

AVALIAÇÃO DE MEIO-TERMO

BRA 12/002

APOIO AO
DESENVOLVIMENTO
DO SETOR
ALGODOEIRO
POR MEIO DA
COOPERAÇÃO
SUL-SUL

RELATÓRIO FINAL 2021

COORDENAÇÃO

Melissa Pomeroy

EQUIPE TÉCNICA

Elisa Camarote

John Matias Wojciechowski

Laura Antoniazzi

Luiz Felipe Ricca

ASSESSORIA

Carlos Milani

Maria do Carmo Rebouças

Rogério Silva

APOIO

Yasmin Paes

DESIGN

Teo Menna

Izabelle Alvares

© teoMenna estúdio

AVALIAÇÃO DE MEIO-TERMO

BRA 12/002

APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR ALGODOEIRO POR MEIO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

RELATÓRIO FINAL 2021



AGRADECIMENTOS

Esta avaliação não teria sido possível sem as valiosas contribuições e apoio de uma ampla gama de interessados, tanto dentro como fora do Brasil.

A equipe de avaliação agradece a atenção e disponibilidade de todos os parceiros dos países no continente africano consultados, das agências implementadoras brasileiras, do Instituto Brasileiro de Algodão, do Programa das Nações Unidas no Brasil e dos demais representantes de organizações internacionais no Brasil e no exterior.

Em particular, gostaríamos de agradecer à equipe do BRA 12/002, analistas e coordenador, que generosamente compartilharam seu tempo, conhecimento e experiência durante todo o processo de avaliação.

0	RESUMO EXECUTIVO	10
1	INTRODUÇÃO	20
2	METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO	40
3	PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES	50
4	SÍNTESE DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	96
5	CONCLUSÕES	100
6	RECOMENDAÇÕES	108

TABELAS**TAB.1** 38

Usuários e usos da avaliação de meio-termo do projeto BRA 12/002

TAB.2 43

Matriz de avaliação

TAB.3 47

Principais Limitações e estratégias de mitigação

FIGURAS**FIG.1** 25

Participação por país no volume total de algodão produzido em 2018

FIG.2 25

Participação por país no volume total de algodão exportado em 2018

FIG.3 30

Linha do tempo do BRA 12/002

FIG.4 31

Resumo alocação financeira BRA 12/002

FIG.5 32

Instituições implementadoras e parceiras do projeto BRA 12/002

FIG.6 34

Teoria de Mudança do projeto BRA 12/002

FIG.7 45

Estudos de casos e dimensões de análise

FIG.8 82

Execução financeira total BRA 12/002. Agosto 2021

FIG.9 83

Execução financeira anual BRA 12/002

FIG.10 88

Resumo resultados BRA 12/002

ACRÔNIMOS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AFA	Agriculture and Food Authority
AIC	Associação Interprofissional do Algodão
AMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
AMIPA	Associação Mineira dos Produtores de Algodão
AT	Assistência Técnica
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CGAA	Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania
CGP	Comitê de Gestão do Projeto
CGU	Controladoria-Geral da União
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
COGERCO	Compagnie de Gérance du Coton
COOPERCAT	Cooperativa de Produtores Rurais de Catuti
CRA-CF	Centro de Pesquisa Agrícola Algodão e Fibras
CRETTA	Centro de Transferência de Tecnologia do Algodão
CRETTA/IAM	Centro de Transferência de Tecnologia do Algodão/Instituto do Algodão de Moçambique
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTSS	Cooperação Técnica Sul-Sul
DARS	Department of Agricultural Research Services
EMATER/MG	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
EPI	Equipamento de Proteção Individual
EUA	Estados Unidos da América
FACE	Autorização de Financiamento e Certificado de Despesas
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FONPA	Fórum Nacional de Produtores de Algodão
Genbank	Centro de Recursos Genéticos
GM	Geneticamente Modificado
IBA	Instituto Brasileiro do Algodão
ICAC	Comitê Consultivo Internacional do Algodão
IER	Instituto de Economia Rural
IITA	Instituto Internacional de Agricultura Tropical
INERA	Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas e Ambientais
INRAB	Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas do Benim
ISABU	Institut des Sciences Agronomique du Burundi
ITRA	Instituto Togolês de Pesquisa Agronômica
ITRAD	Instituto Chadiano de Pesquisas Agrícolas para o Desenvolvimento
KALRO	Kenya Agricultural and Livestock Research Organization
M&A	Monitoramento e Avaliação
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MdE	Memorando de Entendimento
MIP	Manejo Integrado de Pragas
MRE	Ministério das Relações Exteriores

OI	Organização Internacional
OIs	Organizações Internacionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODOC	Documento de Projeto
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SEA	Sudeste Africano
SGPFin	Sistema Financeiro de Gerenciamento de Projetos
TCB	Conselho de Algodão da Tanzânia
TdM	Teoria da Mudança
TT	Transferência de Tecnologias
UAs	Unidades de Aprendizagem
UCAs	Unidades Comunitárias de Aprendizagem
UCTTA	Unidade Comunitária de Transferência de Tecnologias do Algodão
UDs	Unidades Demonstrativas
UFLA	Universidade Federal de Lavras
USD	Dólar americano
UTDs	Unidades Técnicas Demonstrativas
UTTD	Unidade de Transferência de Tecnologias e Demonstração



RESUMO EXECUTIVO

OBJETIVOS

O propósito dessa avaliação de meio-termo é proporcionar à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), aos países parceiros, às agências implementadoras brasileiras e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) evidências sobre os resultados alcançados pelo projeto BRA 12/002, assim como recomendações e lições aprendidas que informem o seu planejamento futuro. Seu caráter é predominantemente formativo, com aspectos somativos no que se refere aos subprojetos já finalizados. Os objetivos dessa avaliação são: examinar a qualidade do desenho, da gestão e da implementação das ações; consolidar os resultados dos subprojetos; aferir a relevância, eficácia, eficiência, efetividade, replicabilidade e o potencial de sustentabilidade da iniciativa, bem como mensurar seu desempenho; analisar as lições aprendidas e propor recomendações para o aprimoramento do projeto.

PROJETO BRA 12/002: APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR POR MEIO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

O Projeto BRA 12/002 visa a contribuir para o aumento de produtividade e ao fortalecimento de uma cultura agrícola tradicional e de geração de renda para a população rural dos países parceiros. Para tanto, enseja a transferência de tecnologias brasileiras na cultura do algodão e o fortalecimento de capacidades de pesquisadores, agricultores e instituições nos países parceiros. O projeto teve início em 2012 e tem sua finalização prevista para 2026.

Com um orçamento total de USD 37 milhões, ao final de 2020, o projeto apresentava 11 subprojetos e oito ações simplificadas, constituindo-se na mais importante ação de cooperação técnica internacional que o Brasil desenvolve atualmente junto a seus parceiros africanos. O projeto, até a data, promoveu o intercâmbio de capacidades entre 9 instituições brasileiras e 21 instituições dos países africanos parceiros.

ABORDAGEM E METODOLOGIA

A abordagem da avaliação combinou elementos conceituais que fundamentaram a reconstrução da Teoria de Mudança do Projeto e, posteriormente, a Matriz de Avaliação. São eles: **fortalecimento de capacidades** como elemento-chave da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS); **transferência de tecnologias** como um dos eixos centrais do fortalecimento de capacidades almejado pelo projeto; **avaliação de portfólio** para responder à natureza 'guarda-chuva' do PRODOC BRA/12/002; e **análise de contribuição**, reconhecendo que as iniciativas de CTSS contribuem para o alcance de impactos de desenvolvimento, mas estes não podem ser atribuídos exclusivamente às iniciativas analisadas. A avaliação buscou ser **sensível à equidade racial, étnica e de gênero**, levando-se em consideração as realidades locais.

A avaliação de meio-termo abarca o período entre 2012 e 2020 e abrange a totalidade dos

subprojetos e atividades sob o BRA 12/002 neste período. Seu escopo geográfico inclui os 11 países parceiros do projeto durante o período analisado: Benim, Burquina Faso, Burundi, Chade, Mali, Maláui, Moçambique, Quênia, Senegal, Tanzânia e Togo; ademais, incorpora a perspectiva dos parceiros brasileiros. A avaliação utilizou os seguintes métodos para a coleta de dados primários e secundários: entrevistas, revisão documental e enquete. A coleta de dados e as análises organizaram-se por meio da elaboração de nove estudos de caso.

CONCLUSÕES

C1

O projeto é relevante e adequado aos contextos em que atua, porém necessita de maior clareza sobre suas estratégias e os resultados que pretende alcançar, incluindo a explicitação dos benefícios mútuos esperados e sua vinculação à agendas de desenvolvimento

O projeto tem respondido às demandas de seus parceiros, nos quais o setor algodoeiro tem importância estratégica para favorecer o desenvolvimento. Quanto à transferência de tecnologia, o BRA 12/002 tem avançado ao incorporar abordagens diversificadas e complementares que contribuem para maior adequação das tecnologias disponibilizadas aos contextos de produção local.

No âmbito da porteira para dentro, o BRA 12/002 tem abordado diferentes dimensões, tais como: boas práticas agrônômicas, extensão rural, produção e melhora da qualidade de sementes e fortalecimento institucional. Para fora da porteira, o BRA 12/002 tem incorporado uma abordagem multissetorial, com a inclusão de atores envolvidos nos diferentes elos da cadeia produtiva no desenho e na execução dos subprojetos, o que tem potencial para ampliar a escala das tecnologias transferidas. Mais recentemente, o BRA 12/002 tem abordado agendas de desenvolvimento transversais, como saúde e segurança alimentar dos territórios produtores de algodão.

Estas abordagens são resultado da identificação junto aos parceiros de ações para o fortalecimento do setor algodoeiro dos países. Contudo, não se encontram explicitamente articuladas sob a ótica da Teoria de Mudança. Nesse sentido, o projeto guarda-chuva não proporciona uma orientação adequada sobre como os subprojetos deveriam abordar, em seus objetivos e resultados esperados, a multidimensionalidade, multissetorialidade e transversalidade da cadeia do algodão.

A ausência de uma Teoria de Mudança se desdobra na inexistência de orientações estratégicas para o planejamento de ações de complementaridade entre subprojetos, entre projetos da Iniciativa Brasileira do Algodão, e de intercâmbios estratégicos entre os diversos parceiros. Ainda, o BRA 12/002 não articula de modo explícito em seu PRODOC os

benefícios mútuos esperados pelo Brasil e suas agências implementadoras. Para além do estabelecimento do Centro de Difusão em Catuti, os benefícios mútuos identificados são muito genéricos ou no nível individual dos técnicos que participam do projeto. Finalmente, o BRA 12/002 não passou por revisão que o adequasse ao Manual de Cooperação Técnica Sul-Sul e tampouco explicita sua vinculação com agendas internacionais transversais, tais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, o que inclui uma abordagem sensível a gênero, por exemplo.

C2

Os subprojetos sob o BRA 12/002 são coerentes e complementares e têm apresentado melhora na qualidade do desenho a partir de aprendizados, porém estes não se encontram sistematizados

A qualidade do desenho dos subprojetos tem apresentado melhoras significativas tanto em seus aspectos formais (árvore de problemas, matriz lógica), quanto em seus aspectos substantivos por meio de abordagens complementares (incorporação de aspectos produtivos multidimensionais, abordagens multissetoriais e agendas transversais). A qualidade deriva de missões de prospecção bem planejadas, da metodologia de construção participativa de árvores de problemas; da convocatória dos atores relevantes para discussão do projeto e da facilitação e tradução experientes durante o processo de desenho. Esse conjunto de elementos tem contribuído para a adequação das tecnologias à escala da produção nos países parceiros, assim como para avançar na inclusão dos produtores mais vulneráveis nos processos de transferência de tecnologia.

Além disso, baseando-se nos aprendizados e experiência do Cotton-4, o BRA 12/002 avançou em consolidar suas principais estratégias de transferência de tecnologia e ao mesmo tempo promover a multiplicação das tecnologias, com um maior foco no produtor. Como desdobramento das parcerias existentes, uma terceira geração de projetos, dedica-se a aspectos mais focalizados por meio de projetos bilaterais. Finalmente, sob a carteira do BRA 12/002 encontram-se algumas iniciativas estratégicas que visam complementar e fortalecer os resultados nos países parceiros, como os cursos no Brasil, o Centro de Difusão de Catuti.

O BRA 12/002 consolidou novas parcerias com agências implementadoras brasileiras, ampliando assim sua capacidade de atender a um número maior de países e diversificando o repertório brasileiro disponível para apoiar os países parceiros. A diversificação do perfil das agências implementadoras brasileiras permite ainda um diálogo mais amplo junto aos diferentes atores das cadeias do algodão nos países parceiros.

Contudo, a experiência do BRA 12/002 - desde sua abordagem enraizada nos princípios da CTSS, suas estratégias, resultados e aspectos de gestão administrativa - não está sistematizada ou disponível, o que implica uma maior curva de aprendizagem para parceiros brasileiros

e africanos e impacta negativamente a eficiência do BRA 12/002 como um todo.

Apesar dos subprojetos sob o BRA 12/002 seguirem as orientações do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, no que diz respeito aos instrumentos relacionados ao monitoramento da implementação, não há um maior detalhamento sobre periodicidade, fluxos e usos das informações ou, em outras palavras, um sistema de acompanhamento e monitoramento. No caso dos subprojetos de algodão, que envolvem uma complexidade de processos de gestão atrelados ao calendário agrícola, esse sistema se demonstra necessário, dado que sua ausência tem demonstrado fragilizar o alcance dos resultados: a capacidade de responder às questões estratégicas para o bom andamento dos subprojetos é mais lenta e, frequentemente, impacta o alinhamento das ações com o calendário agrícola; a dependência de relatórios anuais ou bianuais gera considerável defasagem na leitura e interpretação avaliativa da transferência de tecnologia; os relatórios não são padronizados dificultando a interpretação compartilhada dos resultados.

C3

O projeto apresenta ótimos resultados mas encontra desafios importantes para promover a sustentabilidade dos resultados no longo prazo

O projeto tem sido exitoso em suas estratégias de transferência de tecnologias, com resultados em termos de assimilação e replicação das mesmas. O BRA 12/002 contribuiu com propostas metodológicas inovadoras e adequadas ao sistema produtivo africano, tais como as Unidades de Aprendizagem, a formação de técnicos e pesquisadores para serem agentes replicadores de conhecimento; o envio de ferramentas adequadas às condições dos produtores; e o compartilhamento de material genético de variedade brasileiras de algodão e plantas de cobertura para serem avaliados e reproduzidos em base as necessidades locais. O fato de que as tecnologias compartilhadas são tecnicamente simples, de baixo custo e alto impacto, é considerado um facilitador da adoção e replicação das técnicas propostas. Os conhecimentos compartilhados foram replicados, dado que houve uma estratégia cada vez mais explícita em fortalecer a multiplicação.

Contudo, no tocante às capacidades institucionais, os subprojetos apresentam resultados díspares. Os desafios na execução de recursos relacionados à infraestrutura ou compra de equipamentos diminuíram a efetividade dos subprojetos, tanto em relação ao seu alcance, como em termos de fortalecimento das instituições parceiras. Ainda, os projetos com implementação concluída ou avançada apresentaram estratégias e resultados distintos no que tange à institucionalização dos resultados da transferência de tecnologia, o que não nos permite avaliar em que medida o conjunto dos subprojetos está orientando-se por estratégias robustas que visem a sustentabilidade.

C4

O projeto apresentou ganhos em eficiência mas seu desempenho ainda enfrenta obstáculos, inclusive em frentes cujo desempenho são de governabilidade exclusiva da ABC

O projeto demonstrou ganhos em eficiência, porém ainda não suficientes para mitigar desafios processuais que impactam os resultados finalísticos. No âmbito dos subprojetos, persiste uma grande dificuldade em alocar os recursos oportunamente, de modo a permitir a execução dentro dos cronogramas dos subprojetos, o que impacta diretamente na consecução dos resultados dos subprojetos.

Os desafios mais latentes são os atrasos devido a entraves nos processos de compras: dimensionamento do planejamento de desembolso dos projetos, especificações técnicas e termos de referência, desembaraço aduaneiro, procedimentos para desembolsos e prestação de contas, morosidade na aprovação de desembolsos dentro da ABC, falta de clareza e comunicação entre as diferentes áreas da ABC e do PNUD sobre o andamento dos processos.

Para além do desempenho no âmbito dos subprojetos, o BRA 12/002 tem recursos previstos e disponíveis para ações que estão sob a sua exclusiva governabilidade e que apresentaram tímidos avanços, como a promoção da sistematização e compartilhamento de boas-práticas ou a elaboração de uma estratégia de monitoramento e avaliação comum que orientasse efetivamente o Monitoramento e Avaliação (M&A) dos subprojetos, assim como do PRODOC guarda-chuva. Finalmente, a coordenação entre os diferentes projetos sob a Iniciativa Brasileira do Algodão é tímida, considerando o alcance e a relevância orçamentária deste para a carteira da ABC. Apesar de estas serem áreas reconhecidamente mais frágeis da CTSS, o BRA 12/002 tem condições - tanto técnicas como financeiras - de investir em soluções de ponta que possam inclusive proporcionar aprendizados que apoiem a consolidação da CTSS brasileira.

RECOMENDAÇÕES

As recomendações são interdependentes entre si. Como diretriz transversal a todas as recomendações, sugerimos que sejam implementadas por meio de processos participativos, horizontais e embasados no conhecimento adquirido pela equipe do BRA 12/002. Para acelerar a implementação de algumas das recomendações, sugere-se avaliar a possibilidade de contratar apoio externo, com orientação explícita de que estes devem atuar como facilitadores dos processos e promover a apropriação dos resultados entre os participantes.

R1

RESPOSTA À

C1 E C2

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

IMEDIATO

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

EQUIPE DO PROJETO

em coordenação com outras áreas da ABC

R2

RESPOSTA À

C2 E C4

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- MÉDIA

PRAZO

2022

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

EQUIPE DO PROJETO

em coordenação com outras áreas da ABC

Revisar substantivamente o PRODOC BRA 12/002, explicitando sua Teoria de Mudança

Elaborar Teoria de Mudança do BRA 12/002 ampla o suficiente para poder ser adaptada aos diferentes contextos de atuação do projeto, mas que esclareça como as estratégias e abordagens promovidas pelo projeto contribuem para que tipos de mudança nos diversos elos da cadeia do algodão, incorporando os aspectos multidimensionais, multissetoriais e transversais já promovidos pelos seus subprojetos. Esclarecer como o aumento de produtividade almejado pela transferência de tecnologia contribui para resultados de desenvolvimento, e explicitar a contribuição do projeto à agências internacionais e regionais de desenvolvimento. Pormenorizar as premissas relacionadas aos princípios da CTSS, incluindo estratégias para promover resultados em termos de benefícios mútuos. A Teoria de Mudança deve desdobrar-se em um planejamento com metas concretas.

Desenhar e implementar uma estratégia de Monitoramento e Avaliação para incrementar a efetividade do projeto e apoiar a comunicação de resultados*

No âmbito do PRODOC 12/002, construir indicadores que se alinhem à Teoria de Mudança do Projeto, incluindo indicadores que possam ser traduzidos em todos os subprojetos, incluindo a dimensão de benefícios mútuos e outros relacionados aos princípios da CTSS. No âmbito do subprojeto elaborar estudos de avaliabilidade, avaliação de meio-termo e avaliações finais. Avaliações ex-post devem ser consideradas nos países que cooperaram com o Brasil em subprojetos consecutivos. A implementação de uma estratégia de monitoramento sólida nestes dois âmbitos visa proporcionar informações tempestivas para a implementação do PRODOC BRA 12/002 e seus subprojetos; apoiar a sistematização e comunicação de resultados e lições aprendidas (ver R3); apoiar futuras avaliações e promover transparência e comunicação sobre os resultados da CTSS brasileira para constituintes domésticos e dos países parceiros, assim como para a comunidade internacional.

R3

RESPOSTA À

C1 E **C4**

IMPLICAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA

– MÉDIA

PRAZO

2022 - 2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

EQUIPE DO
PROJETO

em consulta com os
parceiros do projeto

Desenhar e implementar uma estratégia de gestão do conhecimento que fortaleça o desenvolvimento de capacidades no âmbito do Projeto e a comunicação de resultados

Elaborar estratégia de gestão do conhecimento com objetivos, público-alvo, produtos, planejamento de atividades e metas concretos. A sistematização de resultados, boas práticas e lições aprendidas provenientes dos subprojetos visa retroalimentar o processo de fortalecimento de capacidades e aprendizagem entre os parceiros, assim como comunicar de modo mais preciso e explícito os resultados.

R4

RESPOSTA À

C3

IMPLICAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

EQUIPE DO
PROJETO

em consulta com os
parceiros do projeto

Construir, junto aos parceiros, estratégias para a sustentabilidade dos resultados e opções para a continuidade da cooperação

Promover diálogos estratégicos junto aos parceiros, com base em lições aprendidas e resultados sistematizados, sobre possíveis alternativas para o término do apoio do BRA 12/002. Por um lado, considerar estratégias desenhadas junto aos países rumo à institucionalização dos resultados e investimentos nacionais para que sejam perenes e ganhem escala. Para garantir maior tangibilidade aos acordos, recomenda-se traduzi-los em resultados, produtos e atividades esperados a serem incluídos em revisões dos subprojetos. Por outro lado, explorar a possibilidade de ampliar o perfil de parceiros do projeto nos países parceiros, incluindo universidades que possam garantir multiplicação de conhecimento de maneira sustentada para novas gerações de técnicos e pesquisadores ou outros parceiros do desenvolvimento.

R5

RESPOSTA À

C3 E **C4**

IMPLICAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

IMEDIATO

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

DIREÇÃO ABC, CGAA,
CGAO e PNUD

Construir estratégias para melhorar a eficiência dos subprojetos*

Mapear e analisar a qualidade dos fluxos, prazos e responsabilidades dos processos administrativos mais comuns ou que consistentemente apresentam entraves. Com base neste mapeamento, promover reuniões entre PNUD e áreas responsáveis da ABC (Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania, Coordenação-Geral de Administração e Orçamento, Direção) para priorizar melhorias e mudanças urgentes (maiores gargalos que impedem maior efetividade) e consensuar soluções conjuntas de melhoria.

*Alinhadas com recomendações realizadas no âmbito da avaliação de meio-termo do PRODOC 13/008

R6

RESPOSTA À

C4

IMPLICAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2022

PRIORIDADE

– MÉDIA

ATORES RESPONSÁVEIS

ABC e equipes dos
projetos de algodão

Investir em mecanismos e processos de coordenação da Iniciativa Brasileira do Algodão

Promover processo estruturado de diálogos entre as equipes na ABC e nas organizações internacionais envolvidas nos projetos da Iniciativa Brasileira do Algodão para: identificar áreas de sinergia e retroalimentação entre projetos; definir processos, mecanismos, periodicidade e responsabilidades para comunicação e compartilhamento constante de informações entre equipes técnicas.



INTRODUÇÃO

1. OXFAM. Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa. [S. l.]: Oxfam International, 2002.

2. OXFAM. Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa. [S. l.]: Oxfam International, 2002.

3. MOREIRA, Alvaro Gomes. From Ad Hoc to Durable?: Development cooperation and institutional bricolage in the cotton sector in Benin. 2021. Tese (Doutorado em Estudos de Desenvolvimento) - Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 2021.

4. WORLD TRADE ORGANIZATION. Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference: Draft Cancún Ministerial Text. Second Revision. Cancún: [s. n.], 2003.

CONTEXTO DO PROJETO

O Projeto BRA 12/002 “Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul” está intrinsecamente ligado às transformações de produção e comércio do algodão vividas nas últimas duas décadas, que também refletiram nas dinâmicas da cooperação internacional no setor.

Ao final dos anos 90, os preços de comercialização do algodão no mercado internacional tinham caído pela metade e, em 2002, haviam alcançado os níveis mais baixos desde a Crise de 1929. Os subsídios à produção em países desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos, contribuíram sobremaneira para as distorções observadas no mercado internacional da *commodity*. Os subsídios governamentais aos produtores de algodão norte-americanos em 2001 excederam o valor de mercado do produto em 30%.¹

A crise colocou em relevo a fragilidade dos países cuja economia dependia maioritariamente da produção de algodão. Apesar do algodão nesses países ter um custo de produção entre os menores do mundo, os países vinham perdendo espaço no mercado internacional, com grande impacto para as condições de vida dos produtores locais, contribuindo para situações de extrema vulnerabilidade.²

Tal situação reforçou as demandas dos países em desenvolvimento para eliminação dos subsídios. No bojo dessas demandas, destacam-se o pedido brasileiro de abertura de painel na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra os subsídios estadunidenses, em 2002, e o chamado por uma Iniciativa Setorial a favor do Algodão na OMC, apoiada pelos quatro países do chamado Cotton-4 (Benim, Burquina Faso, Chade e Mali) na Conferência Interministerial de Cancun em 2003³. De fato, a declaração final da Conferência reconhece a importância do algodão para os países em desenvolvimento e a necessidade de ação urgente para solucionar as distorções de mercado, incluindo o chamado aos parceiros do desenvolvimento para que direcionassem programas de cooperação para a diversificação da economia dos países cujo Produto Interno Bruto (PIB) constitui-se fortemente dependente do algodão.⁴

A partir de então, o cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento no setor algodoeiro de países africanos passou por grande transformação, com o aumento exponencial do número de

projetos e a diversificação de atores, superando a natureza predominantemente colonial dos anos anteriores⁵. A partir de 2004, diversificam-se os doadores tradicionais apoiando o setor, assim como parceiros do Sul Global produtores de algodão, como China, Brasil, Índia e Turquia, que se somaram aos esforços africanos.

É nesse cenário que se inicia a cooperação técnica brasileira no setor algodoeiro. Os países do Cotton-4 acionaram o Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro e solicitaram a cooperação que foi oficialmente estabelecida em março de 2009. Nascia, assim, o projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro nos Países do C-4”⁶ – comumente conhecido como Projeto C-4, sendo este o primeiro projeto brasileiro de cooperação técnica de apoio ao setor algodoeiro africano, que precede e embasa a origem do BRA 12/002.⁷

Já em relação à abertura do contencioso junto à OMC, o Brasil obteve decisão favorável em março de 2005, sendo formalmente autorizado, em 2009, a aplicar contramedidas de retaliação contra os Estados Unidos. A retaliação foi suspensa em com a assinatura do “Memorando de Entendimento sobre um Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação relativo ao Contencioso do Algodão na OMC” (MdE), que obrigou os Estados Unidos a repassar o valor anual de USD 147,3 milhões para atividades relacionadas à assistência técnica, capacitação e cooperação no setor de algodoeiro brasileiro. Tal memorando estipula que 10% dos recursos transferidos deveriam ser canalizados para projetos de cooperação internacional junto a outros países em desenvolvimento. Finalmente, para receber tais valores, o Brasil criou o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA).⁸

O projeto BRA 12/002, portanto, tem origem na experiência prévia do Cotton-4, responde ao compromisso brasileiro em apoiar países produtores de algodão e apoia-se na disponibilização dos recursos do contencioso para financiar projetos de cooperação técnica.

5. MOREIRA, Alvaro Gomes. From Ad Hoc to Durable?: Development cooperation and institutional bricolage in the cotton sector in Benin. 2021. Tese (Doutorado em Estudos de Desenvolvimento) - Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 2021.

6. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Cotton-4 + Togo: Uma parceria de sucesso. [S. l.: s. n.], N/D.

7. Para uma análise detalhada de como a diplomacia comercial construiu uma dinâmica de cooperação técnica a partir de um contencioso comercial na OMC, ver: Adriana Mesquita Corrêa Bueno (2018).

8. CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CAMEX). Brasil e EUA assinam memorando que encerra contencioso do algodão. Brasília, 1 out. 2014. Disponível em: <http://www.comexresponde.gov.br/portalmidic/sitio/interna/noticia.php?area=1-icia=13421>. Acesso em: 5 out. 2021.

BOX 1

A INICIATIVA BRASILEIRA DO ALGODÃO

Com a conformação de um conselho no IBA para acompanhamento dos projetos de CTSS, definiu-se que os recursos seriam implementados nas modalidades bilateral e trilateral. O BRA12/002 é o projeto guarda-chuva que abarca a cooperação bilateral entre Brasil e países africanos. Na modalidade trilateral com Organismos Internacionais, encontram-se os projetos:

- **MAIS ALGODÃO**, implementado com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e parceiros latino-americanos e caribenhos, com foco na inclusão socioprodutiva dos cotonicultores, por meio do fortalecimento da cultura do Algodão como parte do sistema agroalimentar.
- **ALGODÃO COM TRABALHO DECENTE**, implementado com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e parceiros latino-americanos e africanos com o objetivo de contribuir com a promoção do trabalho decente e melhora das condições de trabalho em países produtores de algodão.
- **ALÉM DO ALGODÃO** implementado com o Programa Mundial de Alimentos - PMA Brasil/Centro de Excelência contra a Fome, tem como objetivo apoiar pequenos produtores de algodão e instituições públicas a vincular subprodutos de algodão e culturas alimentares consorciadas a mercados seguros, incluindo programas de alimentação escolar.

CONTEXTO DO SETOR ALGODOEIRO

MERCADO INTERNACIONAL

A produção e comercialização global de algodão são atividades econômicas importantes e com alto potencial de crescimento e desenvolvimento, sendo o algodão um produto importante para a balança comercial de vários países em desenvolvimento (CHIURCIU et al., 2016). Mesmo com a pandemia da COVID-19, o consumo medido pelo Comitê Consultivo Internacional do Algodão (ICAC) (2021) aponta um crescimento de 13% entre 2019/20 e 2020/21 de 1% entre 2020/21 e o estimado para 2021/22.

Os maiores produtores mundiais de algodão são Índia, China, Estados Unidos, Brasil⁹ e Paquistão. Juntos, esses cinco países possuem três quartos da produção global de algodão. Já com relação às exportações mundiais, em 2019 os maiores exportadores de algodão foram os Estados Unidos (39%), Brasil (18%) e Índia (7%), tendo esses três países colaborado com 64% das exportações mundiais de algodão. Entre os países parceiros do BRA 12/002, Benim e Burquina Faso foram responsáveis por 3% e 2% respectivamente. Na pauta exportadora nacional, o algodão e seus subprodutos correspondem a 69% do volume de produtos agrícolas exportados em Benim, 38% em Burquina Faso, 3,6% no Mali e 25% em Chade (FAO, 2020).

As exportações de “ouro branco”, como é chamado o algodão, são vitais para as economias dependentes do algodão. No caso do continente africano, 37 dos 55 países africanos produzem algodão, sendo que vinte contam com tal produção para compor de forma significativa o PIB nacional e as divisas de comércio exterior. O continente africano contribui com cerca de 8% da produção global de algodão e mais de 9% das exportações mundiais (AMANET et al., 2019).

No continente há um total de seis bacias de algodão, entre as quais a bacia da África Ocidental, a mais importante do ponto de vista produtivo, sendo responsável por mais de três quartos das exportações de algodão da África, seguido por países do Sudeste Africano (SEA) – regiões de atuação prioritária do projeto BRA 12/002. Os maiores índices de contribuição do algodão ao PIB encontram-se nos países da África ocidental, por exemplo, para os países do grupo Cotton-4, o algodão e seus subprodutos representam 48% do volume de produtos agrícolas exportado pelos 4 países (FAO, 2020).

9. Segundo dados do Censo Agropecuário, em 2017, havia no Brasil 3.224 propriedades produtoras de algodão herbáceo, sendo que 77% dessas propriedades se concentram no Nordeste e 86% do total de propriedades no Brasil consistem em pequenas propriedades (área inferior a 10 ha). Todavia, apesar de o Nordeste concentrar o maior número de propriedades produtoras de algodão, o centro-oeste é o maior produtor de algodão do país, tendo produzido 2,6 milhões de toneladas de algodão em 2017, ou 70,5% do volume de algodão produzido pelo país neste ano. Vale ressaltar que no Centro-Oeste, diferentemente das demais regiões brasileiras, a produção de algodão está concentrada em médias e grandes propriedades.

FIGURA 1 Participação por país no volume total de algodão produzido em 2018

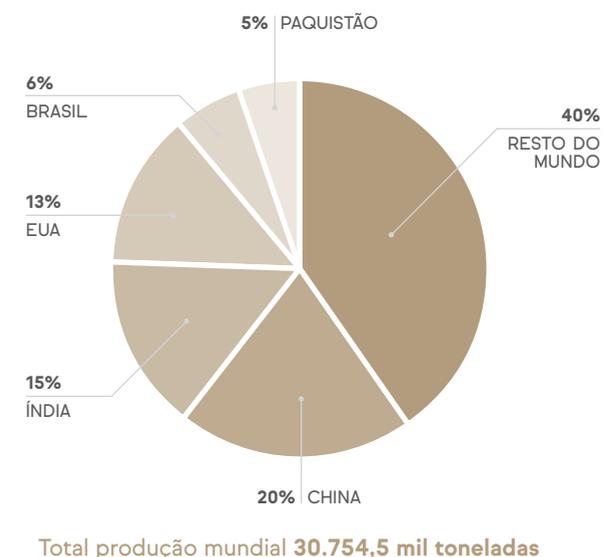
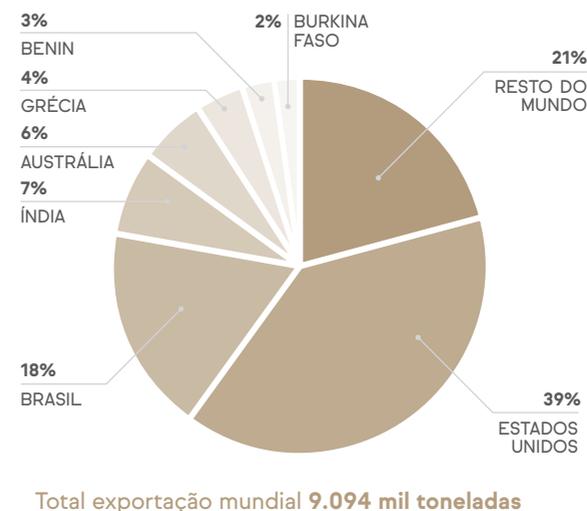


FIGURA 2 Participação por país no volume total de algodão exportado em 2018



FONTE: FAO (2020)

TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Espera-se que a produção mundial de algodão cresça 1,5% ao ano, até atingir um volume superior a 28 milhões de toneladas de algodão em 2030 (OCDE/FAO, 2021). Esse aumento é estimado como consequência de um aumento de 0,5% a.a na área plantada de algodão, assim como um aumento de 1% a.a na produtividade global.

No continente africano, espera-se que no período entre 2020 e 2025 a produção de algodão tenha um crescimento anual de 3,5%, o que está alinhado com o crescimento médio anual apresentado na produção do algodão em caroço no período de 2008-2018, de 3,4%, conforme dados da FAO (2020).

Com relação ao comércio internacional, espera-se que em 2030 a China seja o maior país demandante de algodão, com um aumento projetado de 17% no volume de importações. Além disso, também é projetado um aumento da demanda de outros países asiáticos, como Bangladesh e Vietnã, tendo um crescimento nas importações de algodão de aproximadamente 41% em 2030.

Em termos de desafios, a produtividade é apontada como um grande desafio para o mercado internacional de algodão, visto que a produtividade mundial tem apresentado baixos ganhos.

O modelo de produção dominante no setor depende do investimento em biotecnologias para garantir altos índices de produtividade. Em 2019, dos vinte e quatro países no mundo que adotaram culturas biotecnológicas, os Estados Unidos da América (EUA) detêm 40% da participação global. A maioria das soluções em biotecnologia aplicadas às culturas de algodão são aquelas para tolerância a insetos e herbicidas. Em 2015, a taxa de adesão do algodão Geneticamente Modificado (GM) foi de quase 80% em todo o mundo. O maior incremento (em comparação com o ano anterior) foi notado na África do Sul com um aumento de 315%, seguido pelos EUA (24%) e pelo Brasil (19%) (MALINGA, 2019). Embora a tecnologia tenha aumentado os índices de produtividade, os custos também aumentaram devido à resistência das pragas. As estratégias para aumentar a produtividade das culturas de algodão GM incluem investimentos em novas tecnologias, a redução da densidade de plantas por hectare e implementação de manejo eficiente de pragas, nutrientes e água entre outras.

Além de desafios com a produtividade, o mercado de algodão também enfrenta algumas incertezas tanto do lado da demanda quanto do lado da oferta. Do lado da demanda, para a década de 2021-2030 há incerteza referente ao comportamento do consumo per capita de têxteis à base de algodão em países em desenvolvimento, além da competição com o poliéster em países emergentes e desenvolvidos e a retomada da economia mundial após a pandemia da COVID-19. Para o lado da oferta, as incertezas se concentram em pragas nas lavouras, efeitos das mudanças climáticas e tensões comerciais entre países.

O ALGODÃO NO CONTINENTE AFRICANO

A maior parte do algodão cultivado na África é cultivado por pequenos proprietários (cultivos em menos de vinte hectares de terra), o que demonstra grande potencial para o desenvolvimento rural. Mais de 18 milhões de pessoas dependem direta e indiretamente da cadeia algodoeira. É difícil estimar a participação real da agricultura familiar no setor algodoeiro, mas estudos recentes estimam que 80% de área algodoeira é cultivada por pequenos produtores (MALINGA, 2019).

A África Subsaariana tem um clima favorável ao crescimento de pragas e isso resulta em subseqüentes perdas de produção. Na África Ocidental, cerca de 25-35% da produção de algodão é perdida por causa de pragas. Além dos danos causados por pragas, muitos outros desafios são enfrentados pelos pequenos agricultores, como baixa germinação de sementes, instalações inadequadas de armazenamento de sementes, baixa fertilidade do solo, baixo nível de instrução e falta de capacitação.

Estudos recentes apontam que a produção convencional de algodão na África poderia ser aumentada com a disponibilidade de sementes de boa qualidade, apoio à pesquisa agrícola e estratégias de capacitação e extensão rural, de modo que os agricultores pudessem obter o máximo de lucros do algodão. Embora os volumes de produção de algodão tenham aumentado nos principais países produtores durante a primeira década dos anos 2000 (em grande parte devido ao aumento de área cultivada), as taxas de produtividade caíram mais de 20% em comparação com os principais produtores globais (EUA, Brasil e Índia) no mesmo período (ITC, 2013).

Com relação às diferenças regionais, diversos estudos confirmam que as taxas de produtividade nos países da região centro-oeste

do continente são maiores do que na região Sudeste (PELTZER e ROTTGER, 2013). De acordo com Tschirley et al. (2010, 312) esta diferença nas taxas de produtividade não se traduz automaticamente em taxas menores de rendimento: estas se igualam quando há acesso a insumos de boa qualidade e são proprietários de ativos, especialmente equipamentos de aração.

Finalmente, é importante notar que cada país conta com uma estrutura própria da cadeia de produção e comercialização, refletindo em grande parte a organização fundiária herdada do sistema (pós)colonial e dos movimentos pendulares de descentralização e re-centralização do estado na estruturação do setor algodoeiro. Desde o início dos anos 90, os governos da maioria dos países produtores de algodão na África Subsaariana vêm implementando reformas setoriais, muitas vezes com o apoio do Banco Mundial e de outras instituições de desenvolvimento. Esses processos de reforma em geral são orientados para a progressiva descentralização do papel do Estado, visando maior envolvimento do setor privado e das organizações de produtores.

Contudo a concretização do potencial do setor algodoeiro para o desenvolvimento rural dos respectivos países enfrenta inúmeros desafios, entre os quais podemos citar a falta de sustentabilidade financeira, baixa eficiência econômica e produtividade estagnada no nível das unidades produtivas, baixos índices de produtividade e baixa qualidade, além de preocupações de longo prazo sobre o esgotamento de recursos naturais, precarização do trabalho no campo e incapacidade de traduzir os ganhos econômicos e produtivos em redução das taxas de pobreza no campo.

Além disso, o consumo de algodão para fiação ainda é limitado em toda a África Subsaariana e a demanda estrangeira, principalmente do Sul e Sudeste Asiático, desempenha papel chave para os produtores da África Ocidental, muitos países praticamente exportam tudo o que produzem (FAO, 2020). No entanto, a indústria têxtil e de vestuário vem crescendo em alguns países do continente, especialmente na Etiópia, pois a região apresenta condições atrativas para o Investimento Estrangeiro Direto, que tem sido significativo nos últimos anos. No longo prazo, isso pode mudar a rede de exportações da África Subsaariana, sendo projetado um crescimento em torno de 2,7% a.a. para o período de 2021-2030, tendo o sul e o sudeste asiático como os principais destinos de exportações.

10. Ver por exemplo relatório de posicionamento sobre o futuro do setor na África publicado em 2020 do Grupo de Trabalho de Suprimento Panafricano da organização global Textile Exchange, que reúne os principais líderes da cadeia algodoeira.

11. Gestão do conhecimento é uma abordagem multidisciplinar para que uma instituição faça o melhor uso do seu conhecimento para alcançar seus objetivos. Incluir processos e instrumentos por meio dos quais o conhecimento é gerado, assimilado, registrado, validado disseminado e aplicado.

CERTIFICAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Espera-se que a expansão da preferência pelo consumo de fibras naturais pela indústria têxtil, impulsionará o mercado de algodão africano entre 2021-2026 (Mordon Intelligence, 2020). Além disso, aposta-se que tal crescimento deveria se beneficiar de iniciativas de certificação que contribuam a uma transição em prol de sistemas mais sustentáveis de produção¹⁰. Há uma tendência dos principais países produtores de se distanciar das sementes geneticamente modificadas, o que tem contribuído para escalar a produção de algodão orgânico durante os últimos três anos: em 2020 cinco dos dez principais países produtores africanos foram responsáveis por 4% da produção global de algodão orgânico. Contudo a participação global da produção de algodão orgânico continua bastante limitada: em 2016 representava 0,4% do volume total e 0,1% em termos de área cultivada (ICAC, 2016).

O PROJETO BRA 12/002

O Projeto BRA 12/002 visa contribuir para o aumento de produtividade, o fortalecimento de uma cultura agrícola tradicional e de geração de renda para a população rural dos países parceiros. Para tanto, ensina a transferência de tecnologias brasileiras na cultura do algodão, por meio do desenvolvimento de capacidades de pesquisadores, agricultores e instituições nos países parceiros.

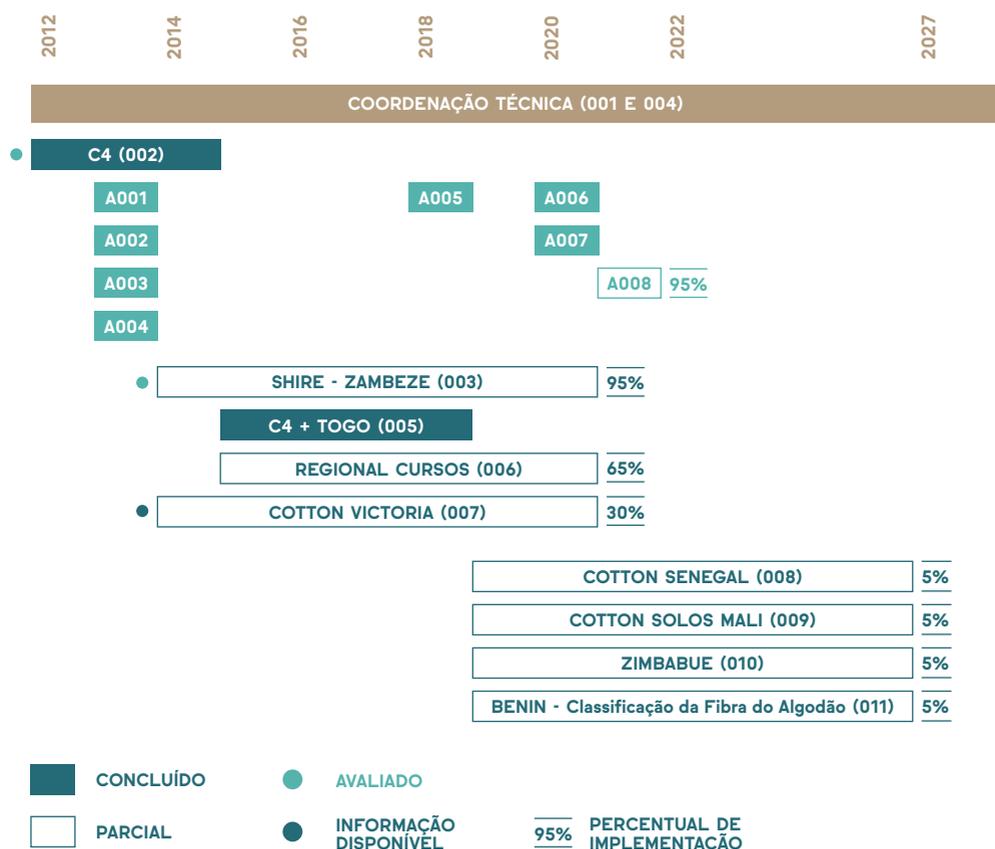
O projeto conta com dois resultados, o primeiro relacionado a execução dos subprojetos e o segundo relacionado ao fortalecimento de capacidades para a CTSS no setor algodoeiro, incluindo a gestão do conhecimento sobre boas práticas e as capacidades dos atores envolvidos em implementar projetos de CTSS¹¹. O projeto teve início em 2012 e tem sua finalização prevista para 2026.

O projeto apresentava, ao final de 2020, 11 subprojetos e oito ações simplificadas voltados ao fortalecimento do setor algodoeiro em países africanos e constitui-se na mais importante ação de cooperação técnica internacional que o Brasil desenvolve atualmente junto a seus parceiros africanos.

A figura 3 apresenta a distribuição dos projetos e ações sob o BRA 12/002 no tempo, assim como seu alcance geográfico, o

percentual de implementação e a disponibilidade de avaliações realizadas. É importante notar que: quatro subprojetos coincidem temporalmente com a pandemia do COVID-19; dois subprojetos são destinados a atividades de coordenação técnica (001 e 004); dos 11 países parceiros, Mali e Benim participam de três subprojetos cada: Cotton-4, Cotton-4 + Togo e subprojetos relacionados, respectivamente, a solos e classificação de fibras do algodão.

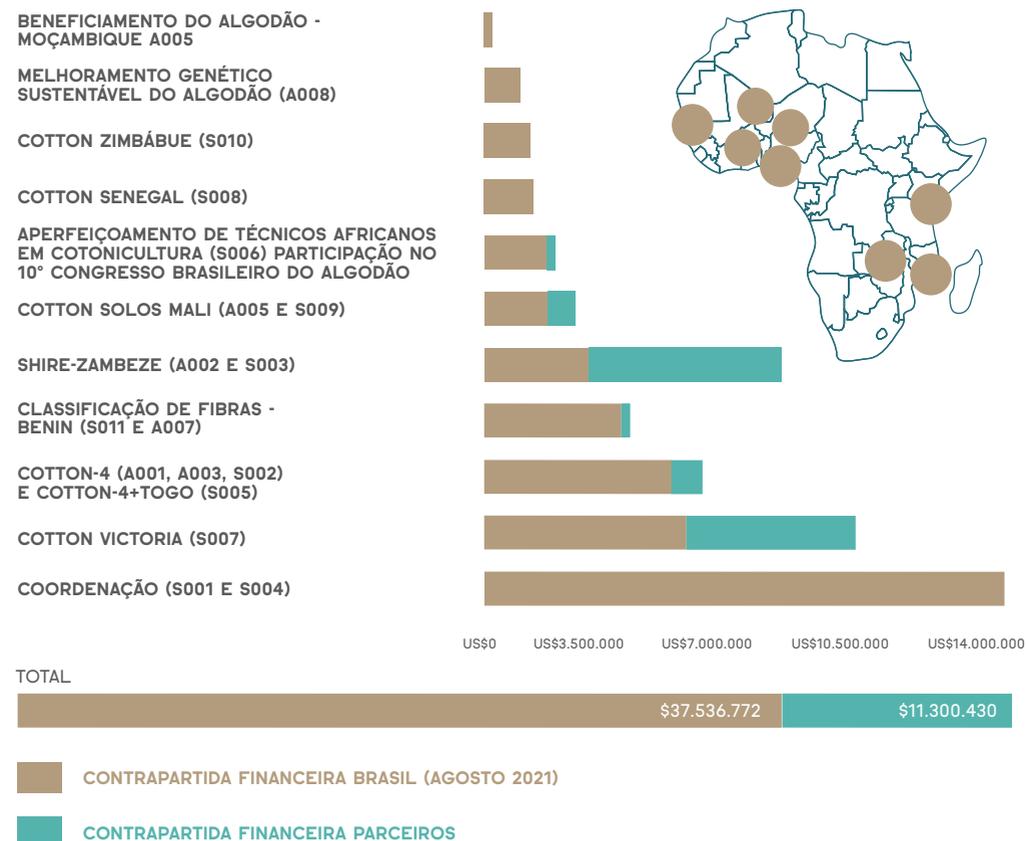
FIGURA 3 Linha do tempo do BRA 12/002



12. Os PRODOCS dos subprojetos consideram também contrapartidas não financeiras, porém a informação aqui apresentada refere-se apenas aos recursos financeiros.

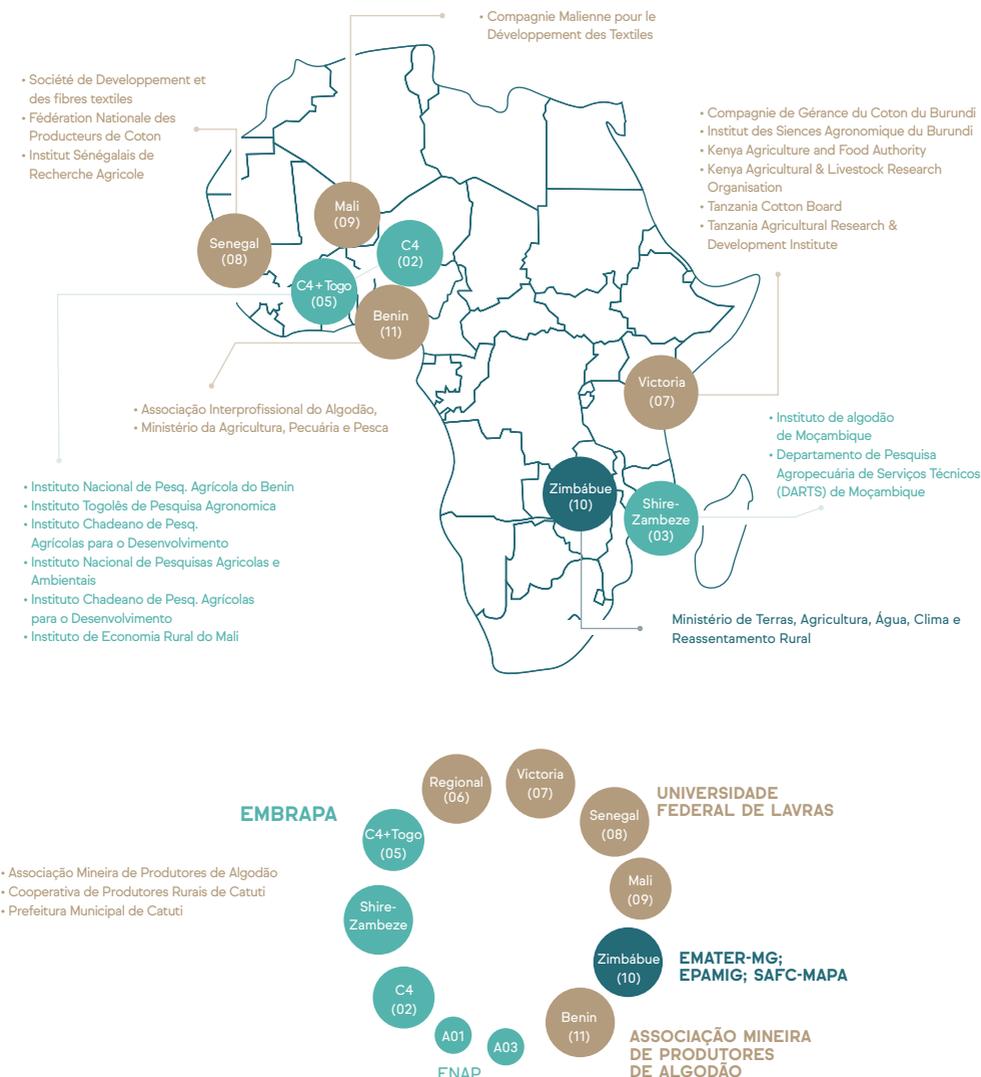
A figura 4 sintetiza o volume de recursos mobilizados por subprojetos e ações, incluindo também a contrapartida financeira comprometida pelos parceiros.¹²

FIGURA 4 Resumo alocação financeira BRA 12/002



A figura 5, por sua vez, mapeia o universo de instituições brasileiras e africanas mobilizadas sob o projeto BRA 12/002. Pelo lado brasileiro, o projeto foi diversificando as agências implementadoras, somando 9 diferentes instituições até o final de 2020. As contrapartes africanas, por sua vez, representam um total de 21 instituições.

FIGURA 5 Instituições implementadoras e parceiras do projeto BRA 12/0022



TEORIA DA MUDANÇA

Para apoiar a avaliação de meio-termo do BRA/12/002, reconstruímos a Teoria de Mudança (TdM) do Projeto. A Teoria de Mudança busca evidenciar as premissas, estratégias, produtos e resultados delineados no referido PRODOC - e no conjunto de seus subprojetos e ações - para atingir os resultados de curto, médio e longo prazos.

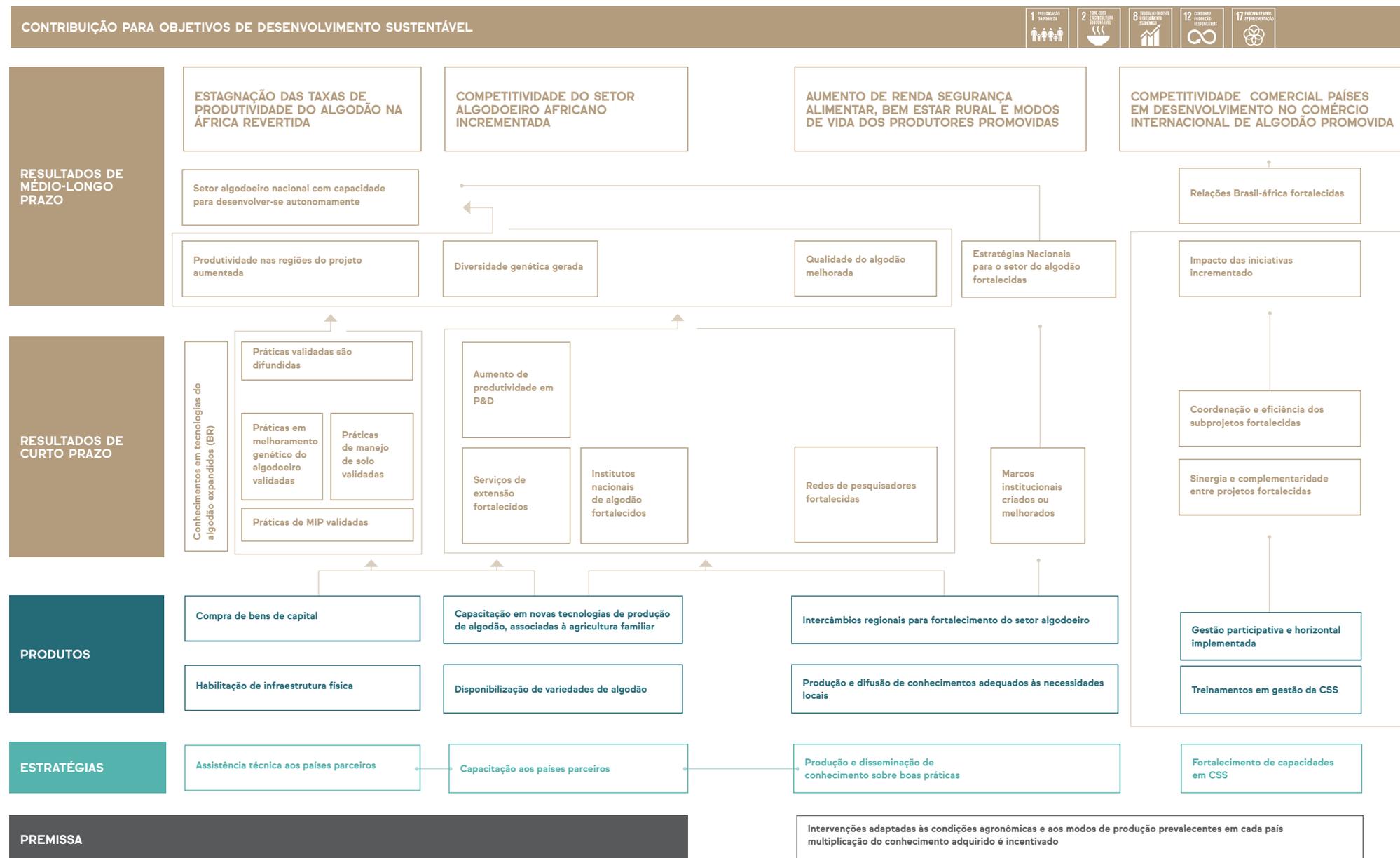
Os resultados de médio e longo prazo do projeto buscam reverter a estagnação das taxas de produtividade do algodão nos países parceiros, incrementar a competitividade do setor algodoeiro africano e dos países em desenvolvimento no comércio internacional de algodão, assim como contribuir para o aumento de renda, segurança alimentar, bem-estar rural e modo de vida dos produtores de algodão. Para tanto, o projeto busca fortalecer os setores algodoeiros dos países parceiros, por meio da melhora da qualidade do algodão, geração de diversidade genética, aumento da produtividade nas áreas de atuação do projeto e contribuições para as estratégias nacionais para os setores algodoeiros.

Para alcançar tais resultados de médio e longo prazo o projeto apoia-se em quatro estratégias complementares, quais sejam:

- proporcionar **assistência técnica (1)** e **oferecer formação (2)** em novas tecnologias aos atores da cadeia do algodão para aumentar a produtividade e renda dos territórios produtores de algodão, por meio de investimentos em infraestrutura física, disponibilização de variedades genéticas e cursos e formações, cujos focos principais se centram na validação e difusão de práticas de Manejo Integrado de Pragas (MIP), Manejo de Solos e melhoramento genético;
- **produzir e disseminar informações sobre boas práticas (3)**, por meio de produtos de conhecimento e intercâmbios, com o intuito de fortalecer institutos nacionais de algodão, redes de pesquisadores, serviços de extensão e capacidade de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D);
- **fortalecer as capacidades em CSS (4)**, como estratégia complementar às demais e com objetivo de aumentar a eficiência, a eficácia e o impacto dos subprojetos, sob os princípios e práticas da Cooperação Sul-Sul (CSS). Presume-se também que, por meio de uma gestão horizontal e participativa, as relações entre os parceiros podem adensar-se contribuindo para maior articulação no âmbito internacional.

Finalmente, para que as hipóteses da TdM sejam válidas, o projeto parte das premissas que o conhecimento gerado e adquirido no âmbito do projeto deve ser compartilhado e difundido; e as intervenções devem ser adaptadas às condições agrônomicas e aos modos de produção prevalentes em cada país.

FIGURA 6 Teoria de Mudança do projeto BRA 12/002



O BRA 12/002 E A CADEIA DO ALGODÃO

A cadeia de produção de algodão é responsável por gerar grandes oportunidades econômicas nas regiões em que se encontra, por apresentar uma cadeia de produção complexa e de alto valor agregado (Severino et al. 2019). Ela pode ser dividida em três fases:

- **ANTES DA PORTEIRA:** equipamentos, materiais, insumos ou Assistência Técnica (AT) necessárias para o desenvolvimento do cultivo e manejo do algodão;
- **DENTRO DA PORTEIRA:** cultivo do algodoeiro, manejo da produção e posterior cultivo do algodão, tanto quanto o caroço quanto a pluma;
- **PÓS-PORTEIRA:** beneficiamento do algodão em caroço e em pluma e oferta ao consumidor final.

OS SUBPROJETOS DO 12/002 CENTRAM-SE PRINCIPALMENTE NA FASE “DENTRO DA PORTEIRA”, onde se considera primeiramente a aquisição de mudas e sementes de algodoeiro; insumos essenciais como fertilizantes, defensivos, inseticidas, fungicidas e corretivos; maquinários para semeadura e colheita; combustível e lubrificantes, equipamento de irrigação e Equipamento de Proteção Individual (EPI) para os trabalhadores do campo. Além disso, com vistas a melhorar a produtividade e a eficiência

da produção, é importante a contratação de Assistência Técnica para o produtor e de investimentos em P&D.

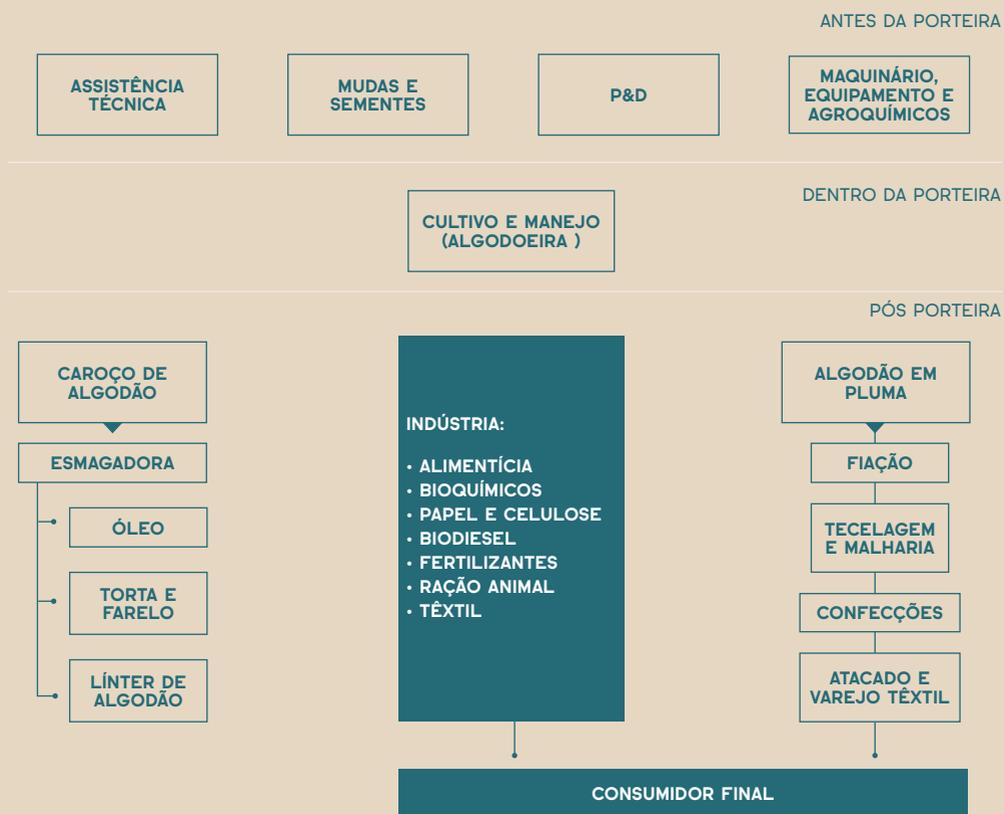
Na fase “dentro da porteira”, antes do plantio das mudas e sementes, são necessários a análise e o preparo do solo para o plantio convencional ou, no caso do plantio direto, o uso da palha ou de matéria orgânica no solo. Além disso, é importante que a colheita seja realizada em um período de estiagem, para melhor aproveitamento do algodão.

Na época do plantio, é importante o uso de herbicidas para controle de plantas daninhas; inseticidas para combater pragas como o bicudo, lagartas e pulgões e de fungicidas para evitar fungos e outras doenças. No caso de cultivo orgânico são usados outros produtos e técnicas para combater o mato, insetos e doenças. A colheita do algodão pode ser realizada tanto de forma manual quanto mecanizada, sendo essa última dividida no formato stripper (algodão adensado) e picker (extração, de forma seletiva, do algodão em caroço e em formato pluma) e após a colheita o algodão deve ser enfadado para transporte e posterior beneficiamento.

Como dois produtos da colheita, o caroço de algodão e o algodão em pluma têm destinos diferentes. O caroço segue para o esmagamento, onde se obtém como subprodutos o óleo, torta e farelo e o línter de algodão,

todos produtos para as mais diversas atividades industriais, como alimentícia, bioquímica, nutrição animal, dentre outras. O algodão em pluma, por sua vez, segue para a produção de tecidos, que acaba sendo destinado ao varejo e atacado têxtil.

Fonte: Elaborado a partir de ABRAPA (2011) e Retamiro,



OBJETIVOS, ESCOPO E PÚBLICO-ALVO

PROPÓSITO

O propósito dessa avaliação de meio-termo é proporcionar à ABC e ao PNUD evidências sobre os resultados alcançados pelo projeto BRA 12/002, assim como recomendações e lições aprendidas.

A avaliação busca contribuir com o aprendizado institucional para o aprimoramento da CTSS. Espera-se que os resultados da avaliação informem o planejamento futuro, inclusive revisões substantivas do projeto BRA 12/002 até sua finalização.

Como avaliação de meio-termo, seu carácter é predominantemente formativo, com aspectos somativos no que se refere à compilação e complementação de dados relacionados a subprojetos já finalizados.

OBJETIVOS

O objetivo central dessa avaliação de meio-termo é examinar a capacidade das instituições envolvidas em relação à sustentabilidade e replicabilidade dos subprojetos no marco do BRA 12/002.

Seus objetivos específicos são:

- examinar a qualidade do desenho, do planejamento, da gestão, da coordenação e da execução das ações;
- consolidar os resultados qualitativos e quantitativos dos projetos, inclusive em termos de ganhos-mútuos;
- aferir a relevância, eficácia, eficiência, efetividade, replicabilidade e o potencial de sustentabilidade da iniciativa, bem como mensurar seu desempenho;
- analisar as lições aprendidas e propor recomendações para o aprimoramento da CSS e propor medidas para mitigar riscos que possam interferir e/ou afetar o alcance dos resultados.

ESCOPO

A avaliação de meio-termo abarca o período entre 2012 e 2020. A data inicial representa o início do projeto e a data final marca o ano dos últimos relatórios de projeto disponíveis. Dessa forma, tendo em vista o escopo temporal, será possível avaliar, ainda que de maneira

parcial, o impacto da pandemia de COVID-19 na implementação dos resultados previstos no ano de 2020.

A avaliação de meio-termo abrange a totalidade dos subprojetos e atividades em implementação sob o Projeto BRA 12/002 no período abarcado. O escopo geográfico do exercício se centra nos 11 países parceiros do projeto: Benim, Burquina Faso, Burundi, Chade, Mali, Maláui, Moçambique, Quênia, Senegal, Tanzânia e Togo; além de incorporar também a perspectiva dos parceiros brasileiros.

PÚBLICO-ALVO

Os principais usuários e os usos esperados da avaliação de meio-termo estão registrados na tabela 1.

TABELA 1 Usuários e usos da avaliação de meio-termo do projeto BRA 12/002

Usuários	Usos
ABC	Obter evidências sobre os resultados alcançados pelo projeto, assim como recomendações e lições aprendidas que informem futuras ações, inclusive revisões substantivas do PRODOCS, dos subprojetos e das práticas, processos e ferramentas de desenvolvimento institucional da ABC.
Parceiros estratégicos do projeto	Conhecer os resultados da avaliação de meio-termo para ajustar futuras estratégias junto à ABC e agências implementadoras.
Comunidade epistêmica	Conhecer os resultados da avaliação de meio-termo.
Atores interessados e Público em geral	Conhecer os resultados da avaliação de meio-termo.

2

METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

ABORDAGEM ANALÍTICA

13. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil). Agência Brasileira de Cooperação. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2013.

14. Por portfólio de projetos, entende-se: “Um grupo agregado de diferentes projetos ou programas, conectados por uma estratégia mais geral em um prazo delimitado. Projetos individuais dentro de um portfólio reportam verticalmente ao elemento unificador (portfólio), mas podem ser extremamente diversos em termos de objetivos, estratégias e intervenções. BUFFARDI, Anne L.; MASON, Paige; HUTCHINGS, Claire; SHARP, Samuel. Monitoring and learning for country-level portfolio decision-making and adaptation. Londres: ODI, maio 2019. Disponível em: <https://cdn.odi.org/media/documents/12713.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

15. SANDERS, James. Cluster Evaluation. The Evaluation Exchange: Emerging Strategies in Evaluating Child and Family Services, [s. l.], v. 4, n. 2, 1998.

A abordagem da avaliação combinou elementos conceituais que fundamentaram a elaboração da Teoria de Mudança do Projeto e a Matriz de Avaliação. São eles:

O foco no **fortalecimento de capacidades**, por meio do intercâmbio de conhecimentos, como elemento-chave da CTSS. Nesse sentido, os resultados a serem observados centram-se em mudanças interdependentes em capacidades nos níveis individual, organizacional, interinstitucional e social.¹³ Dado que o desenvolvimento de capacidades é um processo endógeno, a avaliação se orienta pela abordagem de **Análise de Contribuição**, reconhecendo que as iniciativas de CTSS apenas contribuem para o alcance de impactos de desenvolvimento, mas estes não podem ser atribuídos exclusivamente às iniciativas.

O foco na **transferência de tecnologias** (TT), entendendo este como um dos eixos centrais do fortalecimento de capacidades almejado pelo projeto. Processos de TT englobam tanto variáveis técnicas, que no caso do BRA 12/002 são agrônômicas, quanto políticas públicas e modelos de arranjos produtivos ou de gestão. Uma tecnologia pode ser considerada transferida quando é passível de ser modificada e adaptada de acordo com as necessidades dos atores que a incorporaram, ou, ainda, quando estes identificam novas oportunidades de pesquisa, impulsionando a sucessão e inovação tecnológica (Dereti, 2009).

Dado a natureza ‘guarda-chuva’ do BRA/12/002, utilizamos como referencial para abordar o objeto os avanços em termos de **avaliações de portfólio**.¹⁴ Avaliações de portfólio são mais orientadas à abrangência do que profundidade, oferecendo a oportunidade de examinar tendências, interações e efeitos entre projetos. Implicam em síntese e não podem ser consideradas substitutas de avaliações de projetos. As avaliações de portfólio devem proporcionar evidências e reflexões sistêmicas sobre aspectos comuns no desenho dos projetos, metodologias inovadoras, e sinergias, incluindo coerência temática e geográfica, entre projetos do portfólio.¹⁵ Nesse sentido, fatores de sucesso e riscos - quando confirmados em diferentes

projetos - ganham maior significância no âmbito do portfólio, informando o futuro das intervenções sob análise.

Finalmente, a avaliação buscou ser sensível à **equidade racial, étnica e de gênero**, levando-se em consideração as realidades locais e a forma como as categorias gênero, raça e etnia são compreendidas e priorizadas pelos países parceiros.

MATRIZ DE AVALIAÇÃO

A matriz de avaliação busca refletir, por meio de dimensões e critérios de avaliação, os propósitos e objetivos da avaliação, assim como o entendimento da cadeia de resultados reconstruídos na TdM. Tal como registrado na tabela 2, a matriz de avaliação propõe 3 dimensões detalhadas em 13 critérios, com suas respectivas perguntas de avaliação.

A matriz completa encontra-se no anexo A1. Optamos por utilizar como descritor do critério de avaliação (indicador) uma série de projeções, todas qualitativas, sob as quais as evidências coletadas foram valoradas. A matriz também registra os métodos e fontes que serão utilizados para a análise das evidências coletadas em cada um dos critérios de avaliação. Para todos os critérios, as análises foram contextualizadas, trianguladas e complementadas com fatores explicativos.

As dimensões, critérios e perguntas orientadoras foram apresentadas e validadas pelo Grupo de Trabalho de Algodão/ABC, em oficina realizada no dia 21 de maio de 2021.

TABELA 2 Matriz de avaliação

Dimensão	Critério	Pergunta
Portfólio/ Processo	Relevância e pertinência estratégica	Em que medida o projeto tem sido responsivo às prioridades dos atores envolvidos, incluindo público alvo final?
	Complementaridade e coerência	Em que medida o projeto tem garantido complementaridade e coerência entre seus subprojetos?
	Aprendizagem e Replicabilidade	Em que medida o projeto tem evoluído em termos de replicabilidade e aprendizagem entre os subprojetos?
	Eficiência	Em que medida o projeto tem assegurado o cumprimento dos prazos e a utilização eficiente dos recursos, orientados à sustentabilidade dos resultados?
	Desempenho	Em que medida a gestão do projeto tem garantido a qualidade das entregas e contribuiu para o cumprimento das metas estipuladas?
Resultado curto e médio prazo 65%	Qualidade do desenho	Em que medida o projeto tem abrangido a multidimensionalidade relacionada ao setor algodoeiro e tem melhorado a qualidade do desenho dos seus subprojetos?
	Desenvolvimento de capacidades individuais	Em que medida os conhecimentos difundidos pelo projeto têm sido pertinentes e foram assimilados e aplicados?
	Desenvolvimento de capacidades institucionais	Em que medida o projeto tem contribuído para instalar capacidades infraestruturais, tecnológicas e institucionais suficientes para permitir escalar cultivos e a produção de sementes de forma autônoma pelos países, desde uma perspectiva equitativa e sustentável?
	Ambiente regional condutivo	Em que medida é possível observar um efeito cumulativo dos diferentes subprojetos no âmbito regional, com vistas a fortalecer os resultados nos países parceiros?
Resultados longo prazo 65%	Transferência de tecnologia	Quais os níveis de transferência alcançados até o momento nos subprojetos?
	Sustentabilidade econômica	Em que medida o projeto pode vir a contribuir para garantir a sustentabilidade da produção algodoeira nos parceiros?
	Produtividade e competitividade	Em que medida o projeto pode vir a contribuir para reverter a estagnação das taxas de produtividade do algodão e promover competitividade no comércio internacional de algodão?
	Sustentabilidade socio-ambiental	Em que medida o projeto pode vir a contribuir para o aumento de renda, Segurança alimentar, bem estar rural e modos de vida dos Produtores e Territórios Produtores de Algodão?

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO

Este desenho avaliativo se ancora em **Métodos Mistos**, buscando a combinação inteligente de análises qualitativas e quantitativas. As seguintes abordagens e métodos foram utilizados de acordo com a Matriz de avaliação:

Estudos de caso: buscaram fornecer uma visão aprofundada sobre os subprojetos e ações do BRA 12/002. Foram utilizados para identificar tendências, questões e divergências entre os diferentes casos.

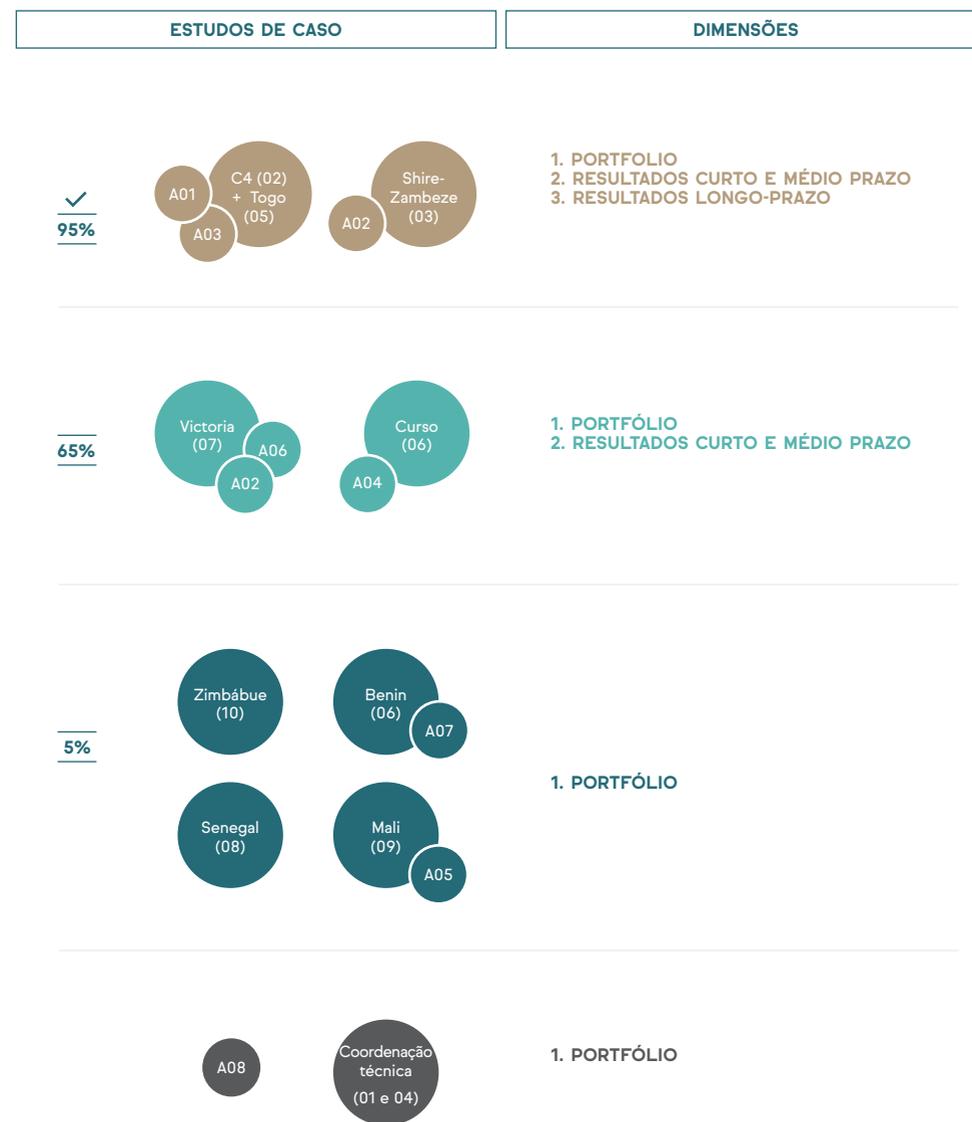
Enquete online: aplicada com os participantes das duas edições da “Capacitação e Transferência de Tecnologia na Cultura do Algodão” ofertado pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) e voltado para técnicos de países da África de língua francesa, inglesa e portuguesa, sob o subprojeto S006.

Entrevistas semiestruturadas: realizadas com a ABC, agências implementadoras e parceiros brasileiros, Itamaraty, PNUD, IBA, representantes de instituições de países parceiros e representantes de organismos internacionais envolvidos em outros projetos financiados pelo contencioso do algodão. A lista de pessoas entrevistadas encontra-se no anexo A2. Não houve coleta de dados junto às comunidades de implementação dos subprojetos.

Revisão documental: análise dos documentos relacionados ao projeto, tal como listados no anexo A3. A revisão de dados secundários incluiu dados relevantes à cooperação brasileira no âmbito do algodão, assim como relacionados à cadeia de algodão de cada país parceiro, assim como bases de dados internacionais. A revisão dos documentos constituiu uma fonte de evidências que foi triangulada com outros dados coletados através dos diferentes métodos de avaliação.

Os princípios da **Avaliação Focada no Uso** (Utilization Focused Evaluation) orientaram o processo de avaliação, buscando uma construção dialógica com as principais partes interessadas no projeto. Foram utilizadas metodologias colaborativas para validação das dimensões de avaliação, assim como priorização dos critérios de avaliação. A análise dos resultados e a construção de recomendações foram feitas em conjunto com a equipe da ABC.

FIGURA 7 Estudos de casos e dimensões de análise



COLETA DE DADOS

A partir da Matriz de Avaliação foram elaborados os seguintes instrumentos para coleta de dados: roteiros de entrevistas para cada um dos perfis consultados e enquete em três idiomas para os participantes das duas edições da capacitação realizada no Brasil.

Todos os dados coletados foram sistematizados em fichas de registro das entrevistas e na base de dados de evidências que reuniu as informações provenientes das entrevistas, enquete e revisão de documentos que foram consolidados em relatórios de estudos de caso.

FONTES

56

PESSOAS ENTREVISTADAS

25

RESPONDENTES DE ENQUETE

+70

DOCUMENTOS REVISADOS



No âmbito dos estudos de caso, foi construído um instrumento de análise, visando proporcionar maior objetividade às análises da equipe de avaliação. O instrumento desagrega os elementos de cada um dos descritores presentes na Matriz de Avaliação, e traz uma definição operacional dos principais conceitos presentes em cada descritor. Finalmente, o instrumento define rubricas (de 1 a 5) para valorar os achados de cada descritor em cada subprojeto, a depender de seu estágio de implementação. Esses instrumentos garantiram a confiabilidade e uniformização da coleta e análise de dados. Além disso, a base de registros de evidências foi usada para verificar a qualidade e robustez das evidências que embasaram a elaboração das análises. Todos os instrumentos encontram-se no anexo B1.

A tabela 3 registra as principais limitações enfrentadas pela avaliação, assim como as estratégias de mitigação utilizadas.

TABELA 3 Principais Limitações e estratégias de mitigação

Limitação	Estratégia de Mitigação
Impossibilidade de fazer missões de avaliação aos países parceiros , devido às restrições impostas pela pandemia do COVID-19. A coleta remota de dados restringiu a capacidade da equipe em fazer observações em campo e obter informações por meio de conversas informais que acontecem durante trajetos e interações em campo. Durante as entrevistas online, percebeu-se que o retorno dos parceiros africanos ficou circunscrito a respostas formais.	Para obter uma diversidade maior de percepções e uma análise mais profunda, a equipe de avaliação intensificou a revisão documental de fontes primárias e secundárias, assim como buscou ampliar o número de entrevistados do lado brasileiro e outros atores com conhecimento do setor e da cooperação brasileira. Além disso, a equipe de avaliação contou com a colaboração de um pesquisador beninense, com o intuito de estabelecer um contato mais próximo com os entrevistados (tanto em termos de idioma, fuso horário e - em certa medida - cultural).
Dificuldade em obter confirmação de entrevistas dos parceiros africanos . Na maioria dos casos, os pontos-focais políticos dos subprojetos não aceitaram o pedido de entrevista, remetendo a equipe de avaliação ao ponto-focal técnico. Ainda assim, as confirmações de entrevista demandaram pedidos reiterados por parte da equipe de avaliação.	A equipe de avaliação manteve um acompanhamento sistemático das confirmações e, quando necessário, pediu reforço de gestões por parte da ABC. Entretanto, a equipe de avaliação considerou a entrevista cancelada após três pedidos por email e um contato direto por meio de mensagens a telefones particulares.

CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

O processo de avaliação assegurou em todos os momentos:

Utilidade: A fim de garantir que o processo de avaliação e seus produtos sejam relevantes para as partes interessadas, a equipe de avaliação promoveu consultas com a ABC ao longo do processo. Isto foi feito principalmente por meio de (i) informação constante sobre o processo e andamento da avaliação; (ii) enquete junto à coordenadores e coordenadoras para levantar informações para definição da amostra de estudos de caso; (iii) oficina para informar a elaboração das recomendações; (iv) análises e devolutivas dos produtos contratuais por parte da ABC.

Integridade, independência, imparcialidade e transparência: Com o objetivo de proporcionar transparência e devolutivas sistemáticas ao longo do processo de avaliação, a equipe de avaliação forneceu justificativas sistematizadas por escrito para a aceitação ou rejeição de todos os comentários feitos sobre cada um dos produtos da avaliação. Em todas as etapas, a equipe garantiu objetividade, integridade profissional e ausência de viés. Recomenda-se, por fim, que os relatórios finais sejam acessíveis ao público.

Privacidade, confidencialidade e respeito aos direitos: Os atores consultados foram devidamente informados sobre o objetivo da avaliação, os contratantes e a utilização das conclusões. A participação na avaliação foi completamente voluntária. Todas as informações coletadas foram consultadas exclusivamente pela equipe de avaliação independente e não foram compartilhadas com as partes contratantes. A contribuição dos atores consultados é anônima e confidencial.

Respeito pela dignidade e diversidade e direito à autodeterminação:

A equipe de avaliação buscou respeitar em todo momento a diversidade dos atores envolvidos neste processo de avaliação, levando em consideração as crenças, modos e costumes do seu ambiente social e cultural; os direitos humanos e a igualdade de gênero.

Credibilidade: Para garantir credibilidade, a equipe de avaliação garantiu independência, imparcialidade, uma metodologia rigorosa, um processo de avaliação transparente, o envolvimento das partes interessadas relevantes e um sistema robusto de garantia da qualidade. Todas as perguntas de avaliação foram respondidas através da triangulação de dados de múltiplas fontes.



PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

16. De acordo com os valores reportados a OMC e disponibilizados no documento WORLD TRADE ORGANIZATION. Sub-Committee on Cotton. Director-General's Consultative Framework Mechanism on Cotton: Evolving Table - 31th Version, Revision. Genebra: [s. n.], 2021.

1. O projeto BRA 12/002 tem sido relevante para o desenvolvimento do setor algodoeiro na África, e seu portfólio de subprojetos tem avançado ao incorporar aspectos produtivos e multidimensionais sem perder o foco no aumento da produtividade

DIMENSÕES: Relevância e pertinência estratégica, Aprendizagem e Replicabilidade, Qualidade do desenho

O BRA 12/002 constitui-se – junto aos demais projetos sob a Iniciativa Brasileira do Algodão – em uma das principais respostas ao chamado para maior cooperação internacional para o algodão, expresso pelos países em desenvolvimento na rodada de Cancun (2003). Segundo informações reportadas voluntariamente ao subcomitê de algodão da OMC, de um universo total de 27 projetos que somam cerca de USD 190 milhões de dólares, atualmente o Brasil contribui com cinco iniciativas que representam 37,5% do total de recursos destinados a projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) no setor em todo o mundo. O BRA 12/002 representa 18% do total.¹⁶

O projeto é relevante e adequado sob diferentes dimensões: tem sido responsivo a demandas dos parceiros e as tecnologias disponibilizadas para transferência são adequadas aos contextos de produção local e relevantes para melhorar a condição de vida de populações mais vulneráveis. O projeto é também relevante para as instituições brasileiras envolvidas.

1.1 O PROJETO TEM RESPONDIDO ÀS DEMANDAS DE SEUS PARCEIROS

O Projeto Cotton-4, realizado entre 2009 e 2013 é considerado um marco para a CTSS brasileira, consolidando-se entre os primeiros exemplos de cooperação estruturante impulsada pela ABC. O

país vizinho, Togo, tendo o conhecimento dos resultados positivos alcançados na primeira fase do projeto na região, fez solicitação ao governo brasileiro para participar da segunda etapa (S005 - Cotton-4 + Togo). A disseminação dos resultados do Cotton-4 e, posteriormente, do Cotton-4 + Togo, impulsionou demandas de outros países. Informantes de subprojetos mais recentes confirmaram que os resultados comprovados do Cotton-4 e de outros projetos do BRA 12/002, bem como o alinhamento da transferência de tecnologias às realidades locais foram importantes na escolha do Brasil como parceiro de cooperação.¹⁷

Para os países parceiros o setor do algodão tem importância estratégica para favorecer a balança comercial, reduzir a pobreza da população rural, gerar empregos em todos os elos da cadeia produtiva e contribuir com a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. Apesar dos parceiros africanos terem suas cadeias produtivas algodoeira estruturadas de maneira distintas, também contam com características similares (entre si e com o Brasil). Entre elas, o fato de que mais de 90% dos produtores nos respectivos setores algodoeiros são de pequena escala (de até 1 hectare) e isso se traduz em desafios compartilhados no que tange o aumento da produtividade e competitividade das unidades produtivas e na seleção de estratégias para fomentar a estruturação da cadeia produtiva.

Uma *proxis* da relevância do BRA 12/002 para os países parceiros é o fato de que ele é complementado por um compromisso de mais de USD 11 milhões por parte de seus parceiros, o que corresponde a cerca de 30% do orçamento comprometido pelo governo brasileiro até o momento. As principais contrapartidas financeiras se deram sob os subprojetos Shire-Zambeze e Cotton Victoria. Vale destacar que os PRODOCs também contabilizam as horas técnicas dos profissionais das agências implementadoras dos projetos equivalentes à valores financeiros, ou seja, calcula-se o custo da hora de trabalho dos profissionais brasileiros dedicados à cooperação.

Para além do volume de recursos alocados, a relevância dos respectivos subprojetos também é resultado da abordagem atenta do BRA 12/002 às prioridades institucionais nos países parceiros e de sua capacidade em alinhar a transferência de tecnologias às demandas e contextos locais.

O S006 (Cursos UFLA) é emblemático desta abordagem. Mesmo não tendo sido gerado de uma demanda específica, o projeto

17. Entrevista país parceiro

18. Para fins desta avaliação a consultoria realizou uma pesquisa conduzida em formato de envelope com os participantes do curso nas edições de 2017 e 2018. A envelope foi enviada para 35 participantes da edição de 2017 e 33 participantes da edição de 2018 – um universo total de 68 pessoas. Um total de 25 participantes responderam à envelope (36%), sendo 11 da edição de 2017 e 14 da edição de 2018, contabilizando respectivamente 31% e 42% em relação ao total de participantes de cada edição. Esses dados indicam que os participantes do curso de 2018 foram aqueles que mais contribuíram com a envelope. A sistematização desta envelope encontra-se no anexo 4.

19. Entrevista Brasil

20. Entrevista Parceiros

21. Entrevista país parceiro

responde a uma necessidade identificada junto aos parceiros, sobre a necessidade de conhecimentos que possam ser facilmente transferidos, assimilados e replicados com o intuito de aumentar a produtividade do pequeno produtor do algodão. Para países onde o setor do algodão é dominado pelo pequeno produtor esta abordagem é pertinente. Tal evidência se corrobora também na percepção dos participantes do curso,¹⁸ que consideram os conteúdos muito relevantes e adequados aos contextos produtivos e níveis tecnológicos predominantes em seus países.

“Um dos pontos primordiais trabalhados é uma abordagem de transferência de tecnologia que não aumenta o custo para os agricultores.”¹⁹

O caráter do BRA 12/002 sob demanda, isento de condicionais e dissociado de relações coloniais é ressaltado como vetor diferencial de outras cooperações no setor do algodão, cujos projetos muitas vezes respondem a interesses alheios ao país parceiro ou trazem condicionalidades em seu bojo.²⁰

A capacidade de resposta às demandas dos parceiros está relacionada com os princípios da CTSS que orientam a identificação da demanda, a elaboração do projeto e a posterior execução compartilhada. As pessoas entrevistadas nos países parceiros consideram que a abordagem horizontal, colaborativa e apreciativa das realidades locais constitui o elemento fundamental da cooperação, destacando-a de outras experiências com os doadores tradicionais.

“o projeto foi desenhado por nós e para nós, olhando para o nosso contexto.”²¹

Além da definição compartilhada da demanda, a abordagem horizontal também tem sido usada na definição e/ou priorização do escopo territorial do projeto bem como orienta os ajustes realizados durante a execução:

“Fizemos muitos diagnósticos para identificar quais eram as reais causas do problema na produção do algodão e buscamos desenhar a estratégia de intervenção. Também passamos

por um processo de priorizar as estratégias já que um projeto não consegue trabalhar com todas as frentes. A escolha do escopo territorial também passou por este processo. Isso tudo foi feito de forma conjunta com a ativa participação. O projeto de fato foi construído de forma colaborativa. Tanzânia, Quênia e Burundi ofereceram os insumos. Uma vez que a ABC elaborou o projeto, os países ainda tinham a oportunidade de revisar as estratégias, contemplando as peculiaridades de cada país.”²²

O princípio da horizontalidade orienta todo o ciclo do projeto, desde a elaboração até a avaliação, mas cabe destacar que o BRA 12/002 investiu principalmente em aplicá-lo durante o desenho dos subprojetos: os parceiros ressaltam que o processo horizontal e participativo durante as fases de prospecção e elaboração dos subprojetos foi crucial para o alinhamento com as demandas locais.²³

1.2 AS TECNOLOGIAS DISPONIBILIZADAS PARA TRANSFERÊNCIA SÃO ADEQUADAS AOS CONTEXTOS DE PRODUÇÃO LOCAL E RELEVANTES PARA MELHORAR A CONDIÇÃO DE VIDA DE POPULAÇÕES MAIS VULNERÁVEIS

O contexto dos produtores africanos é de grande vulnerabilidade, caracterizado pela perpetuação da pobreza rural por gerações, cuja melhoria necessita de transformações estruturais, como aquelas relacionadas à economia política internacional, às políticas públicas de apoio à produção agrícola (créditos, gestão das cadeias econômicas, conhecimento e inovação, entre outras), às relações assimétricas entre algodoeiras e produtores, às mudanças climáticas, saúde e segurança nutricional, entre outros. O BRA 12/002 tem incorporado aspectos multidimensionais para além do aumento da produtividade. A partir de demandas e resultados prévios junto aos parceiros, os subprojetos têm avançado em incorporar abordagens diversas que contribuem para a adequação da transferência de tecnologias. Entre elas, destacam-se (i) uma abordagem multidimensional no âmbito da *porteira para dentro*; (ii) uma abordagem multissetorial para fora da *porteira*; e (iii) uma abordagem transversal, que extrapola a cadeia produtiva do algodão, visando melhorar a condição de vida das populações mais vulneráveis.

22. Entrevista país parceiro

23. Entrevista país parceiro

24. Esses termos são referentes à cadeia do agronegócio. O termo “antes da porteira” faz referência a tudo que é necessário à produção agrícola, mas não está na fazenda. É aquilo que o produtor rural precisa comprar para produzir: todos os insumos (máquinas, defensivos químicos, fertilizantes, sementes, frota, etc.). Já “dentro da porteira” é tudo o que se refere à produção – plantio, manejo, colheita, beneficiamento, manutenção de máquinas, armazenamento dos insumos, descarte de embalagens de agrotóxicos e mão de obra. E “depois da porteira” faz referência à armazenagem e distribuição, incluindo a logística.

mensional no âmbito da *porteira para dentro*; (ii) uma abordagem multissetorial para fora da *porteira*; e (iii) uma abordagem transversal, que extrapola a cadeia produtiva do algodão, visando melhorar a condição de vida das populações mais vulneráveis.

ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL PARA AUMENTAR A PRODUTIVIDADE

Esta categoria se refere aos múltiplos fatores que contribuem para o aumento da produtividade na escala da unidade produtiva visando a *porteira para dentro*, e os serviços de apoio, *antes da porteira*.²⁴

Todos os subprojetos incorporaram no seu desenho uma abordagem multidimensional para aumentar a produtividade. E isso significou focar os esforços nas seguintes frentes de trabalho: (i) boas práticas agronômicas, incluindo o manejo de pragas e doenças, no espaçamento e na densidade populacional; e plantio direto com plantas de cobertura e rotação com plantas alimentares; (ii) fortalecimento de abordagens e métodos de transferência de tecnologia e extensão rural; (iii) produção e melhora da qualidade da semente; e (iv) fortalecimento institucional. Do mesmo modo foi possível evidenciar em todos os subprojetos uma ampla gama de temáticas abordadas nos cursos de capacitação e nos processos de transferência de tecnologia incluindo: conservação do solo, sementes, produção, gestão de água, controle de pragas entre outros.

Observa-se também uma crescente adequação das tecnologias para facilitar a assimilação por parte do pequeno produtor do setor algodoeiro. Isso é particularmente observável nos conteúdos e metodologias aplicadas pelos cursos no Brasil, onde, por exemplo, o curso de mecanização contempla também a tração animal e ferramentas adaptadas (ex.: carriola de pulverização) bem como a transferência de tecnologias para produção de inseticidas a partir de caldas botânicas, para suprir a indisponibilidade de insumos de qualidade nos mercados locais. Esta abordagem também pode ser observada no Cotton Victoria, no qual ao centrar-se no produtor, foi possível transferir tecnologias adequadas sem aumentar o custo de produção (ex.: espaçamento e técnicas de semeadura). Na prática isso significou alocar o orçamento para técnicas de manejo antes de investir em novas variedades.

ABORDAGEM MULTISSETORIAL PARA AUMENTAR A COMPETITIVIDADE DO SETOR ALGODOEIRO:

A inclusão de atores institucionais e econômicos da cadeia produtiva²⁵ durante o desenho e a execução do projeto tem ampliado a escalabilidade e replicabilidade das transferências tecnológicas realizadas no âmbito dos subprojetos (efeito de transbordamento).²⁶ Contudo esta abordagem não é padronizada em todos os subprojetos, dado que é decorrente da negociação entre as partes durante a fase de elaboração do projeto e dos contextos locais.²⁷

Três atributos desta abordagem podem ser evidenciados nos subprojetos, a saber: (i) importância do engajamento do setor privado para disseminação das tecnologias desenvolvidas no âmbito do projeto; (ii) a importância de incluir os atores da cadeia produtiva para garantir adesão e escalabilidade por meio de instituições âncoras capazes de mobilizar instituições e produtores no território; (iii) a importância de incluir diversas perspectivas dos atores para enriquecer a identificação da demanda central do projeto incluindo temas como agregação de valor (p.e. classificação de fibras), mercados de nicho (p.e. algodão agroecológico) e certificação.

No âmbito do Shire-Zambeze a falta de engajamento efetivo das algodoeiras desde o início do projeto prejudicou os resultados de Moçambique onde as variedades (Ambar) das sementes selecionadas para a região do subprojeto foram enviadas para outra região, dado que a concessionária atuante no território não se interessou pela compra. Considera-se que o engajamento das algodoeiras desde o desenho do projeto poderia aumentar sua adesão e a confiança nos resultados alcançados pelo projeto.

“A empresa não percebeu as vantagens de trabalhar com uma semente tratada e de qualidade preferindo trabalhar com grãos.”

É importante notar que a abordagem mais inclusiva dos atores da cadeia produtiva é relevante nos países onde os processos de desestruturação e privatização das cadeias produtivas foram mais acirrados. No Cotton Victoria, por exemplo, a abordagem integrada da cadeia produtiva, incluída no documento, teve interesse de alguns países do grupo, principalmente do Quênia, que ainda busca

25. Por cadeia produtiva entende-se todos os atores - públicos e privados - que compõem o setor algodoeiro, desde os pequenos produtores até as algodoeiras e centros de pesquisa e conselhos setoriais entre outros.

26. Entrevistas Brasil e país parceiro

27. Por exemplo, Cotton Zimbabwe e Cotton Senegal trazem essa abordagem em seu planejamento. Entre os projetos em andamento, não foi uma abordagem bem-sucedida no Shire-Zambeze. No Cotton Victoria, é uma abordagem mais relevante (na Tanzânia mais do que no Quênia), enquanto no Burundi a questão é secundária pois há apenas uma algodoeira no país).

28. Entrevista país parceiro

29. Entrevista Brasil

30. Entrevista país parceiro

recuperar-se da desestruturação derivada do processo de forte liberalização do setor. Antes da crise do setor algodoeiro queniano, o país contava com vinte e quatro empresas algodoeiras, enquanto, hoje, tem somente seis algodoeiras, mas nenhuma delas está funcionando na região do projeto.²⁸

“No Quênia os produtores não possuem algodoeiras. Portanto, isso significa que para escoar a produção dos produtores seu engajamento é crucial.”

Já no caso de projetos mais recentes, como por exemplo do Cotton Zimbabwe, a abordagem da cadeia produtiva foi centralizada no desenho do projeto e figura como elemento estruturante da demanda. Foram evidenciadas duas grandes inovações no desenho do projeto: o engajamento abrangente dos atores da cadeia do setor algodoeiro na elaboração do projeto e a participação de uma equipe multidisciplinar do lado brasileiro (para além dos especialistas agrônomos). É interessante observar que ambas as equipes (brasileiras e de Zimbábue) buscaram aumentar a participação representativa da cadeia na elaboração do projeto.

“Tínhamos representantes do governo, do setor privado e produtores. Nós solicitamos que o público fosse heterogêneo representando os diferentes elos da cadeia de produção.”²⁹

“Desenhamos o projeto para dialogar com toda a cadeia produtiva. A nossa abordagem no Zimbábue foi de olhar para o setor algodoeiro de uma forma integrada e não fragmentada. A condição de um elo afeta os outros elos. Qualquer desafio deve ser encarado por meio de uma abordagem integrada entre os atores que integram a cadeia.”³⁰

Ainda, a participação de mais de uma instituição brasileira no planejamento também enriqueceu a estrutura multidimensional da árvore de problema.³¹ O engajamento mais abrangente, do lado brasileiro e do Zimbábue, permitiu alinhar o projeto às demandas identificadas, tanto em relação às tecnologias mais relevantes para aumentar a produtividade como também em relação à participação da agricultura de pequena escala no setor. Embora o projeto continue focado na produtividade, a inclusão de diversos atores resultou na inserção de profissionais de outros campos de conhecimento, como sociólogos.³² Esta inovação é fundamentada na experiência de extensão rural da instituição brasileira:

“Bem-estar social é um cargo que tem na EMATER. É um técnico que olha para a família. Porque muitas vezes o técnico-agrônomo entra na propriedade e já vai logo na lavoura. Este técnico tem outro olhar e pode ajudar a identificar outras oportunidades, inclusive a inserção de mulheres e de jovens no processo. É importante alguém que enxergue a unidade familiar como toda.”³³

ABORDAGEM TRANSVERSAL PARA MELHORAR CONDIÇÃO DE VIDA DAS POPULAÇÕES MAIS VULNERÁVEIS

Os subprojetos mais recentes na incorporação de temas para além da produção, o que foi bem avaliado pelas pessoas entrevistadas. Destacam-se entre estas temáticas o associativismo, saúde, e maior vinculação entre a produção cotonícola e segurança alimentar de seus territórios.

Os projetos mais recentes continuam dedicados a aumentar a produtividade, mas intercalam suas estratégias com outras abordagens inovadoras. No caso do Cotton Senegal o desenho ressalta a forte relação entre a conservação da água, irrigação e a capacidade de previsão meteorológica para apoiar o planejamento agrícola entre os pequenos produtores. A mudança climática e a consequente modificação do regime pluvial é contemplada no Cotton Mali. Nesse caso, dois resultados esperados dialogam diretamente com a baixa fertilidade dos solos em função das chuvas torrenciais

31. Entrevista país parceiro

32. Entrevista Brasil

33. Entrevista Brasil

34. PRODOC S009

35. Entrevista país parceiro

36. ÁVILA, A. F. D.; VEDOVOTO, G. L.; RODRIGUES, G. S. Apresentação de Impactos Ambientais. [S. l.]: Embrapa, 2020.

37. Entrevista país parceiro

38. Entrevista Brasil

mais frequentes, prevendo atividades em prol da segurança alimentar, conservação do solo, saúde e renda.³⁴

É importante também ressaltar que as temáticas transversais apresentam potencial de facilitar a adesão das tecnologias transferidas. No caso do Shire-Zambeze, por exemplo, a integração de cultivares alimentares com alta produtividade de algodão também foi ressaltada como um dos fatores mais importantes para a assimilação e difusão das tecnologias entre os pequenos produtores.³⁵ A integração de cultivares alimentares tem sido adotada como boa prática desde o projeto Cotton-4.

Em alguns casos os informantes expressaram preocupação com o peso colocado no aumento da produtividade em detrimento de outras dimensões estratégicas para a sustentabilidade do setor. Por exemplo, no Shire-Zambeze, o aumento do uso de insumos químicos e a relação negativa com saúde ocupacional e/ou impacto no meio ambiente foi observada na avaliação conduzida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 2018.³⁶ Conforme informantes dos países parceiros há espaço para incluir atividades concretas que contribuam efetivamente com o avanço destas temáticas para além da sala de aula ou de uma unidade demonstrativa. A proposta de construir e/ou instalar uma biofábrica na segunda fase do projeto é um exemplo de ação concreta ‘para além do âmbito da sala de aula’, efetivamente buscando um impacto na produção e na sustentabilidade do setor algodoeiro.

A inclusão, no Cotton Victoria de ensaios demonstrativos com foco no uso dos EPIs e a capacitação com a produção de caldas botânicas com insumos locais e segurança alimentar foi bem avaliada.³⁷ A máquina de beneficiar sementes do algodão, adquirida por meio do projeto, pode também ser convertida para beneficiar sementes de cultivos alimentares, agregando valor e contribuindo com a segurança alimentar.³⁸

Em relação a abordagem de gênero, é importante destacar que em geral, contextos com produção algodoeira mais dependentes de mão-de-obra intensiva tendem a apresentar uma maior participação de mulheres. Apesar da participação da mulher na cadeia do algodão ser comparativamente menor no continente Africano do que na Ásia ou América, é ainda assim significativa: nos países da África Ocidental as mulheres representam cerca de 30% da mão de obra no plantio, enquanto na África Oriental elas representam 60% no

plântio e 65% da mão de obra no descaroçamento.³⁹

Mesmo diante dessa participação, a questão de gênero destaca-se por sua ausência no marco do BRA 12/002. Mesmo ações sob governabilidade exclusiva da ABC, como os cursos no Brasil ou a A004, que proporcionou a vinda de parceiros africanos ao 10º Congresso Brasileiro de Algodão, não mencionam explicitamente nenhuma intenção em alcançar as mulheres. Vale destacar que as entrevistas revelam que em alguns casos a participação de mulheres é estimulada informalmente, durante reuniões ou por meio de sensibilização durante missões ao Brasil.⁴⁰ O Cotton Victoria é uma exceção, tendo incorporado na Matriz Lógica métricas específicas para auferir a participação de mulheres nas atividades do projeto nos três países que compõem o projeto.

1.3 EM RELAÇÃO ÀS PRIORIDADES DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E BENEFÍCIOS MÚTUOS

No âmbito da política externa, a cooperação em algodão é de grande relevância nas agendas políticas das embaixadas nos países parceiros e contribui para o posicionamento estratégico da diplomacia brasileira junto a esses países.

Em relação às agências implementadoras brasileiras, o BRA 12/002 é, de modo geral, responsivo às prioridades institucionais já que fortalece seus processos de internacionalização, assim como validação de suas abordagens. O BRA/12/002 dialoga com as missões da UFLA, Associação Mineira dos Produtores de Algodão (AMIPA), Cooperativa de Produtores Rurais de Catuti (COOPERCAT) e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER/MG), dedicadas à construção de conhecimentos e desenvolvimento de tecnologias voltadas para o algodão, bem como à disseminação de tais tecnologias. No caso da UFLA o projeto é aderente não apenas a seu trabalho de extensão rural e Transferência de Tecnologias, mas também à sua política de internacionalização.⁴¹ Dessa forma unem-se interesses mútuos das partes envolvidas incluindo o público-alvo final.⁴²

Sob a perspectiva de benefícios mútuos, observou-se potenciais ganhos em diferentes níveis: (i) de tecnologia do Chade de plântio incorporada ao repertório brasileiro; (ii) a construção do centro

39. INTERNATIONAL TRADE CENTRE (ITC). Women in cotton: Results of a Global Survey. Genebra: [s. n.], 2011.

40. Entrevista Brasil

41. "A Universidade Federal de Lavras tem como um dos seus objetivos a política de cooperação internacional na formação de recursos humanos, em atendimento às políticas e programas institucionais de ensino, pesquisa e extensão. A UFLA já há algum tempo tem incorporado a cooperação internacional no seu dia a dia, (...) possuindo diversas iniciativas voltadas para a internacionalização. A inserção da UFLA juntos aos projetos de revitalização do setor algodoeiro africano recebeu o apoio integral de diferentes setores universitários." (UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS, 2018, p. 39)

42. "O Brasil possui uma ampla e consolidada experiência no desenvolvimento de capacidades e transferência de tecnologias para a cadeia produtiva do algodão. Recursos humanos qualificados é o ponto central do desenvolvimento e da competitividade da agricultura, sendo que, cada vez mais, todos os componentes técnicos, econômicos, sociais, políticos e ambientais necessários para a sustentabilidade alcançam maior importância para a competitividade agrícola. Aprimorar a formação de profissionais ligados à cadeia produtiva do algodão dos países africanos é uma atividade que conduzirá a capacitação e melhoria de toda a cadeia produtiva do algodão nos países contemplados neste projeto." (UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS, 2018, p. 5)

43. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. BRA 12/002-A008 - Integração Africana para o Melhoramento Genético Sustentável do Algodão. [S. l.: s. n.], 2021.

44. Entrevista Brasil

45. Entrevista Brasil

46. Entrevista Brasil

de demonstração em Catuti; (iii) a potencialidade de compartilhar material genético,⁴³ e (iv) os potenciais aprendizados a partir de intercâmbios sobre tecnologias de cultivo de algodão irrigado. Entretanto, vale destacar que não foram encontradas evidências sólidas atestando ganhos no sentido de incorporação de tecnologias e aprendizados mútuos.

O Centro de Difusão de Catuti, por sua vez, merece destaque por seu caráter inovador, dado que é um investimento realizado em território brasileiro e que não apenas fortalece a instituição executora brasileira, como também tem potencial de beneficiar produtores brasileiros da região. O Centro de Difusão em Tecnologias Algodoeiras em agricultura familiar de Catuti tem como objetivo servir de modelo e centro demonstrativo de tecnologias aos alunos de cursos (como o realizado pelo S006) e interessados em geral, e ao mesmo tempo operar como infraestrutura permanente (usina algodoeira) atendendo os produtores de algodão da região.

Entrevistados do S006 mencionam que há ganhos mútuos na cooperação realizada, em que todos os atores envolvidos, incluindo o Brasil, ganham com a troca de conhecimentos, experiências e tecnologias. A participação da COOPERCAT, por exemplo, foi reconhecida pelos atores políticos e sociais locais.

"Trazer gente de fora, deu uma visibilidade para nós, passamos a ser conhecidos no Brasil e em outros países. Vieram outras turmas - pela FAO da América Latina. Viramos referência da agricultura familiar. Viramos um laboratório do bem!"⁴⁴

Sem embargo, o olhar para os benefícios mútuos parece ser mais apurado entre a ABC e as instituições brasileiras recém inseridas no BRA/12/002.⁴⁵ A EMBRAPA, cujo papel foi fundamental na estruturação e execução do Cotton-4, Cotton-4 + Togo e, até recentemente, do Shire-Zambeze, teve dificuldade em identificar ganhos concretos dentro do *modus operandi* da CTSS.⁴⁶ Das entrevistas é possível evidenciar elementos que podem dificultar a concretização real da reciprocidade e, portanto, devem ser levadas em consideração no futuro.

O primeiro diz respeito à dificuldade de medir atributos intan-

gíveis como visibilidade internacional e ganhos de conhecimento. A indefinição dos custos e benefícios de um atributo imaterial gera altos custos de transação, principalmente no que tange à realocação de recursos humanos de projetos nacionais para os projetos da cooperação. Identifica-se, nesse sentido, que a participação de instituições brasileiras se beneficiaria se atrelada a produtos concretos, de interesse da instituição, como por exemplo publicação conjunta.⁴⁷ O planejamento de produtos ou resultados de interesse às instituições brasileiras também implica o estabelecimento de métricas para auferir a reciprocidade da transferência e a assimilação de conhecimentos e tecnologias. A presença de indicadores poderia orientar a elaboração de estratégias concretas para fomentar a reciprocidade mútua em prol do desenvolvimento do setor algodoeiro dos países africanos e no Brasil.⁴⁸

Além disso, a própria conceituação do termo 'transferência' orienta os projetos para o compartilhamento das tecnologias, conhecimentos e processos brasileiros. Mesmo considerando o nível tecnológico avançado do Brasil a exposição às situações adversas (do ponto de vista entomológico, fitopatológico, fitotécnico) há oportunidades para pensar estratégias, ganhar experiências e prevenir perdas com possíveis eventos futuros no setor brasileiro.⁴⁹

“Quando cruzamos a fronteira e somos expostos a materiais genéticos de cultivares que têm maior ou menor tolerância a pragas, estresse hídrico [...] isso representa um ganho para a EMBRAPA e para o Brasil. Só que, de certa forma, a cooperação foi construída como se o Brasil estivesse levando o conhecimento e não recebendo. Faltou caracterizar melhor o que é transferência tecnológica.”⁵⁰

47. Entrevista Brasil

48. Entrevista Brasil

49. Entrevista Brasil

50. Entrevista Brasil

51. Entrevista Brasil

2. O BRA 12/002 vem incorporando abordagens complementares e adequadas à escala da produção nos países parceiros, assim como para avançar na inclusão dos produtores mais vulneráveis nos processos de transferência de tecnologia

DIMENSÕES: Relevância e pertinência estratégica, Aprendizagem e Replicabilidade, Qualidade do desenho

Incorporando o amadurecimento brasileiro na área de extensão rural, principalmente no que tange às pedagogias de campo e abordagens de transferência de tecnologias agrícolas, a EMBRAPA, a UFPA e outros parceiros brasileiros brindaram o BRA/12/002 com diversas abordagens de Unidades Demonstrativas (UDs) As UD implementadas incluíam dois níveis: (i) instaladas nas Estações de Pesquisa Locais denominadas Unidades de Aprendizagem (UAs) ou, no caso de Shire-Zambeze, denominadas Unidade de Transferência de Tecnologias e Demonstração (UTTD) e; (ii) Unidades Comunitárias de Aprendizagem (UCAs) e ou Unidade Comunitária de Transferência de Tecnologias do Algodão (UCTTA) quando instaladas no campo e conduzidas por Produtores Líderes.

“A unidade demonstrativa é uma ferramenta da EMBRAPA Algodão que foi trazida para o projeto. É um legado que eles deixaram para os subprojetos. A ferramenta é um método implícito de replicação. É um exemplo clássico de apropriação e utilização do conhecimento.”⁵¹

As UAs e UCAs são vitrines onde as inovações técnicas são colocadas em prática de modo que o pesquisador, técnico e o produtor possam ver e experimentar no campo os conteúdos das capacitações, trazendo a teoria para a prática. É um processo de aprendizado no qual as equipes técnicas dos parceiros brasileiros

e africanos treinam equipes locais, que por sua vez treinam seus pares nas UAs. Nas UCAs as equipes locais transferem o conhecimento aos produtores líderes que, por fim difundem as técnicas para seus vizinhos.⁵²

“A extensão rural entra nessas unidades de transferência de tecnologia. As unidades técnicas de demonstração são aquelas que servem para treinar os técnicos. A unidade comunitária está no ambiente de produção, junto com os agricultores, numa área geralmente comum, onde quem está recebendo a capacitação tem como obrigação deixar com que todos os agricultores daquele entorno tenham acesso aos conhecimentos. A unidade comunitária serve de teste de capacitação, treinamento, compartilhamento de conhecimento com os agricultores e entre os produtores.”⁵³

Os conteúdos teóricos são pedagógicos, apresentados em cartazes de modo acessível e sensível ao contexto local, com desenhos e fotos expostos no campo. Deste modo a informação se concentra na Unidade Demonstrativa, onde os resultados da aplicação das inovações são tangíveis, reduzindo as abstrações de uma capacitação teórica e quebrando barreiras de acesso impostas pelos níveis de escolaridade ou pelo idioma.

“A baixa escolaridade é a realidade do país, para quem está fora das grandes cidades. Alguns acabam desistindo e não se formando. Razão pela qual a tecnologia adotada – o estabelecimento das vitrines – era tão eficaz. O produtor só acredita vendo. E isso é uma coisa que está ligada com a escolaridade.”⁵⁴

As unidades demonstrativas se mostraram exitosas no âmbito dos primeiros subprojetos implementados sob o BRA 12/002 e foram incorporadas ao repertório de metodologias do projeto.

52. Os subprojetos, porém, não estavam somente focados nas transferências de tecnologia a campo. Houve envio de material genético brasileiro para análise comparativa a campo, instalação de campos de produção de sementes básicas, aquisição de implementos para cultivo, aquisição de veículos e motocicletas. Também houve previsão de investimentos em infraestrutura e equipamentos para laboratórios, entretanto esta atividade não foi realizada.

53. Entrevista Brasil

54. Entrevista País Parceiro

55. Cotton-4, Cotton-4 + Togo, e Cotton Shire-Zambeze. Todos implementados em parceria com a EMBRAPA. No caso do Cotton Victoria a EMBRAPA participou da elaboração de uma primeira versão do projeto mas com a saída da instituição a proposta foi significativamente remodelada com a participação da UFLA.

56. “Em reunião mantida com a direção da EMBRAPA em 2018, a ABC foi informada da nova estrutura da EMBRAPA bem como das mudanças de objetivos estratégicos e seus impactos diretos na implementação do projeto em tela. A instituição executora brasileira informou que não atuará em atividades de caráter extensionista, reservando-se apenas às iniciativas de formação técnica em áreas decisórias e estratégicas até a data de 31 de dezembro de 2018. Além das mudanças de objetivos, a EMBRAPA reduziu o quadro de profissionais disponíveis para dedicar-se à cooperação técnica e, deste modo, informou que parte das capacitações a serem realizadas no âmbito do projeto ocorrerá nas Unidades da EMBRAPA no Brasil ao invés dos países africanos.” Fonte: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Fortalecimento tecnológico e difusão de boas práticas agrícolas para o algodão em países do Cotton-4 e no Togo. Documento de Projeto. Revisão B. [S. l.: s. n.], p. 6, 2018.

Entretanto, os primeiros projetos focaram na formação de pesquisadores e extensionistas nas estações experimentais, em consonância com a demanda dos países e com a própria natureza de pesquisa da EMBRAPA, agência implementadora principal na primeira fase do BRA 12/002.⁵⁵

Em 2018, por uma decisão unilateral a EMBRAPA se retirou do Projeto BRA/12/002, alegando incompatibilidade de escopo e mudanças de objetivos estratégicos, o que impactou a implementação do projeto.⁵⁶ Tal acontecimento, fez com que fosse necessário buscar novas agências implementadoras para substituir a empresa nos projetos em andamento, particularmente, no Shire-Zambeze e Cotton Victoria, dado que o Cotton-4 + Togo já estava em conclusão. Assim, a UFLA, que já havia participado em ações pontuais com a ABC, foi convidada a participar dos subprojetos do BRA 12/002.

A entrada da UFLA trouxe ao BRA 12/002 uma contribuição de cunho metodológico importante. A vocação da UFLA é dirigida à extensão rural e, portanto, contribui para uma reorientação da transferência de tecnologias e a formação de capacidades técnicas (dos produtores, extensionistas e pesquisadores) à lógica da adequabilidade territorial, mercadológica e socioeconômica do produtor de pequena escala. De todo modo, não houve mudanças drásticas nos processos formativos, tampouco no enfoque de aumento da produção. Neste ponto a modalidade de difusão pelas unidades experimentais já havia sido interiorizada pelas instituições, e a UFLA integrou este sistema com seu enfoque dirigido ao produtor.

Apesar do desgaste que a saída da EMBRAPA provocou junto aos parceiros, esta sucessão foi um caso fortuito de complementaridade. Mesmo por meio de abordagens diferenciadas a EMBRAPA e UFLA reforçaram a transferência de conhecimentos técnico-científicos voltados para boas práticas de manejo e a produção de sementes melhoradas bem como o fortalecimento da extensão rural por meio da qual buscou-se adequar os conhecimentos à realidade dos produtores de pequena escala, ao mesmo tempo em que a estrutura da transferência de tecnologia não foi substancialmente modificada.

Além dos subprojetos em fase avançada ou concluídos, vale destacar também a abordagem do subprojeto regional para o aperfeiçoamento de técnicos africanos em cotonicultura, que origina de uma atividade pontual da UFLA/MRE em 2014 na formação de

técnicos dos países lusófonos no setor do algodão. O conteúdo do curso evoluiu e se adaptou à medida que os professores conheceram a realidade dos países africanos.

“No primeiro curso (2017) o tema controle de pragas foi extremamente formal; do segundo curso em diante usei outra metodologia, falei das pragas, mas aí passamos a ensinar eles a fazer inseticida: algo que já não usamos no Brasil mas que é útil para eles na África. Nós já não usamos porque temos uma molécula à venda nas lojas, mas eles não têm isso lá. Nosso grau de tecnologia é outro e nos demos conta de que era preciso adaptar. Só quando fui à África que tive noção da escala de produção deles. Essa vivência me permitiu adaptar o curso.”⁵⁷

A saída da EMBRAPA também apresentou lições importantes sobre a dependência da implementação do BRA 12/002 em uma única instituição. Pela parte brasileira, houve a inclusão de novos parceiros para a execução do projeto, como Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Associação Mineira dos Produtores de Algodão (AMIPA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Como visto, a contribuição da EMBRAPA para com o BRA/12/002 servirá como referencial para projetos futuros,⁵⁸ sendo assim complementada por diferentes abordagens que as diferentes agências implementadoras trazem consigo, permitindo inclusive um diálogo mais amplo junto aos países parceiros.

“(é) evidente que a maior lição aprendida está nas tecnologias das unidades demonstrativas (implementadas nas instituições dos parceiros) e das unidades comunitárias (implementadas junto com os produtores) [...] A unidade demonstrativa é uma ferramenta que a EMBRAPA Algodão trouxe para o projeto. É um legado que eles deixaram para os subprojetos. A ferramenta

57. Entrevista Brasil

58. Os resultados obtidos durante as quatro campanhas agrícolas cobertas pelo Projeto (2014/15, 2015/16, 2016/17 e 2017/2018), comprovados pela avaliação de meio termo realizada em junho de 2017, permite afirmar que 90% das atividades programadas foram concluídas até 30/06/2018. Para tanto, 24 pesquisadores e especialistas de diferentes unidades da EMBRAPA participaram de 23 missões internacionais realizadas durante o período, perfazendo um total de 3.650 Horas Técnicas de trabalho intensivo em proveito do Projeto” EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Cooperação técnica Brasil-África para o setor algodoeiro Shire-Zambeze Cotton Project: Relatório de Posição 2015/2018. [S. l.: s. n.], p. 24, 2018.

59. Entrevista Brasil

60. Entrevista país parceiro

é um método implícito de replicação. É um exemplo clássico de apropriação e utilização do conhecimento.”⁵⁹

A mudança metodológica focalizada no produtor priorizou a adequação das técnicas produtivas para, posteriormente, garantir maior capilaridade e impacto das transferências tecnológicas e inovações voltadas para os meios de produção (por exemplo, produção de sementes certificadas). Neste sentido a UFLA concentrou os esforços nas questões ligadas ao conhecimento e boas práticas produtivas, por exemplo a mudança do estande de plantio, realocando a disposição espacial das plantas, aumentando a população de plantas, redefinindo o consorciamento e/ou rotatividade entre cultivos e focando no aumento da produtividade do algodão como estratégia de garantir a segurança alimentar.

As inovações propostas não incidem em aumento de custos para o produtor, mas trazem um aumento significativo da produtividade, em alguns casos superior a 100%. Com isto as atividades podem alcançar produtores mais vulneráveis que não têm acesso a meios de produção adequados. Como exemplo pode-se citar o caso da adoção de uma corda de calibração de espaçamento que, na Tanzânia, ganhou escala e está sendo usada inclusive por produtores de outras zonas não atendidas pelo projeto.

“Os técnicos fizeram os ensaios e chegaram à conclusão de que o espaçamento 60X30 conseguia ter rendimento no campo experimental superior a três toneladas da variedade usada. Essa informação foi levada aos produtores. Hoje em dia esta informação nem precisa ser repassada.”⁶⁰

Outro exemplo é a introdução do processo de deslinteramento manual das sementes no Shire-Zambeze, em alternativa à deslinteradeira química, equipamento que não foi adquirido a tempo.⁶¹ O deslinteramento é um processo que facilita o plantio e permite sua mecanização a custos muito baixos.

As UCAs também são uma ferramenta importante para a inclusão dos mais vulneráveis no sistema de transferência de tecnologia e foram incorporadas no desenho de quatro subprojetos: Shire-Zambeze, Cotton-4 + Togo, Cotton Victoria e Cotton Solos. A proximidade das UCAs dentro das comunidades permitiram que produtores vizinhos conhecessem as técnicas propostas que, em sua maioria, não requerem investimentos de capital. Além de poder seguir no tempo os resultados obtidos nas Unidades e deste modo ter embasamento prático para tomada de decisão em adotar as novas tecnologias. A análise dos documentos dos subprojetos mais recentes evidencia que existe uma continuidade na atuação da TT para o fortalecimento das ações de extensão rural, pois contam com a participação de instituições e empresas que atuam diretamente com o produtor.⁶² Isso demonstra uma sequencialidade na atuação do BRA 12/002 junto aos seus parceiros e a confirmação da importância da capilaridade das ações de extensão rural para chegar aos produtores mais vulneráveis.

3. Os subprojetos sob o BRA 12/002 são complementares e coerentes, porém há ainda potenciais sinergias não exploradas entre os subprojetos e entre os demais projetos sob a Iniciativa do Algodão

DIMENSÕES: Complementaridade e coerência, Desenho do projeto, Desempenho, Ambiente regional condutivo

Os subprojetos e ações sob o BRA 12/002 apresentam alto grau de coerência e avançam significativamente para gerar complementaridade entre si. No entanto, para potencializar a complementaridade entre os subprojetos, o BRA 12/002 poderia ser mais estratégico em termos de gestão e intercâmbio de conhecimento.

Em relação aos demais projetos de CTSS brasileira financiados pelo contencioso do algodão, é evidente a complementaridade existente em termos geográficos, dado que contemplam os mes-

61. Atrasos ou não alocação dos recursos necessários para contratação dos serviços para implementação da infraestrutura física necessárias ao funcionamento do Centro de Transferência de Tecnologia do Algodão (CRETTA), da Unidade Local de Transferência de Tecnologia do Algodão (ULTTA) e das UCTTAs, com reflexos diretos no início das atividades de campo programadas em cada país e dependentes do calendário agrícola: esse risco se concretizou e a implementação de parte das estruturas físicas somente poderá ser contemplada em uma eventual segunda fase do projeto. A forma que foi encontrada para que esse risco não afetasse o desenvolvimento do projeto foi com a utilização de serviços de algodozeiras particulares, galpões alugados, deslincamento químico feito de forma manual, entre outros.

62. A exceção é o S011 Cotton Fibra (Benim) que tem como público-alvo pesquisadores e técnicos do Centro de Pesquisa Agrícola Algodão e Fibras (CRA-CF).

63. A avaliação identificou ao menos três iniciativas dessa natureza:

1. Em maio de 2017, assistentes técnicos de cooperação lotados nas Embaixadas em Nairóbi e Dar Es Salam foram para Blantyre (Maláui) para receber treinamento em prestação de contas, aproveitando as experiências do Projeto Shire-Zambeze.

2. Pesquisadores dos três países participaram, no Mali, de missão de troca de experiências entre os programas regionais de algodão: "Cotton Victoria" (Burundi, Quênia e Tanzânia), "Cotton-4 + Togo" (Benim, Burquina Faso, Chade, Mali e Togo) e "Cotton Shire-Zambeze" (Maláui e Moçambique).

3. O projeto S006 iria promover uma avaliação conjunta dos cursos, porém o evento foi cancelado por conta da pandemia do COVID-19.

mos países parceiros, apesar de nem sempre atuarem nas mesmas regiões. A decisão em centrar os projetos trilaterais do algodão nos mesmos países do BRA 12/002, foi uma definição estratégica promovida pela ABC e que se encontra institucionalizada por meio dos PRODOCs guarda-chuva, porém há ainda importante espaço para ampliar a coordenação e a complementaridade temática também na implementação dos subprojetos.

3.1 O PORTFÓLIO DO BRA 12/002 É COERENTE E OS SUBPROJETOS TÊM AVANÇADO EM ASPECTOS COMPLEMENTARES

Os subprojetos são coerentes entre si na medida que enfatizam a transferência de tecnologias agrícolas e o fortalecimento de capacidades institucionais e individuais visando aumento de produtividade e competitividade do setor algodozeiro dos países parceiros.

Além disso, em termos de complementaridade, o portfólio avança com novos subprojetos que buscam, com base nos resultados alcançados, atender às subseqüentes demandas. O BRA 12/002 disparou iniciativas específicas orientadas a promover intercâmbio entre os diferentes subprojetos, quais sejam, Ação Simplificada (A004) "Participação no 10º Congresso Brasileiro do Algodão" e a Ação Simplificada (A008) "Melhoramento Genético Sustentável do Algodão."

As duas edições de cursos no Brasil, congregaram participantes dos países envolvidos nos subprojetos em andamento, complementando-os em termos de fortalecimento de capacidades individuais. Além disso, o Centro de Difusão em Catuti servirá como pólo de treinamento e difusão contínua, contribuindo para apoiar todos os demais subprojetos sob o BRA 12/002. Ainda, a A004 facilitou a participação de Representantes Africanos dos Projetos Cotton-4 + Togo, Cotton Shire-Zambeze e Cotton Victoria no 10º Congresso Brasileiro de Algodão em 2015. Finalmente, no marco dos subprojetos promoveu-se algumas missões de intercâmbio entre países.⁶³ Tais iniciativas, propostas pelo Brasil sob o BRA 12/002, complementam os componentes desenvolvidos sob cada subprojeto, além de permitir intercâmbio entre representantes dos países parceiros.

A Ação Simplificada A008 – ainda não iniciada – também tem como objetivo impulsionar o intercâmbio regular entre pesquisadores, técnicos e instituições de pesquisa de 15 países, no que diz respeito à troca de materiais genéticos de algodão. Como resultado das trocas proporcionadas, espera-se contribuir para a identificação de variedades com maior adaptabilidade às secas, pragas e outras características encontradas nos países que integram a iniciativa.

Entretanto, para além dos intercâmbios pontuais mencionados, não há evidências de ações de gestão do conhecimento que apoiem um compartilhamento de aprendizados mais constante e intencional entre os parceiros. A pertinência desse tipo de ações se viu reforçada pela coleta de dados empreendida nesta avaliação. Por um lado, as pessoas entrevistadas – particularmente no Brasil – identificaram uma série de aprendizados que poderiam ser compartilhados e potencializar a cooperação junto aos países parceiros. Por outro, os parceiros também reafirmam seu interesse em estabelecer maior troca de boas práticas e desafios entre os países participantes. Contudo, não é claro como o projeto BRA 12/002 pretende promover esse tipo de intercâmbio.

3.2 HÁ POTENCIAL PARA MAIOR COORDENAÇÃO ENTRE DIFERENTES PROJETOS FINANCIADOS PELO CONTENCIOSO DO ALGODÃO NO CONTINENTE AFRICANO

Os dois projetos trilaterais financiados pelo contencioso do algodão junto a parceiros africanos – Algodão com Trabalho Decente (OIT) e Além do Algodão (PMA) – buscaram desenvolver ações nos mesmos países do portfólio do BRA 12/002, por meio da interlocução entre as duas coordenações da ABC responsáveis pelas diferentes carteiras (Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais e Coordenação-Geral de Cooperação Técnica – África, Ásia e Oceania). Para tanto, buscou-se triangular os países do BRA 12/002, os pontos de cooperação técnica do Memorando de Entendimento com os EUA, e o mandato e a experiência das Organizações Internacionais (OIs) parceiras do Brasil na CSST.⁶⁴

64. Entrevistas Brasil

65. PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, N/D.

66. Tanzânia também havia sido incluída no desenho original do PRODOC.

67. Entrevistas OI e também aferido pela avaliação de meio-termo do projeto – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Evaluación de Medio Término del Proyecto Algodón con Trabajo Decente. [S. l.: s. n.], 2020.

68. Entrevistas OI e Brasil

69. Entrevistas OI e Brasil

70. Entrevista OI

O projeto Além do Algodão visa complementar o BRA 12/002 com o escoamento da produção dos subprodutos do algodão, por meio de compras públicas para a Educação Escolar em Moçambique, Benim, Tanzânia e Quênia.⁶⁵ Enquanto o projeto Algodão com Trabalho Decente (OIT) busca promover o trabalho decente (foco na prevenção do trabalho infantil) e melhores condições de trabalho (incluindo saúde e segurança no trabalho) no setor algodoeiro no Mali e Moçambique.⁶⁶ Em Moçambique, por exemplo, o projeto trabalha no fortalecimento do Fórum Nacional de Produtores de Algodão (FONPA), para fortalecer o associativismo entre os produtores.

No caso do Projeto Algodão com Trabalho decente, cuja implementação encontra-se mais avançada, diversas iniciativas que visam gerar sinergias e otimizar recursos foram identificadas, tais como: reuniões do Comitê de Acompanhamento do projeto em Moçambique com participação dos pontos-focais responsáveis pelo Shire-Zambeze; incorporação das regiões de atuação do Shire-Zambeze nos diagnósticos realizados pelo projeto; realização de treinamentos e capacitações nas regiões de atuação do Shire-Zambeze, extensão da viagem dos parceiros do projeto Shire-Zambeze, por ocasião do Congresso Brasileiro de Algodão, para fazer visita técnica a Catuti e conhecer mais sobre associativismo e cooperativismo e convites a todos os países do BRA 12/002 para eventos regionais promovidos pelo Projeto Algodão com Trabalho Decente.⁶⁷

Entretanto, a coordenação entre os projetos, durante a implementação, é considerada um desafio importante a ser superado.⁶⁸ Ainda que os projetos trilaterais com parceiros africanos tenham começado há relativamente pouco tempo, há uma percepção comum aos entrevistados que faltam canais de comunicação e coordenação entre os diferentes projetos.⁶⁹

No caso do projeto Além do Algodão, também ressalta-se que a coordenação entre os cronogramas dos projetos é de fundamental importância, dado que no momento em que os resultados dos subprojetos do BRA 12/002 começarem a ganhar escala em termos de produção de subprodutos, o projeto junto ao PMA deve estar estruturado para dar escoamento aos mesmos, e ações que apoiem a concretização dessa sincronia ainda não foi observada entre os projetos.⁷⁰ Informantes destacam que não há coordenação sufi-

ciente entre os projetos para definições importantes, por exemplo, sobre como definir conjuntamente quais serão os agricultores que se beneficiarão das técnicas e sementes validadas pelo BRA 12/002.

Em relação ao projeto +Algodão, junto a FAO na América Latina, identifica-se que apesar dos contextos serem diferentes, os desafios produtivos são semelhantes - Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), acesso a insumos, escoamento da produção, controle de praga - assim como o perfil do tipo produtor (agricultura familiar). Inclusive, o recente foco de iniciativas sob o BRA 12/002 na participação da agricultura familiar na cotonicultura trouxe consigo a possibilidade de maior interlocução entre as carteiras, e a própria entrada da EMATER para apoiar o Cotton Zimbabwe (S010) foi facilitada por relações que foram construídas entre a ABC e a FAO no âmbito do +Algodão.⁷¹ Nesse sentido, identificam-se espaços para explorar sinergias entre os projetos nos diferentes continentes. Exemplos mencionados foram o uso da colheitadeira desenvolvida pela EMBRAPA (no marco do projeto da FAO), que poderia ser disponibilizada a parceiros africanos;⁷² ou o aplicativo desenvolvido na Colômbia para poder verificar remotamente a sanidade do cultivo, que poderá potencialmente ser levado para o projeto do Zimbábue para acompanhar as unidades demonstrativas em tempo real.⁷³

Em relação ao diálogo entre as duas coordenações responsáveis na ABC, identifica-se sua participação conjunta nas reuniões da OMC e no Congresso Brasileiro de Algodão, ação inclusive que é financiada por ambas coordenações. A percepção das pessoas entrevistadas é de que as relações entre os projetos têm se aprimorado a partir da prática cotidiana, e a consciência sobre a importância dos esforços de coordenação é crescente. Contudo, tal coordenação não conta com uma orientação institucional estratégica, por parte da ABC, e é primordialmente dependente da ação e iniciativa pessoal de analistas e coordenadores.

É consenso entre as pessoas entrevistadas que um maior diálogo entre os diferentes projetos pode contribuir para fortalecer a Iniciativa Brasileira do Algodão, desde uma perspectiva mais integral, por meio do compartilhamento de informações sobre boas práticas e lições aprendidas, como com maior coordenação para implementação. Contudo, não é claro entre as pessoas entrevistadas quais são as atribuições e responsabilidades das diferentes partes envolvidas.

71. Entrevista Brasil.

72. Entrevistas OI e Brasil

73. Entrevista Brasil. Por meio do +Algodão Colômbia será apoiada a instalação na Unidade Técnica Demonstrativa (UTD) de um software adaptado ao ambiente local para a captura e processamento de dados microclimáticos que permitirão o desenvolvimento de técnicas de agricultura de precisão nas lavouras associadas de algodão. Por meio de um sistema integrado de alerta antecipado e eficiência hídrica, o manejo adequado da cultura também será possível. Ver: ESCRITÓRIO REGIONAL DA FAO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Rural Conectado: iniciativa inovadora na Colômbia permite aos agricultores acesso à internet. [S. l.], 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/1376554/>. Acesso em: 5 out. 2021.

Entre as recomendações para garantir maior complementaridade entre os projetos destacam-se: a importância de investir em maior comunicação sobre o que acontece em cada projeto; concretizar a intencionalidade de coordenação de maneira estratégica nos PRODOCs, por meio de diretrizes claras sobre como garantir sinergias entre projetos financiados pelo contencioso; buscar incorporar olhares transversais como prevenção do trabalho infantil e saúde no trabalho nas formações do 12/002.

4. A qualidade do desenho dos subprojetos sob o BRA 12/002 tem melhorado significativamente, incorporando aprendizados obtidos com experiências passadas. O portfólio, porém, não conta com uma estratégia de monitoramento e gestão de conhecimento que permita um intercâmbio sistemático entre os parceiros e contribua para sua orientação mais estratégica

DIMENSÕES: Aprendizagem e Replicabilidade, Qualidade do desenho, Desempenho, Ambiente regional condutivo

A elaboração do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul é um marco importante para o desenho e execução dos projetos da ABC e, incluindo os subprojetos implementados sob o BRA 12/002 desde 2013. A avaliação identificou que o desenho dos subprojetos vem melhorando tanto formalmente (árvore de problemas, matriz lógica, ainda que com dificuldades em indicadores e vinculação com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) como substancialmente (multidimensionalidade). Observou-se que há um gradual amadurecimento no desenho dos subprojetos, incorporando aprendizagens de projetos anteriores.

Os fatores que contribuíram para a melhora do desenho dos subprojetos incluem:⁷⁴ (i) metodologia participativa baseada na construção de árvores de problemas; (ii) missões de prospecção bem planejadas; (iii) capacidade de incluir aprendizados de outros subprojetos; (iv) convocatória dos atores relevantes para discussão do projeto (iv) facilitação experiente do processo de desenho; (vi) ampliação do espectro de agências brasileira que trazem novos repertórios, e (vi) tradução in loco bem-feita;

A metodologia baseada na construção de árvores de problemas é considerada, definitiva para a qualidade do desenho do projeto, assim como para a sua apropriação por parte dos parceiros.⁷⁵ Em relação aos participantes, identifica-se que – dada a novidade da metodologia para os parceiros – nem sempre é possível coordenar adequadamente a convocatória, assegurando que as pessoas e instituições interessadas no projeto estejam presentes.⁷⁶ Entretanto, nos casos em que já havia cooperação prévia em algodão, reconhece-se que a etapa de elaboração dos projetos não apenas congregou as instituições interessadas, mas também contribuiu definitivamente para o bom andamento da iniciativa posteriormente.⁷⁷

O caráter pioneiro do Cotton-4 trouxe aprendizados para a construção da segunda fase (Cotton-4 + Togo) que, por sua vez, não ficou isenta de dificuldades, uma vez que sua elaboração foi baseada no Manual de Cooperação Técnica Sul-Sul, recém publicado naquele mesmo ano. O documento inicial do Cotton-4 não possuía matriz lógica com indicadores, metas e linhas de base claras para todos os envolvidos. Desta forma, a falta de clareza de indicadores e metas fragilizou o processo de apropriação das atividades por parte dos parceiros e não havia um claro direcionamento sobre a evolução do projeto ao longo de sua implementação.⁷⁸

Todos os subprojetos sob o BRA 12/002 (Cotton-4 + Togo em diante) apresentam matrizes lógicas, ainda que em alguns casos, com dificuldades para a elaboração de indicadores e linhas de base. Observa-se uma crescente melhoria em desenhar projetos que respondam coerentemente às demandas e desafios identificados com ações e resultados concretos, refletidos no plano de ação anual. A continuação, destacamos algumas características dos subprojetos que demonstram a evolução da carteira do BRA 12/002.

O Cotton-4 + Togo, por exemplo, traz uma estrutura lógica com

74. Entrevistas Brasil e entrevistas parceiros

75. Entrevistas Brasil e entrevistas parceiros

76. Entrevista Brasil

77. Entrevistas Brasil e entrevistas parceiros

78. Entrevistas Brasil e parceiros

79. Entrevista Brasil

80. Entrevista Brasil

81. Entrevistas Brasil e país parceiro

indicadores de resultados, análise de riscos e princípios que regem a sustentabilidade. Entretanto, a estrutura lógica foi considerada falha, dado que o projeto superestimou alguns objetivos e ao mesmo tempo previu uma série de atividades e resultados que iam além da capacidade de gestão de apenas uma Instituição executora.⁷⁹

“O projeto foi um dos primeiros que seguiu o manual de gestão da ABC, mas não tinha uniformidade na ABC na aplicação do manual e isso gerou dificuldades para a gestão. Cada coordenação pensava isso de um jeito.”⁸⁰

Analisando especificamente a evolução entre a fase 1 e fase 2 do subprojeto Cotton-4 + Togo é possível observar que houve uma busca em absorver as lições aprendidas e recomendações das avaliações realizadas. A Ata da Reunião VI do Comitê Gestor destaca o papel relevante de extensão na difusão de tecnologias geradas durante o projeto Cotton-4 (fase 1). Foi recomendado a integração de extensionistas e produtores à execução das atividades do novo projeto, na qual a difusão de boas práticas agrícolas é um tema de destaque.

Já o Shire-Zambeze foi desenhado sob a égide do Manual de Gestão da Cooperação Sul-Sul e aplica diretamente às recomendações do Relatório de Avaliação do Cotton-4. O desenho traz abordagens e metodologias consistentes para aumentar a capacidade técnica (individual e institucional), considerando os limites reais dos respectivos contextos territoriais. Há consenso entre as fontes consultadas sobre a qualidade do desenho do Shire-Zambeze.⁸¹ Seus principais atributos são (i) forte ênfase no treinamento e formação de capacidades técnicas; (ii) natureza inclusiva considerando produtores, extensionistas e atores responsáveis pela política pública do setor; (iii) ações concretas de fortalecimento institucional visando a estruturação de equipes técnicas; e contribuição para o fortalecimento de marcos regulatórios para a produção de sementes certificadas; (iv) articulação com instituições subnacionais, atuantes nos distritos e agindo como pontos focais da extensão rural.

Contudo, nem todas as recomendações derivadas do Relatório de Avaliação do Cotton 4 tiveram êxito na implementação do Shire-Zambeze. Por exemplo, apesar dos esforços, durante a fase

de desenho Shire-Zambeze, em mapear os atores da cadeia produtiva do algodão nos países parceiros, a falta de envolvimento de algodozeiras (e do setor privado em geral) desde o início do projeto prejudicou parcialmente o alcance dos resultados esperados, com maior impacto nos resultados de Moçambique.⁸²

O ciclo de cursos no Brasil (S006), inova ao propor um curso de extensão universitária com duração de 90 dias em solo brasileiro. Esse modelo proporciona uma intensificação no tempo de estudo e aprendizagem, na vivência e intercâmbio de experiência entre os diversos países e o Brasil. Um curso neste formato demandou que a gestão executasse atividades também inéditas até então para a ABC, como por exemplo: a contratação de um serviço de tradução contínuo por 90 dias, processo seletivo com análise de currículos, a estadia de estrangeiros em campus universitário pelo mesmo tempo, entre outras coisas. O desenho e implementação dos cursos foram informados por aprendizados dos subprojetos mais antigos, sobretudo a partir da experiência adquirida com o Projeto Cotton-4 e a experiência prévia da UFLA junto ao IBA e MRE. O curso de 2018 teve aprendizados ainda maiores, pois se aprimorou a partir da edição de 2017 com países francófonos. Outro fator importante para mitigar desafios identificados na primeira versão do curso (2014) foi a ida de professores da UFLA para a África. Com o conhecimento da realidade local, foi possível reposicionar e adaptar o conteúdo dos cursos.

O Cotton Senegal inova ao incluir a questão do uso e conservação da água para garantir o aumento da produtividade e a qualidade de vida do produtor. Um outro aspecto positivo é a vinculação do desenho do projeto com a estratégia de sustentabilidade dos resultados a longo prazo. Neste sentido, a aposta de investir no fortalecimento das instituições públicas é vista como a maior garantia de continuidade e replicabilidade das tecnologias construídas no âmbito do projeto.

“O acesso à água é fundamental para garantir que o algodão possa ser cultivado durante o ano. É disso que os pequenos produtores dependem para ter fonte de renda (...) a implementação do projeto é orientada por uma abordagem abrangente, levando em conta a

82. Entrevistas Brasil e país parceiro

83. Resultado 3 - Comunidade de Bandiagara 2 estruturada técnica e fisicamente para dar melhores condições de vida aos seus habitantes. Resultado 5 - Comunidade de Bandiagara 2 dotada de melhores indicadores de saúde e bem-estar.

reestruturação das organizações produtoras de algodão. O cultivo não inclui apenas produtores e pesquisadores. Por isso foi decidido que os serviços relevantes que atuam no desenvolvimento da agricultura devem participar do desenho.”

O Cotton Solos Mali traz um marco lógico onde constam metas relacionadas ao público-alvo (número de pessoas e tipo de público a ser capacitado), número de capacitações, tipo de assunto a ser tratado nas missões e capacitações, locais/comunidades e região onde se darão as intervenções. O Cotton Solos inclui em seu escopo a dimensão de saúde, bem-estar e geração de renda,⁸³ proveniente de uma escuta às comunidades de intervenção do projeto durante a missão de prospecção. Dois elementos contaram a favor da inclusão do tema de saúde e bem-estar no escopo do projeto: uma leitura atenta do contexto por parte do representante técnico da ABC, assim como a presença de gestor da ABC com competência para tomada de decisão acerca da possibilidade de incluir este aspecto no projeto.

O Cotton Zimbabwe (S010) traz em seu desenho aspectos transversais ao explicitar, em seu objetivo de desenvolvimento o aumento dos níveis de segurança alimentar dos produtores de algodão. Entre seus resultados, espera-se contribuir para o aumento de capacidades para implementar políticas públicas de agricultura familiar e segurança alimentar do Ministério de Terras, Agricultura, Água e Reassentamento Rural. Finalmente, o desenho também inova centralizando a organização social do trabalho associativo como estratégia para aumentar a renda e qualidade do algodão. Neste caso a interação com a experiência de Catuti é estratégica para o alcance dos resultados esperados.

“A ideia por trás deste resultado não é implementar um PRONAF (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar) no Zimbábue, mas é de expor as instituições participantes a outras opções de fortalecimento de políticas públicas de agricultura familiar e

segurança alimentar. Isso futuramente pode gerar outras demandas específicas resultando em outros projetos."

Finalmente, destaca-se que no caso do S011 - Classificação de Fibras Benim, a missão de diagnóstico técnico ao laboratório da Associação Interprofissional do Algodão (Ação Simplificada A007) viabilizou a complementação e detalhamento da árvore de problemas, trazendo maior clareza quanto às demandas específicas do laboratório em termos de projeto, infraestrutura e equipamento.

O PRODOC do BRA 12/002, por sua vez, é prévio ao Manual e não passou por revisões substantivas que o adequassem ao novo modelo proposto. O BRA 12/002 apresenta resultados flexíveis o suficiente para acomodar diferentes abordagens, o que é avaliado positivamente, como visto no achado 2. Por outro lado, ele não traz uma teoria de mudança clara; o que dificulta um planejamento de ações mais estratégicas e sinérgicas entre os diferentes subprojetos, tanto no que diz respeito a ações conjuntas entre os parceiros, quanto em relação a uma orientação estratégica para os diferentes subprojetos.

Nesse sentido, apesar da melhora no desenho dos subprojetos, o projeto guarda-chuva, não proporciona uma orientação adequada sobre como estes deveriam abordar as diversas questões transversais e multidimensionais da cadeia do algodão, de maneira a permitir, por um lado, clareza dos objetivos de desenvolvimento dos subprojetos e, por outro, uma orientação estratégica que permita o fortalecimento do portfólio, com clareza sobre complementaridade entre subprojetos, benefícios mútuos para o Brasil e agências implementadoras brasileiras e abordagem sensível a gênero.⁸⁴

4.1 O BRA 12/002 NÃO AVANÇOU EM ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO E GESTÃO DO CONHECIMENTO QUE PERMITAM UM INTERCÂMBIO SISTEMÁTICO DE CONHECIMENTOS ENTRE OS PARCEIROS E CONTRIBUA PARA A ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DO PORTFÓLIO

No âmbito dos subprojetos, apesar do constante aprimoramento dos documentos de projeto, um desafio persistente - já identificado

84. Entrevistas Brasil

85. Esta é uma das principais recomendações do relatório de avaliação do Cotton-4 (pg 7). Ver: Project Evaluation Report "Supporting the Development of the Cotton sector in the Cotton-4 countries" (Benin, Burkina Faso, Chad and Mali), 2013.

86. Entrevista Brasil

87. Entrevistas Brasil e Entrevistas país parceiros

na Avaliação do Cotton-4, aos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação.⁸⁵

Vale destacar que, os subprojetos sob o BRA 12/002, seguem as orientações do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, no que diz respeito aos instrumentos relacionados ao monitoramento da implementação. Entretanto, o Manual não traz especificidades sobre periodicidade, fluxos e usos das informações - elementos que configuram um sistema de acompanhamento e monitoramento. No caso dos subprojetos de algodão, que envolvem uma complexidade de processos de gestão atrelados ao calendário agrícola, esse sistema se demonstra necessário.

Shire-Zambeze e Cotton Victoria, por exemplo, contam com matriz lógica com indicadores, linha de base, metas e meios de verificação (tal como previsto no Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul). Porém, no caso do Shire-Zambeze a linha base não foi traduzida em um sistema de monitoramento, compartilhado entre as partes interessadas, o que impediu sua utilização efetiva. No Cotton Victoria, não é claro em que medida os relatórios sobre progressos em cada país dialogam com os indicadores previstos. Finalmente, no caso do Cotton-4 + Togo, havia a intenção de incluir a linha de base nas fases iniciais do projeto, mas isso acabou não se realizando.⁸⁶

Em relação ao acompanhamento no âmbito dos subprojetos, os Comitês de Gestão de Projeto (CGP) tem uma função importante no que tange a validação política do subprojeto, a gestão compartilhada das atividades, trocas de experiências e conhecimentos gerados no subprojeto, a adaptação dos planos de ação e a elaboração de estratégias de mitigação de riscos. Contudo, estes Comitês reúnem-se uma ou duas vezes por ano, com o qual não é possível concentrar todo o monitoramento e decisões do projeto nesses espaços.⁸⁷ Além disso, os relatórios apresentados não têm uma escala de análise padronizada, variando em conteúdo, escopo e público-alvo, dificultando seu uso para o fim de monitoramento. Por meio das entrevistas também foi possível notar que relatórios muito extensos e "densos" raramente são apropriados pelas equipes, dificultando o exercício de gestão compartilhada.

Como exemplos das implicações destas fragilidades, no caso do Shire-Zambeze, a falta de um sistema de acompanhamento e monitoramento mais claro dificultou o acompanhamento de posicionamentos, pronunciamentos e acordos oficializados e/ou pactuados

verbalmente durante as reuniões do Comitê de Gestão do Projeto (CGP).⁸⁸ No Cotton Victoria, as equipes técnicas nos países africanos e a UFLA trocam de imagens das lavouras pelo aplicativo do WhatsApp, permitindo um acompanhamento técnico mais fluido e dinâmico das atividades planejadas. Porém, o aplicativo não permite grande institucionalidade, principalmente no que diz respeito a eventuais decisões ou acompanhamento orçamentário.

Ainda, em relação à avaliação, o subprojeto dos cursos no Brasil incorporou em seu desenho a aplicação de um questionário de avaliação pessoal com os alunos ao final do curso, e a ABC tinha a intenção de realizar um processo avaliativo presencial (Atividade 2.1.4 e 1.2.11), proporcionando um encontro entre os alunos para conhecer a aplicabilidade e os resultados da transferência de tecnologia, mas esta atividade não pode ser realizada em função da pandemia do novo Coronavírus. Há uma previsão de que ela seja realizada numa segunda fase deste projeto. Porém, uma dificuldade inerente a esta avaliação é ainda a pouca clareza sobre como desenvolver linhas de base e instrumentos adequados de avaliação do componente de desenvolvimento de capacidades.⁸⁹

No âmbito da gestão do conhecimento, apesar do BRA 12/002 prever a sistematização de conhecimentos como um de seus quatro produtos: “Boas-práticas, experiências e conhecimentos gerados no âmbito da cooperação técnica Sul-Sul no setor cotonícola estabelecido identificados, sistematizados e disseminados”, não foi possível identificar nenhum avanço na implementação desta frente de trabalho.⁹⁰ Além disso, o BRA 12/002 não traz metas específicas para nenhuma das atividades e produtos previstos, tampouco um plano de monitoramento para o projeto guarda-chuva, o que não permite uma análise sobre se o que se propõe é suficiente para alcançar seus resultados.⁹¹

A ausência dessas definições e métricas no âmbito do projeto guarda-chuva, por um lado, limita o potencial de aprendizagem entre analistas do projeto, países e/ou agências implementadoras. Por outro, não proporciona indicadores comuns a serem observados em todos os subprojetos, o que no futuro permitiria uma aferição de resultados mais globais do BRA 12/002.

Frente a este contexto, observa-se que a aprendizagem está limitada à escala individual dos analistas e gestores dos respectivos

88. Entrevista Brasil

89. Entrevistas Brasil

90. O produto foi planejado para ser desenvolvido por meio de oficinas em cada um dos países parceiros e também, regionalmente, compartilhando as boas práticas identificadas entre todos os parceiros. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. PRODOC 12/002 - Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul. [S. l.: s. n.], 2012.

91. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. PRODOC 12/002 - Apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul. [S. l.: s. n.], 2012.

92. Informação do Sistema Financeiro de Gerenciamento de Projetos (SGPFin), proporcionada pela ABC em agosto de 2021.

93. Entrevistas Brasil e OI

subprojetos. Técnicos que participaram de um ou mais projetos carregam a experiência para outros contextos. De um lado, isso é um aspecto positivo e reforça o compromisso dos quadros técnicos da ABC e das instituições implementadoras para alcançar os objetivos desejados. Na medida que os quadros são expostos a diversos contextos e desafios terão maior repertório de estratégias de mitigação e superação. Contudo esta abordagem é altamente suscetível à rotatividade interna de quadros técnicos na ABC e/ou nas instituições parceiras e, não promove um aprendizado compartilhado junto aos parceiros, sejam eles brasileiros ou africanos. Tampouco contribui para que os aprendizados do 12/002, cuja importância se destaca na carteira de projetos da CTSS brasileira, informem aprendizados institucionais da ABC.

5. O projeto demonstrou ganhos em eficiência, porém ainda não suficientes para mitigar desafios processuais que impactam os resultados finalísticos

DIMENSÕES: Eficiência, Horizontalidade, Desempenho

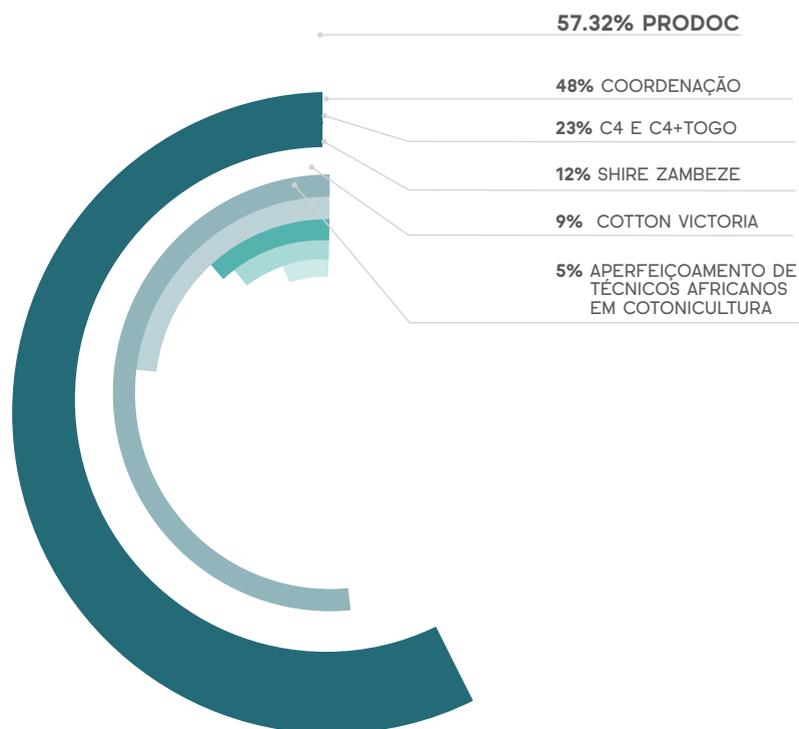
É consenso entre as pessoas entrevistadas que existe uma grande dificuldade em alocar os recursos oportunamente e com flexibilidade, de modo a permitir a execução dentro dos cronogramas pactuados, principalmente considerando que os investimentos do projeto devem estar em consonância com os tempos do ciclo agrícola em cada país, o que impacta diretamente na consecução dos resultados do projeto na ponta.

O percentual de execução financeira do projeto em agosto de 2021 situava-se em cerca de 58%⁹² (figura 8), sendo os subprojetos destinados à coordenação técnica do 12/002 (S001 e S002) os responsáveis por praticamente 50% do total executado (ou 23% do orçamento total). No caso da coordenação técnica, as pessoas entrevistadas reconhecem que a equipe do BRA 12/002 é estável, o que contribui para a implementação mais sustentada do projeto.⁹³

FIGURA 8 Execução financeira total BRA 12/002. Agosto 2021

EXECUÇÃO FINANCEIRA (AGO/2021)

Orçamento total USD 37,536,772



A figura 9 analisa a execução financeira anual, onde percebe-se uma curva ascendente a partir de 2015, alcançando seu pico de execução em 2019. Mesmo em 2020, quando a pandemia causada pelo COVID-19 impediu a realização de missões, a execução geral do projeto alcançou mais de 50% do executado no ano anterior. Ainda em 2021, destaca-se que houve execução significativa no âmbito do Cotton Victoria.

FIGURA 9 Execução financeira anual BRA 12/002

EXECUÇÃO FINANCEIRA ANUAL (AGO/2021)

Orçamento total USD 37,536,772

Execução total USD 21,518,867



Diversos fatores são apontados como as causas dessas dificuldades que se encontram em todos os subprojetos, entre eles o mais latente são os atrasos devido a entraves nos processos de compras [especificações técnicas, desembaraço aduaneiro, mudança no sistema de adiantamento da Autorização de Financiamento e Certificado de Despesas (sigla em inglês, FACE) do PNUD] e morosidade na tomada de decisão dentro da ABC. O anexo A5 traz um detalhamento da execução financeira de cada subprojeto, assim como das ações simplificadas que os complementam.

Nesse sentido, destaca-se as seguintes dificuldades

PROJETO S003 SHIRE + ZAMBEZE: os atrasos nos repasses de recursos impactaram a construção da infraestrutura e a entrega dos equipamentos laboratoriais e equipamentos para a extensão rural (ex.: motos). Embora a implementação do laboratório multifuncional tenha sido priorizada nos primeiros anos do projeto, prevendo sua complexidade (licitações, importação de equipamentos e processos

alfandegários, entre outros), a obra não foi concluída. A estratégia de sustentação, replicabilidade e escalabilidade da transferência de tecnologias no Shire-Zambeze dependia deste investimento para garantir a venda de sementes tratadas e a posterior inversão dos fundos em ações do projeto. É importante ressaltar que as equipes locais fizeram um grande esforço para mobilizar recursos nacionais e internacionais e garantir o cumprimento das ações dentro do cronograma agrícola do algodão. O compromisso das equipes locais reduziu os danos que poderiam ter sido causados pela morosidade nos desembolsos. As equipes locais também passaram por uma curva de aprendizagem planejando melhor e com antecedência os desembolsos.

PROJETO S005 COTTON-4 + TOGO: A cobertura dos custos de construção das infraestruturas administrativas e laboratoriais (Resultado 4), assim como as estruturas para armazenamento e conservação de sementes (Resultado 1) não estão presentes no orçamento operacional. Estes recursos dependiam de uma liberação do IBA, o que ocorreu no período final do projeto impossibilitando a consecução dos resultados dentro do cronograma. Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) constatou atividades realizadas não previstas nas linhas orçamentárias e recomendou revisão do orçamento para a inclusão das mesmas.

O Resultado 1 foi revisto, dado que superdimensionou as capacidades dos países em dispor de material genético suficiente para viabilizar um Banco Regional de Conservação de Recursos Genéticos do Algodão, e por fim não haver considerado a existência de Centro de Recursos Genéticos do Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA), que conta com unidades locais nos países parceiros.⁹⁴ Por fim, as dificuldades relacionadas ao envio de recursos e prestação de contas (que passou de uma periodicidade anual para trimestral) causaram atrasos nas atividades.

PROJETO S006 CURSO E CATUTI: teve uma boa alocação de recursos, mas teve atrasos e mudanças nos recursos e prazos. O Centro de Difusão de Catuti teve seu escopo ampliado, implicando em trâmites e prazos novos e não previstos pela ABC. Esta foi a primeira vez em que os recursos do BRA 12/002 foram alocados na

94. Com sede na Nigéria, em funcionamento desde a década de 1970, que tem por objetivo conservar a longo prazo os recursos genéticos vegetais e animais da África Subsaariana. O Instituto dispõe de um Centro de Recursos Genéticos (Genbank) com mais de 30 mil acessos de germoplasma sob o patrocínio das Nações Unidas. Além disso, o IITA possui o centro regional da África do Oeste com unidades no Benim, Burquina Faso, Gana, Libéria, Nigéria e Serra Leoa.

95. No Quênia, a Agriculture and Food Authority (AFA) buscou suprir os atrasos com recursos próprios, mas foi aconselhado pela controladoria da instituição para terminar esta prática.

construção de infraestrutura no Brasil fazendo desta uma experiência piloto no uso de recursos da cooperação para obras no Brasil. A qualidade do curso foi bem avaliada, com destaque para metodologias, formadores e estrutura, porém com algumas críticas centradas na parte logística.

PROJETO S007 COTTON VICTORIA: O projeto teve a mais baixa execução orçamentária de todos os subprojetos, tendo desembolsado apenas 38% do total (USD 5,367.796,66). O nível baixo de desembolso pode ser atribuído a uma série de fatores: replanejamento de recursos devido à mudança de estratégia; atrasos nos desembolsos devido aos processos burocráticos do lado brasileiro e nos países parceiros (principalmente abertura de conta específica para o projeto); morosidade na elaboração detalhada do Projeto de Obras e Plano de Investimentos; falta de clareza sobre as responsabilidades orçamentárias entre as instituições parceiras; falta de recursos locais para sustentar as ações dos extensionistas rurais enquanto os recursos do projeto não eram desembolsados;⁹⁵ alta curva de aprendizagem para superar os entraves burocráticos-alfandegueiros (isenção de tributos, etc). Ainda em relação à implementação do Plano de Obras se somam as dificuldades geradas com o lockdown em função do COVID-19; baixo nível de participação das empresas locais a participar dos editais e, no caso do Burundi, implementação afetada pelas enchentes que atingiram as unidades demonstrativas. Entre os avanços identificados na gestão do projeto encontram-se (i) maior periodicidade de reuniões entre analistas da ABC e técnicos do PNUD com vistas a promover um acompanhamento constante do planejamento e da prestação de contas. (ii) melhora na execução de recursos relacionados a procedimentos mais simples, como viagens e diárias; (iii) a contratação de pessoas localmente para acompanhamento físico e financeiro dos subprojetos, o que em alguns casos contribuiu inclusive para maior qualidade do componente técnico, devido ao seu conhecimentos do idioma e contexto local.

Facilitadores já identificados na avaliação do Cotton-4 reaparecem de maneira homogênea entre os subprojetos analisados: a atitude da ABC e das agências implementadoras, coerentes com os preceitos da CSS de diálogo, horizontalidade e gestão participativa como um diferencial que contribuiu para o interesse e o

envolvimento dos países parceiros, seja em âmbito institucional ou pessoal; e a atuação direta da embaixada e corpo diplomático.⁹⁶

Entretanto, vale destacar que a dificuldade em concretizar os processos de compra e de construção de infraestruturas já havia sido identificada como um obstáculo importante para a CTSS em algodão na avaliação do Cotton-4 em 2015.

A coleta de dados junto aos projetos finalizados ou mais avançados evidencia o impacto dessa dificuldade nos resultados apoiados pelo BRA 12/002 junto a seus parceiros, dado que dependem do calendário agrícola. Entre os fatores impeditivos para alcançar maior eficiência identificam-se:⁹⁷

- os procedimentos vigentes, particularmente o FACE (sigla em inglês para Autorização de Financiamento e Certificado de Despesas), impõem um cronograma de solicitação de recursos e prestação de contas que não condiz com a realidade institucional da ABC e dos países parceiros, dado que o sistema impõe um ciclo de 90 dias para liberação e execução de recursos, assim como prestação de contas e, às vezes, só o processo de liberação de recursos pode demorar 30 dias, dado que envolve ABC, PNUD Brasil e local, e embaixadas;
- a capacidade de resposta da própria ABC tem sido limitada, na medida que todas as aprovações devem ser feitas pela direção, o que ocorre semanalmente, porém com pouco tempo para todas as deliberações necessárias;
- Os processos envolvem diferentes áreas, tanto as técnicas e administrativas na ABC, como o PNUD. Relata-se que há casos de falta de clareza e comunicação entre as diferentes áreas sobre o andamento dos processos;
- O dimensionamento dos processos orçamentários nos planos de trabalho dos diferentes subprojetos ainda pode ser melhor ajustado para melhor se adequarem aos requerimentos vigentes.

Os atrasos implicam em ter que esperar um próximo ano ou ainda não ter resultado de produção satisfatório, além de colocar em risco o próprio engajamento das instituições parceiras com o projeto.

Os atrasos causados pelas restrições impostas pela pandemia também impactaram a eficiência geral dos projetos. Entrevista-

96. Entrevistas países parceiros

97. Entrevistas Brasil

98. Segundo a avaliação do Cotton-4, em 2015, nenhum dos 20 principais equipamentos comprados para o laboratório encontrava-se em uso. (p. 52. No Cotton Victoria, segundo os entrevistados, os equipamentos laboratoriais chegaram antes da construção das instalações, o que resultou em dificuldades para armazenamento dos equipamentos por parte dos parceiros. Além disso, os equipamentos não traziam manuais de instalação, ou estes não foram traduzidos.

dos identificam uma adaptação importante nos cronogramas dos projetos em andamento: as compras previstas foram adiantadas enquanto não era possível fazer visitas. Entretanto, a decisão de adquirir equipamentos laboratoriais sem um planejamento sobre como fazer sua instalação e manutenção, é um risco identificado anteriormente com o projeto Cotton-4 e no Cotton Victoria.⁹⁸

A ampliação de agências implementadoras implica uma curva de aprendizagem – tanto sobre princípios e abordagens da CTSS, como sobre os procedimentos administrativos e burocráticos - o que também impactou a eficiência, como o ocorrido no Cotton Victoria.

Por fim, para medir mais precisamente eficiência, seria indicado comparar métricas dos projetos aqui avaliados com outros projetos similares. Análise custo-benefício ou outros indicadores quantitativos indicam se resultados foram satisfatórios dado o valor gasto. Nesse caso, também seria importante considerar os resultados não esperados, para além da transferência de tecnologia de algodão, considerando-os como co-benefícios, para uma aferição mais fiel da eficiência geral dos projetos.

6. O projeto tem sido exitoso em suas estratégias de transferência de tecnologias, com resultados em termos de assimilação e replicação das mesmas

DIMENSÕES: Transferência de tecnologia

O BRA 12/002 se beneficiou dos bons resultados alcançados pelo Projeto Cotton-4, que serviram como 'vitrine' das tecnologias e cooperação brasileiras junto aos demais países produtores de algodão no continente africano.

Excluindo os Subprojetos que estão em fase inicial (S008, S009, S010, S011) e analisando os Subprojetos mais avançados ou concluídos (S003, S005, S006 e S007), o componente de TT obteve ótimos êxitos. A figura 10 resume, em termos quantitativos, os resultados e impactos dos 4 projetos mais avançados. Uma ressalva importante a ser observada é que apenas o S003 contou com uma avaliação

de impacto, sendo que as informações dos demais subprojetos são provenientes de entrevistas ou relatórios internos e devem ser futuramente trianguladas por avaliações específicas. Ainda, a falta de linha de base dos subprojetos é um impeditivo para a triangulação dos dados.

FIGURA 10 Resumo resultados BRA 12/002 ⁹⁹



⁹⁹. O detalhamento dos resultados mapeados no âmbito de cada subprojeto, com as respectivas fontes, encontra-se no anexo 6. Contudo, a leitura dos dados apresentados deve considerar a já mencionada fragilidade do sistema de monitoramento do BRA 12/002.

- Envio de ferramentas adequadas às condições dos produtores;
- Envio de material genético de variedade brasileiras de algodão e plantas de cobertura para serem avaliados e reproduzidos em base as necessidades locais.

O fato de que as tecnologias compartilhadas são tecnicamente simples, de baixo custo e alto impacto, é considerado um facilitador da adoção e replicação das técnicas propostas, destacam-se:

- a adoção de técnicas de conservação do solo e da água com o ensinamento das técnicas de plantio em curvas de nível, usando instrumento simples como um nível de mangueira e trena;
- uso de cordas para medir estande de plantio, e assim garantir uma população adequada de plantas de algodão;
- uso de bioinseticidas e caldas caseiras para controle de pragas; uso de plantas de cobertura e adubos verdes;
- envio de máquinas manuais como o pulverizador a carriola;
- e o sistema de plantio direto para conservação do solo.

O processo de Transferência de Tecnologia trouxe, portanto, resultados tangíveis em termos de capacidades adquiridas. Os técnicos e pesquisadores capacitados no Brasil tanto em atividades específicas como nos Cursos do Subprojeto 006 foram capazes de aplicar seus conhecimentos a campo e aportar melhorias não só nos sistemas de produção como em termos de ganhos produtivos. Do mesmo modo as capacitações realizadas in loco nas Unidades de Aprendizado surtiram efeitos similares.

“Na Tanzânia algumas propriedades que participam do projeto estão dando 2.600-2.700 quilos por hectare. O agricultor estava numa satisfação muito grande porque isso é mais do que o triplo do que se colhia antes do projeto.”¹⁰⁰

¹⁰⁰. Entrevista pais parceiro

Outro efeito das capacitações é de cunho sustentável pois o que se aprende segue com o profissional que pode aplicá-lo além do marco do projeto.

“A melhor estratégia de garantir continuidade é investir nos recursos humanos. Todos os técnicos das agências nacionais que participaram dos treinamentos no âmbito do Projeto hoje divulgam os conhecimentos, não só nas áreas de projeto mas em todas as áreas onde o algodão é produzido no país.”¹⁰¹

101. Entrevista pais parceiro

102. Construção de infraestrutura para escritórios, sala de reuniões, laboratório de criação do Trichograma, serviços, instalação de gerador de energia.

103. Aquisição de mobiliário para escritório e instalação de Internet Satelital, computadores e scanners.

104. Segundo informante brasileiro, o cronograma foi impactado devido à liberação tardia do recurso necessário pelo IBA à ABC.

ções. Os subprojetos não incorporam uma perspectiva de gênero. A exceção é o Cotton Victoria, com participação de mulheres em atividades do projeto em torno de 25% (a despeito de ser inferior à meta de 30%), sendo que o número é mais elevado para atividades de campo e menor entre os técnicos.

Todavia, no tocante às capacidades institucionais, os subprojetos apresentam resultados díspares. Identificam-se duas dimensões relacionadas ao desenvolvimento de capacidades institucionais que contribuem para resultados de escala e sustentabilidade de iniciativas, e que não estão sendo tratadas nos subprojetos de maneira homogênea:

7.1 MELHORIAS NAS CAPACIDADES INFRAESTRUTURAIS E DE EQUIPAMENTOS SÃO IMPORTANTES PARA FORTALECER E EXPANDIR A CAPACIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DAS UNIDADES, APOIAR O TRABALHO DOS EXTENSIONISTAS E POSSIBILITAR ESCALA E SUSTENTABILIDADE DOS RESULTADOS DA TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

Os subprojetos alcançaram significativa mudança no instrumental metodológico da extensão rural. As organizações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) passam a atender mais agricultores com a adoção da abordagem de Unidades de Aprendizagem (UAs), dias de campo e outros recursos para atendimento de grupos. Entretanto, os desafios na execução de recursos relacionados à infraestrutura ou compra de equipamentos também caracterizaram a implementação dos subprojetos, o que diminui a efetividade dos subprojetos, tanto em relação ao seu alcance, como em termos de fortalecimento das instituições parceiras.

No caso do Cotton-4 + Togo, após a revitalização do complexo Cotton-4¹⁰² dentro da Estação de Sotuba, realizada na primeira fase do subprojeto, na segunda fase avançou-se, com o cercamento das Unidades de Aprendizagem nas Estações Experimentais dos demais países e melhorias pontuais em estruturas no Chade.¹⁰³ Foram também adquiridos veículos e motos destinadas às cinco estações experimentais dos países parceiros e também para o acompanhamento das atividades nas UCAS. Entretanto, o resultado referente a melhoria das estruturas das estações dos demais países não foi alcançado.¹⁰⁴

7. O projeto é exitoso em fortalecer capacidades individuais, porém com resultados díspares no âmbito das capacidades institucionais, comprometendo o potencial de escala e a sustentabilidade das iniciativas

DIMENSÕES: Desempenho, Desenvolvimento de capacidades (individuais e institucionais), Resultado longo prazo (Produtividade e competitividade, Sustentabilidade econômica, Sustentabilidade socioambiental)

O BRA 12/002 destaca-se pelos bons resultados de transferência de tecnologia, com um bom desempenho em fortalecimento de capacidades individuais (treinamentos de técnicos e produtores), a criação de unidades de aprendizagem e a transferência de tecnologia. A formação de quadros técnicos nos países parceiros contribuiu para a assimilação efetiva de conhecimento relevante e adequado às realidades locais. Os conhecimentos e técnicas compartilhadas não ficaram restritas apenas aos técnicos e produtores capacitados, dado que houve uma estratégia cada vez mais explícita em fortalecer a multiplicação. Ainda, os bons resultados da transferência de tecnologia contribuem também para maior adesão às técnicas, como no caso da Tanzânia e a demanda de replicação de treinamentos para regiões não contempladas pelo projeto.

Com relação ao desenvolvimento de capacidades individuais, o ponto de menor resultado foi a inserção de mulheres nas capacita-

No caso do Shire-Zambeze o atraso relacionado à infraestrutura para beneficiamento de sementes impactou diretamente a sustentação financeira do projeto. Os recursos das vendas de sementes seriam investidos nas atividades do projeto, principalmente para financiar a escalabilidade dos serviços de extensão rural e a aquisição e distribuição de insumos no começo das safras. Sem este “kit de insumos” os produtores mais vulneráveis não teriam a condição de aplicar as boas práticas de manejo de doenças e pragas transferidas no âmbito do subprojeto. Nesse sentido, o atraso em relação ao beneficiamento de sementes impacta também capacidades institucionais, tal como será analisado abaixo.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA PARA GARANTIR SUSTENTABILIDADE DOS RESULTADOS

No caso do Cotton-4 + Togo, houve discussão junto aos parceiros sobre a estratégia de saída da ABC, com o objetivo de chegar a um planejamento de ações e atores estratégicos para a manutenção de recursos e investimentos no projeto.¹⁰⁵ Há evidências de que o Instituto de Economia Rural (IER) segue cobrindo os custos operacionais da estrutura C-4 na Estação de Sotuba e as duas empresas algodoeiras seguem promovendo a difusão de técnicas por meio das UCAs nas zonas de operação.

O Shire-Zambeze, por sua vez, apresenta uma série de avanços em termos de institucionalização amplamente evidenciados. O subprojeto previu, desde seu desenho a contribuição dos resultados com a consolidação da regulamentação para a produção de sementes certificadas de algodão, com base nos respectivos sistemas operantes no Maláui (Seed Act) e em Moçambique (Diploma Ministerial nº 184/2001). As capacidades institucionais foram fortalecidas e normatizadas facilitando a assimilação e difusão da transferência de tecnologia dentro e fora da abrangência territorial do projeto. Destacam-se:

- A publicação do Manual de Produção de Sementes do Algodão: documento balizador da produção de sementes

105. Segundo informações proporcionadas pelas ABC, foram realizadas oficinas nos países parceiros para discutir a sustentabilidade de projetos. Nelas foram apresentados os custos financeiros do projeto e modelos de gestão dos recursos, discutiu-se a transição gradual das responsabilidades da gestão da ABC considerando os eixos administrativo, técnico e financeiro; mapeou-se o papel dos principais atores nacionais e internacionais considerados estratégicos para a manutenção das atividades do projeto após a saída da ABC. As oficinas congregaram decisores políticos de cada país; - Representantes dos Ministérios da Agricultura, de Economia, de Planejamento, do Meio Ambiente de cada país; - Beneficiários diretos do projeto (diretores dos institutos de pesquisa agrícola, pontos focais, pesquisadores, entomologistas, técnicos dos institutos e líderes produtores de algodão); e beneficiários indiretos (representantes das associações algodoeiras, representantes dos ministérios ligados à temática de pecuária e líderes criadores de animais).

certificadas de algodão no âmbito do Projeto adotado pelo Comitê Regional de Sementes de Algodão dando caráter oficial ao protocolo para a produção e distribuição de sementes na região do projeto;

- A consolidação institucional do Centro de Transferência de Tecnologia do Algodão/Instituto do Algodão de Moçambique (CRETТА/ІAM) e contratação da equipe técnica (Moçambique); o Instituto do Algodão de Moçambique fez a revisão do seu regulamento interno garantindo que todas as delegações do instituto passassem a ter na sua estrutura orgânica um CRETТА;
- Inserção no Programa Nacional de Sementes (Maláui): O Conselho de Algodão no Maláui inseriu as sementes do projeto no Plano Regional de Produção e Comércio de Sementes de Algodão, incluindo a distribuição de sementes em escala nacional.

Entretanto, a estratégia de sustentabilidade financeira baseada na venda de sementes não se concretizou, impactando na capacidade das instituições em garantir recursos para a escala da transferência. Tal estratégia de saída, fundamenta-se, de um lado, no fortalecimento institucional dos serviços de extensão rural visando a auto-suficiência e sustentação das atividades de campo e, do outro lado, o alcance de resultados derivados da transferência de tecnologias no âmbito da produção de sementes certificadas. É importante ressaltar que a alocação de recursos para cobrir custos operacionais (ou de custeio) deveriam ser progressivamente reduzidos durante a implementação do subprojeto visando a auto-suficiência dos serviços de extensão, retroalimentados da venda das sementes certificadas.

No Cotton Victoria, a estratégia de implementação do projeto foi acertada ao articular e envolver as instituições âncoras, com capilaridade e capacidade de diálogo com diferentes atores da cadeia produtiva nos níveis nacionais e locais. Os conhecimentos gerados pela transferência de tecnologia foram assimilados pelas instituições e estão sendo divulgados nos territórios do projeto e em outras regiões dos respectivos países. No Quênia, o elemento estratégico da transferência de tecnologias reside na articulação das unidades demonstrativas técnicas e as unidades de transferên-

cia de conhecimentos instaladas nas comunidades. Além disso, o subprojeto garantiu que os atores governamentais (no nível nacional e local) participassem dos treinamentos para facilitar a disseminação de conhecimentos, inclusive para outras regiões do país. Na Tanzânia, o espaçamento de 60X30 é parte integral da Campanha de Disseminação do Conselho de Algodão da Tanzânia (TCB) está distribuindo cordas específicas para ajudar os produtores a determinar o espaçamento adequado para a semeadura mais efetivas ajudando a disseminar a aplicação da tecnologia gerada no âmbito do projeto na escala nacional.

Entretanto, é importante mencionar que o subprojeto previu financiar o funcionamento das UTDs (Unidades Técnicas Demonstrativas) pelo período de 33 meses, no que diz respeito aos insumos e mão-de-obra necessários.¹⁰⁶ Estes investimentos foram importantes para obtenção de resultados, mas não garantem continuidade, dado que não houve contratação formal de novos extensionistas.¹⁰⁷ No Quênia, por exemplo, as contratações de novos servidores públicos encontram-se congeladas e, ao somar o fato de que as equipes estão envelhecendo, não é claro como os resultados obtidos serão mantidos e escalados ao fim do projeto. Os informantes sugeriram três possíveis abordagens: a. institucionalização de procedimentos de treinamento interno para garantir o repasse de conhecimentos e conteúdos produzidos no âmbito do projeto; b. produção de publicações, manuais e guias para facilitar o processo de disseminação institucional; c. abrir nova frente de trabalho com universidades e institutos técnicos para

106. Conforme o PRODOC (Revisão C) o produto 2.2 (p. 17) “Unidades Técnicas Demonstrativas UTDs concebidos e institucionalizados” se desdobra em duas ações com previsão “Manter e operar as UTDs pelo período de 33 meses, no que diz respeito aos insumos e mão-de-obra necessários” e “Realizar visitas de monitoramento das UTDs”

107. Entrevista país parceiro

108. Entrevista país parceiro

treinar futuras gerações de extensionistas incluindo a contratação de estagiários aumentando a futura base de extensionistas.¹⁰⁸

O fato dos subprojetos apresentarem estratégias e resultados distintos em termos de consolidação das capacidades institucionais não nos permite avaliar em que medida o conjunto dos subprojetos está dialogando de maneira adequada com a estruturação do setor algodoeiro em cada um dos países parceiros, de modo a permitir maior êxito das estratégias de sustentação, replicabilidade e escalabilidade dos resultados alcançados. Vale destacar que a própria ABC não conta com diretrizes claras sobre quais são as estratégias de saída da CTSS brasileira junto a seus parceiros, o que contribui para a fragilidade deste aspecto no âmbito do BRA 12/002.



SÍNTESE DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A síntese quantitativa ¹⁰⁹ de cada um dos critérios propostos pela matriz de avaliação reforça as principais constatações detalhadas neste relatório e chama atenção para determinadas dimensões que podem ser objeto de reflexão por parte dos parceiros envolvidos, tanto no que diz respeito a boas práticas que podem ser potencializadas, como em relação a aspectos a melhorar.



109. Os dados apresentados são provenientes de cada um dos estudos de caso. As pontuações de cada estudo de caso foram consolidadas a partir das evidências coletadas por meio de revisão documental, entrevista e enquete (no caso do S006). Os subprojetos mais recentemente foram avaliados apenas pelos critérios relacionados à dimensão de portfólio, enquanto os projetos com implementação avançada foram avaliados também pelos critérios relacionados à dimensão de resultados de médio-prazo, e os projetos finalizados, foram avaliados por todos os critérios.

Nesse sentido destacam-se **positivamente**: (i) a **pertinência** do projeto (constatações 1 e 2); (ii) a melhora no **desenho** dos seus subprojetos, a partir de aprendizados (constatação 4), (iii) os resultados relacionados à **capacidades individuais, transferência de tecnologia e produtividade** (constatação 6 e 7).

Por outro lado, merecem **atenção**: (i) a **complementaridade** entre iniciativas de CTSS financiadas pelo algodão, principalmente no que diz respeito à coordenação com projetos trilaterais (constatação 3), (ii) a inclusão de uma perspectiva de **gênero** nas ações do projeto; (iii) a **eficiência**, que apesar de apresentar melhorias, ainda apresenta desafios relacionados à alocação de recursos e cumprimento de cronogramas (constatação 5); (iv) o fortalecimento de capacidades institucionais, dado que os **investimentos infra-estruturais e a escalabilidade** dos resultados da transferência de tecnologia apresentam desafios (constatação 7).



CONCLUSÕES



BASEADO NAS
CONSTATAÇÕES
1, 2, 3 E 4

O projeto é relevante e adequado aos contextos em que atua, porém necessita de maior clareza sobre suas estratégias e os resultados que pretende alcançar, incluindo a explicitação dos benefícios mútuos esperados e sua vinculação às agendas de desenvolvimento

O projeto tem respondido às demandas de seus parceiros, nos quais o setor algodoeiro tem importância estratégica para favorecer o desenvolvimento local. Quanto à transferência de tecnologia, o BRA 12/002 tem avançado ao incorporar abordagens diversificadas e complementares que contribuem para maior adequação das tecnologias disponibilizadas aos contextos de produção local.

No âmbito da porteira para dentro, o BRA 12/002 tem abordado diferentes dimensões, tais como: boas práticas agrônômicas, extensão rural, produção e melhora da qualidade de sementes e fortalecimento institucional. Para fora da porteira, o BRA 12/002 tem incorporado uma abordagem multissetorial, com a inclusão de atores envolvidos nos diferentes elos da cadeia produtiva no desenho e na execução dos subprojetos, o que tem potencial para ampliar a escala das tecnologias transferidas. Mais recentemente, o BRA 12/002 tem abordado agendas de desenvolvimento transversais, como saúde e segurança alimentar dos territórios produtores de algodão.

Estas abordagens são resultado da identificação junto aos parceiros de ações para o fortalecimento do setor algodoeiro dos países. Contudo não se encontram explicitamente articuladas sob a ótica de uma Teoria de Mudança explícita. Nesse sentido, o projeto guarda-chuva não proporciona uma orientação adequada

sobre como os subprojetos deveriam abordar, em seus objetivos e resultados esperados, a multidimensionalidade, multissetorialidade e transversalidade da cadeia do algodão.

A ausência de uma Teoria de Mudança se desdobra na inexistência de orientações estratégicas para o planejamento de ações de complementaridade entre subprojetos, entre projetos da Iniciativa Brasileira do Algodão, e de intercâmbios estratégicos entre os diversos parceiros. Ainda, o BRA 12/002 não articula de modo explícito em seu PRODOC os benefícios mútuos esperados pelo Brasil e suas agências implementadoras. Para além do estabelecimento do Centro de Difusão em Catuti, os benefícios mútuos identificados são muito genéricos ou ao nível individual dos técnicos que participam do projeto. Finalmente, o BRA 12/002 não passou por revisão que o adequasse ao Manual de Cooperação Técnica Sul-Sul e tampouco explicita sua vinculação com agendas internacionais transversais, tais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, o que inclui uma abordagem sensível a gênero, por exemplo.



BASEADO NAS
CONSTATAÇÕES
1, 2, 3 E 4

Os subprojetos sob o BRA 12/002 são coerentes e complementares e têm apresentado melhoria na qualidade do desenho a partir de aprendizados, porém estes não se encontram sistematizados

A qualidade do desenho dos subprojetos tem apresentado melhoras significativas tanto em seus aspectos formais (árvore de problemas, matriz lógica), quanto em seus aspectos substantivos por meio de abordagens complementares (incorporação de aspectos produtivos multidimensionais, abordagens multissetoriais e agendas transversais). A qualidade deriva de missões de prospeção bem planejadas, da metodologia de construção participativa de árvores de problemas; da convocatória dos atores relevantes para discussão do projeto e da facilitação e tradução experientes durante o processo de desenho. Esse conjunto de elementos tem contribuído para a adequação das tecnologias à escala da produção nos países parceiros, assim como para avançar na inclusão dos produtores mais vulneráveis nos processos de transferência de tecnologia.

Baseando-se nos aprendizados e experiência do Cotton-4, o BRA 12/002 avançou em consolidar suas principais estratégias de transferência de tecnologia e ao mesmo tempo promover a multiplicação das tecnologias, com um maior foco no produtor. Como desdobramento das parcerias existentes, uma terceira geração de projetos, dedica-se a aspectos mais focalizados por meio de projetos bilaterais. Finalmente, sob o BRA 12/002 encontram-se algumas iniciativas estratégicas que visam complementar e fortalecer os resultados nos países parceiros, como os cursos no Brasil, o Centro de Difusão de Catuti.

O BRA 12/002 consolidou novas parcerias com agências implementadoras brasileiras, ampliando assim sua capacidade de atender

a um número maior de países e diversificando o repertório brasileiro disponível para apoiar os países parceiros. A diversificação do perfil das agências implementadoras brasileiras permite ainda um diálogo mais amplo junto aos diferentes atores das cadeias do algodão nos países parceiros.

Contudo, a experiência do BRA 12/002 - desde sua abordagem enraizada nos princípios da CTSS, sua gestão, estratégias ou resultados - não está sistematizada ou disponível, o que implica uma maior curva de aprendizagem para parceiros brasileiros e africanos e impacta negativamente a eficiência do BRA 12/002 como um todo.

Apesar dos subprojetos seguirem as orientações do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, no que diz respeito aos instrumentos relacionados ao monitoramento da implementação, este não traz um maior detalhamento sobre periodicidade, fluxos e usos das informações ou, em outras palavras, um sistema de monitoramento. No caso dos subprojetos de algodão, que envolvem uma complexidade de processos de gestão atrelados ao calendário agrícola, esse sistema se demonstra necessário, dado que sua ausência tem fragilizado o alcance dos resultados: a capacidade de resposta às questões estratégicas para o bom andamento dos subprojetos é mais lenta e, frequentemente, impacta o alinhamento das ações com o calendário agrícola; a dependência de relatórios anuais gera considerável defasagem na leitura e interpretação avaliativa da transferência de tecnologia; e os relatórios não são padronizados dificultando a interpretação compartilhada dos resultados.



BASEADO NAS
CONSTATAÇÕES
5, 6 E 7

O projeto apresenta ótimos resultados mas encontra desafios importantes para promover sua sustentabilidade no longo prazo

O projeto tem sido exitoso em suas estratégias de transferência de tecnologias, com resultados em termos de assimilação e replicação das mesmas. O BRA 12/002 contribuiu com propostas metodológicas inovadoras e adequadas ao sistema produtivo africano, tais como as Unidades de Aprendizagem, a formação de técnicos e pesquisadores para serem agentes replicadores de conhecimento; o envio de ferramentas adequadas às condições dos produtores; e o compartilhamento de material genético de variedade brasileiras de algodão e plantas de cobertura para serem avaliados e reproduzidos em base as necessidades locais. O fato de que as tecnologias compartilhadas são tecnicamente simples, de baixo custo e alto impacto, é considerado um facilitador da adoção e replicação das técnicas propostas. Os conhecimentos compartilhados foram replicados, dado que houve uma estratégia cada vez mais explícita em fortalecer a multiplicação.

Contudo, no tocante às capacidades institucionais, os subprojetos apresentam resultados díspares. Os desafios na execução de recursos relacionados à infraestrutura ou compra de equipamentos diminuiu a efetividade dos subprojetos, tanto em relação ao seu alcance, como em termos de fortalecimento das instituições parceiras. Ainda, os projetos com implementação concluída ou avançada apresentaram estratégias e resultados distintos no que tange à institucionalização dos resultados da transferência de tecnologia, o que não nos permite avaliar em que medida o conjunto dos subprojetos está orientando-se por estratégias robustas que visem a sustentabilidade.



BASEADO NAS
CONSTATAÇÕES
3, 5 E 7

O projeto apresentou ganhos em eficiência mas seu desempenho ainda enfrenta obstáculos, inclusive em frentes cujo desempenho são de governabilidade exclusiva da ABC

O projeto demonstrou ganhos em eficiência, porém ainda não suficientes para mitigar desafios processuais que impactam os resultados finalísticos. No âmbito dos subprojetos, persiste uma grande dificuldade em alocar os recursos oportunamente, de modo a permitir a execução dentro dos cronogramas dos subprojetos, o que impacta diretamente na consecução dos resultados dos subprojetos.

Os desafios mais latentes são os atrasos devido a entraves nos processos de compras: dimensionamento do planejamento de desembolso dos projetos, especificações técnicas e termos de referência, desembaraço aduaneiro, procedimentos para desembolsos e prestação de contas, morosidade na aprovação de desembolsos dentro da ABC, falta de clareza e comunicação entre as diferentes áreas da ABC e do PNUD sobre o andamento dos processos.

Para além do desempenho no âmbito dos subprojetos, o BRA 12/002 tem recursos previstos e disponíveis para ações que estão sob a sua exclusiva governabilidade e que apresentaram tímidos avanços, como a promoção da sistematização e compartilhamento de boas-práticas ou a elaboração de uma estratégia de monitoramento e avaliação comum que orientasse efetivamente o M&A dos subprojetos, assim como do PRODOC guarda-chuva. Finalmente, a coordenação entre os diferentes projetos sob a Iniciativa Brasileira do Algodão é tímida, considerando o alcance e a relevância orçamentária deste para a carteira da ABC. Apesar de estas serem áreas reconhecidamente mais frágeis da CTSS, o BRA 12/002 tem condições - tanto técnicas como financeiras - de investir em soluções de ponta que possam inclusive proporcionar aprendizados que apoiem a consolidação da CTSS brasileira.



RECOMENDAÇÕES

As recomendações apresentadas são interdependentes entre si. Como diretriz transversal a todas as recomendações, sugerimos que sejam implementadas por meio de processos participativos, horizontais e enraizados no conhecimento adquirido pela equipe do BRA 12/002. Para acelerar a implementação das recomendações, sugere-se avaliar a possibilidade de contratar apoio externo, com orientação explícita de que estes devem atuar como facilitadores dos processos e promover a apropriação dos resultados entre os participantes.

R1

Revisar substantivamente o PRODOC BRA 12/002, explicitando sua Teoria

de Mudança

RESPOSTA À

C1 E C2

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

IMEDIATO

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

EQUIPE DO PROJETO em consulta com os parceiros do projeto

A elaboração da Teoria de Mudança do BRA 12/002 deve ser ampla o suficiente para poder ser adaptada aos diferentes contextos de atuação do projeto, porém deve esclarecer como as estratégias e abordagens promovidas pelo projeto contribuem para que tipos de mudança nos diversos elos da cadeia do algodão.

Nesse sentido, deve incorporar os aspectos multidimensionais, multissetoriais e transversais já promovidos pelos seus subprojetos, esclarecer como o aumento de produtividade almejado pela transferência de tecnologia contribui para resultados de desenvolvimento, e explicitar a contribuição do projeto a agendas internacionais e regionais de desenvolvimento. Ainda, deve pormenorizar as premissas relacionadas aos princípios da CTSS, incluindo estratégias para promover resultados em termos de benefícios mútuos. Finalmente, deve proporcionar clareza sobre a expectativa de resultados relacionados à promoção de ações/subprojetos voltados a cursos, participação em congressos, ou sistematização de boas-práticas (produto 2.2.)

Recomenda-se que a revisão do PRODOC BRA 12/002 seja sensível a abordagens de gênero, inclusão de produtores vulneráveis e sustentabilidade ambiental. A Teoria de Mudança deve desdobrar-se em um planejamento com metas concretas. Para a elaboração da Teoria de Mudança do PRODOC BRA 12/002 recomenda-se um processo estruturado de consulta prévia com todos os parceiros do projeto, incluindo países parceiros, outros projetos sob a Iniciativa Brasileira do Algodão, agências implementadoras brasileiras, IBA e PNUD.

R2

Desenhar e implementar uma estratégia de Monitoramento e Avaliação para incrementar a efetividade do projeto e apoiar a comunicação de resultados

RESPOSTA À

C2 E C4

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- MÉDIA

PRAZO

2022

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

EQUIPE DO PROJETO em coordenação com outras áreas da ABC

No âmbito do PRODOC 12/002, recomenda-se construir indicadores que se alinhem à Teoria de Mudança do Projeto, incluindo indicadores que possam ser traduzidos em todos os subprojetos. Os indicadores devem prever também a dimensão de benefícios mútuos e outros relacionados aos princípios da CTSS. Assim, como a TdM, o processo de construção dos indicadores se beneficiará do envolvimento das principais partes interessadas no projeto, particularmente, agências implementadoras brasileiras e países parceiros.

No âmbito do subprojeto recomenda-se que todos os subprojetos contem com estudos de avaliabilidade, avaliação de meio-termo e avaliações finais. Avaliações *ex-post* devem ser consideradas nos países que cooperaram com o Brasil em subprojetos consecutivos. Os estudos de avaliabilidade visam dotar os subprojetos de estratégias e sistema de M&A sólidos, viáveis e tempestivos, adequadas aos contextos e, ao mesmo tempo, alinhadas com as necessidades de M&A no âmbito do BRA 12/002.

A implementação de uma estratégia de monitoramento sólida nestes dois âmbitos visa proporcionar informações tempestivas para a implementação do PRODOC BRA 12/002 e seus subprojetos; apoiar a sistematização e comunicação de resultados e lições aprendidas (ver R3); apoiar futuras avaliações e promover transparência e comunicação sobre os resultados da CTSS brasileira para constituintes domésticos e dos países parceiros, assim como para a comunidade internacional.

Os esforços do BRA 12/002 devem alinhar-se e retroalimentar as iniciativas de fortalecimento do M&A da CTSS empreendidas pela ABC. Entretanto, dada a relevância do orçamento destinado ao BRA 12/002, recomenda-se que a equipe do projeto lidere esforços no âmbito do Projeto para garantir a implementação do monitoramento e avaliação antes de seu encerramento (previsto para 2026).

*Esta recomendação está alinhada com recomendação realizada no âmbito da avaliação de meio-termo do PRODOC 13/008



Desenhar e implementar uma estratégia de gestão de conhecimento que fortaleça o desenvolvimento de capacidades no âmbito do Projeto e a comunicação de resultados

RESPOSTA À

C2 E C4

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- MÉDIA

PRAZO

2022 -2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

EQUIPE DO PROJETO em consulta com os parceiros do projeto

Para avançar com o produto 2.2 do PRODOC 12/002 sobre disseminação de boas práticas, recomenda-se a elaboração de uma estratégia de gestão do conhecimento com objetivos, público-alvo, produtos, planejamento de atividades e metas concretos. A sistematização de resultados, boas práticas e lições aprendidas provenientes dos subprojetos visa retroalimentar o processo de fortalecimento de capacidades e aprendizagem entre os parceiros, assim como comunicar de modo mais preciso e explícito seus resultados.

Possibilidades mais específicas a serem consideradas incluem:

- Boas práticas e lições aprendidas sobre dimensões agronômicas,
- Experiências relacionadas ao fortalecimento da cadeia do algodão;
- Experiências relacionadas à gestão e políticas de iniciativas em prol do desenvolvimento sustentável e autônomo do setor algodoeiro;
- Publicizar resultados das avaliações de subprojetos realizadas.

R4

Construir, junto aos parceiros, estratégias para a sustentabilidade dos resultados e opções para a continuidade da cooperação

RESPOSTA À

C3

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

EQUIPE DO PROJETO em consulta com os parceiros do projeto

Promover diálogos estratégicos junto aos parceiros, com base em lições aprendidas e resultados sistematizados, sobre possíveis alternativas para o término do apoio do BRA 12/002.

Por um lado, considerar estratégias desenhadas junto aos países rumo à institucionalização dos resultados e investimentos nacionais para que sejam perenes e ganhem escala. Para garantir maior tangibilidade aos acordos, recomenda-se traduzi-los em resultados, produtos e atividades esperados a serem incluídos em revisões dos subprojetos.

Possibilidades mais específicas a serem consideradas incluem:

- Revisar a modalidade de alocação de recursos para custos operacionais, ainda durante a implementação do subprojeto, para que haja constante apropriação dos resultados;
- Explorar a possibilidade de ampliar o perfil de parceiros do projeto nos países parceiros, incluindo universidades que possam garantir multiplicação de conhecimento de maneira sustentada para novas gerações de técnicos e pesquisadores. Parcerias com universidades podem ampliar possibilidades para a sistematização de boas práticas nos países e produção de conhecimento conjunto, além da possibilidade de incluir bolsistas para apoiar os subprojetos;
- Explorar a possibilidade de consolidar Catuti como Centro de Formação de novas gerações de técnicos e pesquisadores africanos, com financiamento de outras fontes, nacionais e internacionais;
- Considerar arranjos que permitam o aporte de outros atores internacionais, como podem ser outros parceiros do desenvolvimento.

R5

Construir estratégias para melhorar a eficiência dos subprojetos*

RESPOSTA À

C3 E C4

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

IMEDIATO

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

DIREÇÃO ABC, CGAA, CGAO E PNUD

*Esta recomendação está alinhada com recomendação realizada no âmbito da avaliação de meio-termo do PRODOC 13/008

Recomenda-se mapear e analisar a qualidade dos fluxos, prazos e responsabilidades dos processos administrativos mais comuns ou que consistentemente apresentam entraves. Com base neste mapeamento, promover reuniões entre PNUD e áreas responsáveis da ABC (Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceânia, Coordenação-Geral de Administração e Orçamento, Direção) para priorizar melhorias e mudanças urgentes (maiores gargalos que impedem maior efetividade) e consensuar soluções conjuntas de melhoria.

Possibilidades mais específicas a serem consideradas incluem:

- Promover trocas entre a equipe do BRA 12/002 que visem o compartilhamento de lições aprendidas e a elaboração de um *checklist detalhado* a se ter em conta quando do planejamento dos subprojetos;
- Mapear as principais responsabilidades de gestão para o bom andamento dos subprojetos nos países parceiros e estruturar perfil de profissionais necessários, tanto coordenadores locais contratados pelo projeto como possíveis profissionais contratados pelas instituições parceiras na África;
- Mapear as principais responsabilidades de gestão para o bom andamento dos subprojetos nos países parceiros e estruturar perfil de profissionais necessários, tanto coordenadores locais contratados pelo projeto como possíveis profissionais contratados pelas instituições parceiras na África;

- Avaliar junto aos parceiros, possibilidade de criação de fundo para custos operacionais no âmbito dos subprojetos preveem geração de renda;
- Compartilhar mecanismos de monitoramento de cada subprojeto com todas as instituições envolvidas, para promover maior corresponsabilização entre as partes;
- Explorar ferramentas online existentes de baixo custo que atendam as necessidades de monitoramento da implementação do projeto e que possam ser de uso compartilhado com parceiros.



Investir em mecanismos e processos de coordenação da Iniciativa Brasileira do Algodão

RESPOSTA À

C4

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2022

PRIORIDADE

- MÉDIA

ATORES RESPONSÁVEIS

DIREÇÃO ABC e equipes dos projetos de algodão

Promover processo estruturado de diálogos entre as equipes na ABC e nas organizações internacionais envolvidas nos projetos da Iniciativa Brasileira do Algodão para: identificar áreas de sinergia e retroalimentação entre projetos; definir processos, mecanismos, periodicidade e responsabilidades para comunicação e compartilhamento constante de informações entre equipes técnicas. Tal prática pode, no futuro, ampliar seu escopo e coordenar esforços mais amplos com boas práticas da ABC em outros setores, visando a garantir comunicação entre os resultados dos diferentes projetos e, em última instância, a fortalecer ganhos de produtividade nos contextos locais e melhorias no bem-estar das populações dos territórios produtores de algodão.

Possibilidades mais específicas a serem consideradas incluem:

- Explorar ferramentas online existentes de baixo custo que atendam as necessidades de comunicação entre os parceiros dos subprojetos.

Esse relatório usa a tipografia Sul Sans
e Sul Dupla, feita por Rui Abreu para a R-Typography

