

MELISSA ANDRADE

APORTES PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE  
COOPERAÇÃO SUL-SUL: O CASO DA COOPERAÇÃO  
EM REGISTRO CIVIL COM GUINÉ-BISSAU

Dissertação apresentada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional

Orientação: Prof. Joaquim José Soares Neto.

Brasília, DF

Julho/2014.

## FICHA CATALOGRÁFICA

**S237a**

Andrade, Melissa.

Aportes para a avaliação de programas de Cooperação Sul-Sul: o caso da Cooperação em Registro Civil com Guiné-Bissau - 2013.

131 f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Orientador: Professor Joaquim José Soares Neto.

1. Avaliação. 2. Cooperação Sul-Sul. 3. Cooperação internacional para o desenvolvimento. 4. Guine-Bissau. I. Título.

CDU 34

MELISSA ANDRADE

APORTES PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE  
COOPERAÇÃO SUL-SUL: O CASO DA COOPERAÇÃO  
EM REGISTRO CIVIL COM GUINÉ-BISSAU

Dissertação apresentada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade  
de Brasília como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional

Orientação: Prof. Joaquim José Soares Neto.

Data da defesa: 07 de julho de 2014.

Banca Examinadora:

Joaquim José Soares Neto  
Universidade de Brasília

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Ana Maria Nogaes Vasconcelos  
Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> \_\_\_\_\_

Cecília Brito Alves  
Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> \_\_\_\_\_

Brasília, DF.  
Junho/2014.

Dedico esta dissertação ao aperfeiçoamento da cooperação brasileira para o desenvolvimento,  
a uma gestão pública transformadora que seja capaz de contribuir para a promoção de vidas  
mais plenas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Prof. Neto pela atenção e carinho com que me acompanhou ao longo deste trabalho.

Agradeço à Michelle Morais de Sá e Silva, da Secretaria de Direitos Humanos, por todo o apoio com o fornecimento de informações relativas ao projeto estudado e a todos aqueles que foram entrevistados e que gentilmente me cederam o seu tempo e falaram sobre o projeto com tanto entusiasmo.

## RESUMO

A Cooperação Sul-Sul (CSS) tem se tornado central dentro da cooperação internacional para o desenvolvimento. Neste contexto, o Brasil se destaca por ser um dos países líderes neste tipo de cooperação. Apesar dos esforços em aumentar a Cooperação Sul-Sul, esta ainda carece de mecanismos de gestão que a tornem mais eficiente, eficaz e efetiva. Por isso, a avaliação de projetos de CSS figura como tão necessária. Este trabalho fez uma revisão do Estado da Arte na área de avaliação associada à cooperação internacional e propôs alguns possíveis caminhos de avaliação para a CSS, associando dimensões tradicionais de análise a características próprias deste tipo de cooperação. A experiência avaliada foi o caso da Cooperação em Registro Civil com Guiné-Bissau promovida pela Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal.

A CSS normalmente acontece em contextos instáveis e onde o fator político e estratégico das relações entre os países adquire especial relevância. A avaliação lançou um olhar sobre o programa que passou pela discussão da complexidade, da estratégia emergente e das relações entre os atores envolvidos na cooperação. A pesquisa foi feita a partir de fontes secundárias e primárias, com entrevistas aos principais técnicos envolvidos no projeto, por parte do governo brasileiro.

As práticas avaliativas amadureceram de uma perspectiva mais centrada em pesquisas experimentais e quasi-experimentais para abordagens mais amplas e participativas, com a combinação de abordagens quantitativas e qualitativas. Não se pode falar um modelo de análise consensuado, mas múltiplas possibilidades a partir da definição do que se propõe a avaliar. As tendências na área da avaliação passam pela análise da estratégia que considera não a estratégia proposta, mas a realizada – uma discussão necessária dentro da CSS. Além disso, as tendências passam por considerar modelagens dinâmicas e complexas, para além de um modelo convencional de matriz lógica. A riqueza da CSS só pode ser capturada com a consideração de elementos não previstos na fase de planejamento dos projetos, em contextos dinâmicos e pouco previsíveis.

A análise da Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau revelou como Guiné é um parceiro importante para o Brasil e sensível para a comunidade internacional. Além de estar na lista dos Países menos Desenvolvidos, Guiné-Bissau apresenta problemas de segurança associados ao tráfico internacional de entorpecentes com ramificações diretas no Brasil. Além disso, Guiné-Bissau possibilita ao Brasil mostrar seu papel ativo de promotor do desenvolvimento no diálogo internacional. Para além destas considerações estratégicas, o projeto se mostrou exitoso do ponto de vista da eficácia, ou seja, no cumprimento das metas previstas, com exceção do trabalho de monitoramento, que pode ser apontado como uma deficiência estrutural da cooperação brasileira. Para além disso, a análise apontou para a necessidade de se criar uma rede de apoio nos países parceiros, no caso de contextos frágeis, de modo a assegurar mais resultado e sustentabilidade às iniciativas. Na cooperação estudada, o Governo brasileiro, mais do que transferir técnicas específicas, tem transferido, uma mentalidade de desenvolvimento, que passa pela mobilização social, pelo trabalho em rede, pela promoção dos Direitos Humanos e a busca ativa das populações mais vulneráveis. Para fortalecer este trabalho, será necessário envolver um número cada vez maior de atores, construir um trabalho mais sistemático de monitoramento e avaliação e projetar assistências de médio e longo prazo que possam ter um impacto ainda mais significativo.

Palavras-chave: Avaliação. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Cooperação Sul-Sul. Guiné-Bissau. Direitos Humanos.

## ABSTRACT

South-South Cooperation (SSC) has become a central issue within the context of international development cooperation. Against this backdrop, Brazil stands out as one of the leading countries in this growing type of cooperation. However, despite the efforts to enhance SCC, it still lacks management mechanisms to make it more cost-effective, efficient and generator of impact. Hence, the evaluation of SSC projects becomes especially relevant. This paper has reviewed the literature in the area of evaluation in international cooperation and proposed some possible ways for the evaluation of SSC, combining standard analysis with the specificities of this type of work. The project assessed was the Cooperation in Civil Registry between Brazil and Guinea-Bissau carried by the Human Rights Secretariat of the Central Government.

CSS usually takes place in unstable scenarios where the political factor and the strategic relations between countries become particularly relevant. The evaluation discussed issues around complexity, the evaluation of strategies (a new trend in evaluation) and the relations between the actors involved in the cooperation. The research was based on secondary and primary sources and included interviews with key professionals involved in the project, on the side of the Brazilian government.

Assessment practices have evolved from a focus on experimental and quasi - experimental research to broader and more participatory approaches, with the combination of quantitative and qualitative methods. There is no consensual model of analysis, but multiple possibilities arising from what one aims to investigate. New directions for the area of assessment touch upon the analysis of strategies, based on what actually emerges and not on what is proposed – a relevant discussion in SSC. Moreover, new directions point at dynamic and complex models, in addition to a conventional project logic matrix. The wealth of SCC can only be captured with the consideration of issues that come along the way, much beyond what is thought beforehand in the planning phase of projects.

The analysis of the Cooperation in Civil Registry between Brazil and Guinea-Bissau showed that Guinea-Bissau is as an important and sensitive partner to Brazil and the international community. Besides being on the list of the Least Developed Countries, Guinea-Bissau has security problems associated with international drug trafficking with direct links in Brazil. In addition, Guinea-Bissau allows Brazil to show its active role of promoting development within the international community. The project has proven successful from the point of view of effectiveness, i.e. the achievement of the targets set, with the exception of the monitoring axis, which can be seen as a structural problem of Brazilian cooperation. Furthermore, the analysis pointed at the need of creating a support network in partner countries, especially in the case of fragile contexts, to ensure more results and the sustainability of initiatives. In the cooperation studied, the Brazilian Government, rather than transfer specific techniques, has transferred, a development mindset, which passes through social mobilization, networking, the promotion of human rights and the active pursuit of the most vulnerable target groups. In order to strengthen this work it will be necessary to involve an increasing number of actors, to enhance monitoring and evaluation schemes and to design projects for at least the medium term in order to promote an even more significant impact.

Key-words: Evaluation. International Development Cooperation. South-South Cooperation, Guinea-Bissau. Human Rights.

## SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	8
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I - Cenário do Desenvolvimento Contemporâneo e a Cooperação Sul-Sul.....</b>	<b>12</b>
1.1. Desafios do desenvolvimento contemporâneo e a Cooperação Sul-Sul.....	12
1.2 Nortes estratégicos da Cooperação Sul-Sul Brasileira .....	16
1.3. Caminhos da Cooperação Técnica brasileira.....	21
1.4. Desafios da gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul.....	26
<b>CAPÍTULO II – Trajetória da Avaliação</b> .....	<b>31</b>
2.1. História e tradições norte-americana e europeia.....	31
2.2. Avaliação e cooperação internacional .....	50
2.3. As recomendações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento .....	52
2.4. As recomendações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) .....	54
2.5. Banco Mundial e o Desenvolvimento de Capacidades e Intercâmbio de Conhecimentos	56
2.6. A realidade brasileira no campo da avaliação .....	61
<b>CAPÍTULO III - Novas abordagens na área da Avaliação</b> .....	<b>66</b>
3.1. Tendências e inovações no campo da avaliação: o caso da Declaração de Paris.....	66
3.2. Avaliação de estratégias .....	72
3.3. Avaliação e Complexidade.....	75
<b>CAPÍTULO IV – RESULTADOS - O caso da Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau</b> .....	<b>80</b>
4.1. Uma síntese da avaliação voltada para a Cooperação Sul-Sul .....	80
4.2. Metodologia.....	85
4.3. Introduzindo o contexto: A Relação entre Brasil e Guiné-Bissau.....	89
4.4. Aprofundando o contexto: Gênese e descrição do programa de Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau da Secretaria de Direitos Humanos .....	98
4.5. Análise da matriz lógica (Parte I) .....	102
4.6. Análise da estratégia e complexidade (Parte II) .....	107
4.7. Qualidade das Relações (Parte II) .....	108
4.8. A Dimensão Cultural (Parte II) .....	111
4.9. Princípios da Cooperação Sul-Sul (Parte II).....	112
4.10. Síntese da experiência .....	116
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>120</b>

ANEXO I – ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTA.....	127
ANEXO II - LISTA DE ENTREVISTADOS.....	130

## INTRODUÇÃO

Uma audiência global cada vez mais exigente pressiona governos a serem mais eficientes e responsivos às pressões populares e a processos de prestação de contas.

Na busca por dar respostas a este momento, esta dissertação se propõe a contribuir em apontar possíveis caminhos para a avaliação de projetos de cooperação sul-sul, utilizando como exemplo, o projeto de cooperação da Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal com Guiné-Bissau.

Este trabalho se insere no contexto da crescente importância dos países emergentes, do vazio de avaliações e literatura especializada em avaliação de projetos e estratégias de cooperação sul-sul.

No caso brasileiro, a cooperação internacional tem crescido e os esforços avaliativos não têm acompanhado. Considerando o ciclo de gestão da política pública com suas fases de desenho, implementação e avaliação, pode-se dizer que o Brasil avançou muito desde 1988. O processo de profissionalização do serviço público pós-Constituição de 1988 e a criação de carreiras de Estado contribuíram para este processo, em particular no Governo Federal. Apesar disso, uma área que ainda carece de amadurecimento na gestão pública é a de monitoramento e avaliação. Se alguns setores avançaram neste sentido, como o da assistência social, saúde e educação, outros setores como cooperação internacional permanecem visivelmente atrás, considerando a ausência de um amadurecimento institucional nesta área.

Com vistas a apoiar este processo de amadurecimento é que este trabalho foi escrito. Para a realização desta pesquisa, foi construída uma matriz analítica a partir da revisão de literatura na área de avaliação, buscando incorporar variáveis próprias da Cooperação Sul-Sul. A análise das variáveis foi feita a partir de um estudo documental e entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos no programa do ponto de vista brasileiro. Por isso, o estudo se baseia na perspectiva brasileira da cooperação. A proposta é que esta dissertação possa ser útil para os pesquisadores na área da Cooperação Sul-Sul, para os gestores da cooperação internacional no governo brasileiro e em outros governos de países do Sul e ainda para os gestores de programas em organismos internacionais.

Em primeiro lugar, serão abordados no capítulo I, desafios do desenvolvimento contemporâneo e a Cooperação Sul-Sul (CSS), identificando nortes estratégicos da cooperação brasileira e os desafios na promoção da CSS. No Capítulo II, será discutido o Estado da arte da avaliação internacional, fazendo uma revista na história e tradições norte-

americana europeia e na avaliação da cooperação internacional. No Capítulo III, serão apresentadas tendências e inovações da avaliação aplicadas à Cooperação Sul-Sul enquanto que no Capítulo IV será estudada a cooperação sul-sul com Guiné-Bissau e o projeto de cooperação em Registro Civil.

## **CAPÍTULO I - Cenário do Desenvolvimento Contemporâneo e a Cooperação Sul-Sul**

### **1.1. Desafios do desenvolvimento contemporâneo e a Cooperação Sul-Sul**

A Cooperação Sul-Sul não é uma novidade histórica. As origens datam da década de 50 na Conferência de Bandung na Indonésia, quando líderes de 34 países africanos e asiáticos geraram um diálogo dos países não alinhados à Guerra Fria, no contexto do conflito entre os EUA e a União Soviética.

Silva (2009) faz um histórico da cooperação Sul-Sul e a divide em três fases distintas, a da mobilização inicial da década de 50, da desmobilização da década de 80, em função da crise do petróleo e o ressurgimento nos anos 2000, com o crescimento econômico das ditas economias emergentes. Pode ser dito de maneira geral, que a crença nos países do Sul chegou ao seu auge no final da primeira década dos anos 2000, quando as economias emergentes reagiram melhor à crise global que as economias ditas centrais.

O último relatório global de Desenvolvimento Humano publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013) teve como temática a Cooperação Sul-Sul. O documento relata que o comércio Sul-Sul aumentou de 8,1% para 26,7% (UNDP, 2013) entre 1980 e 2011, como percentual do comércio internacional, apesar do progresso heterogêneo (considerando a diversidade de países).

Este ímpeto continua forte, mas perdeu força recentemente, em função da diminuição dos níveis de crescimento de estrelas emergentes como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). No caso do Brasil, o desempenho econômico foi mantido com base no consumo impulsionado por crédito público, mas sem lastro em investimento, gerando gargalos de infraestrutura e chegando a um limite do ponto de vista inflacionário e do próprio crescimento. Sem estrutura, não há como ampliar a capacidade produtiva. A China tem crescido menos e começa a olhar mais para o seu mercado doméstico. O que pode ser considerado conjuntural e o que realmente vai virar tendência de longo prazo é difícil dizer. O fato é que a dita arquitetura do desenvolvimento já mudou muito e se adaptou a um cenário Sul-Sul multipolar, onde seria muito difícil voltar atrás.

A Sub-Secretária Geral da ONU e Administradora Associada do PNUD, Rebeca Grynsman no diálogo com Estados Membros sobre Cooperação Sul-Sul e o UNOSSC (United Nations Office for South-South Cooperation) em maio de 2013 mencionou que foram feitas

muitas consultas aos atores envolvidos e que o novo Plano Estratégico do PNUD para 2014-2017 torna a CSS/Triangular (Tr) como parte integrante dos programas do PNUD em nível global, regional e nacional.

Este movimento marca uma busca por novos rumos para o discurso do desenvolvimento e da cooperação internacional. Cumpre lembrar que no marco do final da segunda guerra, nasceu e se consolidou o conceito do ‘desenvolvimento’ pró-mercado e pró-industrialização. O poder econômico norte-americano conduziu o debate do desenvolvimento e fomentou a construção da arquitetura institucional dos Bancos de Desenvolvimento, das Nações Unidas e organizações internacionais. No entanto, o desenvolvimento tradicional se mostrou falido em função dos desequilíbrios ambientais, da concentração de renda e da manutenção e aumento da desigualdade global (apesar dos avanços na redução da pobreza em muitos países). Por isso, o questionamento aumenta em relação a que tipo de desenvolvimento os países querem. Há modelos alternativos? Muitos países do Sul como Rússia, China e Brasil acreditam que sim, apesar da falta de capacidade de articular uma agenda de desenvolvimento realmente sólida que sustente um novo paradigma econômico, político e social. O momento histórico é instável, renunciando mudanças profundas na forma de produzir e viver em sociedade. Considerar este cenário instável é importante para poder pensar em alternativas.

O *World Economic Forum* no seu Relatório Global de Riscos (2014) aponta três grandes preocupações para os próximos 10 anos, as quais deveriam ser consideradas ao se pensar em novos rumos para o desenvolvimento global:

- **Instabilidades num mundo cada vez mais multipolar:** as mudanças demográficas, crescimento da classe média e restrições orçamentárias aumentam a pressão sobre os governos. Espera-se que possa crescer o conflito entre as nações e agravar o problema de governança global.
- **Perda de uma geração:** a geração dos jovens está enfrentando altos índices de desemprego, o que aumenta a instabilidade social. A geração digital quer melhorar o mundo, mas se sente desconectada da política tradicional.
- **Desintegração digital:** há o risco de a internet deixar de ser um meio confiável para comunicação ou comércio. Formas inovadoras de preservar, proteger e governar o bem comum de um ambiente virtual confiável devem ser desenvolvidas.

Além disso, os problemas do desenvolvimento em curso se aprofundam. Experiências como a do Brasil e México na América Latina tipificam os problemas de uma modernização excludente e atrasada, onde de um lado, se tem acesso ao que existe de mais moderno na

sociedade do consumo e do outro, a população convive com a violência, a pobreza e o narcotráfico, sendo vítima da ausência do Estado. No caso da Europa, mesmo com altos padrões de consumo, tem havido um ressurgimento de movimentos políticos da ultra-direita, favorecendo o conservadorismo e o preconceito contra imigrantes. No caso europeu, a crise além de econômica é também cultural e política – falta idealismo e liderança. Este ruir do desenvolvimento como se concebia pode ser visto também por meio do choque cultural, político e religioso entre os países de orientação islâmica mais conservadora como o Irã e o Afeganistão e os países mais liberais como EUA, França e Alemanha, aumentando o potencial de conflito global.

O que esperar do futuro? Mais Pequim e menos Washington? A abertura do mercado chinês vai pressionar cada vez mais rupturas dentro do partido comunista, pressionado pela sociedade e pela opinião pública global. Os protestos que vem acontecendo são sem precedentes do ponto de vista da escala global e se chegarem à China (o que é quase inevitável) poderão trazer um risco ainda maior (pela dimensão e complexidade do país) e gerar impacto para o resto do mundo. Por isso, não se pode dizer exatamente que o Sul também tenha a solução. O nível de corrupção de alguns governos no Sul, tais como a África do Sul (72º lugar no Ranking da Transparência Internacional entre 177 países), Índia (94º lugar) e a Rússia (127º lugar) colocam estes países numa situação desconfortável em termos do que pode se esperar em termos de ação do poder público.

Este contexto instável e de aumento da pressão sobre a infraestrutura energética, de alimentos e de segurança faz com que a cooperação se torne um imperativo de sobrevivência, seja ela em qualquer direção: norte-sul, norte-norte, sul-sul, sul-norte. As crises econômicas, políticas e sociais somadas à crise de identidade do homem moderno, onde se transformam costumes de toda natureza (como os sexuais) e se vive um forte questionamento quanto à nacionalidade e o pertencimento, tornam necessária a construção de um novo *ethos* global que perpasse os desafios comuns (como a mudança climática) e vá na direção de formas de vida mais éticas, simples e sustentáveis.

Jurasky (2012), ao abordar os paradigmas de desenvolvimento que tem surgido na Bolívia e no Equador aborda aspectos de como voltar a formas de viver mais simples. O futuro desenvolvimento vai precisar equacionar civilidade, ética e simplicidade em modos de vida menos agressivos do ponto de vista ambiental e mais harmônicos do ponto de vista da convivência social e do indivíduo com ele mesmo.

A abordagem do desenvolvimento humano é a que inspira algo mais amplo e progressista, apesar de não ter sido traduzida ainda em um paradigma amplo o suficiente para dar respostas ao comércio e ao desenvolvimento como um todo.

O momento atual é um momento de incertezas e ambivalências (Bauman, 1999 e Berman, 1987), onde tudo o que parecia tão certo e sólido se desconstrói. É como se a humanidade estivesse passando por uma espécie de grande ‘esfacelamento psicológico’ em uma busca por alternativas e respostas para outros padrões de vida.

Serão necessárias mudanças estruturais para a promoção de um desenvolvimento realmente inclusivo e que passe pela formação de pessoas, pelo cultivo de novas lideranças políticas, pela mobilização da elite e da sociedade que mantém a estrutura de poder. Nesse sentido, uma gestão mais moderna, profissional e eficiente da cooperação Sul-Sul que seja voltada para impacto e resultados deixa de ser acessória e se torna crucial. Resultados são necessários e que estes sejam rápidos para evitar crises humanitárias e gerar mais estabilidade política, econômica e social.

Um novo paradigma de desenvolvimento vai demandar perspectivas inovadoras com troca de conhecimentos, ideias e soluções criativas. Por isso, a cooperação em pesquisa e em tecnologia será cada vez mais estratégica. Um bom exemplo disso é a Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear ( CERN) na Suíça financiado por 21 estados membros (todos europeus), mas que mantém colaboração com muitos países não europeus. Centros como esse em áreas diferentes deverão ser apoiados mutuamente com redes de países e com a presença maior dos países do Sul. Os bens comuns globais deverão ser financiados com dinheiro público. Um bom caminho poderá ser também os ‘*Knowledge Hubs*’ ou Centros de Conhecimentos que poderão ser globais ou regionais, contribuindo com a troca sistemática de conhecimento. No caso do Mercosul, já foi acordada a construção de um Centro de Estudos sobre Clima e Desastres Naturais e um centro de excelência em estudos relacionados à água. Esta é uma ação também estratégica e inovadora para dar respostas a desastres naturais cada vez mais frequentes.

A cooperação Sul-Sul se orgulha por ser uma cooperação baseada na demanda. E este é sem dúvida, um grande mérito. Oferece-se ajuda de acordo com a necessidade e demanda do país parceiro. No entanto, é preciso ir muito além e construir agendas de cooperação mais estratégicas onde os diálogos de alto nível em cúpulas regionais se traduzam em macro diretrizes regionais, as quais sejam obedecidas pelas distintas pautas ministeriais. São muitas agendas simultâneas e demandas pontuais, que muitas vezes carecem de direção, sentido e

continuidade, fazendo com que horas de trabalho técnico, esforços e expectativas das áreas fins não deem nenhum resultado. Por isso, é necessário aliar visão com gestão eficiente.

## **1.2 Nortes estratégicos da Cooperação Sul-Sul Brasileira**

O termo Cooperação Sul-Sul é muito amplo e abrange uma diversidade de relações entre os países do Sul, seja do ponto de vista político, econômico, financeiro, educacional e inclusive na troca de conhecimentos e assistência técnica. O Brasil ainda não possui um ‘*White Paper*’ de política externa ou um ‘*White Paper*’ específico de cooperação técnica, ou seja, não possui um documento formal que delinhe as diretrizes de atuação do governo nesta área. No entanto, a partir da prática brasileira, é possível apontar alguns caminhos seguidos pelo país.

A Cooperação Sul-Sul tomou uma dimensão sem precedentes durante o governo Lula que buscou aproximação com países da América Latina (vide criação da CELAC- Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos), com os países Africanos (aumentando significativamente o comércio) e se aventurando também no Oriente Médio com a criação da ASPA: Cúpula América do Sul-Países Árabes e em blocos inovadores como IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Este movimento gerou entusiasmo e foi combinado com os bons e promissores indicadores econômicos. No governo Dilma Roussef, isso mudou, houve um direcionamento mais pragmático para a política, com grande ênfase na parte de Ciência e Tecnologia e menos para a parte de cooperação para o desenvolvimento.

O Brasil prioriza a agenda de cooperação com a América Latina e tem dado destaque a arranjos estratégicos entre vários continentes, como é o caso do IBSA e BRICS. Na América Latina, os mecanismos mais expressivos de cooperação são a Unasul, o Mercosul e a CELAC.

No caso da UNASUL, esta congrega todos os países da América do Sul num esforço de cooperação na área econômica, social e política. A UNASUL é recente e foi criada em 2007, apesar de sua origem mais remota na Comunidade Sul-americana de Nações (CSN) que teve início em 2004.

A UNASUL possui forte viés de integração em infraestrutura e é constituída como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. No caso da UNASUL, destaca-se na agenda, a pauta de infraestrutura na Região, em especial no que tange a

integração energética. A integração energética é precisamente uma das áreas temáticas catalizadoras do nascimento do grupo, desde o momento do seu Tratado Constitutivo (UNASUL, 2011). O esforço constrói em cima da tradição brasileira de aproximação com os países da Região.

No que tange à Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos – CELAC criada na “Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe”, na Riviera Maya (México), em fevereiro de 2010, os Estados membros da CELAC não possuem uma estrutura permanente. Neste caso, o processo de integração é mais complexo por envolver um número maior de países e também mais insipiente, por ser mais novo apesar dos antecedentes no Grupo do Rio e a Cúpula da América Latina e o Caribe sobre Integração e Desenvolvimento. No entanto, as temáticas da UNASUL e da CELAC se repetem por estarem alinhadas a problemas estratégicos e estruturais da região e também à agenda global de desenvolvimento. A pauta de integração de infraestrutura, a busca por novas matrizes energéticas e ainda a abertura para o diálogo com outros blocos e países marcam tanto o diálogo político tanto na UNASUL quanto na CELAC. Destaca-se na área social, a proposta de trabalho com a temática da alfabetização e da construção de um programa para a erradicação da fome – uma temática de especial relevância na pauta política brasileira.

No caso do Mercosul, há um avançada estrutura de cooperação que constitui prioridade da política externa e existem vários programas de cooperação associados à integração econômica, sua finalidade primária. Foi mais recentemente que se aumentou a preocupação com temáticas sociais. As assimetrias entre os membros do bloco são evidentes, o que responsabiliza o Brasil pela contribuição aos países menores. Um esforço para minimizar as assimetrias regionais foi a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, onde a quota de aplicação para o Paraguai é a maior, da ordem de 48%. As relações dentro do Mercosul são complexas e sensíveis, marcadas por uma ‘rebeldia’ argentina e um certo nível de instabilidade, algo não surpreendente em se tratando de blocos envolvendo vários países – cuja natureza é difícil de administrar. No entanto, a posição geográfica é determinante, fazendo necessária a relação mais próxima entre países tão distintos.

De acordo declarações do Ministério das Relações Exteriores (Em Questão/SECOM-PR, 26/03/2012), o comércio entre os países do bloco, ao longo dos últimos 20 anos, multiplicou-se por dez. Em 1991, somava US\$ 4,5 bilhões e hoje chega a US\$ 45 bilhões. Ele enfatiza que o MERCOSUL possui uma agenda além da econômica, avançando

também em questões sociais. Um exemplo disso é a Criação do Instituto Social do Mercosul. Para o Itamaraty, o MERCOSUL se sustenta sobre três pilares: o econômico-comercial, o social e o cidadão.

No caso do BRICS e IBSA, ambos possuem natureza muito diferente e no tocante ao BRICS, o bloco vem sofrendo perda de credibilidade na comunidade internacional em função da diminuição do seu desempenho econômico.

O BRICS é um agrupamento criado em 2006. O grupo não possui personalidade jurídica e tem como propósito a articulação e o alinhamento em torno de questões globais, notadamente do ponto de vista econômico. Em novembro de 2012, o *BRICS Policy Centre* no Rio de Janeiro fez um evento questionando a própria existência dos BRICS. Enquanto o IBSA aparece como um agrupamento muito mais natural pelas semelhanças entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, é muito mais difícil se atingir qualquer tipo de consenso entre países tão díspares quanto o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul juntos.

As temáticas do BRICS refletem a agenda dos países emergentes na busca por mais espaço nos fóruns de decisão internacionais. Neste sentido, surge a proposta ousada de se criar um ‘Banco de Desenvolvimento’ apoiado pelos cinco países do bloco e que ajude a financiar o desenvolvimento, o que potencialmente poderia gerar um novo eixo no discurso e prática do desenvolvimento, para além dos Bancos Multilaterais que hoje financiam o progresso global. Surgem também questões estratégicas ao desenvolvimento no que tange ao investimento em pesquisa e inovação e que ecoa as prioridades de política externa do governo brasileiro. Destaca-se ainda a discussão sobre fontes de energia renováveis e segurança alimentar, temas também presentes no diálogo regional.

Já o IBAS se constitui em um fórum de diálogo estabelecido entre a Índia, o Brasil e a África do Sul com o objetivo de articular posições comuns em fóruns multilaterais e promover a cooperação entre países que possuem significativa liderança regional. Trata-se de um mecanismo informal, sem uma estrutura de secretariado definida. Os chefes de Estado se encontram a cada ano. Dentro do IBAS há os grupos de trabalho que tratam de áreas como agricultura, cultura, defesa, educação, energia, meio ambiente e mudança climática, saúde, assentamentos humanos, sociedade da informação, administração pública, administração de impostos, ciência e tecnologia, comércio, transporte, turismo e desenvolvimento social. Para além dos grupos de trabalho, há fóruns no âmbito da sociedade civil ou do próprio governo, mas em outras esferas, como por exemplo, o Fórum Acadêmico, o Fórum de Empresários, o

Fórum de Cortes Constitucionais, o Fórum de Editores, o Fórum Parlamentar, o Fórum de Mulheres e o Fórum de Relações Intergovernamentais e Governos Locais.

O IBAS também administra um Fundo destinado a projetos em outros países do Sul com finalidade de combate à pobreza, o que é bastante inovador. Este Fundo ganhou destaque em 2011, com o prêmio ‘*Millenium Development Goals*’ dado pelas Nações Unidas. Nesta questão, o governo brasileiro costuma enfatizar que seu diferencial é exatamente o engajamento com os governos receptores da assistência, apesar dos baixos recursos do fundo (da ordem de US\$ 3 milhões). Os projetos são implementados sem ajuda nenhuma de governos fora do bloco (Dados obtidos em entrevista da autora deste trabalho para realização de outro trabalho em Agosto de 2012).

As organizações de cooperação regional, bi-regional ou blocos de articulação tendem a enfrentar problemas de estrutura e eficiência. Esta é uma crítica comum aos esforços de cooperação em nível multilateral. Muito se promete politicamente em reuniões de cúpula, mas muito pouco se efetiva. Apesar disso, o Brasil tem avançado consideravelmente em exercer um papel de liderança na Região e extra região, com a sua participação nos blocos da América do Sul e nas articulações políticas internacionais. Isso aconteceu muito em função do aumento do prestígio internacional que contou com forte liderança, no primeiro e segundo governo do Partido dos Trabalhadores e também com o desempenho econômico em alta. Quanto disso será mantido só poderá ser respondido no futuro, a depender dos caminhos que o país tome para promover mudanças estruturais e se tornar um ‘*global player*’ mais sólido.

A grande marca pessoal da Presidenta Dilma é a ênfase em ciência, tecnologia e inovação, presente em todos os comunicados conjuntos e nas visitas que ela realiza, além da incorporação da dimensão empresarial de apoio à presença do setor privado brasileiro em diversas partes do mundo. A visão é a de construir uma pauta de valor agregado nas exportações brasileiras e investimentos produtivos, os quais contribuam para a competitividade industrial do país.<sup>1</sup>

É também do interesse do país marcar uma presença não apenas do ponto de vista do comércio, mas ainda do ponto de vista do desenvolvimento, o que fica evidente no caso de Guiné-Bissau. O representante do governo brasileiro declarou no Comitê de Segurança Alimentar Mundial<sup>2</sup> a importância do Programa Fome Zero e de programas de proteção social como ferramentas contra a insegurança alimentar. Na Rio+20, o Secretário Geral das Nações

---

1 “Valores nacionais”, Entrevista do Ministro Antonio de Aguiar Patriota à revista Carta Capital de 3/10/2012.

2 Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da 39ª Sessão do Comitê sobre Segurança Alimentar Mundial, da FAO, Roma, 17 de outubro de 2012.

Unidas, Ban Ki-Moon lançou o Desafio Fome Zero (com evidente influência da política brasileira) com cinco objetivos: acesso universal à alimentação, redução da desnutrição infantil, dobrar a produtividade de micro-produtores, promoção de cadeias alimentares sustentáveis e redução do lixo.<sup>3</sup>

A presidenta Dilma Roussef na Abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas em 2012 fez declarações que resumem bem a posição do Brasil face à comunidade internacional. Falou a respeito da “falta de articulação entre ajustes fiscais e estímulos apropriados ao investimento e a demanda num contexto de crise global, criticando políticas monetárias expansionistas que levam a uma valorização da moeda dos países emergentes”. Abordou a necessidade de coordenação entre os países e os organismos multilaterais como o G-20, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Defendeu o multilateralismo, o Estado Palestino, tratou das metas na área de desenvolvimento sustentável e os mecanismos regionais de integração como o Mercosul e a Unasul, além de defender o fim do embargo a Cuba.

Este discurso tratou dos temas afetos ao Brasil e à comunidade internacional reafirmando a importância dada pelo Brasil ao contexto multilateral, o enfoque à cooperação dentro da Região e ao mesmo tempo, a defesa por uma maior participação dos países emergentes no centro das decisões internacionais. Tal posição é reforçada em todos os principais blocos do Sul dos quais o Brasil participa: BRICS, IBSA, CELAC, UNASUL e MERCOSUL. A posição do Brasil nos principais blocos de cooperação Sul-Sul pode ser resumida nos pontos abaixo:

- Ênfase no multilateralismo, na cooperação dentro da Região e na defesa por uma maior participação dos países emergentes no centro das decisões internacionais;
- Prioridade para investimento em ciência e tecnologia;
- Foco para a promoção da infraestrutura na Região de modo a acelerar a integração, especialmente do ponto de vista econômico e comercial;
- A busca por novas matrizes energéticas;
- A abertura para o diálogo com outros blocos e países tanto no âmbito da UNASUL quanto da CELAC;

---

<sup>3</sup> Foi criada em 2003, uma Coordenação no Itamaraty intitulada Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) responsável por coordenar os esforços humanitários do Brasil na área de segurança alimentar, trabalhar com a temática do desenvolvimento agrário, pesca artesanal, o fórum social mundial e o diálogo com a sociedade civil (além de tratar do Instituto Social Brasil-Argentina).

- Na área social, há o destaque para a temática da alfabetização e da construção de um programa para a erradicação da fome nos países da UNASUL;
- Discussão no âmbito do BRICS sobre um Banco do Desenvolvimento e a necessidade de se aprofundar o diálogo sobre fontes de energia renováveis e segurança alimentar, temas também presentes no diálogo regional.

De forma mais específica, convém abordar como funciona a cooperação técnica brasileira.

### **1.3. Caminhos da Cooperação Técnica brasileira**

Apesar da ausência de um documento que explicita as diretrizes e princípios da cooperação técnica brasileira, pode-se dizer que ela é pautada por ‘demanda’, o que implica a solicitação do país parceiro por ajuda. Não se trata de uma demanda induzida ou provocada, como muitas vezes acontece na cooperação Norte-Sul. Ademais, ela faz uso predominantemente de técnicos e conhecimento presentes no governo brasileiro, possuindo ainda poucas parcerias com a sociedade civil. Trata-se de um diálogo horizontal e que tem por princípio a mobilização de parcerias.

Outros princípios da cooperação brasileira incluem ‘considerar o elemento Sul’ de modo que as experiências e conhecimentos brasileiros sejam compartilhados; promover a apropriação das lideranças locais pelo conhecimento; ter objetivo de produzir ‘impacto estrutural’ e resultados sustentáveis e representar oportunidades de inovação em relação ao compartilhamento de experiências e a articulação de parcerias. Estes são princípios colocados pela Agência Brasileira de Cooperação nas suas apresentações públicas.<sup>4</sup>

O Brasil tem se colocado cada vez mais como um parceiro ‘global’ para o desenvolvimento. Exemplo disso é a assinatura de protocolos entre o Brasil e países como a Espanha, Estados Unidos e Reino Unido para atuação em outros países, notoriamente os da África, no modo de Cooperação Triangular. Ou seja, o Brasil tem se aliado às potências tradicionais e também às emergentes para realizar projetos de triangulação e outras iniciativas

---

<sup>4</sup> Fonte: Apresentação da Agência Brasileira de Cooperação em evento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na Oficina: Governança para a Segurança Cidadã na América Latina, desenvolvendo Cooperação Sul-Sul para gerenciar conhecimento e promover abordagens de governança para a segurança cidadã em Brasília-DF nos dias 8 e 9 de outubro de 2012.

comuns para levar ajuda a países mais pobres da comunidade internacional.

De acordo com o levantamento da Cooperação Brasileira realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a pedido da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Cooperação Brasileira saltou de R\$ 485.886,00 investidos em 2005 para R\$ 3.216.790,00 em 2009 (R\$ em valores constantes, IPEA, 2011). No âmbito da Cooperação Técnica, os grandes protagonistas são a Embrapa com todo o seu aporte tecnológico, o SENAI na área de formação profissional e o Ministério da Saúde, sobretudo na área de DST/AIDS, onde a experiência brasileira é referência internacional.

Dos 95 países beneficiados pela cooperação brasileira, a cooperação é mais expressiva junto aos países que são prioridade do ponto de vista da política externa brasileira, nominalmente os PALOP – Países de Língua Portuguesa (onde se inclui a Guiné-Bissau) e os parceiros da América Latina, o que faz de Guiné-Bissau um país de interesse (um país representa um voto nas decisões multilaterais). Há pouca cooperação com países asiáticos, com exceção do Timor Leste. Há ainda a crescente forma de cooperação Sul-Sul no seu formato triangular.

De acordo com o IPEA, a cooperação bilateral brasileira é predominante e corresponde a 92% do volume total. Os parceiros individuais mais significativos são Argentina (8% do volume total de recursos investidos no período 2005-2009), Guiné Bissau (6%), Timor Leste, Cuba e Moçambique (com 4% cada), considerando também a presença marcante da cooperação com o Haiti e a contribuição na missão de paz – MINUSTAH. No caso da cooperação multilateral, o destaque vai para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas)/Organização Mundial da Saúde e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS. Sub-regionalmente, os países do Mercosul possuem destaque. De acordo com o mesmo relatório, entre os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), o maior parceiro de CTC&T do Brasil é a Guiné Bissau, que recebe o equivalente a 6% do total de CTC&T, seguida por Moçambique e Angola (ambos com 4% cada). A CTC&T com o Timor Leste representa 4% do volume total levantado.

Há que se destacar que o Governo brasileiro possui uma posição muito forte de não se alinhar à forma de cooperação feita pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), insistindo no modelo de cooperação por demanda, de caráter solidário, onde não há imposição de condicionalidades.

O levantamento do IPEA, que ainda está incompleto, foi o primeiro esforço que o governo brasileiro fez de sistematizar a cooperação no país. Tais dados revelam a crescente importância da cooperação inicialmente cunhada como Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento (CTPD) e o decréscimo da cooperação recebida. Cumpre lembrar que até o início da década de 90, o Brasil ainda era um país muito fechado e que apesar da crescente abertura econômica e política desde então, o país está longe de exibir uma legislação e sistemas de gestão adequados ao protagonismo que vem alcançando.

Apesar do crescimento desta cooperação, não há um sistema de gestão dela que esteja bem definido. A Agência Brasileira de Cooperação não funciona como uma agência, pois não possui autonomia e navega em meio a uma cooperação fragmentada realizada por toda a burocracia brasileira e onde os órgãos não necessariamente reportam toda a atividade de cooperação que desenvolvem. Os problemas são muitos, estruturais e bem conhecidos: falta de legislação adequada, falta de pessoal permanente na Agência Brasileira de Cooperação, dependência do governo em relação aos organismos internacionais para realizar a cooperação, além da atuação no exterior sendo feita de forma desarticulada e pouco estratégica (Pino, 2010, Cabral, 2010). Existe hoje uma preocupação entre especialistas e gestores da cooperação de que toda a estrutura e a mobilização política gerada no Governo Lula sofra um retrocesso.

O *BRICS Policy Center* (2013) menciona que para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ‘a cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor e possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro’.

Há que se lembrar que a Agência Brasileira de Cooperação constitui apenas um departamento dentro do Ministério das Relações Exteriores, com um nível muito baixo de autonomia. A presidenta Dilma anunciou em maio de 2013 a criação de uma agência autônoma de cooperação, com forte ênfase no comércio, em linha com a nova gestão, mas esta permanece em suspenso.

Uma modalidade crescente na cooperação brasileira é a triangular. Esta surge como uma forma de incluir os parceiros tradicionais da cooperação para o desenvolvimento na CSS,

onde os primeiros forneceriam conhecimento tanto operacional quanto recursos para viabilizar a transferência de conhecimento de um país em desenvolvimento a outro. Muitos países que antes prestavam assistência técnica ao Brasil e também contribuía financeiramente estão adotando esta estratégia, com destaque para a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos. Esta tem sido a estratégia de tais países de redirecionar a cooperação com o Brasil. No caso da cooperação britânica, esta fechou suas portas no país, mas continuou com um ponto focal cujo mandato é articular debates e contribuir para o próprio fortalecimento da cooperação brasileira.

O Governo brasileiro, em alguns casos, vê com desconfiança a triangulação, pois é evidente que junto com a cooperação, há sempre uma intenção da política externa do governo parceiro de se posicionar estrategicamente. Apesar disso, a triangulação tem crescido.

Um dos maiores desafios da triangulação refere-se aos custos de diálogo e operacionalização dos projetos conjuntos. Se a cooperação Sul-Sul já é mais difícil do que a cooperação Norte-Sul por envolver governos que muitas vezes possuem sérios problemas de gestão, o acréscimo de um outro parceiro agrega uma camada a mais de negociação, gerando processos decisórios morosos e muitas vezes difíceis. O Governo Brasileiro na maioria dos casos dispõe de recursos para a cooperação e utiliza com frequência o apoio de organismos internacionais como uma forma de driblar a legislação nacional que dificulta o dispêndio de recursos em outros países.

No caso dos projetos de cooperação triangulares, não há base de dados consolidada sobre eles no Brasil. Os principais parceiros do Brasil na cooperação trilateral são: Japão, Estados Unidos, Alemanha, França, Canadá, Argentina e Espanha. Mais recentemente, Austrália e Bélgica indicaram interesse em atuar em parceria com o governo brasileiro como parceiros na triangulação (IPEA, 2011).

No caso dos projetos triangulares, a Alemanha investe na área de saúde e bilateralmente em energia (recursos renováveis) e meio ambiente. Já o Japão, possui foco na área de agricultura e saúde, gestão pública, desenvolvimento urbano e formação profissional. Além disso, a Cooperação Japonesa realiza parceria com governos locais, trabalhando com triangulação entre Brasil, países africanos e América Latina e envolvendo parceiros diversos (universidades, órgãos estaduais, empresas públicas, administração direta etc.).

No caso dos EUA, as prioridades da USAID (*U.S. Agency of International Development*) no Brasil concentram-se também nas áreas de meio ambiente e saúde, tocando

ainda em questões de fontes de energia renováveis e questões globais como a conservação da biodiversidade e a mitigação das mudanças climáticas, além de apoiar o controle da tuberculose, malária e HIV/AIDS. Também são apoiados programas de capacitação de jovens em situação de risco para o mercado de trabalho, além do fomento a atividades de desenvolvimento econômico, responsabilidade social corporativa e uso de energias limpas. Em abril de 2012, o Governo dos EUA e do Brasil formalizaram uma parceria para aprimorar a segurança alimentar na América Latina e no Caribe. O primeiro projeto foi um acordo trilateral com o Governo do Haiti para aprimorar práticas e tecnologias de agricultura. Além disso, foi assinado também um Protocolo de Intenções em janeiro de 2012 entre Brasil, Moçambique e EUA para promover atividades de cooperação técnica neste país africano nas áreas de saúde e desenvolvimento agrário. O acordo envolve a realização de estudos setoriais para elaboração de projetos de cooperação técnica, o envio de especialistas do Brasil e dos Estados Unidos a Moçambique para elaborar propostas de qualificação e a capacitação de especialistas moçambicanos no Brasil e nos Estados Unidos.

Outra estrutura de triangulação muito forte no Brasil envolve o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. O PNUD no Brasil não contribui ao país financeiramente, mas recebe recursos do governo brasileiro para operacionalizar a maior parte dos projetos de cooperação técnica do governo no exterior. Tal estratégia do PNUD, vista com bons olhos no passado, possui problemas recorrentes, pois o governo muitas vezes usa este mecanismo para fazer contratações que com frequência são questionadas pelo Tribunal de Contas da União. No futuro, na medida em que o país gere uma legislação adequada para dispender recursos no exterior, ficará menos dependente do apoio dos organismos internacionais. É evidente que isso se dará se o país for capaz de se estruturar e gerar uma arquitetura própria para cooperação. O sistema de cooperação está todo em processo de transformação. Não apenas os governos estão se adaptando á nova realidade, mas também os organismos internacionais que apoiam a cooperação. Mas, o que dizer da realidade da cooperação técnica em outros países? Faz-se importante entender melhor qual o *status* da cooperação em diferentes países do mundo e os desafios relacionados, com especial enfoque para avaliação, tema do presente estudo.

#### 1.4. Desafios da gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul

A Cooperação Sul-Sul é feita entre países que normalmente possuem pouca tradição avaliativa e dificuldades de gestão pública. Por este motivo, começou a surgir um consenso sobre a necessidade de aperfeiçoar a gestão da CSS e neste sentido, vários estudos foram feitos para sistematizar experiências em curso e identificar melhores práticas. A pressão por transparência aumenta em relação à definição dos parceiros, aos recursos despendidos e aos resultados atingidos, especialmente ao se considerar os desafios domésticos que os países do Sul ainda enfrentam (*BRICS Policy Center, 2013*).

São muitos os desafios. Muitas vezes as iniciativas não possuem orçamento adequado, mecanismos de coordenação e seguimento, além de uma capacidade limitada e a falta de mecanismos apropriados de monitoramento e avaliação (*Bilal, 2012*).

Em abril de 2013, foi promovida uma reunião pelo órgão oficial de pesquisa do governo da Índia (similar à Fundação Alexandre Gusmão ligada à Chancelaria brasileira), o chamado *Research and Information System for Developing Countries*. A primeira recomendação feita na síntese da conferência foi exatamente ‘fortalecer coleta sistemática e análise de evidência’ da cooperação sul-sul que foi seguida por ‘fortalecimento da avaliação de programas e projetos de cooperação sul-sul’. (*RIIS, 2013*).

As Nações Unidas também tem se pronunciado com frequência sobre o assunto. O Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon em nota sobre a CSS/Tr nas Nações Unidas, afirmou que as agências possuem um consenso sobre a importância de monitorar e avaliar as atividades de cooperação Sul-Sul nos Quadros de Assistência das Nações Unidas nos países. Mas, apesar do consenso, isso ainda vem sendo feito de forma heterogênea e insuficiente.

Na avaliação da cooperação Sul-Sul dentro do PNUD, feita por consultores independentes (2013), foi identificado que as plataformas de compartilhamento de conhecimento e os sistemas de prestação de contas em CSS não estão gerando aprendizado adequado ou dando informação sistemática sobre desempenho. Além disso, avaliou-se que ainda é cedo para avaliar se os resultados de CSS são sustentáveis em função do contexto e da falta de sistemas de monitoramento efetivos. Estas afirmativas reforçam o olhar cauteloso e mais atento que deve ser dada à gestão da CSS. O mesmo relatório recomenda que o PNUD deveria adotar uma estratégia corporativa para apoiar a CSS/Tr de modo a facilitar o seu direcionamento e gestão global e deveria ainda intensificar o seu compartilhamento de informação, prestação de contas e avaliação do apoio e resultados alcançados por meio da CSS/Tr. A proposta é que quadros mais robustos

de M&A deveriam ser desenvolvidos para documentar e extrair lições de melhores práticas para posterior replicação. Para os pesquisadores, o PNUD deveria capturar e analisar a qualidade das iniciativas de CSS para o alcance dos resultados de desenvolvimento e o impacto e sustentabilidade das ações empreendidas. Este diagnóstico é muito relevante, pois é justamente o PNUD, na arquitetura das Nações Unidas, que possui significativa *expertise* e manuais voltados para avaliação. Se uma agência global estruturada não tem avaliado a CSS de forma suficiente, muito menos pode se esperar no âmbito dos países participantes de tal cooperação.

O Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul, em sua reunião de maio de 2012, aprovou o Quadro de diretrizes operacionais para as Nações Unidas na área de CSS/Tr e recomendou também ações de monitoramento e avaliação que ajudassem a assegurar que os resultados capturem os objetivos da CSS para prestação de contas e planejamento. Recomendou ainda que haja avaliação do impacto de ações coletivas S-S, aprendizado entre pares, trocas de conhecimento, experiência e tecnologia. Além disso, afirmou a necessidade de considerar benefícios e riscos da CSS entre economias emergentes, países menos desenvolvidos, pequenas ilhas e países sem acesso ao mar; assegurar que o M&A considere a contribuição da CSS/Tr para reduzir a pobreza, outros Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Desenvolvimento Sustentável, entre outras recomendações.

Um estudo financiado pela JICA e o UNOSS (Vazquez, 2013) analisou vários casos de CSS/Tr (Cooperação Sul-Sul e Triangular) e chegou a uma síntese que ajuda a entender melhor a dinâmica de gestão deste tipo de cooperação:

- a melhoria das práticas de gestão da CSS e Triangular (Tr) é um processo de tentativa e erro ou seja, ainda há muito imprevisto e pouco sistemática;
- as organizações responsáveis por CSS/Tr se beneficiam de mandatos institucionais claros e fortes ou seja, a liderança e solidez institucionais são sempre necessárias em qualquer processo de gestão. ACSS/Tr é ainda muito recente;
- arranjos institucionais leves, autônomos e descentralizados facilitam a rápida implementação de iniciativas de CSS/Tr adaptadas para as necessidades dos parceiros, ou seja, as dinâmicas da CSS/Tr são complexas, exigem adaptação e flexibilidade;
- mecanismos de coordenação integrados facilitam a entrada dos resultados esperados de CSS/Tr, ou seja, o diálogo é fundamental para harmonizar procedimentos de trabalho, especialmente quando muitos parceiros estão envolvidos;

- mecanismos de coordenação no processo de planejamento dos países parceiros podem ajudar a entregar os resultados esperados da CSS/Tr, ou seja, o que é acordado no início das iniciativas tende a ser mais sustentável ao longo da execução dos projetos;
- experiências domésticas podem ser adaptadas para a Cooperação Internacional e diferentes modalidades de cooperação podem ser combinadas, ou seja, a cooperação é dinâmica e pode ser beneficiada por várias modalidades;
- atores da sociedade civil podem ser um recurso não apenas na sua capacidade de entregar resultados de CSS/Tr, mas também como atores do desenvolvimento, ou seja, a participação de outros atores além do Estado é fundamental para gerar mais sustentabilidade e aumento da capacidade dos governos em realizar projetos.
- A complementaridade entre Norte-Sul e Sul-Sul é aumentada quando os parceiros trocam conhecimento sobre soluções de desenvolvimento e também ajuda oficial, ou seja, a troca de experiências entre a cooperação tradicional e SS é necessária;
- o desenvolvimento de recursos humanos fora do governo são vitais para superar os limites de capacidade e para a sustentabilidade de longo prazo das iniciativas SSCC/Tr, ou seja, mais capacidade precisa ser desenvolvida para atender a demanda da cooperação;
- uma estratégia de comunicação integrada, baseada em resultados aumenta a visibilidade da CSS/Tr e facilita a sua implementação, ou seja, toda ação pública precisa ser bem comunicada para gerar legitimidade.

Estas conclusões ajudam a visualizar alguns desafios da CSS relativos à falta de capacidade institucional, liderança e recursos humanos. Neste estudo, deu-se pouca ênfase a mecanismos de monitoramento e avaliação. Apesar disso, foi apontado que em um dos estudos de caso que envolveu a Embrapa, há ferramentas voltadas para resultados, especialmente nos projetos estruturantes. Já no estudo de caso do Kênia abordado no estudo, foi identificada uma preocupação com eficiência e efetividade que inclui sistemas de gestão de conhecimento, sistemas de monitoramento e avaliação e informação do projeto dada ao público.

Também com o intuito de estimular a Cooperação Sul-Sul, a UNOSS promoveu em parceria com o Governo do Panamá em 2012, uma Feira de Conhecimento e selecionou as melhores práticas de cooperação Sul-Sul. Tais práticas foram analisadas (Simplicio & Andrade, 2013) e se mostraram muito diversas. Há vários arranjos institucionais, com muitos parceiros ou apenas em relações bilaterais. As modalidades de troca de conhecimento são

várias e vão desde visitas e seminários a troca de experiências e casos de cooperação de longo prazo onde os especialistas ficam muito tempo no país parceiro. Os maiores desafios encontrados incluem:

- Coordenação entre vários atores;
- Falta de apoio político de alto nível e diálogo com estratégias nacionais;
- Falta de dados e coletas regulares;
- Falta de recursos;
- Rotatividade de pessoal;
- Falta de adaptação de materiais para outros idiomas e contextos;
- Falta de envolvimento do grupo alvo e resistência à mudança;
- Falta de sustentabilidade dos programas.

Neste caso, não houve um tópico que tratasse em particular de avaliação, mas é sabido que a falta de avaliação de projetos e cooperação Sul-Sul é a regra. Existe ainda uma resistência em realizar avaliações copiando os moldes da tradicional cooperação Sul-Sul e uma crença na importância dos dividendos políticos de tais relações - nem sempre capturadas por avaliações tradicionais.

A OECD também fez um esforço para analisar 110 casos de CSS/Tr no contexto da efetividade da ajuda.<sup>5</sup> Nos 110 casos estudados pela OECD foram identificados três desafios para os atores envolvidos em CSS: sistemas de informação para gerar dados quantitativos e qualitativos para mensurar e prestar contas de forma transparente, regular e em tempo adequado; gestão baseada em resultados para permitir que os atores vejam o escopo, relevância e impacto da troca de conhecimento e aprendizado Sul-Sul e prestação de contas mútua que precisa ser mais consistente, especialmente em nível doméstico – todos itens ligados à uma gestão mais efetiva.

O estudo da OECD identificou que aplicar práticas de gestão para resultados é um desafio na CSS, especialmente em atividades de desenvolvimento de capacidades em pequena escala. Na parte da avaliação, as metodologias mencionadas nos estudos de caso incluíram a

---

<sup>5</sup> Cumpre mencionar que 'ajuda' não é termo próprio para a CSS, pois geralmente denota uma relação norte-sul, onde um país do norte oferece ajuda a um país do Sul. A mentalidade própria da CSS, conforme todo seu histórico de diálogo político, é muito mais o da ajuda mútua. Por isso, que muitos países, inclusive o Brasil, possuem dificuldade em aceitar este termo tão utilizado pelos doadores do norte. Os países do Sul não se consideram doadores de maneira geral. Uma exceção para esta posição é a Colômbia, crescente protagonista da cooperação e que aceita o discurso da ajuda e que foi o país a sugerir para a Comissão de Assistência ao Desenvolvimento da OECD, o grupo de trabalho sobre CSS.

abordagem do marco lógico, pesquisas e *feedback* dos participantes ou fortalecimento das comunidades para medir resultados no seu contexto. Muitas vezes, os resultados são claramente identificados, mas por causa da falta de práticas avaliativas é difícil avaliar o impacto. A falta de avaliação muitas vezes é devida à falta de tempo, experiência e conhecimento quando os três países formulam um projeto triangular. O relatório argumenta ainda que a maior parte dos países ainda tem dificuldades em construir sistemas de monitoramento e avaliação e gerar informação transparente, regular e em tempo apropriado.

No caso brasileiro, há poucas avaliações externas, normalmente apenas uma avaliação de meio-termo interna feita entre os gestores dos projetos dos dois países e avaliação final que funciona como uma revisão interna da equipe do projeto.

A última cúpula sobre a arquitetura da ajuda internacional em Busan reforçou politicamente o apoio à participação dos países emergentes e da Cooperação Sul-Sul e Triangular na cooperação internacional. A declaração final mencionou a necessidade de fortalecer esforços para atingir resultados concretos e sustentáveis, o que envolve gestão baseada em resultados, monitoramento, avaliação e comunicação e aumento da capacidade dos países.

A CSS é uma realidade e uma necessidade, tendo em vista todos os desafios colocados no início deste capítulo. Esta seção mostrou como os desafios da Cooperação Sul-Sul estão sendo identificados e discutidos, com especial ênfase para a falta de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam mostrar resultados e impactos das ações empreendidas. Convém agora, voltar os olhos para a literatura da avaliação para ver o que está disponível e pode ser usado de forma mais direcionada para a Cooperação Sul-Sul.

## CAPÍTULO II – Trajetória da Avaliação

### 2.1. História e tradições norte-americana e europeia

A história da avaliação contemporânea está associada à busca pela eficiência no setor público. Nasce nos EUA e depois se desenvolve também na Europa e se dissemina como prática internacional associada à boa gestão seja pública ou privada. Globalmente, a prática da avaliação é bastante heterogênea (disseminada nos EUA e países como Inglaterra e Austrália, mas ainda muito tímida no Brasil), sendo praticada com distintos níveis de profundidade e compromisso com transparência e resultados.

O estudo marcante no desenvolvimento da disciplina de avaliação foi o trabalho de Ralph Tyler no seu *'Eight Year Study'* sobre educação nos anos 1940. Aliás, educação é a área de origem das práticas avaliativas que depois se disseminaram para áreas como saúde e assistência social. O primeiro grande *'boom'* de avaliação aconteceu no final da década de 1960 e 1970 nos Estados Unidos sob as administrações Kennedy e Johnson quando os programas sociais foram desenvolvidos em larga escala e apoiados por recursos federais sob as políticas de *'Guerra contra a Pobreza'* e *'Grande Sociedade'*. (Donaldson & Lipsey, 2006).

No Governo Johnson, foi criado um Escritório de Oportunidade Econômica (OEO) responsável por realizar avaliações. O Escritório estimulou padrões para avaliação e conduziu um diálogo sobre o que seria uma boa avaliação. Neste contexto, surgiram os estudos experimentais, quasi-experimentais ou testes aleatórios, utilizando sofisticadas modelagens econométricas e grupos de controle com vistas a determinar o impacto dos grandes programas que estavam sendo conduzidos. A avaliação era inicialmente identificada apenas com técnicas estatísticas e experimentais e mesmo hoje, há quem pense que a avaliação válida seja apenas essa. Com o passar do tempo, o campo se abriu para abordagens mais qualitativas, conforme será visto adiante.

Avaliação constitui um campo de pesquisa social e econômica aplicada, em que a teoria dialoga com a política pública. Avaliação constitui um campo diverso - uma torre de Babel do ponto de vista epistemológico e metodológico. Assim, como uma diversidade de abordagens e metodologias no campo das ciências sociais, também é na avaliação. Por isso, o comum é que os avaliadores nas organizações e consultores, diante de cada necessidade avaliativa, adaptem métodos e abordagens de acordo com o objeto de estudo a ser analisado.

Apesar desta diversidade, existem algumas teorias e abordagens mais expressivas que serão exploradas. Não há uma ‘teoria da avaliação’, existe uma abordagem específica que trabalha com ‘Teoria de programa’ que é algo distinto e trata de pressupostos de como os programas funcionam ou deveriam funcionar. Os termos próximos da área são muitos e difusos: teorias da prática, avaliação baseada em teoria, avaliação guiada por teoria, teoria de programa, teoria de mudança, modelos lógicos etc. Não há consenso sobre a necessidade de se utilizar um modelo lógico ou uma teoria do programa (Donaldson & Lipsey, 2006).

Rossi et al (2004) em Lipsey (2006) descrevem a teoria do programa como possuindo três elementos: a) um plano organizacional (como alocar recursos e organizar as atividades do programa para que o serviço seja entregue e mantido); b) plano de utilização do serviço (como a população acessa o benefício ou serviço); e c) teoria de impacto (como a intervenção traz os benefícios esperados). A teoria do programa ajuda o avaliador a identificar as dimensões mais críticas para o sucesso de um programa. No desenho de uma avaliação, a teoria de um programa ajuda a selecionar as variáveis e observações e outros aspectos do plano de avaliação. Para os autores, a teoria de programa é um componente integral da maior parte das teorias articuladas. Para eles, o uso de teorias de programas poderia ajudar a fazer com que outros programas não cometessem o mesmo erro, quando aquelas fossem testadas e se provassem inválidas.

A avaliação pode ajudar a somar para a construção do conhecimento, utilizando neste caso, teorias sociais e dialogando com as disciplinas com as quais trabalha (ainda que seja por natureza interdisciplinar). Mas esta acaba sendo uma preocupação paralela, onde os avaliadores fazem o estudo, entregam o ‘produto’ e posteriormente extraem conhecimento da avaliação feita, com vistas a construir o conhecimento na área. Tal prática é mais comum quando a avaliação é feita por acadêmicos que tem por finalidade, o avanço na construção do conhecimento. O conflito entre o foco na teoria ou foco na prática é contínuo, no entanto, a teoria se beneficia da prática e vice-versa. Muitas pessoas quando participam em avaliações fazem isso sem muita reflexão sobre a teoria ou os desafios colocados por elas. A ponte entre as ciências sociais e as teorias de programa realmente parecem oferecer o potencial de contribuir para uma solidez maior no conhecimento sobre intervenções sociais, mas exigem um nível maior de preparo dos avaliadores, pois devem ter conhecimento mais sólido sobre teorias de mudança social e sobre a área específica que é avaliada.

O argumento de Donaldson & Lipsey (2006) é que com frequência, os programas não possuem pressupostos teóricos que ajudaram a embasar a sua construção (são rasos

teoricamente) e que as teorias das ciências sociais poderiam ser muito úteis para o levantamento de necessidades e projeção de programas, considerando pesquisas sobre situações similares que foram enfrentadas.

Em tese, a proposição parece bastante razoável, mas envolveria falar de um campo de avaliação muito estruturado onde acadêmicos dialogam com consultores, onde existem códigos de ética, algumas práticas consensuadas, uma comunidade profissional forte que se ajuda mutuamente e troca conhecimentos por meio de publicações e seminários. Esta é uma realidade já muito mais desenvolvida nos EUA, mas iniciando ainda no Brasil. Falta cultura avaliativa no país. Existem algumas iniciativas de se institucionalizar a avaliação no Senado e nichos de excelência avaliativa no Governo Federal, como no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

No caso da CSS, a teoria por trás de programas tende a ser fraca, normalmente refere-se a um campo de conhecimento específico, mas não se articula aos resultados políticos da cooperação internacional em si como estratégia de desenvolvimento.

Para Chelimsky (2013), seria necessário haver mais diálogo entre a teoria e a prática avaliativa. Ele sustenta que as ‘melhores práticas’ não poderiam ser desenvolvidas separadamente porque a teoria e a prática são interdependentes: um aprende com o outro. A teoria protege a prática de singularidade e contação de anedotas e a prática protege a teoria da abstração. A relação é a mediação entre princípio e contexto que dá profundidade e realismo ao trabalho. Os avaliadores teriam o papel de aplicar princípios e métodos desenvolvidos pela teoria em um mundo que nem sempre foi examinado pela teoria: um mundo complexo, caótico, de programas e políticas mutáveis, um mundo em que as pessoas são diferentes de acordo com suas características. Por outro lado, este ambiente pode facilitar ou desafiar conceitos teóricos. Mas, para ele, esta integração não é fácil, pois os dois vêm de lugares intelectuais muito diferentes.

Chelimsky afirma que esta interação não era muito bem compreendida pelos primeiros teóricos. Esperava-se que os princípios e métodos da avaliação seriam aplicados sem dificuldade para os programas e políticas do mundo real, independente do contexto. Não havia, tanto no uso quanto na teoria, experiência sobre as circunstâncias complexas que interfeririam no processo. Hoje, já existe um movimento entre teoria e prática. Os teóricos já não dizem que o ‘*timing*’ em uma avaliação não importa, nem falam sobre comunidades ‘benignas fazendo políticas’. Os métodos mistos já são mais aceitos, houve avanços também sobre como usar a avaliação (como feito por Michael Quinn Patton, 2011). Ele argumenta que

hoje, os avaliadores mostraram que para uma avaliação ser viável, o planejamento também deve examinar fatores de contexto, ter um plano para lidar com potenciais problemas de credibilidade e uso e prever quais são os elementos-chaves externos que podem afetar a avaliação. No entanto, os procedimentos desenvolvidos pelos avaliadores práticos deveriam interagir com a teoria, gerando consideração sobre o tipo de avaliação que é factível baseado no que foi aprendido sobre o contexto do programa e especialmente a sua história, os tipos de perguntas de avaliação que serão possíveis de responder e os métodos – individuais ou combinados que são os adequados. Em cada avaliação, os avaliadores deveriam não apenas assegurar excelência metodológica buscada pela teoria, mas também estimar os tipos de problemas relacionados ao uso e associados a pressões externas. Chelimsky também aborda o uso e defende que é preciso integrar uma abordagem científica e filosófica para produzir informação avaliativa que promova o melhor uso da informação, o que é a nova tendência da avaliação. Ele diz que não há mecanismos suficientes para avaliadores e teóricos para refletir sobre os problemas enfrentados na prática e os esforços de modificação da teoria.

Alkin (2013) possui uma obra seminal em que organiza as perspectivas teóricas da avaliação numa árvore onde as raízes representam as motivações para avaliação e os galhos crescem em métodos relacionados a cada um dos propósitos da prática avaliativa. A raiz da prestação de contas social (*social accountability*) gera métodos preocupados com o uso da avaliação, a raiz de investigação social gera abordagens quantitativas cuja preocupação é o rigor científico, enquanto a raiz da epistemologia gera métodos preocupados com a valoração dos projetos e programas avaliados, ou seja, com o julgamento de valor associado, dando preferência para métodos qualitativos. A seguir cada raiz é melhor explicada.

- 1) **Prestação de contas social (*social accountability*):** prestação de contas. Alkin (1972a) fala de três tipos de *accountability* (objetivos, processo e resultados). A maior parte das avaliações hoje fala muito de *accountability* de objetivos, buscando a melhoria institucional.
- 2) **Investigação social (*social inquiry*):** trata do estudo sistemático do comportamento de grupos de indivíduos em vários cenários sociais por meio de uma variedade de métodos, com predominância dos quantitativos.
- 3) **Epistemologia:** trata da natureza do conhecimento. Normalmente, esta linha dentro da avaliação trabalha com três abordagens: pós-positivista, construtivista e pragmática. A ciência de maneira geral se deslocou de uma visão positivista para uma pós-positivista

que acredita que medir a verdade não é possível, pois toda observação é passível de erro. Os construtivistas acreditam que não há apenas uma realidade, mas várias realidades que surgem de um sistema subjetivo de crenças. Relativismo se assemelha ao construtivismo. Para eles, há múltiplas explicações para a realidade e em algum momento há uma explicação que faz mais sentido.

As derivações de abordagens da avaliação são divididas em métodos, julgamento e uso; ou seja, classifica os teóricos de acordo com a sua ênfase, se mais metodológica (normalmente associada a métodos quantitativos, nas origens experimentais da avaliação), na apreciação feita pelos atores envolvidos (com vieses mais participativos e subjetivos) ou no uso feito pela avaliação. Uma visão geral da árvore é descrita a seguir.

1) **Ramo de Métodos:** focada em metodologia de pesquisa. O foco está em métodos experimentais, quantitativos. Está associada à própria gênese da avaliação, dentro de uma perspectiva predominante nos EUA. Seus expoentes foram os seguintes:

**Donald Campbell:** teve como foco desenhos experimentais e quasi-experimentais.

**Edward Schumann:** considera também a importância de se utilizar métodos qualitativos como complemento aos quantitativos, pois ajuda a avaliar áreas como implementação, identificação e interpretação de efeitos colaterais. Promoveu o trabalho de Campbell como o melhor caminho para avaliar o impacto de programas. O livro de Schumann foi provavelmente a primeira descrição da aplicação de métodos de pesquisa à avaliação. Reforça a necessidade de fazer avaliação utilizando métodos científicos. (com grupos de controle etc.). Ele identifica cinco categorias de avaliação: esforço (quantidade e qualidade da atividade que acontece), *desempenho* (critério de efeito que mede os resultados), adequação do desempenho (a medida em que o desempenho é adequada para a necessidade), eficiência (exame de caminhos ou métodos alternativos em termos de custos humanos e monetários) e processo (como e porque um programa funciona ou não funciona).

**Robert Boruch:** foca em experimento de campo aleatório como a forma ideal de avaliação. Avaliação para ele é como pesquisa científica convencional. Para ele, qualquer programa deveria empregar métodos de controle aleatório.

**Thomas Cook:** argumenta que os experimentos aleatórios podem ser impossíveis de implementar em programas sociais e educacionais por causa de fatores de contexto para além do controle do avaliador. Trabalhou com desenhos quasi-experimentais. Defende que os métodos devem levar em consideração o contexto de cada avaliação.

**Lee J. Cronbach:** enfoca o coeficiente alfa de confiabilidade, teoria generalizadora e noções sobre validade de construtos. Acredita que avaliação é uma parte integral da pesquisa de políticas. Foca no uso da avaliação mais para entendimento do que para uso instrumental imediato.

**Peter Rossi:** popular por seu livro-texto sobre avaliação. Avaliação é vista por ele como pesquisa social. Ampliou gradativamente sua visão sobre avaliação. Apoiou o desenvolvimento da avaliação baseada na teoria junto com Weiss e Chen.

**Carol Weiss:** defende elaboração de política baseada em evidência. Avaliação é como uma atividade política. Ela fala sobre '*decision accretion*' (crescimento da decisão) que significa que as decisões são o resultado de pequenas decisões que se acumulam. Ela acredita que a qualidade da pesquisa é importante porque aumenta o poder da pesquisa como munição dentro do argumento intra-organizacional. O foco maior, apesar disso, é mais no rigor científico do que no uso da avaliação.

**Huey T. Chen:** o mais influente em desenvolver o conceito e a prática da avaliação guiada pela teoria. Ele argumenta que quando experimentos controlados não mostram resultados, não há indicação de que a falha é devida a pontes causais mal construídas, níveis insuficientes de tratamento ou má implementação. Muitas vezes a pesquisa avaliativa sem atenção à teoria, fornece um entendimento limitado e distorcido sobre os programas. Ele está preocupado também em identificar consequências não intencionais ou secundárias.

**Gary Henry e Melvin Mark (with George Julnes):** trabalham com a '*Emergent realist evaluation*' (avaliação emergente realista) que constitui um modelo que oferece novas noções de uso, métodos e valor. Trata-se de uma perspectiva que aproveita as contribuições pós-positivistas e valores construtivistas. A metodologia prioriza mecanismos que dão atenção ao estudo de mecanismos generativos (de causa e efeito), múltiplos níveis de análise e a combinação de vários métodos. Focam no interesse do público e outros atores relevantes. Trabalham com descoberta guiada por princípios (avaliação antes da teoria do programa) e colaboração competitiva (explora teorias de programa alternativas). Trabalham também com a influência causada pela avaliação.

**Ralph Tyler:** pioneiro da área de avaliação (*Eight-year Study*). Lançou ideias como avaliação formativa, avaliação voltada para decisão, *content mastery*, *criterion-referenced* e *objectives-referenced tests*. O propósito da avaliação é validar a hipótese do programa. O maior foco de Tyler foi a especificação de objetivos e mensuração de resultados.

2) **Ramo do Julgamento/Apreciação:** o valor é dado ao sujeito da avaliação, o avaliado é essencial ao processo. A perspectiva é construtivista e guiada pelos significados que as pessoas constroem em cada momento e local. A abordagem é relativista. Está dividida em abordagens objetivas e subjetivas. Os subjetivistas argumentam que o julgamento deveria ser feito com base em fatos observáveis. Os objetivistas se aproximam da abordagem metodológica do ramo de métodos.

**Michael Scriven:** define o papel do avaliador em fazer julgamentos. É o primeiro que possui uma teoria de ‘apreciação’. O papel do avaliador é julgar o que é bom e o que é ruim e não passar este papel para o não profissional. Ele acredita que o avaliador pode oferecer uma imagem das conexões causais sem introduzir o seu viés. Defende ainda a avaliação sem objetivo, em que o avaliador assume a responsabilidade por determinar quais resultados do programa avaliar, rejeitando os objetivos do programa como ponto de partida. Descreve a avaliação como uma disciplina ‘alfa’, ou seja todas as disciplinas dependem da avaliação para julgar o valor das partes em suas áreas de responsabilidade. Esta abordagem faz do avaliador uma figura muito pretensiosa.

**Henry Levin:** acredita que as análises de custo são uma parte crítica do trabalho de avaliação, pois oferecem informação para responder a pergunta sobre o valor geral de um programa. O foco do seu trabalho é a análise econômica.

**Robert Stake:** Acredita que não há valor real para nada (tudo depende do contexto); as perspectivas dos atores são elementos integrais nas avaliações e estudos de caso são o melhor método para representar os valores e crenças dos atores e para relatar resultados de avaliação. Advogou a produção de ‘descrições densas’ (*thick descriptions*) e assinalou que embora o estudo de caso seja necessário para descrição de um contexto e atividade, pode ser fraco para julgar qualidade. Acreditava que as perspectivas dos atores devem ser representadas numa avaliação. Apesar disso,

considerava que nem sempre deve haver participação dos atores em todas as atividades da avaliação, pois acredita que a avaliação é tarefa do avaliador.

**Elliot Eisner:** rejeitou o *'technological scientism'*, o que inclui rejeição pelo uso intensivo de modelos de pesquisa usando desenhos experimentais e quasi-experimentais. Argumenta que 'as coisas que importam' não podem ser medidas quantitativamente. Trata-se de uma abordagem evidentemente qualitativa.

**Ernest House:** a avaliação serve o propósito de dar informações a decisões para a locação legítima de recursos. Para ele, dar respostas aos interessados é a mais importante das outras concepções de avaliação. Diz que a avaliação nunca é neutra. Ele defende que o avaliador não deveria usar o valor de bom ou ruim, mas em termos de verdade, beleza e justiça, utilizando conceitos do clássico pensamento socrático.

**Jennifer C. Greene:** a avaliação deveria ser usada para determinar valor, desenvolvendo um consenso em torno de critérios para determinar o valor de um programa. Enfatiza o uso de métodos misturados e trabalho de campo em suas avaliações. Para ela, os atores deveriam ser envolvidos com base em valores pragmáticos, emancipatórios e deliberativos.

**Egon Guba e Yvonna Lincoln:** acreditam no avaliador como um 'valorizador' (*valuer*), vêem os interessados como os indivíduos que valoram o programa. Esta perspectiva é baseada na ideia de que existem múltiplas realidades. O livro *'Fourth Generation Evaluation'* é baseado num paradigma construtivista, ou seja, ao invés da existência de uma única realidade, os indivíduos constroem as suas percepções e realidade. O papel do avaliador é aproximar estas construções. Os avaliadores seriam orquestradores deste processo.

**Donna Mertens:** conhecida pelo seu modelo inclusivo/transformador. Há quatro pilares neste modelo: natureza da realidade, conhecimento, inquisição e ética associada à justiça social e direitos humanos. Neste tipo de avaliação, um objetivo primário da avaliação é transformar a sociedade. Trata-se de uma abordagem bastante 'engajada' no processo de transformação social.

3) **Uso:** este ramo foca na relação entre a avaliação e a tomada de decisão. Foca nas formas como as informações avaliativas serão usadas e em quem vai usar a informação. Tem uma abordagem muito prática, de envolver os atores que vão usar a avaliação de forma intensa desde o começo.

**Daniel Stufflebeam:** o modelo CIPP é a abordagem focada no processo de tomada de decisão. CIPP é um acrônimo para descrever *context* (contexto), *input* (insumo), *process* (processo) e *product* (produto). Trata-se de um modelo de processo cíclico. Ele também coloca padrões que os avaliadores deveriam seguir no seu trabalho: utilidade, viabilidade, decência e precisão. O autor aumenta a possibilidade de que diferentes perspectivas sejam representadas.

**Joseph Wholey:** foca em gestores e decisores, usando como foco o uso da avaliação para a melhoria da gestão. Propõe um procedimento de quatro etapas para o uso da informação: avaliação da viabilidade da avaliação, avaliação com rápido *feedback*, monitoramento de desempenho e avaliação intensiva.

**Eleanor Chelmsky:** estabeleceu e dirigiu a unidade de avaliação do *General Accountability Office* (GAO) dos EUA. Defende que a avaliação deveria gerar informação para uso conceitual e de conhecimento, para mudança administrativa e para melhoria formativa de programas. Ela fala de estratégias para apresentar informação para que possa ser consumida pelo público-alvo. Defende uma grande flexibilidade metodológica.

**Marvin Alkin:** o foco é no usuário identificado da avaliação e a interação do avaliador com ele. Ele rejeita o papel de avaliador como principal ‘jugador’ da avaliação. Prefere trabalhar com usuários primários para estabelecer sistemas de valores para julgar os possíveis resultados. Este sistema forma a base para julgar os resultados da avaliação.

**Michael Patton:** a explicação mais proeminente sobre uso foi desenvolvida por este autor. Patton defende que o avaliador deve buscar os indivíduos que serão realmente os usuários da avaliação. Na *utilization-focused evaluation* (UFE) de Patton (avaliação focada no uso), o primeiro passo é a identificação dos usuários, depois o desenvolvimento do compromisso do usuário para o foco da avaliação e seu uso, envolvimento em métodos, desenho e mensuração, engajamento do usuário na interpretação dos dados e tomada de decisões sobre disseminação. Patton esteve envolvido na avaliação da Declaração de Paris e pode se dizer que é uma das maiores referências da avaliação hoje. Também trabalha muito na parte de relações interpessoais, na relação que se estabelece entre o avaliador e as pessoas envolvidas no projeto ou programa a ser avaliado.

**David Fetterman:** trabalha com a ideia de avaliação de *empowerment* que é um processo que estimula a auto-determinação entre beneficiários da avaliação de programa, muitas vezes incluindo treinamento, facilitação, *advocacy*, entendimento e liberação. A proposta é que os participantes conduzam suas próprias avaliações.

**J. Bradley Cousins:** o foco é avaliação participativa. A proposta é ter pessoas do programa participando na avaliação. Visa organizar grupos de usuários da avaliação, que seria a base para o método de ‘avaliação participativa prática’.

**Hallie Preskill:** foca em aprendizagem organizacional e desenvolvimento. Trabalha com aprendizado transformador em um processo onde indivíduos, equipes e organizações identificam, examinam e entendem a informação necessária para alcançar suas metas. O objetivo é criar uma mistura de trabalho, pesquisa, avaliação e desenvolvimento organizacional. Fala também de ‘*appreciative inquiry*’ (AI) que é um processo que trabalha em cima de sucessos passados em um esforço para desenhar e implementar futuras ações. Trata-se de um processo de reflexão coletiva.

**Jean King:** foca no desenvolvimento de modelos de avaliação participativas. Criou um procedimento chamado de ‘*interactive evaluation practice*’ (IEP) para estimular participação e uso. Trata-se de um engajamento das pessoas em tomar decisões e refletir enquanto o estudo avaliativo acontece. Ela se preocupa em identificar e fomentar líderes durante a avaliação e trabalha também com construção de confiança para uma avaliação participativa bem-sucedida. Chama a atenção para a importância das relações interpessoais. O avaliador age como uma espécie de facilitador.

Os ramos mais afeitos à CSS são o do uso e do julgamento, considerando a quantidade de atores envolvido e o enfoque deste tipo de cooperação cuja origem é política e busca a aproximação dos países de modo a articular convergências estratégicas e que tem como um de seus desdobramentos a cooperação técnica. A seguir, são apresentadas as influências principais de autores mais relevantes para se estudar a CSS neste dois ramos.

Jennifer Greene trabalha com uma abordagem baseada em valores dentro do ramo do julgamento. Para ela, todas as abordagens de avaliação promovem um conjunto de valores e a avaliação está sempre fazendo julgamentos baseados em critérios selecionados de qualidade. O tema da conferência da Associação Americana de Avaliação de 2011 foi baseado em civilidade e respeito.

As influências no seu pensamento remontam a Paulo Freire e à disciplina de psicologia. Ela argumenta que a avaliação nos Estados Unidos sempre foi muito baseada em uma discussão de métodos, para se ampliar depois e mesmo assim, este debate ainda continua. Ernie House, seu mentor, argumentava que a avaliação é muito influenciada pelo contexto e o contexto molda as prioridades da avaliação. A avaliação pode ajudar a manter o *status quo* ou questioná-lo. Há sempre uma influência, por isso o avaliador deveria se questionar: a quem ele vai servir?

A avaliação responsiva é outra influência na obra dela, além da dimensão cultural, pois cultura e contexto estão profundamente interligados.

Lincoln & Guba são muito influentes e a sua obra ‘As Raízes da Avaliação de Quarta Geração’ é uma referência. Para eles, a quarta geração de avaliação está associada ao uso e como os usuários podem utilizar os resultados para afetar mudança (ainda que Alkin os tenha classificado no ramo de julgamento). No tocante a métodos – deve haver uma variedade deles - tanto quantitativos quanto qualitativos. Trata-se também de valoração, os valores plurais que os diferentes atores trazem para os programas e necessariamente o contexto político em que tanto programas quanto as avaliações são feitas.

A avaliação construtivista aborda múltiplas questões em epistemologia, sobretudo as questões do dualismo sujeito-objeto, o papel da causalidade e as formas possíveis de afirmações causais nas ciências sociais; a natureza de possíveis julgamentos de valor; e o papel de diversas formas de saber – ou seja – experiência do mundo por meio da raça, classe, gênero, história e variações diversas incorporadas na vida.

A quarta geração vê os *stakeholders* engajados em gerar sentido como parte da sua vida cotidiana e estas atividades *dos stakeholders* são de grande interesse para os avaliadores de programas, na medida em que aqueles influenciam ações. Para eles, a ‘causalidade mútua sugere que eventos ou pessoas não estão ligadas sequencialmente, mas estão interpenetradas e organizadas em um complexo padrão que pode ser alterado por qualquer número de atores exibindo intenções de uma forma ou outra.’

O efeito de saturação refere-se a quando uma informação redundante começa a aparecer e os avaliadores podem fazer um mapa das questões que mais aparecem. O processo de mapeamento descobre os efeitos não intencionais. A constante interação com os dados cria novo conhecimento e permite que o conhecimento seja testado e reelaborado.

Um outro autor bastante influente é Michael Patton, cujo enfoque está no uso. A avaliação focada no uso começa com a premissa de que as avaliações deveriam ser julgadas

pela sua utilidade e uso real. Assim, os avaliadores deveriam facilitar o processo de avaliação e planejamento com cuidado em como tudo é feito, do começo ao fim, e considerando como suas ações vão afetar o uso. O uso está relacionado como pessoas reais no mundo real aplicam os resultados e experiência da avaliação. Ele não advoga nenhum tipo particular de conteúdo, modelo ou método – incluindo métodos qualitativos. A avaliação baseada no uso também não advoga um tipo particular de uso. Mas, ajuda usuários primários a selecionar os conteúdos, métodos, modelo, teoria e usos mais apropriados para sua situação em particular. A resposta avaliativa guia o processo interativo entre o avaliador e os usuários primários. Ele defende que usuários intencionais terão mais possibilidade de usar a avaliação se entenderam e se sentirem ‘donos’ do processo e resultados e eles se sentirão mais ‘donos’ se forem ativamente envolvidos. Em envolver os usuários para quem a avaliação é feita, o avaliador está treinando os usuários quanto ao uso, preparando a base para o uso e reforçando a utilidade da avaliação ao longo de todo o processo. A base para este ramo da avaliação está na sociologia organizacional, na difusão de inovações e perspectivas sociológicas de poder e conflito.

O autor define ‘avaliação de desenvolvimento’ dentro da *utilization-focused evaluation*. A avaliação de desenvolvimento apoia desenvolvimento de inovações para guiar adaptação para realidades dinâmicas e emergentes em ambientes complexos. Utiliza elementos de pensamento sistêmico e complexo. O uso está associado a considerações políticas e a um fator chamado ‘o fator pessoal’ (preocupação do agente quanto à avaliação). Os avaliadores precisam ter habilidade para construir relações, trabalhar com grupos e gerenciar conflitos para capitalizar a importância do fator humano. O autor trabalhou com o conceito de ‘uso do processo’, ou seja, o impacto causado pelo envolvimento das pessoas e organizações no processo avaliativo. O foco do uso está sempre nas pessoas. O mesmo autor trabalhou com o conceito de complexidade e será mais discutido no capítulo seguinte, sendo uma referência importante para este trabalho.

No caso de Preskill (2013), ela defende a importância de estudos de caso para dar aos leitores exemplos de experiência de vida nos programas e comunicar as nuances do entendimento dos beneficiários. Para ela, as avaliações deveriam ser feitas apenas quando existe realmente a intenção de utilizar os resultados. A avaliação para ela é mais efetiva, significativa e útil quando é conduzida usando abordagens colaborativas, participativas, voltada a aprendizado e sistêmicas.

Preskill defende que envolver os atores da avaliação ajuda a criar capacidade avaliativa para eles mesmos e que os avaliadores deveriam entender de trabalho em grupo,

teoria de sistemas, confiança e poder, mudança organizacional e cultural, competência multicultural e aprendizado de adultos. Considera a avaliação uma atividade política. Ela acredita que a comunicação dos resultados da avaliação também é fundamental. Deve ser apresentada em vários formatos para facilitar a absorção dos resultados por parte da organização e interessados. A autora foca na investigação avaliativa para aprendizado em organizações (*Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*). Para ela, a avaliação deveria ser empregada no dia-a-dia da organização. Trabalhou também no ‘*Appreciative Inquiry*’, além de avaliação estratégica e construção de capacidades em avaliação e uso de avaliação no processo de aprendizagem. Enquanto a maior parte das avaliações de programa são feitas para o pessoal do programa, avaliações estratégicas também deveriam servir para líderes de alto nível ao considerarem o futuro do programa ou iniciativa e melhoria da estratégia da organização.

Nos casos das correntes europeias, Stame (2013) introduz um diagnóstico. A área de avaliação começou realmente nos EUA e a área de avaliação europeia cresceu em diálogo com este país. No Reino Unido, a avaliação educacional tem sido uma área de atenção metodológica desde os anos 1970. Na Suécia e países escandinavos, a avaliação tem sido um atributo do estado democrático desde os 1960. Algumas contribuições originais europeias incluem a ‘avaliação realista’ e ‘revisões sistemáticas’. Alguns destaques teóricos incluem: Peter Dahler Larsen na área de avaliação construtivista, Tineke Abma na área de avaliação participativa e diálogo, Frans Leeuw na área de avaliação baseada em teoria, Alberto Martini em análise contrafactual, Giandomenico Majone em implementação evolucionária, Christopher Politt e Helmut Wollmann nas relações entre a Nova Administração Pública e avaliação, Rheinard Stockman sobre sustentabilidade e Richard Hummelbrunner sobre teoria de sistemas e complexidade. Há também os que escreveram manuais de avaliação.

Os avaliadores europeus muitas vezes assumiram uma posição crítica em relação à avaliação norte-americana. Um exemplo disso é o trabalho ‘*Illuminative evaluation*’ na década de 1970, a qual relacionava antropologia social, psiquiatria e observação participativa na sociologia. A preocupação maior era com descrição e interpretação e não com mensuração e previsão. O estudo era de como o programa operava e como era influenciado pela situação da escola onde era aplicado e o que aqueles diretamente envolvidos entendiam como vantagens e desvantagens. Rejeitavam a experimentação, alegando que separavam o estudo do mundo complexo e real. Acreditavam também na importância da triangulação (uso de

diferentes técnicas de pesquisa e comparação entre seus resultados) e na importância de desenvolver habilidades interpessoais na relação entre o avaliador e o que era avaliado.

Barry MacDonald defendeu a importância dos estudos de caso nas avaliações. Para ele, ao buscar a abordagem para avaliação, o avaliador deve responder a pergunta sobre quem controla a busca por novo conhecimento e quem tem acesso a ele. A dimensão política define três tipos de avaliação:

- a) Burocrática: o avaliador aceita o valor daqueles que tem posições de poder e atua como um consultor gerencial;
- b) Autocrática: o avaliador oferece validação externa de uma política em troca de ter suas recomendações aceitas no relatório;
- c) Democrática: quando o avaliador coleta definições e reações ao programa, reconhece o valor do pluralismo e atua como um intermediário de trocas de informação entre diferentes grupos de cidadãos informados.

Evert Vedung é o autor do primeiro livro texto sobre avaliação e aborda os efeitos não intencionais da ação intencional, o que é algo especialmente relevante no caso da cooperação Sul-Sul, complexa, dinâmica e muito política. Ele sugere integrar abordagens baseadas em teorias como uma abordagem baseada nos atores para criar uma pluralidade de vozes e fazer com que as reconstruções de teoria sejam ouvidas.

Outra contribuição importante vem de Ove Karlsson que defende o foco nos atores interessados (*stakeholders*). Ele defende a interação entre diferentes atores por meio de um diálogo socrático com a finalidade de ter um entendimento recíproco entre eles sobre a visão de cada um, tornando-se um ator mais ativo na avaliação. O avaliador, nesse sentido, assume um forte papel de facilitador.

Na década de 1990, houve uma grande troca entre as diferentes abordagens com a ajuda do periódico *Evaluation* e a avaliação realista se definiu como uma terceira opção entre positivismo e nominalismo (construtivismo) e se tornou muito popular. Depois, a abordagem positivista se destacou com o movimento ‘baseado em evidências’ ganhando um destaque que nunca haviam tido. A avaliação realista é a versão europeia da avaliação baseada em teoria. Esta avaliação critica a tradição nominalista em que tudo é contingencial e assume a existência de semi-regularidades. Busca descobrir os mecanismos ocultos que fazem as coisas acontecerem (causalidade generativa). Os programas são definidos como sistemas sociais de interação entre indivíduos e instituições – processos micro e macro. Os programas funcionam quando os mecanismos ocultos interagindo com o contexto (e.g. as relações sociais)

conseguem produzir um resultado. Isso é expresso pela fórmula ‘CMO: *context, mechanism, outcome*’ que é representado por  $C+M=O$ . A avaliação realista se tornou muito popular na Europa.

Surgiu também a meta-análise, a síntese de várias avaliações influenciada pelo movimento da medicina baseada em evidências. As revisões sistemáticas são um tipo de metodologia de pesquisa que não é baseada em estudos individuais, mas em muitos estudos.

Um dos maiores impulsos avaliativos na Europa foi a demanda para avaliar programas da União Européia. A tensão entre centralismo e federalismo tem sido importante na cultura avaliativa Européia (Stame, 2006). Foi lançado um guia chamado MEANS (*Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature*) em 1999 e ajudou a difundir uma cultura avaliativa e uma cultura própria em Fundos Estruturais (FE). A figura do ‘critério principal de avaliação’ que mostra a relação entre os três níveis de sociedade (necessidades, resultados), programa (objetivos, *inputs, outputs*) e avaliação (relevância, eficiência, efetividade, utilidade) se tornaram a mais popular representação do exercício avaliativo da União Européia por pelo menos uma década. Também foi criado o Guia EVALSED (*Evaluation of Socio-Economic Development*) que atualizou o Guia MEANS. Este guia teve uma abordagem flexível e plural, baseando-se nas três maiores tradições filosóficas (positivismo, construtivismo e realismo). Fala sobre a necessidade de aprender sobre diferentes contextos e como combinar as diferentes medidas da maneira mais eficaz.

O certo é que a relação com a avaliação norte-americana é marcante e um ponto de referência. Stame (2006) menciona o trabalho de Karlsson e Petersson sobre a diferença da perspectiva sobre o Estado nos EUA e Europa. Enquanto nos EUA, é necessário mostrar que há a necessidade de interferência do Estado e as avaliações são terceirizadas para avaliadores externos, na Europa, a intervenção estatal tem mais legitimidade e as avaliações são feitas para melhorar o desempenho do Estado e são feitas por instituições públicas.

Saindo da Europa, a Austrália e Nova Zelândia também possuem bastante experiência na área de avaliação. Rogers e Davidson (2013) relatam que nestes países, as avaliações cresceram nos programas e há uma tradição avaliativa que remonta desde a década de 1920 e que foi intensificada nos anos 1950 e 1960. Mais recentemente, em 1988, a Estratégia de Avaliação do Governo Federal da Austrália incorporou a avaliação dentro da prática gerencial. O governo mudou o foco de *outputs* para *outcomes*. Tanto a Nova Zelândia quanto a Austrália desenvolveram bastante a avaliação voltada para trabalho com as populações indígenas, os Maori na Nova Zelândia e os Aborígenes e habitantes de Torres Strait. Nova

Zelândia tem uma massa crítica de avaliadores Maori que avaliam as práticas desta população.

Na parte de uso, um expoente é Stephen Kemmis que trabalha sobre como a avaliação pode ser usada pelo pessoal de programa para melhorar o próprio trabalho. Sue C. Funnel trabalhou com teoria de programa e desenvolveu a matriz lógica de programa para incorporar a lógica avaliativa dentro da teoria de programa. Ao invés da versão linear de ‘*inputs – processes – outputs – outcomes – impacts*’ ela, advogou representar a teoria do programa como uma série de *outcomes* para destacar cada um que poderia ter ações diretas. A matriz ajuda a articular, para cada um dos *outcomes* na cadeia de resultados, uma descrição do que seria o sucesso, fatores de programa e fatores não relacionados ao programa que podem afetar os resultados, *outputs*, *throughputs*, atividades e recursos. John M. Owen classificou os tipos de conhecimento produzidos pelas avaliações em cinco categorias epistemológicas baseada em diferentes propósitos: a) proativo; 2) *clarificative*; 3) monitoramento; 4) impacto e descreveu vários métodos diferentes que poderiam ser utilizados para cada um deles.

Na parte de valor, Fiona Cram, uma avaliadora Maori, mostra como conceitos Maori podem ser incorporados dentro da teoria e prática avaliativa. Estes conceitos incluem *Whanaungatanga* (construindo e mantendo relações no contexto Maori); *Manaakitanga* (respeito por anfitriões, generosidade e compartilhamento genuíno no processo de pesquisa); *Aroha* (tratamento das pessoas com respeito nos seus próprios termos); *Mahaki* (compartilhando conhecimento com humildade); *Mana* (cuidando e respeitando a dignidade das pessoas); *Titiro, whakarongo...kokero* (cuidando de observar e ouvir antes ao invés de falar); e *Kia Tupato* (estar seguro culturalmente, politicamente astuto, atento ao status de *insider/outsider* e alerta em como o processo de pesquisa ou avaliação pode acontecer de forma inesperada). Nan Wehipeihana possui um trabalho amplo e dá importância para o fator cultural na prática avaliativa, possuindo experiência com os Maori. E. Jane Davidson é conhecida por questionar a falta do julgamento avaliativo dentro do seu trabalho e por fornecer formas práticas de explicitar e incorporar valores de avaliação através de um processo consciente, inclusivo e baseado em valores.

Na parte de métodos, Yoland Wadsworth contribui com abordagens colaborativas e participativas na avaliação. Ela argumenta que processos avaliativos internos devem estar imersos na atividade de planejamento, entrega, relatoria e contínua melhoria da qualidade e incorporados no ritmo da organização. Adrienne Alton-Lee desenvolveu a metodologia BES (*Best Evidence Synthesis*), uma série de revisões sistemáticas e síntese da evidência sobre uma

série de intervenções educacionais, demonstrando um ecletismo metodológico. Bob Williams enfoca a capacidade de avaliação (recursos disponíveis) e a capacidade de usar os recursos utilizados para promover a avaliação. Nesse sentido, ele trabalha muito com uma visão sistêmica que inclui múltiplas relações, perspectivas e fronteiras. Patrícia Rogers focou na teoria de programa (modelos lógicos) da avaliação e discutiu sete questões principais: governança, foco, consistência, suficiência, necessidade, mudança de trajetória e *outcomes* não intencionais.

Para além da Europa, EUA, Nova Zelândia e Austrália, Alkin, M. & Carden, F. (2012) fizeram uma análise sobre práticas de avaliação de programas de desenvolvimento no Sul Global e propuseram encaixá-las dentro da ‘Árvore Teórica’ desenvolvida pelos autores. O argumento é de que prática avaliativa foi desenvolvida especialmente por acadêmicos do Norte e que no Sul, existe muito mais prática do que teoria e a teoria desenvolvida é essencialmente baseada na prática. Além disso, argumental que as origens práticas da avaliação do Sul ainda não foram elaboradas em teorias prescritivas. O artigo sugere a necessidade de construir um conhecimento mais aprofundado em práticas de avaliação do desenvolvimento em países de renda baixa e média.

Eles dividem as avaliações do Sul nas seguintes categorias:

1) Metodologias Adotadas: a matriz lógica é uma das metodologias centrais adotada por muitas agências bilaterais e multilaterais. É com frequência articulada com a gestão baseada em resultados. A publicação ‘*road to results*’ (Morra-Imas & Rist, 2009) é uma das mais populares articulações desta abordagem e o livro é texto base em cursos de avaliação do desenvolvimento. Está na categoria ‘Uso’ da Árvore de Teoria da Avaliação. Outros métodos são experimentais e quasi-experimentais na forma de *Randomized Controlled Trials* (RCTs). Um estudo de 2006 feito pelo Centro para o Desenvolvimento Global levou à criação da Terceira Iniciativa para Avaliação de Impacto (3ie). O mandato do 3ie é apoiar estudos de avaliação de impacto de qualidade que possam influenciar políticas e afetar muitas vidas. As avaliações de impacto podem ser classificadas na parte de metodologia da árvore. As metodologias adotadas são uma forma de transferência de tecnologia que não vê necessidade de adaptação para um contexto local. O segundo aspecto comum é que elas tendem a ser apresentadas como a única abordagem dos esforços avaliativos de uma agência e são utilizadas para todas as atividades. Possuem também uma perspectiva organizacional e não individual e se originam nas necessidades das agências em prestarem contas do seu trabalho.

2) Metodologias adaptadas: partem do princípio de que as metodologias são sensíveis ao contexto. Elas tendem a estar na parte de ‘uso’ da árvore teórica. As metodologias incluem muitas abordagens participativas que ficaram famosas pelo trabalho de Robert Chambers. Estas incluem o Diagnóstico Rápido Rural e a Avaliação Rural Participativa. A última dá a oportunidade que os participantes expressem seu conhecimento. Há ainda o Mapeamento de Resultados que foca em mudanças de comportamento, atividades e relacionamentos entre indivíduos e organizações onde acontece um programa. Preocupa-se com os atores dentro de um programa, que mudanças eles esperam ver e as estratégias utilizadas para promover a mudança. Está situado na parte de ‘Uso’ da Árvore de Teoria da Avaliação. Outra metodologia é ‘Mudança mais significativa’. Foi elaborada em 1996 por Rick Davies e Jess Dart (Davies & Dart, 2005). Ela se baseia em histórias de mudanças significativas relativas ao programa. A análise é feita com os participantes do projeto e os resultados são usados para monitorar impacto e avançar a partir dos sucessos. Está também na parte de ‘Uso’ da Árvore de Teoria da Avaliação. ‘Developmental Evaluation’ é outra metodologia que apoia a inovação. Coloca o avaliador dentro de um programa, apoiando a reflexão sobre a avaliação para ajudar o programa a se adaptar a ambientes complexos e mutáveis. Também está situada na parte de ‘Uso’ da Árvore de Teoria da Avaliação. Outras metodologias como ‘avaliação realista’ (Pawson & Tilley, 1997) e ‘criador de sentido’ (Snowden, 2002) estão sendo adaptadas para uso em avaliações de desenvolvimento, mas estas foram utilizadas originalmente fora do contexto avaliativo. Tais metodologias foram formalizadas no Norte, mas incluem engajamento no Sul e em muitos casos se baseiam em práticas do Sul Global.

3) Metodologias indígenas: são metodologias desenvolvidas nos países do Sul como o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (*The African Peer Review Mechanism*), utilizado pelo NEPA (Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano). Trata-se de procedimentos para que os países se auto avaliem na área de governança e direitos humanos. A abordagem claramente baseada no sistema de revisão da OCDE foi desenvolvida dentro do NEPAD. Cerca de metade dos países já aderiram a este sistema voluntário. Pode ser situado na parte de ‘Valor’ da Árvore. A outra metodologia é ‘*Sistematización*’ que foi desenvolvida por uma pequena equipe no final dos anos 1980. Está na parte de ‘Uso’. Está baseada no trabalho de Paulo Freire e na pesquisa de ação participativa e foi adaptada ao contexto latino-americano. Alguns nomes por trás da metodologia incluem Oscar Jara, Sergio Martinic, Daniel Selener, Mariluz Morgan e Esteban Tapella. Muito dos documentos em inglês sobre a metodologia foram apoiados pela ActionAid. Trata-se de um processo participativo de refletir sobre

diferentes aspectos de um projeto específico ou intervenção geral (atores, interação, resultados, impacto, problemas e processos). O conceito básico é que os participantes reconstruam, analisem e interpretem uma experiência para usar em futuras intervenções. Tende a apoiar a explicação de resultados ou impactos inesperados. Um outro exemplo é o Boletim do Cidadão (*Citizen Report Card*) concebido e implementado na Índia pelo *Public Affairs Centre* (<http://www.citizenreportcard.com/>). Ele permite que cidadãos dêem *feedback* às agências públicas e foi elaborado para ser usado localmente no contexto indiano. Está na parte de ‘Uso’ da Árvore de Teoria da Avaliação, com orientação também ao ‘Valor’ por causa da importância atribuída ao empoderamento dos cidadãos. Por meio de pesquisas participativas, esta ferramenta busca melhorar o acesso a serviços públicos.

O artigo relata que não foi encontrado um foco forte nos avaliadores do Sul como teóricos individuais. O artigo finaliza propondo uma análise que passa pela complexidade para levar em consideração fatores que impactam os programas de maneira simultânea e sugere ainda a continuidade do debate, especialmente com pesquisadores do Sul mais familiarizados com avaliações em seu contexto de trabalho.

O mais comum é trabalhar com as metodologias classificadas como ‘adotadas’, aquelas que primam pela gestão baseada em resultados e o uso da matriz lógica. O artigo aponta para a necessidade de se levantar outras metodologias usadas no contexto de países em desenvolvimento e que podem ser úteis para analisar os programas brasileiros.

Nota-se uma abordagem muito distinta entre as perspectivas do Norte de cunho mais racional e sistemático, focadas em resultados objetivos e definidos a priori, e as abordagens do Sul que tendem a ser mais participativas, subjetivas, adaptadas a contextos dinâmicos e mutáveis. A avaliação de programas de cooperação Sul-Sul pode se beneficiar muito de uma combinação de indicadores objetivos definidos a priori que ajudem no processo de gestão e ao mesmo tempo a consideração para a perspectiva de vários atores, olhando para as mudanças mais significativas e os resultados obtidos que não foram previstos. Em programas de cooperação Sul-Sul, muito se muda no meio do caminho. É preciso analisar os resultados dentro deste contexto e não apenas ignorar o que foi feito de maneira não intencional, restringindo-se a uma matriz lógica definida no início do programa.

## 2.2. Avaliação e cooperação internacional

Para além de todo o histórico de avaliação de políticas públicas desenvolvido especialmente nos Estados Unidos na área educacional, há uma longa tradição de avaliação em projetos de cooperação para o desenvolvimento, especialmente a partir da criação da Rede de Avaliação do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC em inglês) da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) há 30 anos. Há que se considerar que o DAC reúne os principais países doadores que possuem larga experiência na área.

A Rede de Avaliação do DAC desenvolveu princípios que passaram a nortear a avaliação de projetos de cooperação em todo o mundo (e que serão discutidos adiante) e geraram referências para ações de todos os países da rede. Os tradicionais países doadores em sua maioria possuem uma preocupação clara com avaliação, instituindo manuais e orientações expressas neste sentido.

Além disso, o Banco Mundial possui um grupo de Avaliação Independente com orçamento de US\$32.5 milhões anuais e uma equipe de quase 100 pessoas (Relatório Anual, 2012). O Banco opta por produzir conhecimento na área, disseminando as melhores práticas e resultados das avaliações, mas neste caso, não foram identificadas diretrizes gerais para a área, mas apenas práticas comuns de avaliação de projetos com metodologias diversificadas e um crescente uso de avaliações de impacto.

O Banco Mundial possui uma ênfase em gestão baseada em resultados como uma ferramenta chave para a efetividade do desenvolvimento. O Banco tem se preocupado mais em explicitar resultados e impacto e não apenas atividades, conforme a tendência internacional.

A outra grande referência internacional é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento que possui um manual de avaliação com diretrizes claras e extensas para uso em suas operações no mundo com países parceiros.

A revisão da literatura que será discutida a seguir permite chegar à seguinte síntese preliminar:

- **Uso da matriz lógica como prática universal:**

A matriz lógica é uma ferramenta utilizada amplamente como instrumento para elaboração de projetos de cooperação internacional (e que servirão de base para as futuras avaliações), com pequenas variações. É dado como certo o seu uso por

detalhar de forma objetiva o propósito macro, os objetivos, as ações, os indicadores e as condições necessárias para implementação. É a partir de uma matriz bem elaborada e um bom documento de projeto que se tem o básico para realizar qualquer ação avaliativa.

- **Foco em resultados mais que em processo:**

Os processos de reforma do Estado já na década de 90 e a matriz da Nova Gestão Pública deram a tônica para uma ação pública baseada muito mais em resultado do que na mera realização de atividades (com o foco no processo). Migrou-se de um enfoque em eficiência (relação custo-benefício) para uma visão voltada para eficácia (resultados-*outputs*) e impacto (*outcomes*). Foi assim na Inglaterra, na Austrália, no Canadá e vem avançando também no Brasil.

- **Diversidade de metodologias e instrumentos de avaliação:**

Avaliação tem basicamente a natureza de uma pesquisa. A criatividade e diversidade de metodologias e instrumentos de pesquisa se aplicam ao campo da avaliação. A construção de qualquer estratégia de avaliação deve passar por uma análise do que se quer descobrir (dimensões a serem investigadas) e recursos disponíveis (tempo, pessoas e outros insumos). Avaliação não é apenas uma decisão de gestão, é também uma decisão política e estratégica.

- **Importância da participação dos atores:** toda a literatura analisada, sem exceção, abordou a importância da participação dos atores, dos *stakeholders* envolvidos, desde governos, parceiros diversos a comunidades beneficiadas. Dentro de um contexto de múltiplos arranjos organizacionais e um trabalho absolutamente em rede e colaborativo, a capacidade de envolver vários atores e chegar a um acordo sobre o que é relevante e como fazer a avaliação é fundamental para que o processo avaliativo gere resultados e leve à reflexão das pessoas envolvidas. Trata-se de um trabalho gerencial e de liderança.

- **Comunicação interna e externa:** na mesma linha do item anterior, onde há múltiplos atores envolvidos, a comunicação com atores e a comunicação dos resultados são estratégicas para que o esforço avaliativo tenha impacto.

- **Apropriação dos resultados:** este item trata do uso da avaliação. Avaliações externas são muitas vezes rechaçadas ou simplesmente engavetadas. É necessário que as pessoas envolvidas se apropriem dos seus resultados.
- **Heterogeneidade de resultados:** a avaliação pode dizer muito ou quase nada. O relatório de 30 anos do DAC reportou a diferença de expectativa que existe dentro do grupo técnico e o grupo político envolvido num programa. Enquanto o grupo técnico é modesto em fazer afirmativas, o político busca grandes resultados ou grandes manchetes. A verdade é que com frequência, as ações realizadas e recursos dispendidos não apresentam tanto impacto quanto se gostaria. Talvez seja esta a sina da política pública e dos projetos em geral apresentando muito mais resultados incrementais do que 'revolucionários' como se gostaria. Mudanças são promovidas ao longo do tempo e em se considerando amplos contextos institucionais e políticos com múltiplas variáveis e atores e não apenas ações pontuais.

Convém agora, olhar para duas das principais experiências avaliativas, com um nível maior de detalhes.

### **2.3. As recomendações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o foco da gestão para o desenvolvimento deveria ser a Gestão Orientada por Resultados (UNDP, 2009). Para o PNUD, as chances de sucesso de qualquer iniciativa de desenvolvimento são maiores quando se tem:

***Planejamento e definição do programa ou projeto:*** projetos têm maiores chances de sucesso quando seus objetivos são claramente definidos;

***Envolvimento dos múltiplos atores:*** há grande engajamento de beneficiários, clientes e atores no programa;

***Comunicação:*** possibilita mobilização, aumenta clareza quanto às expectativas, papéis e responsabilidades, assim como informação sobre o progresso e os resultados;

**Monitoramento e avaliação:** os programas que tem um forte componente de monitoramento e avaliação tendem a se manter nos seus objetivos. Quando os problemas são detectados no começo, diminuem os atrasos.

O foco do PNUD tem sido muito mais o impacto do projeto do que o mero cumprimento das metas estabelecidas numa matriz lógica. Do ponto de vista da cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil, isso significa considerar o impacto também político do projeto e os seus efeitos não intencionais.

A avaliação de resultados no âmbito do PNUD tem a finalidade de identificar com clareza a contribuição do PNUD nos projetos que gerencia, servindo como guia para promover a melhoria do desempenho dos programas, identificar dificuldades, fazer ajustes, aproveitar lições aprendidas para futuros ciclos de projeto e informar avaliações mais globais, além de apoiar o aprendizado dentro do próprio PNUD sobre esta metodologia de avaliação.

A abordagem de Gestão Baseada em Resultados (*Results Based Management*) cobre os princípios de Planejamento, Monitoramento e Avaliação e preconiza algumas considerações que deveriam ser feitas ao longo de todo o ciclo de gestão:

- **‘Apropriação’ (ownership):** isso diz respeito às pessoas envolvidas ‘comprarem’ o projeto ou ação, sentindo-se responsável pelo alcance de resultados.
- **Envolvimento dos atores:** os atores envolvidos devem contribuir para o processo de planejamento, monitoramento e avaliação de modo a gerar mais resultados.
- **Foco em resultados:** o mais importante não é realizar todas as atividades e entregar todos os produtos, mas em gerar resultados.
- **Foco na eficácia do desenvolvimento:** mais do que um plano genérico de resultados e atividades, é importante o ‘como’ as atividades são realizadas. Por isso, a preocupação de incorporar em atividades de planejamento, monitoramento e avaliação, questões de gênero, apropriação, desenvolvimento de capacidade nacional, contribuição das iniciativas do PNUD para os objetivos nacionais e a ampliação das perspectivas das pessoas e comunidades, fatores chaves que permitem iniciativas bem sucedidas, eficiência da assistência ao desenvolvimento, fatores de risco e estratégias para lidar com risco.

O PNUD tem este componente avaliativo permeando todas as suas ações tanto do ponto de vista de macro estratégias quando do ponto de vista de projetos pontuais de

desenvolvimento. Mas, há outras experiências consolidadas e de relevância na comunidade internacional, e a OCDE é uma delas.

#### **2.4. As recomendações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)**

A OCDE também foca na gestão baseada em resultados e publicou um documento sintetizando 12 lições na área de avaliação (2013). Estas lições foram: 1) Basear decisões de política em evidência; 2) Tornar o aprendizado parte da cultura da cooperação para o desenvolvimento; 3) Definir um papel claro para a avaliação; 4) Alinhar ambições com recursos adequados; 5) Fortalecer o desenho do programa e sistemas de gestão; 6) Fazer as perguntas certas e ser realista quanto aos resultados esperados; 7) Escolher as ferramentas certas de avaliação; 8) Trabalhar juntos; 9) Ajudar a fortalecer as capacidades do país parceiro e utilizá-las; 10) Agir sobre os resultados da avaliação; 11) Comunicar os resultados da avaliação de forma efetiva; 12) Avaliar os avaliadores.

Estes itens revelam uma experiência madura de avaliação, muito distante da experiência brasileira ou de qualquer outro novo ator da cooperação Sul-Sul.

O DAC define avaliação como ‘um levantamento, tão sistemático e objetivo quanto possível de um projeto, programa ou política, seu desenho, implementação e resultados. O objetivo é determinar a relevância e alcance de objetivos, a eficiência do desenvolvimento, efetividade, impacto e sustentabilidade. Uma avaliação deveria dar informação que seja crível e útil, permitindo a incorporação de lições aprendidas dentro do processo decisório tanto de recipientes quanto doadores.’ De acordo com o relatório de 30 anos da Rede de Avaliação (OCDE, 2013), cinco palavras tiveram um impacto profundo na avaliação do desenvolvimento: relevância, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade que são expostos a seguir (OCDE, 1991):

- **Relevância:** medida em que a atividade de ajuda se ajusta às prioridades e políticas do grupo alvo, recipiente e doador. Ao avaliar a relevância de um programa, deve-se considerar: em que medida os objetivos do programa ainda são válidos? As atividades e resultados são consistentes com o objetivo geral e os impactos e efeitos previstos?
- **Efetividade:** a extensão em que uma atividade de ajuda alcança seus objetivos. Em avaliar a efetividade de um programa, deve-se perguntar: em que medida os objetivos

foram atingidos ou devem ser atingidos? Quais são os maiores fatores influenciando no alcance ou não dos objetivos?

- **Eficiência:** a eficiência mede os resultados tanto quantitativos quanto qualitativos em relação aos insumos. Normalmente requer comparar diferentes abordagens para se chegar aos resultados desejados para verificar se o processo mais eficiente foi utilizado. As perguntas a serem feitas são: as atividades tiveram uma boa relação custo-benefício? Os objetivos foram atingidos a tempo?
- **Impacto:** trata das mudanças positivas e negativas produzidas por uma intervenção, direta ou indiretamente. Isso envolve os maiores impactos e efeitos da atividade nos indicadores sociais, econômicos e ambientais do local. Este exame deveria se preocupar tanto com os efeitos esperados quanto não esperados e incluir o impacto positivo e negativo de fatores externos, como mudança em termos de comércio e condições financeiras. Perguntas importantes seriam: o que aconteceu como resultado do programa? Que diferença real o programa fez na vida das pessoas beneficiárias? Quantas pessoas foram afetadas?
- **Sustentabilidade:** mede se os benefícios de uma atividade vão continuar depois que os recursos do doador forem retirados. Os projetos precisam ter tanto sustentabilidade ambiental quanto financeira. É importante perguntar: em que medida os benefícios de um programa continuaram depois do término do financiamento? Quais foram os maiores fatores que influenciaram o alcance ou não da sustentabilidade do programa?

Há que notar que há uma diferenciação entre efetividade, normalmente associada a impacto e um item próprio para impacto. Estes eixos de análise são frequentemente utilizados quando na contratação de especialistas para avaliar projetos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). É necessário lembrar que os países considerados ‘desenvolvidos’ criaram uma sofisticada arquitetura da efetividade de ajuda e tem experiência de mais de 50 anos acumulada na provisão de assistência aos países mais pobres. Tal experiência não pode ser ignorada. Uma dimensão fundamental que a avaliação de projetos da cooperação brasileira deve contemplar é a política – tão frequentemente negligenciada. No âmbito do IBSA, por exemplo, o forte da cooperação é sua dimensão política. A cooperação técnica ocupa um papel secundário. Há que considerar que os programas desenvolvidos no Sul possuem as suas especificidades.

Ofir (2013), uma pesquisadora sul-africana, faz um chamado para o desenvolvimento de avaliações mais adaptadas a países em desenvolvimento. Ela reconhece as diferenças entre avaliação e avaliação do desenvolvimento, pois as dificuldades dos países em desenvolvimento tornam as avaliações nestes países especialmente difíceis e requer especialistas de áreas diferentes. Ela argumenta que estes especialistas precisariam avaliar os modelos de desenvolvimento e sua relação com a avaliação e vice-versa. Advoga também pelo estudo dos paradigmas e valores por trás das intervenções de desenvolvimento, o trabalho com sistemas complexos e adaptativos, a investigação de novas modalidades de financiamento privados e a abertura para outras disciplinas científicas as definições do que seria uma boa evidência. Ela defende a mudança do foco em medir impacto para ‘como melhor administrar impacto sustentado.’

Um outro argumento trazido pela autora se assemelha à experiência da Nova Zelândia com os Maori e a necessidade de incluir outras sabedorias não ocidentais, incluindo conhecimentos indígenas, de modo a elaborar modelos de avaliação que apoiem os contextos locais. A pesquisadora defende a importância de reconhecer o papel do poder no desenvolvimento para melhor avaliar intervenções. A aplicação de matrizes lógicas com um ciclo curto de financiamento baseado em gestão de resultados e para ela, avaliação de impacto negaria a realidade crítica de contextos de desenvolvimento e muitas vezes trajetórias de mudança lentas e até negativas, sem considerar questões mais estruturais. Seria preciso considerar de forma mais aprofundada a complexidade das realidades estudadas. Este é o problema de se trabalhar apenas com avaliação de ‘programas’ sem considerar o lado político ou estratégico de qualquer intervenção de desenvolvimento.

Mas, e o que dizer do campo avaliativo no Brasil, quais são suas tendências e teorias predominantes?

## **2.5. Banco Mundial e o Desenvolvimento de Capacidades e Intercâmbio de Conhecimentos**

No caso da cooperação técnica, um dos principais focos é exatamente o desenvolvimento de capacidades. Por desenvolvimento de capacidades, de acordo com o dicionário de termos das Nações Unidas, entende-se ‘o processo pelo qual, indivíduos, grupos, organizações, instituições e países desenvolvem, melhoram e organizam seus sistemas, recursos e conhecimento, tudo refletido em suas habilidades, individuais e coletivas de desempenhar funções, resolver problemas e atingir objetivos’. Apesar de coerente e muito

racional falar no desenvolvimento de capacidades para que cada nação desenvolva mais condições de resolver seus problemas e impulsionar o desenvolvimento, muito é feito em termos de troca de conhecimento em formato de missões de estudo, conferências e mesmo cursos, mas muitas vezes pouco é absorvido e há pouca preocupação em se medir o impacto destas ações. Se as avaliações da CSS não são comuns, atividades de troca de conhecimento são ainda menos avaliadas.

De acordo com o Banco Mundial, muitos críticos da prática de desenvolvimento de capacidades encontram muitos programas fracos em termos de teoria e consistência. As abordagens são consideradas vagas e sem uma terminologia comum e existe uma relação fraca entre esforços para desenvolvimento de capacidades e objetivos de desenvolvimento. Por esse motivo e em linha com sua atuação em troca de conhecimento em CSS, o banco criou um modelo para o desenho e implementação de intervenções de aprendizado, em que os indivíduos são percebidos como agentes de mudança e onde é gerado uma tipologia de resultados de aprendizado. Este modelo foca na integração de mecanismos de Monitoramento e Avaliação em todos os estágios dos programas de desenvolvimento de capacidades, o que pode ser útil ao se pensar em modelos de avaliação para programas de CSS.

Esta seção discutirá a proposta do Banco Mundial e em que medida pode ser útil para avaliar o programa de CSS entre Brasil e Guiné Bissau em Registro Civil e outros da mesma natureza. Para o Banco (2009), 'o intercâmbio de conhecimentos, ou aprendizagem entre homólogos, é uma forma importante de partilhar, reproduzir e ampliar o que funciona no desenvolvimento.' O modelo é chamado 'Capacity Development Results Framework' (Quadro de Resultados de Desenvolvimento de Capacidades). Foi elaborado um guia para trabalhar com o modelo que dá ênfase à capacitação de agentes locais por meio da aprendizagem empírica com homólogos de seus próprios países e de outros países, com uma abordagem estratégica e concentrada em resultados. A base do modelo é o Quadro de Capacitação e Resultados do Instituto do Banco Mundial.

A abordagem considera o intercâmbio de conhecimentos em um contexto de desenvolvimento mais amplo, o que é especialmente relevante no caso da CSS que possui um caráter mais estratégico. Menciona o direcionamento pela demanda, a identificação de deficiências de capacitação, reflexão sobre os processos de mudança necessários para alcançar um objetivo de desenvolvimento, identifica indivíduos ou grupos que possam ser mais efetivos na promoção das mudanças e combina instrumentos e atividades de intercâmbio

variados de acordo com as necessidades, além de propor medição de resultados. O modelo é dividido em 5 partes:

- 1) **Identificação e avaliação de necessidades:** ancoragem no contexto mais amplo do desenvolvimento, e as necessidades dos atores envolvidos. Antes de se comprometerem, recomendam fazer perguntas como: qual é o objetivo de desenvolvimento e como a iniciativa contribuirá para sua consecução? Quais são as principais restrições que impedem os parceiros de alcançar o objetivo? O que mudará como resultado desse intercâmbio de conhecimentos? Como ocorrerá a mudança?
- 2) **Desenho do programa:** especificar objetivos de desenvolvimento de capacidades, identificação dos grupos de pessoas que podem alcançar o objetivo de capacitação, consideração dos resultados específicos que os participantes desejam obter do intercâmbio e formulação das atividades. Algumas possibilidades de troca incluem: comunidade de prática (interação regular formal ou informal), congressos e fóruns, diálogos (exploração dos conhecimentos dos participantes sobre um tema específico, visando gerar acordos e consensos), visitas de peritos (mediante solicitação, um perito visita um país), consulta a homólogos (pequenos grupos de homólogos trabalham juntos para benefício mútuo), visitas de estudo (visita a outro país para intercâmbio de conhecimentos), emparelhamentos (entre duas organizações).
- 3) **Implementação e monitoramento:** monitorar resultados de aprendizado e ajustar o programa sempre que necessário e monitorar indicadores de capacidade e o progresso em relação ao objetivo de desenvolvimento. No planejamento da iniciativa, os gestores do projeto deverão ao selecionar os tipos de evidência esperadas que sejam mais úteis para medir o progresso de indicadores selecionados. As perguntas associadas são: os arranjos de monitoramento deram informação adequada e em tempo no progresso da implementação? A informação do monitoramento indica que os resultados de aprendizado estão sendo atingidos pelos agentes de mudança? Os instrumentos do programa (atividades) precisam ser revistos? Na área e capacidade, as perguntas relevantes são: a informação do monitoramento indica que medidas na capacidade estão acontecendo? O objetivo de

desenvolvimento de capacidade ou os instrumentos do programa devem ser revisados?

- 4) **Finalização e avaliação:** avaliar atingimento dos objetivos de aprendizado e mudanças nos indicadores de capacidade e especificar ações de seguimento. Deveria haver evidências que indiquem um olhar independente sobre quanto sucesso o programa alcançou em gerar resultados de aprendizado. A partir dos indicadores especificados durante o desenho do programa e o processo de monitoramento, a equipe do programa faz uma última avaliação dos resultados de aprendizado e sua contribuição para o alcance dos objetivos de desenvolvimento.

Este modelo é muito útil no planejamento de qualquer atividade de capacitação, pois orienta o gestor a seguir alguns passos:

- Identificar o objetivo de desenvolvimento (e como será alcançado)
- Identificar a(s) deficiência(s) de capacidade institucional
- Considerar o(s) objetivo(s) de capacitação
- Identificar os perfis dos participantes ideais
- Considerar os resultados de capacitação desejados
- Identificar os provedores de conhecimentos mais adequados
- Selecionar os participantes
- Definir o objetivo e os resultados de capacitação de comum acordo
- Estruturar a iniciativa de intercâmbio de conhecimentos (considerar as restrições operacionais, selecionar o(s) instrumento(s) de intercâmbio de conhecimentos e selecionar, sequenciar e conceber as atividades)
- Planejar a medição de resultados

Um outro modelo do Banco Mundial (2013) voltado especificamente para a CSS, é o de intercâmbio de conhecimento, onde o foco é apenas na troca de experiências e não na construção de capacidades. Neste modelo, conhecimento é definido como informação, fatos, dados, *know-how* (conhecimento prático), e experiência. Dentro desta definição, há dois tipos: conhecimento explícito e tácito. O conhecimento tácito é o informal que as pessoas carregam e que normalmente é partilhado nas trocas de conhecimento. Normalmente, trata da

experiência que cada um possui. O Banco reconhece os benefícios políticos deste tipo de conhecimento que amplia a relação entre os países, os potenciais benefícios econômicos, de visibilidade quando o país mostra sua experiência e de feedback, além de aumento da bagagem de conhecimento.

O modelo é dividido em 6 etapas:

1. **Definição de objetivos:** fase de definição dos objetivos de desenvolvimento e resultados de desenvolvimento que o país deseja. A pergunta central é: 'Que resultados positivos estamos buscando no meu país e o que preciso aprender para contribuir com esta mudança?'.
2. **Intermediação:** identificação de parceiros para participação do intercâmbio de conhecimento. Aqui se utiliza o conceito de triangulação, pois com frequência a CSS envolve um organismo internacional, instituição financeira multilateral ou governo de país considerado desenvolvido. Este passo-a-passo pressupõe um processo decisório muito racional que se distancia um pouco da realidade, considerando que as demandas por cooperação técnica costumam surgir de forma muito espontânea e são baseadas em encontros internacionais, na visibilidade que o país possui na mídia etc. e menos em decisões racionais bem calculadas. Quando se escolhe com quem cooperar, considera-se também fatores como cultura, aproximação geográfica, relação já estabelecida etc. Uma pergunta útil recomendada pelo Banco é: 'Qual é o melhor mecanismo para disponibilizar este conhecimento para os meus parceiros de intercâmbio de conhecimento?'
3. **Financiamento:** necessidade de assegurar que a iniciativa seja sustentável do ponto de vista de todos os recursos disponíveis: financeiros, pessoal, tecnologia, instituições etc. Neste caso, há várias possibilidades bilaterais e multilaterais.
4. **Concepção:** envolve seleção de um método de aprendizagem eficaz e os instrumentos e atividades mais adequadas para que os objetivos de aprendizagem das pessoas sejam atingidos.
5. **Implementação:** efetivação da iniciativa e envolve gestão com vistas a melhores resultados para a troca do conhecimento.
6. **Coleta de lições aprendidas e compartilhamento resultados:** pressupõe que após o término do intercâmbio de conhecimento, haverá que promover e manter interações continuadas entre os países e também internamente em cada país participante para apoiar o processo de aprendizagem. Recomenda-se neste caso, um cronograma de

interações periódicas, e não apenas uma sessão de acompanhamento. Neste caso, a documentação de todo o projeto se torna fundamental para um processo avaliativo. Recomenda-se acompanhar o progresso em dois níveis: dos agentes de mudança (as pessoas participando do intercâmbio de conhecimentos e o nível de capacitação institucional, ou seja, fortalecimento das partes interessadas, melhorando a eficiência dos instrumentos de políticas). Muitas vezes, poderá ser necessário fazer uma avaliação de resultados a médio e longo prazo para medir de forma precisa as mudanças nos indicadores de capacitação e para avaliar os fatores de capacitação. Neste caso, os fundamentos da medição de resultados seriam: Descrição do valor de referência no começo da iniciativa com objetivos ou referências de avanço em vários intervalos ou etapas; métodos, ferramentas e papéis/responsabilidades pela coleta e análise dos dados de monitoramento, resultados de monitoramento e avaliação para melhorar a iniciativa de intercâmbio de conhecimentos e planos de disseminação dos dados de desempenho com regularidade. Estes são todos fundamentos básicos de um processo avaliativo e não são particulares à troca de conhecimento ou à CSS. Por isso, o exercício avaliativo pode se basear nesses princípios gerais, mas ao mesmo tempo deve ser personalizado de acordo com as necessidades de cada projeto ou troca de conhecimento.

Os modelos propostos pelo Bando Mundial referem-se a metodologias de gestão que deveriam ser adotadas desde o início da iniciativa e que podem ser muito úteis na identificação das falhas de conhecimento que devem ser cobertas e dos especialistas que podem prover e trocar o conhecimento desejado. Não poderá ser utilizado no caso de Guiné-Bissau por ser uma iniciativa que já finalizou, mas aponta caminhos úteis para pensar o desenho de programas de CSS que envolvem basicamente a troca de conhecimentos.

## **2.6. A realidade brasileira no campo da avaliação**

Otero e Barboza (2012) fizeram uma pesquisa sobre o campo dos avaliadores brasileiros, com enfoque naqueles que fizeram avaliações para organizações não governamentais. O que descobriram foi um campo ainda pouco estruturado, mais prático do que teórico. As práticas dos profissionais foram divididas em três abordagens diferentes e foram vistas a partir de um conjunto de aspectos – como premissas e valores, preferência por

determinados métodos de investigação, envolvimento dos *stakeholders* e processos de discussão dos resultados da avaliação – que caracterizam um padrão de prática profissional.

As práticas desses profissionais foram agrupadas em três categorias: a avaliação orientada pela investigação, a avaliação orientada à tomada de decisões e a avaliação orientada à aprendizagem. A referência para caracterizar as abordagens foi de Alkin (2004) já discutido anteriormente, a qual foi feita de maneira adaptada. As abordagens identificadas são descritas a seguir.

**a) Avaliação orientada pela investigação:**

É aquela que se constrói com base em uma proposta de pesquisa. Neste contexto, a avaliação é, acima de tudo, uma pesquisa sobre resultados de uma intervenção social, com o foco na precisão técnica no que concerne à investigação realizada. A principal questão que orienta essa prática é a de produzir conclusões precisas sobre as mudanças produzidas por uma dada intervenção. Há grande preocupação com a produção científica de conhecimento e a orientação é por resultados da iniciativa e apoiada em critérios e indicadores quantitativos, técnicas estatísticas e econométricas.

**b) Avaliação orientada à tomada de decisões:**

É aquela que coloca no centro a construção de subsídios para a tomada de decisão, envolvendo diálogos que ajudem a organização a encaminhar tais decisões. A prática desta abordagem é feita por profissionais que focam o uso, criando condições dentro do próprio processo avaliativo, para que as negociações internas à organização possam acontecer. Usa diferentes metodologias de investigação, assim como a avaliação orientada à aprendizagem. Os profissionais que atuam dentro desta abordagem não manifestam serem especialistas em metodologias específicas de investigação. Utilizam estratégias para legitimar as análises realizadas, aumentando a probabilidade de que algo seja redirecionado a partir dos achados da avaliação. Neste campo, os profissionais tendem a não acreditar na neutralidade do avaliador. Neste caso, o avaliador se envolve muito mais com a própria equipe do projeto ou programa avaliado. É semelhante ao que será discutido por Patton no capítulo a seguir.

**c) Avaliação orientada à aprendizagem:**

O foco é a orientação do processo de avaliação para promoção de capacitação e aprendizagem das pessoas e organizações envolvidas, tanto sobre avaliação como outras

questões mais amplas. O foco está no processo e não há preferências específicas por metodologias quantitativas ou qualitativas. Os profissionais que enfocam esta abordagem tendem a não ser especialistas em metodologias ou técnicas específicas. Utilizam tanto metodologias quantitativas, como qualitativas. Um dos desafios apontados para esta abordagem é a necessidade de participação e o confronto dessa oportunidade com a cultura de participação das organizações. Os profissionais também apontam como limite que a abordagem da avaliação orientada à aprendizagem não é de fácil compreensão para financiadores, que muitas vezes enfocam o produto da avaliação e não seu processo.

Conforme apontado acima, o campo de avaliadores no Brasil é fragmentado. A rede mais ativa é a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação que apoia a Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Há também a atuação da Fundação Itaú Social na promoção de cursos e seminários sobre Avaliação Econômica de Projetos Sociais; e a parceria entre a Fundação Itaú Social e o Instituto Fonte para fortalecimento da avaliação, com realização de encontros e pesquisas mais direcionados ao campo do investimento social privado, conforme identificado pelas duas autoras.

No que diz respeito à prática avaliativa na gestão pública brasileira, Januzzi (2011) menciona os problemas ainda presentes da falta de avaliação, a falta de customização das metodologias resultando em avaliações que não trazem resultados pertinentes para a gestão, a falta de diálogo entre gestores e avaliadores e a presença de pesquisas muito acadêmicas sem diálogo com a prática. Ele alerta ainda para o fato de que existem muitos métodos avaliativos e que estes devem ser selecionados de acordo com as demandas do programa ou política em questão. O mesmo argumento está presente em outros autores (Worthen et al, 2004) diante das múltiplas necessidades de respostas e nível de amadurecimento dos programas. Com frequência, avaliações sofisticadas e caras poderiam ser substituídas por avaliações mais simples, mas rigorosas que tocassem em aspectos mais relevantes para o gestor do programa.

Muito embora o Brasil tenha muito a oferecer para a comunidade internacional do ponto de vista dos avanços em suas políticas públicas, tem ainda muito a aprender do ponto de vista da avaliação.

Outros dois autores examinam a prática brasileira. Guberman e Knopp (2011) apontam que no caso do Brasil, a cultura do personalismo, formalismo e patrimonialismo atrapalham a implantação de uma cultura avaliativa. Um dos maiores exemplos de construção de um sistema de avaliação no país é o governo de Minas Gerais. Para os autores, o governo do

estado de Minas Gerais tornou-se um caso paradigmático de gestão pública para diversos governos no Brasil e na América Latina. Os êxitos logrados pelas gerações de reformas no aparelho do Estado empreendidas no período compreendido entre 2003 e 2010, conhecidas como Choque de Gestão (1ª geração, 2003-2006) e Estado para Resultados (2ª geração, 2007-2010), tornaram Minas Gerais objeto de mimetismo institucional e gerencial, principalmente no que diz respeito a práticas de governança pública para resultados, com destaque para os Acordos de Resultados, os Comitês de Resultados e para o sistema de monitoramento e avaliação das políticas e programas públicos. O governo de Minas, ao mesmo tempo em que delineou uma estratégia de médio e longo prazo, desenvolveu uma estrutura para monitoramento intensivo dos resultados e de um conjunto de programas eleitos como prioritários e estruturadores, denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (Geraes). O Geraes foi criado no ano de 2004, como uma unidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag/MG), sendo responsável por assessorar órgãos e entidades da administração pública estadual no planejamento, execução e controle dos programas estruturadores, dentre outros. Também estão sendo criados, nas Secretarias de Estado, escritórios setoriais de projetos, responsáveis pelo monitoramento e apoio à execução dos programas setoriais dessas Secretarias.

Os autores recomendam na implantação de sistemas de M&A no setor público, desvencilhar a prática de M&A gerado a partir de informações demandadas daquela de atendimento a requisitos legais, pois isso facilita que o setor responsável (pelo primeiro tipo de M&A) trabalhe com mais independência – condição importante para uma boa atuação. Isto porque, normalmente, questões relacionadas ao atendimento a requisitos legais geram informações que alimentam órgãos de controle e auditoria, o que pode gerar o incentivo de influência por parte dos dirigentes sobre aquilo que é divulgado (vide, e.g., GUBERMAN, 2010). Sem esta vinculação, porém, os dirigentes serão menos constrangidos a intervirem, sentindo, até mesmo, maior tranquilidade na utilização dos resultados das avaliações do redirecionamento da atuação organizacional.

Mostrar resultados é necessário num contexto de gestão pública. Ainda que tais resultados sejam mais no campo político, podem ser sempre de alguma forma mensurados, dando inclusive mais credibilidade a qualquer tipo de iniciativa. É certo que a cooperação internacional perdeu espaço na agenda do Governo Dilma, mas a pressão sobre a experiência brasileira não diminuiu. Um ponto favorável é que aumentou o foco da agenda pública doméstica sobre uma gestão suficiente. Isso já é motivo suficiente para que o país possa

melhor se posicionar para promover uma cooperação com evidências objetivas de resultado e impacto.

Para se conceber procedimentos de monitoramento e avaliação, é necessário considerar algumas condições básicas nesta construção. Em primeiro lugar, deve-se ter clareza sobre o propósito do próprio processo de monitoramento e avaliação. Ao se iniciar uma avaliação, é comum se reunirem as pessoas envolvidas no projeto ou ação (gestores, beneficiários em alguns casos, parceiros) para fazer um levantamento do que é relevante investigar. É muito comum se criarem uma série de relatórios e procedimentos e se produzirem dados que jamais chegam a ter uso. A implementação direta de uma metodologia de monitoramento e avaliação sem discussão prévia entre os dirigentes corre o risco de não ter resultado pela falta de sensibilização das pessoas envolvidas.

Esta revisão da história da avaliação com suas principais tendências e a experiência brasileira mostram que há muito a ser desenvolvido no país e muito a ser construído em termos específicos de Cooperação Sul-Sul. O capítulo seguinte vai trabalhar com algumas tendências na área da avaliação que podem apontar para avaliações mais condizentes com o contexto de países em desenvolvimento. Há uma experiência internacional que deve ser aproveitada ao pensar novas formas de avaliação.

## CAPÍTULO III - Novas abordagens na área da Avaliação

Neste capítulo serão discutidos os tipos de avaliação mais inovadores e relacionados à cooperação internacional. Serão discutidas a avaliação da Declaração de Paris (vide Anexo II), a emergente avaliação da estratégia, a incorporação de uma perspectiva complexa à avaliação e as recomendações do Banco Mundial para compartilhamento de conhecimento, com vistas a fazer uma síntese e pensar em modelos apropriados de avaliação para a CSS.

### 3.1. Tendências e inovações no campo da avaliação: o caso da Declaração de Paris

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) promoveu uma avaliação independente da Declaração de Paris que teve início em 2006. A Declaração de Paris foi um documento assinado pelos países da OCDE no marco da efetividade da ajuda internacional em 2005. Foi feita uma avaliação internacional que cobriu 22 países e 18 doadores/agências de cooperação. Este esforço dividido em duas partes subsidiou o Encontro de alto nível sobre Efetividade da Ajuda que aconteceu em Busan, na Coreia do Sul, em 2011. Foram 5 anos de esforços de uma avaliação que custou £10.4 milhões e que em 2012 ganhou o prêmio da Associação Americana de Avaliação como ‘Avaliação de Destaque’.

Tal esforço avaliativo é especialmente relevante para este trabalho, pois tratou-se da avaliação de uma declaração, cujo cerne são princípios. Não foi uma avaliação de programa, mas uma avaliação de diretrizes no marco da cooperação para o desenvolvimento tradicional. Tal experiência, que mobilizou a comunidade internacional e foi muito dispendiosa em recursos financeiros e humanos, deve ser considerada como um dos maiores esforços avaliativos que se tem notícia. Além disso, é recente e dialoga com as tendências para avaliação nesta área. A Associação Canadense de Avaliação lançou uma edição da sua revista em 2012 apenas dedicada a esta avaliação, onde houve contribuições dos principais técnicos e pesquisadores envolvidos na gestão e pesquisa deste esforço internacional. Alguns destes artigos serão discutidos aqui.

Wood, B. & Betts, J. (2013b) explicam o processo pelo qual se deu a avaliação da Declaração de Paris. Em 2006, foi feito um artigo no qual a Declaração foi considerada ‘avaliável’ e onde se recomendou utilizar quatro atividades de avaliação: 1) desenvolvimento de um quadro analítico comum; 2) iniciativas de avaliação lideradas pelos países; 3) uma série de estudos de caso temáticos entre os doadores e 4) um programa de trabalho analítico de

médio a longo prazo. A avaliação tinha o propósito de ser tanto somativa quanto formativa e havia a preocupação com os seguintes itens: utilidade, transparência, importância do contexto, inclusão de todos os princípios, comparabilidade e relevância, envolvimento dos países, foco na parceria em nível de país, compartilhamento de conhecimento e desenvolvimento de capacidades.

Foi estabelecida inicialmente uma estrutura de governança para a avaliação, definidos os princípios do trabalho, validadas as perguntas relevantes, estabelecida uma teoria do programa, uma matriz lógica e recomendados vários métodos que os países poderiam utilizar para responder cada pergunta. O artigo de 2006 diagnosticou que a série de hipóteses que davam a lógica da Declaração ou a teoria do programa não estavam plenamente articuladas. Assim, a avaliação teria que aplicar uma abordagem ‘baseada em teoria’ - ou seja tornar explícitas as teorias de mudança que estavam nas entrelinhas. A equipe buscou esta lógica implícita, incluindo os objetivos expressos, tanto intermediários quando de longo prazo e a descrição de como estes objetivos seriam gerados.

A teoria do programa identificou, motores, *inputs*, *outputs*, *outcomes* e impacto, conforme descritos a seguir:

- Motores: apoio político de alto nível sustentado ao longo do tempo, pressão entre pares, ações coordenadas globais, regionais e nacionais.
- *Inputs*: compromisso para mudança, progresso medido a partir de 12 indicadores baseados em 56 compromissos de parceria, iniciativas dos países parceiros e doadores para estabelecer metas e melhorar a efetividade da ajuda.
- *Outputs*: 56 compromissos, produtos relacionados a mudanças na forma de trabalho, parceiros, doadores e parceiros.
- *Outcomes*: quadros operacionais e estratégias nacionais mais fortes, alinhamento da ajuda com prioridades dos países parceiros ajudando a fortalecer capacidades, medidas e padrões de *performance* e prestação de contas de países parceiros incorporados em sistemas públicos de gestão financeira, licitação, seguro e avaliações ambientais, menos duplicação de esforços e atividades de doadores mais racionalizadas, compromissos de ajuda mais previsíveis e por vários anos para parceiros comprometidos, delegação suficiente de autoridade para equipes dos doadores no campo e atenção adequada para incentivos para parcerias efetivas entre doadores e países parceiros, integração suficiente de programas globais e iniciativas

dentro das agências de desenvolvimento dos países parceiros, capacidades dos países parceiros mais forte para planejar, gerir e implementar estratégias nacionais baseadas em resultados, mais prestação de contas de países e doadores para cidadãos e parlamentos, menos corrupção e mais transparência, fortalecimento do apoio público e apoio à mobilização e alocação de recursos efetiva.

- Impacto: redução da pobreza, redução da desigualdade, aumento do crescimento, construção de capacidades, aceleração do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Conforme dito no relatório síntese, uma declaração política não pode por si só causar mudança, mas o que a Avaliação tinha por objetivo pesquisar é se os compromissos operacionais, atores relevantes e modelos motivacionais que se reuniram contribuíram para as melhorias propostas. Por isso, o foco foi em termos de contribuição da Declaração e não atribuição direta de impacto sobre o desenvolvimento.

Cada um dos resultados esperados (*outcomes*) foi especificado em outra matriz mais detalhada onde se definiu indicadores e se avaliou o resultado até o momento da avaliação. A matriz também considerou o critério OECD/DAC para a avaliação da assistência ao desenvolvimento: relevância, efetividade, eficiência, impacto e sustentabilidade, os compromissos da Agenda de Ação de Accra que foram incluídos como indicadores, além de indicadores associados a gênero e exclusão presentes na Declaração e na Agenda de Accra para Ação.

Os métodos recomendados aos países para responder às perguntas foram:

- A. Revisão de literatura e documentação
- B. Análise quantitativa/estatística
- C. Instrumentos de *survey*
- D. Entrevistas e grupos focais com atores relevantes
- E. Análise de atores
- F. Estudos de caso
- G. Outras metodologias: *outcome mapping*, análise de decisão, *appreciative enquiry* e análise da mudança mais significativa.

Para os países, foi desenvolvida uma ferramenta de *survey* baseada nas principais linhas de investigação da Matriz. Os países poderiam adaptar de acordo com suas circunstâncias. Já os estudos de doadores, foram feitos em paralelo. Estudos suplementares

foram encomendados para aprofundar o conhecimento em áreas de importância para a avaliação (descondicionamento da ajuda, aplicação da Declaração em situações de conflito, construção de capacidade estatística, *survey* da Declaração na América Latina e Caribe, recursos aplicados para além da Declaração de Paris etc.).

Este estudo complexo mostra a importância de se ter clareza sobre a lógica por trás do que vai ser avaliado para poder mapear resultados e processos. Além disso, mostra a tendência de combinar uma diversidade de métodos de modo a elaborar uma imagem mais completa da realidade analisada. A metodologia específica não é o ponto mais importante para o levantamento de resultados, mas é definida em função do que se propõe a investigar, a conveniência do contexto e os meios disponíveis para isso.

Para assegurar a independência da pesquisa houve um processo de gestão também complexo que envolveu: um processo de governança nacional e internacional; relatórios de *screening* para garantir a independência na parte de análise de síntese, aplicação dos padrões da OECD/DAC para pesquisas de qualidade, abordagem participativa e consultiva em todos os níveis, compartilhamento de documentos com atores externos para garantir a transparência, demanda por atender padrões éticos na condução da avaliação, incorporação na matriz de aspectos de igualdade de gênero, direitos humanos e inclusão social.

Ainda que a matriz avaliativa tenha dado muitas opções de métodos, os estudos se concentraram nos mais tradicionais utilizados na avaliação do desenvolvimento: revisão de documentos, incluindo literatura interna dos países, entrevistas e grupos focais com atores-chaves (incluindo sociedade civil e academia) e análise quantitativa/estatística. O instrumento de *survey* foi muito usado e a análise de atores foi adotada em alguns estudos. Os estudos de caso foram usados apenas nos estudos setoriais.

Niels Dabelstein e Ted Kliet foram respectivamente chefe do Secretariado para Avaliação da Declaração de Paris sobre Efetividade da Ajuda e co-chefe do Grupo de Gestão da Avaliação. Os dois escreveram dois artigos (Dabelstein & Kliet, 2002a e 2002b) onde argumentam que avaliações conjuntas são difíceis e reforçam que avaliar uma declaração possui desafios próprios e diferentes da avaliação de projetos. Os parceiros possuem culturas avaliativas e procedimentos administrativos diferentes, prioridades e agendas políticas próprias e alinhar parceiros é uma tarefa que demanda tempo. Este foi um dos maiores desafios desta avaliação – gerar acordos em meio a tantos participantes. Este também um desafio próprio da CSS que envolve negociação entre muitos atores e cada vez mais com as iniciativas triangulares.

Para eles, que estiveram envolvidos na gestão da avaliação, os fatores de sucesso para avaliações conjuntas incluem: a) planejamento inclusivo para identificar e engajar os parceiros de avaliação; b) geração de compromisso de todos os parceiros para a avaliação conjunta; c) processo decisório inclusivo e baseado no consenso necessário para garantir legitimidade; d) procedimentos de disseminação, *follow-up* e *feedback* acordados para tornar a avaliação útil para todos os envolvidos e e) construção de confiança mútua ao invés de controle burocrático rígido e processos administrativos pré-determinados.

Em fevereiro de 2012, foi feita uma oficina sobre avaliações internacionais conjuntas que envolveu 30 especialistas. Concluiu-se sobre três questões importantes destacadas no artigo: a preparação da avaliação e a importância de gerar envolvimento dos atores envolvidos; a construção de confiança entre os atores e o uso da avaliação. Concluiu-se também sobre a validade das avaliações conjuntas. Apesar de serem caras e consumirem muito tempo, são úteis para avaliar mudanças complicadas relacionadas a políticas em vários países.

Os especialistas, ao discutirem a avaliação da Declaração de Paris, concluíram que suas contribuições para a teoria e prática da avaliação foram:

1. A substância da avaliação é de importância global;
2. Avaliação conjunta é um tipo específico de avaliação que tem implicações significativas para a forma como as avaliações são financiadas e conduzidas;
3. Avaliar uma série de princípios oferece *insights* importantes dentro de objetos de avaliação novos e emergentes (*evaluands*) para além do foco tradicional em projetos e programas, o que é especialmente importante neste trabalho de CSS.
4. A avaliação demonstra uma abordagem rigorosa da 'Synthesis Analysis' em que um número de avaliações separadas são analisadas e as descobertas integradas para gerar conclusões gerais, triangulares;
5. A avaliação exemplifica engajamento autêntico de um grande e diverso número de atores de forma a aumentarem a credibilidade e uso da avaliação;
6. A estrutura de governança, processos de diálogo, mecanismos de gestão e métodos exemplificam como manter a independência da avaliação enquanto se conduz uma avaliação altamente politizada e que possui muito em jogo;
7. A avaliação adere aos padrões internacionais para a qualidade da avaliação e demonstra como é possível assumir uma abordagem baseada em padrões de qualidades em um grande empreendimento internacional;

8. A avaliação demonstra múltiplas dimensões de uso do processo e como e porque o uso do processo pode ser importante para o uso dos resultados;
9. Este é um caso exemplar de avaliação focada no uso (*utilization-focused evaluation*), dando atenção para o uso que se pretende pelos usuários previstos do começo ao fim;
10. Avaliação demonstra o papel da meta-avaliação para aumentar credibilidade, prestação de contas e utilidade.

A Declaração de Paris não trata de um programa, estaria mais no âmbito de uma estratégia, um campo em que a avaliação está começando a ser testada. Os participantes concordaram sobre a importância de se estudar a adesão a compromissos internacionais dentro do desenvolvimento. Esta área da avaliação ainda não desenvolveu métodos, mecanismos e papéis para monitorar progresso em aderir e implementar declarações e protocolos internacionais - algo a ser trabalhada no futuro.

Foi discutida também a necessidade de que a avaliação fosse orientada ao processo, considerando que toda avaliação conjunta possui um elemento de construção de capacidades. As decisões macro foram feitas conjuntamente, enquanto os detalhes foram delegados para grupo menores.

Para fazer a avaliação da Declaração de Paris, foram elaboradas três perguntas (Wood, B. & Betts, J., 2013):

1. Quais são os fatores importantes que afetaram a relevância e implementação da Declaração de Paris e seus efeitos potenciais sobre a efetividade da ajuda e os resultados do desenvolvimento? ('Contexto da Declaração de Paris').
2. Em que medida e como a implementação da Declaração de Paris levou à melhora na eficiência da entrega da ajuda, a gestão e uso da ajuda e melhores parcerias? (resultados de processo e intermediários)
3. A implementação da Declaração de Paris fortaleceu a contribuição da ajuda para os resultados do desenvolvimento sustentável? Como? (Desenvolvimento e resultados)

A mensagem central do relatório da síntese da avaliação foi que a campanha global da Declaração de Paris para tornar os programas internacionais de ajuda mais efetivos está mostrando resultados, mas as melhorias são lentas e heterogêneas na maior parte dos países em desenvolvimento e ainda mais entre as agências de doadores, mesmo que as mudanças esperadas deles sejam menores.

Dialogando com a avaliação de Paris, vem surgindo um tipo de avaliação que está além do programa e que se centra na estratégia da organização. A Associação Americana de Avaliação possui um periódico que se chama 'New Directions for Evaluation' em que esta temática foi abordada em 2012 e que será discutida a seguir.

### **3.2. Avaliação de estratégias**

Para Patton e Patrizi (2010), estratégia é uma nova unidade de análise na avaliação, pois tradicionalmente, avaliação tem focado em projetos, programas, produtos, políticas e pessoal. Muito se fala sobre estratégia, mas não sobre avaliação de estratégia. Para os autores avaliar estratégia não é avaliar planejamento estratégico. É avaliar a estratégia em si mesma. Os autores destacam uma abordagem em que a estratégia é avaliada por meio do exame de padrões de comportamento – o que a organização realmente faz – não apenas a retórica sobre estratégia e planos estratégicos. Eles mencionam Herbert Simon dizendo que “a série de decisões que determina o comportamento durante algum período de tempo pode ser chamada de estratégia” (Simon, 1957, p. 67).

A referência para o trabalho com estratégia é Henry Mintzberg que define estratégia como um padrão: consistência em comportamento ao longo do tempo. Eles argumentam que o planejamento estratégico é muito usado em todos os setores, mas acompanhar estratégia como padrões em comportamento organizacional é algo mais recente. Os autores acreditam que o modelo de Mintzberg é aplicável para o trabalho dos setores público e também para o setor sem fins lucrativos. Para eles, estratégia, conforme definido por Mintzberg, é diferente do que os avaliadores entendem por teoria de mudança ou matriz lógica. Estratégia seria definida como um plano olhando para o futuro. Mintzberg diferencia 'estratégia buscada' de 'estratégia realizada'. Em Mintzberg, na implementação da estratégia há uma combinação entre processos deliberados e processos que não foram previstos. Existe a estratégia emergente que emana das oportunidades das situações.

Patton & Patrizi argumentam que esta perspectiva sobre implementação da estratégia no mundo real contrasta com a abordagem clássica de prestação de contas da avaliação em que a implementação e resultados do programa são medidos e avaliados baseados no que o programa planejou fazer e fez, ou seja, um programa inovador que aproveita a oportunidade e se ajusta às circunstâncias seria avaliado de forma negativa. Este argumento se alinha perfeitamente ao contexto dos programas de CSS, onde as circunstâncias são dinâmicas e muitas vezes imprevisíveis, em função da instabilidade política e econômica. A avaliação de

programas de cooperação deveria partir não apenas de uma matriz lógica. Neste caso, considerar a estratégia realizada seria mais efetivo e realista, reconhecendo diferentes caminhos e resultados não esperados que agregam valor ao processo de desenvolvimento mais amplo e não apenas ao estrito cumprimento de metas.

Para eles, a avaliação estratégica espera que algumas coisas que foram planejadas não serão realizadas, algumas serão minimamente implementadas conforme o esperado e coisas novas vão surgir. Avaliação estratégica buscaria estes diferentes aspectos da implementação estratégica e implicações para os resultados alcançados. Este tipo de abordagem faria uso de perguntas como:

- Qual era a estratégia planejada?
- Que aspetos da estratégia planejada foram implementados conforme previsto, tornando-se estratégia realizada?
- Que elementos da estratégia planejada foram deixados de lado? Por quê?
- Que estratégias não planejadas e emergentes foram implementadas tornando-se parte da estratégia realizada? Por quê? Como? Com quais implicações?
- O que foi aprendido (ao longo de algum período de tempo) sobre as relações entre as estratégias buscadas, implementadas, abandonadas, emergentes e realizadas?

No modelo de Mintzberg, a estratégia é um processo contínuo de aprendizagem. 'Fazer' seria o precursor de 'aprender' e aprender seria o precursor de desenvolver uma visão sólida para o trabalho que vai ser feito. Muitas vezes quando um programa não alcança um objetivo, a execução do programa é culpada, quando na realidade, ele argumenta que com frequência, um desenvolvimento inadequado de estratégia distante do trabalho real é a raiz do problema. Isso significaria um problema inicial de planejamento e estratégia e não de execução. A verdade é que muitos programas de CSS são super estimados e não partem de uma análise objetiva e factível da realidade.

Para Mintzberg, o contexto também importa numa estratégia. Um trabalho de planejamento tradicional, metódico e detalhado funciona mais em ambientes relativamente estáveis enquanto em ambientes mais incertos, as abordagens deveriam ser mais flexíveis.

Os autores diferenciam avaliação estratégica da avaliação de política; A primeira foca em 'objetivos estratégicos e resultados de alto nível' e no alcance da missão e visão da organização. O argumento deles é que no primeiro caso, os achados são feitos para serem

úteis não apenas para os que implementam as intervenções, mas para aqueles que estão revendo e reformulando a própria estratégia. A política trata do conteúdo (o que deve ser feito) e a estratégia é o processo (como deve ser feito). Muitas vezes, a avaliação estratégica passa pela avaliação de várias políticas e programas. Perguntas relevantes neste contexto seriam: 1) Qual o valor de uma política particular contribuindo para resultados estratégicos de política?; 2) Como cada iniciativa se encaixa e complementa outras iniciativas que constroem a política?; 3) Qual o valor coletivo das iniciativas para atingir um resultado particular estratégico?

No caso da CSS, existem princípios e valores estabelecidos que podem ser identificados na Plano de Ação de Buenos Aires (1978). A UNOSS fez uma análise da implementação dos projetos IBSA com base nos princípios basilares da CSS expressos em Buenos Aires e na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul em 2009, em Nairobi (Simplício & Tofalo, 2012).

Para Patrizi e Patton, uma avaliação de estratégia dá a oportunidade de trazer informação para o processo reflexivo e decisório de forma que a reflexão ocorra. Mintzberg defende que a estratégia é aprendida e não planejada. Isso parece especialmente pertinente no caso da CSS, onde existe pouca estratégia deliberada, mas muita ação e iniciativa.

Algumas perguntas chaves para acompanhar estratégias seriam:

No início:

- Qual é a intenção estratégica?
- Se a estratégia for bem sucedida, o que vai ter ocorrido?
- Quais são os resultados esperados e os resultados otimistas que se aspira ter da estratégia?

Durante:

- Que aspectos da estratégia estão plenamente implementados?
- Que fatores contribuíram para sua realização?
- Que aspectos da estratégia não foram realizados, foram deixados para trás ou abandonados? Por quê?
- Quais novas oportunidades emergiram que foram incorporadas dentro da visão estratégica ou a alteraram?

Ao fim – revisão estratégica:

- O que foi planejado foi feito?
- O que foi aprendido daquilo que não foi feito? O que foi feito do que surgiu no meio do caminho? Como estes elementos emergentes afetaram a direção estratégica e sua realização de forma geral?

Estas perguntas e provocações dentro de um contexto de alta complexidade e imprevisibilidade e as especificidades de uma cooperação baseada em conhecimento (como é o caso da cooperação técnica) ajudaram a tecer um quadro que permita olhar para a experiência de Guiné-Bissau de maneira mais adaptada aos objetivos da CSS que tratam não apenas de projetos, mas da articulação de visões de desenvolvimento.

### **3.3. Avaliação e Complexidade**

O conceito de Complexidade traz um avanço no campo das ciências sociais por reconhecer que os fenômenos são dinâmicos e admitem a interação de vários fatores que se influenciam mutuamente. Nenhum processo de desenvolvimento pode ser explicado meramente pelo investimento em um setor, mas pela conjugação de vários fatores que passam pela economia, pela liderança, pelo contexto externo e pela interação entre as pessoas, entre inúmeros outros fatores. A realidade é literalmente muito ‘complexa’ para ser analisada simplesmente numa relação binária de causa e efeito (input-output). São muitas causas e muitos efeitos que interagem o tempo todo. A complexidade é definida em situações em que existe incerteza sobre o que fazer porque tanto o conhecimento é insuficiente quanto os atores-chaves estão em conflito considerável. Para Patton, o pensamento e mapeamento sistêmico oferecem uma alternativa para a modelagem linear lógica.

Uma diferença considerável na área de modelar a avaliação é que a avaliação mais complexa busca mapear a dinâmica e as interdependências e identificar as interconexões que surjam. A causalidade é baseada na detecção de padrões construída retrospectivamente a partir de observações. Deve-se esperar o inesperado, relações tanto lineares quanto não lineares, resultados intencionais e não intencionais, previstos e não previstos. Um modelo sistêmico para ele de um programa colocaria todos os elementos interligados, influenciando-se mutuamente. Por exemplo, em um determinado programa, supõe-se que o aumento da renda vai estimular a presença da criança na escola e aumentar as possibilidades de emprego

no futuro. Um modelo sistêmico e complexo considera que o aumento da renda estimula o emprego e o emprego influencia a presença da criança na escola e também o contrário, ou seja, há múltiplas interações que devem ser consideradas e mapeadas no momento de se fazer uma avaliação. Muitas vezes, os formadores de opinião tem muito mais influência no resultado de um programa do que simplesmente a execução das atividades de forma linear e isso precisa ser mapeado e considerado para identificar princípios e relações que possam ser melhoradas. O princípio é de que todos os fatores estão interligados e que indivíduos afetam organizações que afetam os valores de uma sociedade e vice-versa.

O campo da avaliação já vem incorporando conceitos de complexidade. Um obra apropriada para a presente discussão é de Michael Patton (2011), já mencionado anteriormente. Ele escreve um livro onde aplica conceitos de complexidade para aquilo que chama de ‘Avaliação de Desenvolvimento’. Para ele ‘*Developmental evaluation*’ é diferente de ‘*Development evaluation*’. O primeiro está associado a avaliação de contextos dinâmicos e mutáveis, onde tudo está mudando sempre e onde o avaliador contribui intensamente para o aperfeiçoamento organizacional. Já *Development evaluation* é avaliação que se dá de projetos de desenvolvimento em países que necessitam de algum tipo de assistência. Para ele, as abordagens tradicionais não se adequam a ambientes de turbulência, pois visam controlar e prever. A ‘*Developmental evaluation*’ a qual pode se assemelhar à ‘*development evaluation*’ em termos de princípio de mudança e inovação, aceita a turbulência como a forma em que o mundo da inovação social se abre face à complexidade. Ela se adapta à realidade de uma dinâmica complexa não-linear ao invés de tentar impor ordem e certeza em um mundo desordenado e incerto. A mera transferência de conhecimento de um país a outro já implica em inovação. O negócio da CSS é inovação, é a mudança de realidade. Talvez esta posição seja um pouco extrema e um pouco de ordem seja necessário, mas é certo que modelos lineares e fechados não conseguem abarcar a complexidade das relações e resultados em um projeto de CSS que se dá essencialmente entre países que com frequência são instáveis.

Patton reafirma que não há uma única forma adequada de fazer uma avaliação. O desenho de uma avaliação particular depende das pessoas envolvidas e da situação em particular.

Os conceitos de complexidade que ele utiliza são:

- **Não-linearidade:** diz respeito à sensibilidade às condições iniciais em que pequenas ações podem provocar grandes reações (em função da instabilidade e incerteza inicial). Captura também resultados não previstos e não intencionais.

- **Emergência:** inovadores não podem determinar antes o que vai acontecer, assim, avaliadores não podem determinar com segurança o que medir. Precisam estar observando o que vai acontecer. Este constructo se aplica parcialmente à CSS técnica, onde a transferência de conhecimento é feita com base em experiências já testadas e bem sucedidas. A inovação se dá na transferência a um novo contexto. O constructo é válido para ajuda a capturar o que surge de forma não prevista. Subgrupos que denotam uma cultura própria também devem ser mapeados e observados, pois emergem padrões a partir da interação entre as pessoas.
- **Adaptabilidade:** elementos e agentes que interagem se adaptam uns aos outros e ao ambiente em que estão; então o que surge é uma função da adaptação tanto entre os elementos que interagem e a resposta destes elementos dinâmicos ao meio.
- **Incerteza:** a incerteza vem da turbulência no ambiente e os limites do conhecimento. Se há conhecimento suficiente sobre uma medida (e.g. eficácia de uma vacina), é muito mais fácil prever os resultados, mas se ambiente é instável e são muitos fatores afetando os resultados, a incerteza é parte do cenário.
- **Processo co-evolucionário:** está relacionado ao resultado da co-participação entre avaliador, gestores do projeto e entre os membros da equipe entre si e com todos os envolvidos no sistema. O foco está na interação entre os atores relevantes que 'co-criam' a realidade.

Não existe uma única metodologia associada a 'developmental evaluation'. A metodologia depende dos objetivos, do contexto, dos recursos disponíveis, dos atores envolvidos, enfim, de cada avaliação. Existe uma série de metodologias que podem servir de inspiração para uma determinada avaliação, mas elas terão sempre que ser adaptadas. A 'developmental evaluation' é guiada por propósitos e relacionamentos e não por metodologias. Para Patton, é importante saber fazer perguntas. Algumas perguntas associadas à 'Developmental Evaluation' são:

- Qual é o entendimento inicial da situação?
- Qual é a visão e os valores que vão guiar a inovação?
- Quais são as condições iniciais e a natureza do ambiente em que a ação vai ocorrer?
- O que é considerado que 'está funcionando' e 'não está funcionando' quando a iniciativa é desenvolvida e a inovação é aplicada?

- Que critérios emergem para dizer qual é a diferença entre o que está funcionando e o que não está funcionando?
- Que processos e resultados geram entusiasmo? Por que?
- O que é inaceitável na medida em que as coisas acontecem?
- Como o programa impacta o sistema afetado por sistemas maiores?
- O que pode ser controlado e não controlado, previsto e não previsto, medido e não medido e como os inovadores respondem e se adaptam ao que não pode ser controlado, previsto e medido?
- Que inovações emergem que merecem mais implementação formal como programas pilotos prontos para avaliação formativa?

Para além destas perguntas mais gerais, existe uma metodologia que pode ser especialmente útil para a Cooperação Sul-Sul e que é o *Outcome Mapping* ou Mapeamento de Resultados, que tem por finalidade identificar a participação e a contribuição de cada ator. Como na CSS, as relações entre os atores são fundamentais para a promoção de um desenvolvimento mais sistêmico e parcerias mais estratégicas, o *Outcome Mapping* pode ser especialmente relevante.

Existem muitas formas de se levantar a contribuição de cada um, mas Patton menciona a 'Transformational Collaboration'. Existe todo um continuum de colaboração que parte desde 'networking' (compartilhamento de informação e ideias), cooperação (ajudando membros distintos a atingir seus objetivos individuais e separados), coordenação (trabalhando separadamente para objetivos partilhados), colaboração (trabalhando juntos para um objetivo comum, mas mantendo recursos e responsabilidades separadas) a parceria (objetivos partilhados, decisões comuns, recursos comuns dentro de uma única entidade). Patton menciona Tom Wolff (2004) quando identifica 6 fatores de colaborações efetivas que deveriam ser monitorados: 1) Engajar um amplo espectro da comunidade; 2) Incentivar colaboração verdadeira como forma de troca; 3) Praticar democracia e promover cidadania e empoderamento ativo; 4) Empregar uma abordagem ecológica que constrói em cima dos aspectos fortes da comunidade; 5) Tomar ação ao abordar questões de mudança social e poder; 6) Alinhar os objetivos com o processo. Estas são questões especialmente relevantes para a CSS e especialmente no caso que se vai estudar da Cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau na área de Registro Civil.

*Outcome mapping* foca em pessoas e organizações, desloca o foco da avaliação em produtos de um programa para mudanças em comportamentos, relações, ações e/ou atividades das pessoas e das organizações em que um programa de desenvolvimento ocorre (IDRC, 2011). Este conceito será mais explorado como uma forma de agregar valor à avaliação da CSS.

## **CAPÍTULO IV – RESULTADOS - O caso da Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau**

### **4.1. Uma síntese da avaliação voltada para a Cooperação Sul-Sul**

Diante do que foi discutido, cabe agora fazer uma síntese dos principais pontos, visando apontar possíveis caminhos para a avaliação de projetos de Cooperação Sul-Sul. No primeiro capítulo, foram elencados alguns desafios próprios da CSS. Esta série de peculiaridades, a qual envolve contextos políticos mais instáveis e menos previsíveis, é suficiente para se pensar em formas de avaliação próprias para este tipo de cooperação. A seguir, as principais indicações do que seria necessário para uma avaliação da CSS são consideradas:

#### **1. A importância de combinar análise da estratégia com estudo de caso e utilizar novos indicadores**

CSS trata não apenas da implementação de programas, mas da convergência em áreas diferentes: econômica, política e social. A avaliação restrita a programas sem visão estratégica é limitada para a riqueza do que é a CSS. Uma boa abordagem para analisar estratégia é a utilizada por Mintzberg e discutida em Patton (2013). Para Mintzberg a estratégia emergente é a efetivamente implementada, não é a formal, mas a que de fato vai para o mundo da prática. Idealmente, em um escopo mais abrangente, as avaliações de vários programas de cooperação entre dois países deveriam ser feitas de forma interligada, somando para a análise das relações construídas entre as duas nações. Uma abordagem como essa tornaria a cooperação muito mais efetiva e clara, de modo a aprofundar as relações entre os países. A dimensão estratégica abrange especialmente a dimensão da macropolítica – foco da CSS quando analisada historicamente e que deve abranger também os vínculos institucionais criados. Neste caso, a avaliação da qualidade da parceria e das relações se torna crucial.

Além disso, o estudo de caso é uma abordagem qualitativa que dá espaço para o aprofundamento do que são as nuances da CSS. Estudos de caso podem ser muito úteis para fazer a ponte entre culturas diferentes e formas de trabalhar – dando elementos para outros programas da mesma área temática ou do mesmo país – podendo gerar muito aprendizado entre diferentes políticas ou na cooperação entre

dois países. Ademais, a CSS demanda outros tipos de indicadores para aprofundar a análise estratégica. Seria necessário considerar outras dimensões, tais como: aprofundamento dos laços, apoio mútuo e convergência de posições.

## 2. Ampliação do modelo da matriz lógica linear e consideração de modelagens complexas

A matriz lógica, apesar de muito útil para sistematizar objetivos, atividades, resultados, indicadores e riscos, parte de um modelo linear de input e output. Um ambiente de CSS é muito mais dinâmico, há muitos fatores inesperados, resultados não previstos e atividades substituídas. Seria necessário numa avaliação da CSS mapear a dinâmica e as interdependências e identificar as interconexões forjadas na execução dos projetos. A realidade da CSS não consegue ser espelhada por uma matriz lógica convencional. As dimensões abaixo fazem parte de uma lógica de matriz e projeto convencional:

- **Eficiência:** relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993). Nesse caso, a análise do tempo necessário para execução das tarefas é uma variável a ser considerada. A eficiência pode ser medida calculando-se e comparando-se o custo unitário da produção de um bem ou serviço. Portanto, podemos considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade.
- **Eficácia:** grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o

estabelecido no planejamento das ações. É importante observar que a análise de eficácia deve considerar os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode levar a conclusões equivocadas a respeito da eficácia do programa ou da atividade sob exame. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia.

- **Efetividade:** alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993). Portanto, ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se, em alguns casos, de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (ISSAI 3000/1.5, 2004).

Para além dessas dimensões, seria necessário considerar os fatores não esperados, as parcerias e relações construídas, tendo em vista os constructos da complexidade propostos por Patton.

### 3. O papel da cultura na implementação de projetos

Existe uma grande diferença de cultura gerencial que pode ser vista dentro de uma mesma organização e ainda mais em países diversos. A própria cultura avaliativa europeia e americana são diferentes. A avaliação de impacto, por exemplo, possui uma matriz essencialmente norte-americana, pelo seu enfoque em modelagens econométricas afins com a tradição acadêmica quantitativa naquele país. Esta dimensão cultural revela muito sobre o que é importante em cada país. O peso está mais nas relações ou nas atividades realizadas? Conta mais o percentual de resultado identificado ou a construção de parcerias sólidas e de longo prazo para forjar projetos políticos de desenvolvimento comum? O que está se tornando cada vez mais

consensual, é a importância de considerar o que cada ator deseja na hora de conduzir uma avaliação e não apenas introduzir modelos pré-concebidos sem nenhuma reflexão feita.

#### **4. O impulso do Estado na avaliação**

No caso dos EUA, o Governo impulsionou o mercado avaliativo na década de 50, especialmente nos programas sociais e posteriormente na área educacional. Na Europa, a OCDE foi crucial para gerar consensos e uma arquitetura institucional que fomentasse e pensasse a avaliação da cooperação para o desenvolvimento. É necessário o aporte de instituições públicas para fomentar uma cultura avaliativa séria que possua centros de formação de comunidades de prática, especialmente na área da CSS, pois este conhecimento é ainda inexistente.

#### **5. Importância da ‘cooperação baseada em evidências’**

Muito se faz cooperação, mas com poucos resultados e evidências sobre o valor que possuem. Mostrar resultados será cada vez mais necessário numa era em que aumentam as pressões populares por prestação de contas públicas. Como países em desenvolvimento justificam os recursos destinados para cooperação? É necessário mostrar resultados que possam combinar recursos analíticos tradicionais com as características próprias da CSS.

#### **6. O papel das teorias por trás dos programas**

Muitos programas de CSS são fracos em teoria, possuem pouca consistência por trás da troca de experiência e por isso, mesmo quando avaliados, agregam pouco à literatura especializada. Uma visão clara de resultados a serem obtidos e da lógica por trás do programa (além da mera matriz de resultados) ajuda a gerar um diálogo mais consistente entre a teoria e a prática.

#### **7. Avaliação compartilhada e uso dos resultados**

Um dos itens que foi discutido neste trabalho foi a importância do usuário da avaliação. Afinal, para quem serve a avaliação sul-sul? Serve para prestação de contas numa cooperação triangular ou realmente serve para que os governos envolvidos reflitam sobre suas práticas e as aperfeiçoem? É preciso que em avaliações de CSS,

haja envolvimento de equipes avaliadoras dos dois países de modo a fornecer subsídios mais apropriados para cada contexto.

## **8. Foco de uma avaliação Sul-Sul e o *mix* de métodos**

O foco de uma avaliação de CSS vai depender do interesse dos atores envolvidos: o que querem avaliar? Resultado ou processo? Estratégia ou implementação? Apesar disso, um bom caminho pode ser a combinação de matrizes lineares com modelos complexos, de indicadores tradicionais de eficiência com indicadores voltados para CSS, de modo a dialogar com a experiência internacional, fazendo uso de diferentes metodologias de acordo com as demandas dos usuários da avaliação.

Os métodos tradicionalmente usados na avaliação de impacto são experimentais, quasi-experimentais ou testes aleatórios. São métodos aplicáveis em grandes programas como o Bolsa Família que envolvem muitos recursos e ainda assim, são polêmicos. Para programas de cooperação sul-sul, estes métodos parecem pouco adequados, pois enfatizam os impactos objetivos de performance, mas negligenciam dimensões caras à cooperação, como a política. Não se atentam para aspectos pouco tangíveis, mas essenciais das relações entre países e do processo de aprendizagem envolvido. Os métodos de testes aleatórios envolvem grupos de controle, os quais são problemáticos do ponto de vista ético. O governo brasileiro, em particular, é muito resistente em promover grupos de controle, ou seja, fazer experimentos sobre 'os pobres', fazendo com que certas famílias deixem de receber o benefício de forma proposital para que possam atestar o impacto do programa. Esta tradição e forma de pensar é norte-americana. Possui um viés cultural e de valores próprios de uma sociedade em particular. Trata-se de uma mentalidade. Mas, o que é impacto? Falar em impacto é gerar um juízo de valor.

Por outro lado, é preciso ter cuidado para que a avaliação não fique muito 'soft' e não goze de legitimidade ou alguma capacidade de generalização. É preciso combinar metodologias quantitativas e qualitativas que expressam valores mais alinhados com os objetivos da cooperação sul-sul.

Avaliação de cooperação sul-sul é muito mais do que avaliação de programas. Está relacionada à análise de políticas, de relações entre países, de estratégias de cooperação. Restringir a avaliação da CSS ao programa é reduzir o componente estratégico da cooperação e fazer da avaliação um instrumento gerencial, mas não chave, nem estratégico. Há que

avaliar eficiência do programa e da operação, mas sobretudo o impacto de ideias e relações que não podem ser capturados pela ortodoxia avaliativa que privilegia os métodos experimentais. A tradição europeia parece mais alinhada às necessidades do sul do que a abordagem americana tradicional. Foi em anos mais recentes que houve uma abertura na abordagem americana que privilegiou métodos mais participativos.

## **4.2. Metodologia**

Este capítulo avalia o programa de Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau a partir de uma perspectiva brasileira e discute algumas das dimensões discutidas levantadas nos capítulos anteriores. O que se propõe é ir além da avaliação dos resultados do programa e agregar um olhar mais estratégico à avaliação. Por isso, a análise terá dois eixos básicos descritos a seguir:

### **1) Avaliação tradicional:**

Nesta dimensão será feita análise da Relevância, Eficácia e Efetividade associada ao programa, conforme discussão teórica no capítulo anterior. Estas dimensões foram selecionadas por já fazerem parte da prática avaliativa de projetos de cooperação internacional e apontarem para os resultados objetivos do programa e a sua importância no contexto do desenvolvimento. A dimensão da eficiência foi retirada pela indisponibilidade de dados.

### **2) Avaliação Sul-Sul:**

Neste caso, será levado em consideração o contexto geopolítico do programa, sua macroestratégia e sua importância no contexto da CSS. Serão analisados elementos inesperados e emergentes (próprios de um contexto instável e complexo), os principais atores, parceiros e a qualidade das relações de colaboração que são centrais para a CSS. Serão consideradas também algumas das especificidades culturais emergentes e as lições aprendidas a partir da experiência.

Para a realização desta pesquisa, foi realizado um estudo documental e entrevistas com os principais atores envolvidos no programa do ponto de vista brasileiro. Houve tentativas de contato com os técnicos e autoridades guinenses e o envio de questionários relativos a esta pesquisa, mas sem resultado. Foi efetivado apenas um contato com a Embaixada de Guiné-

Bissau em Brasília. O contato com Guiné-Bissau se torna mais difícil pela falta de infraestrutura adequada de energia elétrica e telecomunicações no país. Por isso, o estudo se baseia na perspectiva brasileira da cooperação.

Convém, antes de mais nada, entender um pouco mais sobre a relação que vem sendo construída entre Brasil e Guiné-Bissau, passando pelo contexto da macro estratégia.

Tabela 1. Tabela de variáveis para análise do Programa de Cooperação Técnica em Registro Civil

Eixos	Dimensão	Variáveis	Perguntas
Parte I - Matriz Lógica	Eficiência	Execução dos recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os recursos foram integralmente executados?</li> </ul>
		Cronograma	<ul style="list-style-type: none"> <li>O cronograma elaborado foi executado conforme o previsto? O que ocasionou atrasos? O cronograma foi realista ou poderia ter-se feito mais com os recursos e tempo previstos?</li> </ul>
		Economicidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>O orçamento executado (preços pagos a insumos adquiridos) estava de acordo com o melhor preço disponível no mercado? Se não, por quê?</li> </ul>
Repartição de custos		<ul style="list-style-type: none"> <li>Os custos poderiam ter sido partilhados de outra maneira entre os parceiros?</li> </ul>	
Realização de atividades		<ul style="list-style-type: none"> <li>Todas as viagens realizadas no âmbito do projeto foram necessárias e contribuíram para o atingimento dos objetivos do projeto?</li> </ul>	
Relatórios de atividades		<ul style="list-style-type: none"> <li>Foram feitos relatórios de cada missão realizada?</li> </ul>	
Disponibilidade orçamentária		<ul style="list-style-type: none"> <li>Houve algum contingenciamento ou problema de gestão que atrapalhou a execução de recursos?</li> </ul>	
Pessoal		<ul style="list-style-type: none"> <li>Os recursos utilizados foram suficientes para atender os objetivos do projeto no nível esperado?</li> <li>A quantidade e perfil dos profissionais envolvidos foi suficiente para atender os objetivos do projeto?</li> </ul>	
Sistema de gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qual o sistema de gestão utilizado para acompanhar a execução do projeto (citar vantagens e desvantagens na gestão de projetos semelhantes)?</li> </ul>		
	Eficácia	Cumprimento de metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>As metas propostas foram alcançadas?</li> </ul>
		Esforço de Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Como foi feito o monitoramento da execução do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento (de que maneira?)</li> <li>Quais instrumentos foram utilizados para o Monitoramento?</li> </ul>
	Efetividade	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>A capacidade institucional do Ministério da Justiça da Guiné Bissau na execução da política nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau foi fortalecida? (quantidade de pessoas mobilizada, incremento de recursos, envolvimento da liderança do órgão, continuidade dos esforços da cooperação, mudanças legislativas)</li> <li>Houve incremento da quantidade de registros realizados em função do projeto?</li> </ul>
		Fatores críticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quais foram os fatores críticos (facilitadores e desafios) para o alcance das metas do projeto?</li> </ul>
		Contribuição do governo brasileiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qual foi a principal contribuição do governo brasileiro?</li> </ul>

Parte II – Cooperação Sul-Sul	Estratégia e Complexidade	Implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual era a estratégica planejada e o que foi implementado e não foi?</li> <li>• Que fatores contribuíram para sua realização?</li> <li>• Que elementos da estratégia planejada foram deixados de lado? Por quê? Qual estratégia emergiu?</li> <li>• O que foi aprendido (ao longo de algum período de tempo) sobre as relações entre as estratégias buscadas, implementadas, abandonadas, emergentes e realizadas?</li> <li>• Quais foram os resultados não intencionais?</li> <li>• O que Guiné Bissau e Brasil geraram de novo (em termos de práticas de políticas públicas <i>latu senso</i>) depois do projeto?</li> </ul>
		Fatores de sucesso	
		Estratégia emergente	
		Lições aprendidas	
	Resultados não-intencionais		
	Inovações		
	Qualidade das Relações	Principais atores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quem são os maiores atores estratégicos?</li> <li>• Como se dá as relações: ‘networking’ (compartilhamento de informação e ideias), cooperação (ajudando membros distintos a atingir seus objetivos individuais e separados), coordenação (trabalhando separadamente para objetivos partilhados), colaboração (trabalhando juntos para um objetivo comum, mas mantendo recursos e responsabilidades separadas) a parceria (objetivos partilhados, decisões comuns, recursos comuns dentro de uma única entidade).</li> <li>• Qual a qualidade das interações?</li> <li>• Qual a qualidade da participação?</li> </ul>
Profundidade das relações			
Cultura	Qualidade das relações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que elementos da cultura foram determinantes na mudança e adaptação do programa?</li> </ul>	
	Qualidade da participação		
Princípios de Cooperação Sul-Sul (CSS)	Adaptações culturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi imposta a Guiné-Bissau ou ao Brasil qualquer condição para que o projeto como um todo ou ações pontuais dentro do projeto fossem realizadas?</li> <li>• Os técnicos brasileiros foram impositivos em suas colocações ou opinaram de forma veemente sobre qualquer outra área de política pública em Guiné-Bissau?</li> <li>• Como foi a relação que tanto técnicos brasileiros como guinenses tiveram com outros setores do governo?</li> <li>• Quais foram os ganhos não esperados do projeto?</li> <li>• O que o Brasil ganhou com o projeto? Este ganho já era esperado?</li> <li>• Quais as principais lições aprendidas deste projeto que podem ser levadas a outras iniciativas para que haja maiores benefícios mútuos neste tipo de iniciativa?</li> </ul>	
	Não-condicionalidade		
	Não interferência em assuntos domésticos		
Benefício mútuo			

### 4.3. Introduzindo o contexto: A Relação entre Brasil e Guiné-Bissau

Para se falar sobre Brasil e Guiné-Bissau, faz-se necessário mencionar a intensificação das relações entre o Brasil e o continente Africano. Hoje, o Brasil possui 37 embaixadas na África e relações com os 53 países da Região. Entre 2002 e 2012, houve um aumento do intercâmbio comercial de 416% entre o Brasil e parceiros africanos. Os investimentos são principalmente em construção e mineração e o Itamaraty percebe a necessidade de diversificar as pautas comerciais e os investimentos e estruturar mecanismos de incentivo que permitam que mais empresas brasileiras exportem para a África.

Do ponto de vista da cooperação técnica, estima-se que hoje o Governo brasileiro possua cerca de 34 projetos de cooperação técnica bilateral ou trilateral com 17 países da África Subsaariana na área de agricultura. Nos países produtores de algodão, o foco é no pequeno agricultor (agricultura familiar), na promoção de segurança alimentar. Outra área forte na cooperação técnica com o continente é a saúde, onde o Brasil possui ampla experiência em ações de combate ao HIV/AIDS e à anemia falciforme. O Brasil e União Africana assinaram, em 2007, um Acordo-Quadro de Cooperação Técnica. Há ainda um projeto relevante e inovador que é a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção, no Ceará.

De acordo com declarações feitas em entrevista com diplomata brasileiro, a intensidade das relações entre Brasil e Guiné-Bissau (em épocas de governos mais legítimos) se justifica por vários motivos: Guiné-Bissau é um país da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, o que gera um alinhamento natural. Além disso, em Guiné-Bissau, por possuir um Estado fraco, o Brasil tem a oportunidade de aumentar o seu nível de *'leverage'*, ajudando efetivamente na construção do país. Existe uma lógica de levar as políticas públicas brasileiras de sucesso e mostrar o país como um colaborador efetivo na promoção da segurança global. Isso aumenta a influência do país e contribui à aspiração de assumir um papel de mais de protagonismo, como por exemplo, no Conselho de Segurança. A relação com Guiné-Bissau, neste processo de *'state building'* é semelhante à influência e papel brasileiros no Haiti e Timor Leste – países frágeis que recebem considerável aporte brasileiro para a promoção da segurança e desenvolvimento.

Depois de muitos anos à frente do governo, os militares idosos não possuem apoio do Estado para a sobrevivência, por meio de um sistema de aposentadoria efetivo. Em um país pobre como é Guiné-Bissau, o tráfico se torna uma opção rentável e atraente.

Do ponto de vista dos países de língua portuguesa, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) trabalha com concertação político-diplomática<sup>6</sup>, com a difusão da língua portuguesa e cooperação, mas sofre de problemas em termos de resultado e impacto (como é comum nas agendas de cooperação, frequentemente ambiciosas, mas com pouca capacidade de 'entrega'). As relações históricas e a proximidade cultural em função da língua tornam estes países muito receptivos à cooperação brasileira. No entanto, trata-se de governos com baixa capacidade de operação, o que torna os projetos de difícil implementação.

Os projetos com os países africanos de língua Portuguesa revelam uma grande diversidade que passa principalmente pelas áreas de educação, saúde e agricultura. Na maior parte destes projetos, os protagonistas são técnicos do governo brasileiro que oferecem treinamento e promovem a troca de conhecimento em áreas técnicas específicas.

No âmbito da CPLP, encontramos Guiné-Bissau. As relações entre os dois países são muito próximas. Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, dentro da categoria de 'Least Developed Country' das Nações Unidas que identificam neste grupo dos países mais pobres que possuem impedimentos estruturais para o seu desenvolvimento. A capital de Guiné-Bissau, Bissau praticamente não possui luz elétrica, pois a infra-estrutura é antiga e muito precária. O país é essencialmente rural e de economia agrária. A maior fonte de renda do país é a castanha de caju que vinha recebendo o apoio da Embrapa para ampliar seu potencial de exploração como produto (com o aproveitamento do pedúnculo).

Guiné-Bissau era um ponto estratégico para Portugal, especialmente no comércio escravagista. Foi colônia de Portugal até 1974 com uma liberdade orquestrada em Cabo Verde (considerado país irmão) e também na Libéria, com quem o país possui fortes relações políticas. O país constituía a colônia da Guiné Portuguesa. Santos (2012) menciona que o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Guiné-Bissau e o primeiro a estabelecer relações diplomáticas com Angola. Amílcar Cabral é a figura central da independência guinense, fundador do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) em 1956 e fomentador da guerrilha contra Portugal. Amílcar Cabral foi assassinado em Conacri (capital da República da Guiné, país vizinho a Guiné-Bissau) e foi substituído pelo seu irmão Luis de Almeida Cabral. Em 1974, acontece a Revolução dos Cravos em Portugal que depõe o regime militar e gera uma oportunidade política de independência de suas colônias. Guiné-Bissau se torna assim, uma pioneira do movimento de independência.

---

<sup>6</sup> Os dados desta seção sobre relações entre Brasil e Guiné-Bissau foram extraídos essencialmente das entrevistas.

Guiné-Bissau é um país marcado por uma profunda instabilidade política, em que o assassinato de presidentes e os golpes militares são comuns. Na história de Guiné, o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) sob orientação marxista fica 20 anos no poder. O primeiro presidente foi deposto em 1980 por um golpe militar liderado por João Bernardo 'Nino' Vieira. Neste contexto, Cabo Verde se afastou do novo regime e as relações só foram reatadas em 1982. Até 1984, o país foi controlado por um conselho revolucionário. Houve uma transição democrática em 1990 e o PAIGC deixou de ser o único partido do país. Em 1994, houve eleições multipartidárias, onde o PAIGC ganhou mais uma vez e João Bernardo Vieira, que já havia liderado um golpe, foi eleito. Em 1998, acontece uma insurreição militar que leva à deposição do presidente Vieira e uma guerra civil no país que se encerra apenas em 1999 quando Ansumane Mané assume a presidência provisória e convoca eleições gerais. Em 2000, Kumba Yalá do Partido da Renovação Social é eleito. O presidente interino Mané é morto em 2000 por tropas oficiais em uma tentativa fracassada de golpe. Em 2003, acontece um novo golpe liderado pelo General Veríssimo Correia Seabra, onde Kumba é preso pelos militares. Henrique Rosa assume como presidente provisório e em 2004, o PAIGC vence as eleições na Assembléia Nacional e Carlos Gomes Junior é indicado como primeiro-ministro. Em 2005, o antigo líder João Bernardo Vieira volta à presidência, mas é assassinado em 2009 e Malam Bacai Sanhá ganha as eleições presidenciais no mesmo ano. Em 2012, Sanhá morre na França por causas desconhecidas (provavelmente de diabetes). Raimundo Pereira assume interinamente a presidência quando Sanhá se ausenta para tratar da saúde. Em 12 de abril de 2012, os militares dão um nove golpe de Estado e prendem o primeiro-ministro e presidente do país. Rui Duarte Barbosa assume interinamente um governo de transição e se espera que ocorram eleições presidenciais em meados de 2014.

Em função do último golpe militar guinense, o Brasil não reconhece a legitimidade do governo atual, assim como muitos países da comunidade internacional que cortaram os seus fluxos de recursos. Todos os projetos de cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau receberam orientação do Ministério das Relações Exteriores para serem suspensos.

Guiné-Bissau, como pode ser visto, pela breve narrativa de sua história recente é um país muito instável, o que impacta qualquer iniciativa de cooperação ou desenvolvimento de relações bilaterais.

Do ponto de vista econômico, Guiné-Bissau é pouco atrativo e o próprio comércio entre Brasil e Guiné vem caindo. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o intercâmbio comercial em 2008 era de US\$ 8,42 milhões, enquanto

em 2012, foi de apenas US\$ 7,71 milhões. O fluxo do comércio diminuiu consideravelmente em 2012 (63%), no contexto do golpe, em relação ao ano anterior. A pauta de comércio é bastante primária. O Brasil exporta açúcar e importa majoritariamente óleos essenciais.

Atualmente, o que torna o país alvo dos interesses internacionais está além do simples comércio. Guiné-Bissau é rota do tráfico global de entorpecentes. De acordo com o último relatório da UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre a Droga e Crime, 2012), há um grande fluxo de drogas que saem da Venezuela, Colômbia e Bolívia, passam pelo Brasil (especialmente por São Paulo e é intermediada por grupos de nigerianos) e vai para a Guiné-Bissau. De lá, é distribuída para a própria África e para a Europa. Muitos, inclusive, reconhecem o sucesso desta rota do tráfico em função do apoio público ao comércio. Guiné-Bissau tem sido considerada próxima de algo como um 'Narco-Estado', onde o próprio governo apoia as atividades ilícitas. Em abril de 2013, o ex-chefe da Marinha da Guiné-Bissau, José Américo Bubo Na Tchuto foi preso nos EUA, acusado de conspirar para traficar droga. O governo americano gravou conversas onde o ex-chefe da Marinha alegava a facilidade em receber a cocaína em Guiné-Bissau pelo fato de o governo estar debilitado.

O Brasil reconhecidamente alia na sua proposta de atuação, segurança e desenvolvimento, primando por uma política não-intervencionista e propondo ações de mais longo prazo para a promoção de instituições mais fortes no país parceiro. Todo este cenário faz da cooperação brasileira em Guiné-Bissau, uma cooperação estratégica e relevante, para além de imediatos interesses econômicos.

O Brasil preside a Configuração Específica de Guiné Bissau da Comissão de Consolidação da Paz (CCP) das Nações Unidas desde dezembro de 2007 até o momento presente (Agosto 2014). Construiu ainda o Centro de formação para as forças de segurança da Guiné-Bissau, para ajudar a formar policiais civis. O acordo para o Centro foi assinado em dezembro de 2009 e ele seria inaugurado em 2012, mas foi suspenso em função do golpe. Antes do Golpe, havia em andamento diversos projetos de cooperação com Guiné-Bissau, em áreas tão diversas como agricultura e estruturação do poder legislativo.

Em 2005, a Assembleia Geral das Nações Unidas e o Conselho de Segurança estabeleceram a Comissão de Construção da Paz, delegando a ela o papel de reunir todos os atores relevantes para orientar e propor estratégias para construção de paz em cenários de pós-conflito, focar na reconstrução de esforços de construção institucional necessários para recuperação do conflito e apoiar estratégias integradas de forma a promover desenvolvimento sustentável e dar recomendações e informação para melhorar a coordenação de todos os atores

relevantes fora e dentro da ONU para desenvolver melhores práticas para assegurar financiamento previsível para atividades iniciais de recuperação, além de estender o período de atenção dada à comunidade internacional para a recuperação pós-conflito. Em dezembro de 2013, o Conselho de Segurança clamou pelo retorno da ordem constitucional em Guiné-Bissau no contexto do adiamento das eleições presidenciais para 2014, que deveriam ter acontecido em 2013 e alertou que iria considerar medidas como sanções a quem atrapalhasse os esforços eleitorais no país. O Conselho também manifestou preocupação pelos casos de violações e abusos de direitos humanos e restrições de liberdade gerados por elementos armados do Estado e fora dele. O Conselho de Segurança também demonstrou preocupação quanto à cultura de impunidade e falta de transparência no país e o contínuo tráfico de drogas no país e nos países fronteiriços.

O Brasil também apoiou Guiné no recenseamento eleitoral pós-golpe, com vistas à promoção de novas eleições. A UNIOGBIS foi estabelecida pelo Conselho de Segurança em 2009 pelo período de um ano, mas este foi estendido e continua em operação. Seu objetivo é apoiar o país na sua recuperação institucional, na sua segurança e estabilidade política. A ONU se envolve na construção da paz em Guiné-Bissau desde 1999, depois da guerra civil entre o governo do presidente João Bernardo Vieira e uma junta militar. Desde 1998, Guiné-Bissau teve 10 primeiro-ministros e três presidentes eleitos e nenhum deles completou seu mandato. Um acordo forjado com o apoio da ECOWAS (Comunidade Econômica das Nações do Oeste Africano) gerou o governo provisório que se comprometeu a realizar eleições após o golpe de 2012.

A falta de ordem democrática em Guiné-Bissau é prejudicial para o desenvolvimento do país, pois limita o comércio e a ajuda externa, favorece apenas o tráfico de entorpecentes e a elite do crime organizado que se beneficia dele. A CPLP não reconhece o atual governo guinense, assim como também a União Européia que impôs sanções a alguns militares após o golpe. A União Africana suspendeu Guiné-Bissau e o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Mundial paralizaram suas operações no país. Apenas em fevereiro de 2014, o Banco Mundial retomou suas operações no país. O Conselho de Segurança instituiu proibições de viagem contra 11 oficiais militares envolvidos no golpe, incluindo o Chefe de Pessoal das Forças Armadas.

A CPLP, em uma declaração logo após o golpe, condenou com veemência, todas as ações de subversão ocorridas na Guiné-Bissau, exigindo a imediata reposição da ordem constitucional, da legalidade democrática e a conclusão do processo e afirmou que as únicas

autoridades reconhecidas pela CPLP na Guiné-Bissau são as que resultam do exercício do voto popular, da legalidade institucional e dos imperativos da Constituição. Afirmou ainda manter uma estreita articulação com os Estados da Sub-Região da África Ocidental e com os seus parceiros regionais e internacionais, nomeadamente a Organização das Nações Unidas, União Africana, CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental) e União Europeia, com vistas ao estabelecimento de uma parceria efetiva que pudesse contribuir para a pacificação e a estabilização duradoura de Guiné-Bissau. Tocou ainda na necessidade de concretizar a reforma do setor de defesa e segurança do país. Cabe destacar que há divergências significativas dentro da CPLP, pois o golpe de Guiné-Bissau foi apoiado por Angola e há disputas entre Brasil e Portugal dentro do grupo.

Para contextualizar o desenvolvimento de Guiné-Bissau e sua relação com o Brasil, é preciso destacar os problemas que o primeiro possui com o tráfico internacional de entorpecentes. De acordo com o Relatório da UNODC (2012), a concorrência pelos lucros da cocaína aumentou os interesses em jogo e as tensões entre grupos rivais em Guiné-Bissau. Em 2008, quando o Presidente guinense Lansana Conté morreu, foi revelado que membros da sua família imediata e das unidades de elite militar estavam envolvidos no tráfico de droga, usando inclusive os passaportes e as malas diplomáticas para transportar cocaína. O relatório diz ainda que no passado, existiam os seguintes centros na África Ocidental para a recepção e redistribuição dos envios de cocaína: o centro norte, com difusão a partir da Guiné-Bissau, Guiné, Gâmbia e Senegal. De acordo com a UNODC, a quantidade de cocaína traficada através do Brasil aumentou consideravelmente nos últimos anos, como refletem os dados estatísticos crescentes sobre as apreensões. São Paulo alberga uma grande comunidade nigeriana e este grupo tem assumido o controle das exportações de cocaína do Brasil, deixando o mercado interno para os grupos organizados locais. Ainda de acordo com a UNODC, Guiné-Bissau tem sido gravemente afetada pelo tráfico da cocaína. Soldados e políticos têm recebido receitas do tráfico e jornalistas, policiais, juízes, oficiais militares e mesmo altos dirigentes políticos foram raptados, assassinados ou intimidados ao se aventurarem a desafiar os traficantes. Eles mencionam que entre as vítimas mortais dos conflitos relacionados com a droga estão o então Presidente Vieira, o General Tagme Na Wai, o General Ansumane Mané, o General Veríssimo Correia Seabra, o Comodoro Lamine Sanhá, o deputado Hélder Proença, o Governador Baciro Dabó e o Coronel Samba Djaló. Reportam que numa declaração perante o Conselho de Segurança, em abril de 2012, o Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Internacional da Guiné-Bissau, Mamadú Saliu Djaló

Pires, responsabilizou directamente o Chefe de Estado Maior das Forças Armadas, o Tenente Coronel Antonio Indjai, por debilitar o processo de reformas. Relatou um país onde os suspeitos de tráfico de droga foram libertados pelo exército, onde vôos com droga aterram em estradas públicas com a proteção do exército, e onde os soldados batem e humilham a polícia publicamente. A UNODC descreve ainda a vulnerabilidade e instabilidade de toda a região da África Ocidental relatando que o tráfico de cocaína alimentou a instabilidade na Guiné-Bissau; o tráfico de armas de fogo abasteceu a rebelião no norte do Mali e a pirataria marítima ameaça corroer o comércio no Golfo da Guiné.

O embaixador do Brasil em Guiné-Bissau, Jorge Geraldo Kadri à época do golpe (2012) relatou tentativa de uso do Centro de Formação das Forças de Segurança de Guiné-Bissau pelos rebeldes. Os projetos em execução em Guiné-Bissau à época do Golpe eram:

Tabela 2. Portfólio de projetos de cooperação técnica entre Brasil e Guiné-Bissau antes do Golpe de 2012

<b>Tema</b>	<b>Projeto</b>	<b>Órgão Executor</b>
Formação Profissional	Centro de Formação Profissional Brasil Guiné-Bissau	Senai
Direitos Humanos	Formação e monitoramento do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
Educação Profissional	Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (MEC)
Saúde	Apoio ao Programa de Prevenção e Controle de Malária	Secretaria de Vigilância Sanitária (Ministério da Saúde)
Informática	Apoio à inclusão digital	Serpro
Fortalecimento Legislativo	Fortalecimento da Assembleia Nacional Popular Bissau-Guineense	Senado Federal
Educação	Apoio à reestruturação dos cursos de educação profissional em contabilidade e administração do Centro de Formação Administrativa da Guiné-Bissau	Ministério da Educação
Defesa	Capacitação de militares nas Forças Armadas do Brasil	Ministério da Defesa
Agricultura	Transferência de tecnologia para implantação da Unidade de Processamento do Pendúculo do Caju	Embrapa
Saúde	Apoio na área de diagnóstico laboratorial do HIV e de outras doenças infecciosas	Ministério da Saúde
Direitos Humanos	Educação em direitos humanos	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
Defesa	Missão técnico-militar para levantamento das necessidades de implantação e	Ministério da Defesa

	implementação do Centro de Formação de Praças	
Defesa	Centro de Formação das Forças de Segurança	Departamento de Polícia Federal
Educação	Projeto Jovens Lideranças, para a multiplicação das boas práticas socioeducativas	Instituto Elos, Fundação Gol de Letra, Ministério da Educação
Saúde	Fortalecimento e capacitação técnica das instituições de saúde para atendimento às mulheres e adolescentes vítimas de violência	Ministério da Saúde
Trabalho Infantil	Combate ao trabalho infantil	Ministérios do Trabalho, da Saúde e do Desenvolvimento Social
Gestão Pública	Fortalecimento da gestão pública de Angola e da Guiné-Bissau	Fundação João Pinheiro

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação.

Técnicos da SDH (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência) mencionaram a deferência que as pessoas fazem ao Brasil em Guiné-Bissau, pois o mesmo não acontece em outros países. Em outros países, o Brasil é mais um cooperante. As sessões de cinema organizadas na Embaixada Brasileira em Guiné-Bissau pela SDH à época da cooperação ficaram lotadas, o que ilustra o prestígio do país na cidade e país. A Embaixada brasileira fica bem localizada e possui um centro, inclusive com aulas de português brasileiro para os guinenses.

De acordo com a ABC, todos os projetos de cooperação estão parados, muitos projetos foram assinados e não foram continuados (em março de 2014). Apenas duas iniciativas estão em andamento: o centro do SENAI e o Centro de Formação das Forças de Segurança em parceria com o UNODC. A orientação de parar veio da CPLP. A expectativa é que as ações continuem no segundo semestre de 2014. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação, os investimentos em Guiné-Bissau sempre foram consideráveis, como o projeto do SENAI em 2008, mas nunca foi dado ímpeto total por causa dos golpes políticos. A cada golpe, é necessário renovar todos os esforços. A avaliação da ABC é que o objetivo principal que é transferir tecnologia não acontece por causa desta instabilidade permanente no país. O projeto do SENAI tem sido mantido por causa da população. Para a ABC, a prioridade dada à Guiné-Bissau se justifica por este ser um país de língua portuguesa, no rol de países africanos e de baixo desenvolvimento.

Existe a proposta de o Brasil ajudar nas Forças Armadas com oficiais recrutados em Guiné-Bissau. O projeto está no papel, mas parado no momento. Como segurança é uma área

sensível, há bastante cooperação em defesa, de capacitação dos militares. Um outro projeto significativo do portfólio do governo brasileiro, de acordo com o relato da ABC é o projeto envolvendo a Embrapa, o Ministério da Educação e o Instituto Tecnológico para aproveitamento do pedúnculo do Caju. O Centro de Formação do SENAI constitui o projeto mais caro.

Em relação à Guiné-Bissau e de maneira geral, não há um mecanismo de filtragem da demanda recebida pelo governo brasileiro, ou seja, as demandas por cooperação técnica não são hierarquizada ou organizadas de acordo com as política externa do país, apenas informalmente. A ABC alega ser difícil esta filtragem, pois a demanda vem do próprio país. A seleção acaba acontecendo em termos da experiência brasileira. Na área de governança havia um projeto do Parlamento nacional com o Tribunal Superior Eleitoral e com o Senado para fortalecer as participações democráticas, mas não houve continuidade. Apesar disso, o *website* do parlamento guinense ainda funciona no Brasil.

A área política do Itamaraty é informada sobre os projetos de cooperação, mas não há encontros ou oficinas para discutir relações estratégicas entre a área política e a de cooperação técnica, apesar de uma preocupação dos dirigentes em saber o que está acontecendo no país. Espera-se que o 'Livro Branco da Política Externa' brasileira em gestação deixe as diretrizes estratégicas do país mais claras.

De acordo com um dos técnicos da SDH, há divergências sobre o diálogo entre a parte política e a cooperação dentro do Ministério das Relações Exteriores. São lógicas diferentes, ainda mais se se compara com a lógica das pastas finalísticas que tende a ser mais técnica. Se fosse possível, a SDH teria continuado uma segunda fase com Guiné-Bissau mesmo com o golpe, especialmente ao se considerar a lógica de Direitos Humanos, em que um golpe deixaria o país ainda mais fragilizado. A ABC é vista por outros atores menos (como a Secretaria de Direitos Humanos) como uma instituição que busca cumprir os trabalhos mais do ponto de vista operacional e menos do ponto de vista estratégico com foco em impacto.

Os desafios da cooperação com Guiné sempre passam pela questão institucional que é fraca e a instabilidade política. Enquanto com o Timor Leste, há projetos como o do SENAI que já estão sendo transferidos, Guiné, por exemplo, não tem condições de sustentar o centro de formação no país. Em Cabo Verde, onde o governo é mais forte, a cooperação tende a ser mais fluida. No âmbito das entrevistas realizadas nesta pesquisa, o Haiti foi comparado com Guiné, pois são feitos grandes investimentos e há um baixo retorno. Apesar disso, Guiné-Bissau, por todos os motivos mencionados, é de grande importância para o governo brasileiro,

o que ressalta a lógica política da Cooperação Sul-Sul. Para pensar a cooperação técnica brasileira, é necessário levar em consideração esta dimensão macro-estratégica, fazendo uma ponte mais clara entre o técnico e o político, de modo a agregar mais valor para todos os envolvidos na cooperação. A seguir, o programa de Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné Bissau começa a ser desvelado nos seus detalhes.

#### **4.4. Aprofundando o contexto: Gênese e descrição do programa de Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau da Secretaria de Direitos Humanos**

Para avaliar um programa, é necessário entender a sua origem e a sua forma. Santos (2012) afirma que no caso de Guiné-Bissau, a experiência brasileira foi elogiada por organismos internacionais e incluída como referência no relatório de boas práticas de registro civil de nascimento publicado pelo Unicef. O reconhecimento internacional teria sido um dos fatores motivadores do Governo da Guiné Bissau em solicitar a cooperação brasileira nesta temática. O Unicef foi protagonista neste processo. Este é o primeiro ponto a se considerar. Existe de fato, uma grande influência dos organismos internacionais em gerar 'show cases' e causar um efeito multiplicador da CSS por meio da escolha e promoção de boas práticas globais. Neste caso específico, a partir do apoio do Unicef, o Ministro da Justiça da Guiné-Bissau se dirigiu à Secretaria de Direitos Humanos e solicitou o apoio.

O Governo Brasileiro por meio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República elaborou uma estratégia para enfrentamento do sub-registro e a lançou em outubro de 2005 dentro do programa social do Governo Lula. A Mobilização Nacional para o Registro Civil de Nascimento foi alicerçada em um esforço de articulação nacional e o Plano Nacional para o RCN foi lançado em 2004. A Mobilização Nacional ajudou a decrescer 8,2 pontos percentuais nas taxas de sub-registro, entre 2003 e 2006 no país.

O Governo Brasileiro relata que em dezembro de 2007 teve início uma nova e decisiva etapa da Mobilização Nacional, quando o Presidente da República lançou o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, por meio do Decreto nº 6.289/2007. Foram convocados para aderir ao compromisso nacional e desencadear uma ação integrada os três níveis administrativos do Estado, os diversos poderes da República e as entidades não governamentais. As ações foram organizadas em três eixos, com o desenvolvimento concomitante de ações emergenciais e de longo prazo (de acordo com os técnicos entrevistados):

- 1) Mobilização Nacional para o Registro de Nascimento e de Orientação para a Documentação Básica, com realização de campanhas, ações intensivas locais de promoção do registro civil aos públicos prioritários, e capacitação de gestores públicos para atuarem como agentes de mobilização, observando as realidades específicas dos não documentados;
- 2) Ampliação da Rede de serviços de registro civil e de documentação básica, com a expansão dos cartórios de RCN, serviços de registro civil itinerantes, serviços de registro civil nas maternidades, mil novos pontos emissores de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, 30 novas unidades avançadas do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, novos pontos de emissão do número de CPF junto à carteira de trabalho; e
- 3) Condições Estruturantes, que visaram aperfeiçoar o Sistema Brasileiro de Registro Civil de Nascimento e criar o Banco de Dados Nacional de Referência, garantindo capilaridade, mobilidade, informatização, uniformidade, padronização e segurança ao sistema. Ademais, buscou-se universalizar o acesso gratuito ao registro civil e ampliar o acesso gratuito ao CPF e RG, para alguns públicos que já haviam comprovado a pobreza no Cadastro Único da Assistência Social.

A partir da solicitação de Guiné-Bissau, uma equipe da Secretaria visitou a Guiné Bissau em outubro de 2008 para apresentar ao Ministério de Justiça desse país a política de universalização do registro civil e documentação básica que vinha sendo adotada no Brasil. A visita também teve como objetivo, conhecer a situação do registro civil no país e os desafios a serem enfrentados.

Os desafios para erradicar o sub-registro na Guiné Bissau, guardadas as devidas proporções, são similares aos enfrentados pelo governo brasileiro. O projeto de cooperação desenhado previu desenvolver o Programa Nacional para a Universalização do Registro Civil de Nascimento e diminuir o sub-registro no país. O objetivo maior de desenvolvimento foi fortalecer a capacidade institucional do Ministério da Justiça da Guiné Bissau na execução da política nacional para a universalização do registro civil de nascimento. Calcula-se no Ministério da Justiça de Guiné-Bissau que mais de 60 por cento de cidadãos da Guiné-Bissau não têm registro civil e apenas 320 mil têm Bilhete de Identidade. Apenas 39% das crianças na Guiné Bissau são registradas, sendo que destas, 53% vivem na zona urbana e 33% na área rural do país. Guiné Bissau é um dos menores países da África, com 36.125 km<sup>2</sup> de superfície

e uma população de 1.416.027 habitantes. A agricultura de subsistência é predominante, mercados e postos de saúde não são facilmente acessíveis, a rede de estradas é limitada e a eletricidade, que existe só nas cidades, é escassa. Estes dados mostram a fragilidade do desenvolvimento guinense nos moldes dos indicadores tradicionais.

As atividades do projeto envolveram troca de técnicos brasileiros e guinenses num modelo clássico de cooperação técnica. O projeto foi desenvolvido num período de 18 meses entre 2010 e 2012.

De acordo com uma das principais técnicas envolvidas no projeto, por trás do programa, havia a lógica maior da inclusão de uma população excluída documentalmente. O programa brasileiro começou com o nome Movimento Nacional de Mobilização pelo Registro Civil de Nascimento – ou seja, o programa nasceu com características de movimento. A visão era de que documentação ajudava a incluir as pessoas e torná-las sujeitos de direitos.

Um dos pressupostos do programa foi a participação e um foco forte na promoção de Direitos, sua exigibilidade e exercício. Neste sentido, a SDH mobilizou os órgãos que trabalham com esta abordagem de defesa e promoção. De acordo com a SDH, no enfoque de Direitos Humanos, está a sua indivisibilidade. É possível ser eficiente e não garantir direitos e o esforço foi o de garantir direitos. O programa nasce em 2003, mas até 2007, as iniciativas não estavam referendadas numa base legal. Havia um comitê gestor na primeira fase, mas não era garantido num decreto, ficava de acordo com cada mobilizador. Depois, se fundamentou como prioridade de governo e nasceu como uma necessidade quando se instalou o Fome Zero.

O programa foi construído com um grande número de parceiros e o envolvimento de uma rede, em uma ação de articulação. São 62 organizações da sociedade civil no Comitê Gestor. Em dezembro de 2002, havia 1 milhão de crianças sem registro no país. Hoje cerca de 6,7% das crianças nascidas vivas não são registradas, o que se considera com o limiar da erradicação (IBGE, 2012).

A partir do relato da técnica do projeto que se envolveu diretamente na assistência técnica e na gestão do programa brasileiro, pode se identificar três componentes que foram centrais na experiência brasileira e que tem permeado a lógica da política pública no país e que ajudam a entender um pouco qual a lógica por trás do programa que foi levado à Guiné-Bissau.

- **Prioridade política:** o programa brasileiro se inseriu dentro do Fome Zero, amplo guarda-chuva da plataforma social do governo. A identificação das pessoas tornou-se

um componente estratégico em relação às populações mais vulneráveis que precisam ser identificadas para poderem ser atendidas pelas demais políticas do governo. O programa ganhou assim, prioridade e visibilidade política.

- **Abordagem baseada em direitos:** a abordagem de direitos pressupõe um Estado forte que possa ter um marco legal atualizado e relevante e capacidade para não apenas dar visibilidade para o problema, mas para promover ativamente direitos por meio da prestação de serviços públicos. Esta não é a realidade num país como Guiné-Bissau. Como foi dito por um diplomata ao longo desta pesquisa, o Estado Guinense tem 37 anos, por isso a cooperação tem muita característica de *'state building'*. Guiné-Bissau era um entreposto português para o comércio de escravos. No caso brasileiro, a coroa veio para o Brasil e trouxe consigo muitas das suas instituições para fazer do Brasil a capital do império quando na época da fuga das guerras napoleônicas na Europa (1808). Considerando esta data, as instituições públicas brasileiras possuem um histórico bem mais longo.
- **Componente participativo e mobilizador:** no programa brasileiro, houve uma ampla mobilização da sociedade civil e de instituições públicas. Isso exige uma sociedade civil mobilizada e atuante. Além disso, exige uma cultura política de diálogo que é algo que permeia todas as instituições públicas de um país.
- **Articulação inter e intra-governamental:** diferentes esferas de governo e instituições públicas foram mobilizadas em comitês gestores em todo o Brasil. Este processo de diálogo exige uma *'animação'* constante, se não ela se desfaz. Esta mobilização está inclusive sendo amadurecida e repensada nesta fase atual da experiência brasileira.

Estas são algumas das características que permeiam a lógica da experiência brasileira de RCN. Os desafios da cooperação e troca de conhecimento são complexos. Há que se considerar as dinâmicas de desenvolvimento estruturais, com implicações históricas e globais. Se o Brasil quer se tornar um ator mais relevante na colaboração do desenvolvimento internacional, precisará desenvolver uma reflexão permanente não só sobre o seu próprio desenvolvimento, mas também sobre os países que apoia. É quase uma ingenuidade exercer a boa vontade cooperativa sem levar em considerações a dimensão desses impedimentos estruturais. É evidente que as dificuldades não podem ser um motivo para que não se coopere, mas tudo isso precisa ser levado em consideração no desenho do projeto para pensar em metas

factíveis, intervenções mais sustentáveis e a construção de uma rede de apoio que faça com que projetos e iniciativas sobrevivam ao impulso inicial. Não é suficiente compartilhar a experiência brasileira, é importante identificar os seus fatores de sucesso enraizados na cultura política e conhecer cada vez mais a cultura política e realidade do país parceiro para que as iniciativas consigam ir além de uma mera troca de informação e realmente ganhar peso e corpo político capazes de transformar uma dada realidade.

#### **4.5. Análise da matriz lógica (Parte I)**

O projeto em linhas gerais pode ser dividido em duas fases distintas, com objetivos e equipe diferenciadas. A primeira fase envolveu as missões iniciais (atividades isoladas de prospecção), a elaboração do plano de registro nacional e instituição de comitês e legislação própria para o país. Já a segunda, esteve ligada ao monitoramento das atividades previstas, ao fechamento do projeto e discussão sobre a sua continuidade. A visão do projeto se diferencia em cada fase. O objetivo maior de desenvolvimento previsto no projeto era: fortalecer a capacidade institucional do Ministério da Justiça da Guiné Bissau na execução da política nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau.

Os objetos específicos propostos pelo programa foram:

- Formulação do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento;
- Criação de Regimento interno, instrumentos de cooperação e integração de ações e plano de ação do Comitê Gestor do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento;
- Monitoramento e Avaliação.

De acordo com o relatório final de avaliação da Agência Brasileira de Cooperação e com os relatos colhidos dos principais técnicos envolvidos no projeto, o projeto teve êxito em dois dos seus objetivos. Logrou elaborar um plano nacional de registro civil para o país e ajudar a instituir comitês e novas leis para aumentar o nível de registros em Guiné-Bissau. Por outro lado, não foi possível realizar o trabalho de monitoramento do Plano, apenas em sua fase inicial, tanto por causa do golpe que paralisou a cooperação, quanto por uma dificuldade inerente a esta fase de qualquer programa – que é a sua implementação. Por isso, a equipe envolvida na primeira fase reporta grande êxito, inclusive pela riqueza da experiência social. Já a equipe da segunda fase, apesar de reconhecer a contribuição brasileira, também expressa frustração por não ver muito do que foi previsto, realmente implementado.

Do ponto de vista da **relevância** do projeto, não há dúvidas quanto à legitimidade da iniciativa. Foi uma demanda do governo de Guiné-Bissau em um contexto onde a taxa de sub-registro é mais de 75,9% das crianças do país (UNICEF, 2012). Guiné-Bissau é o terceiro pior do mundo em sub-registro.

As iniciativas que estavam em curso quando o governo brasileiro entrou em cena eram pontuais e associadas a campanhas, sem grande sustentabilidade. A proposta brasileira foi tornar estes esforços algo institucional e de longo prazo, uma proposta coerente com uma abordagem de direitos e de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, não foram levadas em conta dimensões sensíveis e complexas, como por exemplo, a falta de cultura do registro em Guiné-Bissau. Em conversa na Embaixada de Guiné-Bissau no Brasil, o diplomata entrevistado relatou que algumas pessoas dizem que ‘gente não se conta’, é como se quisesse contar os grãos de areia numa praia. Além disso, em Guiné-Bissau, tem-se uma população majoritariamente rural e muito pobre. De fato, o registro civil não é visto como algo relevante pela população, em se considerando que a sua existência oferece pouco na promoção de direitos e serviços, tendo em vista o macro contexto do país

Não apenas o Brasil, mas outros países que oferecem cooperação técnica precisam aprender a adaptar suas experiências e conhecimentos de forma objetiva, prática e simples, reconhecendo qual o ‘próximo passo’ do país em questão, o que seria algo factível e não ideal. Como este trabalho é complexo e não se pode esperar do técnico de um governo que passe horas e horas pesquisando a realidade de um outro país, quando tem realidades domésticas a trabalhar, faz-se necessário um trabalho de parceria entre governo, universidades, centros de pesquisa, consultores e organizações da sociedade civil para a realização de um trabalho mais coerente, de longo prazo e realmente efetivo – ou seja, com busca de resultados sustentáveis e de longo prazo.

Por isso, pode-se afirmar que o trabalho foi eficaz, mas não realmente efetivo, do ponto de vista de seu impacto de longo prazo, não por uma fragilidade do governo brasileiro, mas pela própria dinâmica do país e da situação em questão. A construção de capacidades é um dos temas mais abordados nas Nações Unidas e um dos mais sensíveis. Pode-se dizer que constitui um dos objetivos centrais e estruturais do desenvolvimento – ajudar a fazer com que países se construam e caminhem por si próprios no longo prazo.

Quanto à eficiência, constructo associado à economicidade, não se pôde realmente avaliar, pois não se teve acesso aos relatórios de execução do programa. Os projetos de cooperação brasileira são de maneira geral, baratos, pois seu dispêndio é basicamente com

passagens e diárias bastante baixas se comparadas à prática de outros países. Este critério de economicidade quando se fala em desenvolvimento, deve ser visto com cautela. Um trabalho mais forte e profundo exige uma mobilização de recursos que vá além das despesas de viagens. Por isso, no desenho do projeto há que se pensar em mobilizar parceiros, outros atores que possam aportar e trazer mais conhecimento e de preferência mobilizar pessoas que estejam junto, fiquem no país, façam este trabalho de *'coaching'* da cooperação no campo, como é o exemplo do SENAI, um dos carros chefes da cooperação brasileira, que estabelece bases no país parceiro.

Em contato telefônico com um dos técnicos guinenses, mediante a identificação da pesquisadora, o retorno foi imediato: 'nada aconteceu depois que os brasileiros foram embora'. Não se pode realmente afirmar que esta opinião seja consensual em Guiné-Bissau, o acesso aos técnicos é difícil e esses não deram retorno ao questionário enviado, mas sinaliza algo que deveria ser mais investigado. Um dos técnicos brasileiros entrevistados relatou as palavras do Unicef de que quando a missão brasileira estava para vir, o governo guinense se mobilizava e que era importante a presença brasileira para fomentar a ação do governo guinense. Talvez este seja o ponto de maior reflexão no caso deste projeto – as metas básicas foram cumpridas, mas o objetivo maior de desenvolvimento foi apenas em pequena medida atingido. Cabe levar isso em consideração para pensar na elaboração de novos projetos e fortalecer o esforço de monitoramento e acompanhamento do outro país na execução dos planos propostos. De acordo com os próprios técnicos do projeto, houve grandes dificuldades neste trabalho de monitoramento, pois há dificuldades na construção de qualquer política em Guiné. A comunicação era difícil. Nas missões, muita coisa era construída, mas quando a missão acabava, havia um longo silêncio e quando a missão retornava, recebiam algum relatório.

De acordo com uma das técnicas do projeto, quando os técnicos foram chamados em Guiné Bissau, a preocupação era conhecer o Estado. A abordagem brasileira de direitos chamou a atenção dos técnicos de Guiné Bissau. Havia iniciativas isoladas e sem eixos que não garantiam direito. As metas do Plano foram elaboradas com base nisso, nos diversos eixos de ação, inspiradas na experiência exitosa no Brasil. O plano em si era capacitador da Rede de mobilização. Ela reporta que a mobilização foi plenamente atingida. E de fato, todos relatam um grande nível de mobilização em torno do projeto. O fato é que o Brasil parece atraente aos olhos do guinense e a possibilidade de viajar para o Brasil dentro de um projeto

de cooperação tornou a presença e mobilização nas reuniões, algo especialmente oportuno. O grande problema é que isso foi pontual, não conseguiu se manter ao longo do tempo.

Um dos grandes problemas em Guiné, por exemplo, é o atraso dos salários dos servidores públicos que muitas vezes passam meses sem receber. Ou seja, por mais que haja uma boa vontade natural em relação a um projeto ajudado pelo Brasil e as pessoas se tornem mais sensíveis ao problema, a falta de pagamentos é um problema estrutural, um nó que atrapalha e chega a impedir uma atuação efetiva do Estado. Isso significa que houve mobilização e uma mobilização importante, mas os problemas estruturais enfrentados pelo país atrapalharam a continuidade desse processo.

De acordo com a gestora do projeto na primeira fase:

*‘O que a gente queria era ajudá-los a criar as condições para que eles pudessem elaborar e executar sua política sozinhos, fortalecer capacidades. Ajudar a criar a política não foi simples, eles eram servidores públicos, recebiam salários atrasados, uma situação muito precarizada com o Estado. Mas, todo mundo era muito comprometido, todos comprometidos com as ações e o Unicef acompanhado. Em virtude da fragilidade do Estado, era difícil apoiá-los neste fortalecimento. Tentaram fazer link com outros atores, mas estavam lidando com instituições quase inexistentes.’*

Apesar disso, a presença brasileira era significativa e eles acabaram formando uma rede, onde de acordo com o relato de um dos técnicos, nesta rede um conseguia ver a dificuldade do outro e perceber que as dificuldades eram comuns.

Foi feita ao final da gestão do Ministro Vanuchi (2009), um balanço de todos os projetos. No caso de Guiné-Bissau à época, o projeto era muito inicial, mas já havia sinais de grande aceitação e relevância da iniciativa por parte do governo guinense.

Guiné-Bissau contribuiu essencialmente com valores *‘in-kind’*, custeou as viagens dos técnicos brasileiros para as ilhas. Dentro da SDH, houve grande mobilização interna para a realização do projeto. O alto escalão estava comprometido. e as pessoas também se engajavam por causa da temática.

O relatório final de avaliação da Agência Brasileira de Cooperação foi feito a partir de visitas e registros feitos em várias Conservatórias (Cartórios) em Guiné-Bissau. Este registro

mostra o aporte de alguma infraestrutura conforme o previsto, mas de maneira geral, todos de forma ainda precária. Foram criadas novas delegacias, ou seja, novos Cartórios (conservatórias) de forma descentralizada. Abriam concurso público para fazer isso. Antes, havia apenas a Conservatória de Bissau e pequenas delegacias nas regiões. O governo brasileiro estimulou esta dinâmica de descentralização. A presença brasileira estimulou também a mentalidade de controle social, que a população cobraria a ausência da atuação dos agentes públicos.

A percepção de alguns dos técnicos brasileiros é que por mais que tenha parado a cooperação, a ação 'miúda' não parou. De acordo com uma das técnicas, o conhecimento teria 'entrado na alma deles'. Houve uma mobilização macro – em termos de política e uma mobilização micro – em termos de ação operacional.

No terceiro componente do projeto – monitoramento e avaliação, a coordenadora que iniciou o projeto reportou que normalmente não se pensa em resultados e em avaliação. Não havia linha de base e modelo de relatório. O monitoramento era muito relativo e não aconteceu um trabalho sistemático neste sentido. Os guineses se comprometiam com várias coisas e depois se perguntava se haviam feito. Muitas atividades foram realizadas, mas normalmente com atraso. Não havia um monitoramento com uma matriz, um instrumento próprio. Havia um monitoramento pouco estruturado feito à distância em que o UNICEF colaborava.

No início, havia a expectativa de que haveria suporte da ABC em termos de sistemas de gestão. Foi feito um documento base que tinha o passo-a-passo para envolver todos os atores e na primeira missão, seguiram a metodologia de trabalho de ouvir as pessoas, não impor a política e tentar conciliar interesses. Mas, não havia instrumentos que orientassem este trabalho.

Beatriz Garrido, que trabalhou na segunda fase do projeto, relatou que depois de um ano sem ir à Guiné, quase nada tinha acontecido e a própria Embaixada não estava atuante e que a capacidade institucional não havia sido fortalecida como se esperava, apesar de avanços pontuais. Houve mudanças de gestão do programa em Guiné e isso trouxe prejuízos para as ações. O maior diferencial do projeto foi trazer a lógica de política de Registro Civil de Nascimento baseado em direitos. De acordo com a gestora da Cooperação internacional na segunda etapa do projeto, diferente de outros temas onde a necessidade de política é evidente, isso não acontece com a pauta de Registro Civil de Nascimento. Um dos ganhos do projeto na sua percepção foi compartilhar que o RCN é um direito e que eles precisavam se organizar

para garantir o direito. Apesar da falta de capacidade institucional, havia a visão de que era importante dar o Registro Civil para as pessoas. A percepção da coordenadora da cooperação internacional é que em alguns contextos, chamar atenção do Estado em alguma questão já é o primeiro passo para resolver o problema.

#### **4.6. Análise da estratégia e complexidade (Parte II)**

O projeto de RCN foi o primeiro projeto mais estruturado de CSS que aconteceu na SDH, inaugurando uma área nova de atuação na Secretaria. Antes havia a assessoria internacional do ministro e a área da cooperação recebida. A partir de 2007, na gestão do Ministro Vannuchi, começou a área de cooperação Sul-Sul na pauta de criança e adolescente. Havia um guia e metodologias vindas da cooperação do Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA) e assim, começaram a prestar cooperação. A estratégia elaborada da CSS foi então, vinculada à estratégia do Governo Federal e à área de Direitos Humanos. A estratégia estava em cooperar por demanda e articular para mostrar o trabalho da Secretaria, da cooperação em direitos humanos, criança e adolescente e LGBT.

Apesar do foco ser na área de Registro Civil, também houve um esforço do governo brasileiro em abordar outros temas de direitos humanos, como o eixo da educação que foi algo não explícito no projeto inicialmente, mas acabou sendo incorporado. Para fomentar esta temática nas interações com o país, a Coordenadora de Educação em Direitos Humanos participou de algumas missões. O Ministro à época acreditava que Educação seria o eixo transversal das ações e a área de Registro Civil e de Educação ficavam na mesma Subsecretaria. Assim, dentro do plano de RCN, foram inseridas ações de formação para educação em direitos humanos. Quando foi feita a oficina de fotografia entre crianças guinenses e brasileiras no sub-projeto Olhares Cruzados, houve ações de formação para educação em direitos humanos. Tentaram também colocar no currículo nacional, diretrizes para os Direitos Humanos.

Duas ações importantes não previstas e realizadas foram a Amostra de filmes de Direitos Humanos exibida na Embaixada Brasileira e o projeto Olhares Cruzados que propiciou oficinas de fotografias com crianças brasileiras e guinenses em contextos similares, onde o foco era a identidade e o registro civil de nascimento. Curiosamente, no relatório final do Projeto não existem referências ao lançamento do livro e a mostra de filmes em Direitos Humanos, duas iniciativas que não estavam previstas no desenho inicial do projeto, mas que

podem ser considerados importantes neste processo de construção de um imaginário de direitos humanos na relação entre Brasil e Guiné-Bissau.

Esta foi a primeira fase do projeto, já na segunda, houve uma missão em 2011 para pensar em um novo projeto, mas pouco tempo depois, houve o golpe. A proposta para segunda fase era manter a mobilização das instituições que estavam trabalhando pelo plano em Guiné Bissau. Havia um interesse dos técnicos em voltar e ver o que tinha acontecido. Estava em discussão no projeto trabalhar com a continuação do RCN e apoiar a Comissão de Direitos Humanos nas suas atribuições, a começar por um trabalho de mobilização da sociedade civil que poderia levar à elaboração de um Plano Nacional de Direitos Humanos. A lógica se ampliou para uma agenda mais abrangente de Direitos Humanos.

#### **4.7. Qualidade das Relações (Parte II)**

No projeto de RCN, as relações institucionais e pessoais foram fundamentais no seu desenho e implementação. O projeto inicialmente fomentado pelo UNICEF, foi demandado pelo Ministério da Justiça guinense, teve como contraparte a Secretaria de Direitos Humanos e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e contou com o envolvimento de muitos parceiros no campo e facilitação da Embaixada brasileira. O programa de RCN brasileiro foi construído por meio de uma articulação entre vários atores que foi levada para Guiné. Quase todos os entrevistados reportaram a importância dessas relações. Um dos aspectos fundamentais que marcaram o projeto foi o fator humano. Este fator foi influenciado pelo perfil das pessoas envolvidas e pela temática em questão.

Conforme foi reportado, a temática de DH (Direitos Humanos) mobiliza as pessoas. O grupo de técnicos envolvidos foi só de mulheres coincidentemente e conforme foi relatado, houve uma complementaridade e grande sinergia entre os técnicos, especialmente na fase de elaboração do plano de RCN. Outro ator fundamental foi o Embaixador à época do projeto. Geraldo Kadri reabriu o Centro Cultural Brasil-Guiné Bissau e facilitou a realização do festival de cinema em Direitos Humanos em Bissau, capital do país. A Embaixada brasileira deu um apoio que facilitou bastante a realização do projeto.

Como o projeto foi eminentemente participativo, envolveu muitas relações. De acordo com uma fala da técnica que elaborou o plano: ‘você garante sustentabilidade enquanto seres humanos são considerados como contribuintes do sucesso e se tornam permanentes agentes’. Isso certamente foi verdade no processo de construção do plano, apesar de todos os problemas já discutidos.

Pode-se dizer que o projeto teve um processo intenso de aprendizagem, do começo ao fim, porque envolveu não apenas a elaboração de um plano, mas a construção de relações e de diálogo entre os vários envolvidos. Transformou-se num processo de capacitação contínuo. Um dos grandes facilitadores da cooperação foi exatamente esta aproximação humana e os laços culturais por meio da língua portuguesa. Há muitos guinenses que já estudaram no Itamaraty e estudaram em Universidades brasileiras.

A liderança da Ministra da Justiça de Guiné também foi importante no apoio do projeto. Ela veio ao Brasil e participou de uma conferência de Direitos Humanos. Além do UNICEF, houve envolvimento também do UNFPA. Além disso, os técnicos reportaram que a sociedade civil tem baixa atuação, mas procuram muita relação com o Brasil.

De acordo com a primeira gestora do projeto, a relação institucional era boa e os brasileiros se integravam com a população local, sem assumir uma postura de estrangeiro. O grupo da cooperação internacional em Guiné-Bissau ficava em uma região distante, enquanto os brasileiros ficavam em um hotel mais simples. A delegação se misturava e estreitava laços de confiança. Quando viajavam com eles: ‘comiam com a mão, na bacia’.

As técnicas reportaram grande aceitação que se tinha em relação à delegação brasileira e o respeito em relação ao que a delegação colocava. As maiores dificuldades não eram interpessoais ou nas relações institucionais, mas essencialmente nas dificuldades institucionais e estruturais do próprio país. A logística de operacionalização num país como Guiné-Bissau é desafiadora.

Apesar das boas relações institucionais e pessoais, houve mudanças de algumas pessoas chaves, como no Unicef, no ponto focal do Ministério da Justiça e na Embaixada do Brasil, o que impactou negativamente o projeto. Uma coisa que foi detectada nas entrevistas, foi uma certa dificuldade de alguns técnicos de se aproximar da realidade guinense. Era frustrante muitas vezes para os brasileiros a falta de aparente entendimento e resultados – algo que acontece também na Cooperação Norte-Sul, onde as assimetrias são mais acentuadas.

No caso da ABC, esta ajudou na elaboração do projeto, na parte de gestão das viagens e no relatório final de avaliação, mas não possuía estrutura para acompanhar mais de perto a cooperação. As missões foram compostas essencialmente por pessoas da Secretaria de Direitos Humanos. A Embaixada foi realmente o ator fundamental na estrutura do Itamaraty para fazer este trabalho de acompanhamento, que afinal de contas, se torna complementar ao trabalho da Agência Brasileira de Cooperação, parte do mesmo órgão.

A maior parte dos técnicos da fase de elaboração do plano, dentro do projeto, reportam que a experiência foi impactante do ponto de vista pessoal. Alguns relataram a experiência como um divisor de águas, no sentido de mudar a percepção de vida. No caso de Guiné, foram marcantes, os contrastes com o Brasil. Guiné-Bissau é mais pobre que o Brasil com uma infra-estrutura e instituições precárias que impactaram os brasileiros, acostumados com um certo nível de pobreza, mas não nas dimensões presenciadas, na realidade de um país essencialmente rural e tão distante dos padrões da modernidade ocidental. Reportou-se que no Brasil a grande diferença é um maior nível de organização. Há grêmios, sindicatos, associações. Um dos técnicos falou sobre o tipo de vida no campo que era centrada na sobrevivência com pouca organização política. Uma das escolas visitadas demonstrou possuir mais mobilização, pois um dos diretores estudou fora de Guiné e isso chamou a atenção da delegação brasileira.

Uma avaliação dissonante das relações foi de uma das técnicas que considerou que as relações eram excessivamente pessoais, pois entravam em questões dos próprios guinenses e provocavam ciúme. Este aspecto é digno de nota, pois diante das mudanças de algumas pessoas, o projeto sofreu pela falta de institucionalização de alguns procedimentos.

Uma das experiências mais marcantes do projeto foi a interação com a comunidade local, ouvindo queixas e experiências. Os guinenses relataram em várias ocasiões suas dificuldades – contando sobre as distâncias que tinham que percorrer e a sua realidade do dia-a-dia. Quando a missão guinense veio ao Brasil, visitou a Amazônia, pois a proposta era expô-los a uma experiência similar à realidade de um arquipélago, com deslocamento por barco, contato com comunidades remotas etc.

De acordo com Leonardos (2012), o modelo de cooperação adotado constituiu-se em cinco passos: visita de prospecção, articulação de parcerias, diagnóstico situacional participativo, elaboração do plano nacional para universalização do registro civil de nascimento de Guiné Bissau de forma participativa e monitoramento da execução do Plano. O que facilitou o projeto de acordo com Leonardos (gestora do projeto) foi o forte compromisso da SDH/PR e do Ministério da Justiça de Guiné-Bissau para realização dessa cooperação bilateral que envolveu a supervisão da ABC/MRE e o engajamento da Embaixada brasileira em Bissau. Do lado Guineense, o engajamento do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação Nacional, enquanto agentes governamentais, também foi importante; do UNICEF, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e PLAN Internacional, como organizações

internacionais; do INMC- Instituto Nacional da Mulher e Criança, AMIC - Associação de Amigos da Criança e Teatro do Oprimido, que no conjunto das instituições não governamentais envolvidas, formaram a rede de atores sociais mais expressivos para os resultados obtidos até agosto de 2012. Ela reporta ainda como principais acertos do processo desencadeado, a feição amplamente participativa da metodologia de construção do Plano Nacional, a decisão de ampliar e imprimir a descentralização da rede de registros públicos e as atividades de mobilização para o registro de nascimento em todas as regiões de Guiné-Bissau, e a possibilidade de conhecimento *in loco* da realidade das ações de mobilização para o registro civil de nascimento em ambos os países pelas equipes de cooperação estrangeiras.

#### **4.8. A Dimensão Cultural (Parte II)**

Aos técnicos foi perguntado sobre as diferenças culturais que teriam influenciado na implementação do projeto. No Brasil, o RCN possuía um trabalho com indígenas e quilombolas, o que ajudou a gerar mais sensibilidade para a questão cultural, étnica e religiosa em Guiné-Bissau. Nas missões, a delegação brasileira foi falar com os chefes das tabancas (comunidades locais) para entender como uma política seria recepcionada nestas localidades. No caso dos muçulmanos, havia um período para receber o nome e este era um entrave para registrar a criança.

O aspecto religioso também foi mencionado. As religiões de Guiné-Bissau pareceram bastante diferentes ao que as técnicas estavam acostumadas. O contato com a religião muçulmana também chamou a atenção e neste caso, a problemática das crianças de Guiné-Bissau que são levadas para Senegal para ter aulas em escolas muçulmanas e acabam tendo seu trabalho explorado.

Uma outra dimensão mencionada foi o respeito ao mais velho – a delegação chegava, era levada aos mais velhos da Tabanca. O respeito permeava desde a criança até o adulto que era levado a conversar com o ‘homem grande’. A jovialidade e alegria do povo guinense também foi destacada como sendo algo marcante. Ficou bem evidente a necessidade de entender a formação da sociedade que possui as lideranças locais, pois a delegação percebeu a necessidade de encontrar quem é a pessoa chave na comunidade para se chegar ao objetivo pretendido.

Além disso, foi mencionada a falta da cultura da documentação, ou seja, num país rural, qual é o problema de não ter documentação? Este foi um aprendizado rico que toca na própria estrutura do Estado guinense.

A delegação brasileira propôs a estratégia de chegar onde as crianças nascem, pois a maioria não nasce nos hospitais, por isso a ideia era trabalhar com as lideranças para chegarem às pessoas. Neste caso, a experiência brasileira de 'busca ativa' pela população mais vulnerável foi importante na troca com Guiné-Bissau. Havia uma mentalidade relativamente comum dos guinenses de que era tudo muito difícil. Para os técnicos brasileiros, um dos objetivos de trazer a delegação guinense ao Brasil foi mostrar-lhes as possibilidades concretas de realização de um projeto de RCN.

A percepção da ABC em relação às especificidades da cooperação em Guiné-Bissau no que tange a cultura é a dificuldade com relação às etnias, pois são muitas. Por exemplo, no exército, o grupo predominante é dos Balantas que ficaram nas Forças Armadas e não se dão bem com os pepes e um não aceita o outro. Além disso, em Guiné-Bissau existe uma cultura bélica mais forte.

Finalmente, outro elemento importante na cultura guinense foi o aspecto formal, pois como o brasileiro tende a ser informal, a delegação precisa estar atenta para dar às pessoas a deferência esperada, como por exemplo, chama-los de Doutor ou Doutora. Estes aspectos aparentemente simples constituem-se em importantes lições aprendidas, pois são todos fatores que afetam a cooperação e que precisam ser entendidos antes e durante o processo de cooperação para facilitar a construção de relações e o alcance de resultados.

#### **4.9. Princípios da Cooperação Sul-Sul (Parte II)**

A experiência do programa com Guiné-Bissau gerou várias reflexões e aprendizados que podem ser levados para a CSS como um todo e mais em particular, a brasileira. Em primeiro lugar, no caso da SDH, a experiência com Guiné-Bissau motivou a cooperação com o Haiti e mostrou a importância do trabalho de campo prévio para conhecer melhor a realidade do país parceiro, algo que foi essencial nesta iniciativa.

No tocante à relação entre política externa e cooperação, foi declarado por uma das técnicas que a política externa muitas vezes funciona descolada da cooperação e que o projeto possui lógicas diferentes (e.g. Itamaraty transige direitos humanos em primeiro lugar com mais facilidade). A agenda de cooperação com Guiné-Bissau é grande, mas fracionada. Isso gera a necessidade de um debate interno entre as áreas finalísticas que desenvolvem a cooperação e o Ministério das Relações Exteriores numa busca por convergência doméstica sobre prioridades do governo brasileiro. É natural que cada órgão tenha uma lógica própria,

mas este diálogo interno ajuda a fazer com que a presença e atuação brasileira no exterior se torne mais coerente e sólida.

Algo que apareceu nas entrevistas, que foi tema da avaliação da Declaração de Paris e está sempre presente nos debates sobre cooperação para o desenvolvimento é a percepção do desenvolvimento como um processo mais amplo, de longo prazo, onde é necessário mais do que cooperação internacional, mas medidas estruturais que possam mudar a realidade do país.

A cooperação também foi uma forma de marcar semelhanças e diferenças. Apesar da herança africana no Brasil, os rumos do desenvolvimento se diferenciaram e a pobreza vista em Guiné-Bissau já não é a mesma que se encontra no Brasil. Por outro lado, os dois países continuam enfrentando muitas fragilidades institucionais, inclusive de cultura política, como de patrimonialismo e clientelismo, ainda que em níveis diferentes. Ou seja, foram identificadas semelhanças e diferenças que ajudaram no processo de afirmação da própria identidade dos técnicos em relação à Guiné-Bissau e a comunidade internacional. Propiciou um amadurecimento dos técnicos brasileiros envolvidos no que diz respeito ao Brasil na sua trajetória de desenvolvimento.

Houve dificuldade dos técnicos em apontar de forma tangível os ganhos do Brasil com a cooperação. Alguns destaques desta fala foram que quando algumas missões retornaram, o Terceiro Programa de Direitos Humanos estava sendo escrito e que muita coisa do que foi vivido, foi trazido para a Secretaria. Outro ponto de aprendizado foi a importância de realizar o trabalho com as crianças pequenas, algo que foi experimentado no livro Olhares Cruzados. Houve uma discussão interna na Secretaria sobre formação de professores para trabalhar direitos humanos na educação infantil.

O impacto maior foi sem dúvida pessoal e motivacional, pois todos os que participaram ficaram tocados com os desafios enfrentados por Guiné-Bissau.

O ganho da cooperação brasileira parece ser essencialmente político, como já se imaginava identificar ao longo deste trabalho. No caso do projeto com Guiné-Bissau, ele coincidiu com o período do RCN no Brasil. O salto do sub-registro continua acontecendo, mas a cooperação foi importante para fortalecer o projeto dentro do próprio país. A cooperação é uma forma de legitimar a política doméstica. Neste sentido, os organismos internacionais cumprem um papel importante ao destacar os logros do país. O projeto também abriu portas com outros países, como Cabo Verde. O que não se esperava identificar de forma tão significativa e se sobressaiu foi a dimensão do impacto do ponto de vista do amadurecimento e formação dos técnicos envolvidos – o aspecto pessoal da cooperação.

Um passo além seria aprofundar as análises da CSS a partir da avaliação dos vários projetos em execução e a da estratégia mais ampla de cooperação bilateral. Santos (2012) sugere a necessidade de uma análise mais aprofundada de dados econômicos e comerciais e ganhos políticos na arena internacional advindos da relação do Brasil com países em desenvolvimento para ver se os mesmos ocorreram em função da cooperação entre esses países. Seria necessário também verificar se o Estado brasileiro ganhou espaço político nas negociações nos fóruns multilaterais em função da CSS.

A CSS é algo que está sendo aprendido pelos vários atores envolvidos. Um dos técnicos da ABC reportou que o PNUD, em alguns países, funciona mais como doador e não entende a CSS, que possui uma lógica de colaboração e parceria, mais do que doador e recipiente. Faltam ainda instrumentos de atuação de alguns organismos internacionais para a CSS. Esta carência não está apenas no governo brasileiro.

Constatou-se ainda, na perspectiva brasileira, que há problemas comuns entre a Cooperação Norte-Sul e a CSS. No caso de Guiné, os técnicos brasileiros sentiam falta de comprometimento de algumas pessoas que eram chave no projeto – pessoas que cuidavam de muitas pautas e não davam sequência ao que tinha que ser realizado dentro do projeto. O *timing* dos países é diferente, o que é um motivo de frustração. Outro aspecto foram os conflitos das pessoas dentro do país, havia uma preocupação dos brasileiros em manter uma certa distância para não interferir nas relações que ali havia. Ficou evidente para alguns dos técnicos que há muita diferença entre os países e que o Brasil não coopera de igual para igual com um país como Guiné-Bissau.

O fator da complexidade também foi mencionado, pois uma vez que se intervêm numa realidade e uma nova instabilidade que deve ser considerada para se minimizar perdas e maximizar ganhos. Uma das maiores contribuições brasileiras neste cenário mais amplo foi qualificar a discussão local, antes centrada em ações pontuais.

Um ponto de questionamento é quanto à capacidade da cooperação técnica brasileira de transferir seu conhecimento a outro país de realidade tão distinta. O modelo brasileiro é complexo, pressupõe a existência de um Comitê Gestor que faça a articulação de vários atores. Há que saber adaptar princípios para realidades diversas.

No tocante à CSS, a ABC mencionou como o desafio continua no tocante à lei da cooperação. O país continua operando com os escritórios das Nações Unidas por uma necessidade, nem sempre por uma decisão política, o que impacta a cooperação como um todo.

Em termos de benefícios mútuos, convém discutir quais foram as lições aprendidas. Do ponto de vista da gestão da cooperação, no caso das relações com Guiné-Bissau, para além deste projeto específico, foi importante perceber a necessidade de se identificar parceiros que possam manter o projeto – sejam eles do governo ou não. Como o país é instável politicamente, saber identificar parceiros que sobrevivam às crises institucionais é necessário. Um exemplo disso é a cooperação da Embrapa em Guiné-Bissau, em que há o envolvimento de organizações da sociedade civil que estão ativas.

Outra lição da cooperação foi a necessidade de monitoramento mais próximo com o apoio de atores locais para garantir maiores resultados para o projeto. Este provavelmente foi o maior desafio do programa que deveria ser considerado ao se pensar numa segunda fase. Quem pode ajudar no monitoramento do campo? A articulação com múltiplos atores que foi uma marca do projeto também foi uma lição aprendida e se constituiu em algo fundamental para o êxito da primeira fase do projeto.

Os ganhos pessoais também foram extensamente relatados: a convivência com outra cultura, outra forma de pensar, diminuir preconceitos, ver como as pessoas vêem a imagem do Brasil, o que elas esperam do país etc. Para quem não está acostumado com a cooperação, este contato externo ajudar a valorizar mais o conhecimento desenvolvido no Brasil. Uma das percepções relatadas por uma das técnicas foi exatamente nesta dimensão de que ‘somos um grande grupo humano no mundo. Em que pese que cada nação tenha sido desenvolvida de forma diversa, o encontro com a criatura e o zelo por ela é comum a todos.’ Houve em alguns casos, com relação a Guiné-Bissau, a sensação de pertencimento que foi mútua quando os guinenses vieram ao Brasil.

A abordagem de DH é outra experiência que pode ser levada a toda a cooperação brasileira e foi marcante no caso de Guiné-Bissau, por se tratar de um programa da SDH. Esta abordagem deu para o projeto uma faceta mais participativa, apesar das assimetrias que não podem ser negadas.

Uma frustração relatada e que pode ser considerada como uma lição foi o pouco tempo de trabalho neste projeto, onde não houve tempo suficiente para promover o impacto desejado. A cooperação com a Embrapa foi mencionada como de grande impacto numa trajetória de 10 anos de experiência no país. Os técnicos de maneira geral relataram mais o impacto pessoal do que o impacto no seu trabalho. Um trabalho para ser mais robusto necessita de mais tempo para amadurecer, especialmente num contexto como é o de Guiné-Bissau.

#### 4.10. Síntese da experiência

A análise do programa de cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau em RCN é rica e permite fazer algumas indicações dos pontos mais importantes:

- **Abordagem ampla em Direitos Humanos:** este foi um componente essencial do programa. Além da transferência de uma técnica, foi passada uma mentalidade mais ampla sobre o que são Direitos Humanos. O mesmo acontece na área de Assistência Social, em que a plataforma é pela busca de direitos e não apenas de distribuição de benefícios. Esta lógica permeou todo o programa, mas fez também perceber os limites de um programa de curta duração com uma pauta focada, mas num contexto de um país tão fragilizado quanto Guiné-Bissau.
- **Abordagem participativa:** esta abordagem foi determinante na metodologia brasileira de construção do plano de RCN em Guiné-Bissau, mas mostrou também uma necessidade de mobilização permanente que nem sempre é sustentável. É necessário saber identificar parceiros sólidos que possam ajudar a gerar sustentabilidade política para a cooperação no médio e longo prazo.
- **Importância do fator pessoal:** a facilidade de idioma e a aproximação cultural advinda da ancestralidade portuguesa ajudaram na construção de relações entre os envolvidos no programa. Se por um lado, isso foi importante, por outro lado, pode ter atrapalhado a construção de relações mais sólidas do ponto de vista institucional, com mecanismos mais claros de controle e acompanhamento. O impacto do projeto sobre todos os envolvidos destaca um elemento da cooperação com frequência negligenciado que é o amadurecimento dos técnicos em relação ao seu trabalho e à sua própria vida e isso tem um valor em si mesmo, ao se pensar numa gestão pública mais humanizada.
- **Problemas de monitoramento e avaliação:** o monitoramento à distância não funcionou. É preciso criar modelos e gerar parceiros *in loco* para fazer um trabalho mais aprofundado e dar assistência ao país parceiro. Houve muitas instabilidades de governo e não havia mecanismos de manter o monitoramento *in loco*.

- **Impacto de longo prazo:** sustentabilidade é o grande desafio de qualquer projeto de cooperação. É necessário gerar mecanismos de continuidade do projetos realizados e ir além de uma mentalidade focada na eficiência e se preocupar de fato com a efetividade e o impacto das iniciativas em questão.
- **Valor agregado além do esperado:** quanto questionada sobre os resultados do projeto, uma das técnicas respondeu que o projeto cumpriu seus objetivos e foi além. É importante reconhecer a dimensão da 'complexidade' presente na execução de programas de CSS, onde muita coisa não prevista acontece. Houve iniciativas paralelas ao programa como a Mostra de Cinema e o livro Olhares cruzados que não estavam previstos e agregaram valor ao processo cooperativo e talvez não tenham sido devidamente reconhecidas.
- **Componente estratégico:** além do programa, há ganhos políticos da CSS que precisam ser considerados. Existe toda uma dimensão estratégica que fica no campo da política do Itamaraty, mas que é pouco refletida pelos técnicos dos ministérios que implementam a cooperação. Esta dimensão foi explorada ao longo de todo este trabalho. É necessário saber fazer a ponte entre a parte técnica e política (de visão a longo prazo) e ainda saber promover estudos e avaliações que possam acompanhar a evolução destas relações de CSS. Há que se fazer análises e pensar em resultados da cooperação para além do que está previsto em matrizes lógicas.

Ao se pensar no futuro desta cooperação, é bem provável que se retome a cooperação com Guiné-Bissau uma vez que as eleições aconteçam, mas é preciso haver uma sinalização da presidência, pois as relações diplomáticas estão suspensas por Decreto. Há que se gerar novamente uma convergência de vontade política, recursos e normalização institucional para uma segunda fase. Apesar disso, quanto às relações entre Brasil e Guiné-Bissau com um todo, em um futuro curto, é difícil prever, pois são muitas as interferências políticas em um contexto instável. Guiné-Bissau necessita não apenas do aporte do Brasil, mas de toda a comunidade internacional para facilitar o seu desenvolvimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou apontar possíveis caminhos para a avaliação de projetos de CSS, tendo em vista uma ausência de literatura nesta área e usou como o exemplo, o caso da Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau.

Primeiramente, foram considerados os desafios do desenvolvimento contemporâneo e a CSS e o papel da CSS neste contexto, como um imperativo para a promoção do progresso global. Esta modalidade de cooperação possui muitos desafios e carece mais do que nunca de aperfeiçoar suas formas de gestão e incluir o componente avaliativo, fundamental para uma gestão voltada a resultados.

A história e tradição avaliativa foram discutidas desde as suas origens experimentais até às suas abordagens mais contemporâneas associadas à avaliação focada no usuário e a utilização de múltiplos métodos a partir das necessidades identificadas. A prática das organizações internacionais também foi identificada como geradora de parâmetros para as práticas avaliativas atuais.

Para além da história da avaliação, foram exploradas também novas abordagens como a da complexidade que podem ser úteis para a CSS. Finalmente, propôs-se uma abordagem para a o programa analisado a partir da combinação de uma avaliação tradicional com uma avaliação mais estratégica voltada para a CSS.

A análise da Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau revelou como Guiné é um parceiro importante para o Brasil e sensível para a comunidade internacional. Além de estar na lista dos Países menos Desenvolvidos, Guiné-Bissau apresenta problemas de segurança associados ao tráfico internacional de entorpecentes com ramificações diretas no Brasil. Além disso, Guiné-Bissau possibilita ao Brasil mostrar seu papel ativo de promotor do desenvolvimento no diálogo internacional. Para além destas considerações estratégicas, o projeto se mostrou exitoso do ponto de vista da eficácia, ou seja, no cumprimento das metas previstas, com exceção do trabalho de monitoramento, que pode ser apontado como uma deficiência estrutural da cooperação brasileira.

A análise apontou ainda para a necessidade de se criar uma rede de apoio nos países parceiros, no caso de contextos frágeis, de modo a assegurar mais resultado e sustentabilidade às iniciativas. Na cooperação estudada, o Governo brasileiro, mais do que transferir técnicas específicas, tem transferido, uma mentalidade de desenvolvimento, que passa pela mobilização social, pelo trabalho em rede, pela promoção dos Direitos Humanos e a busca

ativa das populações mais vulneráveis. Para fortalecer este trabalho, será necessário envolver um número cada vez maior de atores, construir um trabalho mais sistemático de monitoramento e avaliação e projetar assistências de médio e longo prazo que possam ter um impacto ainda mais significativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALKIN, M. (2013).** *Evaluation Roots: a wider perspective of theorists's views and influences.* Sage: Los Angeles.

**ALKIN, M. & CARDEN, F. (2012).** *Evaluation Roots: An International Perspective* in Journal of MultiDisciplinary Evaluation, Volume 8, Number 17, January 2012.

**ALTVATER, E. (2010).** *O fim do capitalismo como o conhecemos.* Civilização Brasileira: Rio de Janeiro.

**ANDRADE, M. (ed.,Set 2012).** *O lado interno do desenvolvimento. In: Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento.* SDH: Brasília-DF.

**BAUMAN, Z. (1999).** *Modernidade e Ambivalência.* Jorge Zahar Editor: Rio de Janeiro.

**BERMAN, M.I (1987).** *Tudo que é Sólido Desmancha no Ar.* Companhia das Letras: São Paulo.

**BILAL, S. (2012).** *What is the rise of south-south relations about? Development, not Aid.* European Centre for Development Policy Management. Bélgica.

**BRICS Policy Center (2013).** *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes,* Núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, BRICS POLICY CENTER.

**CABRAL, L & WEINSTOCK, J. (2010).** *Brazilian technical cooperation for Development: Drivers, mechanics and future prospects.* ODI: Londres.

**CHELIMSKY, E. (2013).** *Balancing Evaluation Theory and Practice in the Real World.* American Journal of Evaluation 2013 34: 91.

**DABELSTEIN, N. & KLIEST, T. (2012a).** *Preparing, Governing and Managing the Paris Declaration Evaluation.* In: The Canadian Journal of Program Evaluation Vol. 26, No 3, Pages 37-67, Canadian Evaluation Society.

**DABELSTEIN, N. & KLIEST, T. (2012a).** *Lessons learned and the contributions of the Paris Declaration Evaluation to Evaluation Theory and Practice.* In: The Canadian Journal of Program Evaluation Vol. 26, No 3, Pages 173-200, Canadian Evaluation Society.

**DONALDSON, S.I. & LIPSEY, M.W. (2006).** *Roles for theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge.* In I. Shaw, J.C. Greene, & M.M. Mark (Eds.), The Handbook of Evaluation: Policies, Programs, and Practices (pp. 56-75).

**GUBERMAN, G. & KNOPP, G. (2011).** *Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira.* In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação | Número 2 | Julho-Dezembro de 2011. MDS: Brasília-DF.

**IBGE, 2012.** *Estatísticas de Registro Civil 2012: Volume 39.* IBGE: Rio de Janeiro-RJ.

**IPEA, 2012.** *Comunicado IPEA 158.* IPEA: Brasília-DF.

**JANUZZI, P. M.** Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, No 36, IPEA, Brasília, 2011.

**JURASKY, J. (2012).** *Uma volta a valores essenciais para o desenvolvimento: as perspectivas do decrescimento e do sumak kawsay.* In: **Andrade, M. (ed.).** *Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento.* SDH: Brasília-DF.

**LATOUCHE, S. (1994).** *A ocidentalização do mundo. Ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária.* Vozes: Petrópolis.

**LEONARDOS, L & CRUZ, M.C.R. (2012).** *Construindo pontes de cooperação em direitos humanos e cruzando identidades.* In: **ANDRADE, M. (ed.).** *Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento.* SDH: Brasília-DF.

**OFIR, Z. (2013).** **Strengthening Evaluation for Development in** *American Journal of Evaluation* 2013 34: 582

**OECD (1986).** *Methods and Procedures in Aid Evaluation.* OECD: Paris.

**OECD (1991).** *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance.* OECD: Paris.

**OECD (2000).** *Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms.* OECD: Paris.

**OECD (2000).** *Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness, Telling the Story of Partners Involved in more than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation.* OECD: Paris.

**OECD (2013).** *Evaluating Development Activities: 12 Lessons from the OECD DAC.* OECD: Paris.

**OECD (2013).** *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being,* OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264191655-en>

**OTERO, M.R. & BARBOZA, M. (2012).** *Uma leitura sobre abordagens de avaliação, a partir da análise da prática de avaliadores.* In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação,* Jan-Jun 2012, No. 03. MDS: Brasília-DF.

**OTOO, S. & al. (2009).** *The Capacity Development Results Framework A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development.* The World Bank: Washington-DC.

**PATRIZI, P. A. (2010).** *Strategy evaluation: Emerging processes and methods.* In P. A. Patrizi & M. Q. Patton (Eds.), *Evaluating strategy.* *New Directions for Evaluation*, 128, 87–102.

**PATTON, M. & PATRIZI, P.A. (2010).** *Strategy as the focus for evaluation.* *DIRECTIONS FOR EVALUATION*, no. 128, Winter 2010 © Wiley Periodicals, Inc., and the American Evaluation Association. Published online in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com) • DOI: 10.1002/ev.342

**PATTON, M. (2011).** *Developmental Evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use.* The Guilford Press, New York.

**PINO, B. (2010).** *Brazilian Cooperation: a model under construction for an emerging power.* Real Instituto Elcano, Espanha.

**RIS (2013).** *Conference Report: Conference of Southern Providers - South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges - 15-16 April 2013, New Delhi.* RIS: New Delhi.

**REBOUÇAS et al. (2013).** *Limitações e possibilidades na identificação de “interfaces temáticas” entre as diferentes abordagens do desenvolvimento: um estudo exploratório sobre a cooperação internacional brasileira – projeto Pró-Savana. Trabalho de conclusão de disciplina.* CEAM/UnB: Brasília-DF.

**SANTOS, M. C. (2013).** *A Cooperação Sul-Sul Brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau: uma aplicação da teoria da policy transfer.* Dissertação de Mestrado, Mestrado em Cooperação Internacional, Sociedade e Desenvolvimento, UnB. Brasília-DF.

**SATRÚSTEGUI, K. U. (2009).** Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones. *Carta Latinoamerica*, n.7, abril 2009.

**SILVA, M. (2010).** *How did we get there? The pathways of South-South Cooperation.* In: Andrade, M. & Roy, R. (2010). *South-South Cooperation: the same old game or a new paradigm? Poverty in Focus*, N. 20, Brasília-DF.

**SIMPLÍCIO, F. & ANDRADE, M(2013).** *South-South Cooperation Regional Trends: Experiences from Latin America and the Caribbean.* UNDP: NY (no prelo).

**SANTOS. Milton (2005).** *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.* Ed. Record: Rio de Janeiro.

**SOUSA SANTOS, Boaventura (2007).** *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social.* Boitempo Editorial: São Paulo.

**TCU (2010).** *Manual de Auditoria Operacional.* Brasília: TCU.

**UN (2012).** *South-South and triangular cooperation in the United Nations system - Note by the Secretary-General, Joint Inspection Union, New York.*

**UNDP (2009).** *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluation for Development Results.* UNDP: New York.

**UNDP (2012).** *South-South Cooperation Principles in Practice: The IBSA Fund Experience.* UNDP: NY. (no prelo).

**UNDP (2013).** *Summary: Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World.* UNDP: NY.

**UNDP (2013).** *Facilitating exchange, evaluation of UNDP contribution to south-south and triangular Cooperation.* UNDP: NY.

**UNODC (2012).** *Criminalidade Organizada Transnacional na África Ocidental: Avaliação da Ameaça, Fevereiro 2013.*

**WEF (2014).** *Global Risks 2014, Ninth Edition. World Economic Forum.* World Economic Forum, Geneva.

**WOOD, B.& BETTS, J. (2013a).** *Results of the Paris Declaration Evaluation.* The Canadian Journal of Program Evaluation Vol. 27 No. 3 Pages 103–128. Canadian Evaluation Society.

**WOOD, B.& BETTS, J. (2013b).** *The Paris Declaration Evaluation Process and Methods.* The Canadian Journal of Program Evaluation Vol. 27 No. 3 Pages 69-102. Canadian Evaluation Society.

**OTOO, S. AGAPITOVA, N & BEHRENS, J. (2009).** *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development.* World Bank: Washington.

**WORLD BANK (2013).** *A Arte do Intercâmbio de Conhecimentos: Cartilha para autoridades governamentais e profissionais do desenvolvimento.* Washington D.C.

**WORTHEN et al (2004).** *Avaliação de Programas: Concepções e Práticas.* Editora Gente: São Paulo.

**VASQUEZ, K. (2013).** *Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation, Study on Country-Led Practices.* JICA & United Nations Office for South-South Cooperation.

**ZAHHRAN, M. & al. (2011).** *South-South and Triangular Cooperation in the United Nations System.* Geneva.

## ANEXO I – ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTA

(Adaptado de acordo com o entrevistado)

### PARTE I - MATRIZ LÓGICA

---

#### 1.1. Eficiência:

- Os recursos foram integralmente executados?
- Onde o projeto se situa em outros projetos com perfil semelhante de dispêndio?
- O cronograma elaborado foi executado conforme o previsto? O que ocasionou atrasos? O cronograma foi realista ou poderia ter-se feito mais com os recursos e tempo previstos?
- O orçamento executado (preços pagos a insumos adquiridos) estava de acordo com o melhor preço disponível no mercado? Se não, por quê?
- Os custos poderiam ter sido partilhados de outra maneira entre os parceiros?
- Todas as viagens realizadas no âmbito do projeto foram necessárias e contribuíram para o atingimento dos objetivos do projeto?
- Foram feitos relatórios de cada missão realizada?
- Houve algum contingenciamento ou problema de gestão que atrapalhou a execução de recursos?
- Os recursos utilizados foram suficientes para atender os objetivos do projeto no nível esperado?
- A quantidade e perfil dos profissionais envolvidos foi suficiente para atender os objetivos do projeto?
- Qual o sistema de gestão utilizado para acompanhar a execução do projeto (citar vantagens e desvantagens na gestão de projetos semelhantes)?

#### 1.2. Eficácia:

- As metas propostas foram alcançadas?
- Como foi feito o monitoramento da execução do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento (de que maneira?)
- Quais instrumentos foram utilizados para o Monitoramento?

### 1.3. Efetividade:

- A capacidade institucional do Ministério da Justiça da Guiné Bissau na execução da política nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau foi fortalecida? (quantidade de pessoas mobilizada, incremento de recursos, envolvimento da liderança do órgão, continuidade dos esforços da cooperação, mudanças legislativas)
- Houve incremento da quantidade de registros realizados em função do projeto?
- Quais foram os fatores críticos (facilitadores e desafios) para o alcance das metas do projeto?
- Qual foi a principal contribuição do governo brasileiro?

## **PARTE II – COOPERAÇÃO SUL-SUL**

---

### 2.1. Estratégia e Complexidade

- Qual era a estratégia planejada e o que foi implementado e não foi?
- Que fatores contribuíram para sua realização?
- Que elementos da estratégia planejada foram deixados de lado? Por quê?
- O que foi aprendido (ao longo de algum período de tempo) sobre as relações entre as estratégias buscadas, implementadas, abandonadas, emergentes e realizadas?
- Quais foram os resultados não intencionais?
- O que Guiné Bissau e Brasil geraram de novo (em termos de práticas de políticas públicas *latu senso*) depois do projeto?

### 2.2. Qualidade das relações

- Quem são os maiores atores estratégicos?
- Como se dá as relações: 'networking' (compartilhamento de informação e ideias), cooperação (ajudando membros distintos a atingir seus objetivos individuais e separados), coordenação (trabalhando separadamente para objetivos compartilhados), colaboração (trabalhando juntos para um objetivo comum, mas mantendo recursos e responsabilidades separadas) a parceria (objetivos compartilhados, decisões comuns, recursos comuns dentro de uma única entidade).
- Qual a qualidade das interações?
- Qual a qualidade da participação?

### 2.3. Cultura

- Que elementos da cultura foram determinantes na mudança e adaptação do programa?

### 2.4. Princípios de CSS

#### *Não-condicionalidade*

- Foi imposta a Guiné-Bissau ou ao Brasil qualquer condição para que o projeto como um todo ou ações pontuais dentro do projeto fossem realizadas?

#### *Não interferência em assuntos domésticos*

- Os técnicos brasileiros foram impositivos em suas colocações ou opinaram de forma veemente sobre qualquer outra área de política pública em Guiné-Bissau?
- Como foi a relação que tanto técnicos brasileiros como guinenses tiveram com outros setores do governo?

#### *Benefício mútuo*

- Quais foram os ganhos não esperados do projeto?
- O que o Brasil ganhou com o projeto? Este ganho já era esperado?
- Quais as principais lições aprendidas deste projeto que podem ser levadas a outras iniciativas para que haja maiores benefícios mútuos neste tipo de iniciativa?

## **ANEXO II - LISTA DE ENTREVISTADOS**

- Gícia de Cassia Martinichen Falção, ex-Coordenadora de Educação em Direitos Humanos, Subsecretária da Subsecretaria de Relação Institucional, Planejamento e Desenvolvimento Social Étnico-Racial – SEPPIR-DF
- Beatriz Garrido, Gerente de Projetos, Escritório de Projetos - Assessoria Especial para a Modernização da Gestão - ASEGE/GM/Ministério do Planejamento
- Maria do Carmo Rebouças da Cruz, ex-coordenadora da Cooperação Internacional da SDH/PR, Articulação Institucional PNUD Brasil
- Michelle Moraes de Sá e Silva, Coordenadora de Cooperação Internacional SDH/PR
- Paulo Lima, Gerente de Cooperação, Agência Brasileira de Cooperação
- Marcelo Santos, Analista de Projetos, Agência Brasileira de Cooperação
- Guilherme Sorgine, Terceiro Secretário, Ministério das Relações Exteriores
- Leilá Leonardos, Coordenadora de Registro Civil de Nascimento
- Jorge Luis Mendes, Primeiro Secretário, Embaixada da República de Guiné-Bissau em Brasília.