance Document: Planning for Quality Programmes**, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2016.
- FAO. **Terms of Reference template for the evaluation of projects and programmes funded through voluntary contributions by resource partners**. OED Tools. Office of Evaluation, 2015. [Online]. Acesso em 03 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/oed/docs/Evaluation\\_Docs/Guidelines/OED\\_ProjEval\\_ToR\\_EN\\_2015.docx](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/oed/docs/Evaluation_Docs/Guidelines/OED_ProjEval_ToR_EN_2015.docx)

- FAO. **Guide to the Project Cycle: Quality for Results**, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012.
- FAO. **Estrategia Institucional sobre el Desarrollo de Capacidades**. Roma: Comité del Programa, 104 Período de Secciones (PC 104/3), 25 al 29 de octubre 2010.
- FAO (s.d.) **Más Algodón**. Página web do Projecto Fortalecimiento del Sector Algodonero por medio de la Cooperación Sur-Sur [Online]. Acesso em 03 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/sector-algodonero/es/>
- HOLZAPFEL, S. **The Role of Indicators in Development Cooperation: An overview study with a special focus on the use of key and standard indicators**. Studies 81, Bonn: Deutsches Institute für Entwicklungspolitik, p. 36-39, 2014.
- IFAD. **Evaluation Manual**. Independent Office of Evaluation of IFAD. Second Edition, 2015.
- LAWSON, A. **Evaluating the Transaction Costs of Implementing the Paris Declaration - Concept Paper**. Paper submitted by Fiscus Public Finance Consultants to the Secretariat for the Evaluation of the Paris Declaration, 2009. [Online]. Acesso em 03 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44135805.pdf>
- LEEUW, F.; VAESSEN, J. Chapter 4: Address the Attribution Problem, Impact Evaluations and Development: NONIE Guidance on Impact Evaluation, pp. 21-34. Network of Networks on Impact Evaluation, Independent Evaluation Group, 2009. Acessado em 18 de maio de 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/>
- MAYNE, J. **Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly**. Mimeo, Office of the Auditor General of Canada, Canada, 1999. Acesso em 18 de maio de 2018. Disponível em [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/99dp1\\_e.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/99dp1_e.pdf)
- PATOON, Michael Quinn. **The challenges of making evaluation useful**. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, vol. 13, n. 46. Rio de Janeiro, 2005. Acesso em 02 de julho de 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362005000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362005000100005)
- PEERSMAN, G. **Evaluative Criteria. Methodological Briefs Impact Evaluation**. Ed. 3, UNICEF Office of Research-Innocenti, 2014. Acesso em 18 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.unicef-irc.org/publications/>
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração Pública: Coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. 2015. **Guía Orientadora para la Gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica**, Documento de Trabajo n. 8. [Online]. Acesso em 03 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.cooperacionsursur.org/images/GOCTESP.pdf>
- ROSSI, P. H. et al. **Evaluation: A systematic approach**. 7th ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004.
- SCRIVEN, M. **Evaluation Thesaurus**. 4th ed. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1991.
- UNICEF. **Guidelines for Trilateral South-South Cooperation Initiatives**. Ed 2. Brasília: UNICEF, ABC/MRE, 2017.

UNICEF. **Guidelines for Trilateral South-South Cooperation Initiatives**. Brasília: UNICEF, ABC/MRE, 2015.

United Nations General Assembly. **Resolution A/RES/70/1, Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development**, 2015.

United Nations General Assembly. **Resolution A/RES/64/222, Nairobi Outcome Document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation**, 2010.

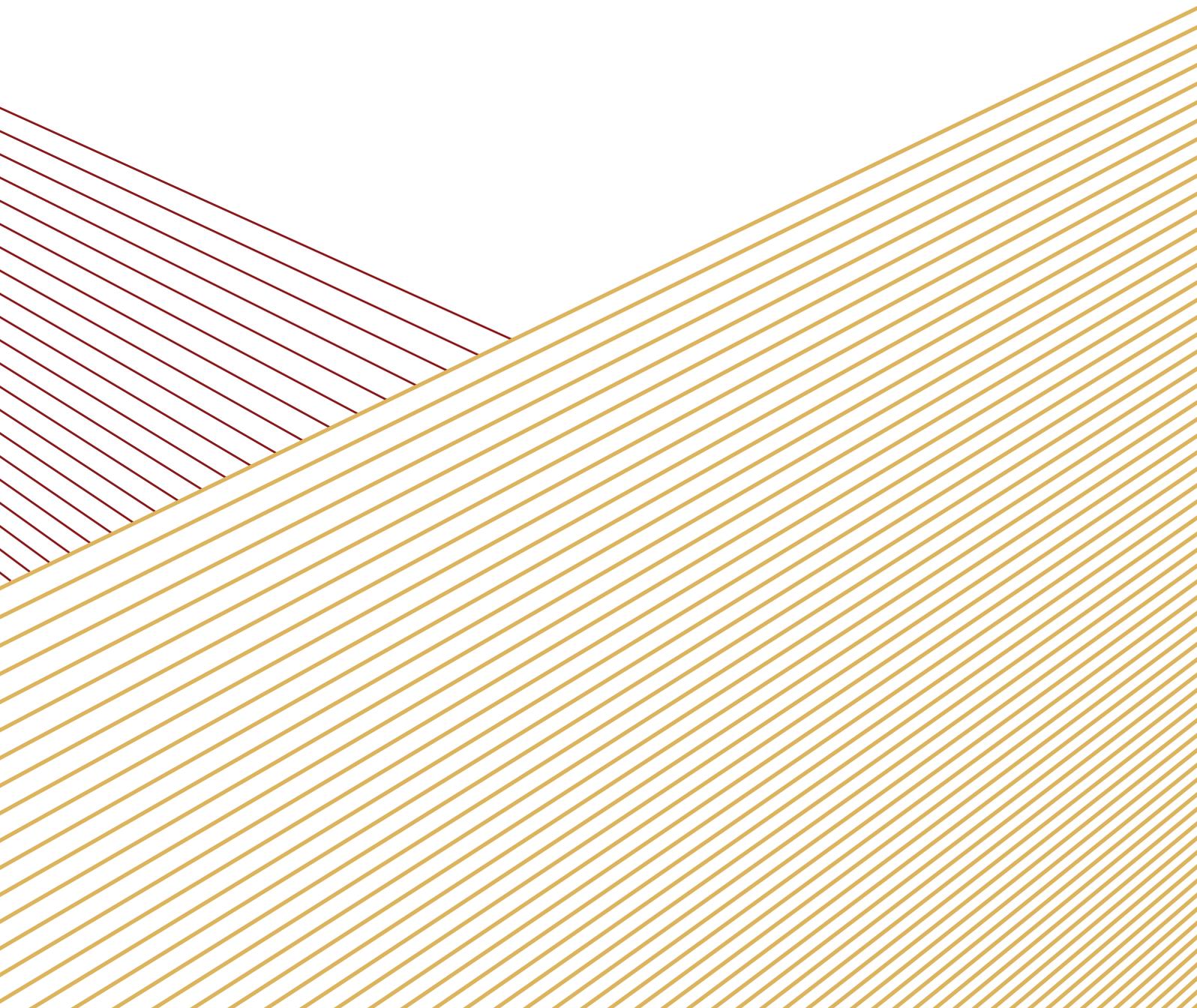
World Food Programme. **Evaluation Matrix Technical Note World Food Program**, WFP Office of Evaluation, 2010. [Online]. Acesso em 03 de julho de 2017. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp271798.pdf>>

World Trade Organization. **Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in the World Trade Organization**. WT/DS267/45, 2010.

## Bloco 4

---

# Cooperação Descentralizada



# Processos de Avaliação da Cooperação Descentralizada no Brasil

Rodrigo de Oliveira Perpétuo<sup>86</sup>

## Introdução e discussão conceitual

O primeiro desafio que emerge da tentativa de avaliar qualquer processo é a definição de critérios que consigam destacar os elementos essenciais que se busca com a própria avaliação. No caso da cooperação descentralizada (CD) no Brasil, há elementos adicionais de complexidade que merecem ao menos um breve registro. O primeiro deles talvez seja a necessidade de um posicionamento em relação ao debate conceitual e à prática da CD no País. Em relação ao debate conceitual, usa-se o termo cooperação descentralizada devido à forte influência europeia nas práticas de cooperação dos municípios e estados brasileiros. Vejamos o conceito cunhado, em 1992, pela Comissão Europeia:

Uma nova abordagem da cooperação que busca estabelecer relações diretas entre instituições de representação local, além de estimular a capacidade dessas instituições para elaborar e executar projetos de desenvolvimento com participação direta da população, levando em consideração seus interesses e pontos de vista sobre desenvolvimento (COMISSÃO EUROPEIA, 1992).

E também o conceito proposto por Hafteck (2003):

Cooperação descentralizada consiste em uma relação substancial colaborativa entre governos subnacionais de diferentes países, visando a um desenvolvimento local sustentável que implica algumas formas de trocas e suportes conduzidas por estas instituições ou outros atores locais (Hafteck, 2003).

A questão digna de atenção aqui é que há um esforço, no caso brasileiro, que visa o aperfeiçoamento do chamado “pacto federativo”. Transportado para a cooperação internacional, esse aperfeiçoamento apontaria para a criação de um sistema federativo de cooperação internacional, onde estados e municípios seriam considerados na própria estratégia do país para a cooperação prestada e recebida, o que na prática está longe de acontecer. Minimamente, entretanto, poderia se esperar uma postura colaborativa entre as três esferas de governo, que, preservando a sua autonomia, não buscariam a perspectiva descentralizada, mas sim complementar ou multinível. O conceito “emprestado” da União Europeia é questionado por alguns autores, como Alberto Kleiman (2009), que propõe o termo “cooperação internacional federativa”:

<sup>86</sup> Economista pela UFMG, Especialista em Administração pela FDC, Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. É Secretário-Executivo do ICLEI América do Sul e Professor de Política Internacional Contemporânea nas Faculdades IBMEC. Foi Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo do Estado de Minas Gerais (2015/2016) e Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte (2005-2015), tendo presidido o Fórum Nacional de Secretários e Gestores de Relações Internacionais – FONARI - entre 2011 e 2013. E-mail de contato: perpetuo.rodrigo@gmail.com

Trata-se de uma política governamental voltada para a promoção e a articulação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais, no sentido de apoiá-los na identificação de oportunidades e com o objetivo de estabelecer acordos de cooperação, bem como fomentar sua participação nos fóruns de negociação e cooperação. O conceito de cooperação internacional federativa está centrado no fortalecimento da estrutura federativa do Estado nacional, no qual a mobilização e a articulação entre as esferas de governo em torno das diretrizes da política externa tornam-se recurso importante não somente para a estratégia de inserção do país no cenário internacional, mas como fator de promoção de desenvolvimento dos governos subnacionais (KLEIMAN, 2009, p.104)

É fato que o termo cooperação descentralizada é o que ficou registrado nos documentos oficiais validados pelo governo brasileiro, notadamente o aditivo ao acordo quadro de cooperação entre o Brasil e a França, e o aditivo ao acordo quadro de cooperação entre o Brasil e a Itália.<sup>87</sup>

Um outro ponto importante a ser registrado é que, frequentemente, tanto operadores e gestores da CD quanto acadêmicos, conferem à cooperação descentralizada o mesmo *status* conceitual da diplomacia das cidades.<sup>88</sup> Ocorre que a cooperação é uma das dimensões possíveis para a ação internacional dos governos<sup>89</sup> e, portanto, está contida no primeiro conceito.

Outro elemento que merece destaque é o baixo número de municípios que declaram possuir uma área ou pessoa dedicada às relações internacionais e, portanto, possivelmente com ações relacionadas à CD. De acordo com o IBGE (2012), são 113 prefeituras, sendo 20 apenas que declaram ter uma secretaria com orçamento próprio para este fim. Um outro estudo, este da Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2011), ainda que tenha identificado ser a cooperação uma das dimensões que mais motiva a existência das áreas de relações internacionais nos municípios brasileiros, aponta também algumas questões importantes que influenciam na possibilidade de um avanço sistêmico consistente da área no País.

Como exemplo dessas questões, pode-se citar a forte concentração das prefeituras que contam com órgãos responsáveis pelas relações internacionais em capitais ou regiões metropolitanas, localizadas predominantemente no estado de São Paulo. Uma diversidade de arranjos institucionais, expressa na variedade de nomenclaturas utilizadas para designar tais órgãos (assessorias, coordenadorias, diretorias, departamentos, etc), imputando dificuldade para identificar graus de autonomia, e principalmente a ausência de dotação orçamentária própria e/ou autonomia para execução de recursos.

Esses elementos reforçam a perspectiva de fragilidade institucional das referidas estruturas (quando estas não se limitam a uma pessoa apenas) e configuram-se como impedimento adicional

87Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/brasil-franca/franca-cooperacao-descentralizada>  
Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/brasil-italia>

88 A literatura, de maneira geral, utiliza o conceito de paradiplomacia em referência às relações internacionais praticadas por municípios e estados: a paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (PRIETO, 2000, p. 56). Este autor prefere o conceito de diplomacia das cidades, por questões semânticas (O leitor poderá encontrar uma discussão aprofundada sobre o tema em minha dissertação de mestrado referenciada ao final do artigo): as instituições e processos pelos quais cidades ou governos locais em geral comprometem-se em relações com outros atores em nível político internacional, com o objetivo de representar os seus próprios interesses perante uns aos outros. Diplomacia das cidades é uma atividade profissional, pragmática e em crescimento, que está transformando e continuará a transformar os processos diplomáticos atuais (PLUIJM; MELISSEN, 2007, p. 11).

89 Alguns dos instrumentos que estão à disposição de técnicos, gestores e pesquisadores das relações internacionais praticados por governos não centrais. São eles: a) cooperação internacional; b) relações políticas (McMILLAN, 2008) e representação institucional; c) promoção comercial e atração de investimentos; d) captação de recursos; e) promoção de uma cultura de paz e solidariedade; f) marketing de cidades (city branding). (PERPÉTUO, 2010, p. 61)

às práticas de sistematização de informações, definição de critérios de monitoramento, avaliação e construção de indicadores para a cooperação descentralizada no Brasil, já que esta tarefa exige recursos humanos preparados, investimentos em ferramentas tecnológicas e definição de indicadores que façam sentido.

## Práticas de avaliação da cooperação internacional

Feitas as ressalvas conceituais e indicados alguns dos elementos que dificultam a estruturação de práticas de avaliação da cooperação descentralizada no Brasil, faz-se oportuno explicar brevemente como esse processo está diretamente ligado ao sistema de governança e às diretrizes mais gerais da cooperação para o desenvolvimento no sistema internacional.

Em primeiro lugar, há que se registrar que uma das principais organizações que influencia as diretrizes e os rumos estratégicos da cooperação internacional para o desenvolvimento é a Organização dos Países para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Este registro já aponta para um certo desequilíbrio na governança da cooperação internacional no mundo, já que são poucos os países membros desta organização, que reúne predominantemente nações do hemisfério norte. De acordo com Bruno Ayllon (PINO, in: DULCI e SOUZA, 2016), há problemas de legitimidade e governança que se originam neste fato. Basta verificar as declarações dos Fóruns de Alto Nível da Eficácia da Ajuda de Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008), Busan (2011) e México (2014), para constatar que, mesmo o reconhecimento aos governos locais como atores relevantes para a cooperação, é um processo que começa a receber mais atenção somente a partir de Busan (2011). Além disso, a própria designação terminológica de “ajuda”, e não cooperação, e a clara distinção entre receptores e doadores, expõem uma visão fragmentadora e hierarquizada do processo, em detrimento de uma construção multiatores e multinível, mais adequada à contemporaneidade.

Mesmo assim, esse processo talvez seja o esforço internacional mais relevante para melhorar a eficiência da cooperação internacional, e, por isso, merece atenção. Se tomarmos os grandes marcos da declaração de Paris (2005) como referência inicial (já que em Roma a referência era harmonização, e não eficácia), teremos orientações claras para a definição de metas, prazos e mecanismos de monitoramento, que nortearam a adoção dos princípios da eficácia da ajuda, que apresentamos aqui já adaptados para o enfoque da cooperação descentralizada<sup>90</sup> - (i) apropriação: os governos e territórios sócios definem a partir de suas capacidades e liderança, as estratégias de desenvolvimento local territorial, com a participação da sociedade civil e do setor privado, e devem participar também da definição da estratégia da cooperação; (ii) alinhamento: a cooperação deve estar alinhada com as estratégias, instituições e procedimentos dos governos locais, contribuindo para reforçar a autonomia local. Tenta-se evitar a criação de estruturas de gestão paralelas; (iii) harmonização: os governos locais e regionais e suas políticas de desenvolvimento e ação internacional devem estar em coordenação com o resto dos níveis de governo que atuem em seu território e articulam iniciativas conjuntamente naqueles âmbitos em que existe complementariedade; (iv) foco em resultados: as estratégias de cooperação e ação internacional devem estar dirigidas a objetivos concretos e avaliáveis. A criação de mecanismos de participação e fiscalização cidadã na hora de decidir em que e como se

90 **Cooperação Descentralizada e a Eficácia da Ajuda:** uma mirada desde os governos locais da América Latina. Caderno Belo Horizonte. Sem data. Disponível <http://docplayer.com.br/4651254-2-sistematizacao-de-boas-praticas-na-america-latina.html>, Acesso em: 30 Abr 2017.

coopera é uma importante colaboração para este princípio; (v) responsabilidade mútua: os governos subnacionais realizam uma administração e gestão transparente dos recursos, da formulação, e são responsáveis pela implementação e pelo processo de desenvolvimento, conjuntamente com a sociedade civil e organizações parceiras.

Tais princípios geraram doze indicadores de progresso e metas de acompanhamento que constam na declaração de Paris (2005) acima referida. Além de reconhecer que este é um processo que possui uma perspectiva macro, com o objetivo amplo de melhorar a eficiência da cooperação como um todo, o importante aqui é observar que a preocupação com a mensuração e o monitoramento está presente no sistema internacional há mais de uma década. Cabe observar, entretanto, que este ainda é um processo desconhecido da maior parte dos gestores e operadores da cooperação descentralizada no Brasil, e também muito pouco debatido pelos pesquisadores brasileiros.

Em outra frente, vale também o registro de que os projetos de cooperação descentralizada executados a partir de editais como os da União Europeia e de agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento, por exemplo, assim como os processos de captação de recursos internacionais, têm cada um o seu sistema próprio de avaliação e mensuração de performance e resultados, não sendo essa uma opção do beneficiário ou participante do projeto, mas uma necessidade imposta pelo próprio edital e respectivo contrato ou instrumento jurídico de contratação. É positivo que seja assim, mas é importante o registro de que, no âmbito de projetos ou financiamentos, há recursos e equipes próprias, além de metodologias definidas, que geram um processo fragmentado, muitas vezes fora do contexto da própria gestão de relações internacionais do governo local envolvido.

Esse fato enseja, então, a reflexão sobre a adoção de práticas de avaliação na CD brasileira ou não e, quando adotadas, quais são e qual a lógica de orientação das mesmas.

## Práticas de avaliação da Cooperação Descentralizada no Brasil

Diante do cenário apresentado, de poucos municípios buscando adotar oficialmente e explicitamente uma política de relações internacionais, por um lado, e de uma certa fragilidade institucional nas estruturas daqueles que optam por uma área dedicada ao tema em suas estruturas oficiais, é de se esperar que haja também limitação nos processos de avaliação, monitoramento, sistematização e divulgação de informações relacionadas à área.

O baixo e inconstante estímulo do Governo Federal para a consolidação de um sistema federativo de cooperação internacional, ao lado da perspectiva de atuação internacional dos estados federados, que também em geral não levam em conta os seus municípios, são outros fatores a serem considerados, pois ensejam lacunas na oferta organizada de recursos técnicos e financeiros.

O quadro é, portanto, de um processo de avaliação vinculado a projetos, que limita a percepção mais ampla da ação de cooperação, por um lado, e não alcança uma reflexão mais sistêmica sobre impacto e alcance da cooperação descentralizada no Brasil.

Por outro lado, há um esforço de alguns municípios, como Belo Horizonte e São Paulo, por exemplo, para inserir as ações de cooperação nos seus instrumentos convencionais de planejamento, como planos estratégicos e, principalmente, nos planos plurianuais de governo (PPAGs). Esse me

parece ser o primeiro passo para que as informações referentes à cooperação descentralizada existam para além dos relatórios de gestão, notícias ou registros em redes sociais e artigos acadêmicos, pois, a partir da inserção de uma ação no PPAG, ela passa a ser acompanhada publicamente, recebe necessariamente um indicador e passa a fazer parte do orçamento público e, potencialmente, do diálogo social entre o poder executivo e a sociedade local.

Há, por isso, uma clara oportunidade de trabalho acadêmico, por um lado, mas também técnico, por outro, que poderia ajudar a qualificar a cooperação descentralizada brasileira. Talvez fosse o caso de se começar a trabalhar a partir de órgãos do Governo Federal que já tem sinalizado uma preocupação e interesse em relação à cooperação internacional brasileira, e suas repercussões e impactos nos processos de desenvolvimento nacional e local, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por exemplo, que tem publicado estudos que qualificam a cooperação brasileira, mas sem levar em consideração as ações de estados e municípios.

Uma outra linha de pesquisa interessante poderia ter como ponto de partida uma análise dos PPAGs dos municípios ativos no FONARI, recolhendo os indicadores escolhidos por tais municípios para acompanhar as suas ações e programas referentes às relações internacionais.

O tema da avaliação e da construção de indicadores é também pouco debatido presencialmente, e poderia ser motivo de oficinas, rodas de conversa, conferências e eventos sobre a internacionalização de governos locais. O importante é que, para que tenham consequências práticas e mais objetivas, qualquer iniciativa pensada nesse sentido seja articulada com o Governo Federal e os fóruns de secretários e gestores municipais e estaduais de relações internacionais, o FONARI (<https://blogfonari.wordpress.com>) e o RI27 (<http://forum27.com.br>) respectivamente.

## Referências

- COMISSÃO EUROPEIA. **Decentralized Co-operation: objectives and methods**. Bruxelas, 1992.
- HAFTECK, P. **An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins, and conceptual mapping**. In: **Public Administration Development**, p. 333-345, 2003.
- KLEIMAN, A. **A cooperação internacional federativa como política de Estado**. In: RODRIGUES, G. et al. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, p. 99-117, 2009.
- OBSERVATÓRIO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA UNIÃO EUROPEIA – AMÉRICA LATINA. **A cooperação descentralizada Sul-Sul e a Eficácia da Ajuda: uma mirada desde os governos locais da América Latina**. Caderno 1. Belo Horizonte. Montevideu, 2014.
- PERPETUO, R. O. **A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte**. Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Belo Horizonte, 2010.
- PINO, B. **La dimensión regional de la Cooperación Sur-Sur: América Latina y la gobernanza de la cooperación internacional**, in: SOUZA, M.; DULCI, O. (orgs). **Cooperação sul-sul: práticas, abordagens e desafios**. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2016.

PLUIJM, R.; MELISSEN, J. **City diplomacy: the expanding role of cities in international politics.** The Hague, Instituto de Relações Internacionais da Holanda Clingendael. Netherlands: Diplomacy Papers, n. 10, 2007.

PRIETO, N. C. **Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación.** Cap. 3 In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.** Madrid y Barcelona: Marcial pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., p. 55-77, 2000.

# Práticas de Avaliação da Cooperação Internacional no Estado de São Paulo

Ana Paula Fava<sup>91</sup>

A cooperação é entendida como uma ação conjunta entre dois ou mais indivíduos, grupos ou organizações, na qual os envolvidos se ajudam para alcançar um objetivo comum. Nas relações internacionais, no início do século XX, após o choque social causado pelos horrores da 1ª Guerra Mundial, há iniciativas mais sólidas de superar o paradigma realista<sup>92</sup> nas relações internacionais para construir mecanismos que permitissem maior cooperação entre os países, buscando diminuir o uso da força para a resolução de conflitos.

Com tais intenções, foi criada a Liga das Nações em 1919 e após a 2ª Guerra Mundial, a ONU em 1945, período em que é inserida no sistema internacional, a cooperação técnica internacional (CTI). O Brasil acompanhou as mudanças do cenário internacional, criando em 1950 a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), iniciativa pioneira para organizar o recebimento da assistência técnica internacional no país, procurando promover cooperação com o exterior com o objetivo de estruturar instituições públicas para atuar nas áreas consideradas estratégicas ao desenvolvimento do país<sup>93</sup>.

Com o aumento da complexidade da cooperação internacional, foi decidido criar, em 1969, a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), e a partir dos anos 1980, no processo de redemocratização e reorganização política do Estado brasileiro, buscou-se estruturar melhor a inserção brasileira na CTI, quando foi criada, em 1987 a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), responsável pela cooperação técnica relacionada com a política externa brasileira.

Neste momento de reconstrução do Estado brasileiro, foi adotado na nova Constituição de 1988 o federalismo, concedendo maior autonomia aos Estados e Municípios, facilitando a prática da paradiplomacia<sup>94</sup>. Desde o fim da Guerra Fria, a globalização resultou na ampliação da cooperação entre os

91 Assessora Especial para Assuntos Internacionais, Governo do Estado de São Paulo

92 De acordo com o Dicionário das Relações Internacionais: para o realismo, o Estado é o único ator do sistema internacional; é um ator unitário; racional; e a segurança nacional ocupa o topo da hierarquia dos assuntos internacionais (...) a política, tal como a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que têm as suas raízes na natureza humana; o conceito de interesse nacional é definido em termos de poder, sendo o poder tudo aquilo que estabelece e mantém o controle do homem sobre o homem; o interesse nacional definido em termos de poder é uma categoria objetiva e universalmente válida, mas não se lhe atribui um significado fixado definitivamente; os princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados, na sua formulação abstrata e universal, mas devem ser considerados em função das circunstâncias concretas de tempo e de lugar; as aspirações morais de uma dada nação não se identificam com as leis morais que regem o universo; e a autonomia da esfera política. In: SOUSA, Fernando de (Org.). Dicionário das Relações Internacionais. Edições Afrontamento, Porto, 2005. Pág. 156.

93 ABREU, Fernando José Marroni de. A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. In: Mural Internacional, Vol.4. n. 2, Jul-Dez de 2013.

94 Chyara Sales Pereira, Assessora de RI do governo do Estado de Minas Gerais, definiu a área da diplomacia federativa, ou paradiplomacia, colocando a “cultura internacional como uma estratégia que está sendo utilizada para nortear a projeção internacional das unidades subnacionais, o nome dado à ação externa propriamente, no âmbito das discussões das relações internacionais, é paradiplomacia”. Ou seja, refere-se às atividades paralelas, complementares ou conflitivas em relação à diplomacia central In: MARCOVITCH, Jacques e DALLARI, Pedro B.A (Orgs.) **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estado e Municípios no Brasil**. Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo, 2014. Pág. 06

diversos países do mundo, seja na área política, econômica, social ou militar. A criação e fortalecimento de blocos de integração econômica e regional, tais como União Europeia, Mercosul, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement - NAFTA); o crescimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) nos anos 1990 e 2000 além da criação da OMC (Organização Mundial do Comércio) demonstram o vigor dessas ligações.

Porém, as relações internacionais deixaram de ser apenas um apanágio dos Estados Nacionais. Empresas, ONGs e governos subnacionais têm buscado estabelecer contatos com entidades e governos estrangeiros, de forma independente, com o objetivo de alcançar resultados socioeconômicos ou políticos que sejam condizentes com seus interesses e realidades locais, deixando de ser assunto relacionado à “alta política” dos Estados Nacionais.

São Paulo, desde o século XIX, se engajou na atividade paradiplomática, visando obter soluções para suas demandas regionais. Durante a Primeira República (1889-1930), a Constituição federalista de 1891 permitiu que os Estados obtivessem autonomia inclusive para buscar financiamentos e empréstimos com bancos e governos estrangeiros<sup>95</sup>, e São Paulo já ostentava neste momento o posto de economia mais importante do Brasil, realizando mais de 60% das transações internacionais do país<sup>96</sup>. A atuação na arena internacional dos Paulistas era de tal envergadura no período que, em 1907, foi assinado um acordo com o Japão para o envio de imigrantes ao Estado; possivelmente, o primeiro acordo internacional a ter sido assinado por um governo subnacional<sup>97</sup>.

Dentro do contexto da recomposição do Estado brasileiro, com o fim do período militar e o retorno ao regime democrático nos anos 1980, o governo do Estado de São Paulo se aproveita das possibilidades abertas pelo federalismo da constituição de 1988, elabora uma estratégia de inserção internacional e cria, em 1991, a Assessoria Especial Para Assuntos Internacionais<sup>98</sup>, que, por dificuldades operacionais, foi extinta em 1995. Em 2005, o governador Geraldo Alckmin restabelece a unidade responsável pelas relações internacionais do governo estadual, oficialmente chamada de Unidade de Assessoramento em Assuntos Internacionais, agora integrada à estrutura da Casa Civil<sup>99</sup>. Em 2012, é aprovado o decreto 57.932<sup>100</sup>, que institui o Plano de Governo de Relações Internacionais<sup>101</sup>, documento pioneiro para um governo subnacional, que visa organizar por metas e objetivos a inserção internacional do Estado.

Esta assessoria tem, como um de seus principais objetivos, o de fortalecer a internacionalização do Estado de São Paulo por meio da interlocução com os noventa e seis consulados sediados na cidade, buscando compreender os interesses destes países aqui representados com as vinte e cinco secretarias de governo, para detectar sinergias e oportunidades de parcerias. Adicionalmente, colabora

95 Alguns estudiosos argumentam que foi praticada pelos Estados durante a Primeira República (alguns autores chamam o período de República Velha), uma Paradiplomacia Financeira, pois o principal foco das atividades internacionais dos Estados subnacionais brasileiros era a busca de financiamento e empréstimo no exterior (Sombra, 2012).

96 A facilidade que São Paulo possuía para pegar empréstimos se dava principalmente pela sua elevada produção cafeeira. De acordo com José Nelson Bessa Maia e José Flávio Sombra Saraiva: a propósito da relativa facilidade de São Paulo contratar volumes cada vez maiores de empréstimos externos, cabe mencionar as intensas relações de negócios entre grandes casas exportadoras de café de origem estrangeira e bancos europeus que financiavam as atividades de comércio exterior dessas empresas. Sobre esse aspecto, Warren Dean (1991, 63) destaca: ansiosos por apoiar projetos de obras públicas de todo gênero, os governos federal e estadual fomentaram a penetração de firmas europeias. Empréstimos contraídos na Europa colocaram São Paulo sob a tutela financeira dos Rothschilds de Paris antes do início do século. A valorização da safra de café de 1906 aumentou os interesses do grupo anglo-alemão *Schroeder* e do *Diskonto Gesellschaft-Nordeutsche Bank*, ambos já representados por conexões comerciais e bancárias.

97 TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy**. Cities and States as Global Players. Oxford University Press, New York, 2016. Págs. 11 e 12.

98 Decreto nº 33.129, de 15 de março de 1991, cria a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais e dá providências correlatas. In: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1991/decreto-33129-15.03.1991.html>

99 Decreto 49.529/2005 In: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto-49529-11.04.2005.html>

100 <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57932-02.04.2012.html>

101 Plano de Governo de Relações Internacionais. In: [http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes\\_inter/publica/plano\\_ri\\_2011-2014\\_portugues.pdf](http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/plano_ri_2011-2014_portugues.pdf)

com a capacitação das secretarias de Estado para se adequarem aos parâmetros da CTI, com o intuito de alcançar um bom êxito da cooperação e ampliar a inserção internacional do Estado. Esta troca de conhecimento técnico adquirido no exterior, ao mesmo tempo em que outras regiões do globo se beneficiam com a expertise alcançada pelo Estado de São Paulo, tem se mostrado extremamente profícua para o desenvolvimento nacional e subnacional<sup>102</sup>.

Com o incremento das atividades de internacionalização, além do aumento de sua complexidade e escopo de projetos internacionais, tanto por parte do governo federal quanto pelos governos subnacionais (em especial, o Estado de São Paulo), há a necessidade de normatização das regras para avaliação das práticas de cooperação internacional. A ABC tem, como uma de suas funções, fomentar esta avaliação. De acordo com a agência:

As avaliações têm como objetivo mensurar a relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de um projeto, plano de trabalho ou ação de cooperação técnica, com o objetivo de proporcionar conclusões e recomendações aos órgãos e entidades envolvidos em sua execução para o planejamento de futuras iniciativas dessa natureza. As avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas no curso da execução da cooperação (sejam estas pré-agendadas, com as de “meio-período”, ou recomendadas em reuniões de acompanhamento, a título extraordinário); ii) quando de sua conclusão e iii) em momento posterior ao encerramento das atividades de cooperação, neste último caso tendo como objetivo a verificação de sua efetividade.<sup>103</sup>

De acordo com a ABC, os princípios e aspectos a serem avaliados na cooperação internacional são:

- a) **Desenho e planejamento:** relacionam-se à lógica e coerência do projeto, além da clareza de seu objetivo, escopo, necessidade e público-alvo;
- b) **Desempenho:** verificar se as metas foram atingidas, comparando o que se buscava atingir com o que de fato foi alcançado no projeto;
- c) **Eficácia:** averiguar se o que foi planejado, obtido e implementado no projeto era o que deveria ter sido feito, e se a solução implementada foi a adequada do ponto de vista dos beneficiários da cooperação;
- d) **Eficiência:** observar se os recursos financeiros, materiais e humanos foram utilizados de forma adequada, não sendo desperdiçados, realizando o projeto no menor prazo e custos possíveis;

102 Em um dos poucos trabalhos acadêmicos existentes sobre a análise de resultados da cooperação técnica internacional do Brasil, realizado por Amado Luiz Cervo, ele ressalta os muitos aspectos positivos agregados pela CTI ao país: os fatores internos responsáveis pelo êxito da CTI do Brasil foram a criação de um sistema nacional, eficiente e racional para absorver a cooperação e a elevada capacidade de atração exercida sobre os agentes externos. Os resultados foram relevantes para o desenvolvimento brasileiro nas mais variadas áreas básicas de atividades, na medida em que afetavam as condições de vida da população. Em particular, com a CTI, ampliou-se enormemente a quantidade, a variedade e a qualidade dos alimentos produzidos e comercializados; melhorou a capacitação profissional no campo e na cidade e a prestação de serviços pôde estender-se a novas camadas da população. O Brasil procurou e teve êxito até certo limite em extrair da inteligência internacional conhecimentos e tecnologias avançadas. Mas o objetivo de repassá-los aos agentes sociais não foi alcançado como convinha. Um volume significativo de conhecimentos socialmente úteis permaneceu enclausurado em relatórios não divulgados. Assim mesmo, a experiência brasileira de cooperação técnica produziu efeitos sociais de grande alcance, em razão da multiplicidade de projetos através de cujas ações atingiam-se numerosos grupos de produtores e consumidores. In: CERVO, Amado Luiz. **Socializando o Desenvolvimento: Uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional nº 37 Págs. 37-38.

103 Ministério das Relações Exteriores. **Diretrizes Para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional e Multilateral**. 4ª Edição. Brasília, 2014. Pág. 75.

- e) **Sustentabilidade:** relacionar a maneira como as mudanças positivas resultantes de uma cooperação técnica internacional irão perdurar após o seu término;
- f) **Aspectos operacionais e gerenciais:** tratam-se dos aspectos relacionados à gestão e a coordenação do projeto<sup>104</sup>;

A Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Estado de São Paulo tem como base os parâmetros de avaliação da ABC para analisar os resultados e desempenho de projetos de cooperação internacional. Muito embora ainda não tenha sistematizado suas práticas em nenhum documento oficial, manual ou carta, fato que concede considerável autonomia de decisão ao Assessor de Cooperação Internacional, há outras ferramentas cruciais para incrementar e avaliar a CTI Paulista.

A primeira delas é a existência de uma equipe com alta capacidade técnica e coesão que facilite a implementação e avaliação das atividades de cooperação internacional do Governo do Estado de São Paulo. O trabalho internacional é mensurado por meio de relatórios anuais em que são registradas as reuniões realizadas, autoridades recebidas e eventos co-organizados junto aos consulados. Tais relatórios mostram que este órgão tem sido capaz de conectar o governo do Estado de São Paulo e suas secretarias com diversos atores internacionais. Em 2017, até o mês de junho, haviam sido feitas pela Assessoria 230 audiências com diversos agentes internacionais, 15 audiências com embaixadores, cônsules e outros membros de relevância da comunidade internacional, além da realização de 7 eventos que colaboraram para a maior visibilidade do Estado na arena global, seja no campo político, econômico, social e cultural.

Com relação à avaliação qualitativa, ela é feita por meio de diversos canais de comunicação que demonstram o impacto positivo do trabalho realizado pela Assessoria. Pode-se citar, como exemplo, o retorno recebido a partir das atividades comunicadas no Boletim Informativo da Assessoria, que é enviada para aproximadamente 45 mil contatos; retornos institucionais feitos por membros do governo de diferentes níveis hierárquicos e a ampliação do espaço de articulação institucional. Exemplo disso foi o mandado recebido pela assessoria para coordenar três agendas recentes de incontestável importância:

- 1) Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (**ODS**) no Estado de São Paulo,
- 2) Coordenadoria Executiva do Conselho Consultivo de Relações Internacionais<sup>105</sup>
- 3) Coordenação do World Economic Forum Regional (**WEF**) realizado em São Paulo, em Março de 2018.

Estes fatos e dados mencionados reforçam a crescente importância e protagonismo da área internacional do Estado de São Paulo. A institucionalização dos procedimentos de análise e avaliação do trabalho da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais está na agenda e trará um aporte fundamental para sistematizar resultados, promover aprendizado e aprofundar a profissionalização das relações internacionais no Estado de relevância reconhecida por parceiros nacionais e internacionais.

104 Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, 2013. Págs. 112-116.

105 Decreto nº 62.673, de 04 de Julho de 2017. In: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-62673-04.07.2017.html>

## Referências

ABREU, F. J. M. **A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil**. In: **Mural Internacional**, vol. 4. n. 2, 2013.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Editora Folha de São Paulo, 2014.

BRASIL. Decreto nº 33.129, de 15 de março de 1991. **Cria a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais**. Publicado em: Diário Oficial - Executivo, 16/03/1991, p.1. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1991/decreto-33129-15.03.1991.html>>.

Decreto 49.529, de 11 de abril de 2005. **Reorganiza a Casa Civil**. Publicado em: Diário Oficial - Executivo, 12/04/2005, p.1. Republicado em DOE-I 14/06/2005, p. 1/8. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto-49529-11.04.2005.html>>.

Decreto 57.932, de 02 de abril de 2012. **Institui o Plano de Relações Internacionais 2011 – 2014 do Governo do Estado de São Paulo e dá outras providências**. Publicado em: Diário Oficial - Executivo, 03/04/2012, p.1. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57932-02.04.2012.html>>.

Ministério das Relações Exteriores. **Diretrizes Para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional e Multilateral**, 4ª ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2014.

Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT): Manual de Orientação**, 2ª ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2005.

Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, Págs. 112-116, 2013.

CERVO, A. L. **Socializando o Desenvolvimento: Uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional nº 37, 1994.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano de Governo de Relações Internacionais**. São Paulo, 2014. Disponível em: <[http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes\\_inter/publica/plano\\_ri\\_2011-2014\\_portugues.pdf](http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/plano_ri_2011-2014_portugues.pdf)>.

LIMA, L. M. M. **Cooperação, O Que Vem a Ser?** In: **Hegemonia**. Vol. 1, Pág. 2-19, 2006.

MAIA, J. N. B.; SARAIVA, J. F. S. **A Paradiplomacia Financeira no Brasil Na República Velha, 1890-1930**. Revista Brasileira de Política Internacional, ed. 55, p. 106-134, 2012.

MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. B. A. **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estado e Municípios no Brasil**. Universidade de São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2014.

SOUSA, F. **Dicionário das Relações Internacionais**. Porto: Edições Afrontamento, 2005.

TAVARES, R. **Paradiplomacy. Cities and States as Global Players**. New York: Oxford University Press, 2016.