



# AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO PNUD PARA OS RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO **BRASIL**



DESENVOLVIMENTO HUMANO eficácia COORDEN  
eficiência COORDENAÇÃO E PARCERIA sustentabilid  
APROPRIAÇÃO NACIONAL relevância GESTÃO PO  
sustentabilidade GESTÃO POR RESULTADOS E DES  
ENVOLVIMENTO capacidade de resposta COORDENA  
relevância APROPRIAÇÃO NACIONAL eficácia COOR  
DENAÇÃO E PARCERIA eficiência DESENVOLVIME  
NTO HUMANO relevância COORDENAÇÃO eficácia  
sustentabilidade GESTÃO POR RESULTADOS E DES  
VOLVIMENTO eficiência APROPRIAÇÃO NACIONAL





# AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO PNUD PARA OS RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO **BRASIL**

## RELATÓRIOS PUBLICADOS DA SÉRIE DE ADRS

Afeganistão	Laos
Argentina	Líbia
Bangladesh	Malawi
Barbados e Organização dos Estados Caribenhos do Leste	Maldivas
Benin	Mongólia
Butão	Montenegro
Bósnia Herzegovina	Moçambique
Botswana	Nicarágua
Brasil	Nigéria
Bulgária	Papua Nova Guiné
Burkina Faso	Paraguai
Camboja	Peru
Chile	Ruanda
China	Senegal
Colômbia	Sérvia
Congo	Seychelles
Equador	Somália
Egito	Sudão
El Salvador	Síria
Etiópia	Tajiquistão
Georgia	Tailândia
Gana	Filipinas
Guatemala	Tunísia
Guiana	Turquia
Honduras	Uganda
Índia	Ucrânia
Indonésia	Uzbequistão
Jamaica	Vietnã
Jordânia	Iêmen
	Zâmbia

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO: BRASIL

---

Direitos autorais PNUD 2011, todos os direitos reservados.

Produzido nos Estados Unidos da América. Impresso em papel reciclado.

As análises e recomendações deste relatório não necessariamente refletem as visões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, de seu Comitê Executivo ou dos Estados-Membro das Nações Unidas. Esta é uma publicação independente do Escritório de Avaliação do PNUD.

**Design gráfico:** Laurie Douglas Graphic Design ([www.lauriedouglas.com](http://www.lauriedouglas.com))

Fotos da capa: PNUD Brasil, Kenia de Aguiar Ribeiro e Renata Oliveira Costa.

# AGRADECIMENTOS

O escritório de avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento gostaria de expressar sincero agradecimento à equipe de avaliação. A equipe foi liderada por Celina de Souza e Argelina Figueiredo e esteve composta por Haroldo Torres, Teresa Muricy, Lúcia Cony Cidade e Dorian Borges. Os agradecimentos vão também para Osvaldo N. Feinstein que contribuiu como assessor internacional da equipe e para Alexandra Chambel e Oscar A. Garcia task managers do escritório de avaliação, responsáveis pelo desenho e gerenciamento do processo de avaliação. Agradece-se ainda a Elizabeth de Leon Jones por ter prestado valiosa assistência no trabalho de pesquisa. O escritório de avaliação expressa aqui seu agradecimento à toda a equipe de avaliação pela dedicação e arduo trabalho ao longo desse exercício.

Os nossos agradecimentos são extensivos aos parceiros do PNUD no Brasil, incluindo representantes governamentais, membros da sociedade civil, da cooperação internacional e do Sistema das Nações Unidas no Brasil. O escritório de avaliação gostaria de agradecer em particular aos integrantes do grupo nacional de referência, composto por Marcio L. Correa e Alessandra Ambrosio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores; Olavo José Perondi da Secretaria Geral da

Presidência da República; Regina Saboya do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Helder Ferreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.

A avaliação não seria possível sem o compromisso demonstrado por Jorge Chediek, Coordenador Residente Sistema das Nações Unidas no Brasil e Representante Residente do PNUD; Arnaud Peral, Representante Residente Adjunto e Maristela Marques Baioni, Representante Assistente para Programa. Agradecemos muito a colaboração recebida de Ana Rosa Soares e Maria Celina Arraes, e de todo o pessoal do PNUD em Brasília. Também gostaríamos de agradecer à Direção Regional para América Latina e o Caribe, particularmente a Ana Maria Diaz e Enrique Ganuza pelo apoio e contribuição ao processo de avaliação.

O asseguramento da qualidade assim como o apoio administrativos são chaves para o sucesso de todo processo de avaliação. O escritório de avaliação fica muito agradecido à Tullia Aiazzi do Serviço de Avaliação da FAO, que providenciou valiosos comentários como revisora externa; a Michelle Sy e Thuy Hang Ti To que providenciaram valioso apoio administrativo; e a Marina Blinova e Anish Pradhan que assistiram no processo de edição, diagramação e publicação do relatório com ajuda de editores externos.



# PREFÁCIO

Este é o relatório da primeira Avaliação dos Resultados de Desenvolvimento (ADR em sua sigla em inglês) no Brasil conduzida pelo escritório de avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2011. A avaliação teve como objetivo analisar o alcance dos resultados previstos pelo programa de cooperação do PNUD quanto ao desenvolvimento no país nos ciclos programáticos referentes aos períodos de 2002 a 2010. Pretende ainda, fazer uma análise do posicionamento estratégico no que se refere à sua resposta às demandas nacionais e às mudanças no contexto nacional de desenvolvimento, e apresentar recomendações que possam subsidiar possíveis ajustes na estratégia atual e na programação futura do PNUD no Brasil.

A avaliação concluiu que o PNUD se posicionou bem como parceiro do governo brasileiro, assumindo o papel de auxiliá-lo na gestão de projetos, sobretudo nas áreas sociais, de modernização do Estado, e de meio ambiente. O PNUD centrou seu posicionamento na promoção do desenvolvimento humano e na oferta de expertise em gestão de projetos. Transformações importantes ocorreram durante o período objeto desta avaliação. Houve o equacionamento de vários desafios macroeconômicos, o aumento das capacidades institucionais nas áreas temáticas apoiadas pelo PNUD, com a ampliação da administração pública e maior disponibilidade de recursos públicos, sobretudo para as políticas sociais. As mudanças acima repercutiram no modo de atuação do PNUD e na acentuada redução da sua carteira de projetos.

A avaliação destacou que, em relação às áreas temáticas, identificou-se uma relevância muito alta, uma eficácia média, uma eficiência média, uma sustentabilidade limitada e uma flexibilidade alta nos projetos apoiados pelo PNUD analisados na amostra utilizada nessa avaliação. O PNUD proveu contribuições positivas para as estratégias nacionais de desenvolvimento,

incluindo contribuições relevantes para as estratégias de ajuste fiscal, redução das desigualdades sociais e estruturação organizacional das novas áreas de segurança pública, direitos humanos e cooperação sul-sul.

A mudança no contexto nacional e nas regras internas e externas ao PNUD contribuíram para uma redução da eficiência da organização no que diz respeito ao seu papel na gestão de projetos. Entretanto, papel operacional do PNUD continua sendo reconhecido de forma altamente positiva quando se trata de licitações complexas e internacionais, assim como na proteção do governo contra pressões de alguns setores empresariais.

Foi identificada também uma ênfase decrescente do papel de *advocacy* do PNUD. Essa redução de ênfase pode ser entendida como consequência da maior apropriação da agenda de desenvolvimento humano por parte do governo, o que, é um resultado positivo do processo de diálogo estabelecido ao longo do tempo.

A avaliação recomenda a identificação, em parceria com o governo brasileiro, de temas que orientem a nova estratégia de atuação do PNUD no Brasil, temas esses que continuem mantendo conexão com a agenda nacional e que contribuam de modo efetivo para avanços na agenda de desenvolvimento humano.

Confio que os resultados aqui apresentados sejam úteis para provocar uma reflexão e uma análise sobre a maneira de fortalecer a parceria entre o governo brasileiro e o PNUD para avançar no longo caminho do desenvolvimento humano.



Saraswathi Menon  
Diretora, Escritório de Avaliação



# SUMÁRIO

<b>Siglas</b>	<b>ix</b>
<b>Sumário executivo</b>	<b>xi</b>
<b>Capítulo 1 Introdução</b>	<b>1</b>
1.1 Objetivos e escopo da avaliação	1
1.2 Metodologia e limites da avaliação	2
1.3 O processo de avaliação	4
<b>Capítulo 2 Contexto nacional de desenvolvimento</b>	<b>7</b>
2.1 Contexto político	7
2.2 Contexto socioeconômico e de desenvolvimento humano	9
2.3 Contexto da segurança pública e direitos humanos	14
2.4 Contexto da modernização do Estado	17
2.5 Contexto do meio ambiente	19
2.6 Contexto da Cooperação Sul-Sul	20
2.7 Síntese	23
<b>Capítulo 3 O Sistema das Nações Unidas e o PNUD no Brasil</b>	<b>25</b>
3.1 A ONU no Brasil	25
3.2 A programação do PNUD	28
3.3 Aspectos da gestão financeira	36
3.4 Síntese	38
<b>Capítulo 4 Contribuição do PNUD para os resultados do desenvolvimento</b>	<b>41</b>
4.1 Análise por área temática	41
4.2 Avaliação do posicionamento estratégico do PNUD	57
<b>Capítulo 5 Conclusões e recomendações</b>	<b>67</b>
5.1 Conclusões	67
5.2 Recomendações	71
<b>Anexos</b>	
Anexo 1 Termos de Referência revisado	77
Anexo 2 Documentos consultados	91
Anexo 3 Lista de entrevistados	95
Anexo 4 Amostra de projetos analisados	99
Anexo 5 Matriz de avaliação	105

## **Graficos**

Gráfico 1	Evolução do PIB per capita no conceito de Paridade do Poder de Compra. Brasil, 1990-2009	9
Gráfico 2	Índice de Gini, Brasil, 1990-2030	11
Gráfico 3	Evolução da proporção de domicílios em situação de pobreza e de pobreza extrema. Brasil, 1990-2009	11
Gráfico 4	Distribuição dos componentes do IDH no Brasil, 2010	12
Gráfico 5	Tendência do número de homicídios por arma de fogo no Brasil	16
Gráfico 6	Evolução do número de projetos administrados pelo PNUD	30
Gráfico 7	Evolução do número de projetos administrados pelo PNUD por área temática	31
Gráfico 8	Evolução do orçamento executado pelo PNUD	36
Gráfico 9	Evolução do orçamento executado pelo PNUD por área temática	37
Gráfico 10	Evolução do orçamento médio executado pelo PNUD por área temática	38

## **Figuras**

Figura 1	Cadeia lógica da avaliação	1
Figura 2	Distribuição temporal dos documentos programáticos no período do ADR	28
Figura 3	Evolução das referências ao IDH no Brasil	63

## **Tabelas**

Tabela 1	Arrecadação bruta da Receita Federal	10
Tabela 2	Evolução da composição da receita tributária disponível por nível de governo	10
Tabela 3	Áreas temáticas e aspectos transversais – CCF e CPD	29
Tabela 4	Fatores externos que influenciaram o papel do PNUD	34
Tabela 5	Fatores internos que influenciaram o papel do PNUD	35
Tabela 6	Representantes Residente do PNUD, 2002-2010	36
Tabela 7	Distribuição do orçamento executado por áreas temáticas e períodos	37
Tabela 8	Síntese da avaliação realizada, segundo critérios selecionados	41
Tabela 9	Relatórios e Atlas de Desenvolvimento Humano	62

# SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ADR	Avaliação dos Resultados de Desenvolvimento
Atlas	Sistema Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCA	Diagnóstico de País
CCF	Marco de Cooperação com o País
CGU	Controladoria Geral da União
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CPD	Documento de Programa de País
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTI	Cooperação Técnica Internacional
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DEX	Execução Direta pelo PNUD
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NEX	Execução Nacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização não Governamental
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto

PNAD	Pesquisa Nacional por Domicílio
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
PNMA	Programa Nacional do Meio Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRODOC	Documento de Projeto
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REMS	Rede de Esporte pela Mudança Social
ROAR	Relatório Anual Orientado em Resultados
RNDH	Relatórios Nacionais do Desenvolvimento Humano
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIM/DATASUS	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SENASP-MJ	Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça
SIGOV	Sistema de Informações Governamentais
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
UAP	Unidade de Administração de Projetos
UNCT	Grupo de Representantes Residentes das Agências das Nações Unidas no País
UNDAF	Marco Conjunto para Cooperação das Nações Unidas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

# SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório resulta da primeira Avaliação dos Resultados de Desenvolvimento (ADR em sua sigla em inglês) do Brasil. A avaliação teve como objetivos analisar o alcance dos resultados previstos nos documentos programáticos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma análise do posicionamento do PNUD no que se refere à sua resposta às demandas nacionais e às mudanças no contexto nacional de desenvolvimento e apresentar recomendações que possam subsidiar possíveis ajustes na estratégia atual e para o próximo Documento de Programa para o Brasil.

A avaliação teve dois eixos principais: a análise dos resultados por áreas temáticas e temas transversais e a análise do posicionamento estratégico do PNUD no Brasil. Foram utilizadas as orientações metodológicas elaboradas pelo Escritório de avaliação do PNUD, aplicando os seguintes critérios para a avaliação dos resultados por área temática: relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e flexibilidade. A análise do posicionamento estratégico abarcou as seguintes dimensões: relevância estratégica, capacidade de resposta, valor agregado, vantagens comparativas, promoção de valores das Nações Unidas e contribuição para a coordenação do Sistema das Nações Unidas. Para a análise dos resultados por área temática, foi selecionada e analisada uma amostra ilustrativa de ações que refletem a atividade do PNUD no período analisado.

A avaliação adotou um enfoque multi-metodológico tanto para a coleta de informações como para a análise desenvolvida. Para a coleta de informações, foram usadas fontes secundárias (documentos já produzidos e diversos bancos de dados) e primárias (entrevistas). Na análise foram usadas técnicas de triangulação com o uso de diversas fontes e métodos de verificação e validação, tais como reuniões internas da equipe e discussão com dois grupos diferentes sobre os achados preliminares.

A avaliação do programa enfrentou as seguintes restrições: ausência de metas objetivas na maioria dos documentos programáticos do PNUD e dificuldades do escritório em organizar de forma sistemática os dados quantitativos necessários a essa avaliação. Avaliações de resultados dos projetos por outras instituições também foram escassas. Essas lacunas foram preenchidas, pelo menos parcialmente, por informações dos entrevistados.

As principais conclusões e recomendações da avaliação foram as seguintes:

**Conclusão 1: A relevância estratégica da intervenção do PNUD foi alta em relação aos temas do desenvolvimento do Brasil mas mudanças no contexto nacional reduziram sua participação como parceiro do desenvolvimento do país**

O PNUD se posicionou como parceiro do governo brasileiro, assumindo o papel de auxiliá-lo na gestão de projetos, sobretudo nas áreas sociais, de modernização do Estado e de meio ambiente. O governo brasileiro enfrentava dificuldades de implementar as prioridades da sua agenda em função da escassez de recursos humanos, da reorganização da administração pública após a promulgação da Constituição de 1988 e da necessidade de promover um rigoroso ajuste fiscal. O PNUD centrou seu posicionamento na promoção do desenvolvimento humano e na oferta de expertise em gestão de projetos. Esse cenário esteve presente no período inicial desta avaliação. Com a eleição de um novo governo, em 2003, começam a ocorrer mudanças profundas e rápidas no contexto nacional, nas políticas sociais e na regulamentação das atividades da cooperação técnica internacional, reduzindo a demanda do governo por projetos que tradicionalmente eram apoiados pelo PNUD. A partir de 2006, o PNUD viu-se pressionado em sua capacidade operacional, de produção de *advocacy* e de aporte de conhecimento. As decisões do

governo brasileiro a partir de 2003, aumentando suas capacidades, foram entendidas como um indicador de apropriação, pelo governo, da própria agenda do PNUD no Brasil. O Estado brasileiro é hoje mais efetivo, com o equacionamento de suas restrições macroeconômicas e a estruturação de uma burocracia profissionalizada em alguns setores do governo federal, e muito mais presente na área social.

### **Conclusão 2: Mudanças nas regras provocadas por fatores externos e internos ao PNUD-Brasil, contribuíram para sua instabilidade institucional**

Além das mudanças no contexto nacional e do fortalecimento do Estado brasileiro, fatores externos e internos ao PNUD geraram grande mudança institucional entre 2002 e início de 2010. São exemplos desses fatores externos: a normatização, pelo governo, da cooperação técnica internacional; o fortalecimento das agências de controle e seu maior ativismo nas atividades da cooperação internacional; a contração de empréstimos das agências multilaterais pelo governo federal, muitos dos quais eram geridos pelo PNUD; a assunção, pelo PNUD, da atividade de compras antes exercida pela ABC, sem recuperação de custos. O principal fator interno foi o alinhamento do PNUD às regras corporativas, tornando mais lento seus procedimentos, situação com a qual os gestores públicos não estavam acostumados. Todos esses fatores tiveram impacto na capacidade do PNUD de fornecer apoio operacional aos projetos.

### **Conclusão 3: O PNUD fez um grande esforço para se adaptar ao novo contexto**

Esse esforço incluiu a redução das despesas operacionais da organização, o reforço da área de apoio operacional aos projetos e a estruturação de novas áreas de atuação, principalmente segurança pública e Cooperação Sul-Sul, temas que começavam a entrar na agenda do governo. Apesar desse esforço, o posicionamento anterior do PNUD, centrado na promoção do desenvolvimento humano e na oferta de expertise em gestão de projetos, aliado à redução de seus recursos humanos e financeiros, teve repercussões

na capacidade de resposta da agência, diminuindo também sua capacidade de agregar conhecimento.

### **Conclusão 4: O PNUD permanece parceiro importante para o avanço na implementação das políticas públicas brasileiras**

Apesar de ter reduzido significativamente o seu tamanho e seus recursos financeiros e humanos, o PNUD é hoje uma agência que continua tendo papel importante para o avanço das políticas públicas no Brasil. Presentemente, o PNUD administra mais de 100 projetos, sendo alguns deles extremamente relevantes e altamente alinhados com os valores e objetivos da organização e do governo brasileiro. A credibilidade do PNUD e sua expertise em licitações internacionais são reconhecidas de forma altamente positiva pelos parceiros.

### **Conclusão 5: O PNUD subutilizou sua rede internacional**

Identificou-se a subutilização das redes temáticas do PNUD internacional que poderiam agregar conhecimento aos projetos, para além dos aspectos operacionais. Existem, no entanto, exceções em três projetos dentro da amostra avaliada. Uma das áreas onde a utilização das redes é muito limitada é na Cooperação Sul-Sul. A cooperação do PNUD nesse campo está restrita aos aspectos operacionais, sendo percebida como cooperação prestada a outros países.

### **Conclusão 6: O PNUD aportou pouco conhecimento substantivo aos projetos**

Uma das opções do PNUD para se reposicionar diante das mudanças no contexto nacional – a de centrar sua atuação na oferta de expertise em gestão de projetos –, importante para muitas esferas de governo que ainda estão pouco institucionalizadas, fez com que sua participação como produtor de conhecimento em desenvolvimento humano ficasse reduzida a poucas contribuições, com exceções das áreas de segurança pública e meio ambiente.

### **Conclusão 7: O governo brasileiro incorporou às suas políticas e instituições vários temas da agenda de desenvolvimento humano, diminuindo o papel de *advocacy* do PNUD**

Os temas da agenda do PNUD relacionados à promoção dos direitos humanos e à igualdade entre gênero e raça foram incorporados de modo explícito à agenda do governo federal. O governo brasileiro deu status de ministério para as áreas de direitos humanos, direitos da mulher e promoção da igualdade racial. Foram introduzidas novas políticas voltadas para esses temas, como a política de cotas para estudantes negros em universidades federais e as políticas voltadas para populações residentes em remanescentes de quilombos. A incorporação desses temas à institucionalidade brasileira contribuiu para “esvaziar” a agenda do PNUD, mas é um resultado positivo do processo de diálogo com o governo e com a sociedade estabelecido ao longo do tempo. O PNUD tem, contudo, desenvolvido produtos inovadores voltados para a *advocacy*, como, por exemplo, a municipalização dos ODM e deve lançar, em 2011, um novo Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano.

**Conclusão 8: A avaliação das áreas temáticas apresenta resultados comuns em relação às áreas, mas diferentes em relação aos critérios selecionados, ao número de projetos e ao volume de recursos**

De modo geral, a ação do PNUD, seja através do seu *advocacy*, seja a partir do apoio a projetos, foi relevante em todas as áreas temáticas analisadas. Entre as áreas apoiadas pela organização encontram-se atividades relacionadas às estratégias nacionais voltadas para a redução da pobreza (como o Programa Bolsa Família), para o estabelecimento de uma política nacional de segurança pública (Programa Segurança Cidadã), para o ajuste fiscal dos estados brasileiros, para a institucionalização de políticas estruturantes na área ambiental (como o Programa Nacional de Meio Ambiente) e para o estabelecimento das bases para a ação governamental no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, o PNUD esteve presente em grande parte das demandas dos desafios nacionais, assim como apoiou várias políticas que resultaram em mudanças no contexto nacional.

Em relação aos critérios de avaliação, identificou-se uma relevância muito alta, uma eficácia média, uma eficiência média, uma sustentabilidade limitada e uma flexibilidade alta. Do ponto de vista

dos recursos para as áreas temáticas, a participação do PNUD em projetos de desenvolvimento nacional teve grande crescimento, tanto em número de projetos como em recursos financeiros até 2004. Sua diminuição a partir de 2005 foi resultado do fim de vários projetos das carteiras de modernização do Estado e de Política Social e de Inclusão, particularmente na área de educação. A área de Meio Ambiente, apesar de uma pequena queda no volume de recursos, é a que passa a dar a maior contribuição relativa. Os maiores aumentos são na área de Segurança Pública e Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul, sendo que contribuição da primeira área ainda é modesta e a segunda aumenta de forma significativa sua participação no orçamento total.

**Conclusão 9: O PNUD fez uso de ferramentas e do espaço de programação conjunta com as demais agências do Sistema ONU no Brasil**

As agências têm feito um esforço programático conjunto com um eixo condutor de análise coerente com o mandato da ONU e com os desafios do desenvolvimento nacional. O esforço programático conjunto das agências é também uma oportunidade para a geração de consenso. O argumento comum nos documentos de que a cooperação técnica internacional tem ainda um papel a desempenhar em um país com altas desigualdades e capacidades heterogêneas é consistente com os diagnósticos sobre o Brasil realizados por diferentes analistas e instituições. Os documentos também mostram alinhamento, tanto entre si, como com as diretrizes do governo brasileiro. No entanto, persistem desafios para melhorar a forma de divisão de recursos públicos entre as inúmeras agências do Sistema ONU atuantes no Brasil.

**Conclusão 10: O modelo de financiamento e a forma de atuação do PNUD têm reflexos sobre sua capacidade de resposta e inibem o aporte de conhecimento substantivo**

O modelo de financiamento baseado em comissionamento por gestão de projetos exigiu que a organização tivesse que captar um volume elevado de projetos para se financiar, deixando em segundo plano uma atuação mais estratégica,

relacionada à promoção do desenvolvimento humano e ao aporte aos gestores dos projetos do conhecimento técnico de sua equipe. Quando a demanda por projetos reduziu-se em função de mudanças no contexto nacional, a organização viu-se pressionada em sua capacidade operacional, de produção de *advocacy* e de aporte de conhecimento. No entanto, novas alternativas no modo de atuação e no modelo de financiamento estão sendo buscadas, mas elas têm, por enquanto, escala limitada e não podem ainda ser interpretadas como uma evidência da mudança substancial do modelo de funcionamento e de financiamento da organização no Brasil.

## RECOMENDAÇÕES

### **Recomendação 1: Melhorar a qualidade e a forma de diálogo com o governo brasileiro**

O PNUD deve rever as bases do seu diálogo com o governo. Esse diálogo seria iniciado com a montagem de uma pauta de trabalho temática conjunta com os principais parceiros. Um novo diálogo com o governo e com os parceiros deve ser aberto em torno de áreas temáticas que conciliem temas do mandato do PNUD com os da agenda de desenvolvimento do Brasil. Desses grupos temáticos sairiam proposições para uma agenda construída a partir de ações que sejam induzidas e de interesse de todas as partes envolvidas, reduzindo o papel do diálogo baseado em ações reativas. Esse diálogo já ocorre quando da elaboração de documentos programáticos do PNUD, que são objeto de amplo processo de consulta com os parceiros brasileiros, mas ele deve ir além da definição programática de temas e prioridades. Para tanto, o PNUD tem que se estruturar tecnicamente para mostrar ao governo brasileiro as possibilidades de sua contribuição para além da de gestor de projetos. Também facilitaria o diálogo a recuperação da memória institucional do PNUD, com divulgação das suas contribuições ao desenvolvimento brasileiro.

### **Recomendação 2: Identificar, de modo coordenado com o governo brasileiro, uma nova agenda de temas**

Como consequência da recomendação acima, de construção de grupos de trabalho temáticos, o PNUD precisa identificar de modo coordenado com o governo brasileiro uma nova agenda de temas que permitam à organização continuar a contribuir para a estratégia brasileira de desenvolvimento. Embora a agenda nacional tenha evoluído de modo substantivo e de forma acelerada, ainda existem elementos importantes a serem focados tendo em vista avanços adicionais no âmbito do desenvolvimento humano. Por exemplo, no campo da inclusão social, os níveis de desigualdade social, apesar de decrescentes, são muito elevados e o país ainda não eliminou a pobreza extrema. Na área de universalização das políticas públicas, persistem desafios importantes no caso das políticas de saneamento e de educação. A área de meio ambiente, além dos desafios gerais colocados pela agenda do aquecimento global, continua a enfrentar desafios relacionados a temas onde essa política não avançou, como no caso da poluição hídrica. Na área de segurança pública e direitos humanos, a agenda federal brasileira está em seus primórdios. Na Cooperação Sul-Sul, há espaço para iniciar uma cooperação de dupla via e para o uso da rede internacional do PNUD. Essa recomendação visa reposicionar o PNUD na agenda de desenvolvimento do país, buscando, junto com o governo, antecipar questões da agenda governamental onde o PNUD possa aportar conhecimento.

### **Recomendação 3: Prospectar, junto com o governo brasileiro, novas formas de financiamento do programa de cooperação no Brasil**

A expectativa do governo brasileiro de uma ação mais substantiva do PNUD, manifestada no último CPD e nas entrevistas realizadas, é dificultada em função do modelo de remuneração por projeto, que tende a sobrecarregar a equipe técnica e a demandar a geração de uma carteira de projetos relativamente volumosa. Para ampliar o aporte de conhecimento e as atividades substantivas da instituição, o PNUD deve buscar, junto com o governo brasileiro, novas modalidades de financiamento capazes de liberá-lo do atual modelo fortemente concentrado na remuneração de projetos. Novas formas de financiamento estão

sendo gestadas, tais como doações de recursos orçamentários da União e devem ser ampliadas.

#### **Recomendação 4: Mudar gradativamente o perfil da equipe técnica do PNUD**

A requalificação do diálogo com o governo, a partir de grupos temáticos, e a identificação de novas demandas da agenda de desenvolvimento implicam na necessidade de aumentar a capacidade técnica da equipe e de investir no fortalecimento do planejamento estratégico. Com a identificação de novos temas, o PNUD deve fortalecer sua equipe para ter a capacidade de iniciar a construção de um portfólio temático que resulte do diálogo com o governo. É também recomendável a designação de um assessor que se volte para questões estratégicas, capaz de apoiar o *management team*, hoje excessivamente pressionado pelas demandas do cotidiano. Uma melhor utilização do cadastro de consultores do PNUD pode ser útil nessa tarefa.

#### **Recomendação 5: Estabelecer diálogo com os organismos brasileiros de controle**

O PNUD, com o apoio da ABC, deve iniciar um diálogo com os organismos de controle brasileiros através de um trabalho conjunto para identificar os principais obstáculos legais e administrativos à sua ação e a busca de soluções para o seu equacionamento. Destaca-se, em especial, a identificação de alternativas jurídicas capazes de equacionar o que determina, por um lado, a legislação brasileira e, por outro, as convenções e tratados da ONU assinados pelo Brasil. Apesar de a normatização existente ter reduzido incertezas jurídicas, ainda existem áreas cinzentas e interpretações às vezes conflitantes. De particular importância é equacionar o posicionamento dos organismos de controle em relação ao repasse de recursos para as ONGs. Uma das possibilidades a examinar é o intercâmbio de experiências com outros organismos de controle com os quais o PNUD vem desenvolvendo projetos potencialmente relevantes para o Brasil, como, por exemplo, na Colômbia e no Chile. Essa recomendação visa antecipar novos problemas jurídicos e administrativos e melhorar a gestão de projetos.

#### **Recomendação 6: Ser mais seletivo no apoio operacional, voltando-o para áreas com menor capacidade institucional e retomar a função de contribuição técnica em projetos selecionados**

O PNUD deve realizar um esforço para retomar sua contribuição em questões substantivas, mas, em áreas e temas específicos, assim como em políticas executadas por órgãos do governo com baixa institucionalidade e pouca profissionalização burocrática. Isso pode ser feito através do aumento da quantidade e da especialização do staff do PNUD. O PNUD deve se voltar para o apoio a projetos destinados a órgãos públicos federais com menor grau de institucionalidade, e equipes técnicas pouco burocratizadas, onde seu papel pode ser importante.

#### **Recomendação 7: Fortalecer a função de *advocacy*, diálogo e produção de conhecimentos**

Aspecto marcante da atuação do PNUD no Brasil no passado, o *advocacy* pode ser fortalecido com a designação de um técnico dedicado à essa função para a disseminação dos valores da ONU e dos valores de desenvolvimento humano. A perspectiva de elaborar o Índice de Desenvolvimento Humanos Municipal (IDH-M) de curto prazo também poderá abrir novas modalidades de uso desse índice. A periodicidade da elaboração dos Relatórios Nacionais de Desenvolvimento Humano deveria ser revista e deveria contar com a participação de *think tanks* nacionais. Por fim, o *advocacy* também pode ser dirigido para disseminar, na sociedade brasileira, a importância do apoio do Brasil a países menos desenvolvidos, no exercício do princípio da solidariedade entre os povos.

#### **Recomendação 8: Otimizar o mix funcional do PNUD no Brasil (*advocacy*, assistência técnica, geração de conhecimento, diálogo político e apoio operacional) através do maior aproveitamento do conhecimento existente no âmbito da organização**

Existem diversas iniciativas que poderiam ser consideradas nesse campo. Dois exemplos são:

o aproveitamento do conhecimento técnico do PNUD nas diferentes áreas temáticas que envolvem a Cooperação Sul-Sul; e estimular as parcerias interagenciais, considerando as áreas específicas de atuação das organizações do Sistema ONU.

#### **Recomendação 9: Ajustar as regras operacionais**

A organização deve ajustar suas regras operacionais de modo a otimizar os processos administrativos e reduzir o grau de incerteza relacionado à utilização de determinados procedimentos de contratação. Espera-se de tal revisão uma maior segurança dos parceiros no uso dos instrumentos de gestão colocados à disposição pelo PNUD e a redução do tempo de resposta da organização. Observadas as regras corporativas, o PNUD deve também promover o desenvolvimento de manuais mais detalhados e elaborados de forma coordenada com todas as instâncias envolvidas, de modo a gerar um consenso mínimo a respeito do que são as boas práticas de gestão de projetos dessa natureza.

#### **Recomendação 10: Adquirir maior conhecimento e dar mais visibilidade à rede associada ao sistema PNUD**

Para ampliar o grau de utilização da rede de organizações internacionais, tanto o PNUD-Brasil quanto o governo brasileiro precisam identificar de modo mais sistemático o potencial de conhecimento que poderia ser agregado por tais agentes. Há que se intensificar o diálogo internacional no Brasil sobre diferentes agendas através, por exemplo, da promoção de visitas de especialistas e da organização de eventos relacionados a temas específicos.

No campo da cooperação Sul-Sul, o PNUD poderia dar um apoio mais substantivo à cooperação horizontal promovida pelo Brasil. Para isso são necessárias mudanças a serem promovidas pela organização em Nova York que

introduzam novos procedimentos e reorientem a rede de *country offices* facilitando o intercâmbio de conhecimentos e experiências próprios da cooperação Sul-Sul.

#### **Recomendação 11: Melhorar os processos operativos**

O PNUD pode contribuir para capacitar melhor a rede de gestores de projetos de cooperação, formando uma rede de gestores de projetos de cooperação e disseminando boas práticas de gestão de projetos de cooperação técnica internacional, com premiações de organizações e gestores. O PNUD pode expandir a experiência já existente de oferta de cursos sobre o tema da cooperação internacional. O PNUD deve requalificar os atuais instrumentos de planejamento, em particular os Documentos de Programa. Melhor elaboração e acompanhamento desses documentos pode contribuir também para diminuir a grande longevidade dos projetos. O PNUD também deve melhor organizar o armazenamento de dados e constantemente atualizar as informações do seu sítio, porta de entrada daqueles que buscam conhecer as atividades do PNUD no Brasil e suas contribuições ao desenvolvimento do país.

Em síntese, no período analisado o PNUD aportou importantes contribuições para o alcance dos resultados de desenvolvimento do Brasil. Essas contribuições são apresentadas nos primeiros capítulos deste relatório. Nos próximos anos, o Brasil deverá enfrentar novos desafios, consolidando e aprofundando os resultados alcançados. Nessa tarefa, o PNUD pode e deve ser um parceiro do governo brasileiro e da sociedade civil. As recomendações deste ADR fornecem indicações para o caminho a ser percorrido pelo PNUD-Brasil junto ao governo brasileiro para que o país alcance um crescimento mais equitativo, eliminando a pobreza extrema e promovendo um desenvolvimento humano sustentável.

# INTRODUÇÃO

O Avaliação dos Resultados de Desenvolvimento (ADR em sua sigla em inglês) do Brasil é uma avaliação conduzida por uma equipe de consultores independentes sob a coordenação do Escritório de Avaliação do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), realizada no ano de 2011, visando aferir o desempenho e analisar a contribuição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – para os resultados de desenvolvimento no país nos ciclos programáticos referentes aos períodos 2002-2006 e 2007-2010, e extrair lições e fornecer recomendações para seu futuro posicionamento estratégico. O ADR analisará a experiência do PNUD no Brasil e sua contribuição para a resolução dos problemas enfrentados pelo país, particularmente os institucionais, ambientais e sociais.

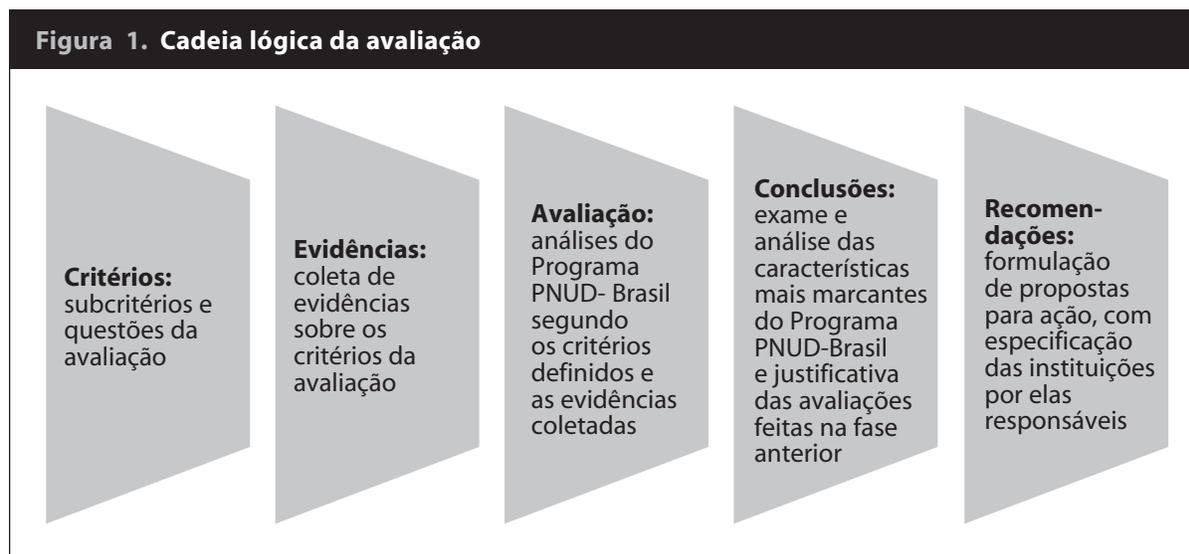
### 1.1 OBJETIVOS E ESCOPO DA AVALIAÇÃO

O programa do PNUD no Brasil executou, de 2002 a 2010, 1,368 bilhões de dólares em sua carteira de projetos, com recursos quase que exclusivamente provenientes do Tesouro Nacional. O programa,

porém, teve uma redução significativa, tanto em termos orçamentários quanto em número de projetos, passando de 191,7 milhões de dólares em 2002 para 104,5 milhões de dólares em 2010.

O ADR-Brasil tem dois grandes objetivos: (1) analisar a contribuição – substantiva e administrativa – do PNUD para os resultados de desenvolvimento do Brasil e para a resolução dos principais desafios do país; e (2) fornecer insumos para o novo posicionamento estratégico do PNUD. O primeiro objetivo requer a coleta de evidências que apontem para os resultados esperados versus alcançados e/ou não esperados, assim como para a capacidade de resposta do PNUD aos desafios e às prioridades do país. O segundo requer a análise do contexto do país e a construção de possíveis cenários que sirvam de insumo para o posicionamento estratégico do PNUD no próximo decênio. Em ambos os casos, a sequência da análise seguirá um encadeamento lógico que se inicia com a definição de critérios e subcritérios que orientam questões de avaliação e conclui com a proposição de recomendações. A Figura 1 sintetiza a sequência encadeada dos passos

Figura 1. Cadeia lógica da avaliação



da cadeia lógica que será seguida na avaliação. No que diz respeito ao seu escopo, o ADR compreende o período de 2002 a dezembro de 2010, tendo como marcos programáticos os *Segundo Marco de Cooperação com o País (CCF) para o Brasil (2002-2006)* e o *Documento de Programa de País (CPD)* para o período 2007-2011, e os Planos Plurianuais (PPA) do Governo brasileiro referentes aos períodos 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. A avaliação levou em conta também os documentos programáticos e as diretrizes da ONU e do Junta Executiva do PNUD.

O marco geográfico da avaliação abrange as ações com impacto sobre todo o território nacional ou em partes do território, como os estados da federação ou conjunto de estados, e os municípios.

Do ponto de vista temático são analisadas cinco áreas – Políticas Sociais e de Inclusão; Segurança e Direitos Humanos; modernização do Estado; Meio Ambiente e Cooperação Sul-Sul – e três temas que cortam as diferentes áreas – Gênero, Raça/Etnia e Governança. A participação do PNUD-Brasil para o desenvolvimento no país é analisada tanto em atividades vinculadas a projetos específicos quanto em ações fora do âmbito dos projetos, tais como *advocacy* e diálogo político, denominadas “não projetos”.

## 1.2 METODOLOGIA E LIMITES DA AVALIAÇÃO

A metodologia utilizada segue as orientações do *Manual do Método do ADR*, Março 2010, instrumento do Escritório de Avaliação do PNUD que guia as avaliações independentes, assegurando, assim, não só o rigor metodológico, mas também a comparabilidade dos ADRs nos países onde atua o PNUD.

Tendo em vista seus dois grandes objetivos, o ADR-Brasil foi realizado em torno de dois eixos: a análise dos resultados dos projetos e não projetos por área temática e por transversalidade; e a análise do posicionamento estratégico do PNUD-Brasil.

Ainda que a avaliação se refira a dois períodos programáticos, a atuação do PNUD foi analisada

no período como um todo. Isto porque os projetos do PNUD-Brasil têm, em geral, longa duração – 5,9 anos em média para os projetos da amostra analisada. Além disso, muitos projetos foram desenvolvidos nos dois períodos, havendo ainda coincidência de áreas temáticas nos dois períodos. Ou seja, a fronteira entre os dois períodos é fluida, não cabendo distingui-los.

A análise dos resultados de desenvolvimento por área temática se pautou pelos seguintes critérios:

- Relevância programática
- Eficácia
- Eficiência
- Sustentabilidade
- Flexibilidade

A análise do posicionamento estratégico do PNUD, por sua vez, considerou seis dimensões:

- Relevância global
- Capacidade de resposta
- Valor agregado e vantagens comparativas do PNUD
- Desenvolvimento Humano (gênero, raça/etnia e equidade)
- Parcerias e Cooperação Sul-Sul
- Contribuição do PNUD para a coordenação do Sistema ONU.

No período considerado o escritório do PNUD no Brasil apoiou 411 projetos e não projetos, sendo que no ano de 2010 sua carteira contava com cerca de 100 projetos em andamento. Por essa razão, para a análise das áreas temáticas, foi necessário selecionar uma amostra de projetos e não projetos, com base em um banco de dados fornecido pelo escritório do PNUD sobre os projetos que compunham a carteira total no período. Os projetos contidos nesse banco de dados foram selecionados de forma a preencher os seguintes critérios:

- cobertura geográfica, abrangência: nacional, estadual, municipal; Cooperação Sul-Sul; programas regionais;

- tipos de parcerias com: governo, sociedade civil e setor privado;
- cobertura temática: política social e de inclusão; segurança e direitos humanos; modernização do Estado; e meio ambiente;
- execução orçamentária das intervenções (pequenos e grandes projetos);
- modelo de execução: NEX (execução nacional) e DEX (execução direta pelo PNUD);
- *outliers* (projetos piloto, inovadores, que funcionaram bem mas também os que não funcionaram bem e se destacaram por isso);
- temporalidade: cobrindo os dois ciclos programáticos: 2002-2006 e 2007-2010;
- projetos que estejam sendo executados, como também os já concluídos;
- desempenho: projetos com bom desempenho e os que tiveram problemas de desempenho durante a sua execução.

A lista de projetos e não projetos da amostra se encontra no Anexo 4.

As principais fontes primárias de informações foram entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores envolvidos na implementação desses projetos e não projetos, tanto no PNUD quanto no governo, membros de ONGs (organizações não governamentais) e com acadêmicos (Ver lista de entrevistados no Anexo 3). Foram realizadas também entrevistas com altos funcionários públicos e dirigentes nas áreas temáticas consideradas e com parceiros estratégicos. Além dos documentos programáticos do PNUD, foram consultados os documentos relacionados aos projetos, documentos do sistema ONU no Brasil e documentos do governo brasileiro. As principais fontes secundárias foram avaliações e estudos realizados por consultores independentes e por outros organismos internacionais, por órgãos do governo brasileiro, assim como estudos acadêmicos sobre as áreas temáticas examinadas. Finalmente, foi feito uso também de material de imprensa e de dados estatísticos de órgãos governamentais especializados

(IBGE, Ipea etc.) e dos órgãos responsáveis pelos programas avaliados.

A análise dos resultados gerados pela contribuição do PNUD não implica na apresentação de um somatório de avaliações dos projetos, mas sim a análise da relação entre os insumos (todas as formas de intervenção do PNUD), seus produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*). Sendo assim, projetos e programas orientados para determinados resultados foram apreciados de forma integrada, buscando identificar se e em que medida a atuação do PNUD produziu resultados de curto e médio prazo, esperados ou não esperados, que contribuíram para os objetivos e desafios de desenvolvimento do país. Para tanto, foram identificados e analisados também o papel de outros fatores, com o objetivo de verificar por que a contribuição do PNUD foi mais ou menos efetiva e de maior ou menor alcance. Ou seja, procurou-se responder como e por que o PNUD contribuiu de uma determinada maneira para o desenvolvimento. Por essa razão, a descrição e a análise da conjuntura foram fundamentais para avaliar os resultados e os efeitos da atuação do PNUD.

A análise do posicionamento do PNUD-Brasil como parceiro do desenvolvimento buscou entender seu papel na formulação de políticas e na construção de uma cultura institucional. A integração da análise significa também que os projetos que compõem o portfólio do PNUD, embora analisados separadamente, estarão integrados à investigação das respostas do PNUD não só às prioridades, mas aos desafios do desenvolvimento do país naquele período.

A análise se sustentou nas evidências de diferentes fontes que foram cruzadas, por meio de técnicas de triangulação, visando garantir maior solidez aos achados. No entanto, algumas limitações na disponibilidade de dados e informações afetaram a avaliação. A primeira foi a ausência de metas objetivas, na maioria dos documentos programáticos do PNUD e principalmente nos documentos relativos aos projetos. A maioria das propostas de projetos não previa metas passíveis de serem mensuradas e o papel do PNUD estava definido de forma bem geral, com ênfase

em funções operacionais. Além disso, o escritório encontrou dificuldades em organizar de forma sistemática os dados quantitativos necessários a essa avaliação em virtude, principalmente, de mudanças no sistema de controle das informações no período coberto por este ADR. Foram fornecidos quatro bancos de dados com informações sobre os projetos que foram precisando de depurações à medida que a equipe trabalhava com os dados e encontrava informações contraditórias. Essas mesmas informações não coincidiam com as encontradas no sítio da agência, que estavam ainda mais defasadas ou incompletas. Sendo assim, por exemplo, o banco de dados que serviu de base para a escolha da amostra não é o mesmo que foi utilizado na etapa final da pesquisa, este último com informações mais completas sobre o orçamento executado. Da mesma forma e pelas mesmas razões, não foi possível obter informações precisas sobre a evolução do quadro de pessoal no período analisado.

Em decorrência desses problemas, o trabalho de avaliação se tornou bastante dependente de entrevistas e depoimentos. No entanto, tivemos também dificuldade na localização de alguns informantes, tanto do PNUD como gestores governamentais e não governamentais dos projetos, em virtude do enxugamento do quadro do PNUD nos últimos anos e da alta rotatividade entre os servidores dos governos. Neste último caso, acrescenta-se o fato de que as entrevistas foram realizadas exatamente nos dois primeiros meses de mudança dos governos federal e estaduais. Embora não tenha havido mudança partidária na esfera federal, a rotatividade da burocracia e dos cargos de confiança é alta e demorada, refletindo-se sobre os vários escalões de governo. Isso tornou inviável também a realização de algumas entrevistas nos estados. Além disso, a pesquisa de campo foi realizada em janeiro e fevereiro, meses de alto verão no Brasil,

quando os brasileiros em geral saem de férias. Por tudo isso, o número de entrevistas ficou mais reduzido, mas a equipe conseguiu entrevistar informantes-chave em posições estratégicas em todas as áreas temáticas analisadas e, com isso, garantir a qualidade das informações obtidas.

### 1.3 O PROCESSO DE AVALIAÇÃO

O ADR foi realizada por uma equipe de avaliação independente integrada por seis avaliadores externos brasileiros, um funcionário do Escritório de Avaliação do PNUD e um assessor internacional.

A primeira etapa do processo de avaliação consistiu na visita do funcionário do Escritório de Avaliação do PNUD para preparar e apresentar a avaliação ao escritório do PNUD no Brasil e aos principais parceiros nacionais, principalmente a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Durante a Missão de Desenho, entre 13 e 17 de dezembro de 2010, em Brasília, a equipe recebeu orientações sobre o ARD em geral e o ARD-Brasil em particular e detalhou o escopo e a metodologia de avaliação. Participaram da Missão de Desenho quatro dos seis membros da equipe de avaliação, os gerentes do EO responsáveis pela avaliação (*task managers*) do Escritório de avaliação do PNUD, o ponto focal do PNUD-Brasil para a avaliação, a equipe do PNUD-Brasil e representantes do Grupo de Referência e do Ipea.<sup>1</sup> A equipe esclareceu dúvidas sobre as fontes documentais disponibilizadas no repositório de informação online *sharepoint* preparado pelo PNUD-Brasil para este ADR,<sup>2</sup> identificou lacunas nas fontes e contradições entre informações que constavam dos bancos de dados sobre os projetos e definiu detalhes sobre o escopo e a metodologia de avaliação. As lacunas encontradas nos bancos de dados fornecidos foram sendo

---

<sup>1</sup> O Grupo de Referência é composto por representantes da Agência Brasileira de Cooperação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil e Secretaria-Geral da Presidência da República. O Ipea foi solicitado a desempenhar o papel de parecerista externo, nos moldes de um *advisory panel*, sobre a metodologia da avaliação.

<sup>2</sup> O *sharepoint* pode ser acessado em <http://97.74.85.66/sites/adr/2010/brazil/default.aspx>; id: adr.brazil; senha: brazil2011. Após a Missão de Desenho, a Equipe de Avaliação criou um link com os Prodocs dos projetos e não projetos da amostra, que pode ser acessado em [www.gmail.com](http://www.gmail.com); nome do usuário: equipeadrbrasil; senha: 13122010.

preenchidas pelo escritório ao longo do processo de coleta e análise dos dados. Nesta etapa, a equipe realizou entrevistas, em grupo e individuais, com os funcionários do PNUD-Brasil e com representantes do Grupo de Referência e do Ipea.

A etapa seguinte do processo de avaliação consistiu no trabalho de campo e na coleta de dados, especialmente entrevistas, cuja maioria foi realizada em Brasília, no período de 13 a 25 de fevereiro, atividade que contou com a presença de todos os membros Equipe de Avaliação na primeira semana. As entrevistas em São Paulo e no Rio de Janeiro foram realizadas pessoalmente pelos consultores residentes nessas cidades

e outras entrevistas foram feitas por telefone. O mês de março e a primeira semana de abril foram dedicados à análise dos documentos, ao cruzamento das informações das entrevistas com as demais fontes e a elaboração da primeira versão deste relatório. Na terceira missão em Brasília, de 11 a 18 de abril, os resultados encontrados foram discutidos entre a equipe, o *task manager* e o assessor internacional. Os principais resultados e recomendações foram também apresentados e discutidos com os dirigentes do PNUD-Brasil, o Grupo de Referência e o Ipea, que forneceram valiosos *feedbacks* à Equipe de Avaliação. A última etapa do trabalho consistiu na elaboração deste relatório.



## Capítulo 2

# CONTEXTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Este capítulo apresenta o contexto nacional de desenvolvimento sobre o qual foi desenvolvido o programa de cooperação do PNUD nos últimos oito anos, ressaltando, sobretudo, as mudanças ocorridas no contexto nacional. Ele é o pano de fundo para a aplicação do critério avaliativo da relevância da atuação do PNUD (Capítulo 4) e para a formulação das recomendações (Capítulo 5).

O Brasil é uma república federativa, com uma população de 193,73 milhões de habitantes segundo o Censo de 2010. É um país de renda média que nos últimos anos consolidou sua estabilidade macroeconômica e política, assim como promoveu reformas econômicas para sua inserção mais adequada a um mercado globalizado e reformas sociais para combater a pobreza e a desigualdade e para universalizar o acesso à educação fundamental e à saúde básica.

### 2.1 CONTEXTO POLÍTICO

Em 1988, uma nova constituição, resultado de um longo processo constituinte que contou com intensa participação da sociedade, restabeleceu um novo período da democracia no país. Com o reconhecimento pleno dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, a Constituição de 1988 transformou a forma de abordagem às várias políticas públicas, principalmente a social, que passaram a ser baseadas em uma perspectiva de direitos de cidadania, com a participação da sociedade na formulação, implementação e controle dessas políticas.

Após o impeachment do primeiro presidente eleito diretamente pelo povo, em um processo que seguiu de forma estrita os preceitos constitucionais, todas as eleições tiveram lugar com alta participação e competitividade, tendo os governos se caracterizado pela efetiva separação entre os três Poderes, e pela construção de maioria legislativa para a aprovação da regulamentação dos direitos e das políticas sociais estabelecidos na Constituição de 1988. A despeito da fragmentação do sistema partidário, o Poder Executivo federal tem sido capaz de aprovar sua agenda de reformas, muitas delas orientadas para o desenvolvimento humano sustentável.<sup>3</sup>

Composto pelo Presidente da República e pelos Ministros, o Poder Executivo federal possui o maior número de competências exclusivas, assim como a maior parcela dos recursos tributários. Essas competências vão desde aquelas comuns aos sistemas presidencialistas no âmbito de suas atribuições de chefe do Estado e do governo, como aquelas que nesta última função tornam bem mais forte o poder institucional do presidente. O presidente brasileiro detém, por mandato constitucional, poderes legislativos exclusivos que lhe permitem estabelecer a agenda congressual e, além disso, o Poder Executivo federal detém também prerrogativas sobre várias áreas específicas de políticas públicas, que lhe conferem a competência para aprovar diretrizes e determinar formas de financiamento e de gestão, direcionando, portanto, as políticas públicas, mesmo quando executadas de forma descentralizada. Assim, por determinação constitucional,

---

<sup>3</sup> Em 2010, havia 27 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral ([www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm](http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm)). A fragmentação do sistema partidário brasileiro faz com que o partido que ocupa o Executivo federal não tenha maioria no Congresso, requerendo a montagem de coalizões partidárias para a aprovação de sua agenda. De acordo com um relatório do PNUD (2004: 38), o índice de poder formal dos Presidentes brasileiros é “muito alto”. Trabalhos acadêmicos mostram os efeitos desses poderes no sucesso do Executivo federal brasileiro na aprovação legislativa de sua agenda (Figueiredo e Limongi, 1999).

o Executivo federal e o Congresso Nacional são grandes protagonistas da cena política brasileira e importantes instituições na formação e deliberação da agenda das políticas públicas.

Os ocupantes dos cargos executivos dos três níveis de governo têm mandato de quatro anos e após a aprovação de uma emenda constitucional, em 1997, podem ser reeleitos uma vez. Haverá dois turnos de votação caso nenhum candidato atinja a maioria dos votos.<sup>4</sup> O Congresso é composto pela Câmara de Deputados e pelo Senado. A Câmara conta com 513 membros eleitos através do sistema proporcional de lista aberta. O Senado, que representa os estados, conta com 63 senadores, três por estado, mais o Distrito Federal.

Dois partidos – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT) – dominam a cena política nacional desde a eleição de 1994, enquanto que nos estados e municípios o quadro partidário é mais fragmentado.

Com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1994, o Executivo federal foi dirigido pelo PSDB, formando uma coligação de partidos de centro e centro-direita. Cardoso foi reeleito em 1998. Nos dois períodos, Cardoso teve sucesso na aprovação da sua agenda de reformas, muitas das quais exigiam emendas à Constituição, portanto, maioria qualificada no Congresso. Esse período foi marcado pelo ajuste fiscal, que possibilitou o controle da inflação, pela recuperação da receita tributária da esfera federal, pela abertura da economia brasileira ao capital internacional, pela quebra de vários monopólios estatais, pelo início das políticas de transferência condicionada de renda e por políticas voltadas para a universalização do acesso à educação fundamental e à saúde básica. Um dos grandes legados do governo Cardoso foi o da estabilidade da moeda, que se mantém até hoje.

Na eleição de 2002, o PT elegeu o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ex-sindicalista, reeleito

em 2006. A coalizão de apoio ao governo foi integrada por partidos de centro-esquerda e esquerda. Assim como aconteceu com o governo Cardoso, o governo Lula aprovou a maioria da sua agenda de reformas, administrou o país em um momento de crescimento econômico, gerando emprego, expandindo o crédito e retomando investimentos em infraestrutura, através do Programa de Aceleração do Crescimento. O principal legado do Presidente Lula foi a considerável redução da pobreza conseguida através de programas de transferência condicionada de renda e de programas focalizados nos grupos sociais mais vulneráveis. Em 2008, segundo a Corporación Latinbarómetro (2009: 99), 79% dos pesquisados aprovavam o governo, percentagem muito acima da média da América Latina, de 52%. O Presidente terminou seu mandato com 87% de aprovação, segundo dados do Instituto Sensus.

Em 2010, Dilma Roussef, do PT, foi eleita para a Presidência, em um segundo turno disputado com o candidato do PSDB. Dilma Roussef é a primeira mulher a alcançar esse cargo no país. Em seu discurso de posse, a Presidente elencou como prioridades do seu governo a erradicação da miséria e a qualidade da educação, da saúde e da segurança.<sup>5</sup> Incluiu também no seu discurso a necessidade de promover “uma reforma política com mudanças na legislação para fazer avançar nossa jovem democracia, fortalecer o sentido programático dos partidos, e aperfeiçoar as instituições, restaurando valores e dando mais transparência ao conjunto da atividade pública”.<sup>6</sup>

A despeito das conquistas políticas, sociais e macroeconômicas das últimas décadas, o Brasil convive com antigos e novos desafios que fazem parte da agenda nacional de desenvolvimento. Alguns foram enfrentados com sucesso, como o controle da inflação e a redução da pobreza. Mas novos temas foram incorporados à agenda governamental, principalmente a federal, na medida em que passou a atuar em áreas como prevenção e

<sup>4</sup> No nível municipal, o segundo turno só se aplica para os municípios com mais de 200 mil habitantes.

<sup>5</sup> Ver [www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml)

<sup>6</sup> O tema da reforma política, embora controverso, continua a ser debatido, com propostas já aprovadas no Senado e em outros fóruns como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

redução da violência, assumiu o compromisso de erradicar a pobreza extrema e começou a desenvolver um programa ambicioso de diminuição dos gargalos do desenvolvimento econômico, particularmente a logística de transporte e energia. Como em toda democracia, esses velhos e novos desafios exigem negociação política intensa, tanto com o Congresso como com os diferentes grupos de interesse.

## 2.2 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

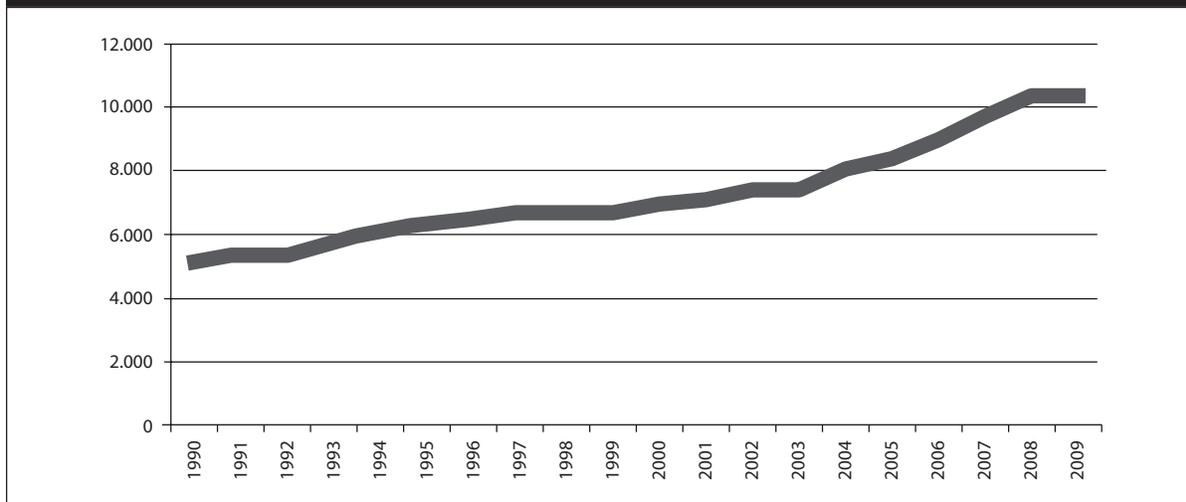
Nos últimos 20 anos, particularmente depois da estabilização econômica de 1994, a economia brasileira começou a avançar em bases mais sólidas, em um contexto de maior crescimento econômico, maior equilíbrio fiscal e maior controle da inflação. Entre 1990 e 2009, o PIB (Produto Interno Bruto) per capita no conceito de paridade de poder de compra dobrou, tendo atingido um valor superior a 10 mil dólares, segundo o World Development Indicators, do Banco Mundial. A dívida pública líquida, que tinha apresentado um movimento de deterioração entre 1994 e 2002, quando atingiu 60% do PIB, passou a apresentar uma trajetória descendente, atingindo 40% do PIB em 2010.<sup>7</sup> A

inflação, depois de um ligeiro período de descontrole em 2002 e 2003, manteve-se, desde então, dentro das faixas de flutuação previstas nas metas estabelecidas pelo Banco Central, oscilando entre 4 e 6% ao ano. Ademais, alguns problemas importantes que eram responsáveis pela vulnerabilidade externa brasileira foram equacionados. Em 2006, o Brasil pagou sua dívida junto ao FMI (Fundo Monetário Internacional), iniciou uma política agressiva de formação de reservas e, a partir de 2007, equacionou sua dívida externa líquida.<sup>8</sup>

Vale notar que o principal momento de expansão do crescimento econômico brasileiro, no período recente, se verificou na última década. De fato, enquanto o PIB per capita no conceito de paridade de poder de compra apresentou uma taxa média de crescimento de 4,5% ao ano no período de 2000 a 2009, na década anterior a taxa média de crescimento foi de 3,0% ao ano. O gráfico abaixo ilustra tais elementos.

De particular importância no contexto sócio-econômico e de desenvolvimento humano foi o aumento da arrecadação tributária das três esferas de governo, mais particularmente do governo federal. Esse aumento permitiu a expansão do setor público e das políticas sociais. O crescimento

**Gráfico 1. Evolução do PIB per capita no conceito de Paridade do Poder de Compra. Brasil, 1990-2009. Valores em US\$**



Fonte: Banco Mundial, World Development Indicators

<sup>7</sup> Ver a série histórica publicada no Boletim do Banco Central.

<sup>8</sup> Informações extraídas de Ipea (2010).

da arrecadação, além do crescimento da economia, foi também resultado do aumento de alíquotas de alguns impostos e contribuições e da criação de novos tributos. Entre 1998 e 2008 a carga tributária bruta cresceu em cerca de 9% do PIB (Ipea, 2009: 109) e a média da arrecadação entre 2006 e 2008 foi de 34,7% do PIB, pouco abaixo da média dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), de 38,3%.<sup>9</sup> A arrecadação tributária bruta do governo federal é apresentada na tabela abaixo.

No entanto, se a esfera federal é a maior arrecadadora de volume considerável de recursos, e transfere parte desses recursos para as esferas subnacionais, o aumento da receita disponível por nível de governo favoreceu mais os municípios, principais implementadores das políticas sociais federais. Isso não significa, todavia, que a receita dos municípios é de livre alocação. O aumento veio acompanhado de vinculações dos recursos ao dispêndio em políticas sociais. Já os estados apresentaram perdas após 1988, como mostra as tabelas abaixo.

<b>Tabela 1. Arrecadação bruta da Receita Federal</b>	
<b>Ano</b>	<b>Total (em milhões de Reais)(1)</b>
<b>2005</b>	496.497
<b>2006</b>	527.898
<b>2007</b>	577.418
<b>2008</b>	584.915
<b>2009</b>	566.065
<b>2010</b>	618.382

Nota (1): A preços do último mês (IGP-DI)

<b>Tabela 2. Evolução da composição da receita tributária disponível por nível de governo, 1960/2010 (%)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Total</b>
<b>1960</b>	59,44	34,75	5,81	100,00
<b>1980</b>	68,16	23,27	8,57	100,00
<b>1988</b>	60,09	26,61	13,30	100,00
<b>2006</b>	57,20	25,38	17,42	100,00
<b>2010</b>	57,10	24,60	18,30	100,00

Fonte: Adaptado de Afonso (2011)

Do ponto de vista demográfico, o crescimento da população brasileira entre 2000 e 2010 foi de 12,3%, inferior ao observado na década anterior (15,6% entre 1991 e 2000). O Censo 2010 mostrou também que a população é mais urbanizada que há 10 anos: em 2000, 81% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, agora são 84% [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE, 2009) a fecundidade atingiu um nível abaixo da taxa de reposição (1,95 filhos por mulher), o que significa que o crescimento demográfico brasileiro tende a se estabilizar no futuro próximo.

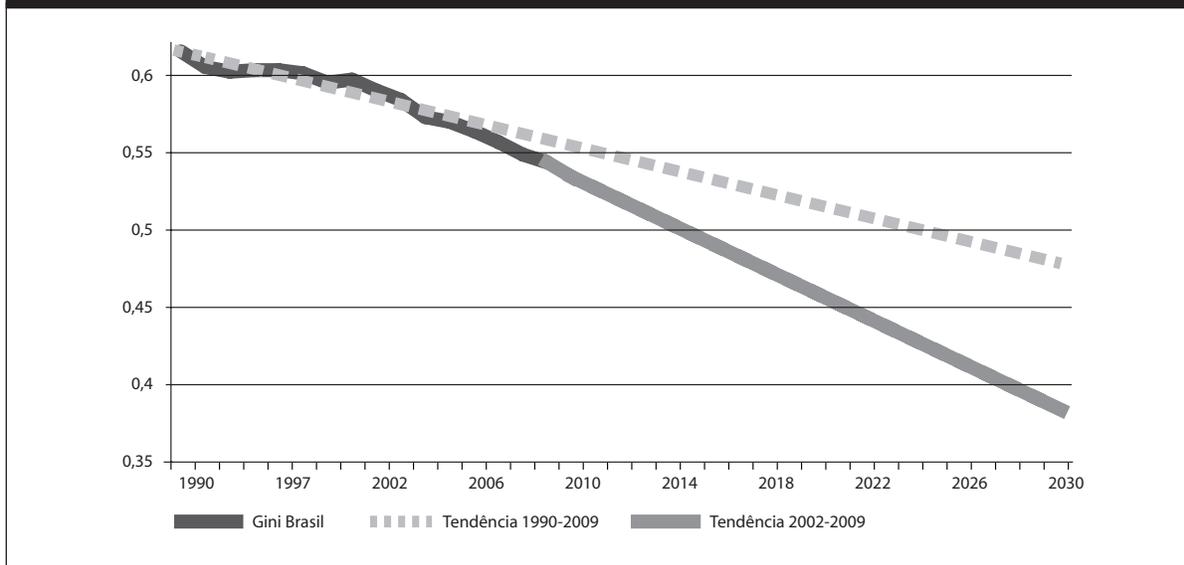
O crescimento econômico foi acompanhado por uma transformação nas condições de vida da população, uma vez que foi concomitante com um processo de distribuição de renda. A rigor, embora a desigualdade de renda no Brasil continue sendo muito elevada quando consideradas comparações internacionais, essa dimensão apresentou avanços em relação à trajetória das duas últimas décadas. O índice de Gini, que mede a evolução da distribuição de renda, apresentou queda sistemática em praticamente todos os anos dos últimos 20 anos, saindo de um nível de 0,614 em 1990, para 0,543 em 2009. Porém, o índice atual é ainda muito alto e mostra a grande desigualdade de renda que ainda persiste no Brasil, com repercussões no acesso às oportunidades de grandes segmentos da população. O gráfico abaixo descreve a trajetória desse indicador no período recente e aponta para sua perspectiva futura, caso o ritmo de queda se mantenha.

<sup>9</sup> Ver <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23113>.

A proporção de pobres caiu substancialmente nas duas últimas décadas. Enquanto em 1990 a proporção de famílias pobres, entendida como famílias com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza, atingia 42% da população,<sup>10</sup> em 2009 essa proporção estava próxima de

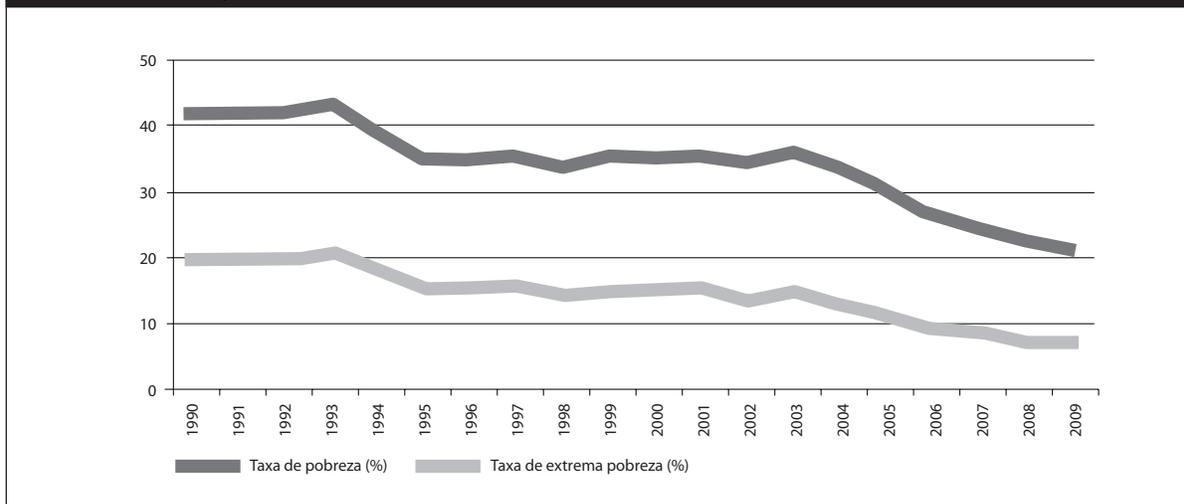
21%. Analogamente, a proporção de famílias em situação de pobreza extrema evoluiu no mesmo período de 20% para 7%.<sup>11</sup> A evolução dos indicadores de pobreza e de pobreza extrema nas últimas duas décadas são apresentadas no gráfico abaixo.

**Gráfico 2. Índice de Gini, Brasil, 1990-2030**



Fontes: Ipeadata e Worldbank Database

**Gráfico 3. Evolução da proporção de domicílios em situação de pobreza e de pobreza extrema. Brasil, 1990-2009**



Nota: Os dados para os anos de 1991, 1994 e 2000 foram imputados, segundo a média dos anos anteriores e posteriores

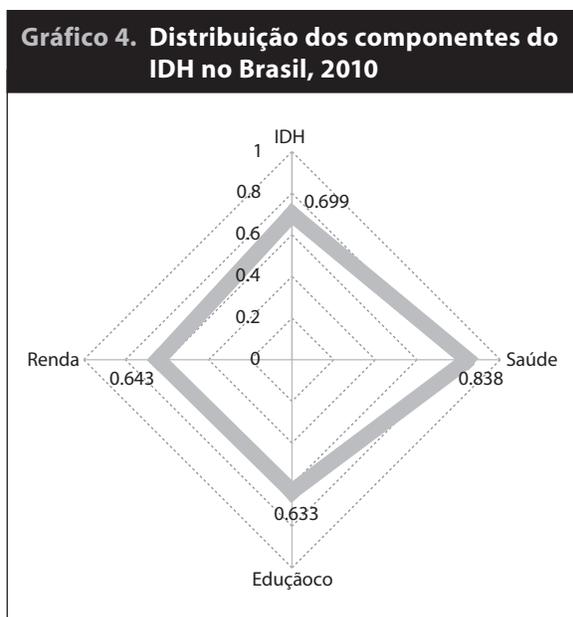
Fonte: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

<sup>10</sup> A linha de pobreza considerada pelo Ipea é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. A série é calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE). Ver [www.ipeadata.com.br](http://www.ipeadata.com.br)

<sup>11</sup> A linha de pobreza extrema corresponde à metade da linha de pobreza adotada pelo Ipea.

A mudança das condições de pobreza e desigualdade no Brasil não pode ser entendida apenas como fruto do crescimento econômico, mas também de uma importante expansão do escopo das políticas sociais e do gasto público nesse segmento.

Todos os elementos citados acima refletiram na evolução da posição do país no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Apesar da mudança na metodologia de mensuração do IDH, o que dificulta comparações, o Brasil subiu duas posições no ranking entre 2009 e 2010, ficando no 73º lugar no ranking de 169 nações e territórios.<sup>12</sup> Segundo o novo critério, o IDH brasileiro passou de 0,649 em 2000 para 0,699 em 2010, situando o país entre os classificados com alto desenvolvimento humano. Esse nível é mais elevado do que a média mundial, de 0,624, e semelhante ao conjunto de países da América Latina e Caribe (0,704). Mas existem 11 países da América Latina cujo nível desse indicador é mais elevado. O gráfico abaixo descreve os componentes do IDH no Brasil segundo a metodologia adotada em 2010.



Fonte: <http://hdr.undp.org/en/statistics>

Podemos observar que, segundo os novos critérios, o componente onde o Brasil encontra-se pior posicionado é o educacional e o melhor é o de saúde. Vale notar que a nova metodologia do IDH alterou-se principalmente no que diz respeito ao componente educacional. Se, na metodologia anterior, o índice era composto pela taxa de matrículas e pela alfabetização, agora o indicador acompanha também o número médio de anos de estudo e o número esperado de anos de estudo, que reflete o atraso escolar. Como o atraso escolar é ainda muito significativo no Brasil, e os anos médios de estudo são influenciados pela baixíssima escolaridade dos mais velhos, o IDH brasileiro tende a ser significativamente mais baixo no que se refere a esse componente.

Pelo menos cinco grandes iniciativas do setor público verificadas nos últimos 20 anos contribuem para explicar a importante redução nos indicadores de pobreza e a melhora geral dos indicadores sociais nas últimas décadas. Vale destacar, em primeiro lugar, o papel do Sistema Único de Saúde (SUS), consolidado pelo governo federal a partir de meados da década de 90. Esse programa oferece atualmente cobertura médica gratuita para a grande maioria da população pobre. Em 2009 o programa realizou 12 milhões de internações e apresentou uma média de 230 milhões de procedimentos ambulatoriais por mês, incluindo consultas médicas, vacinas, procedimentos dentários e pequenas intervenções ambulatoriais.<sup>13</sup> Políticas como a de agentes comunitários de saúde – que presentemente cobrem 61% da população – contribuíram para o contato mais próximo da população com o sistema de saúde, com implicações positivas para os principais indicadores de saúde.<sup>14</sup>

A taxa de mortalidade infantil caiu de 31,9% em 1997 para 20,0% em 2007, com quedas acentuadas nas regiões mais pobres do Brasil, como o Norte e o Nordeste. A esperança de vida ao nascer evoluiu de 63,2 anos em 1991 para 69,3

<sup>12</sup> Ver [http://hdrstats.undp.org/en/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_BRA.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BRA.html).

<sup>13</sup> Ver [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br).

<sup>14</sup> Ver Ipea (2011).

anos em 2008.<sup>15</sup> A esperança de vida feminina era muito mais elevada do que a média em 2008 (76,8 anos), sendo que grande distorção entre os sexos no que diz respeito a esse indicador é influenciada, entre outras dimensões, pelos elevados níveis de óbitos por causas externas entre os homens, indicador que inclui assassinatos e acidentes em geral.

Apesar do aumento substancial da oferta de serviços de saúde verificado nos últimos anos e da melhora importante dos indicadores básicos nesse campo, vale destacar que existem áreas que avançaram de modo mais lento. Esse é o caso da política de saneamento. Por exemplo, segundo os últimos dados da Pnad/IBGE, a proporção de domicílios com esgoto coletado por uma rede geral passou de 45% em 2001 para 53% em 2009, avançando apenas oito pontos percentuais no período.

Em segundo lugar, o governo federal instituiu o programa Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-Loas), que passou, a partir de 1991, a oferecer aposentadoria para idosos e pessoas portadoras de deficiência física que nunca tinham contribuído para a previdência social. Atualmente esse programa conta com aproximadamente 3,4 milhões de beneficiários, que recebem benefícios mensais correspondentes a um salário mínimo.<sup>16</sup> Outros 8,2 milhões de benefícios são pagos no âmbito da chamada aposentadoria rural, sendo que a maior parte dos beneficiários não contribuiu inteiramente para o sistema previdenciário. Essas políticas tiveram o papel de reduzir, substancialmente, a pobreza entre os idosos, com particular impacto nas áreas rurais, que concentravam uma importante fração da população que nunca tinha contribuído para a previdência pública.

Em terceiro lugar, a política educacional passou por transformações importantes. O Fundo

do Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), instituído em meados da década de 90, contribuiu para resolver o crônico problema do financiamento do ensino fundamental no Brasil, inclusive viabilizando a transferência de recursos para escolas de estados e municípios mais pobres e a instituição de um piso salarial para o professor. Como consequência, a cobertura desse nível de ensino na faixa etária de 7 a 14 anos aproximou-se da universalização no início do século XXI, com um número aproximado de 27 milhões de matrículas em escolas públicas em 2010.<sup>17</sup>

Ainda no âmbito da política educacional, o governo federal instituiu, em 2003, um novo fundo, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que tem por objetivo melhorar as condições de financiamento do ensino infantil e do ensino médio. O objetivo é que novas fontes de financiamento potencializem a expansão da cobertura nesses dois níveis de ensino, que apresentam índices deficientes. Segundo a Pnad-2008, a taxa de conclusão do ensino médio chegava a 57% para pessoas com idade de 23 anos.<sup>18</sup> No ensino infantil, os níveis de cobertura encontram-se ainda abaixo de 40%. Complementando a política educacional, são distribuídos anualmente mais de 110 milhões de livros didáticos e são servidas mais de 30 milhões de refeições por dia no âmbito do Programa de Merenda Escolar.<sup>19</sup>

Vale notar que persistem, porém, problemas muito significativos no âmbito da qualidade do ensino básico, que acabam refletindo indiretamente em indicadores como o IDH. O país encontra-se entre os piores avaliados no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), realizado pela OCDE. Na última edição (2009), por exemplo, o Brasil ocupou a posição 53 em um ranking de 65 países. Apesar de o país ter apresentado evolução significativa nas médias

---

<sup>15</sup> Ver [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br).

<sup>16</sup> Ver [www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br).

<sup>17</sup> Ver [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

<sup>18</sup> As pessoas com 23 anos são aquelas que apresentam mais elevada taxa de conclusão do ensino médio no Brasil, o que é reflexo do relativo atraso na conclusão desse nível de ensino.

<sup>19</sup> Ver [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

das três disciplinas consideradas (matemática, leitura e ciências), pelo menos a metade dos jovens brasileiros não consegue atingir o nível mais básico de compreensão proposto pelo exame.<sup>20</sup>

Em quarto lugar, o governo federal instituiu, a partir de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), que conta atualmente com aproximadamente 12,4 milhões de famílias beneficiárias.<sup>21</sup> Esse programa transfere renda para famílias abaixo da linha da pobreza e exige, como contrapartida, que as famílias mantenham seus filhos matriculados na escola pública e cumpram a agenda de vacinação nos postos de saúde. Uma recente avaliação de impacto realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) indica que, quando comparados a um grupo de controle, as famílias beneficiárias mostravam níveis mais elevados para a taxa de matrícula de crianças e adolescentes, para a progressão escolar, para número de consultas de pré-natal entre as mulheres grávidas, para a frequência de vacinação e apresentavam maior aumento do peso das crianças (Vaitsman e Paes-Sousa, 2007). Como veremos no Capítulo 4, as avaliações do PBF contaram com o apoio do PNUD.

Finalmente, em quinto lugar, o governo federal instituiu ao longo dos últimos quinze anos uma política sistemática de aumento real do salário mínimo, que permitiu reajustes reais importantes desse indicador e contribuiu para a redução de desigualdades. Entre 1995 e 2010, enquanto o valor do salário mínimo evoluiu 510%, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) evoluiu 296%. Vale notar que apenas o componente de preços alimentícios desse índice avançou 243% no mesmo período, o que significa que o salário mínimo, quando deflacionado pelo preço dos alimentos, apresentou aumento real superior a 100%. Trata-se de um indicador que afeta grande número de trabalhadores do setor formal e informal, pois funciona como salário de referência da economia. Além disso,

mais de 75% dos 22 milhões de beneficiários da Previdência Social recebem atualmente o salário mínimo.<sup>22</sup>

Além das cinco dimensões consideradas acima, várias outras políticas sociais relevantes podem ser mencionadas, como o Programa Universidade para Todos (Prouni), Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste do Brasil (CrediAmigo). Todas essas políticas mostram que a redução do nível de pobreza e a melhora dos indicadores de distribuição de renda no Brasil não pode ser entendida, apenas, como fruto do maior crescimento econômico observado no período.

O governo brasileiro realizou esforços importantes no âmbito das políticas sociais, sendo que o gasto público com essas políticas, excluída a área previdenciária, atingiu a importante proporção de 9,8% do PIB em 2010. Esse nível é muito superior ao gasto da maior parte dos países com nível similar de desenvolvimento.<sup>23</sup> Como veremos no Capítulo 4, o PNUD foi parceiro do governo brasileiro na estruturação de novas políticas sociais, notadamente na educação fundamental e no monitoramento e avaliação do PBF.

### 2.3 CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS

O Brasil, assim como outros países da América Latina, apresentou ao longo das últimas três décadas indicadores crescentes de criminalidade. Tal aumento se traduziu no incremento da percepção de insegurança e medo do crime, conforme detectado por pesquisas de vitimização discutidas nessa seção. Associados a dificuldades históricas do país no plano dos sistemas carcerário e judicial, tais questões continuam a colocar desafios importantes para o avanço do desenvolvimento humano no país.

<sup>20</sup> Ver [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)

<sup>21</sup> Ver [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

<sup>22</sup> Ver [www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br)

<sup>23</sup> Ver Ipea (2011).

As estatísticas da área refletem esses aspectos. Embora nos últimos 10 anos a taxa de homicídios tenha se estabilizado em 26 para cada 100 mil habitantes para o país como um todo, existe importante heterogeneidade regional: as taxas de alguns estados, cidades ou bairros ultrapassam a marca das 100 vítimas por 100 mil habitantes. Em termos comparativos, os países da Europa Ocidental, por exemplo, têm taxas inferiores a três mortes por 100 mil habitantes e os Estados Unidos de seis mortes por 100 mil. No período que compreende os anos de 1990 e 2009, o número total de homicídios registrados pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/Datasus) passou de 31.989 para 49.966, o que representa um incremento de 56,2%, superior ao incremento populacional do período que, pelas estimativas oficiais, foi de 31,6%.

Segundo os resultados do Latinobarômetro de 2008, na comparação com outros dezoito países latino-americanos, o Brasil alcançou a terceira posição no percentual de pessoas que se declararam vitimizadas por algum delito (40%), enquanto a Venezuela ficou com o maior percentual (53%) e o Panamá com o menor (12%). Essas estatísticas evidenciam que a proporção de brasileiros que se declara vítima de crimes é elevada quando comparados aos indicadores de outros países.

Além disso, as pesquisas disponíveis indicam que o perfil predominante das vítimas de homicídio no Brasil é constituída por homens jovens, entre 15 e 24 anos de idade, de cor negra e residente nas periferias dos grandes e médios centros urbanos. Também existem evidências de que os conflitos geradores de parte dos assassinatos estão relacionados ao tráfico de drogas.

Segundo o Ministério da Justiça, as Polícias Cíveis brasileiras registraram 903.298 roubos em 2005. Considerando que, segundo a Pesquisa de Vitimização Ilanud/FIA/GSI<sup>24</sup> realizada em

2002 em quatro capitais brasileiras (Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória), apenas 29% dos vitimizados registram ocorrência desse tipo de crime à polícia, a estimativa do total de roubos no Brasil é equivalente a mais de três vezes o número de ocorrências de roubos registradas.

Segundo publicação do Sistema de Indicadores de Percepção Social elaborado pelo Ipea em 2010, apenas 29,7% da população brasileira declarava confiar na polícia. Na perspectiva do desenvolvimento humano, trata-se de um resultado preocupante. O baixo nível de desconfiança nas organizações policiais tem sido frequentemente associado no âmbito do debate acadêmico a temas como a corrupção policial e a violência por parte da polícia (Lemgruber, 2004).

As dificuldades na área de segurança pública no Brasil abriram espaço para reformas e propostas inovadoras. A idéia de uma segurança pública com atenção à prevenção, a noção de policiamento comunitário e um maior ênfase no respeito aos direitos humanos começou a ganhar força nos últimos dez anos, tendo contado, inclusive, com o apoio do PNUD, como se verá no Capítulo 4.

Em 2000, pouco depois do famoso incidente com o ônibus 174 no Rio de Janeiro<sup>25</sup>, o Presidente Cardoso lançou o Programa Nacional de Segurança Pública. A partir desse programa, o Fundo Nacional de Segurança Pública foi instituído, com a finalidade de financiar projetos de estados e municípios que cumprissem determinados requisitos – eficiência, transparência, respeito aos direitos humanos – e que o governo federal julgasse prioritários. A idéia que começava a tomar forma era a de que o governo federal poderia induzir políticas reformistas nos estados, principais responsáveis pela segurança pública, através de financiamento seletivo. O Programa Nacional de Segurança Pública representa um marco na medida em que inaugura o tema na agenda federal.

<sup>24</sup> Pesquisa realizada pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, Fundação para a Infância e adolescência e Gabinete de Segurança Institucional (Ilanud/FIA/GSI).

<sup>25</sup> O seqüestro do ônibus 174 foi um evento particular, com transmissão “ao vivo” pelas principais redes de televisão do país e pela CNN, expondo ao olhar público um caso extremo de violência urbana.

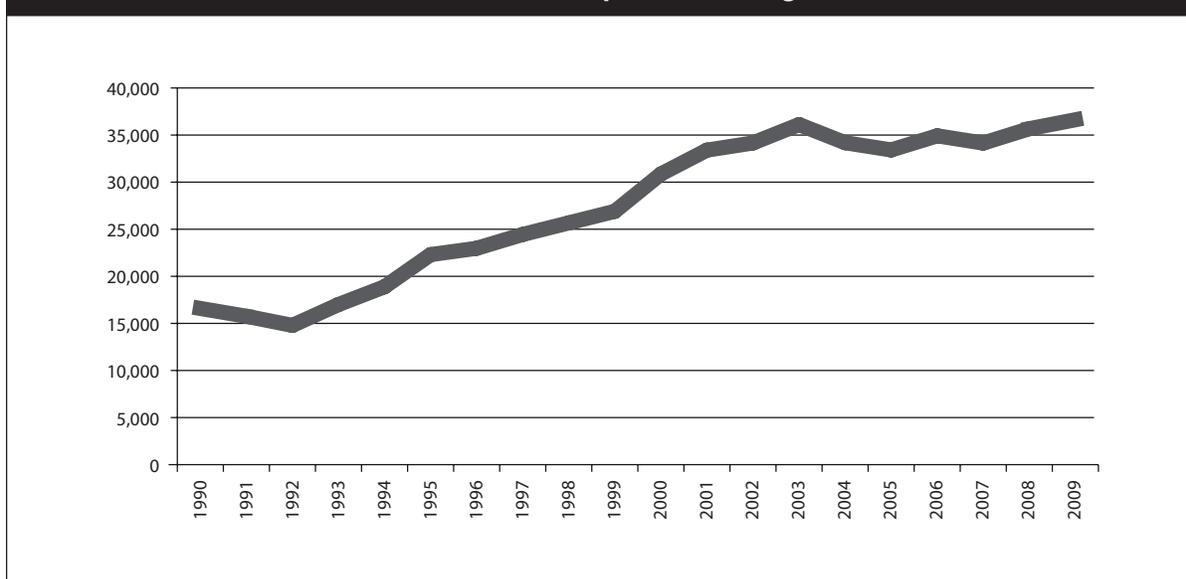
No governo do Presidente Lula foi elaborado o Plano Nacional de Segurança Pública. A partir de 2003, com a implementação desse plano, iniciou-se uma nova fase na política, em que a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério de Justiça, órgão com atuação anteriormente discreta, foi reorganizada e fortalecida para exercer o papel de coordenador da política nacional de segurança pública, denominada de Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Com o Susp, o governo federal pretende articular operacionalmente as intervenções dos estados da federação, incluindo suas respectivas polícias.

O controle de armas foi uma área na qual o governo federal conseguiu avançar, tanto pela adoção da Lei de Armas, em 1997, que converteu o porte ilegal de mera contravenção para crime, quanto pela promulgação do Estatuto do Desarmamento, em 2003. Os homicídios por arma de fogo no Brasil, que tiveram um aumento acentuado desde o início da década de 1990, estabilizaram a partir de 2004. Conforme mostra o gráfico abaixo, no período de 1992 a 2004 esse tipo de morte violenta cresceu em 131%. O ano de 2004, porém, foi o primeiro desde 1992 a mostrar um decréscimo no número de homicídios por arma de fogo.

Em 2007, no segundo mandato do Presidente Lula, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Esse programa tem por finalidade a articulação de programas sociais com políticas de segurança, com prioridade nas ações preventivas junto ao público alvo, ou seja, jovens de 15 a 29 anos em situação de risco social.

Apesar de o governo federal ter iniciado uma nova fase no que se refere à compreensão e desenvolvimento de políticas nacionais de segurança, o problema da segurança pública continua grave, inclusive com impactos nas condições de desenvolvimento humano sustentável. A criminalidade permanece alta em praticamente todas as suas modalidades. E, ainda que políticas estejam sendo concebidas, e algumas implantadas, muitas com incentivos do governo federal, a agenda da segurança pública e a dos direitos humanos ainda pode avançar para incluir, entre outras questões, a criação de uma política de controle e redução da corrupção policial, maior fiscalização das fronteiras para o controle da entrada e saída de armas de fogo e drogas e o desenvolvimento de políticas municipais de prevenção da violência.

**Gráfico 5. Tendência do número de homicídios por arma de fogo no Brasil**



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/Datasus)

## 2.4 CONTEXTO DA MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

A estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro em moldes modernos e que desse conta de dirigir e gerenciar as transformações econômicas e sociais foram, desde os anos 30 do século passado, objeto de esforços de diferentes atores políticos, econômicos e sociais e de diferentes regimes políticos. Essas transformações também exigiram a criação de novas instituições para formular e implementar políticas, assim como adaptá-las às novas circunstâncias e ao crescimento das demandas, notadamente a administração pública, devido ao papel de liderança do Estado brasileiro, principalmente do governo federal, na formulação, financiamento e gestão de políticas. Em seus anos iniciais e até os anos 80 do século passado, a modernização do Estado brasileiro teve forte apoio financeiro e técnico de organismos multilaterais e internacionais. A partir de meados dos anos 90, o PNUD desempenhou papel importante no apoio à criação de novas instituições e no fortalecimento de outras, assim como na provisão de quadros técnicos para a administração pública federal.

No período desta avaliação, a modernização do Estado foi condicionada pelas medidas da Constituição de 1988. Após as turbulências iniciais dos primeiros anos da redemocratização, a estabilidade político-institucional tornou possível retomar, mais uma vez, a agenda da modernização do Estado. Essa agenda caminhou em quatro direções. A primeira foi no sentido de promover um rigoroso ajuste fiscal, capaz de controlar a então indomável inflação brasileira e recuperar a capacidade do sistema político de tomar decisões sobre políticas públicas. A segunda foi a formação de uma burocracia profissionalizada, recrutada por concurso público. A terceira foi a operacionalização de vários dispositivos constitucionais que determinavam a descentralização das políticas sociais. A quarta foi a expansão e o fortalecimento dos organismos de controle interno e externo

da administração pública. O PNUD participou, direta ou indiretamente, do alcance dos principais objetivos dessa agenda, inclusive adaptando seu modelo de financiamento e sua forma de atuação quando os objetivos dessa agenda foram parcialmente alcançados. Essas mudanças afetaram o papel do PNUD de provedor de quadros técnicos para o governo federal e limitaram sua margem de atuação por força de decisões tomadas pelos órgãos de controle, como veremos no Capítulo 3.

O ajuste fiscal foi liderado pelo governo federal, atingindo todos os níveis de governo, permitindo o controle da inflação, sucessivos superávits primários e crescimento da arrecadação dos governos através de programas de modernização fazendária. O ajuste fiscal esteve no centro das prioridades do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003.<sup>26</sup> Elaborado em um cenário de restrições fiscais que se seguiu à adoção do Plano Real, o PPA conferiu grande ênfase a programas destinados a sanear as contas públicas e a promover o equilíbrio fiscal nas três esferas de governo. Preocupações persistem, todavia, com o estoque da dívida pública, que, embora tenha decrescido entre 2002 e 2008 – de 56,9 para 38,7 –, voltou a crescer em 2009, para 43,5 (Meirelles, 2010).

A reconstrução da burocracia esteve centrada principalmente na esfera federal. Nos anos iniciais do ajuste fiscal e como forma de recompor a capacidade técnica do governo, a estratégia foi a de fazer contratações via agências da ONU, principalmente Unesco, PNUD, FAO e OMS (OCDE, 2010: 46). Esses quadros eram alocados em diversos ministérios e se constituíram no que ficou conhecido como Equipes Base. Políticas sociais prioritárias do governo federal passaram a ser geridas por esses quadros. Posteriormente, e como resultado da intervenção do Ministério Público do Trabalho explicada no Capítulo 3, o governo federal adotou uma política agressiva de realização de concursos públicos, tendo sido abertas 213.015 novas vagas entre 2001 e 2010.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> O PPA estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Sua obrigatoriedade foi determinada pelo artigo 165 da Constituição Federal. Os PPAs elaborados a partir de 1996 estão disponíveis em <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/>.

<sup>27</sup> Ver [http://www.servidor.gov.br/concursos/arquivos\\_down/vagas\\_aut\\_novembro\\_2010.pdf](http://www.servidor.gov.br/concursos/arquivos_down/vagas_aut_novembro_2010.pdf).

Tanto no governo do Presidente Cardoso como no de Lula, a questão da burocracia ocupou papel importante na agenda, embora com objetivos e enfoques diferentes. No governo Cardoso, o objetivo foi o de promover várias mudanças na Constituição relacionadas com a administração pública e com os sistemas de aposentadoria e pensões dos servidores públicos. No governo Lula, o objetivo foi o de profissionalizar a burocracia federal.

Avaliação da OCDE sobre o setor público brasileiro mostra que o total de servidores públicos nos três níveis de governo representa um percentual relativamente reduzido dos empregos totais no Brasil. Em 2008, representava cerca de 10-11% do emprego total, em comparação com a média de cerca de 20% da OCDE. Considerando as empresas estatais, o percentual aumenta ligeiramente para cerca de 11% a 12%, também muito abaixo da média da OCDE, de cerca de 22%. Esse percentual também é pequeno em comparação com outros países latino-americanos como Argentina e Chile. O aumento de empregos no governo (excluindo as empresas públicas) acelerou-se nos últimos anos nas esferas federal e municipal (10% entre 2005 e 2008). Os custos da força de trabalho como percentual do PIB começaram a crescer após 2006, devido não só ao aumento do número de servidores, mas também às reformas nos fluxos de carreira e aumento dos salários e aposentadorias. Se o tamanho da força de trabalho é comparativamente pequeno, o mesmo não ocorre com seu custo: 12% do PIB, um pouco acima da média da OCDE (OCDE, 2010).

Persistem, contudo, heterogeneidades na distribuição da burocracia profissionalizada entre os ministérios que formulam e coordenam diferentes políticas. Apesar da grande prioridade dos programas sociais, a abertura de concurso para 2.400 vagas para a Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, criada no final de 2010,

e que iniciaria a composição dos quadros de carreira dos Ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, Mulher, Igualdade Racial e Emprego, ainda não ocorreu. Isso significa que esses ministérios continuam a depender de quadros técnicos de provimento temporário. Outras carreiras, contudo, já estão estruturadas, principalmente as dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e das Relações Exteriores, as carreiras jurídicas do Poder Executivo, a Polícia Federal e a dos auditores da Controladoria Geral da União (CGU) e TCU.

Existe também heterogeneidade entre a profissionalização da burocracia federal vis-à-vis a dos governos subnacionais. Embora não existam números sobre os concursos realizados na esfera subnacional, uma busca na Internet mostra que eles têm sido numerosos, principalmente nos municípios. Contudo, existem evidências de que a remuneração paga aos servidores dos governos subnacionais é relativamente baixa, com exceção da área da saúde e de tributos, o que pode gerar menor qualificação e alta rotatividade da força de trabalho.<sup>28</sup>

A descentralização das políticas sociais foi uma reação dos constituintes de 1988 à excessiva centralização do período autoritário, passando a ser tratada como uma dimensão importante da redemocratização (Souza, 1997). Mais adiante, várias emendas constitucionais regulamentaram e efetivamente implantaram a descentralização a partir do reconhecimento de que em um país de dimensão continental é racional que a implementação de serviços públicos seja feita pelas esferas subnacionais de governo, principalmente a local. A descentralização da política social assumiu vários formatos e pode-se dizer que não existe um modelo único, mas vários, com as seguintes características comuns: a União (Executivo e Legislativo federais) determina as

<sup>28</sup> Uma ilustração da diferença de remuneração entre os servidores públicos federais e estaduais está na carreira de gestor governamental. Enquanto no governo federal o salário inicial é R\$ 12.960,77, no Estado do Rio de Janeiro, o segundo mais rico da federação, é de R\$ 5.082,00. Dados disponíveis em [www.servidor.gov.br/publicacao/tabela\\_remuneracao/tab\\_remuneracao/tab\\_rem\\_10/tab\\_55\\_2010.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/tab_remuneracao/tab_rem_10/tab_55_2010.pdf) e [www.concursoemcurso.com.br/secretaria-de-planejamento-e-gestao-do-rio-de-janeiro-lancara-concurso-em-breve](http://www.concursoemcurso.com.br/secretaria-de-planejamento-e-gestao-do-rio-de-janeiro-lancara-concurso-em-breve).

preferências sobre políticas públicas; as políticas têm, em geral, formatação federal e implementação descentralizada, principalmente municipal; o financiamento é partilhado em algumas políticas, somente federal em outras e majoritariamente estadual na educação fundamental. No entanto, a capacidade financeira dos governos subnacionais é muito desigual e sua burocracia ainda é pouco profissionalizada.

Por fim, o período foi também caracterizado pelo fortalecimento dos organismos de controle interno e externo sobre o serviço público. Antigas instituições foram reformadas e profissionalizadas, tais como os Tribunais de Contas da União e dos estados e a Polícia Federal, outras foram criadas, como a CGU e milhares de conselhos comunitários voltados para políticas públicas e direitos sociais. Outras, como o Ministério Público – federal e os estaduais – tiveram seu papel ampliado. Esse tipo de controle visa cumprir um dos requisitos da modernização do Estado: o *accountability* dos ocupantes de cargos públicos – eleitos, nomeados ou efetivos. O fortalecimento desses organismos teve impacto sobre a forma de atuação do PNUD, detalhada no Capítulo 3. A convivência entre a necessidade de controle e a gestão de políticas ainda está em processo de construção.

A síntese do contexto de modernização do Estado no período deste ADR é que ocorreram profundas modificações no Estado brasileiro, com mudanças no seu papel, nas regras jurídicas e normativas e no seu componente burocrático. O Estado brasileiro tornou-se mais presente e mais assertivo. O PNUD, que apoiou essas mudanças, teve que a elas se adaptar, como veremos nos capítulos seguintes.

## 2.5 CONTEXTO DO MEIO AMBIENTE

A gestão ambiental vem sendo alvo das ações do governo federal desde a década de 70, muitas vezes com forte influência de eventos internacionais que geraram compromissos do país e resultaram no atual arranjo institucional, sistêmico e descentralizado, alicerçado na cooperação entre governos e na parceria com a sociedade. A

Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) foi criada em 1973, logo após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo em 1972, que desencadeou as discussões nacionais em torno das questões ambientais. No início dos anos 1980 foi instituída a Política Nacional e organizado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), integrado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e por órgãos executivos das instâncias federal e estadual. Em decorrência, os estados brasileiros criaram os seus conselhos e órgãos estaduais e desenvolveram legislação ambiental específica, complementar à federal.

Desde então, e ao longo da década de 80 e nas seguintes, foram criados os instrumentos legais e estruturas institucionais que consolidaram a gestão ambiental. A década de 80 viu surgir o conceito de desenvolvimento sustentável, incorporado na Constituição de 1988 e adotado como base para as discussões que se deram no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro. A RIO 92, como ficou conhecida, marcou a década de 90 pela complexidade dos temas tratados, envolvendo meio ambiente & desenvolvimento, e pelos documentos produzidos, que tiveram grande significado para o planeta e para o Brasil. Resultaram do encontro a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Declaração de Princípios Sobre Florestas, a Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima e a Convenção Sobre Diversidade Biológica, tendo sido iniciado o processo que culminou com a Convenção para o Combate da Desertificação e dos Efeitos da Seca, em 1994.

Em 1990 o Brasil havia aderido ao Protocolo de Montreal e nove anos depois deixou de produzir clorofluorcarbonos, produtos destruidores da camada de ozônio, um dos compromissos do referido Protocolo. Logo após a realização da RIO 92 foi criado o Ministério do Meio Ambiente, substituindo a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR), e logo depois foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos, adotando a bacia

hidrográfica como unidade de planejamento, o que facilita o confronto entre disponibilidade e demandas hídricas.

A participação da sociedade brasileira na defesa do seu patrimônio natural foi reforçada com a promulgação daquela que ficou conhecida como Lei da Natureza, ou Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), instrumento que possibilita a punição civil, administrativa e criminal das condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, obrigando o poluidor a promover a recuperação da degradação ambiental por ele causada, além de sujeitá-lo a processo criminal e ao pagamento de multas pecuniárias.

Na década de 2000-2010, houve avanços em relação ao cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, e que resultaram em políticas nacionais de biodiversidade, combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, combate às mudanças climáticas, biossegurança, entre outros. Também nesse período, após toda uma década de discussões, o país finalmente pode contar com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que trouxe o suporte legal para proteger áreas de relevante interesse ecológico mediante a criação, implantação e gestão de unidades de conservação nos diversos biomas brasileiros.

Publicado em 2004, o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PAN-Brasil) cumpre um compromisso assumido pelo país na sua adesão à Convenção de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Foi construído mediante processo de participação social, juntamente com os estados da área abrangida pela seca, e desde então esforços vêm sendo desenvolvidos para o estabelecimento dos Planos de Ação estaduais, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos no PAN.

O Brasil é signatário do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança que trata da proteção da

diversidade biológica e da saúde humana em relação a eventuais danos que possam advir da liberação de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) no meio ambiente ou da ingestão de produtos ou alimentos transgênicos. O Protocolo firmado em 2000 foi ratificado pelo Brasil em 2003, que no mesmo ano estabeleceu normas legais de segurança e mecanismos de fiscalização sobre os OGMs e seus derivados.

A Política Nacional de Biodiversidade foi instituída em 2002, cumprindo os compromissos do Brasil em relação à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), uma das mais polêmicas assinadas durante a RIO-92. O tema ainda hoje é alvo de muitas discussões sobre as responsabilidades e direitos dos países para garantir a conservação da biodiversidade, o seu uso sustentável e a justa repartição dos benefícios provenientes do uso econômico dos recursos genéticos, respeitada a soberania de cada nação sobre o patrimônio existente em seu território.

A Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, assinada na RIO 92, prevê o alcance da estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. O Brasil tem grandes desafios no campo das mudanças climáticas, sendo recente o estabelecimento de uma política nacional, datada de dezembro de 2009. O tema é dos mais polêmicos e está longe de um acordo, seja entre os países membros ou mesmo no campo nacional, sobre as ações necessárias para atingir as metas de redução de carbono.

## 2.6 CONTEXTO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL<sup>29</sup>

A cooperação técnica internacional no Brasil tem uma história de mais de cinquenta anos. A primeira iniciativa de implantação de um “Sistema

<sup>29</sup> Por se tratar de tema relativamente novo na agenda brasileira, existem poucos trabalhos sobre a Cooperação Sul-Sul, sobre a ABC e sobre a participação do Brasil nessa área. Uma exceção foi o relatório publicado em 2007 sobre a contribuição do PNUD na Cooperação Sul-Sul e onde o Brasil faz parte dos países analisados (PNUD, 2007).

de Cooperação Técnica Internacional” no Brasil ocorreu em 1950, quando o governo brasileiro criou a Comissão Nacional de Assistência Técnica (Cnat) composta por representantes governamentais da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de ministérios setoriais. Em 1969, as competências básicas de cooperação técnica internacional passaram para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e MRE. Em 1987 foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), vinculada ao MRE.

Em 1996, a ABC foi integrada à Secretaria-Geral do MRE, passando a constituir-se em órgão da administração direta, com a finalidade de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e de organismos internacionais, e entre o Brasil e países em desenvolvimento. Até então o Brasil havia assinado vários Acordos Básicos de Cooperação, bilaterais e muito genéricos, mas somente com a criação da ABC estabeleceu-se efetivamente uma coordenação para tratar da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) visando “contribuir para o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento, para a ampliação dos seus intercâmbios, geração, disseminação e utilização de conhecimentos técnicos, capacitação de seus recursos humanos e para o fortalecimento de suas instituições”.<sup>30</sup>

Desde 2002, a CTPD tem recebido uma atenção crescente por parte das instâncias decisórias do Itamaraty e, em especial, a partir de 2005. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o tema estava pouco presente, exceto no

contexto das relações com os países africanos ou à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). No governo Lula a cooperação técnica horizontal passa a ser vista como instrumento de política externa. As referências mais recorrentes à cooperação técnica, no plano do discurso diplomático, estão ligadas a cinco fatores principais: a necessidade de reforçar a cooperação Sul-Sul, de modo geral; a luta internacional contra a fome e a pobreza; o combate ao vírus da imunodeficiência humana (HIV); a cooperação com a África, principalmente, mas não exclusivamente, a de língua portuguesa; e desde 2004, a cooperação com o Haiti.<sup>31</sup>

Presentemente, a cooperação técnica internacional é compreendida como “uma opção estratégica de parceria, que representa um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social” e se faz “pela transferência de conhecimentos técnicos e experiência do Brasil, em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia dos parceiros envolvidos”.<sup>32</sup>

Desde 2001, vem crescendo o orçamento da ABC que deu um salto em 2005, passando de um patamar de milhares de reais, para mais de 4 milhões em 2002 e mais de 37 milhões em 2005 (Puente, 2010: 196). A curva de crescimento continua ascendente, pois a Cooperação Sul-Sul praticamente dobra entre 2005 e 2009, passando de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$ 724 milhões, respectivamente.<sup>33</sup>

A África tem sido foco privilegiado da CTPD brasileira, chegando a mobilizar mais de 50% das ações e recursos. No governo Lula o crescimento da cooperação em 2009 foi de 250% comparada a 2008 e a cooperação com esse

---

<sup>30</sup> No sítio da ABC essa é definida como a “missão” da CTPD.

<sup>31</sup> Ver Puente (2010: 240).

<sup>32</sup> Ver website da ABC.

<sup>33</sup> Ver Ipea-ABC (2011:19). A diferença de metodologia e fontes para a coleta dos dados não permite comparar os volumes de gastos dos estudos do Ipea-ABC e de Puente.

continente foi vista pelo MRE do governo Lula como parte do esforço de resgate da identidade nacional na formulação da política externa. Em 2010 estavam previstas a execução de 300 iniciativas a serem implementadas em três anos, em 37 países africanos, no valor de US\$ 65 milhões. Embora concentrada em agricultura, saúde, educação e formação profissional, a carteira de projetos da ABC é diversa e contempla iniciativas nas seguintes áreas: governo eletrônico, administração pública, meio ambiente, tecnologia da informação, empreendedorismo, artesanato, cooperativismo, prevenção de acidentes de trabalho, desenvolvimento urbano, saneamento básico, biocombustíveis, transporte aéreo, turismo, justiça, cultura, comércio exterior e esportes.<sup>34</sup> A importância das relações com a África se revela também pelo número de visitas do Presidente Lula a 23 países e a criação de 17 embaixadas.

Não obstante o crescimento da CTPD, o fortalecimento organizacional e a autonomia da ABC na realização de despesas com a cooperação horizontal ainda são questões não inteiramente solucionadas. A intermediação do PNUD ainda é fundamental para resolver problemas gerados pela legislação brasileira, como a proibição de aquisição de bens e contratação de serviços no exterior, a exigência de execução anual de despesas, dentre outros, que impedem a ABC de implementar diretamente suas ações de CTPD. Esses problemas são contornados com a transferência dos recursos para o PNUD que os aloca em projetos “guarda-chuva” de cooperação técnica Brasil-Pnud para a execução da CTPD brasileira.

No período recente, vem se intensificando a cooperação técnica horizontal triangular de que se valeu a CTPD brasileira nos seus primeiros anos, agora baseada em novos pressupostos, visando maximizar esforços, com a preservação, na medida do possível, da horizontalidade da

CTPD, e não mais como mecanismo tradicional de financiamento de projetos pela outra parte. Faz-se mediante a identificação, elaboração e aprovação conjunta de projetos de cooperação técnica para terceiros países, entre o Brasil e o outro país ou organização internacional.<sup>35</sup>

As iniciativas triangulares envolvendo países tiveram início em 1995, com o Japão, país com longa tradição de apoio à Cooperação Sul-Sul, e ganharam maior expressão a partir de 2004, por causa da crise política haitiana e do envolvimento direto do Brasil nos esforços diplomáticos de estabilização do Haiti. Surgiram então iniciativas concretas e de porte significativo com outros atores que também possuíam tradição e respeitabilidade no campo da cooperação técnica bilateral, como o Canadá e a Espanha e, dentre os organismos multilaterais, o Banco Mundial. A cooperação triangular com outros países beneficiou-se também da experiência prévia de cooperação bilateral recebida do Brasil, uma vez que muitos dos parceiros nesse tipo de modalidade foram (e continuam sendo, embora em muito menor escala) prestadores de cooperação técnica para o Brasil.

No contexto internacional, a Cooperação Sul-Sul brasileira (CSS) fica bem situada. A comparação com China, Índia, Coreia do Sul, Cuba, Argentina, Chile e Tailândia segundo oito critérios – tradição na CSS, amplitude geográfica, primazia à CTPD na CSS, cooperação não atada, volume de ações, estrutura e organicidade – o Brasil fica em condições bem semelhantes à da Coreia do Sul, Índia e mesmo China, da qual fica abaixo em apenas três quesitos. No entanto, a tendência desses países da Ásia é de atribuir maior importância à cooperação econômica e financeira, com propósitos marcadamente comerciais, enquanto no caso brasileiro não há praticamente componentes de cooperação financeira na cooperação horizontal.<sup>36</sup> A predominância da cooperação econômica é

<sup>34</sup> Ministro Marco Farani, Apresentação da publicação A Cooperação Técnica do Brasil para a África, Brasília, ABC.

<sup>35</sup> Ver Puente, 2010.

<sup>36</sup> Ver tabela comparativa em Puente (2010: 323).

também detectada em estudo sobre os setores e ações desses mesmos países.<sup>37</sup>

Em suma, a Cooperação Sul-Sul é um tema que entrou de forma importante para a agenda do governo brasileiro. Vale notar, contudo, que o Brasil ainda não conta com uma estrutura operacional de porte para operar de forma ágil em outros países. Um bom sistema de cooperação técnica depende da capacidade de identificar bons projetos, negociar tais projetos e acompanhar a sua implementação. Nesse aspecto reside, provavelmente, uma oportunidade para organizações como o PNUD, que podem utilizar a sua rede internacional de agências no sentido de apoiar as ações de Cooperação Sul-Sul do Brasil.

## 2.7 SÍNTESE

Os dados e as análises deste capítulo guiam os demais capítulos deste ADR. Guiam, especialmente, a avaliação da participação do PNUD na agenda de desenvolvimento nacional e seu posicionamento frente às grandes transformações ocorridas no Brasil no período analisado e mostradas acima.

O capítulo seguinte sintetiza a presença da ONU no Brasil e as propostas conjuntas das agências do Sistema ONU em resposta aos desafios do desenvolvimento nacional. O capítulo seguinte descreve também a trajetória do PNUD no Brasil e os principais resultados das mudanças aqui analisadas sobre o seu papel no país.

---

<sup>37</sup> Ver tabela comparativa em Lengyel e Malacalza (2011:17-18).



## Capítulo 3

# O SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS E O PNUD NO BRASIL

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, desafios de desenvolvimento herdados do passado convivem com novas demandas, muitas decorrentes dos avanços macroeconômico e social das últimas duas décadas. Além disso, o Estado brasileiro, suas instituições de controle e o governo federal foram fortalecidos tanto institucional e financeiramente, como em capacidade técnica (ver Capítulo 2). Esses fatores contribuíram para mudanças no papel das agências do Sistema ONU no Brasil como parceiras do desenvolvimento do país.

Desde meados dos anos 80 o país não recebe contribuições substanciais de recursos das agências do Sistema ONU, sendo que no financiamento de projetos de cooperação a maioria dos recursos provém do Tesouro Nacional. Além disso, nos últimos anos, o país deixou de ser receptor de ações tradicionais de cooperação técnica, além de ter adotado uma política externa que prioriza ações de cooperação com os demais países da América Latina e da África em diversos setores nos quais o Brasil já tenha desenvolvido expertise.

Este capítulo apresenta uma síntese da presença da ONU no Brasil, dos documentos programáticos de suas agências no período deste ADR, destacando suas propostas em resposta aos desafios do desenvolvimento nacional. Em seguida, analisa a trajetória do PNUD no Brasil nos últimos oito anos, sua programação específica, assim como a evolução da sua carteira de projetos e dos seus recursos humanos e financeiros.

### 3.1 A ONU NO BRASIL

A ONU tem representação no Brasil desde 1947, embora sua presença efetiva date de 1949, com a ratificação da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas por parte do governo brasileiro. Já a formalização da relação das agências do Sistema ONU com o Governo do Brasil data de 29 de dezembro de 1964, quando foi assinado o Acordo Básico de Assistência Técnica.

O Brasil é signatário de 22 convenções e declarações de iniciativa da ONU,<sup>38</sup> sendo considerado pelo Alto Comissariado dos Direitos Humanos das Nações Unidas como um dos países que tradicionalmente mais apóiam a regulamentação internacional sobre a defesa dos direitos humanos. O Brasil é também signatário de inúmeros tratados e acordos internacionais sobre meio ambiente.<sup>39</sup>

A maioria dos organismos da ONU no Brasil tem sede em Brasília, embora alguns tenham sede no Rio de Janeiro e escritórios locais em Manaus, Belém, São Luís, Fortaleza, Cuiabá, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Pouco mais de 100 funcionários internacionais e 677 funcionários nacionais trabalham no Sistema ONU no Brasil.<sup>40</sup>

O Sistema das Nações Unidas está representado por agências especializadas, fundos e programas que desenvolvem suas atividades em função de seus mandatos específicos. No âmbito do governo brasileiro, a ABC – Agência Brasileira de Cooperação –, que integra a estrutura do

<sup>38</sup> Ver [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.81.Add.6.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.81.Add.6.En?Opendocument) para a listagem de todos os instrumentos e declarações internacionais sobre proteção de direitos humanos da ONU de que o Brasil é signatário.

<sup>39</sup> Ver [http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=23](http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=23).

<sup>40</sup> Dados de janeiro de 2011 acessados em <http://unicrio.org.br/unic-rio/>.

Ministério das Relações Exteriores (MRE), tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais.

Os organismos que compõem a Equipe das Nações Unidas no Brasil (conhecida por sua sigla em inglês, UNCT – Grupo de Representantes Residentes das Agências das Nações Unidas no País) são coordenados por um Coordenador Residente, posto normalmente ocupado no Brasil pelo Representante Residente do PNUD, que tem, entre suas principais funções, a de definir estratégias, coordenar o trabalho da UNCT e compartilhar informações. O Coordenador Residente tem também a missão de elaborar iniciativas conjuntas entre os diversos escritórios, avaliar o trabalho da ONU no país e coordenar a ação dos diversos grupos interagenciais. O principal objetivo dessa coordenação é maximizar o trabalho da ONU para que o Sistema possa proporcionar uma resposta coletiva, coerente e integrada às prioridades e necessidades nacionais, no marco dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos demais compromissos internacionais.

O Sistema ONU conta, no Brasil, com 25 organismos entre agências, fundos, programas e comissões regionais.<sup>41</sup> A forma de apoio que a UNCT dá ao Brasil muda de uma agência para outra, já que elas desenvolvem as tarefas indicadas por seus respectivos mandatos e atuam em áreas específicas. Em geral, as agências desenvolvem projetos em conjunto com o governo – tanto em nível federal como estadual e municipal –, com a iniciativa privada, instituições de ensino, ONGs e sociedade civil, sempre com o objetivo de buscar, conjuntamente, soluções para superar os desafios e dificuldades presentes na criação e implementação de uma agenda comum em favor do desenvolvimento humano equitativo.

Do ponto de vista da cooperação operacional entre as agências, o PNUD é responsável pelos contratos das equipes e pelas compras de várias outras agências, com recursos por elas repassados,

avaliando também o processo de licitação dessas agências. Em suma, o PNUD-Brasil, assim como ocorre nos demais países, funciona como máquina operacional do Sistema ONU.

### 3.1.1 MARCO ESTRATÉGICO

No período analisado, as agências do Sistema ONU prepararam, conjuntamente e a partir da perspectiva do mandato da ONU, dois tipos de documentos: (a) o CCA (Diagnóstico de País), que analisa a situação do país e identifica seus principais desafios, sendo elaborados documentos em 2001, 2005 e 2010 e (b) o Undaf (Marco Conjunto para Cooperação das Nações Unidas), no qual são definidas prioridades programáticas comuns às agências, cobrindo dois períodos – 2002-2006 e 2007-2011. O Undaf é elaborado com a participação dos parceiros governamentais.

O CCA 2001 reconhece os progressos alcançados pelo governo e os avanços do país rumo a um processo mais moderno e equitativo de desenvolvimento, mas destaca a persistência de problemas significativos. Esses problemas nuclearam a convergência das diferentes modalidades de cooperação que o Sistema ONU se propôs desenvolver, bem como a definição de prioridades e de recursos da cooperação. Este CCA analisou a situação do país em dez temas: economia; população; pobreza, renda e emprego; saúde; previdência social; habitação; educação; meio ambiente e governabilidade.

O CCA de 2005, assim como o anterior, identifica as potencialidades do Brasil nos domínios social, econômico, político e ambiental, bem como os desafios à consecução de tais potencialidades. Esse documento analisou os seguintes temas: promoção da inclusão e redução da desigualdade; crescimento econômico sustentado; sustentabilidade ambiental e governança. Foi também analisada a situação do país no que se refere aos ODM. Diferente do CCA de 2001, este abriu uma seção sobre o papel da cooperação técnica internacional

<sup>41</sup> Ver Box 1 para a lista desses organismos.

(CTI) no Brasil, reconhecendo que “ajudar o Brasil a enfrentar os desafios de desenvolver uma sociedade mais inclusiva, competitiva, democrática e sustentável é, por si só, uma tarefa extremamente complexa. O Brasil possui recursos humanos, técnicos e financeiros que obviamente superam qualquer coisa que a UNCT possa oferecer. Por sua vez, a dimensão dos problemas enfrentados pelo Brasil é gigantesca em contraste com os recursos da UNCT”. O CCA argumenta, por outro lado, que existem vantagens comparativas nas agências que podem ser acionadas para contribuir para a superação dos obstáculos do país. O CCA também identificou a “existência de duplicações e conflitos por espaço ocorridos no passado”, afirmando a “crescente disposição das agências de trabalharem de forma integrada”. Contudo, para muitos entrevistados das agências para este ADR, a competição entre elas persiste.

O diagnóstico do país apresentado nos CCAs de 2001 e 2005 foi desdobrado, para fins de prioridades programáticas, no Undaf de 2002-2006, que priorizou quatro eixos temáticos: redução de desigualdades; aumento da eficiência e do *accountability* do setor público; desenvolvimento ambiental sustentável e promoção de direitos humanos. Este Undaf elencou 55 resultados esperados (*outcomes*), cada um correspondendo aos quatro eixos temáticos, identificando também as agências responsáveis. Coerente com as estratégias do governo brasileiro para o período, definidas no PPA de 2000-2003, o Undaf afirma que buscará parcerias tanto com o setor governamental como com o não governamental, inclusive o setor privado. O Undaf apostou também na parceria com estados e municípios como resultado da descentralização promovida pela Constituição de 1988. Este Undaf reconhece que a integração dos programas das diversas agências é difícil em razão do pequeno montante de recursos da sede (*core fund*). No entanto, o Undaf mostra otimismo em relação à coordenação de políticas e de programas entre as agências do Sistema ONU.

O ciclo programático seguinte das agências do Sistema ONU foi baseado no CCA de 2010 e no Undaf de 2007-2011. Até o momento da pesquisa de campo, o CCA de 2010 ainda não

estava concluído. A versão preliminar do documento reconhece que por ter um escopo amplo, os CCAs perdem em detalhamento e profundidade, mas sua principal característica é a adoção de um eixo de análise que é a garantia dos direitos humanos fundamentais. A visão é a de que cabe às agências da ONU apoiar o Brasil na tarefa de garantir o “pleno acesso das brasileiras e dos brasileiros a esses direitos”. O texto preliminar analisou os seguintes temas: combate à fome e à pobreza extrema; educação básica de qualidade para todos, promoção da igualdade entre sexos e autonomia das mulheres, redução da mortalidade na infância, saúde materna, combate ao HIV, garantia da sustentabilidade ambiental e parceria mundial para o desenvolvimento. O tema da segurança pública tem destaque especial e é considerado um objetivo para além dos ODM.

O Undaf de 2007-2011 foi baseado na abordagem de direitos humanos. O programa das agências busca desenvolver capacidades dos grupos vulneráveis para que possam exercer o direito de acesso aos serviços públicos e para o cumprimento das metas dos ODM. Coerente com a abordagem de desenvolvimento de capacidades de grupos sociais excluídos ou vulneráveis pactuada entre as agências, o Undaf elencou os seguintes *outcomes* para a contribuição das agências da ONU aos desafios do desenvolvimento do Brasil: direito de acesso aos serviços públicos das populações excluídas e vulneráveis; redução das desigualdades de gênero e raça/etnia, levando em conta as heterogeneidades territoriais; redução da violência, com a promoção da paz, conciliação e justiça; políticas públicas efetivas, transparentes e participativas como mecanismos para a promoção e a efetivação dos direitos humanos e uso mais eficiente dos recursos para a promoção de um desenvolvimento econômico equitativo e ambientalmente sustentável.

Em consonância com os CCAs, este Undaf também reconhece a dificuldade de definir uma agenda para a CTI em um país como o Brasil. A saída para essa dificuldade foi basear a programação no apoio para que o país otimize o uso de recursos para melhorar a qualidade de vida dos que ainda sofrem violação de direitos.

A síntese dos documentos do Sistema ONU é a que eles apresentam bons resumos das dificuldades do país, contendo um eixo condutor de análise coerente com o mandato da ONU e com os desafios do desenvolvimento nacional. O esforço programático conjunto das agências é também uma oportunidade para a geração de consenso. O argumento comum nos documentos de que a CTI tem ainda um papel a desempenhar em um país com altas desigualdades e capacidades heterogêneas é consistente com os diagnósticos sobre o Brasil realizados por diferentes analistas e instituições. Por fim, todos os documentos produzidos mostram alinhamento tanto entre si como com as diretrizes do governo brasileiro estabelecidas nos PPAs elaborados para os períodos 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011.

### 3.2 A PROGRAMAÇÃO DO PNUD

O PNUD definiu as prioridades da sua cooperação no CCF – *Marco de Cooperação com o País* – (2002-2006) e no CPD – *Documento de Programa de País* – (2007-2011). A figura abaixo mostra a distribuição temporal dos principais documentos que guiam a avaliação do posicionamento do PNUD frente aos desafios de desenvolvimento nacional.

Baseado nos documentos produzidos pelo Sistema ONU, e nas prioridades do governo brasileiro para o período, consubstanciadas nos PPAs de

2000-2003 e 2004-2007, o CCF destacou cinco grandes componentes do desenvolvimento: (a) integração nacional e desenvolvimento; (b) gestão pública; (c) meio ambiente; (d) geração de emprego e renda; e (e) informação e conhecimento. Foram identificadas seis diretrizes estratégicas: (a) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; (b) promover o desenvolvimento sustentado orientado pela geração de oportunidades de emprego e renda; (c) combater a pobreza e promover a cidadania, assim como a inclusão social; (d) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; (e) reduzir as disparidades inter-regionais; e (f) promover os direitos das minorias vítimas de preconceito e discriminação.

O CPD cobre o período 2007-2011. Foi preparado a partir de ampla consulta aos parceiros brasileiros para a definição de temas e prioridades programáticas. A tônica geral do documento é a de que, a despeito de consideráveis avanços nas políticas macroeconômica e social, o Brasil ainda precisa de reformas para consolidar a política macroeconômica, acelerar a inclusão social e atingir as metas dos ODM nas regiões mais pobres do país. No que se refere ao desenvolvimento de capacidade técnica no governo, o CPD, assim como os demais documentos, reconhece a alta profissionalização da burocracia federal, embora concentrada em alguns nichos, e a necessidade de gerar essa profissionalização nas esferas subnacionais. Esse diagnóstico, afirma o CPD, se coaduna

**Figura 2. Distribuição temporal dos documentos programáticos no período do ADR**

Documentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Plano Plurianual	←→											
Plano Plurianual					←→							
Plano Plurianual									←→			
PNUD Marco de Cooperação com o País (CCF)			←→									
PNUD Documento de Programa de País (CPD)								←→				
ADR Brasil			←→									

com a visão do governo federal de que o apoio à implementação de políticas sociais nacionais nos níveis estadual e municipal deveria ser uma prioridade da CTI no Brasil.

O CPD estabelece que deverá ser consolidada a transição do modelo de participação do PNUD baseado no apoio operacional aos programas para uma abordagem baseada em conhecimento, com um aumento significativo de serviços técnicos e uso da extensa rede da ONU.

A estratégia de descentralização para estados e municípios também foi contemplada no documento, em consonância com o Undaf de 2002-2006. O CPD informa que essa estratégia culminou em parcerias com governos estaduais para a abertura de cinco escritórios. No entanto, esses escritórios foram fechados, com exceção do de Salvador, que agora é compartilhado com outras agências do Sistema ONU, inclusive também com compartilhamento dos

custos operacionais.<sup>42</sup> Outra diretriz do CPD de 2007-2011, contudo, foi bem sucedida: a participação do PNUD nas iniciativas do Brasil para promover a Cooperação Sul-Sul, como se verá adiante.

De forma sintética, a tabela abaixo mostra as áreas temáticas e os temas transversais que constam de cada um dos dois documentos. Entre um período e outro, observa-se a inclusão de novas áreas, como direitos humanos, violência e Cooperação Sul-Sul, em consonância com as mudanças nas políticas do governo federal e com os novos desafios de desenvolvimento do país analisados no Capítulo 2.

As áreas temáticas priorizadas no CCF e no CPD mostram que a resposta do PNUD aos desafios do desenvolvimento brasileiro foi consistente com o contexto nacional analisado no Capítulo 2. A contribuição do PNUD nessas áreas temáticas será descrita abaixo e mais detidamente analisada

<b>Tabela 3. Áreas temáticas e aspectos transversais – CCF e CPD<sup>43</sup></b>	
<b>Período 2002-2006 (CCF)</b>	<b>Período 2007-2011 (CPD)</b>
Focalização de políticas e de grupos sociais baseada no IDH	Assegurar acesso equitativo a serviços públicos
Redução da pobreza e aumento da inclusão social	Assegurar equidade de gênero e raça
Desenvolvimento de capacidade e governança sustentável	Reduzir vulnerabilidade à violência
Gestão do desenvolvimento sustentável e energia	Promover políticas transparentes e os direitos humanos
	Apoiar o desenvolvimento econômico sustentável
Tema transversal: Gênero	Temas transversais: ODM, governança, Cooperação Sul-Sul

<sup>42</sup> A Equipe de Avaliação não localizou documentos sobre essa experiência. De acordo com os entrevistados, a decisão de fechar os escritórios estaduais foi tomada em função de os mesmos serem deficitários. Como a concepção dos escritórios era a de que eles seriam financeiramente auto-sustentáveis e dadas as restrições orçamentárias das esferas subnacionais, discutidas no Capítulo 2, muito maiores do que a federal, não foi possível viabilizar essa estratégia. A possibilidade de o PNUD administrar recursos de empréstimos dos organismos multilaterais às esferas subnacionais, tal como ocorreu no passado recente na esfera federal, pode também ter sido considerada na decisão de abrir escritórios regionais. No entanto, as instâncias subnacionais há muito executam diretamente esses empréstimos. Apesar do apoio da ABC a essa estratégia, inferido pela sua participação na elaboração do CPD, a Equipe de Avaliação acredita que a sustentação financeira de escritórios regionais dependeria de um programa federal nesse sentido, com recursos e incentivos financeiros para o desenvolvimento de capacidades nos governos subnacionais.

<sup>43</sup> O CPAP (Country Programme Action Plan), plano de ação da implementação do CPD e que se constitui em acordo firmado entre o PNUD e a ABC, foi assinado com atraso, em dezembro de 2010. Para informações sobre os documentos do PNUD enviados à sede, ver <http://www.undg.org/unct.cfm?module=Benchmark&CountryID=BRA&page=CountryBenchmarkPreview&ListType=HarmonizedCycle>.

no Capítulo 4. Como mostra o Capítulo 1, a equipe agregou os temas do CCF, CPD e da carteira de projetos em cinco áreas temáticas – Política Social e de Inclusão, Segurança Pública e Direitos Humanos, modernização do Estado, Meio Ambiente e Cooperação Sul-Sul – e em três temas transversais – Gênero, Raça/Etnia e Governança.

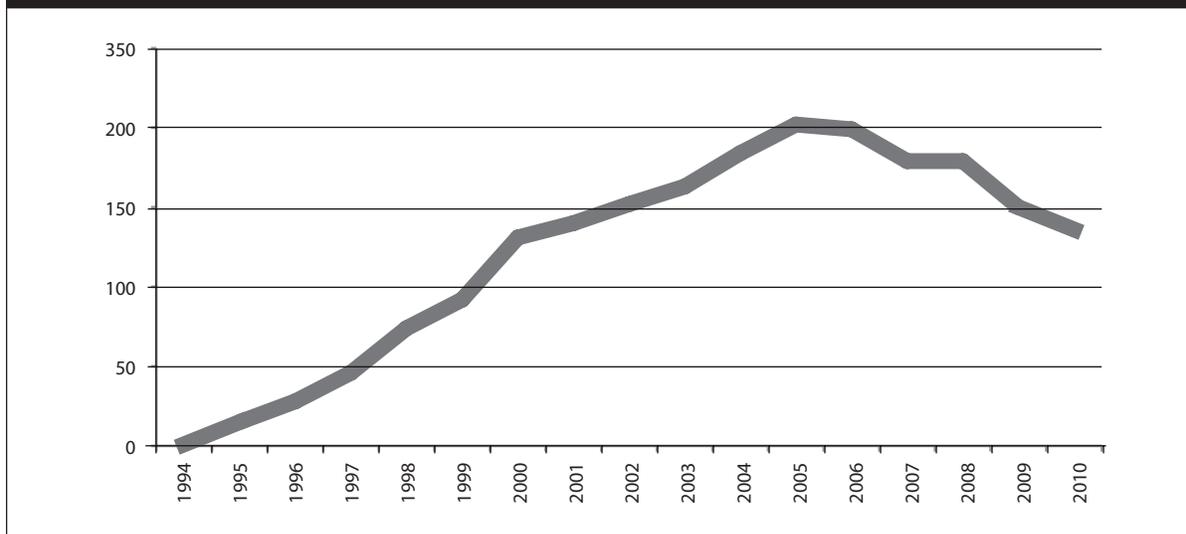
Para além dos documentos programáticos, a resposta do PNUD aos desafios de desenvolvimento do Brasil, assim como a compatibilidade da sua programação com as prioridades nacionais, pode ser mais bem avaliada a partir da sua carteira de projetos. Apesar do período coberto por este ADR iniciar em 2002, dados dos anos anteriores foram incorporados à análise por duas razões: por permitir examinar a evolução da carteira e porque muitos projetos iniciados nos anos 90 continuaram ativos na década seguinte.<sup>44</sup>

O gráfico abaixo mostra a evolução do número de projetos administrados pelo PNUD, apontando para o grande crescimento da carteira até 2004 e sua diminuição a partir de 2005.

As áreas temáticas que contribuíram mais fortemente para esse declínio – Política Social e de Inclusão e modernização do Estado – foram as que tiveram maior investimento do governo para a sua institucionalização, como mostrado no Capítulo 2, particularmente a primeira. A carteira de Meio Ambiente, que teve seu pico em 2002, registrou um pequeno declínio em 2003 e manteve-se relativamente estável no resto do período, sendo hoje a área com maior número de projetos. A área de Segurança Pública e Direitos Humanos e a Cooperação Sul-Sul, ainda que com um volume bem menor de projetos do que as demais, também cresceu, mostrando que o apoio do PNUD se voltou para as áreas que mais recentemente passaram a ter prioridade na agenda do governo federal.<sup>45</sup>

Em todas as áreas temáticas o apoio do PNUD se dá predominantemente com o governo federal, um percentual geral de 70%, que é mais ou menos homogêneo em todas as áreas. Na área de modernização do Estado, contudo, houve apoio significativo aos estados (cerca de terço do total de projetos), resultado da importância dos

**Gráfico 6. Evolução do número de projetos administrados pelo PNUD**

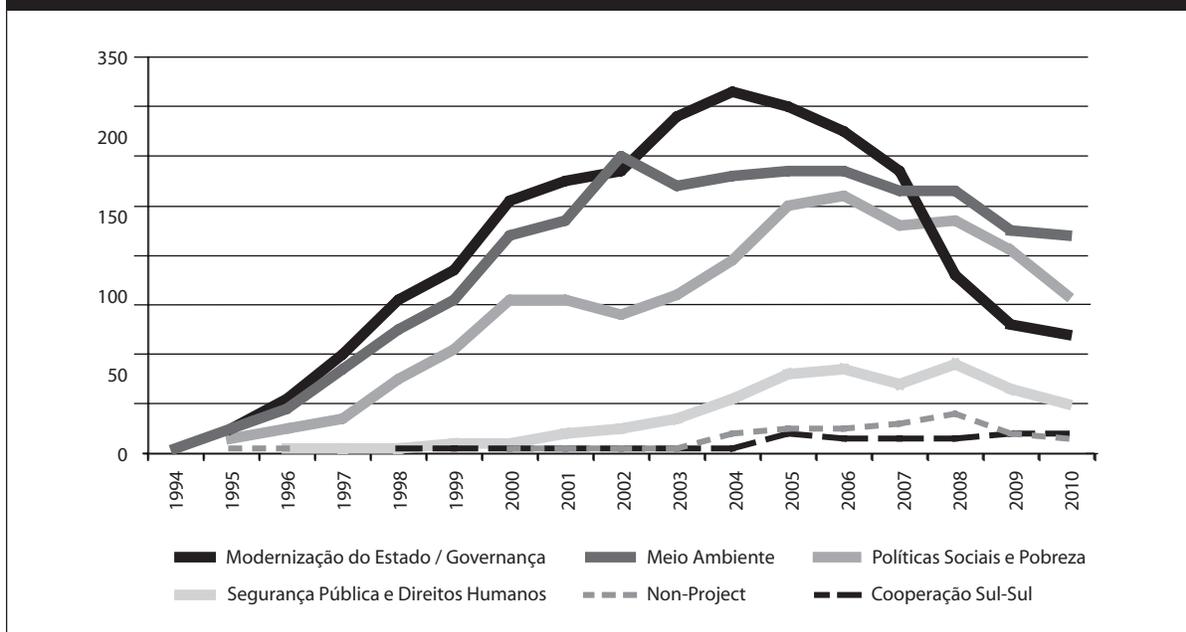


Fonte: Elaboração da equipe a partir de dados fornecidos pelo PNUD em abril de 2011.

<sup>44</sup> As análises aqui apresentadas baseiam-se em banco de dados fornecidos pelo escritório do PNUD- Brasil, com informações para cada um dos projetos (um total de 411).

<sup>45</sup> No caso da Cooperação Sul-Sul, o número de projetos não é um bom indicador da importância do apoio do PNUD, uma vez que os projetos administrados são projetos guarda-chuva, ou seja, as ações não são discriminadas por projeto, mas integradas em três grandes projetos.

**Gráfico 7. Evolução do número de projetos administrados pelo PNUD por área temática**



Fonte: Elaboração da equipe a partir de dados fornecidos pelo PNUD em abril de 2011.

programas de ajuste fiscal negociados no início da última década e analisados no Capítulo 2. Nas demais áreas, os estados são o segundo parceiro, apesar de ter presença menos relevante. As ONGs vêm em terceiro lugar e os municípios em último. O setor privado é um parceiro quase ausente, com apenas um projeto.<sup>46</sup>

O detalhamento da carteira por área temática é apresentado a seguir.

### **Política Social e de Inclusão**

Entre 1994 e 2010 o PNUD participou de 103 projetos, correspondendo a 25% da carteira contratada, com um aporte total de recursos da ordem de 420 milhões de dólares. As áreas de maior relevância da atuação do PNUD foram as de educação, saúde e redução da pobreza. Outras áreas relevantes como desenvolvimento regional e inclusão social também estiveram presentes. Chama atenção em particular a significativa redução no número de projetos contratados na área de educação que praticamente desapareceu da carteira de projetos no período recente, ponto a ser mais detalhado no Capítulo 4.

### **Segurança Pública e Direitos Humanos**

O PNUD apoiou 31 projetos nessa área, mobilizando recursos da ordem de US\$ 74 milhões. No período anterior do ADR, o PNUD já possuía um histórico de projetos na área de direitos humanos, mas a questão da segurança pública é tema recente. Até 2002 o PNUD havia contratado apenas três projetos nessa área temática, mas a partir de 2003 a carteira passou a contar com 29 projetos. A maior parte do valor dos projetos administrados nessa área foi executada a partir de 2004.

A carteira de projetos voltados especificamente para a área de segurança pública tem se consolidado e expandido na agência, enquanto que a participação do PNUD nos projetos que buscam a promoção de direitos humanos diminuiu nos últimos sete anos. Diferentemente das demais áreas temáticas, a participação do PNUD no apoio a projetos de segurança pública cresceu, espelhando o reposicionamento da organização e sua participação mais ativa em temas que apenas começavam a entrar na agenda do governo federal.

<sup>46</sup> É preciso informar que o banco de dados não contém informações para 30% dos projetos.

### **Modernização do Estado**

No período deste ADR, o PNUD forneceu apoio operacional a 126 projetos nessa área temática (31% do total da carteira), mobilizando recursos da ordem de 408 milhões de dólares. Os dados mostram o decréscimo no número de projetos iniciados a partir de 2002, acompanhada de queda nos valores médios executados. O valor médio dos projetos da área passou de 1,7 milhão de dólares em 2002 para 777 mil dólares em 2003, caindo mais ainda a partir de 2007.

A classificação dos projetos por subárea temática mostra concentração em desenvolvimento de capacidade e no ajuste fiscal que, juntos, representaram mais de 80% da carteira total da modernização do Estado. O maior número de projetos ocorreu em 2004, porém o maior volume de recursos ocorreu em 2000, época que corresponde ao grande esforço realizado pelo governo federal no campo do ajuste fiscal dos estados.

Assim como ocorreu na área de Políticas Sociais e de Inclusão, a carteira de modernização do Estado mostra uma diminuição considerável no número de projetos e no volume de recursos executados, cujo total passa de 322 milhões dólares em 2006 para 86 milhões de dólares em 2010.

### **Meio Ambiente**

Entre 1995 e 2010, o PNUD contratou 91 projetos na área temática de meio ambiente e energia, com um aporte total de recursos da ordem de 373 milhões de dólares.

A carteira do PNUD em meio ambiente é bastante diversificada, com foco no desenvolvimento sustentável e na redução da pobreza, assim como no desenvolvimento de capacidades locais, especialmente das populações tradicionais e povos indígenas. Nos últimos seis anos, os projetos evoluíram de um perfil de apoio institucional para projetos de produção sustentável, desenvolvidos com ampla participação social.

A área apresentou declínio no valor dos projetos contratados depois de 2004 como resultado da consolidação do Ministério do Meio Ambiente

– MMA. Embora criado em 1992, a institucionalização do MMA, fortemente apoiada pelo PNUD através da Equipe Base e principalmente pelo apoio a um número significativo de projetos de grande porte, só foi consolidada a partir do início dos anos 2000. Tal resultado reflete um maior grau de organização da área de meio ambiente no governo federal, o que levou a uma maior concentração de projetos apoiados pelo PNUD, de menor volume, nas áreas temáticas da biodiversidade e energia.

### **Cooperação Sul-Sul**

O papel que a Cooperação Sul-Sul passou a ter para a política externa a partir de 2004 aumentou a demanda e intensificou a atuação da ABC. Em 2008, por exemplo, a ABC aprovou e coordenou a execução de 236 projetos e atividades pontuais de cooperação técnica Sul-Sul, beneficiando 58 países em desenvolvimento.<sup>47</sup>

Atualmente estão em andamento três projetos de CTPD apoiados pelo PNUD, sendo que os dois maiores são projetos guarda-chuva que, dando continuidade a contratos anteriores, um deles de 1998, incluem todos os projetos de cooperação com os países em desenvolvimento executados pela ABC.

Vários fatores externos e internos explicam a evolução da carteira de projetos do PNUD mostrada acima. Esses fatores são descritos na seção seguinte.

#### **3.2.1 O PNUD NO BRASIL NOS ÚLTIMOS ANOS: TRAJETÓRIA, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO**

O Brasil é um dos países fundadores das Nações Unidas, tendo incorporado a Carta das Nações Unidas ao seu ordenamento jurídico através do Decreto-Lei no. 7.935, de 4 de setembro de 1945. O PNUD, como parte integrante das Nações Unidas, executa suas atividades segundo o Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, assinado entre o Governo do Brasil e as Nações Unidas em 29 de dezembro de 1964, acordo esse

<sup>47</sup> Website da ABC.

que foi aprovado pelo Decreto Legislativo no. 11, de 1966, e promulgado pelo Decreto no. 59.308, de 23 de setembro de 1966 (Basic Agreement). Segundo o parágrafo 2º do artigo 1º do Acordo Básico, “A assistência técnica será prestada e recebida de conformidade com as resoluções e decisões das assembleias, conferências e outros órgãos dos Organismos”. Por força desses acordos, a legislação nacional não se aplica aos projetos de cooperação internacional executados pelo PNUD no país. Assim, o PNUD, através da sua Junta Executiva, da qual o Brasil é parte, estabelece as normas e regulamentações sobre questões operacionais e programáticas relacionadas à implementação de projetos de cooperação nos países onde atua, incluindo as auditorias internas, enquanto que as auditorias externas são realizadas pela Junta de Auditores das Nações Unidas.

A trajetória do PNUD nas últimas décadas pode ser dividida em três fases. A primeira, que se inicia no final dos anos 60 do século passado e segue até o início dos anos 2000, foi de expansão da atividade do PNUD no país, tanto em termos de recursos humanos como financeiros, aportando importante contribuição ao desenvolvimento brasileiro.<sup>48</sup> A segunda, iniciada em 2002-3, é marcada pelas reformas do Estado brasileiro voltadas para vultosos investimentos na área social, fortalecimento da capacidade técnica do governo federal, regulamentação da atuação das agências de CTI e fortalecimento das instituições de controle descritas no Capítulo 2.<sup>49</sup> Nessa fase, e como resultado das mudanças no Estado brasileiro, houve uma profunda reestruturação do escritório do PNUD. A terceira fase teve início no final dos anos 2000 e está sendo marcada pela busca de um novo modelo de financiamento para as atividades de desenvolvimento humano, pela prospecção de novos temas capazes de contribuir para os desafios do país e por maior segurança jurídica tanto para o PNUD como para seus parceiros, o que reduziu os custos de transação. Descrever mais detalhadamente a segunda fase é importante porque em grande parte do período

deste ADR o PNUD enfrentou instabilidade institucional e diminuição de recursos humanos e financeiros. É também importante como subsídio para as análises desenvolvidas no Capítulo 4.

Retomando brevemente a trajetória do PNUD no Brasil, pode-se dizer que até os anos 80 o PNUD apresentava inúmeras vantagens comparativas no desempenho do seu papel na agenda de desenvolvimento do país. Uma das principais era seu protagonismo e seu *advocacy* em um país com enorme desigualdade social, aprofundada ainda mais nos anos do regime militar.

Os anos 2000 inauguram uma nova fase do PNUD, desencadeada por mudanças nas conjunturas política e macroeconômica do país, analisadas no Capítulo 2, assim como a efetiva implementação de vários dispositivos da Constituição de 1988. Além disso, decisões do PNUD-Brasil e da sede também contribuíram para as mudanças ocorridas durante os anos 2000. Essas mudanças, que afetaram o PNUD enquanto organização, tiveram reflexos na sua carteira de projetos e podem ser atribuídas tanto a fatores externos, ou seja, ao contexto e às políticas públicas nacionais, como a fatores internos.

No contexto externo, os resultados das eleições nacionais ocorridas a partir de 1993 geraram uma nova agenda de desenvolvimento. O PNUD participou dessa agenda apoiando projetos considerados prioritários pelos governos do período: o ajuste fiscal, promovido pelo Presidente Cardoso, a universalização da saúde e da educação fundamental e os programas de transferência condicionada de renda, reforçados com a eleição do Presidente Lula. A carteira de projetos do PNUD descrita acima espelha essa participação, assim como espelha também as transformações ocorridas no Estado brasileiro, com a criação de capacidade técnica na esfera federal, a consolidação do ajuste das contas públicas na esfera estadual e o alcance das principais metas de universalização dos serviços de saúde básica e educação fundamental.

<sup>48</sup> Ver Relatório Sintético das Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002 (s.d.)

<sup>49</sup> Todos os documentos jurídicos que regem a CTI no Brasil podem ser acessados em <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/FinanciamentoExternoECOoperacao/>.

Até 2002, uma das formas de parceria do PNUD com o governo brasileiro era a contratação de consultores para formular e gerir programas e projetos prioritários, que eram alocados nos ministérios, então desaparelhados tecnicamente e com restrições para contratação direta de pessoal, como descrito no Capítulo 2. A partir de 2002, essa modalidade de apoio sofreu intervenção de um dos órgãos de fiscalização da ordem jurídica, o Ministério Público (MP) do Trabalho. A intervenção do MP decorreu da interpretação de que essas contratações feriam a Constituição brasileira, que

exige concurso para o ingresso no serviço público. Logo após, nova legislação federal e a participação crescente dos órgãos de controle do Executivo e do Legislativo sobre a CTI, afetaram muitas das atividades que o escritório exercia até então. Como o PNUD era, e continua sendo, a agência do Sistema ONU no Brasil com maior portfólio, essas mudanças exigiram profunda reestruturação do escritório. A cronologia dos fatores externos é apresentada na tabela abaixo.

Os fatores internos são sumarizados na tabela abaixo.

<b>Tabela 4. Fatores externos que influenciaram o papel do PNUD</b>	
<b>Ano</b>	<b>Fatores externos</b>
2002	Assinatura de Termo de Ajuste de Conduta entre o governo federal e o Ministério Público do Trabalho para o fim gradativo das Equipes Base. Fechamento da UAP (Unidade de Administração de Projetos) da ABC, transferindo-a para o PNUD.
2002–04	Adoção pelo governo brasileiro da modalidade SWAp para empréstimos do Banco Mundial e BID, o que reduziu drasticamente os recursos externos para projetos, afetando o papel do PNUD como administrador de parte desses recursos(1).
2005	Decreto federal 5151, que estabeleceu as seguintes regras e procedimentos para projetos da administração pública federal administrados por agências de CTI: modalidade NEX para projetos custeados com recursos da União, com condução e direção a cargo de servidores públicos; taxa de administração de até 5% para as agências de CTI; participação dessas agências apenas em funções de assessoria técnica ou de transferência de conhecimento; proibição de contratação de consultores vinculados ao serviço público; contratação de consultores por tempo determinado e por produto. Na cooperação prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, o decreto excepcionaliza a modalidade NEX.
2006–....	Adoção pelo governo brasileiro de uma política de patrocínio ( <i>sponsorship</i> ) para as agências de CTI, conectando cada agência do Sistema ONU a um ministério próximo do mandato da agência, afetando a participação do PNUD principalmente em projetos na área de educação.
2009–10	Acórdãos 1339 e 1256 do TCU, proibindo pagamentos pelo PNUD e Unesco de atividades típicas da administração pública (produção, impressão e distribuição de material para treinamentos; organização de eventos, execução de serviços comuns, como revisão ortográfica e gramatical de textos e serviços gráficos; aquisição de materiais de expediente e de informática)

Nota (1): Sobre a adoção e os resultados da modalidade de financiamento SWAp no Brasil, ver Batley, Cabral e Souza (2007).

<b>Tabela 5. Fatores internos que influenciaram o papel do PNUD</b>	
<b>Ano</b>	<b>Fatores externos</b>
....– 2002	Crescimento da carteira de projetos via o apoio às prioridades do governo federal no período, tais como a contratação de consultores através das Equipes Base (1) e o ajuste fiscal dos estados. Adoção de um sistema de controle customizado, o SAP (2). Transferência da UAP da ABC para o PNUD, sem recuperação de custos nem cobrança pelos serviços.

**Tabela 5. Fatores internos que influenciaram o papel do PNUD**

Ano	Fatores externos
2002–05	Fim das Equipes Base, o que gerou 417 ações na justiça, algumas bloqueando contas bancárias do PNUD, dado que muitos juizes interpretaram que as imunidades acordadas na Convenção de Genebra não se aplicavam às agências de CTI. A discussão jurídica até o momento desse relatório (junho 2011) estava na esfera do Supremo Tribunal Federal e a defesa do PNUD nessas ações passou para o governo brasileiro.
2003	Abertura de cinco escritórios regionais.
2004	Acórdão do TCU referente ao Manual de Convergência do PNUD, com regras corporativas sobre licitações.
2006–08	Profunda reestruturação do PNUD para recuperar as finanças afetadas pelo fim das Equipes Base, transferência da UAP sem recuperação de custos e redução dos empréstimos dos organismos multilaterais. Substituição do SAP pelo Atlas, que é o sistema corporativo do PNUD, gerando os problemas comuns quando sistemas de informação e controle são mudados. Submissão de licitação para compras e serviços acima de determinado valor à análise do Escritório Regional do Panamá ou da sede e extinção da delegação de autoridade para os executores de projeto para realizar compras até 30 mil dólares. Redução dos custos operacionais do escritório: supressão de serviços como <i>call center</i> e apoio jurídico aos parceiros; fechamento dos escritórios regionais, com exceção do de Salvador; desligamento de cerca de 50% do staff, com pagamento de indenizações (3); contratação de número restrito de novos profissionais. Aumento da taxa de administração de 3 para 5%. Pagamento do GLOC pela ABC, atrasado há 10 anos.
2010	Maior estabilidade das regras jurídicas aplicáveis à CTI, busca de novas modalidades de financiamento de projetos, aprofundamento de áreas temáticas emergentes e busca de novas áreas de atuação.

Notas:

(1) Estima-se entre 8 e 10 mil os profissionais alocados nos ministérios através de contratos com o PNUD. No entanto, não há como recuperar essa informação e indicar números mais exatos porque havia contratos anteriores ao sistema SAP, pela substituição do Sistema SAP pelo Atlas e porque vários contratos foram apenas para prorrogação de prazo.

(2) *Systemanalyse und Programmentwicklung (System Analysis and Program Development)*

(3) A afirmação sobre a redução do quadro de pessoal após 2006 baseia-se nas entrevistas realizadas.

### Estrutura organizacional do PNUD

O escritório está atualmente organizado da seguinte forma:<sup>50</sup>

- Coordenação da ONU no Brasil e Representação do PNUD
- Unidades de Programa: Governança Democrática e Combate à Pobreza; Meio Ambiente e Desenvolvimento; Planejamento Estratégico e Desenvolvimento de Capacidades

- Unidade de Voluntários
- Unidade de Operações

A equipe do PNUD Brasil conta atualmente com 83 funcionários, sendo 63 efetivos, 12 em regime de *service contract* e oito consultores que trabalham diretamente no escritório.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Dados extraídos de [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br).

<sup>51</sup> Informação prestada pelo escritório do PNUD em abril de 2011. Pelas mesmas razões explicitadas na Nota 1 da Tabela 5 acima, não é possível obter informações sobre o quadro de pessoal por ano e/ou por unidade, além de o sistema não ter um filtro que separe os funcionários do PNUD dos demais do Sistema ONU no Brasil.

No período deste ADR, o cargo de Representante Residente foi ocupado por:

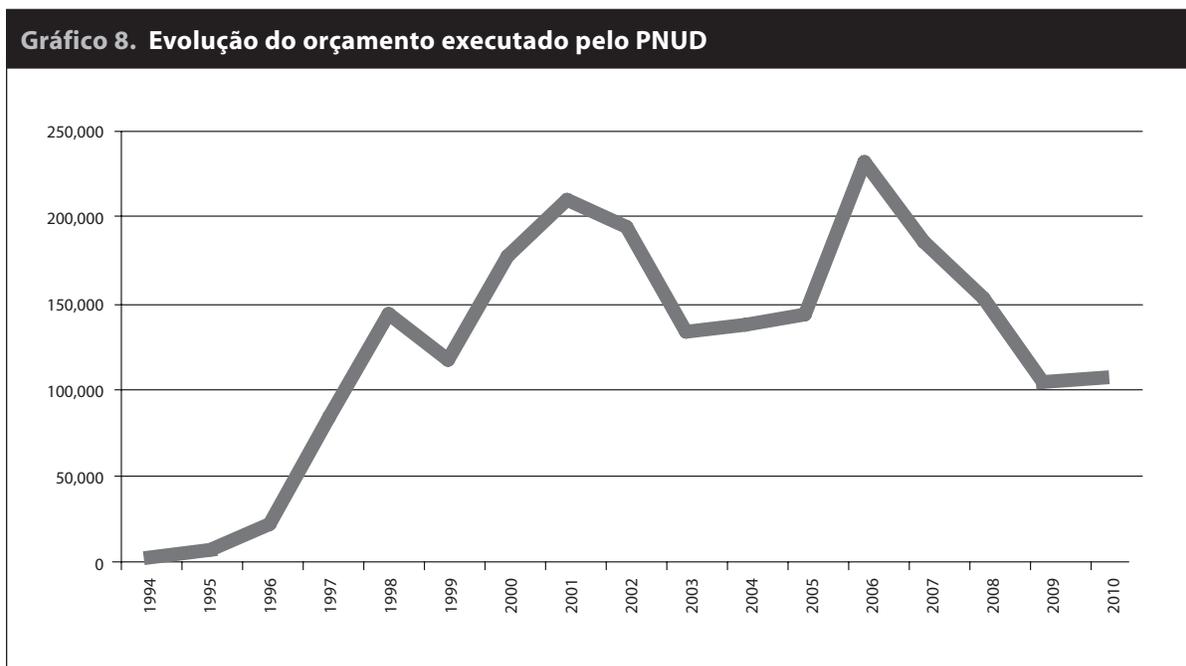
<b>Tabela 6. Representantes Residente do PNUD, 2002-2010</b>	
<b>Nome</b>	<b>Período</b>
Walter Franco	Até maio 2003
Carlos Lopes	Junho 2003 – Outubro 2005
Lucien Munoz (interino)	Outubro 2005 – Maio 2006
Kim Bolduc	Maio 2006 – Outubro 2009
Eduardo Gutierrez (interino)	Dezembro 2009 – Março 2010
Jorge Chediek	Abril de 2010 –....

### 3.3 ASPECTOS DA GESTÃO FINANCEIRA DO PNUD

A análise da gestão financeira do PNUD considera em primeiro lugar a relação entre os gastos das atividades fim, ou seja, gastos com o apoio a projetos, e os gastos relativos à manutenção do escritório. Em seguida, analisamos os recursos administrados pelo PNUD na sua carteira de projetos.

A tabela que consta do Box 2 abaixo discrimina os gastos com a execução total do programa, que inclui os projetos e não projetos administrados pelo PNUD no Brasil, com as despesas de administração do escritório, arrolando as diferentes fontes que contribuem para os gastos para a manutenção do escritório. Com se vê, as despesas com as atividades meio ficaram entre 4% em 2004 e 6% em 2010. A evolução dessas despesas mostra que o declínio dos recursos para projetos correspondeu a um aumento percentual das despesas administrativas.

As informações relativas à evolução do orçamento total executado na administração de projetos no período de 1994 a 2010 (Gráfico 8) mostra três picos no volume de recursos administrado pelo PNUD – 1997, 2001 e 2006. O primeiro, em 1997, se deve à forte elevação dos gastos com Políticas Sociais e de Inclusão. O segundo decorre do crescimento, iniciado em 1999, dos gastos com modernização do Estado. O terceiro se deve ao elevado gasto com um projeto de inclusão digital no Estado do Paraná, com o dispêndio, nesse ano, da maior parte do seu orçamento. Após esse pico, os gastos com Políticas Sociais retomam sua tendência de queda a partir de 2007. Contribuiu



Fonte: Elaboração da equipe a partir de dados fornecidos pelo PNUD em abril de 2011.

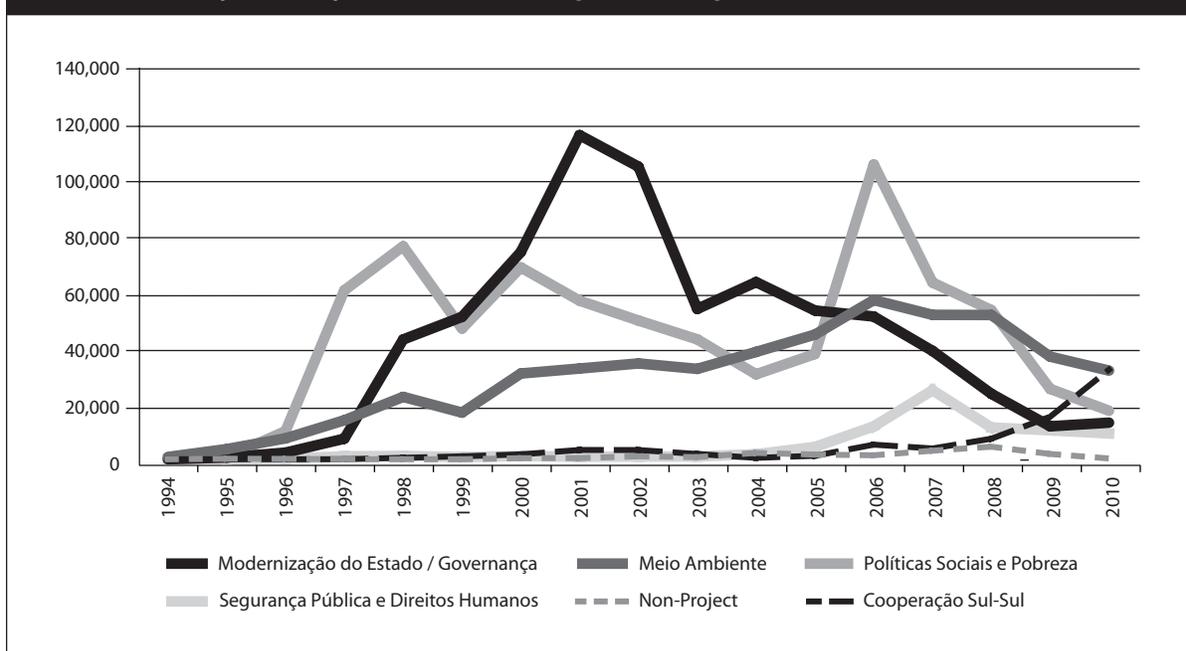
também para esse pico o aumento dos gastos com projetos de Meio Ambiente.

A evolução do orçamento executado por área temática mostra um crescimento do volume de recursos administrado a partir de 1997, terceiro ano do primeiro mandato do Presidente Cardoso. A partir de 2002 esse volume começa a declinar, tendo em 2006 um ano atípico, cuja alta se deve principalmente a um projeto de inclusão digital no Estado do Paraná. A partir de 2003, início do mandato do Presidente Lula, apenas a área de Cooperação Sul-Sul tem um aumento de

recursos que, no ano de 2010, corresponde a mais de 30% do total administrado pelo PNUD.

Considerando agora apenas o período coberto por esta avaliação, a tabela abaixo mostra como se distribui por área temática o volume total em dois períodos. Os valores deixam claro uma mudança na composição orçamentária do PNUD das diferentes áreas temáticas. A duas principais áreas – modernização do Estado e Política Social e Inclusão – sofrem no segundo período uma significativa perda em volume de recursos, sendo que a primeira perde também a sua posição

**Gráfico 9. Evolução do orçamento executado pelo PNUD por área temática**



Fonte: Elaboração da equipe a partir de dados fornecidos pelo PNUD em abril de 2011.

**Tabela 7. Distribuição do orçamento executado por áreas temáticas e períodos**

	2002-2006 A		2007-2010 B		Total 2002-2010	
Políticas Sociais e Inclusão	31,75	263.000,23	29,38	157.300,21	30,82	420.300,43
Segurança Pública e Direitos Humanos	2,38	19.692,14	10,27	54.981,16	5,48	74.673,30
Modernização do Estado	38,92	322.419,14	16,07	86.057,63	29,95	408.476,77
Meio Ambiente	24,65	204.212,77	31,70	169.750,04	27,42	373.962,81
Cooperação Sul-Sul	1,45	11.971,47	10,79	57.802,53	5,12	69.774,00
Não Projetos	0,85	7.063,99	1,79	9.585,85	1,22	16.649,84
Total	100,00	828.359,73 (US\$ 1000)	100,00	535.477,42 (US\$ 1000)	100,00	1.363.837,15 (US\$ 1000)

relativa na contribuição para o total de recursos da agência. A área de Meio Ambiente, apesar de uma pequena queda no volume de recursos, é a que passa a dar a maior contribuição relativa. Os maiores aumentos são na área de Segurança Pública e Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul, sendo que a contribuição da primeira ainda é modesta enquanto que a segunda aumenta de forma significativa sua participação no orçamento total.

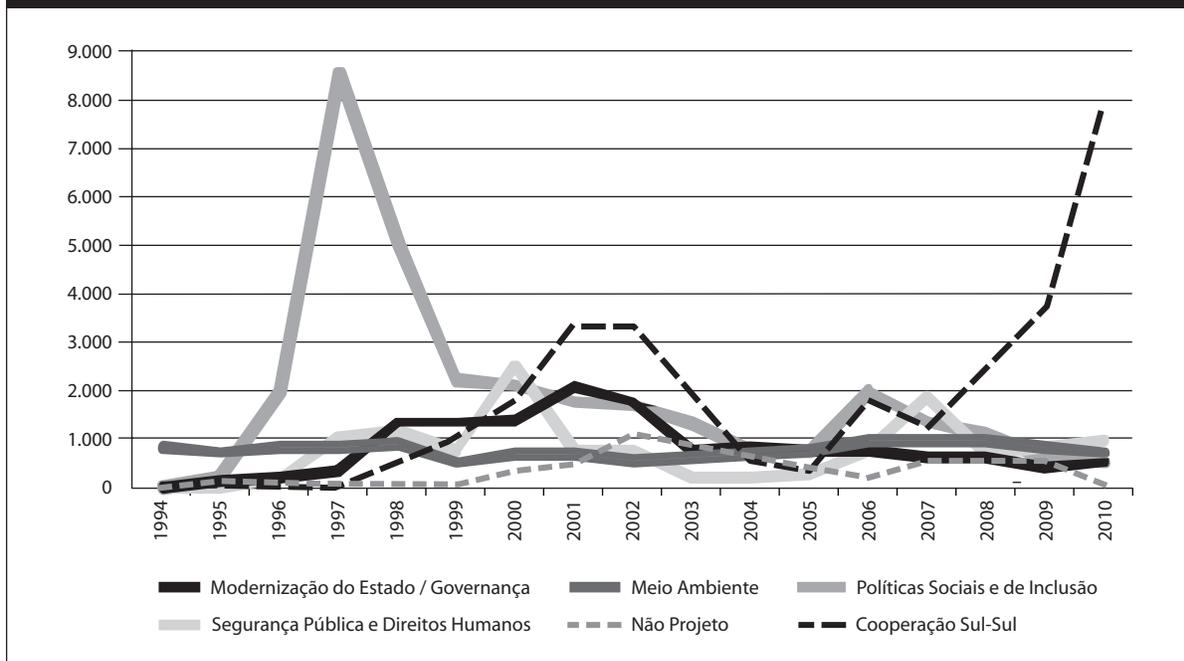
A evolução do orçamento médio executado por área, ou seja, a relação recursos e número de projetos em cada área, mostra que a partir de 2003 o PNUD passa a administrar um volume médio menor de recursos em todas as áreas, exceto a Cooperação Sul-Sul. Neste caso, no entanto, a comparação com as demais áreas fica prejudicada porque dois dos três projetos que o PNUD apóia são projetos guarda-chuva, ou seja, incluem vários projetos de cooperação. Vale porém ressaltar que a partir de 2008 os valores médios de todas as áreas, exceto Segurança Pública e Direitos Humanos, apresentam tendência decrescente, principalmente os não projetos.

Do ponto de vista dos financiadores, em todas as áreas temáticas os recursos do Tesouro Nacional são predominantes. Empréstimos do BID e do Banco Mundial para o governo federal também foram administrados pelo PNUD, com maior participação do BID, que foi também o principal agente financeiro dos projetos de ajuste fiscal nos estados. O Banco Mundial também participou do programa de ajuste fiscal, mas seus empréstimos foram para o governo federal.

### 3.4 SÍNTESE

O Sistema ONU tem forte presença no Brasil e o PNUD sempre foi a agência de maior portfólio. Nos anos iniciais cobertos pelo ADR, o PNUD apoiou o governo brasileiro no esforço de reestruturar um Estado que precisava se organizar para enfrentar os desafios colocados pela redemocratização e pela promulgação de uma nova constituição. Nessa fase o PNUD também contribuiu para viabilizar várias agendas do governo federal, notadamente o ajuste fiscal dos estados, a universalização da saúde básica e do ensino fundamental e a institucionalização

**Gráfico 10. Evolução do orçamento médio executado pelo PNUD por área temática**



Fonte: Elaboração da equipe a partir de dados fornecidos pelo PNUD em abril de 2011.

do Ministério do Meio Ambiente. No decorrer desse processo, fatores externos mudaram o papel até então desempenhado pela organização na agenda de desenvolvimento do Brasil. O Estado brasileiro passou a ser mais efetivo, com o equacionamento de suas restrições macroeconômicas e a estruturação de uma burocracia profissionalizada em alguns setores do governo federal, como mostrado no Capítulo 2. A atividade da CTI também foi normatizada, com restrições ao exercício de funções consideradas típicas da administração pública (ver Acórdãos

do TCU mencionados acima ). O PNUD respondeu a essas mudanças de duas formas: reduziu seus custos operacionais e passou a atuar em áreas temáticas que apenas começavam a entrar na agenda nacional – Cooperação Sul-Sul e Segurança Pública.

O capítulo seguinte detalha a carteira de projetos do PNUD no período do ADR, assim como as atividades de *advocacy* e diálogo em cada área programática e nos temas transversais, com o fim de avaliar sua contribuição para os objetivos de desenvolvimento do Brasil.

### **Box 1. Agências, Fundos, Programas e Comissões Regionais do Sistema ONU presentes no Brasil**

#### **Funcionam atualmente no Brasil os seguintes Programas e Fundos da ONU:**

1. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
2. Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)
3. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma)
4. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)
5. Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)
6. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)
7. Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres)
8. Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (Unaid)
9. Programa de Voluntários da ONU (UNV)
10. Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (Fida)
11. Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC)

#### **A ONU também está presente no Brasil através de representações de suas agências especializadas. As que no momento possuem escritórios no país são:**

1. Organização Internacional do Trabalho (OIT)
2. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)
3. Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco)
4. Organização Mundial da Saúde (OMS) através da Organização Panamericana da Saúde (Opas)
5. Banco Mundial (1)
6. Fundo Monetário Internacional (FMI)
7. Organização da Aviação Civil Internacional (Icao)
8. União Internacional de Telecomunicações (ITU)
9. Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Unido)
10. Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)

#### **Além dos programas e agências mencionados acima, outros escritórios das Nações Unidas têm representações no Brasil:**

1. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
2. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud)
3. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)
4. Centro de Informação da ONU para o Brasil (Unic Rio)

Fonte: <http://unicrio.org.br/a-onu-em-acao/onu-no-brasil/>

Nota (1): Segundo informação do PNUD-Brasil, o Banco Mundial não participa do UNCT, embora seja membro do Sistema ONU.

**Box 2. PNUD: Receitas e Despesas**

<b>Execução e Despesas de gestão do PNUD Brasil (2004-2008)</b>							
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
A. Execução Total do Programa (milhões de dólares)	140.051	149.355	235.058	190.457	150.882	102.242	104.527
B. Despesas de Gestão - total (milhões de dólares)	5.644	6.741	7.823	7.696	6.979	5.589	6.384
B.1 Despesas de Gestão provenientes de Recursos Regulares (orçamentários – “core”)	736	876	764	1079	1110	1054	1160
B.2 Despesas de Gestão provenientes de Outros Recursos (extra-orçamentário)	4908	5865	7059	6617	5869	4535	5224
C. Recursos Orçamentários do PNUD (milhões de dólares)	2113	884	1083	531	501	950	1357
D. Proporção C:A (%): recursos regulares/execução total	1,5	0,6	0,5	0,3	0,3	0,9	1,3
E. Proporção C:B (%): recursos regulares/despesas de gestão	37,4	13,1	13,8	6,9	7,2	17,0	21,3
F. Proporção B:A (%): gestão/total de gastos de execução	4,0	4,5	3,3	4,0	4,6	5,5	6,1

Fonte: PNUD Executive Snapshots

## Capítulo 4

# A CONTRIBUIÇÃO DO PNUD PARA OS RESULTADOS DO DESENVOLVIMENTO

### 1. ANÁLISE POR ÁREA TEMÁTICA

Esta seção visa aferir a relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade da carteira de projetos do PNUD, assim como atividades de *advocacy* e diálogo em cada área programática e temas transversais, buscando responder as questões levantadas na Matriz de Avaliação (ver Anexo 5). Destacaremos aqui, em particular, a contribuição da organização para o desenvolvimento humano do Brasil e para a agenda nacional de desenvolvimento analisada no Capítulo 2. O capítulo segue os critérios e subcritérios propostos no Manual Metodológico e no Relatório de Desenho, conforme detalhado no Capítulo 1.

De modo geral, a ação do PNUD, seja através do seu *advocacy*, seja a partir do apoio a projetos, foi relevante em todas as áreas temáticas cobertas neste ADR. Entre as áreas apoiadas pela organização encontram-se atividades relacionadas às estratégias nacionais voltadas para a redução da pobreza (como o Programa Bolsa Família), para o estabelecimento de uma política nacional de segurança pública (Programa Segurança Cidadã),

para o ajuste fiscal dos estados brasileiros, para a institucionalização de políticas estruturantes na área ambiental (como o Programa Nacional de Meio Ambiente) e para o estabelecimento das bases para a ação governamental no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, o PNUD esteve presente em grande parte das demandas dos desafios nacionais, assim como apoiou várias políticas que resultaram das mudanças no contexto nacional (ver Capítulo 2).

A tabela abaixo resume os resultados da avaliação a partir dos critérios selecionados. Para tanto, consideramos uma escala de um a cinco, onde cinco corresponde ao nível mais elevado da avaliação.

A avaliação identificou que a ação do PNUD foi eficaz na maior parte dos casos analisados. No entanto, alguns projetos apoiados não se concretizaram plenamente ou não atingiram os resultados esperados. Vale notar que na maior parte dos casos isso ocorreu por decisões tomadas por novos gestores públicos, que resolveram não executar ou interromper certas atividades. As

**Tabela 8. Síntese da avaliação realizada, segundo critérios selecionados**

<b>Critério</b>	<b>Relevância</b>	<b>Eficácia(1)</b>	<b>Eficiência</b>	<b>Sustentabilidade</b>	<b>Flexibilidade(2)</b>
Políticas sociais e de inclusão	+++++	++++	+++	++++	+++++
Direitos humanos e segurança pública	+++++	+++	+++	+++	++++
Modernização do Estado	+++++	++++	+++	+++	+++++
Meio ambiente	+++++	+++	+++	+++	+++++
Cooperação Sul-Sul	+++++	++++	+++	+++	+++++
Conjunto das áreas	+++++	++++	+++	+++	+++++

Notas:

(1) Nos casos em que não havia avaliação dos resultados dos projetos, a eficiência foi analisada apenas a partir da percepção dos entrevistados.

(2) O critério flexibilidade foi acrescentado aos listados no Manual Metodológico e no Relatório de Desenho porque foi consistentemente mencionado pelos entrevistados.

áreas onde a eficácia foi considerada mais baixa foram as de meio ambiente e de direitos humanos e segurança pública. Não por acaso, essas são áreas em processo de estruturação organizacional. Ainda assim, nessas duas áreas observou-se a presença da contribuição substantiva do PNUD. Nas demais, a transição de uma atuação centrada no apoio operacional aos programas para uma abordagem substantiva – prevista no *Documento de Programa de País* (CPD)<sup>52</sup> – não se verificou: o depoimento da maior parte dos gestores de projetos mostra a pouca atuação do PNUD em termos de aporte de conhecimento, sendo que a atuação do PNUD, na maioria dos projetos analisados, se deu através de apoio operacional para a execução de recursos. Embora o papel operacional seja relevante, ele fica aquém da ambição manifestada no CPD, de aportar contribuição substantiva, de conteúdo, aos projetos.

Há que se notar, porém, que o PNUD foi flexível no sentido de acomodar alterações nos desenhos de vários projetos no decorrer da sua implementação. Trata-se de uma característica que deve ser entendida como positiva, sobretudo porque persiste no país relativa rotatividade nos cargos superiores da administração pública, o que afeta, muitas vezes, o ritmo de execução das atividades programadas, assim como seu conteúdo. Vale também notar que a flexibilidade se fez necessária porque nem sempre a prática de elaboração de projetos, através dos Prodocs, incorpora uma especificação precisa dos resultados esperados.

A eficiência da ação do PNUD é o mais problemático dentre os critérios analisados. Embora a maior parte dos projetos analisados tenha sido bem dimensionada no que diz respeito à adequação dos recursos e à sustentabilidade do modelo de financiamento, quase todos os projetos apresentaram dificuldades operacionais. A maioria dos entrevistados fez referência à perda de agilidade do PNUD no apoio à execução de projetos. Foram feitas menções, por exemplo, ao aumento no tempo de execução dos processos e à maior dificuldade nas contratações. Tais

mudanças teriam sido derivadas dos sistemas corporativos adotados pelo PNUD a partir de 2008, assim como do aumento da regulamentação dos órgãos brasileiros de controle externo e interno sobre a CTI mencionado no Capítulo 3. Essas mudanças tiveram consequências na medida em que o tempo gasto para a execução orçamentária passou a ser muito maior.

Foram também observados conflitos entre a aplicação das regras de compras do PNUD e as previstas na Lei Federal 8666/93, a despeito de as regras nacionais não se aplicarem aos organismos internacionais. Além disso, a contratação de consultorias vinculadas a produtos é vista como outra dificuldade para os projetos, pois ainda há carência de pessoal em várias das áreas apoiadas. No entanto, essa é hoje uma exigência da legislação brasileira (ver menção ao Decreto 5151 no Capítulo 3).

Em suma, fatores internos ao PNUD, e externos, estão esgotando o modelo de “apoio operacional” vigente até aqui. Mas essa situação se deve mais à falta de comunicação entre os órgãos de controle, às diferentes interpretações da legislação brasileira e às dificuldades de harmonização entre as regras nacionais e as dos organismos internacionais para permitir a execução de atividades que o próprio governo vê, em vários casos, como prioritárias. Embora essas transformações fizessem com que a eficiência da agência diminuísse, os problemas identificados dependeram da equipe do PNUD-Brasil e sim da adoção das novas regras corporativas e de novas restrições legais nacionais, com as quais os entrevistados não estavam acostumados. Se a imagem de eficiência do PNUD foi afetada em função dessas dificuldades, a imagem de transparência permanece boa.

Em relação à sustentabilidade dos resultados dos projetos, foi difícil aferir essa dimensão, uma vez que os Prodocs não especificavam claramente os resultados esperados em vários casos. Apesar dessas dificuldades, avaliações externas obtidas por outras fontes mostram que alguns dos projetos apoiados pelo PNUD lograram produzir

---

<sup>52</sup> Ver Capítulo 3.

resultados sustentáveis, por exemplo, nos campos da inclusão social, do ajuste fiscal e da disseminação da Agenda 21.

A maior parte dos gestores entrevistados vê como positiva a continuidade do apoio do PNUD, embora demonstrem contrariedade com o aumento das dificuldades procedimentais. No entanto, o apoio do PNUD está se tornando menos necessário nos órgãos governamentais onde já está consolidada uma estrutura burocrática estável e profissionalizada. Esse apoio permanece importante para programas desenvolvidos por órgãos públicos com baixa institucionalidade e menor profissionalização burocrática. Detalhamos os pontos acima levantados a seguir, na análise por área temática.

#### 4.1.1 POLÍTICAS SOCIAIS E DE INCLUSÃO

O PNUD no Brasil teve uma atuação estratégica na área de políticas sociais e de inclusão no período avaliado pelo ADR, embora tal participação tenha diminuído nos últimos anos, como observado no Capítulo 3. No período dessa avaliação a organização produziu iniciativas de *advocacy* com impacto relevante para a área de políticas sociais e apoiou projetos estratégicos nas áreas de transferência de renda e de saúde, bem como diversos outros projetos nas áreas de educação, desenvolvimento regional e inclusão social.

Vários projetos apoiados tiveram cobertura nacional, envolvendo processos de descentralização das políticas sociais, principalmente através da capacitação de gestores locais. Isso ocorreu nas áreas de saúde, educação, redução da pobreza e desenvolvimento urbano e regional. Os beneficiários finais dessas ações eram, em vários casos, grupos situados entre os mais vulneráveis do país, incluindo famílias em situação de extrema

pobreza, populações indígenas, portadores de deficiência física e populações residentes em remanescentes de quilombos. Em suma, aspectos centrais dos objetivos de desenvolvimento nacional e do PNUD, previstos no *Marco de Cooperação com o País* (CCF) de 2002-2006 e no *Documento de Programa de País* (CPD) de 2007-2011, foram contemplados pelas atividades da organização aqui examinadas.<sup>53</sup>

#### Relevância

A ação do PNUD nessa área temática foi relevante. Por um lado, a organização influenciou, através de seu *advocacy*, na difusão e utilização de indicadores no âmbito das políticas sociais. Por outro, os projetos apoiados na área tinham objetivos relevantes referidos a políticas de transferência de renda, saúde, educação, desenvolvimento urbano e regional e inclusão social. Por exemplo, o PNUD atuou no fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos gestores de políticas sociais. Tal apoio se concretizou na forma de iniciativas que levaram ao desenho do componente de monitoramento e avaliação da política de transferência de renda, à estruturação de sistemas de informação nas áreas de saúde e habitação, à contratação e capacitação de equipes técnicas e, em alguns casos, à realização de avaliações da política social.

A ação mais geral da organização no âmbito da promoção do *advocacy* – caracterizado, sobretudo, pela divulgação dos Relatórios Nacionais do Desenvolvimento Humano (RNDH) e pela promoção dos Objetivos do Milênio (ODM) – contribuiu para as políticas sociais brasileiras em pelo menos três aspectos principais. Em primeiro lugar, o projeto do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) gerou um esforço pioneiro de produção de estatísticas sociais em escala municipal, que mais tarde implicou na

<sup>53</sup> “A intervenção do PNUD em políticas sociais enfocou (i) a implementação de políticas que visam fortalecer setores críticos para o desenvolvimento humano; (ii) o apoio às políticas de descentralização e empoderamento no nível local, especialmente nos setores da saúde e da educação; (iii) promoção dos conceitos relacionados de ODM e de Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS) através de projetos; (iv) desenvolvimento institucional e capacitação em todos os níveis de governo; e (v) a construção de novas redes e parcerias com o setor privado e a sociedade civil. A proteção dos direitos humanos, a segurança humana, a incorporação da dimensão de gênero, raça, transparência, e governança local são questões inovadoras que se beneficiaram da cooperação intensa e da alta qualidade do Sistema das Nações Unidas.” (CPD 2007-2011).

montagem e difusão de sistemas de indicadores sociais nas áreas de saúde, educação, habitação e transferência de renda. O IDH-M chegou, inclusive, a ser utilizado no início da década de 90 como critério para a focalização do primeiro programa de transferência de renda, o Projeto Alvorada.

Em segundo lugar, tanto em suas ações de *advocacy* quanto no seu apoio a projetos, o PNUD contribuiu para a disseminação de práticas de gestão pública baseadas em evidências. Em campos como educação, saúde e habitação, o emprego de indicadores sociais se disseminou, passando a servir de referência para a ação de gestores locais e para o diálogo entre os entes federados. Há que se notar, porém, que essa é uma área onde há ainda muito que se avançar, como discutido mais adiante.

Em terceiro, a organização deu uma contribuição no sentido de explicitar as desigualdades e o preconceito. De fato, apesar do avanço dos indicadores sociais (Capítulo 2), os níveis de desigualdade no Brasil ainda são muito elevados, sendo que grupos específicos encontram situações de discriminação no mercado de trabalho e em outras instâncias da vida social. Além de projetos desenvolvidos na área, os RNDH contribuíram para esse debate, mesmo ao custo de gerar controvérsias no âmbito do governo brasileiro, ponto que será detalhado adiante.

O PNUD também apoiou alguns projetos estratégicos para o país na área de redução de pobreza, como o Programa Bolsa Família (PBF). Nesse campo, as ações do PNUD contribuíram para a organização gerencial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para o desenho do sistema de monitoramento e avaliação do PBF, e para o apoio

operacional à organização das políticas de assistência social no Estado de São Paulo e no Município de São Paulo.

Na área de educação, a organização realizou no âmbito federal projetos relevantes voltados para inclusão educacional e educação especial, bem como para a organização do sistema de informações de apoio à política educacional. Chama a atenção, nesse campo, o apoio a iniciativas de Secretarias de Educação estaduais como a de Santa Catarina (descentralização), Paraná (inclusão digital), São Paulo (expansão do ensino médio) e Ceará (escola do milênio). Vale notar que o número de projetos apoiados pelo PNUD na área educacional caiu de modo muito importante depois de 2005, como mostra o Capítulo 3.<sup>54</sup>

Finalmente, na área de saúde, a ação do PNUD teve um componente voltado para a organização de sistemas de informação e de capacitação de profissionais de unidades descentralizadas em estados e municípios. Pode-se destacar, em particular, o apoio da organização à área de vigilância epidemiológica, que contribuiu de modo importante para a melhoria do sistema de informações relacionado a doenças transmissíveis e de notificação compulsória.

### **Eficácia**

No que diz respeito à eficácia, o quadro também é positivo, embora mais ambíguo. A maior parte dos projetos analisados produziu resultados relevantes – conforme apontado nas entrevistas realizadas e segundo informações apuradas em quatro avaliações disponíveis.<sup>55</sup> Porém, foram observados projetos nos quais parte dos produtos propostos não foi executado ou onde a execução orçamentária prevista não se realizou inteiramente.

<sup>54</sup> A carteira de educação do governo federal migrou principalmente para a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

<sup>55</sup> Ver Banco Mundial (2010). Relatório Final do Projeto VIGISUS II. Brasília: Banco Mundial; Vaitsman, J. e Paes, R. (2007). Evaluation of MDS Policies and Programs – Results. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, Volume II. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (2008). Avaliação de Impacto do projeto “Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo”. São Paulo: SEADS/BID; Hoepfner D. L. (2009). Avaliação do projeto “Portal da Educação do Estado do Paraná”: Consultoria em avaliação de conteúdos e materiais digitais. Curitiba: Secretaria de Educação do Estado do Paraná.

Um aspecto positivo a salientar é que algumas atividades induziram resultados positivos não antecipados. Esse é o caso, por exemplo, do Sistema Nacional de Informações sobre Cidades (SNICS), que se desdobrou no desenvolvimento de um kit de serviços que disponibiliza às prefeituras software de geoprocessamento a custo zero e o treinamento oferecido por universidades locais capacitadas pelo Ministério das Cidades, voltado principalmente para técnicos do quadro permanente das prefeituras.<sup>56</sup> Mais de três mil kits já foram distribuídos. Vale notar que o PNUD teve, nesse caso, flexibilidade para adaptar o plano de trabalho ao novo tipo de demanda.

### **Eficiência**

Como mencionado na introdução deste capítulo, o aspecto relacionado à eficiência da ação do PNUD é o mais problemático, e a área de Políticas Sociais e de Inclusão não é exceção. Quase todos os entrevistados declararam dificuldades operacionais no apoio da agência à execução dos projetos.

De certa forma, a adesão do PNUD-Brasil às regras corporativas, por inquestionável que seja, tem colocado em cheque uma das principais vantagens comparativas que a organização teve no passado na área social: a capacidade de realizar com agilidade e rapidez contratações de consultores e compras de produtos e serviços. Além do mais, vários dos projetos da amostra foram objeto de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU), que passou a questionar procedimentos relacionados à contratação de consultores e de serviços, particularmente na modalidade de contratação por Carta-Acordo.<sup>57</sup> A ocorrência de atrasos na execução dos cronogramas de alguns projetos também foi observada nas auditorias da CGU. Contudo, a expertise do PNUD em licitações internacionais foi importante para a contratação de uma empresa multinacional para o desenho de um novo modelo de gestão do Programa Bolsa Família.

### **Sustentabilidade**

Os resultados dos projetos analisados estão se tornando sustentáveis, com algumas exceções. A maior parte dos indicadores das políticas apoiadas no período dessa avaliação apresentou avanços significativos, como mostrado no Capítulo 2. As avaliações mencionadas acima (ver nota 59) também apontam para a evolução dos indicadores específicos por projeto.

Podemos também afirmar que, no plano federal, está se dando paulatinamente um processo de institucionalização das políticas sociais. Isso vem ocorrendo na medida em que as políticas sociais vão sendo consolidadas e as equipes técnicas, embora com variações significativas, vão se tornando estáveis por meio de concurso público. Das políticas analisadas, aquelas que mais avançaram no sentido da consolidação são as de transferência de renda, desenvolvimento urbano e vigilância epidemiológica. As políticas de saúde indígena e desenvolvimento regional, porém, apresentam um nível de institucionalização mais baixo e podem ainda demandar apoio intenso nos próximos anos.

#### **4.1.2 SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS**

Por mandamento constitucional, a segurança pública no Brasil sempre foi entendida como de exclusiva competência dos estados, o que não significa que do ponto de vista constitucional o governo federal esteja proibido de participar. Após o aumento dos índices de criminalidade mostrados no Capítulo 2, o governo federal passou também a atuar nessa política, embora, a rigor, ainda não haja uma verdadeira política federal para a área. Até recentemente, os órgãos de segurança atuavam sem um planejamento integrado que possibilitasse o compartilhamento de informações e a associação operacional. Como também visto no Capítulo 2, somente em 2001 a

<sup>56</sup> Esse é um projeto da área de modernização do Estado que, dada a sua relevância social, foi considerado nessa análise. Esse projeto, porém, não foi computado nas estatísticas da área de Políticas Sociais e de Inclusão.

<sup>57</sup> A Carta-Acordo é um instrumento utilizado para contratação de organizações sem fins lucrativos e outras agências públicas como universidades e institutos de pesquisa. A CGU tem discordado das normas de prestação de contas dessas agências, que, contudo, atendem às regras do PNUD, fazendo exigências adicionais nesse campo.

segurança passou a integrar a agenda de prioridade do governo federal. Paralelamente, o PNUD também passou a considerar nos seus documentos programáticos a questão da redução e prevenção da violência e da criminalidade como parte da agenda de desenvolvimento humano.

De fato, a redução da vulnerabilidade à violência e a promoção de políticas de direitos humanos são enfoques destacados no CPD 2007-2011 para o enfrentamento dos desafios de desenvolvimento do Brasil. No que se refere especificamente à segurança pública, duas ações foram consideradas prioritárias: a integração das políticas e programas de redução da violência e a necessidade de um sistema judicial moderno e humanizado. Quanto aos direitos humanos, o CPD 2007-2011 destacou ações de ampliação do exercício da cidadania, do estímulo à participação da sociedade civil e a elaboração de instrumentos que ampliem a participação e o diálogo dos atores sociais.

As ações do PNUD nas áreas de segurança pública e direitos humanos, desenvolvidas no período deste ADR, estão em consonância com as prioridades nacionais e com as propostas do CPD. Detalhamos esses aspectos abaixo.

#### **Relevância**

No início da década de 2000, o PNUD e o Ministério da Justiça desenvolveram projetos de cooperação técnica que visavam fortalecer as instituições de segurança pública e justiça. O apoio mais significativo se deu no projeto “Segurança Cidadã”, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp-MJ). Nessa parceria, o PNUD prestou contribuição na definição e orientação para a arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Essa foi uma ação relevante e alinhada às novas demandas e estratégias nacionais.

O PNUD também foi parceiro do governo federal na estruturação e implantação de projetos na área de direitos humanos. Essa parceria teve como objetivo a consolidação das estratégias do governo estabelecidas no Plano Nacional de

Direitos Humanos (PNDH). Algumas dessas estratégias converteram-se em programas e ações para os quais foram destinados recursos nas Leis Orçamentárias Anuais e no Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003. Sendo assim, as ações do PNUD têm atendido à demanda do país em consolidar uma concepção de promoção dos direitos humanos.

No que diz respeito à abrangência dos projetos, a maioria das parcerias do PNUD foi voltada para a esfera nacional. Várias ações, porém, tinham foco local e atendiam a grupos específicos, em situação de vulnerabilidade social e em diferentes regiões do país. Por se tratar de uma área onde a ação federal é recente, vários programas ainda enfrentam dificuldades de natureza operacional. Nesse aspecto, o PNUD tem participação, sobretudo no que se refere à contratação de consultores. Detalhamos esse aspecto mais à frente.

#### **Eficácia**

Várias das atividades e projetos avaliados alcançaram eficácia com relação aos objetivos pretendidos. Destacamos aqui o projeto Segurança Cidadã, que pretende estabelecer o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), e o projeto Cultura Viva, que contempla a construção de um sistema que fomente, difunda e preserve a cultura nacional, aberto à participação dos vários segmentos sociais, com equidade, respeito e valorização da diversidade. A maior parte dos resultados desses dois projetos foi alcançada, segundo os gestores entrevistados e uma avaliação externa.<sup>58</sup>

Entretanto, questões importantes foram levantadas pelos entrevistados, como o fato de o governo não contar com instrumentos jurídicos e de gestão adequados, ou de não estar preparado para apoiar de maneira efetiva essas políticas. No que se refere especificamente à avaliação do Ipea sobre o Cultura Viva, os resultados mostraram que o programa deveria ser mais institucionalizado quanto à capacidade de administrar recursos e aos procedimentos normativos e legais que permeiam as diferentes ações, bem como na

<sup>58</sup> Silva e Araújo (2010).

capacitação dos gestores do projeto para atuação em processos participativos, fundamentais para o alcance dos seus objetivos.

Um aspecto significativo evidenciado nas entrevistas diz respeito à ocorrência de contribuição substantiva do PNUD, ao contrário do que foi observado em outras áreas analisadas neste ADR. Segundo gestores entrevistados, as intervenções da agência foram expressivas, uma vez que o PNUD possui redes de conhecimentos técnicos específicos e as partilhou com os parceiros.<sup>59</sup> O PNUD foi importante na elaboração dos projetos que viabilizaram as atuais políticas nacionais de segurança, tendo indicado especialistas e aportado informações relevantes sobre o modelo colombiano de Segurança Cidadã para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp-MJ).

Vale ainda ressaltar a flexibilidade do PNUD para se adaptar às mudanças no contexto nacional. Conforme dito anteriormente, o PNUD desempenhou um papel significativo na concepção de uma nova perspectiva para a área, de maneira que articulasse os objetivos de redução da violência e da criminalidade com os princípios de respeito e promoção dos direitos fundamentais. A flexibilidade do PNUD também foi identificada em sua participação no decorrer dos projetos e no atendimento às demandas do governo, como, por exemplo, nas revisões do projeto Segurança Cidadã e na mudança da estratégia de compras para o projeto Cultura Viva.

A análise da eficácia do PNUD nessa área temática tem que ser vista à luz do fato de que as recentes políticas nacionais ainda não produziram impactos significativos no que se refere ao quadro analisado no Capítulo 2. Por ser uma área nova na agenda federal, muitos vazios ainda precisam ser preenchidos, como a disseminação de boas práticas que respeitem os direitos fundamentais dos cidadãos na rotina dos operadores de segurança pública e a redução da criminalidade no país, em especial dos crimes contra a vida.

## **Eficiência**

Em relação à avaliação da eficiência, a atuação do PNUD apresenta um quadro mais ambíguo. Parte dos entrevistados entende que o PNUD tem sido parceiro importante na gestão dos projetos uma vez que, apesar de ter desenvolvido algumas capacidades nessa área, o governo ainda não resolveu seus problemas de estrutura gerencial. A agência facilitou a contratação de ampla gama de serviços, especialmente consultores, e até o momento da proibição dessas atividades pelos órgãos de controle, o PNUD forneceu apoio para produção de material didático e de divulgação. Porém, existem percepções negativas. Por exemplo, o Atlas foi avaliado como complicado e de difícil manuseio. Além disso, o treinamento oferecido não teria sido suficiente, fazendo com que os gestores das unidades de projeto tivessem que aprender a utilizá-lo sozinhos.

Outra dificuldade encontrada diz respeito à comunicação entre a instituição parceira e o PNUD. Parte dos entrevistados declarou que durante a execução do projeto o diálogo foi falho. Essas evidências indicam dificuldades de comunicação entre o PNUD e as unidades de gestão de projetos. Apesar dessas dificuldades, na percepção dos entrevistados essa é a agência de CTI que traz maiores garantias para os gestores da área, devido às regras estáveis e transparentes para licitações.

## **Sustentabilidade**

Alguns projetos das áreas de segurança pública e direitos humanos foram desenvolvidos tendo em vista a organização e a estruturação de órgãos federais. No entanto, essa é uma área relativamente embrionária e com resultados não consolidados. Nesse sentido, a sustentabilidade dos resultados nesse campo está ainda por ser atingida e dependerá da continuidade das iniciativas por um período mais longo de tempo.

---

<sup>59</sup> As seguintes agências participaram desse processo: Escritório Regional do Panamá, BCPR - Escritório de Crises, Prevenção e Reconstrução, UN - LiREC - Centro regional das nações Unidas para Paz, Desarmamento e Desenvolvimento na América Latina e o Caribe - UNDD - Departamento de Dssuntos de desarmamento das Nações Unidas.

Vale também notar que o governo federal, apesar de ter desenvolvido capacidades, ainda tem fragilidade burocrática na área de segurança pública. Por exemplo, a Senasp, no desenvolvimento do projeto Segurança Cidadã, não possuía uma equipe especializada e estrutura física adequadas para a execução de algumas das ações do projeto. Ainda existe dependência do governo em relação ao PNUD para a execução de algumas ações no campo de segurança e direitos humanos, sobretudo no que diz respeito a questões operacionais.

#### 4.1.3 MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

Na última década, o PNUD teve atuação estratégica na área de modernização do Estado, embora sua participação tenha diminuído nos últimos anos (ver Capítulo 3) como resultado da consolidação de políticas que já dispensam programas nacionais, como o ajuste fiscal, assim como da estruturação de quadros técnicos de vários dos principais parceiros do PNUD nessa área temática. Além disso, o Estado brasileiro se modernizou em várias áreas, profissionalizando parte da burocracia federal, adotando sistemas de informações gerenciais e produzindo indicadores sociais refinados para decisões alocativas sobre políticas públicas.

A maioria dos projetos apoiados pelo PNUD foi para o desenvolvimento de capacidades, em conformidade com o CCF de 2002-2006 e o CPD de 2007-2011, seguida do apoio ao ajuste fiscal, principalmente dos estados. Este último gerou novos instrumentos de gestão modernos e transparentes. Nesse sentido, temas centrais, tanto da agenda nacional como da programação do PNUD no CCF e CPD, foram partes integrantes da atuação da organização.<sup>60</sup>

Como mostrado no Capítulo 2, os objetivos da agenda da modernização do Estado (ME) no Brasil foram, em grande parte, alcançados e muitos projetos contaram com o apoio do PNUD. Contudo, existe hoje um governo federal mais efetivo e presente em inúmeras áreas de políticas públicas, uma burocracia mais profissionalizada e instrumentos de gestão modernos e transparentes. No entanto, e como também discutido no Capítulo 2, a profissionalização da burocracia ainda está incompleta na esfera federal e ainda não foi iniciada na esfera subnacional.

#### Relevância

A ação do PNUD foi considerada relevante por ter sido parceira do governo brasileiro em temas prioritários da agenda de modernização do Estado, em particular no desenvolvimento de capacidades e na melhoria da gestão pública. A participação do PNUD no alcance do objetivo de desenvolvimento de capacidades pode ser aferida pela contribuição à reestruturação dos quadros técnicos do governo federal até o início dos anos 2000, através das Equipes Base.<sup>61</sup> A ABC, por exemplo, reconhece esse aspecto.<sup>62</sup> A participação do PNUD também pode ser aferida pelo volume e valor dos projetos voltados para o desenvolvimento de capacidade que foram administrados pelo PNUD e referidos no Capítulo 3.<sup>63</sup>

Há fortes evidências da relevância da participação do PNUD na melhoria da gestão pública, com a adoção de instrumentos de gestão modernos e transparentes. Isso porque a carteira de projetos na área da ME foi concentrada no primeiro período deste ADR na administração de recursos de empréstimo do BID para a modernização fiscal dos estados brasileiros, conhecido como Programa Nacional de Apoio à

<sup>60</sup> No CCF (2002-2006) o tema “Desenvolvimento de capacidade e governança sustentável” é um dos quatro temas prioritários. No CPD (2007-2011) a “provisão da administração pública de instrumentos de gestão modernos e transparentes” é parte do programa de “Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia”.

<sup>61</sup> O desenvolvimento de capacidades não se restringiu às Equipes Base. Embora não exista follow up dos servidores do PNUD, muitos entrevistados já fizeram parte da equipe e hoje estão no governo federal ou em outros órgãos do Sistema ONU.

<sup>62</sup> Ver [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)

<sup>63</sup> Ver também [www.pnud.org.br/projetos/governanca/](http://www.pnud.org.br/projetos/governanca/)

Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe), que alcançou 21 estados e o Distrito Federal e mobilizou recursos superiores a 300 milhões de dólares. Vale notar a importância do ajuste fiscal para os objetivos do desenvolvimento do Brasil (ver Capítulo 2). O PNUD apoiou também projetos para melhorar sistemas administrativos pré-existentes e para construir sistemas de informação. Tal como evidenciado nos documentos examinados e nas entrevistas, esse apoio se concretizou na forma de contratação de equipes técnicas para a realização de ações operacionais dessas políticas, na capacitação de profissionais e na implementação de novos sistemas de informação que permitem a operacionalização dessas iniciativas.

Em relação aos objetivos de desenvolvimento humano, a relevância da maior parte dos projetos analisados na área de ME não é direta. De modo geral, os projetos dessa área contribuíram para melhorar as condições operacionais do governo brasileiro, o que apenas indiretamente influencia o desempenho de outras áreas do governo (por exemplo, atuando em políticas sociais), através de melhores recursos humanos para atingir objetivos de desenvolvimento relevantes. Em relação ao mandato do PNUD em governança democrática, vários projetos contribuíram para a transparência da gestão pública.

O confronto da programação do PNUD com a agenda nacional da modernização do Estado, descrita anteriormente, mostra que o PNUD participou dessa agenda, não apenas gerindo recursos para programas prioritários dos Executivos federal e estadual, mas também para órgãos como a Polícia Federal e o Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, a carteira de ME do PNUD no período analisado contou com vários projetos voltados para o desenvolvimento de capacidades. Por fim, todos os entrevistados concordaram que a programação do PNUD foi relevante para o alcance dos objetivos do desenvolvimento nacional.

## Eficácia

No que diz respeito à eficácia, os objetivos da atuação do PNUD foram parcialmente alcançados. Por um lado, projetos como o Pnafe foram eficazes. Uma avaliação desse programa mostrou resultados positivos relacionados à disponibilização de serviços via Internet pelas administrações tributárias estaduais.<sup>64</sup> Outra avaliação, por consultores contratados pelo BID, concluiu que os resultados do programa foram altamente positivos.<sup>65</sup> Por outro lado, o mesmo não ocorreu com a descentralização. O PNUD se propôs a fortalecer a capacidade técnica dos quadros locais, mas na área de modernização do Estado a carteira de projetos não mostra a participação do nível local de governo.

As evidências coletadas mostram que em parte dos projetos analisados, os sistemas de informação e controle dos gastos públicos previstos foram implementados de forma limitada. No entanto, isso não decorreu da ação do PNUD, mas sim de mudanças nas preferências dos gestores públicos, e em novas soluções técnico-operacionais. Ademais, a implementação de novo sistema administrativo e/ou de novo sistema de informações gerenciais significa, geralmente, a implantação de rotinas disruptivas, que são acompanhadas de inevitável redistribuição de tarefas e de poder burocrático no interior das organizações envolvidas.

Sobre a eficácia da contribuição do PNUD e como discutido na introdução deste capítulo, a visão dos entrevistados é quase unânime em relação à ausência de aporte substantivo nos últimos anos, mas a maioria enfatiza a enorme importância da contratação de serviços (consultores e sistemas de informação) para a eficácia dos projetos.

Vale ainda notar que o PNUD teve flexibilidade para adaptar os planos de trabalho a um novo tipo de demanda, como, por exemplo, na revisão do projeto proposto pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Outro exemplo é que o

<sup>64</sup> Ver <http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/docs/E-fisco&Benchmark.pdf>

<sup>65</sup> Ver Pnafe, 2004. Informe Final.

PNUD contribuiu financiando ou antecipando recursos para o início da implementação de projetos na área de ajuste fiscal antes da contenção de despesas do escritório.

### **Eficiência**

Além dos problemas relacionados à execução dos projetos já discutidos na introdução deste capítulo, vários entrevistados também fizeram referência às dificuldades de contratação derivadas de conflitos de procedimentos entre o PNUD, o Banco Mundial e as agências brasileiras de controle (TCU e CGU). Assim como no caso de outras áreas temáticas, falta harmonização das regras desses organismos.

Por fim, e tal como também ocorreu nas demais áreas, os cronogramas propostos foram largamente ultrapassados em termos de prazo.

### **Sustentabilidade**

A sustentabilidade dos resultados na área de ME é bastante clara. O ajuste fiscal foi implantado, com amplo impacto no campo da arrecadação e da estabilização macroeconômica. As áreas mais apoiadas pelos projetos de ME – Ministérios da Fazenda e Planejamento e Secretarias Estaduais da Fazenda – já contam com burocracias públicas consolidadas, percebendo menos freqüentemente a necessidade do papel operacional do PNUD. Em comparação com outras áreas, os entrevistados foram mais críticos em relação à necessidade do futuro apoio da organização. Nesse sentido, os projetos desenvolvidos contribuíram para o desenvolvimento de capacidade técnica.

A continuidade de alguns projetos está garantida. Na amostra, seis dos sete projetos analisados estão ativos, mesmo com o fim do apoio do PNUD, demonstrando a existência de *ownership* por parte dos governos. Isso significa que a maioria dos projetos analisados ganhou sustentabilidade, com uma única exceção: um dos sistemas de informação propostos foi desenvolvido, mas não implementado (Sistema de Monitoramento de Projetos de Investimentos do Governo Federal). Em outro caso, embora o Sistema de Informações

Governamentais – o Sigov – esteja sendo utilizado, o grupo técnico envolvido não propõe sua expansão para outras agências do governo e não recomenda o investimento na manutenção do sistema adotado no longo prazo. Isso se deu porque os gestores desse projeto entrevistados entendem que, apesar do sistema ter sido adaptado, com recursos do PNUD, para o sistema aberto, como é a diretriz do governo brasileiro, tal adaptação não se deu na velocidade desejada. Os entrevistados também consideraram que o Sigov não teria sido capaz de acompanhar o constante processo de atualização tecnológica na área de sistemas de informações. No entanto esse sistema está sendo adotado por governos subnacionais, como o do Estado do Amazonas.

#### **4.1.4 MEIO AMBIENTE**

A contribuição do PNUD para a área ambiental no Brasil vem se dando desde o início da sua institucionalização, tendo havido importantes contribuições na estruturação do setor, na concepção e implementação de políticas e instrumentos de gestão ambiental, além do desenvolvimento de projetos voltados para o uso e conservação da biodiversidade, redução de poluentes, fontes de energia renovável e eficiência energética. Além disso, a partir de 2000 a carteira de meio ambiente passou a contar com projetos financiados pelo Global Environment Facility (GEF), tendo sido executados 20 projetos, sendo que 12 já encerrados.<sup>66</sup>

A programação 2002-2006 do PNUD (CPD) na área ambiental envolveu dois grandes grupos, o primeiro relacionado à biodiversidade e mudanças climáticas e o outro envolvendo projetos na área de regulação e suprimento de energia e serviços de saneamento. Neste período o PNUD apoiou projetos de manejo sustentável do uso dos recursos naturais, considerando os direitos dos povos indígenas e populações tradicionais, o fortalecimento das capacidades nacionais para implementação dos compromissos internacionais e o desenvolvimento de tecnologias de produção mais limpa. O apoio

<sup>66</sup> Dados obtidos em [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br) e fornecidos pelo PNUD a partir da sua intranet, consultada em 11.02.2011.

à área tecnológica foi direcionado para pesquisa e uso de tecnologias para geração de energias renováveis e sistemas eficientes de transmissão de energia, além da consolidação das agências reguladoras independentes nos setores. Também fazem parte desta pauta projetos piloto de células de hidrogênio para transporte público e geração de energia solar e de biomassa.<sup>67</sup>

A programação 2007-2011 produziu uma reorientação no sentido da descentralização, propondo a capacitação institucional nos níveis estadual e municipal. O monitoramento e avaliação dos projetos seriam priorizados. Outro ponto de destaque foi a preocupação com a inserção da variável ambiental nas temáticas de desenvolvimento e inclusão social. Foi previsto um grupo de produtos voltados para a incorporação de aspectos ambientais e de sustentabilidade na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de projetos, programas e políticas públicas. O programa de 2007-2011 também previu uma atuação do PNUD voltada para promover o desenvolvimento dos mercados ambientais, como o de carbono. A agência pretendia tornar-se, no médio e longo prazos, um parceiro importante para apoiar o país no período pós-Protocolo de Kyoto no desenvolvimento de capacidades para novos mecanismos de comércio, políticas de adaptação, e também em pesquisa.

Nos períodos 2002-2006 e 2007-2011 os projetos apoiados pelo PNUD na área ambiental desenvolveram ações relacionadas aos temas da conservação e uso sustentável dos recursos naturais, mudanças climáticas, preservação da diversidade biológica, águas internacionais, desertificação, proteção da camada de ozônio, tecnologias de produção mais limpa, modernização dos setores de saneamento e energia, eficiência energética e geração de energia de fontes renováveis. Estão dentro de uma linha que envolve meio ambiente e desenvolvimento, com ações voltadas para mitigação de impactos ambientais das atividades produtivas, considerando a vulnerabilidade de populações e procurando tornar sustentável o seu meio de vida.

## Relevância

As intervenções na área de Meio Ambiente e Desenvolvimento têm sido relevantes por responder às prioridades do governo e estarem alinhadas com os objetivos do PNUD. Por exemplo, a organização contribuiu através do apoio aos projetos para a construção da Agenda 21 brasileira e para o Programa Nacional de Meio Ambiente. De modo mais geral, o PNUD tem apoiado o governo, no cumprimento dos compromissos assumidos pelo país em tratados internacionais, como o Protocolo de Montreal, Convenção de Mudanças Climáticas e Convenção sobre a Diversidade Biológica, que resultaram na consolidação das políticas relacionadas a estes temas. A sua participação no fortalecimento do marco institucional ambiental possibilitou a melhor estruturação do Ministério do Meio Ambiente e o estabelecimento da lógica e das diretrizes da área ambiental no Brasil. Mais recentemente, destaca-se a elaboração da Política Nacional de Gestão de Terras Indígenas (PNAGTI), em paralelo à construção do Projeto Catalização da Contribuição das Terras Indígenas para a Conservação dos Ecossistemas Florestais Brasileiros, cuja execução se inicia em 2011.

Quanto ao papel desempenhado pelo PNUD, houve uma evolução ao longo do período no sentido do enfraquecimento das contribuições com aporte de conhecimento e predominância das ações administrativas. Mas esta atuação é diferenciada, a depender do nível de estruturação da instituição responsável pela execução do projeto. Em secretarias mais novas e pouco estruturadas, a participação do PNUD ganha importância e aporta mais contribuição substantiva aos projetos, como discutido na introdução desse capítulo, além de ser um facilitador dos processos de compras e contratações, mesmo considerando-se as restrições colocadas pelos órgãos de controle brasileiros e certa morosidade na ação.

Hoje a cooperação está mais voltada para projetos que objetivam a mitigação de impactos ambientais mediante a promoção do uso sustentável dos

<sup>67</sup> Extraído do CCF 2002-2006.

recursos, com proteção da biodiversidade e dos serviços ecológicos, tendo em conta a vulnerabilidade das populações. O foco é desenvolvimento com diminuição da pobreza e redução do consumo de carbono.

Em suma, as ações da organização atendem às prioridades nacionais e estão em consonância com os valores da Organização das Nações Unidas (ONU). O Programa País do PNUD para o Brasil também está alinhado com as prioridades estabelecidas pelo governo de melhoria da eficiência energética, para redução do consumo de energia e de desenvolvimento de fontes de energia alternativa. Os projetos têm, na sua grande maioria, abrangência nacional. Alguns deles, porém, são regionais, desenvolvidos com os estados.

### **Eficácia**

Os projetos analisados no âmbito da amostra apresentam produtos que demonstram a eficácia das ações realizadas. A maior parte desses projetos teve os seus resultados alcançados, contribuindo para os resultados de desenvolvimento do país mediante o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), bem como para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais sobre biodiversidade, clima e redução de poluentes. No entanto, os resultados ainda não foram suficientes para melhorar, entre outros, os indicadores relacionados à poluição das águas, contaminação do solo por agrotóxicos e fertilizantes, desflorestamento, comércio ilegal da biodiversidade brasileira e emissões de CO<sub>2</sub>, conforme discutido no capítulo 2.

A construção da Agenda 21 brasileira, iniciada na década de 90, se deu mediante processo participativo, que capacitou atores locais, governamentais e da sociedade civil e fortaleceu o protagonismo social. O PNUD teve participação na escolha da metodologia de trabalho, a qual privilegiou a abordagem multisetorial e procurou focalizar a

interdependência entre as dimensões ambiental, econômica, social e institucional e apoiou a elaboração do documento da Agenda 21 Brasileira. Embora alguns desafios ainda se coloquem, a implementação da Agenda 21 está consolidada, sendo hoje uma das atribuições do Ministério do Meio Ambiente (MMA).<sup>68</sup>

O Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA II- fase1 – fortaleceu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), proporcionando aos órgãos ambientais estaduais maior capacidade para aplicar os instrumentos da política ambiental e estabelecer cooperação interinstitucional. O licenciamento ambiental obteve ganhos significativos em 12 estados brasileiros, proporcionados pelas intervenções nas áreas de informatização, qualificação de pessoal, atualização de normas legais e de procedimentos administrativos. Dez estados foram beneficiados com ampliação de sua rede de monitoramento da qualidade das águas e organização de banco de dados, embora não se tenha elementos para aferir se estes resultados tiveram eficácia quanto à melhoria da qualidade ambiental, o que requer avaliação específica, post-projeto. O projeto também apoiou a formulação de legislações específicas para a gestão de resíduos sólidos e de recursos hídricos e implementou modelos de gestão ambiental que articulam a política ambiental com políticas setoriais. A rigor, esse projeto apresentou resultados além dos previstos. Por exemplo, houve incremento do apoio a políticas de saneamento e resíduos sólidos e verificou-se o nivelamento, em nível nacional, quanto ao uso de tecnologia da informação, através da promoção da troca de experiências entre os estados e a disponibilização de ferramentas de apoio ao licenciamento ambiental.

Vale notar, no entanto, que em alguns casos, a eficácia está relacionada a ações externas ao projeto, como no caso do projeto Catalisação da Contribuição das Terras Indígenas para a Conservação dos Ecossistemas Florestais Brasileiros. Muitos dos resultados esperados dependem de ações de governo para as quais

---

<sup>68</sup> Prodoc BRA/00/010 e Relatório de Progresso 2010- BRA/ 00/010.

não se tem garantia da realização, por exemplo, em relação à criação de mecanismos de financiamento para Terras Indígenas e de marcos regulatórios para transferência de recursos, pontos fundamentais para o alcance dos resultados.

Por outro lado, constata-se que não foram alcançados vários objetivos propostos pelo PNUD em relação ao seu último CPD. Além do pouco avanço no campo da geração de novas contribuições substantivas, discutido na introdução desse capítulo, o fortalecimento do trabalho com os estados foi apenas em parte alcançado, persistindo o desafio em relação aos municípios, bem como quanto à implementação de sistemática de monitoramento e avaliação dos projetos. Finalmente, embora existam projetos apoiados pelo PNUD nas áreas de inclusão produtiva e sustentabilidade, evidenciando a preocupação com a inserção da variável ambiental nas temáticas de desenvolvimento e inclusão social, tal esforço tem uma dimensão ainda modesta.

### **Eficiência**

As entrevistas realizadas demonstraram, de modo geral, a importância do PNUD como parceiro, visto como facilitador dos procedimentos para compras e contratações. Por exemplo, segundo o depoimento da equipe da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a execução financeira pelo PNUD traz vantagens em relação a Lei 8.666/93, embora os procedimentos sejam morosos por causa do deficiente aparelhamento administrativo do PNUD. Há mais flexibilidade para contratações pelas regras do PNUD e garantia dos recursos previstos no orçamento, em casos de contingenciamento. No entanto, há uma tendência em reduzir essa flexibilidade por conta dos conflitos com a legislação brasileira e a atuação dos órgãos de controle do governo.

Outro aspecto comum a alguns dos projetos presentes na amostra diz respeito à dificuldade da execução orçamentária, com prejuízo para o

cronograma dos projetos. Esse é o caso do projeto “Apoio às Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável” cujo orçamento não foi totalmente executado. Isso se verificou também no caso do PNMA II- fase 1, que não conseguiu aplicar todos os recursos nacionais em 2010. Além disso, ocorreram atrasos por conta do número insuficiente de profissionais do PNUD para atender às demandas de todos os seus clientes. Mesmo com essas dificuldades, os informantes entendem que a cooperação internacional é importante, pois sem ela haveria ainda mais dificuldades nas aquisições de bens e serviços.

### **Sustentabilidade**

Os resultados dos projetos são sustentáveis, se apoiam em marcos legais e políticas governamentais, mas alguns ainda dependem de ações do governo relacionadas ao fortalecimento institucional que garanta a continuidade das ações desenvolvidas no âmbito das instituições executoras e co-executoras. Os projetos na área ambiental requerem tempo para maturação e geração de resultados, seja por dependerem da implementação de instrumentos inovadores voltados para o planejamento e gestão participativa, como pela própria natureza dos fatores ambientais objeto das intervenções.<sup>69</sup>

A sustentabilidade dos resultados dos projetos pode ser melhor avaliada naqueles em que as ações são incorporadas às políticas de longo prazo, a exemplo da Agenda 21, zoneamento ecológico-econômico, Fundo Nacional do Meio Ambiente, ou o fortalecimento da agricultura familiar. Também houve sustentabilidade nos projetos cujo desenho se adequa à estrutura da instituição executora, ou têm por objetivo o fortalecimento institucional, caso do projeto que apoia as políticas de desenvolvimento sustentável no MMA e o que reestruturou a Conab.

Por outro lado, alguns projetos têm seus resultados atrelados a ações ou recursos não previstos no

---

<sup>69</sup> Por exemplo, verificar se houve melhoria da qualidade ambiental em determinado território requer uma avaliação post-projeto, considerando os indicadores adequados, o que não foi o caso dos projetos analisados. Da mesma forma, a implementação de determinados instrumentos de política, por exemplo, instrumentos de ordenamento territorial, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) só podem ter seus resultados avaliados com acompanhamento ao longo do tempo.

próprio projeto, caso do projeto que trata das áreas indígenas ainda em início de execução. A sua sustentabilidade está atrelada à participação dos povos indígenas na implementação do projeto e à criação dos seus instrumentos (aplicação dos recursos), o que caberá ao estado. Tem como desafio colocar o arranjo do projeto para funcionar, o qual é complexo, justamente pela grande participação.

Outro aspecto se prende ao desenvolvimento de capacidades, e o Brasil desenvolveu capacidade de recursos humanos, financeiros e técnica, grande parte com apoio da cooperação internacional, o que garantiria a sustentabilidade de execução de projetos, não fosse a grande dificuldade do governo em manter as suas equipes técnicas. No entanto, face à insuficiência das equipes, isto ainda não está totalmente garantido. O MMA, por exemplo, apesar de ter sido beneficiado com ações de fortalecimento institucional que desenvolveram capacidades das equipes na gestão dos projetos, não conta hoje equipes completas nos seus quadros, pois várias tinham contratos temporários.<sup>70</sup>

#### 4.1.5 COOPERAÇÃO SUL-SUL

A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento constitui para o governo brasileiro importante instrumento de política externa, do qual o Brasil tem-se servido para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial. Porém, o país ainda não entende a Cooperação Sul-Sul como um processo de dupla via, restringindo seus conteúdos ao campo da chamada cooperação prestada.

O CPD (2007-2011) define a Cooperação Sul-Sul (CSS) como prioritária o que exigiria do escritório um trabalho mais intensivo com a rede de escritórios do PNUD, nos diferentes países, e uma adaptação de procedimentos para lidar com diferentes culturas. O documento esperava ainda que PNUD definiria, juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, as diretrizes para esse tipo de cooperação.

O papel que a Cooperação Sul-Sul passou a ter para a política externa a partir de 2004 aumentou a demanda e intensificou a atuação da ABC. Em 2008, por exemplo, a ABC aprovou e coordenou a execução de 236 projetos e atividades pontuais de Cooperação Sul-Sul, beneficiando 58 países em desenvolvimento. A cooperação técnica Sul-Sul brasileira está concentrada nas áreas de agricultura (incluindo produção agrícola e segurança alimentar), formação profissional, educação, justiça, esporte, saúde, meio ambiente, tecnologia da informação, prevenção de acidente de trabalho, desenvolvimento urbano, biocombustível, transporte aéreo e turismo. Outras áreas como cultura, comércio exterior e direitos humanos estão contempladas em projetos e atividades mais recentes.<sup>71</sup>

#### Relevância

A ação do PNUD-Brasil na área de Cooperação Sul-Sul pode ser considerada altamente pertinente tendo em vista o papel prioritário que essa atividade assumiu na política externa brasileira (Capítulo 2) e o papel a ela atribuído pelo Junta Executiva do PNUD. No período avaliado o PNUD apoiou todas as atividades de cooperação horizontal da ABC, ainda que quase exclusivamente na área operacional. Estão em execução três projetos. Dois são projetos guarda-chuva, de execução nacional (NEX), que visam a identificação, planejamento e implementação de projetos e atividades de cooperação horizontal, de uma maneira geral, e Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) com a América Latina, a África, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Esses projetos, na realidade, ampliam o apoio que já vinha sendo dado a esses países. Além da função geral de colaborar com o CTPD/ABC, o PNUD fica responsável ainda por: executar as ações administrativas; organizar as ações de capacitação de recursos humanos; preparar as revisões orçamentário-financeiras e revisões do Plano de Trabalho; gerenciar os recursos financeiros do projeto; e

<sup>70</sup> Depoimento dos entrevistados e o Relatório de Progresso 2010 do BRA/00/010 demonstram preocupação com encerramento dos contratos temporários, considerando que isto poderá comprometer os resultados.

<sup>71</sup> Website da ABC.

disponibilizar mensalmente relatórios de execução financeira. O terceiro projeto, de execução direta (DEX), visa fornecer arcabouço operacional para ampliar atividades da Cooperação Sul-Sul.

### **Eficácia**

No que diz respeito à eficácia da ação do PNUD, o quadro é complexo. Os entrevistados são unânimes em reconhecer a importância do apoio do PNUD no desenvolvimento institucional da ABC. Há também consenso de que mesmo atualmente a agência não poderia promover suas ações de cooperação sem o apoio do PNUD. No entanto, é também consensual entre os entrevistados que a atuação do PNUD no momento se limita ao apoio operacional, tanto por meio de compras de serviço e de equipamentos, quanto por meio da rede de escritórios do PNUD nos países beneficiários.<sup>72</sup>

Para o PNUD a questão que se coloca é a seguinte: como responder de forma satisfatória a demanda operacional do presente e, ao mesmo tempo, criar maior capacidade de atender a demandas futuras por conhecimento, experiência e capacidade técnica, ou seja, um apoio mais substantivo? Pelas entrevistas realizadas, todos os atores parecem ter consciência dessa questão, ainda que os caminhos para solucioná-la não estejam claros.

De fato, os documentos relativos aos projetos não preveem muito mais do que apoio operacional, exceto no que se refere à avaliação. Neste caso, o PNUD vem desempenhando parcialmente o papel de apoiar a avaliação das ações da ABC, realizando as reuniões tripartites previstas com uma periodicidade anual, visando discutir os relatórios de projetos (atividades que correspondem mais ao acompanhamento que avaliação). Segundo os entrevistados, a regularidade tem sido observada e as reuniões se mostram eficazes para a

implementação dos projetos. Mas a avaliação externa também prevista nos documentos não se realizou. Além disso, a ABC não dispõe de mecanismos de avaliação de seus projetos.

O registro dos projetos e das experiências de cooperação têm mais o formato de divulgação das ações desenvolvidas ou em negociação, sem preocupação com a apresentação sistemática de resultados.<sup>73</sup> O aumento do número de projetos negociados ou em negociação mostra que a cooperação de fato se intensificou, mas não é possível avaliar de forma criteriosa os resultados dessa expansão. Nem mesmo os resultados de projetos mais antigos considerados bem sucedidos, como os projetos em agricultura e treinamento profissional, podem ser aferidos de forma acurada. Todos os entrevistados mencionam as experiências com o treinamento realizado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) nos projetos de agricultura, assim como os projetos de saúde, principalmente sobre o HIV.

Do ponto de vista da eficácia, cabe ainda mencionar que tanto funcionários do PNUD quanto da ABC mencionaram a importância da colaboração do PNUD, tendo em vista sua rede interna e externa, além de sua experiência de cooperação no Brasil. Não obstante a relevância do papel operacional, o apoio prestado deixa de cumprir não só o previsto nos próprios documentos dos projetos existentes, como fica muito aquém dos objetivos visados no Programa País e nas decisões da ONU na promoção da Cooperação Sul-Sul.<sup>74</sup>

### **Eficiência**

É incontestável, e reconhecido por todos os atores entrevistados, a dependência que a ABC hoje tem do apoio operacional do PNUD. Sem o PNUD, não haveria CTPD. Não haveria

<sup>72</sup> Um entrevistado considera que a contratação de consultores é uma contribuição técnica, mas não existe essa visão por parte da ABC.

<sup>73</sup> Um exemplo é a publicação *A Cooperação Técnica entre o Brasil e os Países das Américas do Norte, Central e Caribe*, *A Cooperação Técnica entre o Brasil e os Países da África*, *A Cooperação Técnica entre o Brasil e os Países da América do Sul*, em 3 volumes e 4 línguas. O website da agência também tem uma lista completa de seus projetos.

<sup>74</sup> A própria avaliação do PNUD, como revela a leitura dos ROARs é de um papel modesto em iniciativas Sul-Sul, mencionando apenas a participação em congressos internacionais.

contratações e compras de equipamentos, ou seja, não haveria cooperação. No entanto, a mudança nas regras corporativas em 2008, discutidas anteriormente, tiveram um impacto substancial para a Cooperação Sul-Sul. Dependendo do valor, uma compra pode levar até 8 meses, como afirmaram tanto entrevistados do PNUD como da ABC. Como o volume de cooperação também cresceu, a situação se tornou complexa. Com isso o PNUD perde uma de suas principais vantagens comparativas: a capacidade de realizar com agilidade contratações de pessoal e compras de produtos e serviços.

Como discutido anteriormente, essa situação se deve à falta de uma legislação específica que permita o desenvolvimento de uma atividade que o próprio governo vê como prioritária, assim como a ausência de uma carreira pública na área de cooperação internacional. Só assim seria possível prescindir do apoio operacional do PNUD. A solução para a ABC, portanto, depende de fatores políticos, externos à própria agência. O PNUD, por outro lado, para ter sustentabilidade, depende de não perder sua capacidade técnica no momento em que o seu apoio operacional for dispensado. Isso nos leva ao problema da sustentabilidade.

#### **Sustentabilidade**

Uma avaliação do ponto de vista da sustentabilidade dos resultados da cooperação é difícil, tendo em vista a situação traçada até agora. Como vimos, a contribuição do PNUD para a consolidação institucional da ABC foi considerável. O PNUD contribuiu também para a capacitação de pessoal administrativo, principalmente com a experiência da Unidade de Administração de Projetos (UAP), criada no início dos anos 90 e extinta em 2001, passando a executar na própria agência os projetos de cooperação.<sup>75</sup> Dessa forma, a questão da sustentabilidade dessa ação está colocada, inclusive porque ainda não se traçou estratégias de saída.

No novo governo, ainda não está claro se a CTPD terá a mesma importância dada pelo governo Lula. Mantida a prioridade, torna-se provável a solução dos problemas jurídicos e administrativos da ABC. Mesmo que esse processo seja lento, é de se prever que esse problema tenda a uma solução no médio prazo. O objetivo de buscar melhores condições operacionais permeia o discurso e parece estar se fortalecendo na ABC.<sup>76</sup> Por sua vez, a posição do governo brasileiro de “focalizar a cooperação internacional na capacitação técnica”, já tinha sido anunciada em 2005.<sup>77</sup>

#### **4.1.6 TEMAS TRANSVERSAIS**

Dos temas transversais considerados e explicitados no Capítulo 1, as atividades da organização nas áreas de pobreza, desigualdade, segurança e direitos humanos contribuíram para que o país avançasse no sentido de atingir as Metas do Milênio. O *advocacy* produzido e as iniciativas apoiadas pelo PNUD contribuíram para um acesso mais equitativo da população a serviços públicos, garantindo que os indicadores e os novos sistemas de informação pudessem evidenciar, de modo muito específico, a heterogeneidade social e regional na oferta de serviços públicos.

No que tange às atividades analisadas, ficou evidenciado que os projetos desenvolvidos no âmbito da cooperação técnica com o PNUD realizam ações junto a grupos étnicos e de gênero. Houve avanços na busca de maior equidade de gênero e raça, seja através do desenvolvimento de projetos específicos nesse campo, seja através da consideração do tema na execução das atividades dos projetos de outras áreas (como saúde, educação, segurança pública, meio ambiente e direitos humanos). Dentro dessa perspectiva, vale ressaltar que, parte dos beneficiários era formada por grupos em situação de alta vulnerabilidade, como

<sup>75</sup> Mencionada como um sucesso, na fala de um entrevistado, a UAP funcionou como “o embrião de uma ABC que precisa assumir suas funções”.

<sup>76</sup> Para alguns entrevistados a ABC está empenhada em obter a independência operacional.

<sup>77</sup> ABC/MRE – Anexo ao Of/ABC/nr. 333, de 22-03-2006. Reunião de discussão do II UNDAF, 2005.

grupos indígenas residentes em áreas remotas do país, ou outros grupos sociais expostos a cadeia de pobreza, degradação ambiental e violência que aflige de modo significativo o Brasil urbano.

Finalmente, a análise do sítio do PNUD, assim como a voz unânime dos entrevistados, mostra que os procedimentos e regras adotados pelo PNUD para a gestão dos programas são institucionalizados e transparentes. Esse aspecto traz confiança ao governo e estimula parcerias. Observou-se também a importância das regras do PNUD de contratação e compras para a blindagem do governo contra as pressões do mercado em uma área sensível como a compra de sistemas de informação.

#### 4.1.7. SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DO PNUD PARA OS RESULTADOS DO DESENVOLVIMENTO

Como vimos ao longo deste capítulo, o PNUD esteve na última década envolvido numa gama diversificada de atividades e projetos, tendo contribuído de forma substantiva para as diferentes áreas temáticas aqui analisadas. Os principais aspectos da contribuição do PNUD para os resultados do desenvolvimento – que ultrapassam os resultados específicos de cada projeto – podem ser resumidos nos seguintes aspectos:

- Contribuição para explicitar as desigualdades e o preconceito existentes na sociedade brasileira.
  - Desenvolvimento de sistemas de informações e monitoramento no nível municipal, sobretudo no âmbito das políticas sociais.
  - Reforço de uma nova prática de gestão pública baseada em evidências.
  - Contribuição para a estratégia nacional de ajuste fiscal.
  - Contribuição para o aumento de capacidade técnica do governo federal.
- Contribuição para o desenvolvimento de capacidades.
  - Suporte à estruturação de áreas emergentes da agenda nacional, como meio ambiente, segurança e direitos humanos.
  - Apoio à regulamentação da política ambiental em cumprimento aos compromissos assumidos nas convenções internacionais.
  - Aporte básico para a estruturação e funcionamento da área de Cooperação Sul-Sul.

Vale notar que nos segmentos onde a burocracia pública ainda não se estruturou plenamente, o apoio do PNUD permitiu que novas políticas públicas passassem a produzir resultados antes do que seria de se esperar caso sua implementação dependesse dos trâmites normais previstos nas regras brasileiras. Observa-se também que vários desses resultados foram influenciados pela ação do PNUD no campo do *advocacy*, não se resumindo a efeitos de projetos específicos. Porém, na medida em que as políticas públicas vão se tornando mais institucionalizadas, por exemplo, através da formação de quadros e da contratação de equipes técnicas, novos desafios para o posicionamento da organização se colocam. Detalhamos esses elementos a seguir.

#### 4.2 AVALIAÇÃO DO POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DO PNUD

O objetivo desta seção é oferecer uma avaliação do posicionamento estratégico do PNUD no período de 2002 a 2010, considerando os aspectos da relevância e capacidade de resposta da organização, o uso das suas vantagens comparativas e de sua rede internacional de agências e parceiros e a promoção dos valores de desenvolvimento humano. Para fazer tal análise, retomamos alguns aspectos da atuação do PNUD no Brasil discutidos nos capítulos anteriores.

O significativo crescimento do PNUD-Brasil nos anos 90, em termos de orçamento, número de profissionais e carteira de projetos,<sup>78</sup> esteve

<sup>78</sup> Ver Relatório Sintético das Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002 (s.d.)

baseado num posicionamento que tinha dois pilares principais. Por um lado, estava presente o papel de *advocacy*, calcado na elaboração e divulgação pública de Relatórios Nacionais de Desenvolvimento Humano (RNDH) e, mais tarde, à promoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Nesse período, o projeto do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – ganhou destaque nos governos, do federal aos locais, na mídia e na sociedade civil, através de iniciativas como, primeiro, o IDH dos estados e, depois, o IDH municipal (IDH-M), com sua utilização em ações de políticas sociais.

Por outro lado, a organização se posicionou como parceira do governo, assumindo o papel de auxiliá-lo na gestão de projetos, sobretudo nas áreas sociais, de modernização do Estado e de meio ambiente. Nesse período, o governo enfrentava dificuldades de realizar essas tarefas em função da escassez de recursos humanos, da reorganização da administração pública após a promulgação da Constituição de 1988 e da orientação de reduzir o tamanho do Estado através de uma agenda de reformas e privatizações.

Enquanto as demais agências da ONU tinham missões específicas relacionadas à educação, saúde, cultura, meio ambiente etc., o PNUD centrou seu posicionamento na promoção do desenvolvimento humano e na oferta de expertise em gestão de projetos. Esse posicionamento, em *advocacy* e gestão, tornou o PNUD a agência internacional de maior destaque no país, responsável por gerir um orçamento e um conjunto de profissionais (incluindo os contratados na modalidade Equipes Base) muito significativo. Esse cenário esteve presente no período inicial coberto por essa avaliação, ou seja, entre 2002 e 2005.

Porém, esse posicionamento tinha aspectos problemáticos que se evidenciaram de modo mais claro no período posterior a 2005. O modelo de financiamento baseado em comissionamento por gestão de projetos, devido à decisão da sede do PNUD sobre o financiamento dos escritórios nos países de renda média, exigia que a organização tivesse que captar um volume elevado de projetos

para se financiar, deixando em segundo plano uma atuação mais estratégica, relacionada à promoção do desenvolvimento humano e ao aporte aos gestores dos projetos do conhecimento técnico de sua equipe. Quando a demanda por projetos reduziu-se em função de mudanças no contexto nacional, mostrada nos Capítulos 2 e 3, a organização viu-se pressionada em sua capacidade operacional, de produção de *advocacy* e de aporte de conhecimento. Discutimos esses elementos abaixo.

#### 4.2.1 EVOLUÇÃO DA RELEVÂNCIA E CAPACIDADE DE RESPOSTA DO PNUD

As transformações no contexto nacional discutidas no Capítulo 2 colocaram novos desafios para a organização em três aspectos principais. Em primeiro lugar, o governo federal passou a adotar a política de reorganizar sua estrutura e profissionalizar sua burocracia. Foram criadas novas agências voltadas para políticas sociais nas quais o PNUD estava engajado. Algumas dessas agências administravam, e ainda administram, orçamentos muito importantes. Vale mencionar o Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério das Cidades, que passaram a gerir projetos sociais de grande porte, como o Programa Bolsa Família e o Programa Minha Casa Minha Vida, respectivamente. A significativa mudança de orientação da política pública nesse campo foi, ao longo do tempo, tornando menos relevante em termos absolutos e, sobretudo, relativos, a contribuição do PNUD para a gestão de projeto governamentais. Essas transformações também tiveram impacto sobre a captação de recursos por parte do PNUD, como vimos no capítulo 3. A decisão do governo federal de reduzir os empréstimos dos organismos multilaterais, muitos administrados pelo PNUD, também contribuiu para a redução da carteira da organização.

A redução da carteira de projetos é vista como desejável na perspectiva de alguns dos atores em posição estratégica entrevistados. De fato, quando a redução da carteira é derivada do aumento das capacidades governamentais, o que parece ter sido o caso nas áreas de modernização do Estado

e de políticas sociais, ela pode ser entendida como um indicador de sucesso do PNUD no Brasil. Essa redução também é interpretada de modo positivo por parte de gestores do PNUD – que desejariam uma organização mais enxuta e mais voltada para temas substantivos e para projetos de maior impacto social. Porém, a redução da carteira – na ausência de alterações no modelo de financiamento da organização – coloca pressões adicionais importantes sobre a gestão do PNUD, que dispõe de um volume muito limitado de recursos livres para executar missões institucionais relevantes, como o *advocacy* e a geração de contribuições mais substantivas aos projetos.<sup>79</sup>

Em segundo lugar, o governo brasileiro passou a reivindicar maior protagonismo na arena internacional. Impulsionado pela estabilidade econômica, pela intensificação do ritmo de crescimento, pelo advento dos BRICs<sup>80</sup> e pelo surgimento do G20<sup>81</sup>, o país passou a manifestar um posicionamento mais assertivo do que no passado. Tal posicionamento gerou maior participação nos contextos da América Latina e da África e um novo padrão de relacionamento com os países desenvolvidos. O PNUD apoiou esse novo protagonismo governamental através de sua participação na Cooperação Sul-Sul. Porém, o novo contexto coloca desafios para a forma anterior de atuação do PNUD, calcada na gestão de projetos nacionais. Nesse novo quadro, a idéia de receber cooperação técnica, que na década de 90 era altamente demandada, passou a produzir maior reserva em diferentes esferas governamentais.

Em terceiro lugar, as agências de controle governamental, em particular o TCU e a CGU, foram reforçadas e profissionalizadas para cumprir suas funções institucionais. Como discutido anteriormente, diversas restrições à forma anterior de atuação do PNUD foram impostas por parte dessas agências, após os dois Acórdãos do TCU mencionados no Capítulo 3.

Simultaneamente, mudaram várias regras corporativas do Sistema PNUD e o PNUD-Brasil a elas se adaptou. Isso tornou mais lentos e complexos os processos de licitação e de contratação de produtos e serviços, como mostrado na seção 4.1 deste capítulo e no Capítulo 3. O papel do PNUD na área de compras também diminuiu de importância com a criação e posteriores aperfeiçoamentos do sistema federal de Pregão Eletrônico. Apesar de maior lentidão, a imagem da equipe do PNUD permanece boa junto a maioria dos gestores públicos entrevistados. É também a agência de CTI vista pelos entrevistados como a que lhes dá maior segurança devido às regras estáveis e transparentes de licitações. Por fim, a maioria dos entrevistados do Sistema ONU afirma que uma vantagem comparativa do PNUD é que sua capacidade operacional é também colocada a serviço do Sistema ONU.

Em suma, todas essas novas restrições, de natureza interna e externa, reduziram as vantagens comparativas do PNUD na área de gestão de projetos. O PNUD era um importante ator para as políticas públicas brasileiras até o fim da década de 90, contribuindo para a formação de quadros do governo e para acelerar processos de compras de bens e serviços. Ao fim da primeira década do século XXI, no entanto, o PNUD se tornou uma agência menor do ponto de vista financeiro, sem, ao mesmo tempo, conseguir atender, na magnitude esperada, as expectativas de aumento das suas contribuições no campo do conhecimento manifestadas no CPD de 2007-2011 e demandada por vários entrevistados. Pelo contrário, dado o modelo de financiamento existente, a redução da carteira de projetos teve repercussões na capacidade de resposta da agência. A rigor, a visibilidade pública das ações do PNUD nos anos 90 em função do impacto do IDH e de suas ações de *advocacy* escondia o fato de que sua expansão naquele período, em termos de pessoal

<sup>79</sup> Vale notar que a expectativa por uma contribuição mais substantiva do PNUD já estava presente no CPD de 2007-2011 (ver Capítulo 3).

<sup>80</sup> Brasil, Rússia, Índia e China.

<sup>81</sup> Grupo dos 19 países de maior economia do mundo mais a União Européia.

e de carteira de projetos, se devia ao apoio operacional aos projetos e programas de governo. Posteriormente, também afetou de forma mais substancial suas atividades técnicas.

Paradoxalmente, o posicionamento no período anterior estreitou as alternativas que a agência tinha à mão para a sustentabilidade do escritório. Em função de suas necessidades financeiras, a agência foi obrigada a assumir, com menos pessoal, atividades operacionais ainda necessárias ao governo e abrir mão do apoio técnico que o governo já passava a dispensar em algumas áreas. A redução do orçamento captado através de projetos foi acompanhada de um ajuste no tamanho da equipe técnica, com sobrecarga dos profissionais e de sua capacidade de resposta, inclusive no campo do *advocacy*.<sup>82</sup>

Apesar de ter reduzido significativamente o seu tamanho e seus recursos financeiros, o PNUD é hoje uma agência que continua tendo papel importante para o avanço das políticas públicas no Brasil. Presentemente, O PNUD administra mais de 100 projetos, sendo alguns deles extremamente relevantes e altamente alinhados com os valores e objetivos da organização e do governo brasileiro, como discutido anteriormente.

O PNUD se alinhou às novas prioridades nacionais de diferentes formas. Do lado da sua forma de atuação, pode-se citar, primeiro, o esforço de programação conjunta de atividades com as demais agências do Sistema ONU, inclusive com a participação ativa dos parceiros brasileiros. Os documentos do último ciclo programático mostram a

compatibilidade da programação com os novos cenários e demandas do país, reconhecem a importância da sua contribuição, mas também as limitações da CTI em um país como o Brasil (ver Capítulo 3).<sup>83</sup> O segundo realinhamento foi no apoio a temáticas emergentes na agenda brasileira, como segurança pública e Cooperação Sul-Sul. O PNUD também continua prospecando novas áreas de atuação, como Defesa Civil e direito do consumidor. O terceiro foi o início de um projeto piloto para o desenvolvimento de capacidade nos municípios de pequeno porte, buscando o financiamento do setor privado e adotando um modelo de desenvolvimento de capacidade mais acessível aos pequenos municípios do que o modelo tradicional. A quarta foi a elaboração de um novo RNDH, retomando o seu papel de *advocacy*.

Do lado do modelo de financiamento, novas alternativas também estão sendo buscadas. Os exemplos encontrados foram (a) ampliação da modalidade de contratação denominada de Ajuste Complementar, que permite ao PNUD receber recursos para o desenvolvimento de projetos próprios através da modalidade execução direta (DEX)<sup>84</sup>; (b) diálogo com o Ministério da Educação (MEC) para o retorno de alguns projetos de educação através de recursos de doação alocados pelo MEC no Orçamento Federal de 2011 e que serão administrados pelo PNUD na modalidade DEX; e (c) expansão de produtos baseados em conhecimento e tecnologia desenvolvida pelo PNUD, como o Sigov.

<sup>82</sup> No *Staffs Survey* de 2009, por exemplo, 41% do staff do PNUD-Brasil respondeu que considera as pressões de trabalho em níveis aceitáveis. Esse número está abaixo da média de todas as unidades do PNUD (55%) e de todos os escritórios (56%).

<sup>83</sup> Nesse campo, o papel exercido pelo Representante do PNUD, de também representar toda a CTI, foi visto por muitos entrevistados das agências do Sistema ONU, e pelo próprio Representante Residente (RR), como de difícil conciliação, inclusive pela quantidade de agências presentes no Brasil e pela amplitude do mandato do PNUD. Se, por um lado, essa amplitude de mandato torna o RR no interlocutor adequado para representar as missões de diferentes agências, por outro lado, torna mais complexa a representação de interesses da organização.

<sup>84</sup> Já existe um Ajuste Complementar assinado em 2007 com o MPOG, que financiou, entre outras coisas, parte da elaboração do novo RNDH, o Portal ODM, o acompanhamento das metas do ODM7, iniciativas do PNUD no campo do desenvolvimento de capacidades e adaptação do Sigov. No entanto, existe controvérsia se essa modalidade de ajuste pode ou não ser DEX. A base legal do Ajuste Complementar é o Acordo de 1964 entre o Brasil e a ONU, citado no Capítulo 3.

As iniciativas acima evidenciam o fato de que a organização está buscando alternativas ao modelo atual de funcionamento e tenta diversificar suas opções de financiamento.<sup>85</sup> Contudo, essas novas iniciativas têm, por enquanto, escala limitada e não podem ainda ser interpretadas como uma evidência da mudança substancial do modelo de funcionamento e de financiamento da organização no Brasil. Por sua vez, e mantida a situação atual, a queda da carteira de projetos – o caso da não emergência de um modelo de financiamento alternativo – reduz as possibilidades da organização de produzir contribuições substantivas e um *advocacy* poderoso, inclusive em função das maiores restrições financeiras. Discutimos esse aspecto mais à frente.

#### 4.2.2 USO DA REDE INTERNACIONAL DE AGÊNCIAS E PARCEIROS

Se o novo protagonismo internacional do Brasil comprometeu, em parte, o estilo da cooperação internacional então praticado, ele também abriu novas oportunidade de ação para o PNUD no que diz respeito ao uso de sua rede internacional de agências. No período deste ADR o PNUD auxiliou o governo brasileiro em seu processo de prestação de cooperação técnica para outros países através da sua rede. A Cooperação Sul-Sul foi a que apresentou maior crescimento de recursos financeiros, embora, como discutido na seção 4.1, o apoio do PNUD nesse campo continua centrado em aspectos operacionais.

Em algumas áreas específicas a organização foi capaz de ativar suas redes internacionais, trazendo contribuições substantivas para agências públicas brasileiras. Esse é o caso do sistema Sigov, mencionado na seção 4.1, e do uso da rede do PNUD na área de segurança pública. Porém, o nível de utilização de tais redes é relativamente limitado, quando consideradas as possibilidades existentes.

Tais dificuldades não são apenas responsabilidade do PNUD-Brasil porque, em alguns aspectos, a

administração pública brasileira assume o caráter relativamente insular do país, derivado do seu tamanho, e por se tratar do único país de língua portuguesa da região. O exame e o conhecimento das experiências de outros países similares na área de desenvolvimento é pouco comum. Há também pouco interesse, de modo geral, em receber cooperação de outros países do Sul, como evidenciado na seção 4.1. Isso faz com que o país se beneficie menos do que poderia das redes internacionais do PNUD no sentido de ter contato com outras experiências relevantes no campo do desenvolvimento humano.

#### 4.2.3 PROMOÇÃO DOS VALORES DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

O *advocacy* dos valores do desenvolvimento humano se deu principalmente através das iniciativas institucionais nessa área, como o RNDH e os ODM. Embora elementos dessas iniciativas pudessem estar presentes em projetos geridos pelo PNUD, tais ações foram, sobretudo, atividades voluntárias da organização, que tiveram grande impacto para a sua visibilidade pública e posicionamento no Brasil.<sup>86</sup>

Os RNDH produzidos no Brasil tiveram início em 1996. Os relatórios seguintes adotaram o formato de Atlas, desagregando o IDH por estado, município e, em alguns estados, por região metropolitana e bairro. Os primeiros RNDHs tiveram grande impacto, gerando incentivos para que governos, parlamentares, formuladores de políticas, jornalistas, acadêmicos, organizações não governamentais (ONGs), empresários e grupos de *advocacy* discutissem e adotassem os princípios do desenvolvimento humano. Mais do que isso, quando o Brasil começou a adotar políticas de combate à pobreza e de universalização da educação fundamental e da saúde básica, o IDH foi usado como instrumento para selecionar territórios para a execução dessas políticas. A lista de relatórios publicados e os temas tratados são detalhados abaixo.

<sup>85</sup> Está em andamento uma proposta do Executivo federal de projeto de lei alterando a atual legislação brasileira que proíbe doações para as agências de CTI.

<sup>86</sup> Havia no PNUD uma unidade dedicada ao *advocacy*, que foi extinta em meados dos anos 2000.

O Brasil foi um caso em que os princípios do desenvolvimento humano tiveram grande visibilidade, extensa cobertura da mídia e influência sobre decisões sobre políticas públicas por cerca de uma década.<sup>87</sup> No entanto, o PNUD ainda hoje consegue disseminar seus valores para grandes massas, como ocorreu no Carnaval de 2011 em Salvador.<sup>88</sup> Cinco anos após o RNDH sobre raça, deverá ser publicado, em 2011, um relatório sobre valores. Segundo informa o ex-coordenador do próximo RNDH, a metodologia para definição do tema foi inédita no mundo, tendo mobilizado o setor privado e a mídia para estimular os brasileiros a responder à seguinte pergunta: “o que precisa melhorar no Brasil para que sua vida melhore de verdade?”.<sup>89</sup>

Desde o RNDH de 2005, porém, existem controvérsias entre o governo federal e a equipe do PNUD sobre os temas escolhidos, a metodologia e a base de dados. A versão preliminar do RNDH de 2011 também já foi objeto de controvérsias. Tensões também ocorrem quando da

divulgação do IDH do Brasil nos relatórios globais ou regionais, particularmente quando há mudanças na metodologia, ou a base de dados é antiga e não captura as mudanças recentes do Brasil. O Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe de 2010 foi novamente objeto de discordância entre as equipes do governo e do PNUD.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), baseado no Censo, integra os relatórios e é disponibilizado no sítio do PNUD. De grande importância nos anos 90, o IDH-M perdeu relevância nas decisões alocativas dos governos porque as políticas sociais no Brasil se tornaram mais sofisticadas do ponto de vista dos sistemas de informação, que também são mais rapidamente atualizados do que os dados censitários. Ademais, até os anos 2000, mudanças nos indicadores sociais, quando havia, eram muito lentas, fazendo com o que o IDH ainda refletisse a realidade do país. No entanto, o IDH-M ainda é disseminado por várias instituições, tais como a Confederação

**Tabela 9. Relatórios e Atlas de Desenvolvimento Humano**

Ano	Título	Principais temas
1996	Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano do Brasil, 1966	IDH (país e estados)
2000	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 1991-2000 (meio eletrônico)	Desigualdades socioeconômicas e regionais IDH desagregado por estados e municípios
2005	Relatório Nacional sobre Desenvolvimento Humano: Racismo, Pobreza e Violência (livro e meio eletrônico)	Desigualdades de raça nas áreas de renda, educação, saúde, emprego, habitação e violência
2010	Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, 2009-2010: Brasil Ponto a Ponto	Caderno que apresenta o resultado de um amplo processo de consulta aberta à sociedade para escolha do tema do Relatório de Desenvolvimento Humano do Brasil – 2009/2010

Fonte: <http://hdr.undp.org/xmlsearch/reportSearch?y=&c=n%3ABrazil&t=&lang=en&k=&orderby=year>

<sup>87</sup> Para uma análise dos RNDH do Brasil, ver Souza (2005), e em outros países, ver PNUD (2006).

<sup>88</sup> Ver <http://content.undp.org/go/newsroom/2011/march/brazil-carnival-highlights-anti-poverty-goals.en>

<sup>89</sup> Informações detalhadas dos dados da pesquisa podem ser acessadas em dois sites: [www.brasilpontoaponto.org.br](http://www.brasilpontoaponto.org.br) e [www.mostreseuvalor.org.br](http://www.mostreseuvalor.org.br). No primeiro sítio há um link com as matérias na imprensa escrita e na TV, convocando a participação dos brasileiros.

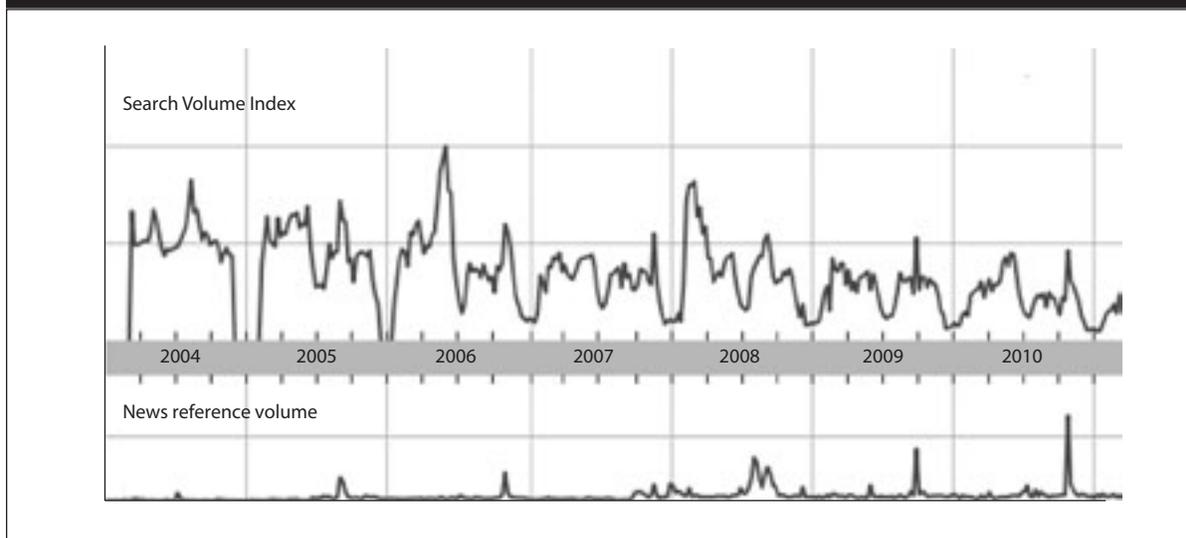
Nacional dos Municípios,<sup>90</sup> que o divulga como “uma referência para a gestão municipal, pois contém informações e indicadores essenciais para a administração pública e o desenvolvimento da sociedade brasileira”.

No âmbito do setor público, a tomada de decisão em política social passou a ser baseada em indicadores mais detalhados. A importância do IDH desagregado por cidades foi a de chamar a atenção para os elevados níveis de desigualdade social e heterogeneidade regional, tendo enorme importância no *advocacy* do PNUD. Porém, a opção de desagregar os dados do IDH, grande avanço nos anos 90, hoje compete com famílias de indicadores mais abrangentes e atualizadas e com mudanças mais rápidas dos indicadores. A possibilidade debatida hoje no PNUD de criar um IDH-M de curto prazo deve ser discutida à luz da existência dessa nova geração de indicadores. No entanto, dois entrevistados informaram sobre a possibilidade da elaboração de um IDH-M de curto prazo para a tomada de decisão sobre a distribuição de parte dos royalties do Pré-Sal.

Se o IDH-M tem sido menos apropriado pelas políticas sociais, o mesmo não se pode dizer do IDH do Brasil publicado nos relatórios globais. Apesar de se basear em dados menos atualizados do que os utilizados pelo governo, o índice continua sendo importante para os brasileiros conhecerem e debaterem sua posição no ranking mundial do desenvolvimento humano vis-à-vis outros países. Deve-se destacar que o PNUD sempre concedeu prioridade à articulação com a mídia para a divulgação tanto do Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano (RNDH) como do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH).<sup>91</sup> Estratégias de mídia são montadas para esclarecer os jornalistas sobre o que é o IDH, sua metodologia e a posição do Brasil no ranking mundial.

Vale notar, porém, que existem evidências de que o IDH reduziu sua importância no âmbito do debate social brasileiro. Usamos para avaliar essa hipótese a ferramenta de análise de tendências Google-Trends, que avalia a evolução do volume de referências a uma dada expressão na Internet,

**Figura 3. Evolução das referências ao IDH no Brasil**



Fonte: Google Trends. Dados extraídos em 03/04/2011.

<sup>90</sup> Ver [www.cnm.org.br/dadogeral/brmain.asp](http://www.cnm.org.br/dadogeral/brmain.asp)

<sup>91</sup> Empresa contratada pelo PNUD para medir a cobertura da mídia de massa (nacional e regional) do RNDH de 2005 estimou que quase 7 milhões de pessoas tomaram conhecimento do tema (Souza, 2005).

ao longo do tempo. Essa informação é disponibilizada na figura abaixo. Podemos observar que a expressão IDH tem o seu número de referências substancialmente diminuído ao longo do tempo, sendo que os picos observados em 2006 e 2008 vêm se tornando cada vez menos intensos nos dois últimos anos.

A perda de relevância do IDH ocorreu, em parte, porque os sistemas de informação de apoio à gestão pública se tornaram mais sofisticados, com o avanço da informatização na administração pública. Até como fruto do exemplo do IDH-M, organizações produtoras de dados como o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), na área de saúde, e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na educação, passaram a suprir melhor a necessidade de informação em escala local, através da melhor coleta e de dados secundários e através da construção de indicadores específicos das políticas públicas nessas áreas. Iniciativas análogas também ocorreram no âmbito dos Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Social, que contaram com o apoio do PNUD.<sup>92</sup> O IBGE também passou a produzir informações municipais mais detalhadas, através do desenvolvimento de novos questionários de pesquisa (*surveys*) e da coleta e organização de informações administrativas.

Quanto à proposta de disseminação dos ODM, tal divulgação esbarrou nas dificuldades relacionadas ao rápido avanço no país dos indicadores sociais considerados no âmbito dessa iniciativa. De certa forma, os objetivos do milênio eram pouco ambiciosos para um país que estava investindo de modo significativo em políticas sociais (Capítulo 2). Como alternativa, o PNUD desagregou os objetivos para estados e municípios. A ideia faz sentido, pois se é verdade que o Brasil praticamente atingiu e ultrapassou as metas em termos nacionais, é também verdade que o país é heterogêneo em termos regionais. Mas se tal

solução faz sentido lógico, de certa forma ela diluiu o impacto dessa iniciativa no âmbito de públicos mais abrangentes.

São quatro as iniciativas principais desenvolvidas em torno dos ODM, todas elas articuladas entre si: o portal ODM, um sítio na Internet voltado à promoção de temas relacionados aos objetivos do milênio; o prêmio ODM, que incentiva ações e projetos locais que contribuam para o cumprimento dos ODM; a cartilha ODM, que é um documento para informar e disseminar informações sobre os ODM em escala local; e o apoio aos núcleos “nós podemos”, que são núcleos locais de voluntários que têm por objetivo promover o avanço das metas do milênio.

O portal ODM é um sítio na Internet que tem por objetivo produzir o acompanhamento municipal das metas do milênio.<sup>93</sup> O portal disponibiliza um sistema de indicadores municipais de acompanhamento das metas, notícias sobre os objetivos do milênio, disseminação de boas práticas relacionadas aos objetivos e uma biblioteca multimídia com material informativo relacionado a tais metas. Através desse portal é possível obter informações sobre as demais iniciativas, como o prêmio do milênio e a rede “nós podemos”.

O Prêmio ODM conta com a coordenação técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).<sup>94</sup> O prêmio está em sua terceira edição. A primeira, em 2005, teve 920 projetos inscritos. Na segunda, em 2007, o número de inscritos atingiu 1.062. A terceira edição, em 2010, que teve como foco a municipalização dos ODM, recebeu 1.477 projetos, sendo 785 de organizações da sociedade civil e 692 das prefeituras municipais participantes.

As Cartilhas ODM são documentos que visam disseminar informações sobre as metas do milênio para grupos específicos. Identificamos três exemplos: A Cartilha ODM Santa Catarina, desenvolvida pelo

<sup>92</sup> Ver seção 4.1 a deste Capítulo.

<sup>93</sup> Ver [www.portalodm.com.br](http://www.portalodm.com.br).

<sup>94</sup> Ver [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br)

Observatório do Desenvolvimento Regional da Universidade de Blumenau; a Cartilha ODM de Belo Horizonte, desenvolvida pelo Observatório do Milênio de Belo Horizonte, uma organização que engloba instituições públicas e privadas de Minas Gerais; a Cartilha ODM para Mulheres, elaborado pelo Instituto de Comunicação Solidária no âmbito da divulgação do II Plano Nacional de Políticas para Mulheres. Insere-se também nesse conjunto o documento “ODM: Estratégias de Gestão Municipal” desenvolvido pelo Instituto Orbis, integrante do sistema de organizações constituído pela Federação das Indústrias do Paraná.

Finalmente, os chamados núcleos “nós podemos” são organizados pelo Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, organização apartidária de voluntários que visa dar alcance aos ODM no Brasil.<sup>95</sup> Quase todos os estados brasileiros e vários municípios contam com núcleos dessa natureza. O Movimento, criado em 2004 com o incentivo do PNUD, é uma iniciativa da sociedade civil, composta por empresas, governos locais e outras organizações sociais para envolver a sociedade no cumprimento dos ODM.

As informações acima indicam que as iniciativas na área da municipalização do ODM no Brasil ganharam bastante capilaridade, tendo envolvido diferentes fóruns e atores públicos e privados relevantes. A estratégia de organização e articulação dos governos locais em conjunto com atores da sociedade civil pode ser avaliada como bem sucedida, até onde pudemos aferir, sobretudo nos Estados do Sul e Sudeste do país. Há que se notar, porém, que os próprios gestores do PNUD, durante as entrevistas, deram pouco destaque a esses resultados.

Em suma, observa-se que na área da promoção dos objetivos do milênio, a menor projeção do *advocacy* do PNUD se deve, em parte, ao sucesso que o país teve em atingir essas metas. Dada a velocidade do avanço das políticas sociais no

Brasil, as metas do milênio tornaram-se, na sua maior parte, pouco ambiciosas para o país. O PNUD reposicionou esse objetivo no sentido de promover as metas em escala local, o que foi uma iniciativa bem sucedida. Mas tal movimento reduziu a visibilidade do projeto em escala nacional.

O PNUD também produziu outras atividades no âmbito da categoria “não projetos”, tais como o apoio para a criação da Rede de Esporte pela Mudança Social (Rems). Essa rede foi lançada em 2007 e tem o objetivo de promover o desenvolvimento humano através do estímulo ao esporte.<sup>96</sup> A Rems é resultado de uma parceria entre o PNUD e a Nike. A rede articula mais de 30 organizações do país que trabalham o tema do esporte associado a questões como a educação, diversidade, gênero e outros temas do desenvolvimento humano.

O PNUD também ajudou a desenvolver um sistema de informações no âmbito do Ministério Público (Portal de Informações de e para membros do Ministério Público), que tem por objetivo reunir informações relativas a intervenções extrajudiciais e judiciais do Ministério Público voltadas à promoção de direitos coletivos.<sup>97</sup> Esse portal, além de divulgar indicadores do desenvolvimento humano, dissemina informações, por exemplo, a respeito das recomendações realizadas por membros do Ministério Público e dissemina os Termos de Ajuste de Conduta (TACs) no âmbito de intervenções extrajudiciais.

Finalmente, o PNUD e a CGU passaram a promover um curso on-line para disseminar um modelo de gestão de projetos denominado “gestão por resultados”. A iniciativa tem como público gestores de projetos de CTI. Esse treinamento inclui, entre outros elementos, conceitos de desenvolvimento humano, cooperação internacional, gestão por resultados e controle de projetos, com destaque para aspectos de auditoria

---

<sup>95</sup> Ver [www.nospodemos.org.br](http://www.nospodemos.org.br)

<sup>96</sup> Ver [www.rems.org.br](http://www.rems.org.br)

<sup>97</sup> Ver <http://www.simmp.org.br/index.aspx>

e legislação. Além da CGU, o curso conta com o apoio do Ministério do Planejamento e da Escola de Administração Fazendária (Esaf). Os tutores são da CGU e do PNUD.

Em parte como fruto do esforço mais geral de *advocacy*, os temas da agenda do PNUD relacionados à promoção dos direitos humanos e à igualdade entre gênero e raça foram incorporados, de modo mais explícito, à agenda do governo federal. O governo brasileiro deu status de ministério para as áreas de direitos humanos, direitos da mulher e promoção da igualdade racial (Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para a Mulher e Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial). Foram introduzidas novas políticas voltadas para esses temas, como a política de cotas para estudantes negros em universidades federais e as políticas voltadas para populações residentes em remanescentes de quilombos. Paradoxalmente, todos esses elementos contribuíram para “esvaziar” a agenda do PNUD, uma vez que o governo nacional passou a incorporar mais ativamente esses temas à sua agenda.

#### 4.2.4 SÍNTESE

Apesar da sua importância e respeitabilidade, a capacidade de resposta do PNUD na área de apoio operacional a gestão de projetos – a sua principal vantagem comparativa nos anos 90 – passou a ser colocada em cheque a partir de 2005 em função dos variados elementos externos e internos à organização discutidos acima e no Capítulo 3. Esse é certamente um dos principais desafios e oportunidades da organização no momento e demanda particular atenção por parte de seus gestores no sentido de direcionar a atividade de gestão de projetos para funções e unidades onde as competências organizacionais do PNUD se mostrem mais estratégicas.

No campo do *advocacy*, o relativo esvaziamento do PNUD no Brasil pode ser compreendido em função do avanço de sua própria agenda de

desenvolvimento humano. Tendo sido incorporada pelo “mainstream” das políticas públicas, tal agenda deixou de ser inovadora. Nesse sentido, o PNUD deixou de desafiar o país com novas ideias e projetos instigantes. Embora isso possa ser entendido como um indicador de sucesso do protagonismo da organização no Brasil, coloca o desafio da identificação de novas agendas.

Esses elementos mostram que o PNUD precisa se reposicionar no país. E, apesar das dificuldades encontradas pela organização na última década, continua a existir espaço para uma atuação propositiva. Essa atuação terá que ser mais seletiva e menos diversificada do que no passado. Existem também temas novos na agenda do desenvolvimento humano que o governo brasileiro ainda não inseriu inteiramente na sua agenda e que poderiam passar a ser tratados como uma agenda de segunda geração na área de *advocacy*.

Existem evidências de que o PNUD tem capacidade de se reposicionar para responder às demandas nacionais. Dois exemplos ilustram essa afirmação. O primeiro foi quando a ABC decidiu fechar sua Unidade de Administração de Projetos (UAP), responsável pelas compras, a UAP foi absorvida pelo PNUD. No entanto, os custos financeiros e operacionais dessa passagem são sentidos até hoje. O segundo foi quando a CGU começou a auditar os projetos NEX da cooperação internacional, o que fez com que os Programme Officer (POs) do PNUD passassem a tomar conhecimento dos relatórios de auditoria e buscassem corrigir os equívocos apontados. O projeto piloto para o desenvolvimento de capacidade nos municípios, discutido anteriormente, também é uma evidência nesse aspecto.

Mas tal reposicionamento ainda não produziu uma revisão substantiva do modelo de financiamento e de atuação da organização no Brasil, que acaba por canalizar quase toda sua energia organizacional para o campo da gestão de projetos. Retomamos esse tema nas conclusões.

# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as principais conclusões sobre o papel desempenhado pelo PNUD no Brasil no período 2002-2010 e resume as recomendações produzidas pela Equipe de Avaliação, com base nas evidências coletadas.

## 5.1 CONCLUSÕES

Durante o período objeto desta avaliação, o contexto nacional passou por transformações importantes, o que foi evidenciado no Capítulo 2. Houve o equacionamento de vários desafios macroeconômicos, o aumento das capacidades institucionais nas áreas temáticas analisadas, com a ampliação da burocracia e maior disponibilidade de recursos públicos, sobretudo para as políticas sociais. Houve melhoria dos principais indicadores sociais e em alguns indicadores ambientais, sendo a área de Segurança Pública uma exceção. O país também assumiu maior protagonismo na esfera internacional, com forte ampliação de suas atividades no contexto da Cooperação Sul-Sul. Por outro lado, mudaram as regras do governo em relação à cooperação técnica internacional – CTI –, ocorreu o fortalecimento das agências de controle e aumento do seu protagonismo nas atividades de CTI, a contração de empréstimos das agências multilaterais pelo governo federal, a assunção, pelo PNUD, da atividade de compras da ABC, sem recuperação de custos, e a adoção do modelo de patrocínio.<sup>98</sup> Do lado do PNUD, seu alinhamento às regras corporativas também teve impacto relativo na capacidade da organização de gerenciar projetos.

As mudanças acima repercutiram no modo de atuação do PNUD e na acentuada redução da sua carteira de projetos, detalhada no Capítulo 3. O

governo ampliou suas capacidades, aumentando o número de quadros técnicos e fortalecendo a burocracia. Nesse sentido, o fortalecimento do governo em áreas estratégicas deve ser interpretado como um resultado positivo da atuação do PNUD na última década. Mas também significou demandar menos o PNUD no papel de provedor de serviços de gestão de projetos.

A redução da carteira de projetos levou a um significativo processo de ajuste da organização. O PNUD reduziu seu staff em quase 50%. Esse ajuste foi acompanhado de um reposicionamento da organização através do reforço de sua área operacional, do aperfeiçoamento dos controles internos e da estruturação de novas áreas temáticas, como a de Segurança Pública e Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul.

Em relação às áreas temáticas avaliadas no Capítulo 4, identificou-se uma relevância muito alta, uma eficácia média, uma eficiência média, uma sustentabilidade limitada e uma flexibilidade alta nos projetos da amostra apoiados pelo PNUD. O PNUD deu várias contribuições positivas para as estratégias nacionais de desenvolvimento, incluindo contribuições relevantes para as estratégias de ajuste fiscal, redução das desigualdades sociais e estruturação organizacional das duas novas áreas mencionadas acima.

A mudança no contexto nacional e nas regras internas e externas ao PNUD analisadas nos Capítulos 2 e 3 também contribuíram para uma redução da eficiência da organização no que diz respeito ao seu papel na gestão de projetos, como evidenciado no Capítulo 4. Essa redução da eficiência se traduziu numa maior demora na execução das compras e contratações solicitadas e na ocorrência de dificuldades de comunicação

---

<sup>98</sup> Sobre o modelo de patrocínio, ver Capítulo 3.

com as unidades de gestão de projetos. Todavia, o papel operacional do PNUD continua sendo reconhecido de forma altamente positiva quando se trata de licitações complexas e internacionais, assim como na proteção do governo contra pressões de alguns setores empresariais.

Percebeu-se, porém, no âmbito do PNUD, uma disponibilidade limitada e insuficientemente organizada de informações sobre os projetos nos quais o PNUD tem participado, inclusive sobre seus resultados. Por exemplo, a maioria dos Prodocs examinados pareceu ter caráter meramente formalista, sem metas substantivas, com uma matriz lógica às vezes confusa e sem a identificação clara dos resultados do projeto (Capítulo 1). Embora os Prodocs sejam aprovados de forma tripartite (PNUD, órgão executor do projeto e ABC), o PNUD deve desenvolver esforços para buscar tornar esse documento em instrumento mais eficiente de apoio aos projetos, por exemplo, através da especificação mais precisa de metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas. Outro exemplo vem do depoimento dos gestores governamentais dos projetos sobre a reduzida contribuição substantiva do PNUD aos projetos (Capítulo 4). Esses aspectos ressaltam a observação mais geral de que a organização deixou de ser reconhecida como um parceiro que oferece contribuições substantivas para os projetos por ela geridos. Isso sugere que o posicionamento do PNUD, muito voltado para os aspectos operacionais, parece não ter sido capaz de transmitir à rede de gestores públicos a percepção de que a organização seria também capaz de agregar valor aos projetos através de idéias, *networking*, capacidade técnica específica etc. No entanto, as áreas de Segurança Pública e Meio Ambiente foram apontadas pelos parceiros como exceções, havendo o PNUD aportado contribuições substantivas.

Como parte das limitações da organização em oferecer contribuições substantivas, o ADR identificou a subutilização das redes temáticas

do PNUD internacional que poderiam agregar conhecimento aos projetos, para além dos aspectos operacionais.<sup>99</sup> Uma das áreas onde a utilização das redes parece ser limitada é na Cooperação Sul-Sul. A cooperação do PNUD nesse campo está restrita aos aspectos operacionais, sendo percebida como cooperação prestada a outros países. Nesse sentido, raramente o país tem sido beneficiado de boas práticas desenvolvidas por outros países com nível semelhante de desenvolvimento, assim como não é disponibilizado o conhecimento da equipe do PNUD-Brasil para países onde a Cooperação Sul-Sul está presente.

Finalmente, identificamos também uma ênfase decrescente do PNUD em seu papel de *advocacy*, conforme detalhado no Capítulo 4. Essa redução de ênfase, provável fruto das maiores restrições orçamentárias da organização, pode ser também entendida como consequência da maior apropriação da agenda de desenvolvimento humano por parte do governo, o que, sem dúvida, é um resultado positivo do processo de diálogo estabelecido ao longo do tempo.

Essa análise firmou a convicção do grupo responsável pelo ADR de que o PNUD precisa continuar a se reestruturar, inclusive no que diz respeito ao seu posicionamento atual, assim como no seu modelo de atuação e de financiamento. No que diz respeito ao modelo de financiamento, observa-se no período recente uma redução adicional no ritmo de prospecção de novos projetos, acompanhada pela redução dos valores orçados (2009-10), conforme discutido no Capítulo 3. Para lidar com essa dimensão, é necessário buscar avançar no diálogo sobre o papel do PNUD no Brasil, como detalharemos mais adiante.

Nesse processo de reestruturação, o PNUD deve manter e aprimorar sua contribuição no que diz respeito aos aspectos operacionais, mas também deve voltar-se para uma atuação mais substantiva. Essa atuação deverá focalizar temas seletivos (Segurança Pública, por exemplo), emergentes

---

<sup>99</sup> Essa contribuição ocorreu, porém, em alguns casos, como o Sigov e com projetos na área de Segurança Pública e Meio Ambiente, como discutido no capítulo 4.

(Sul-Sul) e inovadores (desenvolvimento de capacidade em municípios de pequeno porte), que sejam do interesse do governo brasileiro e coerentes com o mandato do PNUD. Isto requer a identificação, em parceria com o governo brasileiro, de temas que orientem a nova estratégia de atuação do PNUD no Brasil, temas esses que continuem mantendo conexão com a agenda nacional e que contribuam de modo efetivo para avanços na agenda de desenvolvimento humano. Estes elementos são detalhados a seguir.

## CONCLUSÕES SOBRE O POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO

**Conclusão 1: A relevância estratégica da intervenção do PNUD foi alta em relação aos temas do desenvolvimento do Brasil mas mudanças no contexto nacional reduziram sua participação como parceiro do desenvolvimento do país**

O PNUD se posicionou como parceiro do governo brasileiro, assumindo o papel de auxiliá-lo na gestão de projetos, sobretudo nas áreas sociais, de modernização do Estado e de meio ambiente. O governo brasileiro enfrentava dificuldades de implementar as prioridades da sua agenda em função da escassez de recursos humanos, da reorganização da administração pública após a promulgação da Constituição de 1988, e da necessidade de promover um rigoroso ajuste fiscal. O PNUD centrou seu posicionamento na promoção do desenvolvimento humano e no apoio operacional para a gestão de projetos. Esse cenário esteve presente no período inicial desta avaliação. Com a eleição de um novo governo em 2003, começam a ocorrer mudanças profundas e rápidas no contexto nacional, nas políticas sociais e na regulamentação das atividades da cooperação técnica internacional, reduzindo a demanda do governo por projetos que tradicionalmente eram apoiados pelo PNUD. A partir de 2006, o PNUD viu-se pressionado em sua capacidade operacional, de produção de *advocacy* e de aporte de conhecimento. As decisões do governo brasileiro a partir de 2003, aumentando suas capacidades, foi entendida como um indicador de apropriação, pelo governo, da própria

agenda do PNUD no Brasil. O Estado brasileiro é hoje mais efetivo, com o equacionamento de suas restrições macroeconômicas e a estruturação de uma burocracia profissionalizada em alguns setores do governo federal, e muito mais presente na área social.

**Conclusão 2: Mudanças nas regras provocadas por fatores externos e internos ao PNUD-Brasil contribuíram para sua instabilidade institucional**

Além das mudanças no contexto nacional e do fortalecimento do Estado brasileiro, fatores externos e internos ao PNUD geraram grande mudança institucional entre 2002 e início de 2010, gerando instabilidade. São exemplos dos fatores externos: a normatização, pelo governo, da cooperação técnica internacional; o fortalecimento das agências de controle e seu maior ativismo nas atividades de cooperação internacional; a contração de empréstimos das agências multilaterais pelo governo federal, muitos dos quais eram geridos pelo PNUD; a assunção, pelo PNUD, da atividade de compras antes exercida pela ABC, sem recuperação de custos. O principal fator interno foi o alinhamento do PNUD às regras corporativas, tornando mais lento seus procedimentos, situação com a qual os gestores públicos não estavam acostumados. Todos esses fatores tiveram impacto na capacidade do PNUD de fornecer apoio operacional aos projetos.

**Conclusão 3: O PNUD fez forte esforço para se adaptar ao novo contexto**

Esse esforço incluiu a redução de despesas operacionais da organização, o reforço da área de apoio operacional aos projetos e a estruturação de novas áreas de atuação, principalmente Segurança Pública e Cooperação Sul-Sul, temas que começavam a entrar na agenda do governo. Apesar desse esforço, o posicionamento anterior do PNUD, centrado na promoção do desenvolvimento humano e na oferta de expertise em gestão de projetos, aliado à redução de seus recursos humanos e financeiros, teve repercussões na capacidade de resposta da agência, diminuindo também sua capacidade de agregar conhecimento.

#### **Conclusão 4: O PNUD permanece parceiro importante para o avanço na implementação das políticas públicas brasileiras**

Apesar de ter reduzido significativamente o seu tamanho e seus recursos financeiros e humanos, o PNUD é hoje uma agência que continua tendo papel importante para o avanço das políticas públicas no Brasil. Em dezembro de 2010, o PNUD era responsável pela administração de mais de 100 projetos, sendo alguns deles extremamente relevantes e altamente alinhados com os valores e objetivos da organização e do governo brasileiro. A credibilidade do PNUD e sua expertise em licitações internacionais são reconhecidas de forma altamente positiva pelos parceiros.

#### **Conclusão 5: O PNUD subutilizou sua rede internacional de conhecimento**

Identificou-se a subutilização das redes temáticas do PNUD internacional que poderiam agregar conhecimento aos projetos, para além dos aspectos operacionais. Existem, no entanto, exceções em três projetos dentro da amostra avaliada. Uma das áreas onde a utilização das redes é muito limitada é na Cooperação Sul-Sul. A cooperação do PNUD nesse campo está restrita aos aspectos operacionais, sendo limitada a uma cooperação prestada a outros países.

#### **Conclusão 6: O PNUD aportou pouco conhecimento substantivo aos projetos**

A percepção dos entrevistados dos projetos da amostra é a de que o PNUD aportou pouco conhecimento substantivo aos projetos, com exceção das áreas de Segurança Pública e Meio Ambiente. Isso se deve, sobretudo, à ênfase dada dentro da organização ao componente de gestão de projetos.

#### **Conclusão 7: O governo brasileiro incorporou às suas políticas e instituições vários temas da agenda de desenvolvimento humano, diminuindo o papel de *advocacy* do PNUD**

Os temas da agenda do PNUD relacionados à promoção dos direitos humanos e à igualdade entre gênero e raça foram incorporados de

modo explícito à agenda do governo federal. O governo brasileiro deu status de ministério para as áreas de direitos humanos, direitos da mulher e promoção da igualdade racial. Foram introduzidas novas políticas voltadas para esses temas, como a política de cotas para estudantes negros em universidades federais e as políticas voltadas para populações residentes em remanescentes de quilombos. A incorporação desses temas à institucionalidade brasileira contribuiu para “esvaziar” a agenda do PNUD, mas é um resultado positivo do processo de diálogo com o governo e com a sociedade estabelecido ao longo do tempo. O PNUD, no entanto, tem desenvolvido produtos inovadores voltados para a *advocacy*, como, por exemplo, a municipalização dos ODM e deve lançar, em 2011, um novo Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano.

#### **Conclusão 8: A avaliação das áreas temáticas apresenta resultados comuns em relação às áreas, mas diferentes em relação aos critérios selecionados, ao número de projetos e ao volume de recursos**

De modo geral, a ação do PNUD, seja através do seu *advocacy*, seja a partir do apoio a projetos, foi relevante em todas as áreas temáticas analisadas. Entre as áreas apoiadas pela organização encontram-se atividades relacionadas às estratégias nacionais voltadas para a redução da pobreza (como o Programa Bolsa Família), para o estabelecimento de uma política nacional de segurança pública (Programa Segurança Cidadã), para o ajuste fiscal dos estados brasileiros, para a institucionalização de políticas estruturantes na área ambiental (como o Programa Nacional de Meio Ambiente) e para o estabelecimento das bases para a ação governamental no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, o PNUD esteve presente em grande parte das demandas dos desafios nacionais, assim como apoiou várias políticas que resultaram das mudanças no contexto nacional.

Em relação aos critérios de avaliação, identificou-se uma relevância muito alta, uma eficácia média, uma eficiência média, uma

sustentabilidade limitada e uma flexibilidade alta. Do ponto de vista dos recursos para as áreas temáticas, a participação do PNUD em projetos de desenvolvimento nacional teve grande crescimento, tanto em número de projetos como em recursos financeiros, até 2004. Sua diminuição a partir de 2005 foi resultado do fim de vários projetos das carteiras de modernização do Estado e da Política Social e de Inclusão, particularmente na área de educação. A área de Meio Ambiente, apesar de uma pequena queda no volume de recursos, é a que passa a ter a maior participação relativa. Os maiores aumentos são na área de Segurança Pública e Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul, sendo que a participação da primeira área ainda é modesta e a segunda aumenta de forma significativa sua participação no orçamento total.

#### **Conclusão 9: O PNUD fez uso de ferramentas e do espaço de programação conjunta com as demais agências do Sistema ONU no Brasil**

As agências têm feito um esforço programático conjunto, com um eixo condutor de análise coerente com o mandato da ONU e com os desafios do desenvolvimento nacional. O esforço programático conjunto das agências é também uma oportunidade para a geração de consenso. O argumento comum nos documentos de que a CTI tem ainda um papel a desempenhar, em um país com altas desigualdades e capacidades heterogêneas, é consistente com os diagnósticos sobre o Brasil realizados por diferentes analistas e instituições. Os documentos também mostram alinhamento tanto entre si como com as diretrizes do governo brasileiro. No entanto, persistem desafios para melhorar a forma de divisão de recursos públicos entre as inúmeras agências do Sistema ONU atuantes no Brasil.

#### **CONCLUSÕES SOBRE QUESTÕES ORGANIZACIONAIS E CORPORATIVAS**

**Conclusão 10: O modelo de financiamento e a forma de atuação do PNUD têm consequências sobre sua capacidade de resposta e inibem o aporte de conhecimento substantivo**

O modelo de financiamento baseado em comissionamento por gestão de projetos exigiu que a organização tivesse que captar um volume elevado de projetos para se financiar, deixando em segundo plano uma atuação mais estratégica, relacionada à promoção do desenvolvimento humano e ao aporte aos gestores dos projetos do conhecimento técnico de sua equipe. Quando a demanda por projetos reduziu-se em função de mudanças no contexto nacional, a organização viu-se pressionada em sua capacidade operacional, de produção de *advocacy* e de aporte de conhecimento. No entanto, novas alternativas no modo de atuação e no modelo de financiamento estão sendo buscadas, mas elas têm, por enquanto, escala limitada e não podem ainda ser interpretadas como uma evidência da mudança substancial do modelo de funcionamento e de financiamento da organização no Brasil.

## **5.2 RECOMENDAÇÕES**

A mudança do modelo de atuação e de financiamento, assim como o reposicionamento estratégico do PNUD demandam mudanças tanto de natureza estrutural quanto de natureza incremental, esta última associada à melhoria dos processos operacionais.

### **5.2.1 RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA ESTRUTURAL**

A Equipe de Avaliação trabalhou com cinco argumentos estruturantes nessas recomendações. O primeiro é que PNUD pode aumentar a qualidade do diálogo com o governo brasileiro, seja ampliando e melhorando o diálogo político, seja avançando na discussão sobre seu papel e seu modelo de financiamento. O segundo é que o PNUD deve fortalecer o processo de identificação de novas temáticas para sua atuação no Brasil, em conjunto com o governo brasileiro. O terceiro é que a organização deve ser mais seletiva em seu apoio operacional, buscando ampliar sua contribuição substantiva nos projetos em que participa. O quarto é relacionado à busca de oportunidades para a retomada de sua função de *advocacy*. O

quinto diz respeito à otimização do mix funcional da organização.

### **Recomendação 1: Melhorar a qualidade e a forma de diálogo com o governo brasileiro**

O PNUD deve rever as bases do seu diálogo com o governo em três dimensões principais.<sup>100</sup> Em primeiro lugar, na montagem de uma pauta de trabalho temática conjunta com os principais parceiros atuais, mas que também envolva novos parceiros e ex-parceiros que foram importantes no passado recente. Isso implica também em maior capacidade de identificar no governo lideranças comprometidas com projetos inovadores de desenvolvimento humano. As mudanças ocorridas no período analisado restringiu o número de parceiros com que o PNUD mantém interlocução política. Um novo diálogo com o governo e com os parceiros deve ser aberto em torno de áreas temáticas que conciliem temas do mandato do PNUD com os da agenda de desenvolvimento do Brasil. Desses grupos temáticos sairiam proposições para uma agenda construída a partir de ações que sejam induzidas e de interesse de todas as partes envolvidas, reduzindo o papel do diálogo baseado em ações reativas. Se esse diálogo já ocorre quando da elaboração de documentos programáticos do PNUD como os CPDs, que são objeto de amplo processo de consulta com os parceiros brasileiros, ele deve ir além da definição programática de temas e prioridades. Grupos de trabalho temáticos, em áreas seletivas, permitiriam requalificar a relação do PNUD com o governo. O conteúdo dessa pauta será detalhado na recomendação seguinte.

Em segundo lugar, mas como desdobramento dos do ponto anterior, o PNUD tem que se estruturar tecnicamente para mostrar ao governo brasileiro as possibilidades de sua contribuição para além da de gestor de projetos.

Por fim, também facilitaria tanto o diálogo como a reconstrução da imagem positiva da organização o investimento na recuperação da memória

institucional do PNUD, com a ampla divulgação de um relatório síntese de suas atividades e de suas contribuições ao desenvolvimento brasileiro.

### **Recomendação 2: Identificar, de modo coordenado com o governo brasileiro, uma nova agenda de temas**

Como consequência da recomendação acima, de construção de grupos de trabalho temáticos, o PNUD precisa identificar de modo coordenado com o governo brasileiro uma nova agenda de temas que permitam à organização continuar a contribuir para a estratégia brasileira de desenvolvimento. Como discutido no Capítulo 2, embora essa agenda tenha evoluído de modo substantivo e de forma acelerada, ainda existem elementos importantes a serem focados tendo em vista avanços adicionais no âmbito do desenvolvimento humano. Por exemplo, no campo da inclusão social, os níveis de desigualdade social, apesar de decrescentes, são muito elevados e o país ainda não eliminou a pobreza extrema. Na área de universalização das políticas públicas, persistem desafios importantes no caso das políticas de saneamento e de educação – com a busca da universalização do ensino infantil e médio e o aumento geral da qualidade. A política de descentralização, por sua vez, ainda enfrenta significativos obstáculos relacionados ao baixo nível de qualificação dos quadros técnicos municipais responsáveis pela execução de diferentes políticas sociais. Ao mesmo tempo, está em seus primórdios a estruturação das políticas nacionais de direitos humanos e segurança pública. Quanto ao tema do ajuste fiscal, apesar dos avanços observados, a agenda continua em aberto em função do inacabado e complexo debate em torno da reforma tributária. A área de meio ambiente, além dos desafios gerais colocados pela agenda do aquecimento global, continua a enfrentar desafios importantes relacionados a temas onde essa política não avançou, como no caso da poluição hídrica. Finalmente, a Cooperação Sul-Sul precisa se institucionalizar mais fortemente

<sup>100</sup> Um novo tipo de diálogo começa a ser formatado. Em 2010, por exemplo, o PNUD firmou um acordo de parceria estratégica com o Brasil, assinado pela administradora Helen Clark.

e estabelecer critérios para uma cooperação de dupla via.<sup>101</sup> Essa recomendação visa reposicionar o PNUD na agenda de desenvolvimento do país, buscando, junto com o governo, antecipar questões da agenda governamental onde o PNUD possa aportar conhecimento.

### **Recomendação 3: Prospectar, junto com o governo brasileiro, novas formas de financiamento do programa de cooperação do PNUD no Brasil**

A expectativa do governo brasileiro de uma ação mais substantiva do PNUD, manifestada no último CPD e nas entrevistas realizadas, é dificultada em função do modelo de remuneração por projeto, que tende a sobrecarregar a equipe técnica e a demandar a geração de uma carteira de projetos relativamente volumosa. Para ampliar o aporte de conhecimento e as atividades substantivas da instituição, o PNUD deve buscar, junto com o governo brasileiro, novas modalidades de financiamento capazes de liberá-lo do atual modelo fortemente concentrado na remuneração de projetos. Novas formas de financiamento estão sendo gestadas, tais como doações de recursos orçamentários da União e devem ser ampliadas.

### **Recomendação 4: Mudar gradativamente o perfil da equipe técnica do PNUD**

A requalificação do diálogo com o governo, a partir de grupos temáticos, e a identificação de novas demandas da agenda de desenvolvimento implicam na necessidade de aumentar a capacidade técnica da equipe e de investir no fortalecimento do planejamento estratégico. Com a identificação de novos temas, o PNUD deve fortalecer sua equipe, com consultores capazes

de iniciar a construção de um portfólio temático que resulte do diálogo com o governo. A partir do avanço nas áreas temáticas, os consultores devem ser substituídos por membros permanentes da equipe. É também recomendável a designação de um assessor que se volte para questões estratégicas, capaz de apoiar *management team* (a gerência), hoje excessivamente pressionado pelas demandas do cotidiano. Uma melhor utilização do cadastro de consultores já existente no PNUD pode ser útil nessa tarefa.

### **Recomendação 5: Estabelecer diálogo com os organismos de controle**

O PNUD deve iniciar um diálogo, principalmente com o TCU.<sup>102</sup> Isso poderia ser feito, por exemplo, através de uma proposta da ABC ao TCU, à CGU e ao governo (Ministério do Planejamento) de um trabalho conjunto para identificar os principais obstáculos legais e administrativos à ação do PNUD e a busca de soluções para o seu equacionamento. Destaca-se, em especial, a identificação de alternativas jurídicas capazes de equacionar o que determina, por um lado, a legislação brasileira e, por outro, as convenções e da ONU assinados pelo Brasil. Cabe também discutir com o TCU e a CGU, com o apoio da ABC, a possibilidade de revisão dos seus Acórdãos (ver Capítulo 3) a partir da experiência acumulada após a sua promulgação. Apesar de a normatização existente ter reduzido incertezas jurídicas, ainda existem áreas cinzentas e interpretações às vezes conflitantes. De particular importância é equacionar o posicionamento dos organismos de controle em relação ao repasse de recursos para as ONGs. Uma das possibilidades a examinar é o intercâmbio de experiências com outros organismos de controle com os quais o

<sup>101</sup> Listamos aqui apenas alguns aspectos relacionados às áreas cobertas por esse relatório. O PNUD já está realizando esforços iniciais no âmbito de novas frentes temáticas mencionadas no Capítulo 4. Outros temas não detalhados aqui emergiram no universo das entrevistas realizadas. Por exemplo, houve destaque para os temas relacionados às dificuldades nacionais no âmbito da organização de sistemas de informação, o problema do reordenamento jurídico da administração pública, a questão da melhoria dos processos de monitoramento e avaliação das políticas sociais e a necessidade de um programa para prevenção de desastres e mitigação de riscos, área que o Sistema ONU tem significativa experiência, assim como o apoio ao governo brasileiro para a Conferência Rio+20, para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016. A maioria dessas temas continua tão relevantes como no passado, e poderia ser objeto de um apoio mais sistemático do PNUD caso seja do interesse do governo brasileiro.

<sup>102</sup> Segundo dois informantes do PNUD, o diálogo com a CGU tem sido frutífero, inclusive com o PNUD desenvolvendo cursos para auditores do órgão.

PNUD vem desenvolvendo projetos potencialmente relevantes para o Brasil, como, por exemplo, na Colômbia e no Chile. Essa recomendação visa antecipar novos problemas jurídicos e administrativos e melhorar a gestão de projetos.

**Recomendação 6: Ser mais seletivo no apoio operacional, voltando-o para áreas com menor capacidade institucional e retomar a função de contribuição técnica em projetos selecionados**

O PNUD deve realizar um esforço para retomar sua contribuição em questões substantivas, mas em áreas e temas específicos, assim como em políticas executadas por órgãos do governo com baixa institucionalidade e pouca profissionalização burocrática. Isso pode ser feito através do aumento da quantidade e da especialização do staff do PNUD. Os principais parceiros da área temática de modernização do Estado, por exemplo, não devem ser considerados como demandantes prioritários do PNUD no futuro próximo, já tendo ganha maior capacidade gerencial e institucional. Isso não significa que os aprendizados da organização na área de modernização do Estado, por exemplo, não possam ser aproveitados por outros segmentos do governo brasileiro (nas áreas de meio ambiente e política social, por exemplo) e de estados e municípios, onde a grau de institucionalização e organização das políticas públicas é mais baixo. No entanto, em projetos destinados a órgãos públicos federais com menor grau de institucionalidade e com equipes técnicas ainda sem inserção na burocracia profissionalizada, o apoio do PNUD continua importante, razão pela qual a recomendação é voltar mais para esses ministérios no futuro próximo.

**Recomendação 7: Fortalecer a função de *advocacy*, diálogo e produção de conhecimentos**

Aspecto marcante da atuação do PNUD no Brasil, o *advocacy* pode ser fortalecido com a designação de um técnico dedicado à essa função para a disseminação dos valores da ONU e dos valores de desenvolvimento humano. A perspectiva de elaborar o IDH-M de curto prazo também poderá abrir novas modalidades de uso desse índice. A periodicidade da elaboração dos RNDHs deveria ser revista, melhor articulando sua temática com

os interesses do governo e envolvendo o principal *think tank* federal, o IPEA, tal como ocorreu com o RNDH de 1998. Por fim, o *advocacy* também pode ser dirigido para disseminar, na sociedade brasileira, a importância do apoio do Brasil a países menos desenvolvidos, no exercício do princípio da solidariedade entre os povos.

**Recomendação 8: Otimizar o mix funcional da organização (*advocacy*, assistência técnica, geração de conhecimento, diálogo político e apoio operacional) através do aproveitamento do conhecimento existente no âmbito da organização**

Existem diversas iniciativas que poderiam ser consideradas nesse campo. Mencionamos duas delas. Em primeiro, de particular importância para o PNUD-Brasil, para outras agências do PNUD nos países com os quais o Brasil mantém relações de cooperação horizontal e para a própria ABC seria o aproveitamento do conhecimento técnico do PNUD nas diferentes áreas temáticas que envolvem a Cooperação Sul-Sul. O PNUD-Brasil poderia, através de sua rede de parceiros, agregar conhecimento aos projetos Sul-Sul para além da gestão operacional dos projetos.

Em segundo, o PNUD deveria estimular as parcerias interagenciais, considerando as áreas específicas de atuação de organização do Sistema ONU. Por exemplo, nas áreas de segurança pública e direitos humanos essas parcerias poderiam ser muito significativas, uma vez que existem outras agências no Sistema ONU que trabalham com áreas afins, como a ONU Mulheres e o UNODC.

**5.2.2 RECOMENDAÇÕES DE NATUREZA INCREMENTAL**

No que diz respeito a recomendações incrementais, consideramos três dimensões diferentes:

**Recomendação 9: Ajustar as regras operacionais**

Como fruto do diálogo com as agências governamentais discutido acima, a organização precisa ajustar suas regras operacionais de modo a otimizar os processos administrativos e reduzir o grau de incerteza relacionado à utilização

de determinados procedimentos de contratação. Espera-se de tal revisão uma maior segurança dos parceiros no uso dos instrumentos de gestão colocados à disposição pelo PNUD e a redução do tempo de resposta da organização.

No âmbito desse processo observadas as regras corporativas, o PNUD deve promover o desenvolvimento de manuais mais detalhados (manual de procedimentos e gestão de projetos), elaborados de forma coordenada com todas as instâncias envolvidas, de modo a gerar um consenso mínimo a respeito do que são as boas práticas de gestão de projetos dessa natureza.

#### **Recomendação 10: Adquirir maior conhecimento e dar mais visibilidade à rede associada ao sistema PNUD**

Para ampliar o grau de utilização da rede de organizações ligadas ao PNUD internacional, tanto o PNUD-Brasil quanto o governo brasileiro, precisam identificar, de modo mais preciso, o potencial de conhecimento que poderia ser agregado por tais agentes. Há que se intensificar o diálogo internacional no Brasil sobre diferentes agendas através, por exemplo, da promoção de visitas de especialistas e da organização de eventos relacionados a temas específicos.

No campo da cooperação Sul-Sul, o PNUD poderia dar um apoio mais substantivo à cooperação horizontal promovida pelo Brasil. Para isso são necessárias mudanças a serem promovidas pela organização em Nova York que introduzam novos procedimentos e reorientem a rede de *country offices* facilitando o intercâmbio de conhecimentos e experiências próprios da cooperação Sul-Sul.

#### **Recomendação 11: Melhorar os processos**

O PNUD pode contribuir também para capacitar melhor a rede de gestores de projetos de cooperação. Em primeiro lugar, o PNUD deve contribuir para formalizar a constituição de uma rede de

gestores de projetos de cooperação, que possam inclusive ser aproveitados em diferentes projetos ao longo do tempo, acumulando experiência e capacidade técnica. Em segundo, o PNUD deveria insistir na capacitação de gestores de projetos de cooperação, inclusive através da oferta de cursos especializados e detalhados. Embora a organização tenha realizado cursos dessa natureza em cooperação com a CGU, através da Internet, esse tema continua sendo provavelmente um gargalo para a boa gestão dos projetos. Em terceiro lugar, o PNUD, em parceria com a ABC e a CGU, poderia contribuir para a disseminação de boas práticas de gestão de projetos de CTI, com premiações de organizações e gestores.

Uma importante forma de requalificar a ação operacional e substantiva do PNUD está na revisão dos usos atribuídos aos atuais instrumentos de planejamento, em particular os Prodocs. A rigor, é altamente desejável que tanto o PNUD quanto a agência executora detalhem com mais clareza que metas e resultados devem ser perseguidos pelo projeto proposto. Isso não significa que o PNUD deva investir na realização de *outcome evaluations* (avaliações com foco no resultado de desenvolvimento) para todos os projetos nos quais seu papel é operacional, mas deve contribuir para que a produção de avaliações seja parte rotineira da atividade dos projetos, inclusive com financiamento previsto no seu escopo ou buscando ativamente contar com a contribuição de outras agências participantes do projeto que realizam processos de avaliação regularmente (Banco Mundial, por exemplo). Melhor elaboração e acompanhamento dos Prodocs poderia contribuir também para diminuir a grande longevidade dos projetos.

Por fim, o PNUD deve melhor organizar o armazenamento de dados e constantemente atualizar as informações do seu sítio, porta de entrada daqueles que buscam conhecer as atividades do PNUD no Brasil e suas contribuições ao desenvolvimento do país.



# TERMOS DE REFERENCIA

## 1. INTRODUÇÃO

O Escritório de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realiza avaliações de programa País, denominadas Avaliação dos Resultados de Desenvolvimento (ADR). Essas avaliações têm como propósito demonstrar a contribuição do PNUD para os resultados de desenvolvimento a nível nacional. As avaliações são realizadas ao abrigo das disposições gerais contidas na Política de Avaliação do PNUD. Os objetivos gerais de um ADR são:

- Fornecer um apoio significativo à função de prestação de contas do administrador do PNUD para informar a Junta Executiva;
- Apoiar uma maior responsabilização e transparência do PNUD perante as partes interessadas e parceiros nacionais no país onde o programa é executado;
- Servir como meio de garantir a qualidade das intervenções do PNUD a nível nacional
- Contribuir para a aprendizagem a nível global, regional, nacional, institucional e corporativo.

O Escritório de Avaliação do PNUD conduzirá no Brasil um ADR, no segundo semestre de 2010. Essa avaliação contribuirá para o novo planeamento estratégico do programa do país a ser preparado pelo Escritório do PNUD no Brasil juntamente com os parceiros governamentais.

O ADR será realizado em colaboração com o governo do Brasil, em particular com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Ministério de Planeamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Gabinete da Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria-Geral da Presidência da República. Essas instituições atuarão como membros do grupo de referência institucional do ADR, cujo objetivo é garantir a qualidade factual da avaliação e a plena participação do governo brasileiro nesse processo avaliação (ver ponto 6 para mais detalhes sobre o grupo de referência).

## 2. CONTEXTO

### ANÁLISE DA SITUAÇÃO NO BRASIL

O Brasil é uma nação com uma população de 190 milhões de habitantes, geograficamente ocupa metade da América do Sul, possui a quinta maior área territorial do planeta e o quinto maior contingente populacional do mundo. Considerado mundialmente como uma das economias emergentes, é inclusive membro do Grupo dos 20 (G20)<sup>103</sup>. O Brasil possui a nona maior economia do planeta em paridade do poder de compra (2008), oitava maior em PIB nominal (2009) e é a maior economia latino-americana<sup>104</sup>. Trata-se de um país de renda per capita média com alto índice de desenvolvimento humano, ocupando, em 2009, a posição 75 (1-177)<sup>105</sup> no ranking global e com um IDH de 0,813.

Apesar dos impactos da recente crise financeira mundial, o Brasil vem apresentando nos últimos anos um contexto de desenvolvimento

<sup>103</sup> O G-20 é um fórum de cooperação e de consulta sobre assuntos do sistema financeiro internacional formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo.

<sup>104</sup> Segundo fontes do World Economic Outlook Database

<sup>105</sup> Fonte: Human Development Report 2009 Brazil: [http://hdrstats.undp.org/en/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_BRA.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BRA.html). Human Development Report, 2009 (Tables): <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>

econômico e social privilegiado quando comparado com outros países em situação similar.

Do ponto de vista político o Brasil também tem mostrado avanços, o executivo brasileiro tem sido capaz de avançar na sua agenda reformista orientada para um desenvolvimento humano sustentável. Destacam-se dentre outras medidas a ampliação do alcance de programas de transferência condicional de renda e investimentos na área de infra-estruturas com destaque para os setores energético, de saneamento básico, habitação e de transporte.

Em termos de desenvolvimento humano, o governo brasileiro tem contribuído para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, assegurando níveis mínimos de rendimento, educação, alimentação, saúde, segurança, moradia, entre outros bens e serviços públicos. A implantação de programas de transferência de renda, dentre os quais se destaca o Programa Bolsa Família é considerada como um dos principais motivos pela diminuição da pobreza e melhor distribuição da riqueza observada ao longo dos últimos anos.

Contudo, o Brasil ainda se configura como um país com grandes disparidades regionais e sociais, apresentando altos níveis de desigualdade e de concentração da renda. O coeficiente de Gini permanece em 0,56, o que faz do Brasil uma das cinco sociedades mais desiguais do mundo. A proporção da população com renda inferior a US\$1 PPP por dia, já caiu de 11,6% em 1992 para 7,5% em 2009%, no entanto o número de habitantes vivendo abaixo da linha de pobreza contínua significativo, o número de brasileiros que vivem em condições de extrema pobreza (definida como a população que tem renda familiar inferior a um quarto do salário mínimo per capita) foi estimado em 2003 em mais de 20 milhões. O número total de pessoas pobres no país (definido como a população que tem uma renda familiar inferior a meio salário

mínimo) foi estimado em 54 milhões em 2003. Além disso, o fosso entre os muito pobres e os ricos no Brasil não se alterou. A proporção de pessoas pobres é maior entre a população rural, os negros e os habitantes da região Nordeste. Os índices de homicídios, as taxas de criminalidade e de prevalência de doenças infecto-contagiosas mantêm-se altas<sup>106</sup>.

Relativamente às metas estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) deve-se destacar que o Brasil já atingiu em média as metas 1, 2, 3 e 6 e está dentro do esperado relativamente às metas 4, 5, 7 e 8<sup>107</sup>.

### **A RESPOSTA DO PNUD ATRAVÉS DOS PROGRAMAS DE PAÍS (ENTRE 2002 E 2010)**

Durante o período em avaliação foram preparados dois documentos programáticos em colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC):

1. O Marco de Cooperação com o País (CCF), cobrindo o período de 2002 – 2006 e
2. O Documento de Programa de País (CPD), presentemente em execução compreendendo o período de 2007 – 2011.

Na redação do programa vigente foi levado em conta o documento “Uma leitura das Nações Unidas sobre os Diagnóstico de País (CCA)” e o “Marco Conjunto para Cooperação das Nações Unidas (UNDAF)”. O CPD focaliza-se nas áreas em que o PNUD tem uma clara vantagem comparativa no âmbito das suas atribuições e mandato.

Importa salientar, que o programa do PNUD no Brasil é um dos maiores dentre os escritórios do PNUD em termos de execução, com custos quase exclusivamente suportados por recursos do tesouro nacional (ver quadro 1 e gráficos 1 e 2 do orçamento e executado).

<sup>106</sup> Ver CCA, avaliação conjunta do País UNCT no Brasil, Agosto, 2005

<sup>107</sup> Fonte: MDG Monitor: [http://www.mdgmonitor.org/factsheets\\_00.cfm?c=BRA&cd=76](http://www.mdgmonitor.org/factsheets_00.cfm?c=BRA&cd=76). Current MDG "status" in accordance with national reporting. (Last updated 17 January 2008)

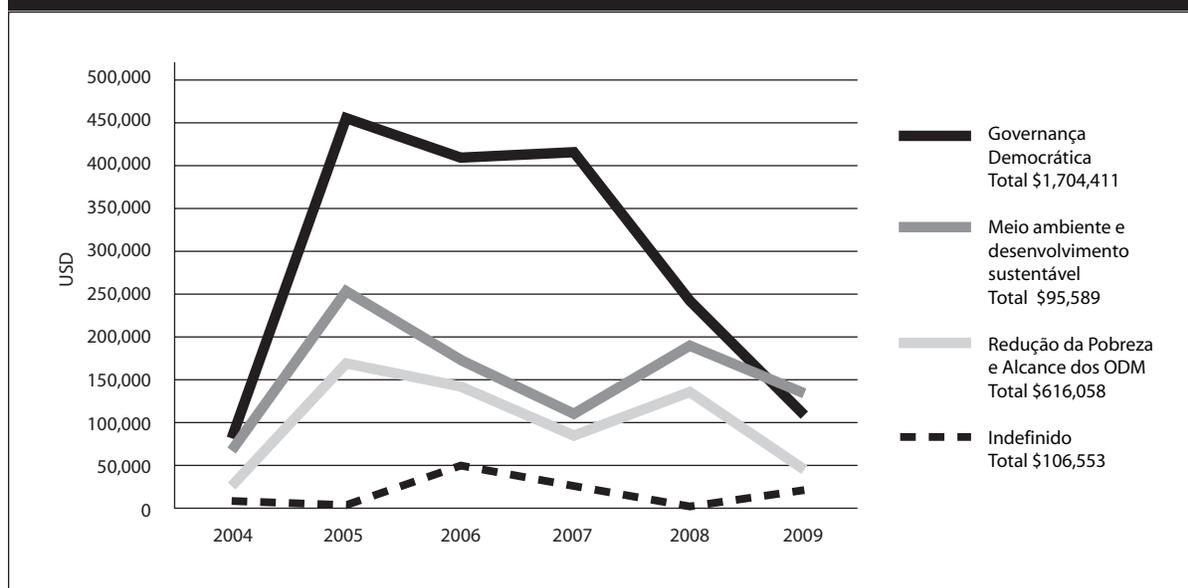
**Tabela 10. Detalhamento financeiro do Programa (Brasil) 2004-2009 – Tendências  
(Fundos orçamentários e extra-orçamentários para ações de desenvolvimento)**

Áreas Focais:	2004		2005		2006	
	Orçamento	Despesas	Orçamento	Despesas	Orçamento	Despesas
Governança Democrática	82.368	81.462	452.520	76.303	409.807	100.690
Meio ambiente e desenvolvimento sustentável	65.313	38.878	252.626	43.510	168.559	48.750
Redução da Pobreza e Alcance dos ODM	27.815	19.746	168.802	29.948	143.158	74.990
Indefinido	5.063	30	2.789	2.617	49.488	10.655
<b>Total</b>	<b>180.559</b>	<b>140.116</b>	<b>876.737</b>	<b>149.378</b>	<b>771.012</b>	<b>235.085</b>

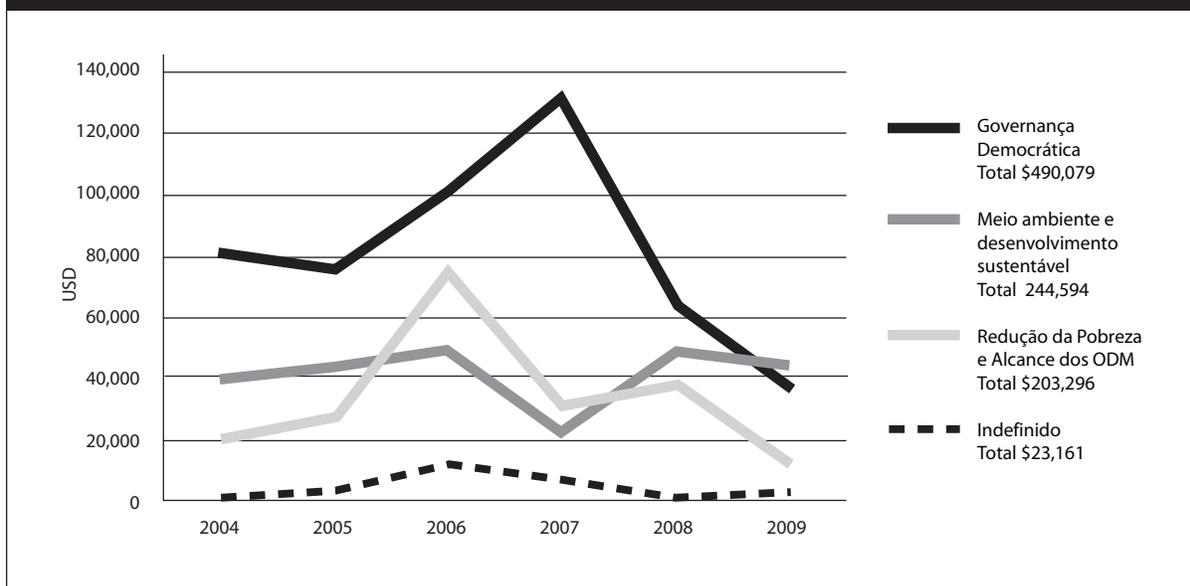
Áreas Focais:	2007		2008		2009	
	Orçamento	Despesas	Orçamento	Despesas	Orçamento	Despesas
Governança Democrática	82.368	81.462	452.520	76.303	409.807	100.690
Meio ambiente e desenvolvimento sustentável	65.313	38.878	252.626	43.510	168.559	48.750
Redução da Pobreza e Alcance dos ODM	27.815	19.746	168.802	29.948	143.158	74.990
Indefinido	5.063	30	2.789	2.617	49.488	10.655
<b>Total</b>	<b>180.559</b>	<b>140.116</b>	<b>876.737</b>	<b>149.378</b>	<b>771.012</b>	<b>235.085</b>

Fonte: home.undp.org (visão estratégica), Atlas (Executive Snapshots)

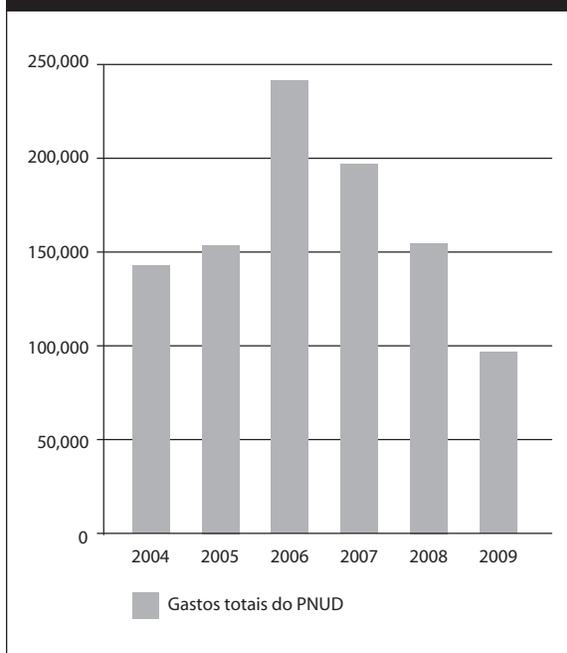
**Gráfico 11. Orçamentos do PNUD Brasil por área de prática**



**Gráfico 12. Despesas do PNUD Brasil por área de prática**



**Gráfico 13. Gastos totais do PNUD Brasil em milhares de dólares**



Contudo, nos últimos anos os programas apoiados tiveram uma redução, em termos orçamentais e em número de intervenções. (redução de US\$ 195.7 milhões em 2002 para US\$ 141 milhões em 2005 e US\$ 100 milhões em 2009), fortalecendo uma maior concentração temática

e nas áreas de vantagem comparativa do PNUD (ver gráfico 3).

### 3. OBJETIVOS, ÂMBITO E QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

#### OS OBJETIVOS DO ADR BRASIL SÃO OS SEGUINTE:

- Proporcionar uma avaliação independente dos progressos realizados para atingir os resultados esperados nos documentos de programação do PNUD. O ADR também destacará resultados inesperados (positivos ou negativos), bem como eventuais oportunidades perdidas, se relevante.
- Apresentar uma análise do posicionamento estratégico do PNUD e do valor acrescentado da sua resposta, relativamente às necessidades nacionais e a eventuais mudanças no contexto do desenvolvimento nacional.
- Mostrar os resultados atingidos, tirar lições aprendidas, evidenciar o que funcionou bem e/ou nem tanto, e proporcionar um conjunto de recomendações ao PNUD e ao Governo de forma a permitir fazer ajustes para a estratégia do Programa País seguinte.

## O ÂMBITO E FOCO DO ADR BRASIL

O ADR vai analisar a experiência do PNUD no Brasil e a sua contribuição para a resolução dos desafios políticos, econômicos, institucionais e sociais. A avaliação abrangerá o programa País atual e anterior (2002-2006 e 2007-2011 – ver Tabela 1). Embora seja provável que a maior ênfase seja colocada nas intervenções mais recentes (devido à maior disponibilidade de dados, etc.). Contudo esforços devem ser feitos para examinar o desenvolvimento e implementação de programas do PNUD, desde o início do período.

A avaliação incidirá sobre o período 2002-2010. O diagrama acima ilustra como o calendário da avaliação dos resultados do desenvolvimento está relacionado com cada plano nacional e os dois documentos do programa do PNUD. O diagrama no anexo 1 expõe as ligações das metas apresentadas em cada um destes documentos. A avaliação procederá a uma revisão global e integrada das atividades da carteira do programa do PNUD, durante o período em análise, examinando especificamente a contribuição do PNUD para resultados de desenvolvimento a nível nacional. Não se trata de um somatório de avaliações de projetos mas sim de uma análise macro da relação entre os insumos (entre eles a carteira de projetos) os produtos e principalmente os resultados (*outcomes*). Os projetos e programas orientados para um determinado *outcome* devem ser analisados de forma integrada.

## QUESTÕES DE AVALIAÇÃO POR CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO E/OU DIMENSÃO (VER MATRIZ DE AVALIAÇÃO NO MANUAL DOS ADR)

A avaliação tem dois componentes principais, análise dos resultados por área temática e o posicionamento estratégico do PNUD no país.

A avaliação vai incluir uma revisão global da carteira dos programas (atual e anterior) do PNUD, incluindo uma avaliação dos resultados alcançados:

- Intervenções chave;
- Progressos na execução do programa atual;
- Fatores que influenciam os resultados (posicionamento estratégico do PNUD, capacidades/competências, alianças e apoio à formulação de políticas);
- Contribuição do PNUD nas áreas temáticas relacionando-as com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o *UNDAF*.

A avaliação deverá ainda identificar os desafios esperados e possíveis estratégias para intervenções futuras com base em lições e recomendações identificadas durante o exercício avaliatório.

### Resultados por área temática

Na análise dos resultados por área será utilizado um conjunto de critérios de avaliação essenciais relacionados com a concepção, gestão e implementação das intervenções no Brasil:

Tabela 11. Calendário dos principais documentos estratégicos e do ADR Brasil														
Documents	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Plano Pluri Anual	←			→										
Plano Pluri Anual					←			→						
Plano Pluri Anual									←			→		
PNUD Marco de Cooperação com o País (CCF)			←				→							
PNUD Documento de Programa de País (CPD)								←				→		
ADR Brasil			←										→	

### **Relevância a nível temático:**

- Em que medida a formulação das intervenções nas diferentes áreas tem sido relevante para as estratégias nacionais, os desafios do desenvolvimento e para o próprio mandato do PNUD?

### **Eficácia:**

- Em que medida os resultados/*outcomes* planejados, respectivamente, nos dois Programas País do PNUD foram atingidos ou estão prestes a sê-lo? Quais são os pontos fortes e fracos dos dois programas? Houve resultados positivos e/ou negativos e até mesmo inesperados?
- Há necessidade de se proceder a ajustes programáticos no ciclo atual? Ou rever os princípios fundamentais para o modelo de cooperação entre o PNUD e o Governo Brasileiro para o novo ciclo?

### **Eficiência:**

- Em que medida os recursos (humanos, financeiros, procedimentos, mecanismos e sistemas de informação) do PNUD foram bem utilizados tendo em conta os objetivos previamente delineados?
- Os recursos são condizentes com os objetivos esperados? O que poderia ser feito para assegurar uma utilização mais eficiente dos recursos, a nível nacional e corporativo? Em que medida o modelo atual de financiamento do PNUD é o mais adequado para o contexto brasileiro?
- Existem constrangimentos administrativos? De que forma esses constrangimentos administrativos afetam a eficácia do programa e, mais especificamente, qual tem sido a contribuição do PNUD na superação de tais entraves?

### **Sustentabilidade:**

- Em que medida os resultados alcançados são sustentáveis depois do término do apoio do

PNUD? São os benefícios das intervenções do PNUD sustentáveis? De que forma os beneficiários (diretos e/ou finais) foram efetivamente beneficiados pelo apoio do PNUD?

- Em que medida, o PNUD desenvolveu uma estratégia de capacitação e transferência de conhecimentos efetiva? Em que medida o PNUD preparou uma estratégia de saída?

Note-se que esforços adicionais serão feitos para examinar a contribuição do PNUD para o desenvolvimento de capacidades, gestão do conhecimento e da igualdade de gênero e raça.

### **Análise ao nível estratégico**

A avaliação incidirá sobre o posicionamento estratégico do PNUD, tanto do ponto de vista da organização<sup>108</sup> como do das prioridades do desenvolvimento do País. Assim, sendo, tal análise incluirá um estudo sistemático do nicho de actuação do PNUD, no âmbito da política de desenvolvimento do Brasil; e um estudo da pertinência das estratégias utilizadas pelo PNUD, relativamente ao reforço da sua posição no campo do desenvolvimento e do seu mandato em desenvolvimento humano;

Também examinará um conjunto de critérios de avaliação relacionados com o posicionamento estratégico do PNUD:

### **Relevância Programática, importância estratégica e capacidade de resposta do PNUD:**

- Até que ponto a resposta programática (no seu todo) do PNUD tem sido relevante vis-à-vis as necessidades e prioridades nacionais? Até que ponto o posicionamento estratégico do PNUD tem tido em conta o grau de desenvolvimento e os desafios que a Nação enfrenta?
- O PNUD tem tido capacidade para responder a um contexto de mudança nacional, e demandas urgentes dos seus parceiros. Por outro lado, terá a capacidade de concentrar-se em questões de fundo, sem perder o seu fio condutor? De que forma a sua capacidade de

<sup>108</sup> Plano estratégico do PNUD (*UNDP's Strategic Plan*), ver [www.undp.org/execbrd/pdf/dp07-43Rev1.pdf](http://www.undp.org/execbrd/pdf/dp07-43Rev1.pdf)

resposta, às prioridades nacionais, tem sido igualmente coerente com o seu mandato?

#### Valor agregado:

- Em que medida a contribuição do PNUD traz valor agregado para o desenvolvimento do Brasil. Em que medida o PNUD tem intervindo em áreas onde possui vantagens comparativas relativamente a outros parceiros de desenvolvimento.

#### Uso de redes e de experiências em outros países:

- Até que ponto o PNUD usou a sua rede global de conhecimento, recorrendo a experiências e conhecimentos específicos para encontrar soluções para os problemas e abordagens no Brasil? Em que medida ajudou o governo Brasileiro a aproveitar as oportunidades para a cooperação Sul-Sul? A estratégia de parcerias foi efetiva e apropriada?

#### Valores das Nações Unidas:

- Em que medida, o PNUD promoveu os valores das Nações Unidas a partir da perspectiva do desenvolvimento humano com foco na: contribuição para a igualdade de género, raças e etnias; questões de equidade, em geral, incluindo a capacidade de se concentrar sobre os pobres e os grupos mais vulneráveis.

Dentro do contexto de parcerias, a avaliação também tratará da contribuição do PNUD para a coordenação do sistema das Nações Unidas, destacando o tema específico do desenvolvimento de programas conjuntos com as demais agências, fundos e programas da ONU no Brasil e região.

## 4. MÉTODOS E ABORDAGENS PARA A AVALIAÇÃO

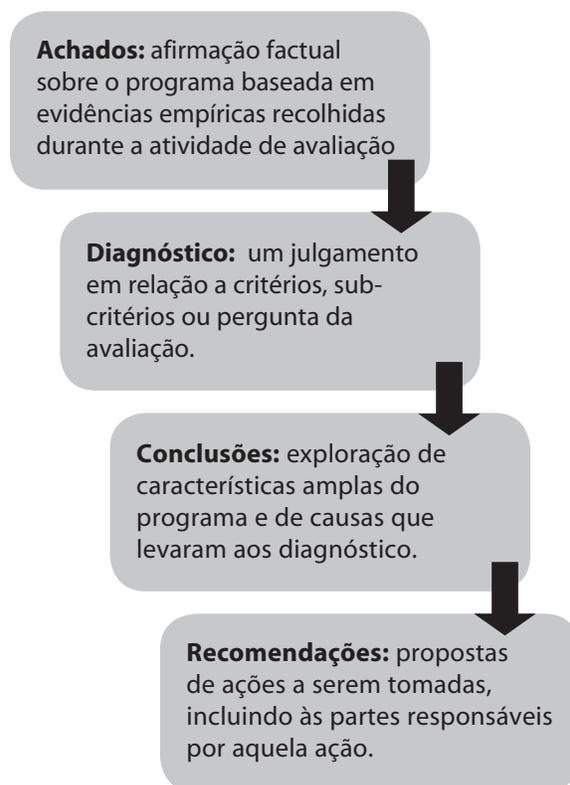
A equipe de avaliação é convidada a consultar e alimentar o share point do ADR Brasil. Trata-se de um repositório de documentos e dados que foi inicialmente criado pelo Escritório de avaliação do PNUD, mas que deve não só ser consultado pela equipe selecionada como também completado com nova informação. É um instrumento de trabalho para a equipe de avaliação.

A metodologia da avaliação deve ser coerente com a nova metodologia apresentada no Manual ADR.

A avaliação documentará e analisará os efeitos obtidos em relação aos resultados esperados e as ligações entre as atividades, produtos e resultados.

Os critérios de avaliação constituem a base do processo de avaliação. Os avaliadores utilizam-nos como base da sua análise tendo em vista a produção de evidências (*findings*). Por sua vez, os resultados da análise são utilizados para identificar as conclusões e formular as recomendações.

O processo é ilustrado na figura abaixo.



### SELEÇÃO DA AMOSTRA

A seleção da amostra de projectos, programas e atividades de *soft aid* (não projectos), por exemplo, *dialogo politico, advocacy, aconselhamento, capacidade de convocatória e coordenação*, será realizada durante a missão de desenho (*scoping*) da avaliação (ver anexo 2, documento de referência – proposta base para a composição da amostra).

*Nota:*

*O intuito desta primeira amostra mais ampla (elaborada pelo escritório do PNUD no Brasil em resposta aos critérios de seleção determinados pelo Escritório de avaliação do PNUD – abaixo indicados) é fornecer aos avaliadores uma base de trabalho.*

*Caberá à equipe, posteriormente (durante a fase de desenho), refinar e reduzir a dita amostra para um número máximo de 45 projetos mais um conjunto de atividades de “soft aid”. Entre os projetos selecionados, o escritório de avaliação elegeu um conjunto de projetos que deverão fazer parte de amostra final (ver coluna de observações na lista – anexo 2).*

*Compete à equipe desenvolver uma estratégia própria de avaliação que atenda aos requisitos e standards de qualidade necessários para produzir uma análise global dos resultados das intervenções do PNUD no Brasil, conforme a metodologia utilizada em avaliações do tipo ADR.*

Critérios para a seleção dos projetos, programas e atividades de soft aid para a amostra:

- temporalidade – cobrindo 2 ciclos programáticos: 2002-2006 e 2007-2012
- cobertura geográfica, abrangência:
  - nacional,
  - estadual,
  - municipal
  - cooperação sul sul
  - programas regionais
- tipo de parcerias com:
  - o governo,
  - a sociedade civil,
  - setor privado
  - Atividades relativas à contribuição do PNUD para a coordenação do sistema da ONU, incluindo projetos conjuntos com outras agências.
- cobertura temática:
  - Inclusão social e redução de desigualdades sociais, & segurança pública,
  - Governança, democracia e direitos humanos, e igualdade de gênero, raça e etnia.
  - Crescimento econômico e emprego
  - Meio ambiente e energia,
  - Pobreza e ODM e redução das desigualdades regionais
  - Descentralização.
  - Compras
  - Execução orçamentária das intervenções (pequenos e grandes projetos)
  - Modelo de execução – NEX (execução nacional direta) e DEX (execução pelo PNUD), outros.
  - *Outliers* (Projetos piloto, inovadores, que funcionaram bem mas também os que não funcionaram bem e se destacam por isso).

## A COLETA DE DADOS

No cerne do processo de coleta de dados estará a **matriz de avaliação** (ver manual do ADR) que liga cada um dos critérios de avaliação e questões relacionadas às fontes de dados e métodos de coleta de informação. Ao fazê-lo garante uma abordagem lógica, utilizando os critérios de avaliação.

Em termos de coleta de dados, a avaliação usará uma abordagem multi-metodológica que pode incluir:

- A revisão de documentos (Documentos do PNUD no Brasil – CCF, CPD, CCA, UNDAFs; Documentos relativos aos programas e projetos que serão objeto de avaliação, relatórios de avaliação e monitoramento, relatórios anuais de resultados (ROARs), dados demográficos de âmbito local ou nacional; Relatórios internacionais e nacionais referentes ao objeto de estudo; Indicadores e dados sobre a conjuntura socioeconômica e ambiental);
- Workshops, entrevistas individuais e de grupo, grupos focais,

- Visitas de campo
- Questionários
- Estudos de caso.

Os métodos adequados serão definidos e devidamente justificados no relatório de iniciação. Será muito importante a utilização de métodos qualitativos de análise de dados na organização e tratamento da informação quer seja ela derivada de entrevistas ou de revisão de documentos (ver manual ADR).

## VALIDAÇÃO

A equipe de avaliação irá usar uma variedade de métodos para garantir que os dados sejam válidos, incluindo a *triangulação* e a utilização de métodos de análise de dados qualitativos. Os métodos precisos de validação serão detalhados no relatório inicial (ver manual do ADR).

## PARTICIPAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

A avaliação vai identificar as principais partes interessadas, incluindo representantes de ministérios e agências governamentais, organizações da sociedade civil, representantes do setor privado, as agências das Nações Unidas, organizações multilaterais e beneficiários. Para facilitar essa abordagem, o escritório de avaliação fez um primeiro mapeamento dos principais *stake-holders* (parceiros diretos e indiretos) que deve ser completado pela equipe.

## 5. PROCESSO DA AVALIAÇÃO

A avaliação será conduzida de forma independente, de acordo com as previsões da política de avaliação do PNUD. O escritório de avaliação irá direcionar todos os seus esforços no sentido de assegurar a participação ativa no processo de avaliação das partes interessadas, em particular do escritório do PNUD no Brasil, do grupo de referência institucional e das autoridades nacionais.

Esse processo pode ser dividido em três fases, cada uma com várias etapas.

## FASE 1: PREPARAÇÃO

Análise de documentos – inicialmente implementado pelo Escritório de Avaliação (identificação, coleta e mapeamento de documentos e outros dados relevantes) e continuado pela equipe de avaliação. A revisão vai incluir a análise de documentos gerais relacionados com desenvolvimento do Brasil, bem como uma visão global do programa do PNUD, durante o período em análise (ver ponto de coleta de dados).

Finalização do mapeamento de partes interessadas indicando a relação entre os diferentes grupos de stakeholders.

### Missão de desenho da avaliação

#### Principais tarefas:

- Identificar e coletar informações adicionais; entrevistar os oficiais de programa do PNUD.
- Validar o mapeamento dos programas implementados no país. Finalizar a amostra de projetos, programas e atividades de *soft aid* a serem analisados com mais profundidade na avaliação, identificar os projetos que serão objeto de visitas de campo.
- Protocolo de avaliação – identificar todos os métodos adequados para a coleta e análise de dados.
- Abordar questões relacionadas com a gestão do resto do processo de avaliação, incluindo a divisão de tarefas entre os membros da equipe e atualização do calendário.

Esta fase culmina com a elaboração de um relatório de iniciação com o desenho da avaliação que será adotado. Será organizado um workshop com a equipe de avaliação para a preparação desse relatório (ver estrutura do relatório na nota – *Layout and structure of Inception Reports* – preparada pelo Escritório de Avaliação).

## FASE 2: DESENVOLVIMENTO E ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DA ADR

Missão Principal – A Equipe de Avaliação Independente vai realizar uma missão de três semanas com foco na coleta de dados e

validação de informação. A equipe vai consultar os principais parceiros e beneficiários do PNUD, incluindo o staff do PNUD e realizar visitas de campo aos projetos previamente selecionados no relatório de iniciação.

Período de primeira análise (uma semana) e apresentação dos resultados preliminares da avaliação ao grupo de referência.

Análise aprofundada, síntese e elaboração da primeira versão do relatório de avaliação. Essa versão será sujeita a um controle de qualidade por parte do escritório de avaliação e do conselho consultivo. A versão revisada será então partilhada com o escritório do PNUD e com o grupo de referência para comentários de ordem factual, eventuais erros de interpretação e/ou omissões. Uma terceira versão será então apresentada durante um workshop final com todos os parceiros do PNUD – governo, sociedade civil, agências das Nações Unidas, embaixadas e staff do PNUD.

A equipe, em estreita colaboração com o oficial de avaliação do escritório de Avaliação vai concluir o relatório de avaliação, com base nos inputs recebidos.

A equipe de avaliação em consulta com o oficial de avaliação do escritório de Avaliação elaborará um cronograma de acompanhamento para apontar como é que os comentários foram tidos em conta na revisão do relatório.

### **FASE 3: RESPOSTA DA GERÊNCIA E DISSEMINAÇÃO**

O Administrador do PNUD solicitará às unidades relevantes (normalmente o Escritório do PNUD no Brasil) a preparação de uma resposta da gerência às recomendações da avaliação.

O relatório de avaliação juntamente com a resposta da gerência será publicado on line e amplamente distribuído pelos principais parceiros do PNUD no Brasil e internacionalmente.

O relatório de avaliação estará disponível para a Junta Executiva do PNUD quando se trata de aprovar um novo Programa de País.

## **6. AS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS**

### **ESCRITÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PNUD**

Cabe ao Escritório de avaliação do PNUD, como órgão independente, coordenar o processo de avaliação e assegurar a qualidade da avaliação. Se necessário, participar na redação do relatório. O escritório de avaliação irá apoiar a equipe fornecendo feedback contínuo e garantindo a qualidade de todos os produtos das avaliações. Dependendo das necessidades, o gestor de avaliação do escritório de avaliação poderá participar nas missões.

O Escritório de Avaliação irá cobrir todos os custos relacionados com o desenvolvimento da avaliação.

### **ESCRITÓRIO DE PAÍS DO PNUD**

Cabe ao escritório de País apoiar o escritório de avaliação neste exercício. A participação do escritório de País é fundamental na incorporação dos resultados e recomendações da avaliação. Além disso, compete ao escritório de País atuar como *liaison* do escritório de avaliação junto ao governo e demais parceiros.

O escritório de país apoiará a equipe de avaliação nos contatos com os principais parceiros e colocará à disposição da equipe todas as informações necessárias relativas às atividades do PNUD no Brasil, além de ajudar a organizar reuniões com as partes interessadas. Também é solicitado ao escritório do país apoio logístico (por exemplo, espaço de escritório para a equipe).

A equipe da unidade de avaliação e monitoramento do escritório de País no Brasil contribuirá para o desenho da avaliação, através da elaboração de uma primeira amostra de projetos e programas, bem como, apoiando a equipe de avaliação no entendimento do mapa de *outcomes* em particular nos *links* entre insumos, produtos e *outcomes*. Sempre que possível e relevante participará em reuniões com a equipe de avaliação.

O escritório nacional contribuirá com comentários para os relatórios de início e final. E apoiará o escritório de avaliação na organização do

workshop final para a apresentação da avaliação aos parceiros do PNUD no Brasil.

### GRUPO DE REFERÊNCIA

O ADR será realizado em colaboração com o governo do Brasil, em particular com a Agência Brasileira de Cooperação, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil e a Secretaria-Geral da Presidência da República, membros do grupo de referência institucional.

Cabe ao grupo de referência discutir e comentar os produtos da avaliação, verificando se existem erros factuais ou de interpretação e/ou omissões ou lacunas de informação.

O grupo de referência vai facilitar a realização da avaliação pela equipe de avaliação, facilitando o acesso à informação necessária dentro do governo; salvaguardando a independência da avaliação. Organizará conjuntamente a reunião final com as partes interessadas, para a apresentação dos resultados e recomendações da avaliação. Será responsável dentro do governo pela utilização e divulgação dos resultados finais da avaliação.

### PAINEL DE ACONSELHAMENTO TÉCNICO (ADISORY PANEL)

O escritório de avaliação receberá aconselhamento técnico, metodológico por parte do Comitê Consultivo relativamente à qualidade e credibilidade das metodologias e abordagens utilizadas na avaliação. O objetivo deste painel externo é fornecer feedback imparcial e construtivo sobre os produtos da avaliação, contribuindo assim para melhorar a qualidade e a utilidade da avaliação dos resultados de desenvolvimento. Em consonância, os pareceres técnicos devem ser estruturados e construtivos, além de conter sugestões concretas para a melhoria do relatório em questão.

### A EQUIPE DE AVALIAÇÃO

A equipe avaliadora trabalhará em constante contato e coordenação com a Oficial de Avaliação do Escritório de avaliação do PNUD em Nova York,

assim como, quando necessário, com os demais membros da equipe do PNUD Brasil. Caberá ao PNUD prover o necessário suporte para que a equipe avaliadora desenvolva o seu trabalho de acordo com a metodologia dos ADR (ver pontos 3,4 e 5 deste ToR).

A composição da equipe, contará com pelo menos 4 membros nacionais mais um perito internacional (avaliador sênior) que será selecionado separadamente pelo escritório de avaliação. Contudo, a instituição candidata tem a liberdade de apresentar uma composição alternativa.

Equipe base:

3. **Líder da equipe nacional, avaliador sênior** – a principal responsabilidade será proporcionar direção, liderança e coordenação do processo de avaliação. Será ele o principal responsável pelos produtos da avaliação, designadamente pelo: relatório de desenho da avaliação e pelo relatório de avaliação final juntamente com o perito internacional, os membros da equipe e a oficial de avaliação do escritório de avaliação (estimativa de dias de trabalho – 60 dias).
4. **Perito em questões de governança democrática, segurança pública, gestão pública e modernização do estado, direitos humanos e descentralização**, que irá fornecer os seus conhecimentos sobre as questões fundamentais da avaliação e será responsável pela elaboração de partes do relatório (estimativa de dias de trabalho – 45 dias)
5. **Perito em questões de políticas sociais (educação e saúde), pobreza e ODM** que irá fornecer os seus conhecimentos sobre as questões fundamentais da avaliação e será responsável pela elaboração de partes do relatório (estimativa de dias de trabalho – 40 dias)
6. **Perito em questões de meio ambiente e energia**, que irá fornecer os seus conhecimentos sobre as questões fundamentais da avaliação e será responsável pela elaboração de partes do relatório (estimativa de dias de trabalho – 30 dias).

### Qualificações do líder da equipe:

- Experiência em avaliação de programas complexos e/ou políticas públicas, e domínio de técnicas e métodos de análise qualitativa e quantitativa no campo de avaliação e / ou pesquisa. Bem como experiência na condução de entrevistas e grupos focais com diferentes tipos de parceiros.
- Conhecimento das questões de desenvolvimento humano e a sua vinculação com a realidade brasileira, incluindo as questões da transversalidade de gênero, raça e etnia, e pensamento estratégico.
- Profundo conhecimento da realidade socioeconômica brasileira.
- Conhecimento teórico relativo à construção de parcerias estratégicas.
- Excelente capacidade de análise e síntese.
- Disponibilidade e adequação para o trabalho em equipe.
- Mestrado (preferencialmente Doutorado) na área de ciências sociais ou políticas.

### Peritos membros da equipe:

- Devem ter um conhecimento aprofundado das questões de desenvolvimento humano e das áreas específicas que estão sendo avaliadas.
- Conhecimentos em matéria de avaliação e/ou investigação, incluindo métodos e técnicas de coleta de dados, entrevistas e análise qualitativa e quantitativa.
- Graduação (preferencialmente Mestrado) em cursos relacionados às áreas a serem avaliadas.

- Pelo menos 5 anos de experiência profissional nas áreas a serem avaliadas.
- Excelente capacidade de análise e síntese.
- Disponibilidade e adequação para o trabalho em equipa.
- Conhecimentos em relação à transversalidade de gênero, raça e etnia.

A equipe de avaliação irá seguir o seu trabalho de acordo com as regras e normas de avaliação do Grupo de Avaliação das Nações Unidas e aderir ao Código de Conduta Ética<sup>109</sup>.

## 7. PRODUTOS ESPERADOS:

### Um relatório inicial (máximo 15 páginas):

- concepção, metodologia, matriz de avaliação (critérios e questões de avaliação, indicadores relevantes, as fontes de informação, métodos de coleta de dados, codificação para a análise qualitativa), amostra de projetos, programas e *soft aid*, com indicação das regiões a visitar (máximo 5), o processo de avaliação, a divisão do trabalho entre a equipe de avaliação e cronograma atualizado;

### Um relatório analítico principal:

- resultados da avaliação, conclusões e recomendações (máximo 50 páginas de texto, fora os anexos, consulte o Manual Metodológico ADRs), juntamente com a matriz de controle mostrando como os comentários foram tidos em conta. Uma apresentação em Power Point para apresentar os resultados da avaliação na reunião dos membros e do respectivo relatório da reunião.

### Quadro de Produtos, pagamentos e datas de entrega (ver calendário)

Produtos	Pagamentos	Data de Entrega
Relatório Inicial de Avaliação (desenho)	30%	10 dias após a missão inicial
Apresentação Power Point dos resultados e recomendações preliminares – <i>Debriefing</i>	20%	7 dias após a missão principal
Relatório de Avaliação (primeiro <i>Draft</i> )	40%	30 Dias após a missão
Relatório Final de Avaliação	10%	

<sup>109</sup> <http://unevaluation.org/unegn norms>  
<http://unevaluation.org/unegstandards>

## 8. CALENDÁRIO INDICATIVO

Atividade	datas
Finalização dos ToR e seleção & contratação da equipe	Junho/ Julho
Missão de Desenho da Avaliação	13 a 17 Dezembro
Preparação do Relatório de Desenho	20 Dezembro a 7/14 Janeiro
Relatório de Desenho enviado ao EA	7-14 Janeiro
Comentários EO+CO+Adv. Panel+Grupo de Referência	21 Janeiro
Período de coleta de dados+entrevistas+grupos focais	Jan/Fev
Semana de análise	14 a 18 Março
1. Versão do relatório enviado ao EA	11 Abril
Comentários EO + especialistas externos nacionais ( <i>advisory panel</i> )	18 Abril
2. Versão do relatório enviado ao PNUD-Brasil e RBLA	25 Abril
Comentários PNUD-Brasil, RBLA	9 Maio
3. Versão enviada ao Governo (Grupo de Referência)	18 Maio
Comentários do Governo (Grupo de Referência)	1 Junho
4. Versão revisada para apresentação no Workshop com os parceiros	15 Junho
Workshop com os parceiros em Brasília	22 Junho
Versão final	Final de Junho
Apresentação do ADR + CPD na junta executiva	Setembro de 2011

Legenda: EO – escritório de avaliação PNUD; CO – escritório de País PNUD; Adv. Panel – grupo de aconselhamento técnico

### Resumo da avaliação (2 páginas):

Apresentações em sessões de informação, se necessário, e na reunião das partes interessadas

*Nota: O processo de avaliação durará cerca de 8 meses, contudo não haverá um envolvimento contínuo da equipe durante todo este período (mas sim em momentos específicos e de acordo com o número de dias estimado).*



## Anexo 2

# DOCUMENTOS CONSULTADOS

- AFONSO, J. R. “A reforma tributária brasileira”, trabalho apresentado no Ciclo de Palestras FGV Projetos, São Paulo, 17/06/2011.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório Final do Projeto VIGISUS II*. Brasília: Banco Mundial. 2010.
- BANCO MUNDIAL. INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION COUNTRY. *Partnership strategy progress report for the federative republic of Brazil for the period fy2008-2011*. 2010
- BATLEY, R. CABRAL, L. e SOUZA, C. *Sector Wide Approaches in Brazil: features, drivers and emerging lessons*. University of Birmingham. International Development Departement School of Public Policy. Birmingham: ODI. Mimeo. 2007.
- BORGES, D. *Vitimização Criminal: Prevalência, Incidência e o Estilo de Vida*. In: Soares, A.; Dirk, R.; Campagnac, V. (Org.), Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização – 2007. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública. 2008.
- BRASIL. ABC/MRE. *Reunião de discussão do II UNDAF, 2005*. Anexo ao Of/ABC/nr. 333, de 22-03-2006.
- BRASIL. ABC/MRE. *Considerações ABC*. Anexo ao Ofício nº 1747/CTRM/ABC de 20/12/2010.
- BRASIL. IBGE. *Indicadores do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Ibge, 2010.
- BRASIL. IPEA. *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Brasília: Comunicados Ipea, nº 75. 2011
- BRASIL. IPEA. *Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. Livro 10. Brasília: Ipea, 2010.
- BRASIL. IPEA. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Segurança Pública*. Brasília: Ipea, 2011
- BRASIL. IPEA. ABC. SAE. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea, 78 pp. 2010.
- BRASIL. MMA. PNUD. ABC. Relatório de Progresso 2008-2009. Projeto BRA/00/022 - Apoio às Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: mimeo, 2010.
- BRASIL. MME. *Balanço Energético Nacional*. 2010.
- BRASIL. PNAFE, 2004. Informe Final
- BRASIL. UNICEF. UERJ. *Relatório: Homicídios na adolescência no Brasil: IHA 2005/2007 – UNICEF; Secretaria de Direitos Humanos; Observatório de Favelas; Laboratório de Análise da Violência/UERJ; Programa de Prevenção da Violência Letal – Brasília, 2010.*
- CORPORACION LATINBAROMETRO. Informe 2008. Santiago: Latinobarometro. 2009.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Fundação Getulio Vargas Editora. Rio de Janeiro: 1999.
- HOEPFNER D. L. *Avaliação do projeto “Portal da Educação do Estado do Paraná”: Consultoria em avaliação de conteúdos e materiais digitais*. Curitiba: Secretaria de Educação do Estado do Paraná. 2009.

- LEMGRUBER, J. *Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia*. Academia Brasileira de Ciência. 2004.
- LEMGRUBER, J; MUSUMECI, L e CANO, I. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record. 2003.
- LENGYEL, M e MALACALZA, B. “*What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis*”. Paper presented to the IPSA-ECPR Joint Conference Whatever Happened to North-South, São Paulo, February 16 to 19, 26pp. 2011.
- LENGYEL, MIGUEL e MALACALZA, BARNABÉ. “What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis”. Paper presented to the IPSA-ECPR Joint Conference Whatever Happened to North-South, São Paulo, February 16 to 19, 26pp. 2011.
- BRASIL. MPOG. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório OCDE. Brasil 2010*. Brasília: MPOG, 2010. (Texto originalmente publicado em língua inglesa pela OCDE com o título: *OECD Reviews of Human Resource Management in Government OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010*)
- PIQUET, L e FAJNZYLBER, P. *A Criminalidade nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo: Determinantes da Vitimização e Políticas Públicas*. In PABLO FAJNZYLBER, DANIEL LEDERMAN e NORMAN LOAYZA. *Crimen y Violencia em America Latina*. 2001.
- PNUD. *A Democracia na América Latina – rumo a democracia de cidadãos e cidadãs*. New York. 2004.
- PNUD. *Documento de Programa de País Brasil (CPD) 2007–2011*.
- PNUD. Escritório de Avaliação. *Evaluation of the National Human Development Report System*. New York. 2006.
- PNUD. Escritório de Avaliação. *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening National Capacities*. New York. 2010.
- PNUD. Escritório de Avaliação. *Manual do Método do ADR*. New York. March 2010.
- PNUD. Plano estratégico. 2007
- PNUD. *Second Country Cooperation Framework for Brazil (CCF) 2002–2006*.
- PNUD. *Report Project on Democratic Development in Latin America*. 2004.
- PNUD. *Relatório Sintético das Atividades do PNUD no Brasil: 1960–2002* (s.d.)
- PUENTE, CARLOS ALFONSO IGLESIAS. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995–2005*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, 338 pp. 2010.
- SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo. *Avaliação de Impacto do projeto “Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo”*. São Paulo: SEADS/BID. 2008.
- SILVA, F. B. e ARAÚJO, H. E. (org.) *Cultura Viva: Avaliação do programa arte educação e cidadania*. Brasília: Ipea, 2010.
- SOUZA, C. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan; New York: St. Martin’s Press, 1997.
- SOUZA, C. *Evaluation of the National Human Development Report System: Case Study Brazil*. Escritório de Avaliação do PNUD. 2006.

VAITSMAN, J (Org.); PAES, R. (Org.).  
*Evaluation of MDS policies and programs: results: Bolsa Família program and social assistance.* Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007. v. 2.

## **FONTES CONSULTADAS**

[www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm](http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm)

[www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml)

<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23113>.

<http://hdrstats.undp.org/en/countries/countryfactsheets/ctyfsBRA.html>

<http://hdr.undp.org/en/statistics>

[www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)

[www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)

[www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br)

[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

[www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

[www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br)

[http://www.servidor.gov.br/concursos/arquivos\\_down/vagas\\_aut\\_novembro\\_2010.pdf](http://www.servidor.gov.br/concursos/arquivos_down/vagas_aut_novembro_2010.pdf).

[www.servidor.gov.br/publicacao/tabela\\_remuneracao/tab\\_remuneracao/tab\\_rem\\_10/tab\\_55\\_2010.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/tab_remuneracao/tab_rem_10/tab_55_2010.pdf)

[www.concursoemcurso.com.br/secretaria-de-planejamento-e-gestao-do-rio-de-janeiro-lancara-concurso-em-breve](http://www.concursoemcurso.com.br/secretaria-de-planejamento-e-gestao-do-rio-de-janeiro-lancara-concurso-em-breve).

<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>.

<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/654?page=0,1>

[http://www.mma.gov.br/estruturas/219/\\_arquivos/texto\\_indicador\\_clima\\_219.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/219/_arquivos/texto_indicador_clima_219.pdf)

[www.abc.gov.br/](http://www.abc.gov.br/)

[www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/RecursosExternos/index.asp](http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/RecursosExternos/index.asp).

[www.PNUD.org.br/projetos/](http://www.PNUD.org.br/projetos/)

<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/docs/E-fisco&Benchmark.pdf>

[www.brasilpontoaponto.org.br](http://www.brasilpontoaponto.org.br)

[www.mostreseuvalor.org.br](http://www.mostreseuvalor.org.br)

[www.cnm.org.br/dadogeral/brmain.asp](http://www.cnm.org.br/dadogeral/brmain.asp)

[www.portalodm.com.br](http://www.portalodm.com.br)

[www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br)

[www.nospodemos.org.br](http://www.nospodemos.org.br)

[www.rems.org.br](http://www.rems.org.br)

<http://www.simmp.org.br/index.aspx>

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.81.Add.6.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.81.Add.6.En?Opendocument).

<http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=comcontent&view=article&id=23>

<http://unicrio.org.br/unic-rio/>

<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/>.

<http://www.undg.org/unct.cfm?module=Benchmark&CountryID=BRA&page=CountryBenchmarkPreview&ListType=HarmonizedCycle>.

<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/FinanciamentoExternoECOoperacao/>



## Anexo 3

# PESSOAS ENTREVISTADAS

### GOVERNO FEDERAL

#### AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC)

Ministro Marco Farani, Diretor, ABC  
Márcio Corrêa, Gerente da Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Multilateral – CGRM, ABC  
Renalva Miranda, Gerente de projeto, ABC  
Alessandra Ambrosio, Gerente de Programas de Cooperação Multilateral, ABC

#### SERVIDOR PÚBLICO EM POSIÇÃO ESTRATÉGICA

Romulo Paes de Sousa, Secretario Executivo, Ministério do Desenvolvimento Social, MDS  
Francisco Gaetani, Secretario Executivo, Ministério do Meio Ambiente (MMA)  
Lísio Fábio de Brasil Camargo, Subsecretário de Assuntos Corporativos da Secretaria do Tesouro Nacional e Diretor do Projeto, STN/MF  
Ana Fonseca, Secretária Extraordinária de Erradicação da Pobreza Extrema, MDS

#### GESTORES DE PROJETOS

Silvio Isopo Porto, Gerente de projeto, Conab – Companhia Nacional de Abastecimento  
Eduardo Soares, Assessor, Conab – Companhia Nacional de Abastecimento  
Marcela Nunes Menezes, Coordenadora, FUNAI  
João Francisco Amaral, Gestor da UGP, FUNASA  
Francisco Cavalcanti, Assessor, FUNASA  
Regina Coeli Pimenta de Melo, Coordenadora-Geral, MS – SVS – Secretaria de Vigilância em Saúde

Maria de Jesus Cardoso de Araújo, Assessora, Ministério da Saúde (MS – SVS) – Secretaria de Vigilância em Saúde  
Antônia Rangel, Gerente de projeto, Ministério da Cultura (MinC)  
Frederico Carelli Brito, Assessor, Ministério da Cultura (MinC)  
Patrícia Franco, Assessora, Ministério da Cultura (MinC)  
Fábio Eduardo de Mello Cunha, Diretor, Ministério da Integração Nacional (MIN)  
Sergio Castro, Assessor, Ministério da Integração Nacional (MIN)  
Luana Roncaratti, Assessora, Ministério da Integração Nacional (MIN)  
Adriana Alves, Assessora, Ministério da Integração Nacional (MIN)  
Verônica Castro, Assessora, Ministério da Integração Nacional (MIN)  
Elcione Diniz Macedo, Diretor, Ministério das Cidades  
Gilberto Koji Nagata, Coordenador, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)  
Patrícia Ribeiro, Assessor, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)  
Ana Lúcia Tostes de Aquino Leite, Coordenadora, Ministério do Meio Ambiente (MMA)  
Eduardo Antunes de Paiva, Coordenador-Adjunto do Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA, Ministério do Meio Ambiente (MMA)  
Flora Cerqueira, Diretora – Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, Ministério do Meio Ambiente (MMA)  
Luiz Rodrigues Oliveira, Coordenador, Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Robert Miller, Coordenador, Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Nazaré Lopes Bretas, Diretora Nacional do Projeto, MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Corinto Meffe, Assessor, MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Pehkx Jones, Gerente do Projeto Segurança Cidadã, Polícia Federal

Maria do Carmo Rebouças da Cruz, Gerente de Projeto, Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)

Orlando Amantea Neto, Assessor, Ministério da Fazenda/STN

Antônio de Pádua F. Passos, Diretor de Projeto, Ministério da Fazenda/CODIV/STN

Divina Andrade, Departamento de Promoção Cultural e de Investimentos, Ministério das Relações Exteriores

Luciana Reigota Naves, Assessora, Ministério das Relações Exteriores

Valéria C. Allemand Cotia, Assessora, Ministério das Relações Exteriores

### **ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Malak Poppovic, Diretora Executiva, Conectas

Donald Sawyer, Fundador e Assessor, ONG ISPN

### **OUTROS**

Letícia Pinheiro, Professora do Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ

Marcel Bursztyl, Professor, Universidade de Brasília

Juliana Barroso, Subsecretária de Ensino e Programas de Prevenção, Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro

Ignacio Cano, Professor, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

José Carlos Libânio, Consultor, Ex funcionário PNUD – (Responsável pelo projeto do IDH no Brasil entre 1995 e 2006)

### **ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

Helder Muteia, Representante-Residente, FAO

Gustavo Chianca, FAO

Maurício Meirelles, FAO

Lucimar Coser, Analista de Programas, OMS

Rebeca Tavares, Representante-Residente, ONU Mulheres

Cristina Montenegro, Coordenadora da Área de Meio Ambiente, Pnuma

Vincent Defourny, Representante-Residente, UNESCO

Harold Robinson, Representante-Residente, UNFPA

Bo Matiassan, Representante-Residente, UNODC

### **PNUD**

Jorge Chediek, Representante Residente, PNUD

Kim Bolduc, Representante Residente no (2006 – 2009), PNUD

Arnoud Peral, Representante Residente Adjunto, PNUD

Lucien Munhoz, Representante Residente Interino (2003 – 2005), PNUD

Carlos Castro, Coordenador, Unidade de Meio Ambiente e Desenvolvimento, PNUD

Rosenely Diegues Peixoto, Oficial de Programa, Unidade de Meio Ambiente e Desenvolvimento, PNUD

Maria Celina Arraes, Coordenadora, Unidade de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento de Capacidades, PNUD

Ana Rosa Monteiro Soares, Oficial de Programa, Unidade de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento de Capacidades, PNUD

Ieva Lazareviciute, Oficial Coordenadora, Unidade de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento de Capacidades, PNUD

Aline Briseno, Assistente de Programa, Unidade de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento de Capacidades, PNUD

Maristela Baioni, Coordenadora, Unidade de Governança Democrática e Combate à Pobreza, PNUD

Érica Machado, Oficial de Programa, Unidade de Governança Democrática e Combate à Pobreza, PNUD

Moema Dutra Freire, Assistente de Programa, Unidade de Governança Democrática e Combate à Pobreza, PNUD

Daniel de Castro, Analista de Comunicação, Unidade de Governança Democrática e Combate à Pobreza, PNUD

Caroline Fernandes, Coordenadora, Unidade de Finanças, PNUD

Ananda Dantas Osório, Assistente, Coordenação da Unidade de Operações, PNUD

Adelina Paiva, Chefe da Unidade de Compras, Unidade de Compras, PNUD

Daniel Scott, Analista Legal, PNUD

Daniel Furst, Oficial de Programa, Cooperação Sul Sul, PNUD

Flavio Comim, Consultor, Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, PNUD



## Anexo 4

# MODIFICAÇÕES NA AMOSTRA APRESENTADA NO RELATÓRIO DE DESENHO

Não foi possível realizar entrevistas relativas a alguns projetos da amostra abaixo, devido a dificuldades de localização da pessoa a ser entrevistada, mas foram consultados documentos e/ou avaliações encontradas sobre os projetos. Isso ocorreu com dois projetos da área de modernização do Estado (BRA03039) e BRA03029) e três da área de Política Social e Inclusão (BRA03015,

BRA05018, BRA03036). Na área de Meio Ambiente, três projetos (BRA02011, BRA99G32 e BRA02G31) foram excluídos da amostra por falta de informações para analisá-los. Todos esses projetos já estavam encerrados financeiramente. Finalmente, sete atividades referentes à categoria de Não Projetos, além das duas que constavam inicialmente, foram incluídas na amostra.

### AMOSTRA DE PROJETOS E NÃO PROJETOS

Área: Políticas Sociais e de Inclusão								
Número do Projeto	Nome do Projeto	Orçamento Executado	Ano Início	Ano Fim	Status do Projeto	Parceiro de Implementação	Localização	Modalidade
BRA03015	Capacitação em Gerência Social	901.714,73	2003	2011	Financially Closed	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	São Paulo	NEX
BRA05018	Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo	1.125.438,74	2005	2010	Financially Closed	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social	São Paulo	NEX
BRA03036	Basic Education and Digital Inclusion in Paraná	31.763.606,32	2003	2009	Financially Closed	Secretaria de Educação do Estado do Paraná	Curitiba	NEX
BRA04024	Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico de Sub regiões do Nordeste do Brasil	701.141,30	2005	2011	On Going	MIN – Ministério da Integração Nacional	Brasília	NEX
BRA04056	Fortalecimento das Ações em Saúde Indígena e Saneamento em Comunidades Remanescentes de Quilombos	5.290.161,90	2004	2010	On Going	FUNASA	Brasília	NEX
BRA04028	Projeto de Apoio ao Programa Bolsa Família – Fase I	5.587.720,11	2004	2011	On Going	Ministério do Desenvolvimento Social	Brasília	NEX
BRA04048	Modernização do Sistema Nacional Vigilância em Saúde – Vigisus II	17.013.830,63	2005	2010	On Going	Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS (MS)	Brasília	NEX

Instância de atuação:  Municipal  Estadual  Federal

**Área: Segurança Pública e Direitos Humanos**

Número do Projeto	Nome do Projeto	Orçamento Executado	Ano Início	Ano Fim	Status do Projeto	Parceiro de Implementação	Localização	Modalidade
BRA07019	Strengthening the Special Secretariat for Human Rights to work on new themes	486.108,27	2007	2010	On Going	Secretaria Especial de Direitos Humanos	Brasília	NEX
BRA04051	Projeto Cultura Viva	7.314.126,30	2004	2010	On Going	Ministério da Cultura	Brasília	NEX
BRA04029	Security for Citizenship	8.480.708,70	2004	2011	On Going	Secretaria Nacional de Segurança Pública	Brasília	NEX
BRA05H01	SUR – Human Rights Network 2005	983.106,89	2005	2009	On Going	SUR – Human Rights Universities Network	São Paulo	NEX

Instância de atuação:  Federal  ONG / Outras Instituições Públicas

**Área: Modernização do Estado**

Número do Projeto	Nome do Projeto	Orçamento Executado	Ano Início	Ano Fim	Status do Projeto	Parceiro de Implementação	Localização	Modalidade
BRA05035	Modernização das Capacidades de Gestão Operacional e Estratégica do Gabinete do Prefeito da Cidade de São Paulo	89.731,72	2005	2009	Financially Closed	Prefeitura da Cidade de São Paulo / PRODAM	São Paulo	NEX
BRA03038	Modernização da Administração Tributária e Financeira da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo	12.079.450,16	2004	2009	On Going	Secretaria da Fazenda de São Paulo	São Paulo	NEX
BRA03039	Programa de Modernização da Administração Tributária do Estado de Goiás	2.672.430,19	2004	2008	Financially Closed	Secretaria da Fazenda de Goiás	Goiânia	NEX
BRA06023	Fortalecimento da Capacidade de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	84.506,89	2006	2009	Financially Closed	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Brasília	NEX
BRA03029	Strengthening the Management Capacity of the Office of the Presidency of Brazil	293.409,26	2003	2006	Financially Closed	Secretaria de Administração da Presidência da República	Brasília	DEX
BRA06024	Projeto Piloto de Monitoramento de Projetos de Investimentos do Governo Federal	1.115.189,83	2006	2010	On Going	Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional – COAPI	Brasília	NEX
BRA01007	Projeto de Fortalecimento do Gerenciamento Fiscal e Financeiro	3.704.770,80	2001	2008		Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Brasília	NEX
BRA99031	Enhancing the Competitiveness of Brazilian Companies through Export and Investment Promotion	13.541.680,39	2000	2009		Ministério das Relações Exteriores	Brasília	NEX
BRA04022	Sistema Nacional de Informações das Cidades	1.210.135,39	2004	2008	Financially Closed	Ministério das Cidades	Brasília	NEX

Instância de atuação:  Municipal  Estadual  Federal

**Área: Meio Ambiente**

Número do Projeto	Nome do Projeto	Orçamento Executado	Ano Início	Ano Fim	Status do Projeto	Parceiro de Implementação	Localização	Modalidade
BRA09G32	Catalyzing the Contribution of Indigenous Lands to the Conservation of Brazil's Forest Ecosystems	87.769,10	2008	2009	On Going	MMA – Ministério do Meio Ambiente	Brasília	NEX
BRA06010	Consolidação das Políticas Públicas para o fortalecimento da Agricultura Familiar como Eixo de Desenvolvimento Sustentável	5.321.075,67	2006	2011	On Going	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Brasília	NEX
BRA00022	Apoio às Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável	8.749.807,48	2001	2010	On Going	MMA – Ministério do Meio Ambiente	Brasília	NEX
BRA03034	Projeto de Revitalização da Companhia Nacional de Abastecimento	13.086.760,38	2003	2010	On Going	Conab – Companhia Nacional de Abastecimento	Brasília	NEX
BRA00013	Apoio às Políticas Públicas na Área Ambiental – Subprojeto III	6.523.329,27	2000	2010	Concluído	MMA – Ministério do Meio Ambiente	Brasília	NEX

Instância de atuação:  Estadual  Federal

**Área: Cooperação Sul-Sul**

Número do Projeto	Nome do Projeto	Orçamento Executado	Ano Início	Ano Fim	Status do Projeto	Parceiro de Implementação	Localização	Modalidade
BRA09008	Capacity Support for South-South Cooperation	675.741,00	2009	2010	On Going	DEX – PNUD	Brasília	DEX
BRA04044	Implementação de projetos e atividades de CTPD com a América Latina, África e CPLP	5.986.956,40	2004	2009	On Going	CTPD/ABC – Coordenação de Cooperação Técnica para Países em Desenvolvimento da ABC	Brasília	NEX

Instância de atuação:  PNUD  Federal

Área: Não Projetos								
Número do Projeto	Nome do Projeto	Orçamento Executado	Ano Início	Ano Fim	Status do Projeto	Parceiro de Implementação	Localização	Modalidade
BRA06018	Projeto de Desenvolvimento e Disseminação de Produtos para o Desenvolvimento Humano	473.494,39	2006	2008	On Going	PNUD	Brasília	DEX
BRA08013	Projeto de apoio ao ajuste complementar firmado entre PNUD e MPOG	258.728,94	2008	2009	On Going	MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Brasília	NEX
	Portal ODM				On Going	Observatório de Indicadores de Sustentabilidade (Orbis), programa Sesi do Paraná, Sistema Fiep e Instituto de Promoção do Desenvolvimento (IPD)	Curitiba	
	Prêmio ODM				On Going	IPEA	Brasília	
	Cartilha ODM				On Going	Prefeituras municipais		
	Núcleos “nós podemos”				On Going	Prefeituras municipais		
	Rede de Esporte pela Mudança Social				On Going	Nike	Rio de Janeiro	
	Portal de Informações de e para membros do Ministério Público				On Going	Ministério Público	Brasília	
	Curso on-line para disseminar um modelo de gestão de projetos denominado “gestão por resultados				On Going	CGU, Ministério do Planejamento e Escola de Administração Fazendária	Brasília	

Instância de atuação:  PNUD  Federal



## Anexo 5

# MATRIZ DE AVALIAÇÃO

Critérios/ Subcritérios	Questões Principais	Foco da Atenção	Fontes de Informação	Métodos de Coleta de Dados
<b>Análises por Área Temática</b>				
PERTINÊNCIA PROGRAMÁTICA				
Pertinência com relação a objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>As atividades do PNUD são pertinentes com as estratégias nacionais? Por meio de que tipos de projetos ou outras formas de cooperação?</li> <li>As intervenções são consistentes com os desafios de desenvolvimento humano e com o mandato do PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Correspondência entre os objetivos das ações do PNUD e as estratégias nacionais, os objetivos do país e o mandato do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Referência</li> <li>PRODOCs</li> <li>PPAs</li> <li>CCF, CPD, CCA, UNDAF</li> <li><i>Partners' survey</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Pertinência dos enfoques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os enfoques, recursos, modelos utilizados e a moldura conceitual são adequados para atingir os resultados esperados?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível de adequação das estratégias concretas de intervenção vis-à-vis os problemas e a realidade do país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCs</li> <li>PPAs</li> <li>CCF, CPD</li> <li><i>Partners' survey</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Abrangência	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qual a abrangência dos resultados (comunidades locais, regionais, nacional)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível de equilíbrio territorial das ações do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCs</li> <li>CCF, CPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> </ul>
Ações voltadas para o combate à pobreza e a promoção de equidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quem são os principais beneficiários diretos e indiretos (pobres, não pobres, grupos vulneráveis)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Até que ponto as ações do PNUD alcançam os grupos mais necessitados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> </ul>
EFICÁCIA				
Avanço relativo à obtenção dos resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Até que ponto o programa do PNUD cumpriu os objetivos pretendidos e contribuiu para alcançar resultados esperados de curto e longo prazo?</li> <li>Quais são os principais fatores que explicam o nível de alcance ou de não alcance dos resultados?</li> <li>O programa do PNUD ajudou a desencadear mudanças que poderão ocorrer no longo prazo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar os efeitos concretos, comparando-os com os resultados planejados</li> <li>Identificar fatores (pontos fortes e fracos do PNUD) que influenciam a qualidade dos resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCs</li> <li>Relatórios de avaliação</li> <li>CCF</li> <li>CPD</li> <li>Beneficiários</li> <li>Agências executoras</li> <li><i>Partners' survey</i></li> <li>Mídia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Geração de resultados não esperados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em que medida houve resultados inesperados ou indiretos, tanto positivos como negativos, e como foram gerenciados pelo PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar resultados não esperados e a capacidade do PNUD para identificá-los e reduzi-los no caso de serem negativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiários</li> <li>Grupos não beneficiários</li> <li>Agências executoras</li> <li>Relatórios de avaliação de resultados</li> <li>Mídia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Grupos focais, caso seja possível</li> <li>Análise de documentos</li> </ul>

Critérios/ Subcritérios	Questões Principais	Foco da Atenção	Fontes de Informação	Métodos de Coleta de Dados
<b>Análises por Área Temática</b>				
<b>EFICIÊNCIA</b>				
Eficiência na gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os recursos, regras e procedimentos internos corporativos (sistemas de informação) são proporcionais e adequados para a geração de resultados? Adéquam-se ao contexto nacional?</li> <li>O modelo de financiamento do PNUD é eficiente e sustentável do ponto de vista financeiro?</li> <li>Os programas são implementados de acordo com o cronograma e com os custos previstos?</li> <li>Quais as dificuldades para cumprir o cronograma e o orçamento?</li> <li>O PNUD e seus parceiros tomaram decisões rápidas para resolver problemas de implementação?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relação entre os sistemas de gestão e a obtenção de resultados</li> <li>Verificar se o modelo de financiamento e de execução (NEX) está em consonância com os princípios da eficácia da cooperação seguidos pelo PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências executoras</li> <li>UNDAF</li> <li>Sistemas de gestão de informação do escritório do PNUD, inclusive os sistemas SAP e Atlas</li> <li>Funcionários do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Eficiência programática	<ul style="list-style-type: none"> <li>O PNUD tem usado de maneira eficiente seus recursos (humanos e financeiros) para dar sua contribuição aos resultados de desenvolvimento?</li> <li>Existem sinergias entre as diferentes ações do PNUD que contribuiriam para redução de custos mas ao mesmo tempo manter a busca de resultados?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relação entre os recursos humanos e financeiros existentes e a qualidade e abrangência dos resultados</li> <li>Aproveitamento da experiência acumulada para aperfeiçoamento da eficiência programática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relatórios parciais e finais dos projetos</li> <li>Relatórios financeiros do PNUD</li> <li>Agências executoras</li> <li>Funcionários do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
<b>SUSTENTABILIDADE</b>				
Desenho para a sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>As intervenções foram planejadas para terem resultados sustentáveis no tempo, levando em consideração os riscos identificáveis? Por exemplo, foram incluídas estratégias de saída nas intervenções?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verificar se os projetos foram desenhados para que os resultados das intervenções fossem sustentáveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCs</li> <li>Funcionários do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Sustentabilidade dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os benefícios das intervenções do PNUD são sustentáveis ao longo do tempo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar até que ponto os resultados das intervenções sobreviveram ao longo do tempo. Foco: projetos já concluídos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiários</li> <li>Agências executoras</li> <li>Mídia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Dados estatísticos</li> <li>Análise de documentos</li> </ul>
Iniciativas piloto	<ul style="list-style-type: none"> <li>No caso de ter havido iniciativas piloto replicáveis, foram replicadas de maneira efetiva?</li> <li>No caso dessas iniciativas não terem sido replicáveis, existiu uma estratégia de difusão das lições aprendidas?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar iniciativas piloto e comprovar o que ocorreu com as mesmas, uma vez concluídas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências executoras</li> <li>Funcionários do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Análise de documentos</li> </ul>
Construção de capacidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>O país já desenvolveu capacidade (de recursos humanos, financeiros e técnica) própria para que o PNUD planeje progressivamente sua saída ou mudança de papel?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar o papel dos organismos de cooperação internacionais em países de renda média</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Referência</li> <li>Funcionários do PNUD</li> <li>Acadêmicos</li> <li>Agências executoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Dados sobre formação e profissionalização dos servidores públicos e indicadores financeiros do país</li> </ul>

Critérios/ Subcritérios	Questões Principais	Foco da Atenção	Fontes de Informação	Métodos de Coleta de Dados
<b>Análises De Aspectos Transversais: Gênero, Raça/Etnia, Governança</b>				
Gênero e Raça/etnia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Até que ponto as questões de gênero e raça/etnia estão transversalizadas nos programas (em nível de desenho, orçamento e execução)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verificar se considerações de gênero ou de raça/etnia estão presentes nas diversas áreas temáticas, descrever seu formato e seus principais resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiários</li> <li>Agências executoras</li> <li>Documentos dos programas e de políticas públicas</li> <li>PRODOCs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Análise de dados agregados</li> <li>Análise de documentos</li> </ul>
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existem regras e procedimentos institucionalizados e transparentes para o planejamento e gestão dos programas/políticas governamentais a que se referem os projetos/ações analisados na sua área temática?</li> <li>As regras e procedimentos de implementação das políticas são transparentes e de ampla divulgação? Qual o seu grau de formalização/institucionalização e de transparência? Qual o grau de transparência e divulgação dos resultados dos programas?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verificar a existência de regras e procedimentos institucionalizados e transparentes para planejamento, implementação e gestão das políticas a que se referem os projetos nas diversas áreas temáticas e a contribuição do PNUD para a situação encontrada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiários</li> <li>Organizações executoras</li> <li>Documentos dos programas e de políticas públicas</li> <li>Mídia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Análise de documentos</li> <li>Internet</li> </ul>
<b>Análises do Posicionamento Estratégico do PNUD</b>				
PERTINÊNCIA GLOBAL				
Pertinência com relação aos desafios e prioridades nacionais de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em que medida o PNUD apoiou as prioridades do desenvolvimento e as estratégias nacionais?</li> <li>Até que ponto o PNUD facilitou a execução de estratégias de desenvolvimento nacionais e desempenhou um papel complementar ao do Governo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar o programa do PNUD em sua totalidade (projetos não específicos). Dar ênfase especial a não projetos, ou seja, diálogo político, <i>advocacy</i>, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências executoras</li> <li>PPAs</li> <li>CCF</li> <li>CPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Pertinência dos enfoques programáticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existiu equilíbrio entre intervenções em nível macro (centradas no governo federal e nas políticas nacionais) e intervenções em nível micro (centradas em comunidades e instituições locais)? E entre a capital e as esferas regionais e locais?</li> <li>Quais foram o alcance e a abrangência dos resultados em termos de cobertura geográfica e grupos alvo?</li> <li>O alcance e a abrangência estavam de acordo com os princípios de equidade e de redução da pobreza buscados pelo PNUD?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar a correspondência entre os grupos beneficiados efetivamente pela contribuição do PNUD e os grupos que fazem parte dos objetivos do mandato do PNUD</li> <li>Verificar se os programas do PNUD conseguiram chegar a esses grupos</li> <li>Verificar o alcance da cobertura geográfica das ações do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências executoras</li> <li>PRODOCs</li> <li>CCF, CPD</li> <li>Mídia</li> <li>Relatórios dos projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Análise de documentos</li> </ul>

Critérios/ Subcritérios	Questões Principais	Foco da Atenção	Fontes de Informação	Métodos de Coleta de Dados
<b>Análises do Posicionamento Estratégico do PNUD</b>				
<b>CAPACIDADE DE RESPOSTA</b>				
Capacidade de resposta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Até que ponto o PNUD soube responder às mudanças no contexto nacional e, em particular, às demandas urgentes de seus parceiros?</li> <li>O PNUD soube responder a essas demandas e às mudanças no contexto do país mantendo seus enfoques e orientações estratégicas?</li> <li>Como são equilibradas as demandas de curto prazo dos governos com os objetivos de longo prazo do desenvolvimento?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar a velocidade de resposta e a adequação das respostas às demandas</li> <li>Verificar até que ponto responder a demandas ad-hoc implicou em desvios da estratégia de médio prazo do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analisar a velocidade de resposta e a adequação das respostas às demandas</li> <li>Verificar até que ponto responder a demandas ad-hoc implicou em desvios da estratégia de médio prazo do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Análise de documentos</li> </ul>
<b>VALOR AGREGADO E VANTAGENS COMPARATIVAS</b>				
Valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qual tem sido o valor agregado do PNUD como parceiro de desenvolvimento em geral e qual a sua contribuição à formulação de políticas públicas em particular?</li> <li>A intervenção do PNUD produziu algum efeito de deslocamento inesperado, por exemplo, excluindo outros parceiros? Qual foi o resultado dessa ação?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar e avaliar o nicho / posição ocupada pelo PNUD como parceiro de desenvolvimento do governo</li> <li>Ver até que ponto o espaço ocupado pelo PNUD tem afetado negativamente a posição de seus parceiros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências executoras</li> <li>Grupo de Referência</li> <li>Agências do Sistema ONU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Vantagens comparativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quais têm sido as principais vantagens comparativas do PNUD como parceiro do desenvolvimento? Elas foram maximizadas?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar os pontos fortes do PNUD e as áreas em que se destaca no desempenho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências executoras</li> <li>Grupo de Referência</li> <li>Pessoal do escritório do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>

Critérios/ Subcritérios	Questões Principais	Foco da Atenção	Fontes de Informação	Métodos de Coleta de Dados
<b>Análises do Posicionamento Estratégico do PNUD</b>				
PROMOÇÃO DE VALORES DA ONU EM DESENVOLVIMENTO HUMANO (gênero, raça, direitos dos indígenas e equidade)				
Direitos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que papel o PNUD desempenhou como parceiro substantivo das autoridades nacionais no diálogo sobre direitos humanos e temas politicamente sensíveis?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar exemplos de contribuições efetivas</li> <li>• Percepção das autoridades</li> <li>• Visão da mídia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Referência</li> <li>• Agências executoras</li> <li>• Acadêmicos</li> <li>• Mídia</li> <li>• Blog de notícias</li> <li>• Sociedade civil</li> <li>• PRODOCs</li> <li>• ROARs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas individuais</li> <li>• Análise de documentos</li> </ul>
Igualdade de gênero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que papel o PNUD desempenhou nas políticas voltadas para a igualdade de gênero?</li> <li>• Em que medida o PNUD apoiou as trocas positivas em termos de igualdade de gênero na formulação de políticas públicas? Houve algum efeito não esperado?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de incorporação da igualdade de gênero nas intervenções do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRODOCs</li> <li>• CCF, CPD</li> <li>• Funcionários do PNUD</li> <li>• Agências executoras</li> <li>• Sociedade civil</li> <li>• Acadêmicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de documentos</li> <li>• Entrevistas individuais</li> </ul>
Relações raciais e étnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que papel o PNUD desempenhou nas políticas voltadas para a igualdade racial e étnica?</li> <li>• Em que medida o PNUD apoiou as trocas positivas em termos de igualdade racial e étnica na formulação de políticas públicas?</li> <li>• Houve algum efeito não esperado?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de incorporação da igualdade racial/étnica nas intervenções do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRODOCs</li> <li>• CCF, CPD</li> <li>• ROARs</li> <li>• Grupo de Referência</li> <li>• Parlamentares</li> <li>• Funcionários do PNUD</li> <li>• Agências executoras</li> <li>• Sociedade civil</li> <li>• Acadêmicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de documentos</li> <li>• Entrevistas individuais</li> </ul>
Equidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em que medida o PNUD levou em conta as necessidades dos grupos mais vulneráveis e setores excluídos de forma a contribuir para a diminuição da desigualdade social?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapear os grupos beneficiários do programa do PNUD</li> <li>• Percepções dos governos e da sociedade civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRODOCs</li> <li>• CCF, CPD</li> <li>• Relatórios de avaliação</li> <li>• Agências executoras</li> <li>• ONGs</li> <li>• Acadêmicos</li> <li>• Mídia</li> <li>• Blogs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de documentos</li> <li>• Entrevistas individuais</li> </ul>

<b>Crítérios/ Subcrítérios</b>	<b>Questões Principais</b>	<b>Foco da Atenção</b>	<b>Fontes de Informação</b>	<b>Métodos de Coleta de Dados</b>
<b>Análises do Posicionamento Estratégico do PNUD</b>				
<b>PARCERIAS E COOPERAÇÃO SUL-SUL</b>				
Uso de redes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em que medida o PNUD aproveitou sua rede global para encontrar soluções efetivas para problemas e desafios do país?</li> <li>Se houve esse aproveitamento, como ocorreu (especialistas, contatos etc)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar exemplos de uso de sua rede global</li> <li>Contrastar com a percepção dos governos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências do Sistema ONU no Brasil</li> <li>Agências executoras</li> <li>Escritório do PNUD</li> <li>ROARs</li> <li>Relatórios de avaliação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Uso de experiências	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em que medida o PNUD aproveitou as experiências de seus parceiros atuais e potenciais (recursos, capacidade técnica) para incrementar a eficiência e eficácia de suas intervenções?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar exemplos de utilização das experiências e analisar seus efeitos para obtenção de resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências do PNUD em outros países</li> <li>Escritório do PNUD</li> <li>Agências executoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
Parcerias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qual foi a utilidade das parcerias, tanto a nível operacional como estratégico?</li> <li>Até que ponto essas parcerias permitiram maximizar o alcance e a qualidade dos resultados?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar tipos de parcerias (público, setor privado, sociedade civil) e avaliar a lógica das parcerias e seu uso prático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parceiros do PNUD</li> <li>Grupo de Referência</li> <li>Agências executoras</li> <li>Atores da sociedade civil e do setor privado</li> <li>Acadêmicos</li> <li>ROARs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Análise de documento</li> </ul>
Cooperação Sul-Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>Em que medida o PNUD ajudou o governo a aproveitar oportunidades de cooperação Sul-Sul?</li> <li>Qual o papel do PNUD na implementação de programas e projetos de cooperação Sul-Sul?</li> <li>Quais os resultados da atuação do PNUD? O que poderia ter sido feito de forma diferente?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar exemplos de Cooperação Sul-Sul que contem com a participação do PNUD</li> <li>Contrastar a visão do PNUD com a percepção do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRODOCs</li> <li>CCF, CPD</li> <li>Dirigentes e funcionários da ABC</li> <li>Escritório do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
<b>CONTRIBUIÇÃO DO PNUD PARA A COORDENAÇÃO DO SISTEMA DA ONU</b>				
Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qual foi a contribuição do PNUD para a coordenação do Sistema ONU?</li> <li>O PNUD promoveu o desenvolvimento de programas e projetos conjuntos? Isso contribuiu para aumentar o valor da participação das agências da ONU e evitar duplicações?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar exemplos de coordenação e localizar o papel do PNUD</li> <li>Contrastar as opiniões do PNUD com as percepções das agências da ONU e do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agências da ONU no Brasil</li> <li>Grupo de Referência</li> <li>Escritório do PNUD</li> <li>Agências executoras</li> <li>UNDAF</li> <li>Relatórios anuais do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de documentos</li> <li>Entrevistas individuais</li> </ul>
<b>PROMOÇÃO DE VALORES DA ONU NO ESCRITÓRIO DO PNUD NO BRASIL</b>				
Igualdade de gênero	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existiram sistemas e mecanismos institucionalizados no escritório? Foram eficazes?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar exemplos de mecanismos</li> <li>Mapear opiniões e percepções</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escritório do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Survey já realizado com os funcionários do PNUD</li> </ul>
Relações Raciais e étnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existiram sistemas e mecanismos institucionalizados no escritório? Foram eficazes?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar exemplos de mecanismos; identificar as opiniões e percepções</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escritório do PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas individuais</li> <li>Survey já realizado com os funcionários do PNUD</li> </ul>





United Nations Development Programme  
Evaluation Office  
220 East 42nd Street  
New York, NY 10017, USA  
Tel. (646) 781 4200, Fax (646) 781 4213  
Internet: [www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)