

AVALIAÇÃO DE MEIO-TERMO

BRA 13/008

CONSOLIDAÇÃO
DA
COOPERAÇÃO
TÉCNICA
SUL-SUL

RELATÓRIO FINAL 2021

COORDENAÇÃO

Melissa Pomeroy

EQUIPE TÉCNICA

Luara Lopes

ASSESSORIA

Carlos Milani

Maria do Carmo Rebouças

Rogério Silva

APOIO

Yasmin Paes

DESIGN

Teo Menna

Izabelle Alvares

© teoMenna Estúdio

AVALIAÇÃO DE MEIO-TERMO

BRA 13/008

CONSOLIDAÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA 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 países parceiros, das agências implementadoras brasileiras, 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 da ABC, analis-tas, coordenadoras, coordenadores e direção, que generosamente compartilharam seu tempo, conhecimento e experiência durante todo o processo de avaliação.

0	RESUMO EXECUTIVO	12
1	INTRODUÇÃO	22
2	METODOLOGIA	36
3	PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES	48
4	CONCLUSÕES	94
5	RECOMENDAÇÕES	102
6	ANEXOS	

TABELAS

TABELA 1.	35
Usuários e usos da avaliação de meio-termo do projeto BRA/13/008	

TABELA 2.	39
Dimensões, critérios e perguntas de avaliação	

TABELA 3.	41
Critérios utilizados para definição da amostra para cada método	

TABELA 4.	44
Síntese dos principais resultados de fortalecimento de capacidades	

FIGURAS

FIG.1	26
Portfólio de iniciativas sob o BRA/13/008 (Resultado 2), 2013-2021	

FIG.2	30
Teoria de Mudança do Projeto BRA/13/008	

FIG.3	32
Linha do Tempo, Projeto BRA/13/008	

FIG.4	42
Síntese das Iniciativas analisadas sob a amostra dos estudos de caso	

FIG.5	45
Processo de avaliação	

FIG.6	53
Síntese de investimento e alcance dos produtos do BRA 13/008	

FIG.7	81
Execução financeira e número de iniciativas por ano	

FIG.8	83
Distribuição orçamentária e execução financeira por região do BRA 13/008	

QUADROS

QUADRO 1.	56
Arranjos institucionais e profissionais da CSS na América Latina	

QUADRO 2.	59
Melhoria no desenho de iniciativas de CTSS: exemplos em Moçambique e Guiné Bissau	

QUADRO 3.	61
Inclusão de grupos minoritários ou vulneráveis em ações de CTSS	

QUADRO 4.	62
Iniciativas identificadas com vinculação explícita aos ODS	

QUADRO 5.	70
Limitantes para a apropriação das iniciativas por parte dos parceiros	

QUADRO 6.	72
CTSS na temática de Recursos Hídricos: sustentabilidade dos resultados em contextos diversos	

QUADRO 7.	74
Monitoramento e Avaliação nas agências latino-americanas	

QUADRO 8.	77
Fortalecimento da avaliação participativa na CTSS na América Latina	

QUADRO 9.	87
Capacitação dos profissionais da cooperação nas agências latino-americanas	

QUADRO 10.	90
Diversidade na composição do quadro de profissionais da ABC	

ACRÔNIMOS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação	CGTRI	Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais
ABRAGEM	Associação Brasileira de Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Joias e Similares, Mineradores e Garimpeiros	COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
ANA	Agência Nacional de Águas	CONAGUA	Comissão Nacional da Água
BLH	Banco de Leite Humano	CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CAP	Comitês de Acompanhamento de Projeto	CSS	Cooperação Sul-Sul
CEASP	Centro Educacional Amizade São Paulo	CTI	Cooperação Técnica Internacional
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos	CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CGAA	Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania	CTSS	Cooperação Técnica Sul-Sul
CGAE	Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - América Latina, Caribe e Europa Oriental	Enap	Escola Nacional de Administração Pública
CGAO	Coordenação-Geral de Administração e Orçamento	Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
CGCH	Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária	FMA	Fórum Mundial da Água
CGCPLP	Coordenação-Geral de Cooperação Técnica com a CPLP	GIZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional
CGMULT	Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral	GTs	Grupos de Trabalho
CGPALOP	Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - PALOP e Timor Leste	IAEG-SDG	Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators
CGPCOM	Coordenação-Geral de Planejamento e Comunicação	IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CGTP	Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos		

IFF/Fiocruz	Instituto Fernandes Figueira
IFPELAC	Instituto de Formação Profissional e Estudos Laborais Alberto Cassimo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
M&A	Monitoramento e Avaliação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAF	Núcleo de Administração Financeira
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAA	Programa de Ação Afirmativa
PABA+40	Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRODOC	Documento de Projeto
PTAs	Planos de trabalho anuais
SAG	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

SAJ	Subchefia de Assuntos Jurídicos
SAP	Sistema de Acompanhamento de Projetos
SEGIB	Secretaria-Geral Ibero-Americana
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SERE	Secretaria de Estado de Relações Exteriores
SGPFIn	Sistema Financeiro de Gerenciamento de Projetos
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TdM	Teoria da Mudança
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development
UNDAF	Acordo-Quadro das Nações Unidas para a Assistência ao Desenvolvimento 2013-2017
UNDG	United Nations Development Group
USD	Dólar americano
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 13/008, assim como recomendações e lições aprendidas que informem o seu planejamento futuro. Seu caráter é predominantemente formativo. O objetivo geral da avaliação é examinar a capacidade da ABC de desenvolver ações de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento de forma horizontal, participativa e sustentada. Os objetivos específicos 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 13/008: CONSOLIDAÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL

Com um orçamento total de USD 47.414.367,42 o projeto representa o grande compêndio das ações de Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) brasileira. Sua carteira de projetos engloba mais de 600 iniciativas em todas as regiões do Sul Global, majoritariamente bilaterais, mas também trilaterais com organismos, trilaterais com países e cooperação em bloco.

O BRA 13/008 responde à necessidade da ABC de fortalecer sua institucionalidade, em termos normativos e organizacionais, e ampliar sua profissionalização como agência de cooperação. Traz resultados e produtos diretamente voltados para o fortalecimento institucional da Agência e a qualificação de seu corpo técnico; enfatizando o fortalecimento da Gestão Orientada por Resultados na prática de CTSS, assim como o alcance da horizontalidade, a apropriação e a geração de benefícios mútuos entre os diferentes parceiros envolvidos.

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); gestão por resultados como eixo central projeto; avaliação de portfólio para responder à natureza 'guarda-chuva' do PRODOC BRA13/008; 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 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 oito estudos de caso.

A avaliação de meio-termo abarca o período entre 2013 e 2020 e abrange a totalidade dos subprojetos e atividades sob o BRA 13/008 neste período. Seu escopo geográfico centra-se no Brasil e em todas as regiões alcançadas pelo projeto: América Latina e Caribe, países africanos de línguas inglesa, francesa e portuguesa, Ásia, Leste Europeu e Oceania.

CONCLUSÕES

C1

A CTSS brasileira tem alcançado resultados relevantes de fortalecimento de capacidades nos países parceiros, mas ainda apresenta desafios relacionados à eficiência, ao desempenho e à sustentabilidade das iniciativas

Foram identificados resultados no âmbito de capacidades individuais dos profissionais de instituições nos países com os quais o Brasil coopera, assim como no fortalecimento de capacidades institucionais e setoriais, por meio do aprimoramento de políticas públicas.

Contudo, foram identificados aspectos de gestão que impedem maior eficiência e desempenho da carteira: (i) obstáculos recorrentes no planejamento e implementação dos processos de aquisição e repasse de equipamentos, assim como nos processos de construção de infraestruturas; (ii) informações locais limitadas para subsidiar análises de riscos e viabilidade; (iii) a centralização do processo decisório para autorização de despesas já previstas.

Com relação à sustentabilidade das iniciativas de CTSS, foram identificadas limitações nos processos de apropriação dos resultados para os governos e as instituições parceiras, assim como a saída dos cooperantes de forma eficiente. Foram identificadas diferentes estratégias de sustentabilidade postas em prática no âmbito dos subprojetos, porém ainda não há evidências sobre sua efetividade e tampouco encontram-se sistematizadas de maneira a informar políticas institucionais.

C2**O desenho dos subprojetos tem apresentado melhorias, porém ainda apresentam lacunas técnicas e não são orientados por planejamento estratégico que proporcione clareza sobre a contribuição brasileira às agendas internacionais de desenvolvimento, aos objetivos de política externa e aos interesses das instituições cooperantes**

O Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul e a formação realizada com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em 2017 contribuíram para fortalecer as capacidades dos profissionais da ABC. Foram identificados avanços significativos em relação a diagnósticos da situação problema; estrutura lógica das iniciativas; e definição de papéis e responsabilidades das partes envolvidas na cooperação. Há lacunas, no entanto, com relação à realização de análises de viabilidade das iniciativas e mitigação de riscos, acompanhamento da implementação e atividades de monitoramento e avaliação. Combinadas, essas lacunas no desenho dos subprojetos têm impactado o desempenho durante a sua implementação.

O desenho dos subprojetos não tem estabelecido sistematicamente sua vinculação com agendas de desenvolvimento internacional. A ausência de abordagens sensíveis às perspectivas de gênero, raça e etnia se destaca como lacuna, tanto tendo em vista que a CTSS brasileira se dá em parceria com países cuja população é majoritariamente indígena e negra, marcados por desigualdades de gênero; como por não contemplar o princípio de não deixar ninguém para trás, orientador dos objetivos da Agenda 2030.

A instauração dos planos de trabalho anuais tem contribuído para um acompanhamento macro da carteira e para uma maior previsibilidade no uso do orçamento. Contudo, eles não cumprem a função de articular as iniciativas em torno de objetivos estratégicos. Observa-se pouca complementaridade entre os subprojetos realizados em um mesmo país, região ou tema, o que resulta em uma carteira dispersa e dificulta o monitoramento e a aferição de resultados e impactos da CTSS brasileira, em termos de contribuição aos objetivos de desenvolvimento dos países parceiros, aos resultados para a política externa brasileira, ou para as instituições implementadoras do Brasil. Foram identificadas iniciativas que tentaram promover maior orientação estratégica da CTSS, porém estas foram pontuais e não foram incorporadas institucionalmente como uma boa prática.

C3**Capacidades, instrumentos e processos para a gestão por resultados ainda precisam ser reforçados**

Apesar dos avanços identificados nas etapas de elaboração das iniciativas, identificam-se lacunas no acompanhamento da implementação e no monitoramento e avaliação. Projetos que contaram com maior apoio de agências implementadoras, de contratados locais ou consultores para acompanhamento mais próximo obtiveram melhores resultados.

Entre os fatores identificados que limitam a capacidade para a gestão por resultados destacam-se a fragilidade dos atuais sistemas de acompanhamento físico e financeiro, ausência de instrumentos e processos que permitam que o conhecimento gerado retroalimente a prática e o baixo investimento em processos formativos.

A variedade e o volume de iniciativas de CTSS no âmbito do BRA 13/008 têm proporcionado aprendizados importantes que não têm sido sistematizados em âmbito institucional. Os fluxos de informações desarticulados entre coordenações e a fragilidade dos processos de monitoramento e avaliação da CTSS, assim como dos sistemas existentes dificultam o uso de lições aprendidas para retroalimentar a prática e promover melhor desempenho e efetividade da CTSS brasileira. A insuficiência nos processos de avaliação e de gestão do conhecimento configuram-se como obstáculos para a sistematização e publicização dos resultados da CTSS.

C4**A implementação do BRA 13/008 não tem investido esforços suficientes para a consecução do resultado de fortalecimento institucional, o que tem impactado sobremaneira a eficiência, a efetividade e a orientação estratégica de sua carteira**

O desenho do BRA 13/008 identifica os principais desafios institucionais da CTSS, reserva recursos e traça estratégias para que sejam equacionados. Contudo, ao atrelar mudanças institucionais à aprovação do marco legal, a ABC não explorou alternativas para os desafios diagnosticados uma vez que este não foi aprovado.

Com exceção do Manual de Gestão de Cooperação Técnica Sul-Sul e a formação com a Enap, não foram identificados avanços nos demais produtos que se encontram sob governabilidade da ABC: reestruturação organizacional; planejamento estratégico; manuais de procedimentos técnicos, administrativos e financeiros; e sistemas de monitoramento, acompanhamento e avaliação. Considerando que o BRA13/008 leva oito anos em implementação, os avanços identificados configuram um desempenho baixo, tendo em vista os recursos técnicos e financeiros existentes vis-à-vis as lacunas previamente identificadas pelo próprio PRODOC BRA 13/008.

Tais produtos seguem pertinentes e sua ausência tem impactado a eficiência, efetividade e a orientação estratégica da carteira do BRA 13/008. Identificam-se as necessidades de um investimento maior em formações para mitigar lacunas previamente identificadas; estabelecimento de instâncias que promovessem maior diálogo entre coordenações, fluxos e processos de gestão mais eficientes, assim como uma gestão de pessoas mais cuidadosa e horizontal. As iniciativas ainda enfrentam desafios administrativos significativos e não foram identificadas orientações standardizadas para mitigá-los. Particularmente, ao atrelar a criação da carreira em cooperação técnica ao marco legal, a ABC deixou de explorar e proporcionar alternativas de gestão ao atual corpo técnico da agência, a exemplo de processos institucionais de reconhecimento, valorização e motivação, ou perspectivas de desenvolvimento e progressão profissional.

RECOMENDAÇÕES

Como diretriz transversal a todas as recomendações, sugerimos que sejam implementadas por meio de processos participativos, horizontais e enraizados no conhecimento da equipe da ABC. Para acelerar a implementação das recomendações, sugere-se considerar contratação de apoio externo para as recomendações 3, 4, 5 e 6, com orientação explícita sobre a importância de processos que promovam a apropriação dos resultados entre os participantes.

R1

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2022

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

Direção ABC, CGPC e CGAO em diálogo com áreas técnicas da ABC e com o PNUD

Revisar substantivamente o PRODOC BRA 13/008 para estender sua vigência e revisar os produtos esperados do resultado de fortalecimento institucional

Proceder com revisão substantiva do PRODOC 13/008 para estender a vigência e poder implementar as recomendações de meio-termo e alcançar os resultados previstos. Recomenda-se elaborar a Teoria de Mudança do Projeto e revisar o resultado de fortalecimento institucional (R1), para incorporar novas estratégias de mitigação dos desafios institucionais identificados por esta avaliação, assim como atualizar a estratégia prevista para os produtos anteriormente previstos. A revisão pode incluir as recomendações abaixo elencadas, como produtos, com seu respectivo detalhamento físico e financeiro.

R2

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

Direção ABC e CGPC em diálogo com áreas técnicas da ABC e com Itamaraty

Elaborar um regulamento interno para a ABC

Elaborar regulamento interno para promover maior clareza, eficiência dos fluxos e processos de gestão e decisão dentro da ABC. Recomenda-se que o regulamento interno da ABC inclua revisão de espaços e processos de governança, tais como as instâncias de coordenação técnica e executiva com responsabilidades e composição claras; definições sobre processos de planejamento estratégico, com clareza de objetivos, periodicidade, e atores envolvidos; previsão de grupos de trabalho que venham a surgir de acordo com a necessidade de agência, com definições sobre seus objetivos, funcionamento, produtos esperados, composição e vigência; inclusão de critérios de avaliação de desempenho dos profissionais da Agência.

R3

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- MÉDIA

PRAZO

2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

CGPC em diálogo com demais coordenações

Desenhar e implementar um plano de formação permanente para avançar nos temas críticos identificados

Elaborar um plano de formação que contemple: (i) aspectos do Manual de Gestão da CTSS, (ii) aspectos de gestão internos à ABC, (iii) oportunidades ad hoc (estágios, intercâmbios, possibilidades de cursos externos) com critérios de participação e plano de incorporação de conhecimentos à ABC; (iv) temas específicos (monitoramento e avaliação, diálogo intercultural, gestão por resultados e gestão adaptativa, gênero) (iv) espaços de educação permanente entre os profissionais da Agência. O plano deve detalhar objetivos das formações, público-alvo, produtos e plano de ação com metas e previsão orçamentária. Recomenda-se retomar a formação para as agências implementadoras, explorando alternativas como módulos online e materiais didáticos que permitam alcançar mais pessoas e mitiguem o desafio da rotatividade de interlocutores.

R4

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↑ ALTA

PRAZO

2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

CGPC em diálogo com demais coordenações

Desenhar e implementar uma estratégia de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem

Desenhar e implementar uma estratégia de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem com objetivos, produtos, atividades, responsáveis e metas concretos, incluindo investimento na reformulação dos sistemas de gestão (SAP e SGPFIn), assim como definição dos processos, fluxos e instrumentos necessários. Considerar critérios mínimos comuns às diferentes modalidades e abordagens sensíveis a gênero, raça e etnia, que dialoguem com o foco de desenvolvimento de capacidades da cooperação técnica brasileira e os contextos de seus principais parceiros. O componente de aprendizagem deve prever como os conhecimentos são gerados, assimilados, registrados, validados, disseminados e aplicados.

R5

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2024

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

Direção ABC e CGPC em diálogo com áreas técnicas da ABC e com Itamaraty

Elaborar orientações que garantam maior sustentabilidade das iniciativas e clareza sobre estratégias de saída da CTSS brasileira

Promover um processo de sistematização e reflexão sobre desafios, boas práticas e lições aprendidas em relação a sustentabilidade das iniciativas de CTSS e consolidar o conhecimento gerado em critérios que contemplem aspectos técnicos, administrativos e diplomáticos a serem considerados durante (i) a negociação dos projetos; (ii) a elaboração dos PRODOCS; (iii) revisões ou encerramento do projeto. Nesse sentido, é importante também a definição de fluxos de informação entre embaixadas, ABC e áreas do Itamaraty que viabilizem a saída da cooperação técnica brasileira de acordo com os critérios estabelecidos.

R6

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- MÉDIA

PRAZO

2022

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

Direção ABC e CGPC em diálogo com áreas técnicas da ABC e com o 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. Tal mapeamento deve também considerar desafios encontrados junto a parceiros, agências implementadoras, embaixadas e PNUD local. Promover reuniões entre PNUD e áreas técnicas e administrativas da ABC para priorizar melhorias e mudanças urgentes e consensuar soluções conjuntas de melhoria, incluindo a importância de desconcentrar determinados processos decisórios. Registrar os processos em manuais administrativos e financeiros que orientem detalhadamente o ciclo dos subprojetos e sejam efetivamente apropriados por todos os profissionais envolvidos.

R7

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2025

PRIORIDADE

- MÉDIA

ATORES RESPONSÁVEIS

CGPC em diálogo com demais coordenações

Revisar e atualizar o Manual de Gestão de Cooperação Técnica Sul-Sul

A partir dos avanços nas recomendações 4 (Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem), 5 (sustentabilidade das iniciativas) e 6 (melhora da eficiência), revisar e atualizar o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, para incluir as novas orientações.



INTRODUÇÃO

No contexto de ampliação da atuação do Brasil no cenário internacional dos anos 2000 e da consolidação da cooperação técnica internacional (CTI) brasileira em temas de grande interesse para os países em desenvolvimento, observou-se uma crescente demanda de países da América Latina, África e Ásia em impulsionar ações conjuntas de cooperação técnica Sul-Sul (CTSS) com o Brasil, especialmente no que se refere ao compartilhamento de conhecimentos técnicos, experiências e soluções inovadoras desenvolvidas no Brasil, na forma de tecnologias sociais e políticas públicas de superação da pobreza e da desigualdade.

Pela crescente atuação do Brasil na cooperação internacional tornou-se necessário fortalecer a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como instituição coordenadora, promotora e avaliadora da CTI brasileira. O Projeto BRA/13/008 tem como objetivo apoiar a consolidação da CTSS brasileira por meio do fortalecimento institucional da ABC, buscando fortalecer a sua capacidade de executar programas e projetos com vistas a uma gestão orientada por resultados.

1. BRA/09/008, BRA/04/044 e BRA/04/043: projetos guarda-chuva que reuniam grande parte das ações da CSS brasileira.

2. De acordo com informação facilitada pela ABC em agosto de 2021.

3. Especialmente o ODM 8 (Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento), mais tarde substituído pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17 (Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável).

4. O eixo 4 visa alcançar três resultados: 1) Fortalecimento de uma cultura de cooperação intersetorial entre instituições brasileiras com a consolidação de mecanismos de CSS; 2) Ampliação dos mecanismos de gestão do conhecimento sistematizado; e 3) Expansão da Agenda de Cooperação Sul-Sul baseada em pautas abrangentes, planejadas e complementares. Nesse sentido, os resultados esperados são: 4.1 Mecanismos de gestão do conhecimento fortalecidos; e 4.2 Expandir a agenda de Cooperação Técnica Sul-Sul incluindo temas amplos, planejados e complementares.

normativos e organizacionais, e ampliar sua profissionalização como agência de cooperação. Traz produtos e atividades diretamente voltados para o fortalecimento institucional da ABC e das agências implementadoras brasileiras e a qualificação de seu corpo técnico. Prevê a realização de estudos, eventos, criação de metodologias, ferramentas e processos com vistas a alcançar esse resultado, incluindo ações de comunicação.

No marco do segundo resultado, enfatiza-se o fortalecimento da Gestão Orientada por Resultados na prática da gestão de programas e projetos de cooperação técnica Sul-Sul, assim como o alcance de três dimensões da Cooperação Sul-Sul (CSS): a horizontalidade, a apropriação e a geração de benefícios mútuos entre os diferentes parceiros envolvidos. O Resultado 2 inclui uma ampla carteira de projetos e atividades majoritariamente bilaterais, mas também trilaterais com organismos, trilaterais com países e cooperação em bloco. Conforme se visualiza na Figura 2 (abaixo),² o portfólio sob o resultado 2 engloba mais de 600 iniciativas em todas as regiões do Sul Global, com um orçamento total de USD 47.414.367,42; representando o grande compêndio das ações de CTSS brasileira - à exceção do projeto BRA 12/002 de apoio ao desenvolvimento do Setor Algodoeiro, da cooperação técnica recebida, da cooperação humanitária e da cooperação multilateral.

O projeto BRA 13/008 foi concebido em consonância com o Plano Plurianual 2012-2015, o Plano Mais Brasil e os Objetivos do Milênio³ assim como com o Acordo-Quadro das Nações Unidas para a Assistência ao Desenvolvimento 2013-2017 (UNDAF, na sigla em inglês), particularmente, em relação ao Eixo 4, que se refere à Cooperação Sul-Sul no Contexto do Desenvolvimento Sustentável e da erradicação da pobreza.⁴

A A CTI brasileira adota o conceito de parceria para o desenvolvimento, e tem como **objetivos**: promover a autonomia dos parceiros envolvidos; contribuir para o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento; ampliar por meio de intercâmbios a geração, a disseminação e a utilização de conhecimentos técnicos; capacitar recursos humanos; fortalecer as instituições parceiras.

A CTI brasileira tem como **princípios**: a solidariedade; a horizontalidade; a ausência de interesses comerciais e condicionalidades; o atendimento de demandas apresentadas pelos países.

Buscando incorporar as recomendações dos órgãos de controle, bem como as observações das auditorias realizadas nos projetos que o antecederam,¹ o BRA/13/008 é desde sua criação o maior portfólio de projetos da ABC, envolvendo praticamente todas as coordenações da agência.

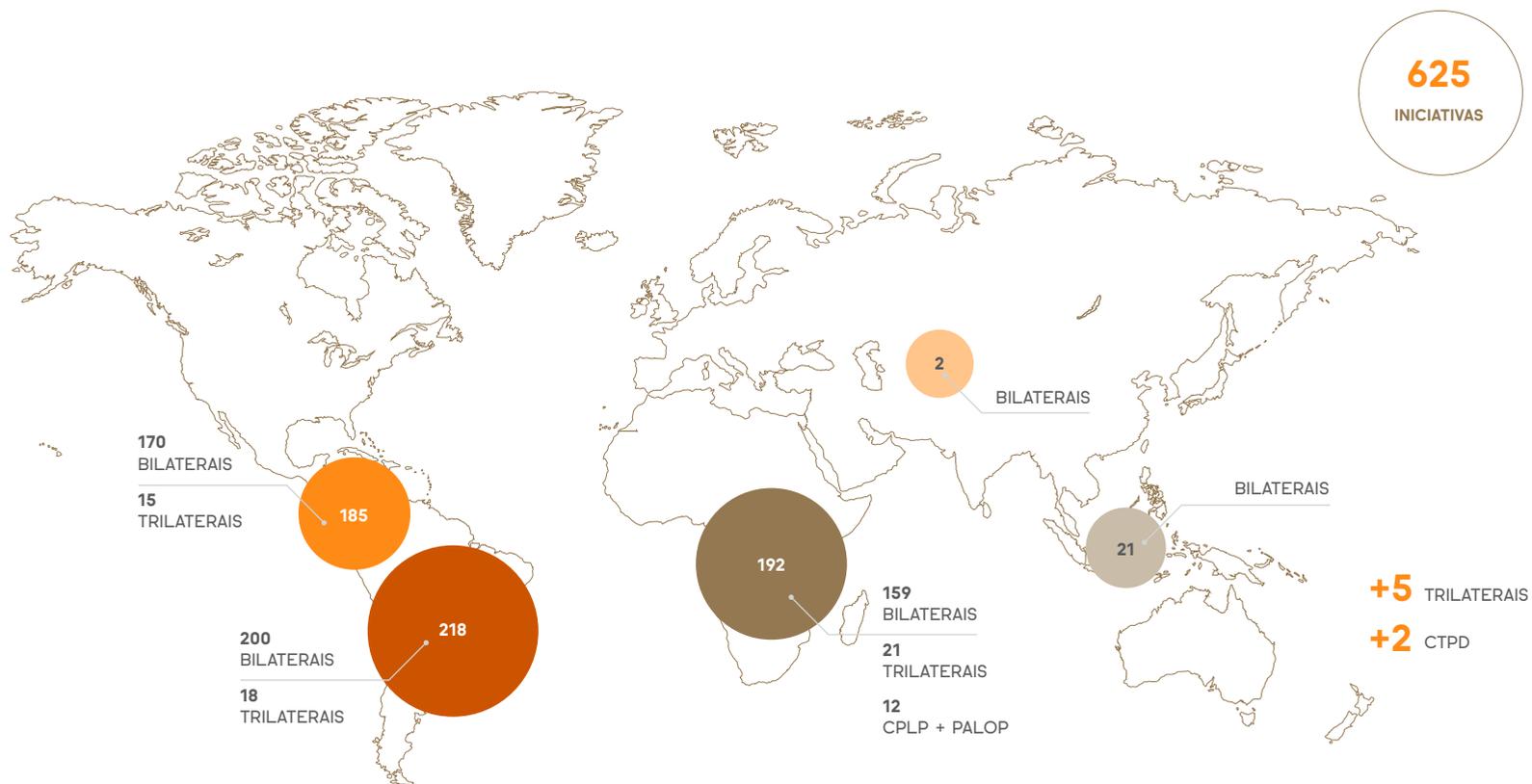
O projeto conta com dois resultados. O Resultado 1 responde à necessidade da ABC de fortalecer sua institucionalidade, em termos

FIGURA 1 Portfólio de iniciativas sob o BRA 13/008 (Resultado 2), 2013-2021

2013 - 2021

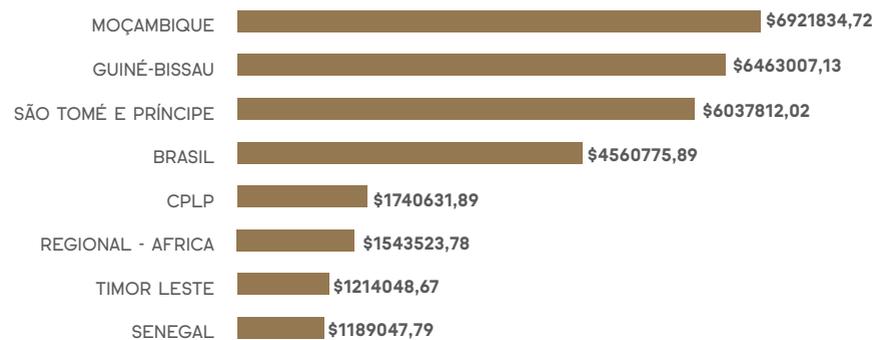
ORÇAMENTO
USD 47,414,367

EXECUÇÃO
USD 26,695,765

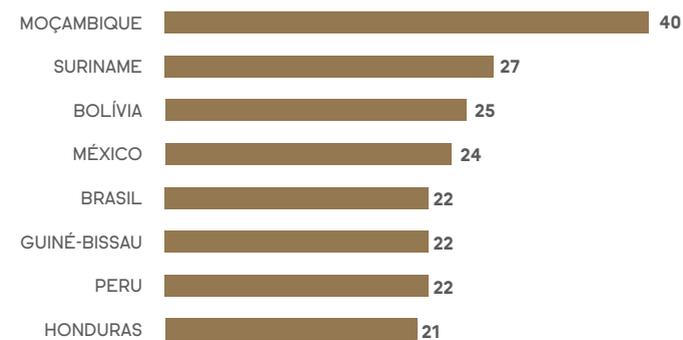


TOP 8

U\$ ORÇADO



PROJETOS



TEORIA DA MUDANÇA

Para esclarecer as relações causais entre produtos, resultados e impactos desejados, optamos por reconstruir a Teoria da Mudança (TdM) subjacente ao projeto BRA 13/008 para orientar o desenho e as análises da avaliação.⁵ Uma Teoria da Mudança articula objetivos, premissas e hipóteses de mudança de uma intervenção, além de apresentar as relações causais esperadas entre as contribuições do Projeto (insumos, atividades e produtos) e os resultados desejados, considerados como condições prévias para a realização de objetivos a longo prazo.

Nesse sentido, a TdM elaborada para o BRA 13/008 busca evidenciar a premissa, as estratégias e os produtos previstos no referido Documento de Projeto (PRODOC) para atingir os resultados de curto, médio e longo prazos. O resultado de longo prazo (ABC fortalecida e estruturada para exercer a coordenação da cooperação técnica brasileira adequada à nova configuração de parcerias locais e internacionais), está inserido em marcos internacionais, particularmente, os ODS, e o acordo-quadro do Brasil com as Nações Unidas, UNDAF.

As estratégias aventadas no PRODOC podem ser classificadas em três categorias: a) a produção de subsídios para a reforma institucional da ABC; b) o desenvolvimento de manuais, procedimentos e sistemas e, c) a capacitação permanente do pessoal da Agência. O PRODOC prevê que essas estratégias gerem diferentes produtos (propostas de estruturação de carreira e marco legal; sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) e de gestão do conhecimento; manuais e cursos), que deveriam contribuir, por sua vez, com os resultados esperados para o curto prazo.

O estabelecimento do marco legal e da carreira, assim como a sistematização e disseminação dos resultados da CTSS do Brasil contribuiriam para que esta fosse orientada por planejamento estratégico. A padronização de processos e capacitação de pessoal (assim como a sistematização e disseminação de resultados) deveriam contribuir para que práticas, processos e instrumentos de gestão por resultados estivessem internalizados na CTSS brasileira, e que fossem atualizados regularmente a partir dos aprendizados

5. O PRODOC não traz uma Teoria de Mudança formal, mas sim um marco lógico, assim como narrativas sobre o diagnóstico da situação-problema, justificativas e premissas subjacentes ao seu desenho.

advindos da prática. A combinação das estratégias e produtos propostos contribuiria para os resultados esperados para o médio prazo, quais sejam, uma ABC estruturada e a gestão orientada por resultados adotada nas ações de CTSS.

A Figura 3 (abaixo) esboça os principais momentos do projeto BRA 13/008 em uma linha do tempo. Observa-se a importância das revisões substantivas para os ajustes e mudanças de roteiro do projeto, permitindo a ampliação temporal e orçamentária, como também o aprofundamento em questões estratégicas, como a inclusão da CSS com Blocos e de novas agências implementadoras. Igualmente, pode-se observar o alcance de alguns dos produtos previstos na linha do tempo: os planos de trabalho anuais, o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (doravante Manual de Gestão), a elaboração do projeto de lei e de decreto da CTI e a publicação das Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral.

Em sua versão original, datada de 31 de julho de 2013, o projeto BRA 13/008 tinha duração prevista de cinco anos, até 2018. A Revisão Substantiva do mesmo, realizada em 2017, prorrogou sua duração até 2023, totalizando dez anos de implementação. A referida revisão substantiva incluiu ainda um aumento do orçamento da ordem de USD 16 milhões, além das ações de CTSS no âmbito da cooperação em blocos, tais como a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), SEGIB (Secretaria-Geral Ibero-Americana), entre outros, orientadas e executadas com instrumentos e mecanismos voltados para a gestão por resultados.

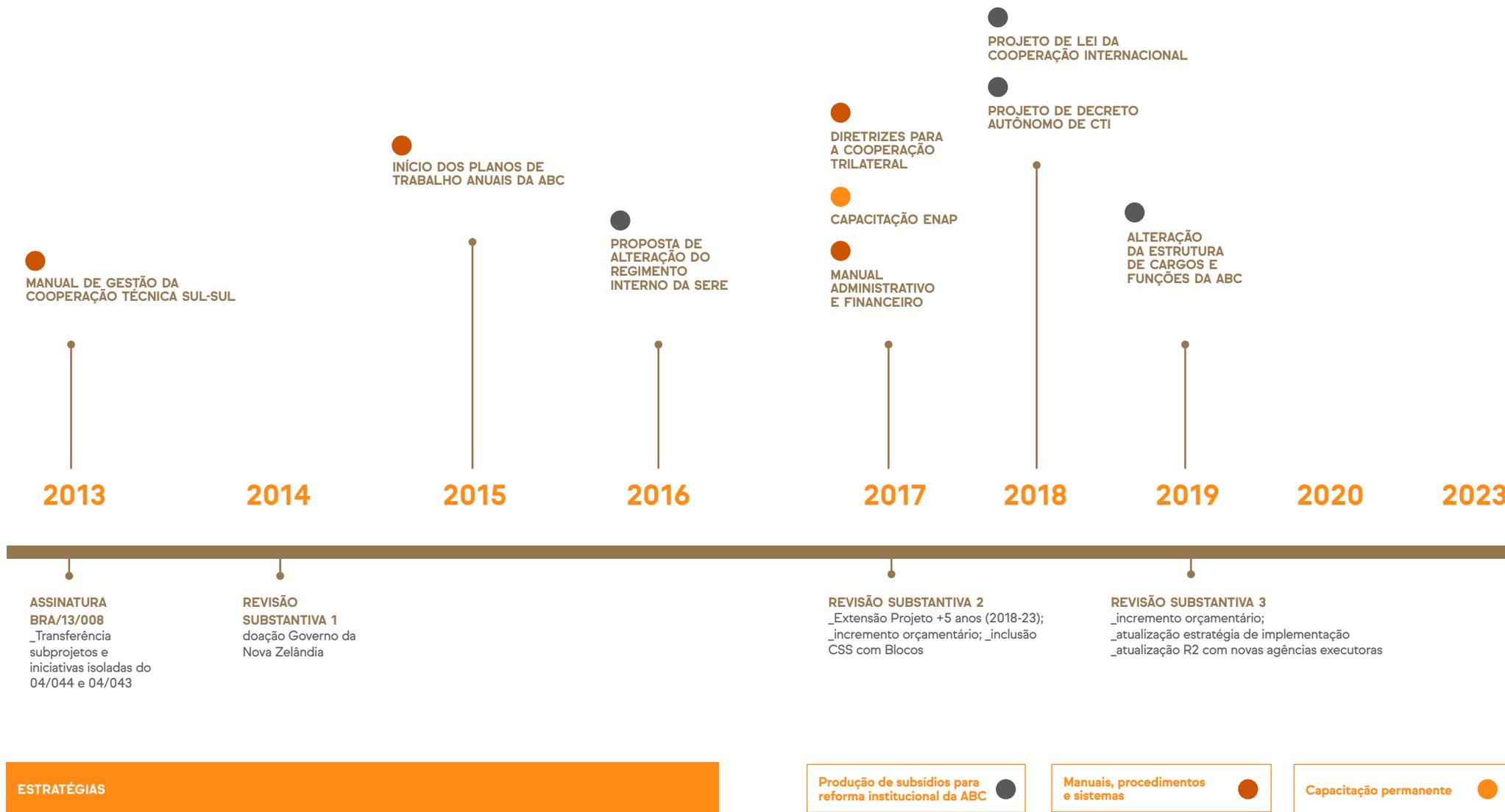
A Revisão Substantiva de 2019 inclui um incremento orçamentário de USD 10 milhões, além da atualização da Estratégia de Implementação e do plano de trabalho anual. A referida revisão também atualiza o Resultado 2 do PRODOC, agregando novas agências executoras do governo brasileiro nas ações de CTSS.

FIGURA 2 Teoria de Mudança do Projeto BRA 13/008

CONTRIBUIÇÃO PARA OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



FIGURA 3 Linha do Tempo, Projeto BRA 13/008



PROPÓSITO, OBJETIVOS, ESCOPO E PÚBLICO ALVO DA AVALIAÇÃO

PROPÓSITO

O propósito desta avaliação de meio-termo é proporcionar à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) evidências sobre os resultados alcançados pelo projeto BRA 13/008, assim como recomendações e lições aprendidas.

A avaliação busca contribuir para o aprendizado institucional da ABC, favorecendo o aprimoramento da cooperação técnica Sul-Sul brasileira.

Espera-se que os resultados da avaliação informem o planejamento futuro, inclusive revisões substantivas do projeto BRA 13/008 até sua finalização, prevista para 2023.

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

OBJETIVOS

O objetivo desta avaliação de meio-termo é examinar a capacidade da ABC de desenvolver ações de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento de forma horizontal, participativa e sustentada.

Seus objetivos específicos são:

- examinar a qualidade do desenho, do planejamento, da gestão, da coordenação e da execução das ações;
- aferir a eficácia, a eficiência e o potencial de sustentabilidade da iniciativa de cooperação, bem como mensurar seu desempenho;
- analisar a contribuição dos princípios e diretrizes da CSS.

ESCOPO

A avaliação de meio-termo abarca o período entre 31 de julho de 2013 e 31 de dezembro de 2020, contemplando a data de início do BRA 13/008 e o ano completo de 2020. Dessa forma será possível

avaliar, ainda que de maneira parcial, o impacto do primeiro ano da pandemia de COVID-19 na implementação dos resultados previstos para 2020, assim como respectivas ações de mitigação.

A avaliação de meio-termo abrange a totalidade dos subprojetos e atividades implementadas sob o Projeto BRA 13/008, incluindo sua diversidade temática e de arranjos da Cooperação Técnica Internacional (CTI) promovida. Ainda, conforme será detalhado em seções posteriores, projetos e atividades financiados por fontes diferentes do BRA 13/008, mas que contribuem para seus resultados esperados (particularmente para o R1) também foram contemplados pela avaliação.

O escopo geográfico do exercício abrange, além do Brasil, no que diz respeito ao fortalecimento de capacidades da ABC e das agências implementadoras, todas as regiões alcançadas pelos subprojetos: América Latina e Caribe, países africanos de línguas inglesa e francesa, países africanos de língua portuguesa, Ásia, Leste Europeu e Oceania.

PÚBLICO-ALVO

Os principais usuários e os usos esperados da avaliação de meio-termo encontram-se registrados na tabela 1 abaixo:

TABELA 1 Usuários e usos da avaliação de meio-termo do projeto BRA/13/008

Usuários	Usos
Agência Brasileira de Cooperação	Obter evidências sobre os resultados alcançados pelo projeto, análises sobre desafios e lições aprendidas, e recomendações que informem futuras decisões no âmbito do BRA13/008, inclusive revisões substantivas do mesmo, tanto no que se refere aos subprojetos (R2) como às práticas, processos e ferramentas de desenvolvimento institucional da ABC (R1).
Parceiros estratégicos do projeto (agências implementadoras brasileiras e parceiros)	Obter evidências e análises sobre os resultados alcançados pelo projeto que informem decisões estratégicas para o planejamento e implementação de futuras parcerias
Instâncias responsáveis pela CTI no Legislativo e Executivo	Obter informações e análises sobre os resultados alcançados pelo projeto, assim como sobre os desafios e lições aprendidas que informem debates estratégicos sobre a CTI brasileira, conforme os princípios de transparência da Administração Pública, e em conformidade com a política de accountability da ABC-MRE (Ministério das Relações Exteriores) e do PNUD.
Público geral	Obter informações e análises sobre os resultados alcançados pelo projeto, que informem o público em geral interessado na cooperação técnica internacional do Brasil, conforme os princípios de transparência da Administração Pública, e em conformidade com a política de accountability da ABC-MRE (Ministério das Relações Exteriores) e do PNUD.



METODOLOGIA

6. Utilizamos como base para avaliação da gestão orientada por resultados o Manual das Nações Unidas para a gestão orientada por resultados, assim como o estudo sobre Boas Práticas em gestão orientada por resultados de John Mayne. MAYNE, John. **Best Practices in Results-Based Management: A Review of Experience**. [S. l.: s. n.], jul 2007, p. 4.

ABORDAGEM ANALÍTICA

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 na **Gestão Orientada por Resultados** do projeto BRA 13/008. Buscamos verificar em que medida as práticas e ferramentas organizacionais promovidas no intuito de fortalecimento institucional da ABC (Resultado 1) fomentaram uma cultura de gestão por resultados, tanto na Agência como junto às instituições parceiras e implementadoras. Uma cultura de gestão por resultados pode ser entendida como um conjunto sustentável ao longo do tempo de processos, produtos e serviços que contribuem para atingir os resultados esperados. O foco na gestão orientada por resultados explora a ligação entre os Resultados 1 e 2 do projeto BRA 13/008.

GESTÃO POR RESULTADOS⁶

“Gestão por resultados é uma estratégia de gerenciamento na qual todos os atores que contribuem, direta ou indiretamente, ao alcance dos resultados, garantem que seus processos, serviços e produtos estejam orientados para os produtos, resultados e impactos esperados. Os atores, por sua vez, usam informações e evidências para informar processos de decisão sobre o desenho, recursos e implementação de seus programas e atividades, assim como para prestação de contas e transparência”.

United Nations Development Group. Results-based Management Handbook, 2012

- O foco no **fortalecimento de capacidades**, por meio do intercâmbio de conhecimentos, como elemento-chave da CTSS. Nesse sentido, entendemos que os resultados a serem observados como contribuição da CTSS brasileira junto aos seus parceiros centram-se em mudanças interdependentes e endó-

genas em capacidades nos níveis individual, organizacional, interinstitucional e social.⁷ Dado o foco da CTSS no desenvolvimento de capacidades, a avaliação se orienta pela abordagem de **Análise de Contribuição**, reconhecendo que as iniciativas de CTSS não pretendem alcançar impactos de desenvolvimento, dado que estes estão fora de sua governabilidade.

- Dada a natureza 'guarda-chuva' do PRODOC BRA 13/008, utilizamos como referencial para abordar o objeto os avanços em termos de **avaliações de portfólio**.⁸ Avaliações de portfólio tendem a ser mais orientadas à abrangência do que profundidade, oferecendo a oportunidade de examinar tendências, interações e efeitos entre projetos. Implica, necessariamente, uma síntese e, por tanto, 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.⁹ 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. O que se buscou observar foi o fortalecimento da capacidade dos agentes envolvidos na CTSS de incorporar a perspectiva de gênero, raça e etnia em suas ações.

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 pela TdM. Tal como registrado na tabela 2, a matriz de avaliação propõe 3 dimensões detalhadas por 8 critérios, com suas respectivas perguntas de avaliação.

7. BRASIL. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, Ministério de Relações Exteriores/ABC, 2013

8. 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. ODI. Original em inglês, tradução nossa.

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

A matriz completa encontra-se no anexo 1. 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 serão contextualizadas, trianguladas e complementadas com fatores explicativos.

TABELA 2 Dimensões, critérios e perguntas de avaliação

Dimensão	Critério	Pergunta
Processual	Relevância e pertinência estratégica	Em que medida o projeto é responsivo às agendas nacionais e internacionais relevantes?
	Eficiência	Em que medida o projeto assegurou o cumprimento dos prazos estabelecidos e a utilização eficiente dos recursos, orientados à sustentabilidade dos resultados?
	Desempenho	Em que medida a gestão do projeto garantiu a qualidade das entregas e contribuiu para o cumprimento das metas estipuladas?
	Qualidade do desenho	Em que medida o PRODOC apresenta um desenho de qualidade que contribui para o alcance dos resultados?
Resultados Intermediários	Âmbito individual	Em que medida o projeto contribuiu para fortalecer as capacidades dos atores da CSS brasileiras?
	Âmbito institucional/organizacional	Em que medida o projeto garantiu que a gestão orientada por resultados fosse adotada nas ações de cooperação técnica Sul-Sul?
	Âmbito normativo	Em que medida o projeto contribuiu para uma Agência Brasileira de Cooperação fortalecida e estruturada para exercer a coordenação da cooperação técnica brasileira?
Resultados de Longo Prazo	Consolidação da CSS brasileira	Em que medida o projeto contribuiu para a consolidação da CSS, adequada à nova configuração de parcerias locais e internacionais?

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO

A avaliação de meio-termo se ancora em **Métodos Mistos**, buscando a combinação inteligente de análises qualitativas e quantitativas. Os seguintes métodos foram utilizados de acordo com a matriz de avaliação:

ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS: Entrevistas com informantes-chave foram realizadas com a ABC, agências implementadoras brasileiras, Itamaraty, PNUD, representantes de instituições de países parceiros externos e representantes de organismos internacionais. A lista de pessoas entrevistadas encontra-se no Anexo 2.

REVISÃO DOCUMENTAL: A avaliação incluiu uma revisão documental aprofundada dos documentos relacionados com o projeto, tal como listados no Anexo 3. A revisão dos documentos constituiu uma fonte de evidências que foi triangulada com outros dados coletados por meio dos diferentes métodos de avaliação.

ESTUDOS DE CASO: que buscaram fornecer uma visão aprofundada sobre a internalização da gestão orientada a resultados. Foram utilizados para identificar tendências, questões e divergências entre os diferentes casos. A lista de subprojetos e ações analisadas por esta avaliação encontra-se no anexo 4. A amostragem e seleção dos casos de estudos é discutida com maior detalhe mais adiante neste relatório.

ENQUETE ONLINE: foi aplicada uma enquete online com a equipe da ABC para recolher informações, primordialmente sobre o alcance dos produtos do R1. Os resultados da enquete foram compartilhados com a ABC por meio de uma nota técnica que se encontra no Anexo 5.

ANÁLISE COMPARATIVA: Para ajudar a construir parâmetros de análise, foram analisadas as formas de contratação e capacitação, políticas e práticas de avaliação de instituições responsáveis pela CTSS em quatro países da América Latina (Argentina, Chile, Colômbia e México) Foram consultadas fontes primárias e secundárias para subsidiar as análises que se encontram descritas em quadros específicos.¹⁰

10. A análise comparativa foi baseada na pesquisa de finalização de curso do Mestrado Profissional de Análise e Gestão de Políticas Internacionais (MAPI) da PUC-Rio, realizada pelas alunas Yasmin Paes, Nina Bouqvar, Julia Abbud e Vitória Kavanami.

Os princípios da **Avaliação Focada no Uso** (*Utilization Focused Evaluation*) orientaram o processo de avaliação, buscando uma construção dialógica com os principais stakeholders do projeto. Foram utilizadas metodologias colaborativas para a definição da amostra, a análise dos resultados e a construção de recomendações.

AMOSTRA

O principal método de amostragem utilizado foi intencional, um tipo específico de método qualitativo selecionado para responder aos propósitos formativos dessa avaliação de meio-termo.

O método intencional nos permitiu responder à necessidade de coletar dados relevantes que ilustrassem a grande diversidade e número de iniciativas sob o BRA 13/008 e, ao mesmo tempo, conformar um conjunto de casos que proporcionasse à avaliação a possibilidade de explorar em que medida se deu a internalização da gestão orientada a resultados na CTSS - considerando a sua diversidade e a amplitude de seu alcance.

Nesse sentido, a amostra intencional combina casos típicos (que se encontram dentro dos padrões mais comuns entre as iniciativas sob o BRA 13/008), que foram complementados com casos atípicos, que diferem do conjunto de subprojetos e que podem oferecer elementos de aprendizagem e inovação para a análise geral.

O processo de definição da amostra consistiu em uma análise pormenorizada da carteira de projetos em foco,¹¹ assim como um mapeamento de atores relevantes para proporcionar informações que respondessem adequadamente às perguntas propostas na matriz. A tabela 3 resume os critérios utilizados para a definição da amostra para cada método empregado.

TABELA 3 Critérios utilizados para definição da amostra para cada método

Método	Amostragem
Enquete à ABC	Sem amostra. A enquete foi enviada a todos os funcionários ativos da ABC.
Estudos de caso	Amostra intencional baseada nos seguintes critérios: <ul style="list-style-type: none"> • Território (por país/ região); • Escala (número de projetos e/ou orçamento); • Tema (objeto de cooperação); • Abordagens atípicas: participação da sociedade civil e setor privado • Modalidades da CSS: de acordo com a configuração institucional da ABC e a atuação de suas coordenadorias.
Entrevistas a informantes-chave	Amostra intencional, baseada em mapeamento de atores, buscando diversidade de perfis institucionais relevantes para responder às perguntas da matriz de avaliação.

Para definir a amostra dos estudos de caso, as coordenações da

ABC foram consultadas por meio de entrevistas iniciais exploratórias e uma enquete online enviada às coordenações da Agência. Considerando os critérios propostos, as indicações da ABC e a análise da carteira do BRA 13/008, chegamos a uma amostra final de 8 casos. Uma explicação pormenorizada sobre a definição dos estudos de caso, encontra-se no anexo 6. A figura 4 traz informações sobre a amostra dos estudos de casos.

FIGURA 4 Síntese das Iniciativas analisadas sob a amostra dos estudos de caso



+ de
10%
DE INICIATIVAS DO PRODOC
13/008

68
INICIATIVAS DE CTS
ANALISADAS

+ de
40%
DO VALOR EXECUTADO SOB
O PRODOC 13/008

10 mi
EXECUTADO

+ de
50%
DO ORÇAMENTO DO
PRODOC 13/008

+de
U\$24mi
ORÇADO

COLETA DE DADOS

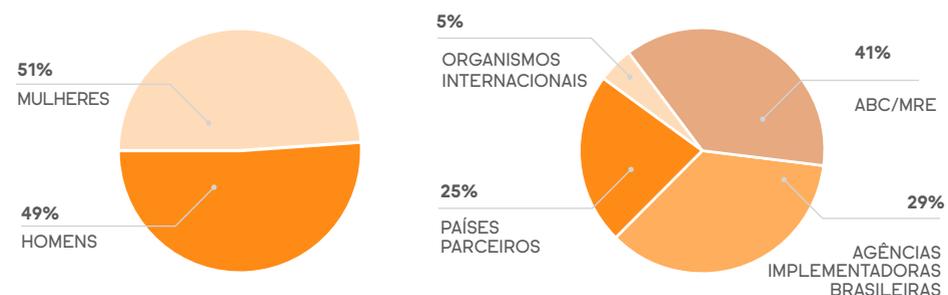
A partir da Matriz de Avaliação foram elaborados os seguintes instrumentos para coleta de dados: roteiros de entrevistas para cada um dos perfis consultados e enquete para os profissionais da ABC.

FONTES

70
PESSOAS
ENTREVISTADAS

46
RESPONDENTES
DE ENQUETE

+150
DOCUMENTOS
REVISADOS



Todos os dados coletados foram sistematizados em fichas de registro das entrevistas e reunidos na base de dados de evidências que inclui informações provenientes das entrevistas, enquete e revisão de documentos, assim como dos relatórios dos estudos de caso. 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.

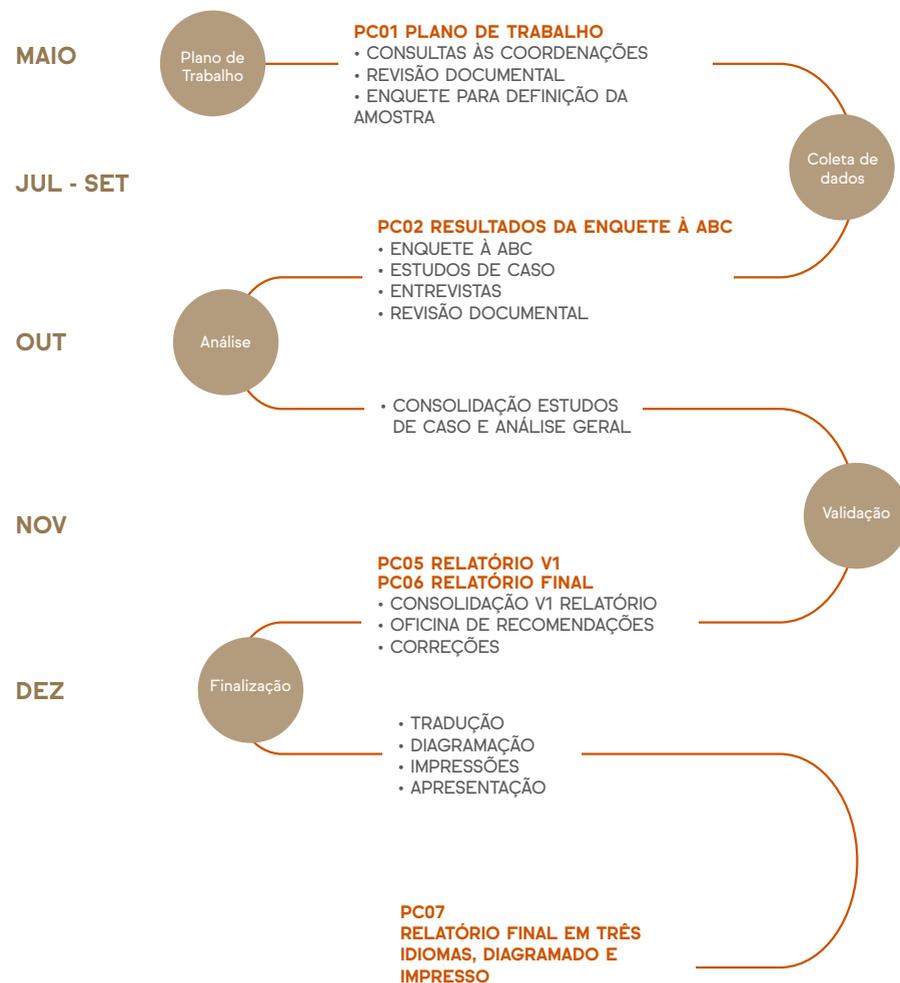
A tabela 4 registra as principais limitações enfrentadas pela avaliação, assim como as estratégias de mitigação utilizadas.

TABELA 4 Principais Limitações e estratégias de mitigação

Limitação	Estratégia de Mitigação
Ausência de informações sistematizadas sobre as atividades de fortalecimento institucional (R1)	A avaliação solicitou informações à equipe da ABC constantemente. Entretanto, dado que estas informações não estavam consolidadas internamente na ABC, não é possível garantir que todas as atividades de fortalecimento institucional tenham sido analisadas.
Ausência de lista de contatos de representantes de agências implementadoras brasileiras participantes das formações	Buscou-se garantir a consulta às agências implementadoras nos estudos de caso.
Dificuldade em obter contatos para entrevistas	A equipe de avaliação realizou reiterados pedidos às pessoas responsáveis e buscou explicar a relevância da avaliação. Nos estudos de caso, quando possível, os focos foram ajustados para subprojetos para os quais foi possível obter contatos.
Necessidade de gestões diplomáticas para entrevistar instituições parceiras	A equipe de avaliação manteve contato constante com a ABC para acompanhar o andamento das gestões e flexibilizou o cronograma da avaliação para estes casos.
Falta de acesso, por parte da equipe de avaliação, à documentação relevante sobre produtos do BRA 13/008, assim como de subprojetos específicos.	A equipe de avaliação adaptou a amostra de estudos de casos para que estes contassem com o máximo de informação disponível. Em relação aos produtos do BRA 13/008, casos nos quais a falta de informação impediu triangulação ou análises foram devidamente registrados no relatório.
Coleta de dados remota 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.	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 pessoas entrevistadas do lado brasileiro e outros atores com conhecimento do setor e da cooperação brasileira.
Entendimentos variados sob o foco do PRODOC 13/008: apesar do projeto prever o fortalecimento da cooperação técnica brasileira, algumas áreas da ABC entenderam que a avaliação deveria limitar seu escopo às ações de Cooperação Sul-Sul	A equipe de avaliação enviou a enquete para todos os profissionais da ABC e buscou contato para entrevistas com todas as coordenações, explicitando o foco do PRODOC 13/008 e os objetivos da avaliação.

A figura 5 ilustra o processo de avaliação, com detalhamento de suas etapas, atividades e produtos.

FIGURA 5 Processo de avaliação



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: As pessoas consultadas foram devidamente informadas sobre o objetivo da avaliação, seus contratantes e a utilização das suas conclusões. A participação na avaliação foi completamente voluntária. Todas as informações coletadas foram consultadas exclusivamente pela equipe de avaliação independente, não foram e nem serão compartilhadas com as partes contratantes ou tornadas públicas. A contribuição das pessoas consultadas é anônima e confidencial.

RESPEITO PELA DIGNIDADE E DIVERSIDADE E DIREITO À AUTO-DETERMINAÇÃO: 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 por meio da triangulação de dados de múltiplas fontes.



PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

1. O desenho do PRODOC BRA 13/008 é pertinente e responsivo à necessidade de viabilização e fortalecimento da CTSS, porém sua implementação apresenta avanços díspares em relação a resultados e produtos esperados

DIMENSÕES: Relevância e pertinência estratégica, Qualidade do desenho, Desempenho, Eficiência

1.1 O PROJETO RESPONDE A DIAGNÓSTICOS PRÉVIOS E INOVA AO PREVER RESULTADOS DE SUPERAÇÃO DE DESAFIOS INSTITUCIONAIS

Assinado em 2013, o projeto BRA 13/008 substituiu o BRA 04/044, seguindo uma série de acordos firmados entre a ABC e o PNUD desde meados dos anos 1980.¹² Assim como seus antecessores, o projeto BRA 13/008 é fundamental para viabilizar a CTSS do Brasil, pois possibilita sua execução administrativo-financeira, na ausência de uma norma jurídica nacional que contemple suas especificidades.¹³

Diferentemente dos projetos anteriores, que tinham como foco a identificação, planejamento e implementação de projetos e atividades de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD),¹⁴ o BRA 13/008 inova, em seu Resultado 1, ao prever produtos voltados para o fortalecimento institucional da ABC e para a qualificação do seu corpo técnico, contemplando as recomendações de

12. O PNUD tem apoiado a ABC desde antes de sua criação como Agência, a partir da transição da então chamada Secretaria de Planejamento para o Itamaraty, na segunda metade dos anos 1980. O PNUD apoiou a ABC na capacitação de recursos humanos, na adoção de técnicas de gestão e na implantação de sistemas de acompanhamento de projetos ainda que tenha predominado a modalidade de cooperação recebida, a parceria com o PNUD também previa a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, ou CTPD e o fortalecimento institucional da ABC, principalmente por meio dos projetos BRA/86/001 - Cooperação técnica entre países em desenvolvimento, BRA/87/041 - Fortalecimento institucional da Agência Brasileira de Cooperação e BRA/87/032 - Sistemas automatizados de gerenciamento da cooperação técnica. Nos anos 1990, os PRODOCS BRA/93/004, BRA/94/017, BRA/98/004 também tiveram como objeto a CTPD, assim como, nos anos 2000, o BRA/04/043 e o BRA/04/044. Além dos mencionados, o projeto DEX BRA/09/008 contempla atividades de fortalecimento institucional e implementação da CTSS, mas, diferente dos anteriores, é implementado na modalidade de execução direta por parte do PNUD. Fontes: LAMPREIA, 2017; CERVO, 1994; ABC, 2005. Avaliação do projeto BRA/98/004; MILANI, 2017.

13. Entrevistas Brasil

avaliações anteriores de âmbito interno e de órgãos de controle.¹⁵

Portanto, o desenho do BRA 13/008 é pertinente e responsivo ao contemplar dois dos principais desafios de fortalecimento da CTSS:¹⁶ (i) a ausência de um marco legal específico para a cooperação internacional que atenda às necessidades do Brasil como ator da cooperação internacional, o que implica a necessidade da parceria com o PNUD (e com outros Organismos Internacionais) para sua viabilização operacional; (ii) a necessidade de contar com um quadro de profissionais contratados permanentemente, em vez de consultores com contratos temporários atrelados a projetos. Esses desafios foram incorporados no PRODOC 13/008 no formato de produtos sob o Resultado 1 (R1), que busca fortalecer e estruturar a ABC para exercer a coordenação da cooperação técnica brasileira adequada à nova configuração de parcerias locais e internacionais.

Além disso, o projeto também é pertinente pois seus resultados previstos deveriam contribuir para duas metas do PPA 2012-2015: (i) aumentar o quantitativo de instrumentos de cooperação técnica internacional em 20%, com relação a 2010 e (ii) elaborar proposta de marco regulatório para a cooperação técnica internacional entre o Brasil e outros países em desenvolvimento. Finalmente, o projeto propõe aprimorar metodologia e instrumentos para o acompanhamento, monitoramento e avaliação apropriados dos projetos.¹⁷

14. O PRODOC BRA/04/044, que esteve vigente de 2004 a 2015, possuía apenas um resultado previsto ("Apoiar a identificação, planejamento e implementação de projetos e atividades de CTPD com a América Latina, a África, a CPLP e os países de língua portuguesa") e três produtos, cada um relacionado à "identificação, planejamento e implementação de projetos e atividades de CTPD" na América Latina, África e países de língua portuguesa. Fonte: ABC, 2015. Relatório final BRA/04/044.

15. Fonte: Documento de Projeto BRA/13/008, Análise da situação (ABC-PNUD, 2013, p. 5).

16. O tema da ausência de marco legal específico para a CTSS - e suas consequências - já foi tema de estudos e diagnósticos internos à ABC desde os anos 1990, e aparece em publicações anteriores à elaboração do PRODOC BRA/13/008, tais como PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa (FUNAG, 2010) e CABRAL e WEINSTOCK, Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects (ODI, 2010). O relatório final do projeto anterior (BRA/04/044) também ressaltava a ausência de marco legal como fator de ameaça à sustentabilidade do projeto.

17. Fonte: Documento de Projeto BRA/13/008, Análise da situação (ABC-PNUD, 2013, p. 7).

18. O primeiro dos relatórios de auditoria aos quais a equipe de avaliação teve acesso (um total de seis, cobrindo o período de 2013 a 2019) já constatava que o projeto havia executado, nos dois primeiros anos de vigência, "notadamente atividades relacionadas ao Resultado 2 em detrimento do Resultado 1". Fonte: CGU, 2015. Relatório de auditoria, exercícios 2013 e 2014. Projeto BRA 13/008 - Consolidação da cooperação técnica Sul-Sul brasileira. O relatório de 2019 também resalta o baixo percentual de execução do BRA 13/008 de forma geral, sem discriminar entre resultados.

19. Fonte: Nota técnica Survey ABC 13-008. Disponível no Anexo 5.

20. Fonte: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de auditoria exercícios 2013 e 2014 Projeto BRA 13/008. Brasília: [s. n.], 2015.

21. Trata-se do curso "Gestão de projetos de cooperação técnica Sul-Sul", realizado em três módulos no ano de 2017: o primeiro módulo tratou da elaboração de projetos de CTSS (elaboração de árvore de problemas e matriz lógica), o segundo consistiu na aplicação dos conhecimentos adquiridos em estudos de caso e o módulo 3 tratou dos temas de monitoramento e avaliação da CTSS. Fonte: Enap, 2017. Programação geral curso.

1.2 HOUVE AVANÇOS NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO, EM ESPECIAL COM RELAÇÃO A CAPACIDADES DE NEGOCIAÇÃO E ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE CTSS. CONTUDO, HÁ DEMANDA POR SISTEMAS DE GESTÃO MAIS APROPRIADOS E POR CAPACITAÇÃO CONTINUADA

A implementação do BRA 13/008 apresenta descompasso no avanço dos resultados previstos: os produtos e atividades do R1 têm menor ritmo de implementação do que aqueles do R2, dedicado à implementação de iniciativas de CTSS orientadas por resultados.¹⁸

Destacam-se como principais avanços, sob o resultado 1, a elaboração do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (publicado em 2013), e a formação realizada em 2017 em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O Manual tornou-se referência para uso interno à Agência e para atores externos. Enquete enviada aos profissionais da ABC no âmbito desta avaliação resultou em um total de 92.85% dos respondentes avaliando o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul como bastante ou extremamente útil.¹⁹ Ele também passa a ser referenciado nos relatórios de auditoria, tanto pelos órgãos de controle como pela própria Agência, como um avanço no sentido de dotar a CTSS de "orientações abrangentes e padronizadas".²⁰ A atividade de formação realizada junto da Enap,²¹ por sua vez, envolveu toda a Agência e foi realizada a partir de necessidades identificadas,²² e teve foco na gestão de projetos de CTSS de acordo com o que foi sistematizado no Manual de Gestão.

Em relação ao resultado 2, em termos *quantitativos*, a meta estabelecida de superação do número de instrumentos de cooperação com relação a 2010 foi atingida já nos primeiros anos de implementação. Em termos *qualitativos*, identificamos durante o processo desta avaliação avanços importantes.

A figura 6 resume os investimentos dedicados a cada produto (financeiros ou não) assim como seu alcance. Algumas iniciativas não foram realizadas com recursos do BRA 13/008, mas contribuíram para o R1 e foram assim referenciadas durante a coleta de informações. É o caso tanto do Manual como do mencionado curso na

Enap, cujo financiamento não se deu no âmbito do BRA 13/008, mas foi contemplado, em certa medida, nesta avaliação, por terem sido mencionados em entrevistas e na revisão documental como a principal atividade de capacitação do corpo técnico da Agência no período em análise.²³ Ainda, não foram encontradas evidências de investimentos e melhorias em relação aos sistemas de gestão existentes para apoiar a CTSS na Agência - Sistema Financeiro de Gerenciamento de Projetos (SGPFin) e Sistema de Acompanhamento de Projetos (SAP) - objeto do produto 1.9.

Por outro lado, houve um volume significativo de recursos implementados em ações de apoio à CTSS. O subprojeto S161 intitulado "Coordenação de CTPD", representa o maior volume de pagamentos não relacionados à implementação de iniciativas de CTSS junto a parceiros, totalizando mais de USD 2,1 milhões em pagamentos, de 2013 até 2020 (cerca de 8% do total executado no período).²⁴ No entanto, o objetivo do subprojeto ("apoiar a execução da cooperação técnica a ser prestada")²⁵ e as despesas registradas sob ele ("serviços de tradução, impressão e transporte")²⁶ apenas viabilizam a operacionalização da CTSS em sua implementação cotidiana, e não contribuem para o fortalecimento da ABC.

A Apesar do BRA 13/008 reservar recursos para a contratação de consultores para apoiar a realização dos produtos referentes a

22. Antes da implementação do BRA/13/008, a ABC e a Enap, com apoio da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), empreenderam esforços para criar um curso de Capacitação em Cooperação Internacional em 2012, voltado não só para profissionais da ABC como também para assessores e dirigentes das instituições públicas brasileiras engajadas na cooperação internacional. Implementado em modalidade piloto, o curso terminou por não ser incorporado à grade de cursos da Escola.

23. Uma análise dos registros sob o BRA 13/008 no SGPFin revela que há apenas uma atividade diretamente relacionada à capacitação de funcionário público no tema de gestão do conhecimento (A228). Tampouco a elaboração do Manual de Gestão da CTSS gerou pagamentos relacionados no âmbito do referido projeto, com exceção da A098, que trata de visita técnica à ABC. O anexo 4 traz o detalhamento de ações e subprojetos identificados para cada produto do R1.

24. Relatório SGPFin de 8 de agosto de 2021 proporcionado pela ABC.

25. Fonte: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Acompanhamento de Projetos: Ficha Sintética: 2013 a 2021. [S. l.: s. n.], 2021.

26. Fonte: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Relatório de Progresso. [S. l.: s. n.], 2018.

FIGURA 5 Síntese de investimento e alcance dos produtos do PRODOC 13/008²⁷

R1 Agência Brasileira de Cooperação fortalecida e estruturada para exercer a coordenação da cooperação técnica brasileira adequada à nova configuração de parcerias locais e internacionais	1.1 Estudos e diagnósticos que subsidiem a estruturação do marco legal da cooperação técnica brasileira				
	1.2 Estudos e diagnósticos que subsidiem a reestruturação organizacional da ABC				
	1.3 Estudos e diagnósticos que subsidiem propostas do planejamento estratégico da ABC e da CT				
	1.4 Proposta de estruturação de carreira para a formação de quadro em cooperação técnica elaborada				
	1.5 Resultados da Cooperação Técnica brasileira disseminados				
	1.6 Quadro técnico da ABC capacitado				
	1.7 Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul				
	1.8 Manuais de procedimentos técnicos e administrativo-financeiro				
	1.9 Sistemas de monitoramento, acompanhamento e avaliação da cooperação técnica operacionalizado				
R2 Gestão de programas e projetos orienta por resultados adotada nas ações de cooperação técnica Sul-Sul	2.1 Ações de cooperação Sul-Sul, no âmbito bilateral , voltadas para a gestão de resultados				
	2.2 Ações de cooperação Sul-Sul, no âmbito trilateral com OIs , voltadas para a gestão de resultados				
	2.3 Ações de cooperação Sul-Sul, no âmbito trilateral com países , voltadas para a gestão de resultados				
	2.4 Instituições nacionais melhor preparadas para atuar em projetos de CT				
	2.5 Projeto monitorado e avaliado				
	2.6 Ações de Cooperação Sul-Sul no âmbito da cooperação em blocos voltadas para a gestão de resultados				
Outras iniciativas relacionadas a fortalecimento institucional identificadas	Apoio à CTPD (S161) e à coordenadorias (CGTP, CPLP, CGAA)				
	Iniciativas de capacitação em Cooperação Sul-Sul junto a países parceiros				

 RECURSOS DO PRODOC
  CONCLUÍDO
  PARCIALMENTE ALCANÇADO
 REALIZADO POR PROFISSIONAIS DA ABC OU OUTRAS INSTITUIÇÕES
  ALCANCE COMPROMETIDO

27. Em relação ao desenho do PRODOC 13/008, destaca-se que os quatro primeiros produtos (1.1 a 1.4) têm seu foco na elaboração de estudos e propostas, diferentemente dos demais produtos do PRODOC que trazem claramente em sua formulação a intenção de uma mudança nos vários processos identificados como importantes para uma ABC fortalecida e estruturada. A avaliação não identificou evidências sobre a realização de tais estudos, nem teve acesso a tais documentos. Nesse sentido, a consideração sobre o alcance de tais produtos centrou-se no objeto central do produto e não nos estudos e diagnósticos, dado que a existência dos mesmos não é indicativa de mudanças.

marco legal (1.1) e estruturação da carreira (1.4)²⁸ não há pagamentos registrados no sistema de acompanhamento financeiro da ABC que estejam relacionados a esses dois produtos,²⁹ e os progressos relatados estão associados a atividades realizadas pelo próprio corpo técnico e da Direção da Agência, que trabalhou na elaboração de uma proposta de legislação que pudesse regular a cooperação internacional do Brasil em suas diversas modalidades.

A proposta recolheu subsídios de outros Ministérios envolvidos e o Projeto de Lei resultante recebeu parecer positivo da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e da Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Casa Civil/PR; também foi elaborada proposta de decreto autônomo com o mesmo teor. Ainda conforme o relatório de progresso elaborado pela ABC, a mudança de Governo em 2019 resultou na devolução do Projeto de Lei ao MRE para que "fosse ouvida a atual administração",³⁰ sendo este o último encaminhamento identificado pela avaliação.

Há que se ressaltar que apesar do desenho do PRODOC prever diferentes produtos para estruturar e fortalecer a Agência, a implementação acabou por atrelar diversos deles ao produto referente ao marco legal:³¹ a proposta de carreira para o profissional da cooperação internacional, assim como aspectos de planejamento e estruturação organizacional, foram contemplados no referido projeto de lei.³² Ou seja, com a paralisação da negociação do marco legal devido à mudança de Governo em âmbito federal, outros produtos também ficaram suspensos.

28. Respectivamente USD \$165,000 e USD 100,000. Fonte: ABC-PNUD. **Documento de Projeto BRA/13/008**: Consolidação da Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2013.

29. Exceto pela atividade A098: Visita Técnica à ABC - Manual de Gestão da CSS - Projeto Desenvolvimento de Capacidades na Gestão da Cooperação Sul-Sul e Trilateral, cujo objetivo era "Contribuir para a criação de instrumentos similares ao Manual, pelos participantes da visita técnica, em suas instituições de origem, por meio do conhecimento sobre a experiência da ABC, bem como promover diálogo sobre desafios comuns e pontos de interesse entre os representantes das instâncias de cooperação nos governos de países em desenvolvimento e os representantes da ABC". Fonte: Informantes Brasil; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Acompanhamento de Projetos: Ficha Sintética: 2013 a 2021. [S. l.: s. n.], 2021.

30. A proposta de decreto autônomo também encaminhada pela ABC foi rejeitada pela Casa Civil, em dezembro de 2018, por não ser considerada adequada para o novo contexto político. Fonte: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Relatório de Progresso**. [S. l.: s. n.], 2019.

31. A equipe de avaliação não teve acesso ao projeto de lei e de decreto autônomo, o que impossibilita a análise categórica a respeito do seu conteúdo e em que medida ele aborda os aspectos de desenvolvimento institucional previstos no R1.

32. Fonte: Informantes Brasil; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Relatório de Progresso**. [S. l.: s. n.], 2019.

33. Levantamento realizado pela avaliação encontra-se no anexo 4. Tal levantamento trata-se de uma aproximação para referenciar a presente avaliação nos projetos que efetivamente implicaram recursos do projeto em análise, mas há que se considerar, conforme já explicitado, a natureza difusa das atividades de fortalecimento institucional dificulta sua distinção precisa, tanto pela falta de registro das atividades, como pelo entendimento das pessoas entrevistadas.

34. Fonte: Relatório CGTP, 2017

35. Fonte: Informantes Brasil.

36. Entrevistas Brasil

37. Em 2001 houve o ajuizamento, pelo Ministério Público do Trabalho do Distrito Federal, de Ação Civil Pública contestando a contratação de recursos humanos em projetos de cooperação técnica internacional sem a realização de concurso público e a observância de obrigações trabalhistas e previdenciárias, e proibindo novos recrutamentos. Foi acordado Termo de Ajuste de Conduta (TAC) entre a União e o Ministério Público do Trabalho, com uma proposta de substituição do modelo de contratações via PNUD que incluía a contratação de profissionais temporários, a realização de concursos públicos e a terceirização de atividades de apoio (PUENTE, 2010).

Exemplo paradigmático dessa relação entre os produtos previstos e o marco legal é a criação de uma carreira que garantisse um corpo de funcionários técnicos especializado e permanente na ABC. Como já foi destacado, este é um dos principais desafios para o fortalecimento da CTSS do Brasil, e tem sido objeto de atenção há várias décadas. A solução encontrada, de contratação de consultores via PNUD, apesar das diversas manifestações dos órgãos de controle a respeito da sua inadequação, terminou se consolidando ao longo dos anos. Nota-se, no entanto, que apesar dessa dificuldade, verifica-se a permanência de parte do corpo técnico por períodos significativos. De fato, entre os respondentes da enquete enviada à ABC no âmbito desta avaliação, 56% estão na Agência há mais de dez anos.

Vale destacar que se identifica a possibilidade de utilizar os recursos do BRA 13/008 em iniciativas de fortalecimento institucional, mesmo que estas não se enquadrem explicitamente nos produtos previstos pelo PRODOC.³³ A atividade isolada A128 (Apoio à Coordenação de Mecanismos de Parceria e Programas de Cooperação Técnica Internacional entre o Brasil e Países Desenvolvidos) é um exemplo. A atividade contempla o desenvolvimento de ferramentas e critérios de avaliação que buscaram conferir uma dimensão mais estratégica para a Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos (CGTP).³⁴ Antes dedicada à gestão da cooperação recebida bilateralmente de países desenvolvidos, a referida coordenação mudou seu enfoque a partir de 2016 para tratar do tema sob a luz da cooperação trilateral e da formação de parcerias estratégicas com países desenvolvidos.³⁵

Em síntese, o mapeamento dos recursos e esforços envidados para atingir o resultado de fortalecimento institucional revela poucas ações estratégicas e de superação de gargalos institucionais e uma tendência de investimento na manutenção de arranjos existentes. Assim, se por um lado há o reconhecimento geral de que o projeto BRA 13/008 tem papel fundamental para *viabilizar* a CTSS do Brasil³⁶ e que o acordo com o PNUD oferece uma solução para as questões de ausência de marco legal específico e manutenção do quadro técnico, por outro lado o arranjo, a princípio considerado provisório, vem se alongando ao longo das últimas décadas – ainda que já tenha provocado reações por parte de órgãos de controle nos âmbitos federal e Estadual.³⁷

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E PROFISSIONAIS DA CSS NA AMÉRICA LATINA

Uma análise comparativa das instituições responsáveis pela CSS nos quatro países (Argentina, Chile, Colômbia e México) revela que, apesar dos diferentes arranjos, há traços comuns a todas, como sua natureza híbrida, ou seja, todas lidam tanto com a cooperação internacional recebida como com a cooperação prestada. Todas também contam com consultores externos em seu quadro de profissionais, além de pessoal de carreira do serviço público e profissionais ligados a organizações internacionais. Os diferentes arranjos institucionais variam desde arranjos descomplicados como o FO.AR, que é um departamento do MRE argentino, funciona como fundo e dispõe de um total de 34 funcionários (de carreira, comissionados e consultores externos), até instituições autônomas como a AMEXCID, que faz parte de um robusto sistema de cooperação internacional mexicano, apoiado em legislação específica e com 301 profissionais dedicados. A AGCID (Chile) e a APC-Colômbia são semelhantes à ABC em termos de número de profissionais dedicados à cooperação internacional, com respectivamente 92 e 101. Chama atenção, no entanto, a proporção de consultores externos (mais de 83% do total) no caso da ABC em comparação com as demais e a menor presença relativa de profissionais de carreira (pouco mais de 10%).

38. Antes conhecidas como "atividades isoladas", a partir do Manual de Gestão passaram a ser referidas como "ações simplificadas". Trata-se de um dos quatro instrumentos de implementação da CTSS (os outros são programas, projetos e ações preparatórias) cujo objetivo é permitir a execução de ações pontuais, que não exigem um escopo técnico complexo e limitadas no tempo. Fonte: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 19.

39. Expressão utilizada por informantes no Brasil.

2. O desenho das iniciativas de CTSS melhorou significativamente, porém as capacidades da ABC para acompanhamento da implementação, monitoramento e avaliação dos resultados ainda apresentam lacunas

DIMENSÕES: Desempenho, Resultados intermediários - Âmbito individual e âmbito organizacional

2.1 O MANUAL DE GESTÃO DA CTSS E A FORMAÇÃO PROMOVIDA EM 2017 CONTRIBUÍRAM PARA A ETAPA DE ELABORAÇÃO DOS PROJETOS

Sob a amostra analisada encontram-se tanto iniciativas elaboradas antes da publicação do Manual de Gestão da CTSS, como ações simplificadas e subprojetos elaborados posteriormente.³⁸ No "modelo antigo"³⁹, a estrutura das iniciativas apresentava diagnósticos genéricos e não registrava uma teoria da mudança. A definição do que se buscava alcançar com a implementação dos projetos de CTSS ficava aberta às interpretações das diversas partes envolvidas. Tampouco apresentavam, de maneira sistemática, mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação das atividades.

Nas iniciativas mais recentes, a utilização de instrumentos para elaborar diagnósticos mais precisos, conforme indicado pelo Manual (como a construção inicial de uma árvore de problemas e de soluções), contribuiu para uma prospecção mais eficiente. A elaboração de marcos lógicos no desenho dos projetos tem conferido maior clareza sobre como as atividades propostas se relacionam aos objetivos e resultados esperados, conferindo uma base mais robusta para o planejamento das ações. Contudo, nem todos os elementos de planejamento que se desdobram do marco lógico são dimensionados adequadamente. Questões fundamentais como o planejamento das aquisições e eventuais desembarços aduaneiros; aporte de horas técnicas e disponibilidade das instituições implementadoras; cronogramas e orçamentos mais realistas e compatíveis com contextos locais, de modo geral são ajustadas concomitantemente à execução

das atividades.⁴⁰ Resultam dessas defasagens a necessidade constante de extensão de cronogramas e o uso de ações simplificadas para cobrir ações não previstas.⁴¹

Tanto o Manual de 2013 como a formação realizada com a Enap em 2017 foram iniciativas que contribuíram para uma melhora substantiva na gestão orientada por resultados nos subprojetos de CTSS, principalmente no que diz respeito às capacidades de negociação e elaboração dos mesmos.

De acordo com o estudo realizado pela equipe junto aos profissionais da ABC, cerca de 79% dos respondentes passaram por capacitações voltadas para o fortalecimento de sua atuação na gestão da CTSS.⁴² Entre os respondentes, 49% consideraram as capacitações como úteis para a prospecção e delimitação do escopo das iniciativas e 46% as consideraram relevantes para a elaboração de documentos preliminares. Respostas abertas da pesquisa consideram que as formações deram mais destaque ao fortalecimento de capacidades para a construção das árvores de problemas e soluções, ao entendimento das relações de causa e efeito e à lógica de construção de resultados esperados, o que foi confirmado por pessoas entrevistadas.

A criação do Manual reflete também a percepção interna à ABC (e debatida com órgãos de controle nos processos de auditorias) de que as responsabilidades sobre os resultados da CTSS – fossem eles atingidos ou não – estavam desproporcionalmente atribuídas à parte brasileira. A sistematização deste instrumento facilitou o entendimento a respeito do compartilhamento de responsabilidades com os países e instituições parceiras da cooperação.⁴³ Assim, o Manual trouxe uma nova referência normativa, determinando o escopo da governança do projeto e tornando claro o papel desempenhado pelo país parceiro já no momento de negociação e elaboração das iniciativas.

Todavia, o avanço observado no desenho das iniciativas não foi verificado em outras etapas do ciclo dos projetos: em especial, análises de viabilidade das iniciativas e mitigação de riscos, e atividades de monitoramento e avaliação. Observa-se, nos estudos de caso, a falta de informações que subsidiem análises de viabilidade das iniciativas a partir do conhecimento das realidades locais. Em países em situação de fragilidade institucional e política, análises a respeito da situação do país e da região específica onde determinado projeto será implementado, recomendações sobre contexto político, situação institucional,

40. Fonte: Estudos de caso e informantes Brasil.

41. Fonte: MRE, Secretaria de Controle Interno. Relatório de auditoria, 2019.

42. A pesquisa realizada não se restringiu a avaliar a contribuição da formação junto à Enap em 2017 para as capacidades dos profissionais da ABC em promover a gestão por resultados. Na pesquisa as perguntas buscaram mapear quais tipos de competências haviam sido abordadas por capacitações de modo geral, possibilitando assim a identificação de iniciativas realizadas no âmbito de coordenações específicas, ou de subprojetos sob o BRA 13/008, tais como intercâmbios e trocas de experiências junto a outras agências de cooperação. Contudo, dado que a promoção de tais iniciativas é difusa e descentralizada, não foi possível triangular as respostas levantadas com uma listagem das iniciativas promovidas.

43. Fonte: Entrevistas Brasil.

44. Fonte: Estudos de caso.

45. O Manual de Gestão afirma que "Os indicadores de gênero servem à coleta e análise de informações com base nas quais se poderá apreciar o mérito dos projetos e ações de cooperação técnica Sul-Sul no que tange à produção de mudanças e benefícios relacionados à promoção da igualdade de gênero, bem como para se aferir a contribuição da cooperação para a identificação de disparidades de gênero no contexto/tema/setor de cada iniciativa" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 58).

tradições e costumes, não foram compartilhadas com os implementadores de maneira consistente. Em particular, nos projetos com instituições implementadoras iniciantes na CTSS, essa contextualização foi considerada como ausente das fases de desenho e planejamento, resultando em impactos negativos no andamento dos projetos.⁴⁴

QUADRO 2

MELHORIA NO DESENHO DE INICIATIVAS DE CTSS: EXEMPLOS EM MOÇAMBIQUE E GUINÉ BISSAU

Em Moçambique, o desenho do subprojeto BRA 04/044-S309 (Implantação do Banco de Leite Humano e de Centro de Lactação em Moçambique), anterior à publicação do Manual, restringe-se a apresentar justificativa, objetivos, resultados a serem alcançados e atividades previstas. Também no âmbito do PRODOC anterior ao 13/008, o BRA 04/044-A1094 (Jovens Lideranças para Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas em Guiné-Bissau) e, novamente, o BRA 04/044-S309 apresentavam diagnósticos pouco específicos que precisaram ser retificados ao longo da execução das iniciativas.

Já o BRA 13/008-SSANM (Fortalecimento da Governança em Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique), de 2019, ainda em fase de negociação, apresenta seções dedicadas ao monitoramento, avaliação, mitigação de riscos e estratégias de sustentabilidade, organizados conforme o Manual. As mesmas diferenças podem ser observadas, por exemplo, entre o subprojeto BRA 04/043-S115 (Implantação de Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique), de 2009, e sua Fase II (BRA 13/008-S337), implementada já no âmbito do PRODOC 13/008.

Ainda em relação ao desenho das iniciativas de CTSS, vale destacar que a inclusão de grupos minoritários foi incorporada em instrumento normativo da ABC:⁴⁵ a criação de grupo de trabalho, instituído por Portaria do MRE, para tratar da incorporação de perspec-

tivas de gênero, raça e etnia em 2018 foi considerado avanço importante.⁴⁶ Entretanto, não gerou resultados perceptíveis e a incorporação de grupos minoritários ou populações vulnerabilizadas não foi prevista de maneira explícita nos subprojetos e ações sob a amostra analisada. Os respondentes da enquete reconhecem este como uma lacuna dos processos formativos promovidos pela ABC: 40% dos respondentes identificam que questões de gênero e raça foram “pouco” ou “muito pouco” exploradas durante as formações recebidas.

Uma das razões apontadas para esta situação é o fato de que as iniciativas de CTSS não têm como seu público-alvo direto os beneficiários finais de políticas públicas, mas sim as instituições públicas responsáveis por estas.⁴⁷ Ainda assim, não há evidências de estratégias para garantir maior inclusão de gestores e gestoras públicos de grupos minoritários nas ações de CTSS, tampouco estratégias que visem monitorar ou avaliar o impacto das ações de fortalecimento de capacidades institucionais nestes grupos (sejam eles beneficiários diretos ou indiretos).

Algumas iniciativas com clara focalização em grupos mais vulneráveis foram encontradas em subprojetos e ações que contavam com a participação de agências implementadoras experientes em projetos de CTSS, ou pelo engajamento de parceiros da sociedade civil. O que constitui um indicativo de que tal incorporação estaria relacionada ao próprio programa destas instituições, mais do que a uma prática sistemática da ABC. O quadro 3 destaca tais iniciativas.⁴⁸

46. Publicada em 2018, a Portaria consolidou o tema no âmbito da Agência e da parceria com o PNUD - porém, a mudança de Governo no ano seguinte reduziu o ritmo dos avanços previstos, como o desenvolvimento de indicadores e o diálogo com outras entidades do Poder executivo, do mundo acadêmico e especialistas, além da elaboração de manual para a incorporação de diretrizes sobre as perspectivas de gênero, raça e etnia em todo o ciclo de projetos e nas ações de cooperação técnica internacional Sul-Sul. Fonte: Diário Oficial da União. Portaria de 17 de agosto de 2018.

47. Em relação aos beneficiários finais, há potencial para que grupos mais vulneráveis sejam beneficiários indiretos das iniciativas de CTSS. No caso dos Bancos de Leite Humano, por exemplo, as mulheres e crianças são os beneficiários imediatos da política de incentivo ao aleitamento materno, porém, não há evidências de mecanismos de inclusão de populações vulneráveis em seu projeto. Também no subprojeto BRA 13/008-S345 (Evolução da Agricultura Itinerante para Sistemas Agroflorestais: segurança alimentar a partir de uma produção sustentável), firmado entre Brasil e Suriname, os beneficiários diretos são os técnicos surinameses, mas em longo prazo a iniciativa poderia beneficiar comunidades locais. Ainda no âmbito da cooperação com o Suriname, nos subprojetos BRA 13/008-S349 (Apoio ao Processamento e Comercialização de Produtos Florestais não Madeireiros) e BRA 13/008-S357 (Introdução do Cultivo Sustentável do Açaí no Interior do Suriname), populações quilombolas e indígenas são apontadas entre os beneficiários diretos da iniciativa, por fazerem parte da cadeia produtiva que este visa fortalecer e pela criação de empregos no setor.

48. Fontes: Entrevistas e revisão documental no marco dos estudos de caso.

QUADRO 3

INCLUSÃO DE GRUPOS MINORITÁRIOS OU VULNERÁVEIS EM AÇÕES DE CTSS

Centro de Formação Profissional Brasil-São Tomé e Príncipe: revisão dos planos originais visando favorecer a inclusão da população jovem, das populações que não vivem no centro de São Tomé, de pessoas com deficiência e o acesso de mulheres aos cursos ofertados.

Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique: ações efetivas têm sido desempenhadas para lidar com a inclusão de pessoas com deficiências, através do conceito de "formação profissional inclusiva".

O subprojeto "Apoio à Implementação do Programa Cultivando Água Boa" na República Dominicana, aplicou metodologia premiada desenvolvida pela Itaipu Binacional, e incluiu aspectos de focalização (targeting), como a priorização de populações mais vulneráveis entre seus beneficiários. Também foram previstos mecanismos de inclusão e participação ampla de diversos segmentos sociais nas várias etapas do projeto.

No subprojeto "Transferência de Conhecimento para a Produção de Gemas Lapidadas, Joias e Artesanato Mineral" a perspectiva de gênero não estava incluída no desenho inicial, tendo sido sugerida pela Associação Brasileira de Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Joias e Similares, Mineradores e Garimpeiros (ABRAGEM). Os resultados alcançados com esta adaptação foram considerados muito positivos. A inclusão de mulheres nos cursos de capacitação foi responsável por uma quebra de paradigmas culturais na Argélia.

A análise da carteira de projetos do 13/008 ainda revela duas iniciativas na América do Sul, com foco exclusivo em grupos minoritários ou vulneráveis. No âmbito da cooperação trilateral com o Uruguai, estão ações destinadas a Implementação de Políticas Públicas para a Igualdade Racial no âmbito da implementação da Estratégia Nacional de Políticas Públicas voltadas para a População Afrodescendente com os Governos subnacionais (S323 e S241). Ambos os subprojetos somam um orçamento de USD 26 mil, porém a execução limitou-se a USD 5 mil em 2018. No âmbito da cooperação bilateral com a Bolívia, USD 2 mil foram destinados à A124 - Apoio à Capacitação na Semana de Igualdade de Gênero e Combate à Violência Contra as Mulheres na Bolívia.

De modo semelhante, os poucos subprojetos na amostra selecionada que demonstravam, em seu desenho, vínculo explícito com os ODS e/ou alinhamento com agendas regionais e/ou globais foram executados por agências implementadoras com processos de internacionalização consolidados. O quadro 4 traz os exemplos identificados sob a amostra.

QUADRO 4

INICIATIVAS IDENTIFICADAS COM VINCULAÇÃO EXPLÍCITA AOS ODS

No caso do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a segunda fase do projeto do Centro de Formação Profissional Brasil-São Tomé e Príncipe aponta especificamente para o ODS 4 (Educação de Qualidade), ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e ODS 17 (Parcerias e Meios de Implementação).⁴⁹

Já os Bancos de Leite Humano (BLHs) atendem diretamente aos ODS 3 (Saúde e Bem Estar) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação). A iniciativa adquiriu reconhecimento internacional a partir dos prêmios que lhe foram outorgados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em função de sua expressiva contribuição para a redução da taxa de mortalidade infantil.⁵⁰

A agenda da CTSS na área de Recursos Hídricos mostrou-se bastante transversal na consecução dos ODS, pois impacta diretamente no alcance do ODS 6 (Água Potável e Saneamento), que por sua transversalidade auxilia no alcance de diversas outras dimensões de desenvolvimento, como o ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), ODS 3 (Saúde e Bem-estar), ODS 7 (Energia Limpa e acessível), ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e ODS 14 (Proteção a Vida na Água).⁵¹

2.2 INICIATIVAS QUE CONTAM COM MAIOR APOIO TÉCNICO SÃO MAIS EFICAZES

Capacidades relacionadas à *implementação, monitoramento e avaliação* foram identificadas como lacunas importantes. Na enquete

49. Ver BRA/13/008-S354. NOTA TÉCNICA DE ENQUADRAMENTO DE PROJETO. Documento interno. (Sem data).

50. Fonte: Almeida et al., 2017.

52. Fonte: Nota técnica Survey ABC 13-008. Disponível no Anexo 5.

53. Essa adaptação foi adotada, dentre outras razões, após algumas tentativas frustradas de capacitação de jovens lideranças locais para atuarem na gestão do Centro Educacional e sua eventual saída do projeto, gerando um alto custo para realizar novas capacitações. A presença de um consultor local auxiliou na retenção das jovens lideranças capacitadas e no aproveitamento desses recursos humanos para atuarem na gestão do projeto, garantindo a sustentabilidade dos resultados.

realizada, pouco mais de 30% dos respondentes consideraram que as formações contribuíram para a implementação técnica das atividades e apenas 19% consideraram que as capacitações contribuíram para o monitoramento do progresso dos resultados.⁵²

Importante observar que os projetos que contaram com maior apoio técnico das agências implementadoras brasileiras, na forma de consultorias ou de contratados locais para o acompanhamento da implementação, obtiveram melhores resultados. Uma das razões que explicam esta evidência é a atribuição, aos analistas da ABC, da responsabilidade de acompanhar todo o ciclo de gestão de diversos projetos concomitantemente, o que dificulta o acompanhamento e a gestão tempestiva das iniciativas nos países parceiros.

As pessoas entrevistadas atribuem com frequência o desempenho das iniciativas de CTSS ao suporte de contratados locais, seja de consultores, da sociedade civil ou profissionais destacados pelas agências implementadoras para acompanhar de perto os projetos. Por exemplo, foram considerados eficientes e eficazes os subprojetos desenvolvidos com o SENAI, que contam com um profissional destacado para cada, assim como aqueles executados pela Rede Global de BLHs, que realiza um acompanhamento independente das iniciativas. Também corrobora esta evidência a importância do engajamento da sociedade civil e da assistência de um consultor local⁵³ para o alcance dos resultados no subprojeto "Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas" em Guiné-Bissau, assim como para sua sustentabilidade.

O caso que melhor expressa os bons resultados desse reforço técnico tem sido a relação colaborativa desenvolvida entre a Agência Nacional de Águas (ANA) e a ABC, marcada pela sinergia e aprimoramento institucional. A atuação e contribuição da agência implementadora influencia diretamente a eficácia e eficiência da gestão dos projetos. Observa-se, no desenho das iniciativas de CTSS na área de recursos hídricos, um aprimoramento progressivo, perceptível na inclusão de análise de riscos, melhores diagnósticos técnicos dos problemas e avaliações mais robustas, com meios de verificação e indicadores mais acurados. Além disso, a contratação de consultoria especializada para o processo do Fórum Mundial da Água (FMA), também foi reconhecida como fator importante para o êxito da iniciativa.⁵⁴

3. Os subprojetos geram bons resultados no desenvolvimento de capacidades nos países parceiros. Entretanto, encontram desafios significativos com relação à estratégia de saída e à sustentabilidade das iniciativas

DIMENSÕES: Desempenho, Resultados intermediários - Âmbito individual e âmbito organizacional

3.1 OS RESULTADOS DA CTSS BRASILEIRA SÃO ROBUSTOS EM TERMOS DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES NOS PARCEIROS, APESAR DE AINDA ENCONTRAREM OBSTÁCULOS SIGNIFICATIVOS RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA

Quanto aos resultados da CTSS para os parceiros, há evidências de desenvolvimento e aprimoramento de capacidades individuais dos quadros profissionais de instituições públicas nos países parceiros, por meio da transferência de conhecimentos em áreas consideradas prioritárias para seu desenvolvimento.⁵⁵ Os subprojetos também apresentaram resultados relevantes para os parceiros em termos de capacidades institucionais e setoriais, assim como para o aprimoramento de políticas públicas e outros instrumentos normativos. Contudo, para todos os âmbitos, não é possível mensurar os resultados com exatidão, devido à ausência de linhas de base e parâmetros de comparação e poucas avaliações. A tabela 4 sintetiza os principais achados da avaliação em relação ao fortalecimento de capacidades.

54. Entrevista com informante Brasil.

55. Entrevistas com informantes de países parceiros.

TABELA 4 Síntese dos principais resultados de fortalecimento de capacidades

Capacidades individuais	Destacam-se a qualidade da formação, conhecimento e experiência dos implementadores brasileiros, assim como das etapas de capacitação e formação presentes em todos os subprojetos da amostra. A cooperação com o Brasil apoia os países parceiros a contarem com profissionais de excelência para capacitar seus recursos humanos, por meio de uma relação que gera conhecimento e competências de maneira efetiva. Cumprir com essa demanda pelo desenvolvimento de capacidades foi identificado como um diferencial positivo da CTSS brasileira, principalmente pelo fato de os projetos procurarem trabalhar de maneira flexível, adaptando-se às características e condições locais e não com a implantação de modelos fechados. Os jovens que participaram de atividades de capacitação no âmbito do subprojeto em Guiné Bissau , por exemplo, adquiriram novos conhecimentos sobre técnicas de construção com recursos disponíveis localmente e também e tiveram oportunidade de participar de outras iniciativas de formação e articulação junto às ONGs parceiras no Brasil.
Capacidades institucionais e setoriais	Na área de Recursos Hídricos, as cinco iniciativas analisadas focalizaram o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais dos países parceiros. No caso da cooperação Brasil- México , há uma clara relação horizontal entre os países, que se expressa no compartilhamento de recursos humanos, materiais e financeiros entre os governos e em benefícios mútuos. No caso do Brasil, efetuaram-se alguns ajustes e aprimoramentos no cálculo dos indicadores do ODS6 a partir da experiência mexicana, assim como foram incorporados temas apresentados no relatório anual Estadísticas del Agua en Mexico ao relatório anual de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil. Ainda, as experiências do Plano Nacional Hídrico do México vem contribuindo para o processo de elaboração do novo Plano Nacional de Recursos Hídricos do Brasil. Um resultado relevante para o México foi a codificação com metodologia de Otto Pfastetter de uma bacia piloto, realizada pela ANA em 2020. A atividade contribuiu para a melhoria dos instrumentos adotados pelo país e para a publicação de dados, estatísticas e indicadores anuais, inclusive de acompanhamento da Agenda 2030.
	Na iniciativa com o SENAI em Moçambique os resultados convergiram no objetivo de formação de quadros e fortalecimento das ferramentas de gestão do Estado moçambicano. Relatos apontam que o Instituto de Formação Profissional e Estudos Laborais Alberto Cassimo (IFPELAC, instituição parceira local) passa por uma série de reformas institucionais, pois através do projeto com o SENAI os gestores perceberam que possuem potencial para fortalecer suas atividades. De modo geral, não havia diretrizes comuns nos processos pedagógicos, de gestão e mesmo em termos de infraestrutura, que perpassassem o trabalho do instituto como um todo, antes da interlocução com o SENAI. A carga horária dos cursos oferecidos em diferentes unidades do IFPELAC, por exemplo, não estava padronizada, e as competências do perfil de saída dos formados não eram as mesmas. A instituição tem buscado construir tais parâmetros através de lições aprendidas nas capacitações realizadas nos projetos com o SENAI. Destaca-se também a introdução do conceito de <i>unidades móveis</i> desenvolvido pelo implementador brasileiro, que o IFPELAC já conseguiu replicar em outras 29 unidades, ainda que com diferentes portes e estruturas.
Aprimoramento de políticas públicas e outros instrumentos normativos	O subprojeto de cooperação técnica entre os bancos centrais do Brasil e do Suriname desenvolveu a política de gestão de riscos almejada pelo país parceiro. Tal mecanismo chegou a ser incorporado ao Plano Estratégico 2021-2024 da agência financeira, que também tem adotado uma abordagem de implementação gradual das recomendações da CTSS para seu novo arcabouço de política monetária. Ainda no Suriname estão sendo reformadas as normativas e técnicas de defesa e vigilância sanitária agropecuária e estava em tratativa uma nova regulamentação baseada na brasileira. A percepção das pessoas entrevistadas é de que a CTSS com o Brasil tem forte influência em políticas públicas surinamesas também na área da saúde, onde os testes de HIV foram incorporados, apesar de ser difícil estimar sua sustentabilidade para períodos futuros.
	Moçambique passa por grandes reformas em suas estruturas de governança e nota-se que a cooperação com o Brasil tem sido direcionada para esse componente. Neste contexto, o Instituto Fernandes Figueira (IFF/Fiocruz) foi convidado pelo governo moçambicano para auxiliar na elaboração de um projeto de fortalecimento da saúde reprodutiva, infantil e do escolar e do adolescente. O subprojeto "Apoio à implementação do Banco de Leite Humano em Moçambique" constitui uma das estratégias de apoio técnico a este programa mais amplo. No caso dos subprojetos em Saúde Oral, apesar dos percalços enfrentados na Fase I, foram registradas lições aprendidas pertinentes para uma próxima etapa da iniciativa, em que se propõe elaborar a própria Política Nacional de Saúde Oral de Moçambique. Ainda vale destacar o projeto de Capacitação Jurídica de Formadores e Magistrados, que têm contribuído para a reforma do sistema de justiça do país, por meio da produção de manuais de atuação voltados à prática dos magistrados, conforme a legislação de Moçambique e internacional.
	Em âmbito regional , o processo preparatório do 8º FMA levou à elaboração de três Agendas para o Desenvolvimento da Gestão Hídrica, para a América do Sul, o Caribe, a América Central. As atividades preparatórias para o 8º FMA também promoveram ganhos estratégicos no foro internacional de maior relevância para a temática: foi constituído novo arranjo e formas de parceria com governos estrangeiros, por meio da criação da Rede de Diretores de Recursos Hídricos dos Países da CPLP. No âmbito bilateral, por meio do desenvolvimento da capacidade institucional da Comissão Nacional da Água (CONAGUA), houve impactos indiretos na política pública mexicana. Além disso, a CONAGUA contará com um documento sobre a análise da gestão e disseminação da informação hídrica, relativa a diretrizes, política de governança e tecnologias da informação. Já no subprojeto desenvolvido com a República Dominicana, o programa "Cultivando Água Boa" foi incluído na Direção de Gestão Social do Ministério de Energia e Minas e na Mesa de Coordenação do Recurso Água.

Um aspecto importante relacionado a capacidades institucionais diz respeito às infraestruturas e equipamentos necessários para prestação de serviços públicos.⁵⁶ Embora tenha sido ressaltado que a CTSS brasileira deixa resultados "visíveis" nos países – como laboratórios e centros de referência – existem obstáculos recorrentes para os processos de aquisição e repasse de equipamentos, assim como para a implantação de infraestruturas. Projetos com compras de bens e serviços no exterior requerem processos licitatórios adaptados à legislação local e consoante regras e procedimentos do Brasil e do PNUD; exigem documentação específica para desembaraços fiscais e aduaneiros; conhecimentos técnicos para viabilizar a aquisição de bens e serviços executados internacionalmente, em lugares onde a disponibilidade de fornecedores e garantia de execução dos serviços dependem, em larga medida, de condições e costumes locais em países com marcada informalidade. Apesar de serem obstáculos de natureza operacional-administrativa, requerem conhecimentos especializados e impactam resultados técnicos.

Identificam-se como fatores que impactam a capacidade de implementação da CTSS brasileira:⁵⁷ **(i)** falta de clareza sobre quais as responsabilidades técnicas e financeiras de cada um dos atores envolvidos nos arranjos e implementação; **(ii)** procedimentos burocráticos alongados nas licitações para a contratação de serviços e compra de produtos; **(iii)** dificuldades nos desembargos aduaneiros; **(iv)** insuficiência de informações estratégicas a respeito do país e da localidade específica do projeto para subsidiar as instituições cooperantes a respeito das especificidades contextuais de cada país em termos burocráticos, legislativos, políticos e mesmo culturais.

Os impactos gerados por tais entraves se dão: **(i)** na própria deterioração de equipamentos e materiais adquiridos; **(ii)** no descompasso entre componentes de capacitação de recursos humanos e a implantação de equipamentos e infraestruturas; **(iii)** na manutenção dos cronogramas dos projetos; **(iv)** na alocação eficaz dos recursos. Trata-se, portanto, de situações problemáticas que afetam a consolidação da CTSS brasileira e repercutem sobre a imagem do país frente a seus parceiros.

Finalmente, não foi possível analisar os resultados dos projetos para a população mais ampla dos países parceiros, primeiramente porque os beneficiários diretos da CTSS são as próprias instituições

56. A superação destas dificuldades é um desafio persistente já enfatizado no Relatório Final do projeto BRA 040/44, no qual afirma-se que "Projetos que contenham obras de infraestrutura física, (...), devem ser analisados cuidadosamente. Em geral, são projetos de difícil execução, com custos financeiros elevados e implantação demorada. Além de contarem com exigências licitatórias complexas, impostas pelas legislações locais às entidades parceiras, aliado à baixa capacidade operacional da maior parte das instituições brasileiras e dos países receptores, também podem evitar o distanciamento entre o planejado e o executado" (p. 25)

57. Entrevistas Brasil e países parceiros

58. De acordo com o Manual de gestão da CTSS, a estratégia de saída consiste na definição de parâmetros para o término do Projeto ou ação Preparatória, ou para o seguimento em patamares mais avançados de um Projeto (nova fase, exclusivo para Projetos ou Programas). Fonte: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 101.

59. Fonte: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 114

e seu corpo de profissionais. Em segundo lugar, porque não há um acompanhamento dos resultados após a saída dos cooperantes e este tipo de impacto seria melhor aferível no médio e longo prazo. Existe uma lacuna nas propostas de CTSS quanto à realização de avaliações *ex-post* e em relação à sustentabilidade das iniciativas, como será detalhado a seguir.

3.2 O PLANEJAMENTO DA ESTRATÉGIA DE SAÍDA DOS PROJETOS MOSTROU-SE DEFICITÁRIO, COLOCANDO LIMITAÇÕES PARA A SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES DA CTSS

O fluxo e compartilhamento de informações entre os parceiros foi considerado satisfatório e apresenta melhorias a partir da formação dos Comitês de Acompanhamento de Projeto (CAP). No entanto, conduzir um processo de saída⁵⁸ eficaz é um desafio frequente e, apesar das diversas estratégias aventadas no âmbito de cada subprojeto, não foram encontradas evidências significativas sobre procedimentos institucionalizados a serem seguidos nesta etapa, dificultando a transição dos resultados para os governos e instituições parceiras, assim como a saída dos cooperantes de forma eficiente. O Manual de Gestão aborda o tema da estratégia de saída, mas de forma insuficiente: os fatores de sustentabilidade das iniciativas de CTSS são listados de forma genérica, e não há exemplos sistematizados de medidas a serem tomadas no âmbito de subprojetos, tampouco de aprendizados.⁵⁹

Dentre os subprojetos que fizeram parte da amostra desta avaliação, aqueles realizados em Guiné-Bissau foram os mais emblemáticos em relação a tais dificuldades, dadas as dificuldades de apropriação dos resultados pelo governo guineense. A frágil capacidade financeira e institucional de Guiné-Bissau tem sido um fator limitante na transição dos resultados dos projetos de CTSS para a gestão pública no país.

No caso do subprojeto desenvolvido com o SENAI, embora a transferência de gestão esteja acordada entre as partes, o momento de saída da equipe brasileira tem sido adiado continuamente, e o projeto já completou mais de quinze anos de implementação. Com o fim das atividades inicialmente previsto para janeiro de 2018, a

atual "REVISÃO G" do S238 configura o sétimo aditamento ao projeto, e, portanto, estende sua vigência até dezembro de 2022. A instabilidade política em Guiné-Bissau foi apontada como o principal fator de dificuldade na condução do projeto, bem como elemento que impede a devida apropriação da gestão do Centro de Formação Profissional pelo governo do país. Por outro lado, a falta de informações de contexto para subsidiar um planejamento de ações mais coerentes à realidade do país, assim como a dificuldade manter um acompanhamento mais próximo do projeto, também foram apontados como elementos que dificultam o encerramento do projeto.⁶⁰

Obstáculos semelhantes foram enfrentados no projeto "Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas", cuja demanda partiu da sociedade civil de Guiné-Bissau. Ainda que o projeto inove ao engajar organizações da sociedade civil como implementadoras, o desenho da iniciativa demonstrou um conhecimento limitado da realidade do país, na medida em que se apoiou na premissa de que o governo guineense teria participação ativa e que o projeto poderia ser sustentado com base no voluntariado comunitário. Mais uma vez, a instabilidade política contribuiu para o extenso período de execução do projeto, levando a longos períodos de paralisação das atividades e impactando a consecução das metas. Diversas adaptações ao desenho inicial foram realizadas para possibilitar sua sustentabilidade, como a inclusão de um consultor local; mudança na gestão do Centro Educacional, que passou a ser exercida por uma Associação de Pais e Encarregados (APAE);⁶¹ formação de jovens para assumirem a gestão do centro e o estímulo na criação de pequenos negócios geradores de renda. O principal fator de sustentabilidade previsto no desenho da iniciativa (a manutenção das estruturas e a inclusão do pagamento dos professores da escola no orçamento governamental), contudo, não foi garantido. Informantes consideram o engajamento dos parceiros da sociedade civil e do envolvimento pessoal dos gestores da ABC foram determinantes para os resultados alcançados.⁶²

Dificuldades no processo de saída da cooperação também foram evidentes na área de Saúde Oral em Moçambique. No caso do subprojeto de Capacitação de Técnicos em Prótese Dentária,

60. Fontes: Entrevistas Brasil e país parceiro.

61. A nova gestão teve caráter participativo e permitiu o pagamento de taxas simbólicas realizadas pelos pais dos educandos, que serviam para o pagamento dos professores do Centro Educacional Amizade São Paulo (CEASP).

62. Fontes: Entrevistas Brasil e país parceiro.

63. Em Moçambique, são os protéticos que realizam todo o atendimento em prótese dentária e não os dentistas, para quem as capacitações estavam inicialmente direcionadas. Isto impactou em todo o fluxo de atendimento destes profissionais e resultou em baixa aderência à nova técnica de polimerização por micro-ondas por parte dos dentistas capacitados. Fonte: Entrevistas Brasil e País Parceiro.

realizado antes da implementação do Manual de CTSS da ABC, o desenho das atividades não considerou as diferenças entre os serviços de saúde oral brasileiro e moçambicano, resultando em dificuldades para a operacionalização do laboratório de próteses instalado. Em primeiro lugar, o material utilizado na técnica transfeida não era facilmente encontrado na região. Assim, a manutenção do laboratório tornou-se mais cara do que o previsto e tem gerado custos pouco sustentáveis para o Programa de Saúde Oral de Moçambique. As capacitações precisaram ser readaptadas por conta de diferenças entre os protocolos de atendimento clínico nos dois países. A iniciativa de cooperação propôs mudanças em dinâmicas de trabalho local, através de um modelo desconectado das condições do país neste setor, o que dificultou a apropriação dos resultados.⁶³ Destaca-se, no entanto, que a realização de uma avaliação da iniciativa, conduzida pela ABC junto às partes cooperantes, foi importante para identificar obstáculos e lições aprendidas para informar próximas fases e novos projetos nesse tema.

O desenho dos projetos mais recentes inclui elementos que indicam caminhos para a transição da gestão, como as seções voltadas ao detalhamento de estratégias de implementação e sustentabilidade, definição e mitigação de riscos e atribuição dos papéis e responsabilidade das partes. Todavia não foram identificadas evidências significativas que demonstrem efeitos práticos destas orientações. Três limitantes recorrentes para a apropriação das iniciativas foram destacados.

LIMITANTES PARA A APROPRIAÇÃO DAS INICIATIVAS POR PARTE DOS PARCEIROS

Constantes trocas de equipes e de profissionais nas diferentes esferas institucionais dos países cooperantes (ABC, países parceiros, instituições implementadoras do Brasil, embaixadas do Brasil junto aos países parceiros): a troca recorrente do responsáveis e pontos focais ao longo do desenvolvimento dos projetos resultou na perda de conhecimentos transferidos, fraco registro de lições aprendidas, descontinuidade de atividades, necessidade frequente de novas capacitações dos técnicos locais e de repactuação de compromissos. De modo geral, há poucos investimentos no sentido de registrar uma "memória" das iniciativas que pudesse contribuir com a continuidade na gestão dos projetos.

Carência de informações de contexto para subsidiar planejamento: as instituições implementadoras nem sempre têm conhecimento prévio a respeito das diferentes dimensões contextuais dos países parceiros, e sobre seu potencial impacto na execução das atividades, o que tem resultado em diagnósticos e cronogramas pouco precisos ou factíveis. Não há uma instância local que possa assumir papel tático, por exemplo, mediando de maneira tempestiva e eficiente os descompassos técnicos e políticos que possam surgir durante a execução dos projetos.⁶⁴

Riscos estruturais recorrentes que ameaçam desde a viabilidade dos projetos ao longo do tempo até a integridade física do corpo técnico in loco: trata-se de um conjunto de fatores recorrentes e interligados, como os efeitos diversos da demora na liberação de pagamentos, licitações e resolução de desembargos aduaneiros, a ausência de estratégias para mitigar riscos e impactos de instabilidades políticas, desastres ambientais ou outras externalidades que prejudicam tanto a transição da gestão quanto a sustentabilidade das atividades executadas.

65. Ainda que o projeto "Jovens lideranças" não tenha sido implementado como piloto, seus resultados têm efeito demonstrativo que tem sido valorizado e referenciado pelo Governo de Guiné Bissau. Fonte: Subprojeto BRA 04/044-A1094 (Jovens Lideranças para Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas em Guiné-Bissau), informantes Brasil.

66. Resultante de uma demanda política por parte de representantes do governo do país, o BLH encontrou resistência à sua implantação por parte da direção e dos técnicos da maternidade na qual estava prevista sua instalação. Uma vez implantado, seu funcionamento ficou aquém da sua capacidade, pois os pediatras não o solicitavam. A revisão do projeto em 2019 incorporou um ciclo de palestras voltadas a equipe técnica da maternidade, pois o monitoramento realizado pela Rede de BLH avaliou que seria necessário sensibilizar o corpo técnico sobre os benefícios do BLH para garantir sua sustentabilidade no local.

Apesar das dificuldades relatadas, algumas estratégias foram desenvolvidas no âmbito dos subprojetos buscando apoiar o processo de apropriação por parte dos parceiros. No entanto, cada uma delas foi desenhada a partir das especificidades de cada projeto e não se encontram sistematizadas em âmbito institucional. Tampouco é possível verificar em que medida essas estratégias foram efetivas e quais os obstáculos encontrados. Entre elas destacam-se (i) realização de projetos piloto ou demonstrativos (Transferência de conhecimento para a produção de Gemas Lapidadas, Joias e Artesanato Mineral; Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas;⁶⁵ Apoio ao Desenvolvimento da Política Nacional de Saúde Oral de Moçambique: pesquisa em saúde oral); (ii) capacitações voltadas para a "formação de formadores" (Centro de Formação Profissional Brasil-Guiné-Bissau FASE III; Implantação do Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique Fase II; Capacitação Jurídica de Formadores e Magistrados; Centro de Formação das Forças de Segurança de Guiné-Bissau); (iii) manutenção de consultores locais por períodos mais longos (Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas); (iv) implantação de centros de referência (Projeto de Apoio à Implantação do Banco de Leite Humano e do Centro de Lactação em Moçambique); (v) revisão de atividades previstas para alcançar maior apropriação e sustentabilidade, como no caso do BLH em Angola.⁶⁶

64. Dois casos são ilustrativos: i) o modelo de produção de próteses dentárias transferido para Moçambique não se integrava devidamente à realidade do sistema de atendimento em saúde oral do país, o que tem gerado custos não previstos para o governo local e a necessidade de reorganizar a gestão dos atendimentos de dentistas e protéticos; ii) uma prospecção da realidade de Guiné-Bissau pouco aprofundada resultou no que foi descrito como "uma visão utópica" no desenho do subprojeto BRA/13/008 - S224 (Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Socioeducativas), em que se contava com uma participação governamental ativa e no voluntariado comunitário. Fontes: Estudos de caso e informantes Brasil.

CTSS NA TEMÁTICA DE RECURSOS HÍDRICOS: SUSTENTABILIDADE DOS RESULTADOS EM CONTEXTOS DIVERSOS

Na ação A146 entre Brasil e México, as diversas atividades previstas foram executadas conjuntamente, cobrindo uma ampla agenda com eficiência e economia de recursos. Um mapeamento de temas de interesse para futuros projetos de cooperação Brasil-México em recursos hídricos indica que há disposição dos países em manter ativa essa iniciativa de cooperação.

Na atividade preparatória para o 8º FMA com os países da CPLP (A125) além dos recursos terem sido coerentes com os resultados, foram orientados à sustentabilidade, como a exemplo do estabelecimento da Rede de Diretores de Água dos países da CPLP que é muito ativa na atualidade. Exemplo desse lastro de continuidade foi a Missão Institucional da ANA a Cabo Verde, que exercia a Presidência Pró-tempore da Rede de Diretores de Recursos Hídricos da CPLP, em 2019, no contexto do Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Portuguesa, que teve como tema "25 anos construindo a comunidade da Água da CPLP."

No subprojeto com a República Dominicana as informações sobre recursos, atividades e resultados foram compartilhadas de forma clara e transparente entre os atores diretamente envolvidos. O projeto Cultivando Água Boa recebeu contribuição orçamentária do Ministério de Minas e Energia da República Dominicana para continuar sua execução no país. A sustentabilidade do subprojeto expressa-se no fato de estar em sua segunda fase de implementação, com a replicação em outras bacias do país.

67. Entrevistas Brasil.

68. Destacam-se o atraso na disponibilização das atas das reuniões tripartites, na elaboração dos relatórios de progresso e a dificuldade de avaliar a CTSS e seus resultados. Fonte: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de auditoria exercício 2015. Projeto BRA 13/008.

69. Entrevistas Brasil.

4. Houve avanços limitados em monitoramento e avaliação, assim como em sistematização e comunicação de resultados, conformando obstáculo importante para que os aprendizados retroalimentem a prática e melhorem resultados

DIMENSÕES: Âmbitos individual, institucional/ organizacional e normativo, Consolidação da Cooperação brasileira

Entre os avanços identificados no âmbito de monitoramento e avaliação destaca-se maior sensibilização interna sobre a importância do monitoramento e avaliação, o que fez com que a alocação de recursos para avaliação passasse a ser mais bem aceita internamente à ABC.⁶⁷ Além disso, sob a amostra de estudos de caso realizados, a equipe teve acesso a relatórios de avaliação externa (1 caso) e a formulários de avaliação de projetos.

Contudo, desenhar e executar estratégias de monitoramento e avaliação dos projetos de CTSS é um desafio reiterado pelos profissionais da ABC respondentes da enquete, pelos estudos de caso e pelos relatórios de auditoria.⁶⁸ Ainda que o Manual de Gestão da CTSS traga instruções e modelos para a realização do monitoramento e avaliação, a única diretriz apropriada pela equipe da ABC é em relação à importância dos processos de monitoramento e avaliação serem feitos junto aos parceiros. De fato, os subprojetos da amostra deste exercício evidenciam que momentos reflexivos entre os atores brasileiros e seus parceiros são promovidos, em alguma medida, ao final de cada ação ou subprojeto.

Por outro lado, a existência, o formato e/ou o acesso às avaliações são de natureza heterogênea e as pessoas entrevistadas destacam que ainda não há clareza sobre quais critérios devem ser observados durante uma avaliação, tampouco sobre metodologias para coleta de dados ou como fazer o registro do apurado,⁶⁹ resultando em pouca homogeneidade dos aspectos monitorados e avaliados em cada iniciativa.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NAS AGÊNCIAS LATINO-AMERICANAS

O tema da avaliação da CSS é um desafio compartilhado. Entre as agências analisadas, destacam-se:

A metodologia de "avaliação modular", desenvolvida pelo FO.AR, é preenchida de forma independente pelos atores envolvidos através da combinação de variáveis quantitativas e qualitativas, focada em processos de aprendizagem para iniciativas futuras.

A APC desenvolveu um modelo de quantificação para mensurar o valor agregado da CTSS colombiana, incluindo os custos diretos e indiretos de seus projetos e relacionando-os com cinco dimensões de resultados ODS, desenvolvimento de capacidades, sustentabilidade, visibilidade e enfoque diferencial (que inclui abordagem sensível aos grupos mais vulneráveis).

A AGCID adota a metodologia de Ciclo de Gestão de Projetos (PCM) e do marco lógico, e está atualmente desenvolvendo um plano de avaliação.

A falta de sistemática e padronização dos processos de monitoramento, avaliação e registro de informações é considerada como fator impeditivo para sistematização de resultados transversais, ou compartilhamento de aprendizados sobre lições e boas práticas. De fato, a avaliação levantou muitos relatos sobre lições aprendidas tendo sido incorporadas em novos subprojetos,⁷⁰ mas tal retroalimentação foi limitada por dois fatores: **(i)** as lições aprendidas circulam no interior de uma coordenação e não há espaços ou fluxos institucionais para que estas informem o trabalho da instituição como um todo; **(ii)** as lições aprendidas são registradas nos relatórios de avaliação que encontram-se no SAP, porém este funciona, atualmente, mais como um repositório de arquivos do que como um sistema de gestão de projetos, não permitindo planejamento e acompanhamento eficiente ou extração de análises sobre resultados e lições.⁷¹ O fato de o SAP não estar integrado com o sistema de acompanhamento financeiro (SGPFin) também é considerado um obstáculo, pois faz com que os analistas tenham de recorrer a um grupo de ferramentas

70. Entrevistas Brasil e revisão documental realizada sob os estudos de caso.

71. Entrevistas Brasil

72. Os sistemas não puderam ser acessados pela equipe de avaliação diretamente, mas os usuários dos sistemas foram consultados sobre suas funcionalidades, por meio da enquete e durante as entrevistas realizadas com informantes no Brasil

73. Fontes: Enquete e informantes Brasil

74. Fonte: Informantes Brasil

75. Entrevistas Brasil

76. Entrevistas Brasil

que não conversam entre si, o que dificulta os trâmites administrativos internos da ABC.⁷²

Um desafio relacionado a isso diz respeito à própria alimentação e usabilidade do sistema, que segundo os respondentes não é uniforme, tampouco conta com processos estabelecidos para garantir a qualidade, a gestão e o uso das informações recolhidas. Finalmente, foram também levantados desafios relacionados ao acesso remoto, tendo em vista o contexto de pandemia.⁷³ A heterogeneidade em relação à alimentação do SAP, assim como a dificuldade de extrair relatórios, são considerados obstáculos para que a ABC conte com informações de qualidade que possam contribuir para uma gestão do conhecimento na Agência e para capitalizar os conhecimentos acumulados pela instituição.⁷⁴

Especificamente em relação às avaliações, estas têm sido predominantemente realizadas para fins de fechamento de projeto, e destaca-se que não há padronização no uso dos resultados e aprendizados dos exercícios de avaliação.⁷⁵ Nestas avaliações, que são realizadas junto aos parceiros, o(a) analista responsável pelo projeto cumpre o papel de facilitador(a) de discussões, o que foi relatado como obstáculo para uma incorporação mais efetiva das lições aprendidas pela ABC nas avaliações, dada a incompatibilidade entre os as funções de participante e facilitador ao mesmo tempo.⁷⁶ Sobre o uso dos resultados das avaliações, a avaliação identificou, por exemplo, que a Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - América Latina, Caribe e Europa Oriental (CGAE) tem realizado exercícios avaliativos com países parceiros cujos resultados informam a elaboração de novos projetos (ver box 8). Ainda, a CGPALOP tem garantido a realização de avaliações participativas ao final de cada uma das iniciativas, promovendo a aprendizagem junto aos principais interessados e alimentando o planejamento das fases seguintes das iniciativas.

Dois grupos de trabalho informais (GT) sobre avaliação foram constituídos internamente à ABC para avançar no tema e gerar instrumentos. Contudo, tais iniciativas não lograram avançar em proposições e consensos que permitissem a consolidação de práticas de avaliação mais robustas na Agência.⁷⁷ Contribuíram para tais limitações: (i) a participação no GT se sobrepunha às atividades rotineiras dos analistas interessados; (ii) as capacidades internas à ABC sobre o tema não foram consideradas suficientes para avançar no desenho de processos e instrumentos e (iii) a discussão se manteve no nível técnico, entre profissionais sem mandato para tomar decisões vinculantes.⁷⁸ Tal como destacado anteriormente, não foram encontradas evidências de investimento financeiro específico nessa temática.⁷⁹

Finalmente, identifica-se a ausência de análises de custo-benefício das iniciativas de CTSS.⁸⁰ Tendo em vista o impacto das gestões administrativas e financeiras nos cronogramas dos subprojetos, este tipo de análise foi identificada como ferramenta importante para gerar aprendizados e orientar ações futuras.⁸¹ Foi mencionado que o desenvolvimento de um sistema único de monitoramento e avaliação está na pauta da agência para o futuro próximo, e que este deve ser desenvolvido conjuntamente com instituições governamentais brasileiras com reconhecida experiência no tema.⁸²

77. De acordo com informações proporcionadas pela ABC: Os dois grupos foram criados por determinação da direção da Agência, facilitados pela Coordenação de Planejamento e Comunicação com analistas designados pelas coordenações técnicas. Os trabalhos dos grupos foram coordenados/facilitados pela. O primeiro grupo foi criado com o mandato de propor atribuições para uma eventual futura unidade de avaliação na ABC. Durante as discussões o grupo optou-se por elaborar contraproposta, consistindo de plano de ação para a elaboração de uma política de avaliação. O plano de ação foi elaborado, prevendo assessoria externa especializada em avaliação e instituição de um grupo consultivo com atores externos para apoiar a ABC nesse processo; porém o plano de ação não foi implementado. O segundo grupo foi criado com o mandato de elaborar proposta de política de avaliação e de método de operacionalização de avaliação interna de projetos de CSS. O grupo elaborou apenas a proposta de política de avaliação e não houve continuidade após o alcance deste produto.

78. Entrevistas Brasil

79. Análise SAP e SGPFin

80. Entrevistas Brasil e Parceiros 81. Entrevistas Brasil e Parceiros

82. Entrevistas Brasil

QUADRO 8

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NAS AGÊNCIAS LATINO-AMERICANAS

Inicialmente, os exercícios avaliativos realizados pela CGAE se resumiam ao preenchimento de formulário (distinto daquele presente no Manual de Gestão da CTSS) por parte das instituições implementadoras da iniciativa em análise. Esse formulário era utilizado no âmbito dos Grupos de Trabalho bilaterais, realizados a cada biênio, para informar a negociação e elaboração de novos projetos. Posteriormente, passou-se a utilizar um formulário mais robusto no qual as instituições implementadoras registravam, em um mesmo instrumento, impressões sobre produtos, resultados, eventuais articulações com políticas públicas, além de desafios e recomendações. Ocasionalmente, são realizadas missões *in loco*, com participação dos analistas da ABC, para apoiar o preenchimento da ficha de avaliação. Ainda, recentemente foram realizadas reuniões exclusivas para discutir avaliação, como foi o caso em 2021, com o México.⁸³

Finalmente, em relação à comunicação, o produto 1.5 versa sobre "Resultados da Cooperação Técnica brasileira levantados, sistematizados e disseminados". Tal produto previa a produção e disseminação de um documento de resultados, por meio de levantamento de resultados qualitativos já identificados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁸⁴, assim como levantamento interno à ABC e discussão em oficinas com atores internos e externos.

83. Fonte: Informe final de resultados - SECAD, referente ao projeto BRA/13/008 -S326 - Cooperação técnica para o desenvolvimento de competências em proteção social para fortalecer os sistemas de informação de cadastros de programas sociais. Também houve reuniões de avaliação com outros países da região como Colômbia, Uruguai, Paraguai e outros. Fonte: Informante Brasil.

84. Vale destacar a publicação periódica dos relatórios COBRADI - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (elaborado pelo IPEA com apoio da ABC e de outras instituições federais), que representou avanço na sistematização conceitual e acessibilidade de dados de cooperação internacional. A ABC apoia esse processo sob o ponto de vista conceitual e institucional. Contudo, os relatórios COBRADI não tratam de resultados da CTSS, e sim dos montantes investidos, em âmbito federal, em ações de cooperação internacional do Brasil para outros países e organizações internacionais, incluindo modalidades distintas da cooperação técnica.

A avaliação não encontrou evidências sobre a realização destas atividades.⁸⁵

O que pode ser observado, ainda que heterogeneamente, é que existe sistematização e comunicação de resultados sobre iniciativas específicas.⁸⁶ Avanços na comunicação de resultados da Cooperação Técnica brasileira se deram, de maneira mais pontual e limitada, com a publicação dos relatórios de atividades referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017.⁸⁷ De maneira mais ampla, por ocasião do aniversário de 30 anos da agência⁸⁸ e, em menor medida e de maneira mais dispersa, nas mídias sociais da agência.⁸⁹ O novo site da ABC é visto como uma oportunidade para avançar na comunicação dos resultados da agência, dado que a migração

para a plataforma gov.br trouxe maior autonomia à ABC para gerir os conteúdos do site, antes sob a responsabilidade do departamento de comunicação do MRE.⁹⁰ Nesse sentido, vale destacar as gestões da agência junto ao MRE, assim como o reconhecimento deste em relação à importância da comunicação sobre a cooperação.⁹¹

Entretanto, as entrevistas apontam categoricamente para o fato de que as atuais capacidades de acompanhamento, monitoramento e avaliação estão aquém da demanda institucional de gestão de conhecimento interno à Agência, que contribua com aprendizados institucionais e para uma melhora no desempenho e eficácia da CTSS, assim como para uma comunicação efetiva do trabalho realizado pela Agência.⁹²

85. Entre as ações do BRA 13/008 relacionadas à questão de mensuração, há uma iniciativa referente a padrões internacionais de mensuração da cooperação internacional. De acordo com informante do Brasil, a ABC coordena a participação do Brasil na Força-Tarefa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que desenvolve a plataforma de mensuração Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), com participação do IPEA e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A ABC também coordena a participação do Brasil no Grupo de Trabalho do Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IAEG-SDG) das Nações Unidas que discute novos indicadores para medir a Meta 17.3 do ODS 17, que será formato adicional de mensuração. (Fonte: BRA/13/008 -A234: Definição de novos indicadores de quantificação de fluxos de cooperação internacional (metodologia TOSSD) no âmbito da Meta 17.3 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17 das Nações Unidas e seu impact o no sistema de Cooperação Técnica Internacional do Governo Brasileiro).

86. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Brasil e Argélia:** Uma década de cooperação para a produção de gemas e joias. Brasília: Núcleo de Comunicação da ABC, 2018. 42 p.; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. Educação profissional, a presença do Brasil no mundo: Parceria SENAI-ABC. Brasília: SENAI, 2017; AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. ANA - A Água no Cenário da Cooperação Técnica Internacional. [S. l.: s. n.], 2017.

87. Disponibilizados no sítio da Agência <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes> (versão antiga, último acesso em 29 de novembro de 2021).

88. ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). **30 anos da ABC: Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira.** Brasília: FUNAG, 2017. p. 126-144.

89. A partir de 2018 o SGPFIn registra desembolsos relacionados à implementação do plano estratégico de comunicação da Agência. Cerca de U\$150mil em 2018 e 2019, o que coincide - em parte - com a realização do evento PABA+40 (Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul), no qual a ABC contou com um stand próprio. (BRA/13/008 -A178 e A227: Implementar o Plano Estratégico de Comunicação da ABC)

90. Nesse sentido, vale destacar que prévio ao novo site, atualizações no site implicavam desembolsos por parte do MRE, dado que era empresa externa quem realizava alterações.

91. Entrevista Brasil

92. Entrevistas Brasil

5. O orçamento sob o 13/008 é suficiente para o alcance dos resultados esperados. Seu planejamento, alocação e execução precisam e podem evoluir bastante

DIMENSÕES: Eficiência e desempenho

Os recursos reservados para o BRA 13/008 contemplam o valor planejado para a implementação completa dos subprojetos e atividades assinados e aprovados para execução. São empenhados recursos da União suficientes para cobrir todo o período de implementação acordado entre os países parceiros⁹³ e, anualmente, a ABC repassa ao PNUD valor suficiente para ser utilizado de acordo com os cronogramas dos subprojetos e atividades. Nesse sentido, é possível afirmar que há recursos suficientes disponíveis para viabilizar as iniciativas de CTSS: de fato, a baixa execução orçamentária (56%) identificada ao longo dos anos de implementação do BRA 13/008⁹⁴ está ligada a fatores outros que não a indisponibilidade orçamentária.

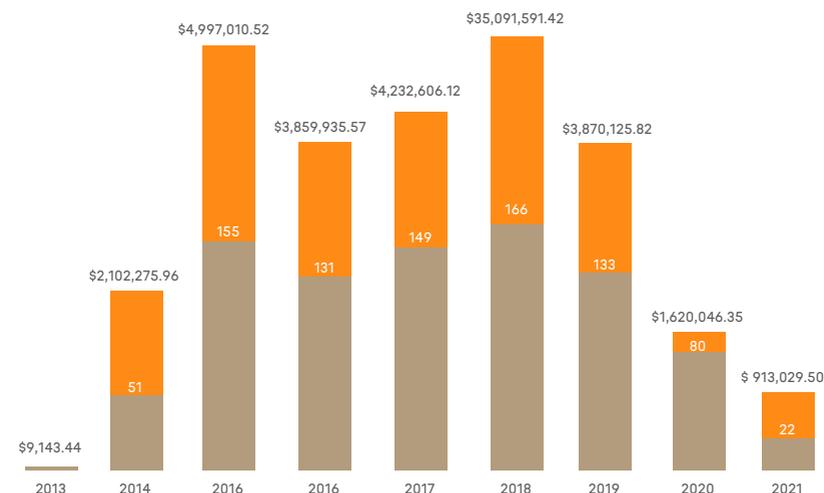
A figura 7 traz a execução anual de recursos sob o 13/008, assim como o número de iniciativas em execução por ano. Apesar dos Relatórios de progresso de 2013 a 2016 atribuírem a baixa implementação dos projetos às restrições orçamentárias da administração pública e da ABC, os recursos comprometidos para os subprojetos previstos foram transferidos pela União ao PNUD e encontravam-se disponíveis para a execução.⁹⁵

93. Informante Brasil.

94. Desde 2013, o nível de execução orçamentária do BRA13/008 acumulado para o período de 2013 a 2019 foi de 40% (Fonte: CGU. Relatório de auditoria BRA 13/008 2019).

95. Como proxis analisamos os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Os recursos próprios para a ABC, autorizados pelo Congresso Nacional e consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), por meio da Ação 2533 - Cooperação Técnica Internacional, ainda que demonstrem uma tendência de queda ao longo do período, são incompatíveis com o argumento de restrições orçamentárias da ABC nos primeiros anos de implementação do BRA13/008. Os relatórios de progresso do BRA13/008, de 2013 a 2016, atribuem a baixa execução financeira da maioria dos subprojetos a "restrições orçamentárias que afetam a administração pública brasileira". O relatório de 2017, em contraste, afirma que, apesar do contexto de transição no Governo Federal, a implementação dos subprojetos no período permitiu um desempenho mais favorável da cooperação Sul-Sul, sob o ponto de vista orçamentário, além de "uma pequena melhora" na execução financeira da maioria dos subprojetos (Relatórios de progresso BRA 13/008, 2013 a 2017). O relatório de 2019, por sua vez, relata um aumento no atendimento de novas demandas em 2018 e 2019 e a normalização da pauta de cooperação bilateral e trilateral, sem atribuir esse aumento a um ambiente orçamentário menos restritivo. Diferente dos anteriores, o relatório de 2019 destaca a transição de governo e mudanças institucionais de 2019 como fator que impacta "as instituições parceiras nacionais e sua disponibilidade para a promoção da cooperação técnica internacional". (Relatório de Progresso BRA 13/008, 2019. p.10)

FIGURA 7 Execução financeira e número de iniciativas por ano⁹⁶



As evidências levantadas nesta avaliação também ratificam a constatação segundo a qual os recursos do BRA 13/008 são suficientes para as iniciativas de CTSS e apontam para outros fatores que impactam a eficiência das iniciativas:⁹⁷

MUDANÇAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO BRASIL E NOS PAÍSES PARCEIROS: tais eventos impactam no interesse e disponibilidade das instituições em participar de ações de cooperação internacional. Mudanças no Governo Federal e/ou na orientação de política externa no Brasil e um cenário doméstico de restrições orçamentárias impactam a disposição das instituições implementadoras em investir recursos - técnicos e/ou financeiros - em ações de CTSS. Por outro lado, mudanças de Governo e/ou de pontos focais nos países parceiros também têm efeito na execução das ações, pois implicam a necessidade de repactuar acordos, compromissos, contrapartidas e responsabilidades.

96. Fonte: SGPFin. De acordo com esclarecimento da ABC, o número de Subprojetos e Atividades Isoladas se repetem durante os anos em que se encontram ativas.

97. Entrevistas Brasil, entrevistas países parceiros e revisão documental.

VARIAÇÃO CAMBIAL: uma vez que os recursos para a CTSS são reservados pela União em moeda nacional, eles são então transferidos ao PNUD em dólares estadunidenses, para só então serem utilizados nos projetos. Assim, a variação da taxa de câmbio impacta significativamente a disponibilidade de recursos para a CTSS, tornando-se um fator complicador para o planejamento das ações vis a vis os recursos disponíveis.

DIFICULDADES PERSISTENTES EM RELAÇÃO A PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES: relacionadas à elaboração de termos de referência que precisam combinar especificidades técnicas, regras de compras e licitação, transporte e entrega de equipamentos e disponibilidade de fornecedores, de forma coordenada com o cronograma de atividades e considerando as especificidades dos contextos nacionais e das temáticas de cooperação. Ainda, os fluxos administrativos são compartilhados entre áreas técnicas e áreas administrativas da ABC, assim como entre ABC e PNUD, agregando maior complexidade à gestão. Não foi identificada a existência de manuais ou orientações standardizadas para mitigar os desafios técnicos e de coordenação.

CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO: para autorização de despesas foi ressaltada como fator de atraso que impacta o andamento das iniciativas.⁹⁸ Os recursos já se encontram comprometidos para serem utilizados na CTSS, via repasse para o PNUD, mas ainda assim requerem aprovações internas por parte da Direção para serem efetivamente gastos. As mudanças na Direção da Agência, que ocorrem a cada três ou quatro anos em média, também contribuem indiretamente para os níveis de execução orçamentária do BRA 13/008, dado que requer tempo para a compreensão dos processos de gestão e funcionamento da CTSS.⁹⁹

A execução orçamentária é relativamente equilibrada entre as diferentes regiões de atuação da CTSS brasileira, apesar da distribuição orçamentária e o número de iniciativas serem díspares entre África e Américas. Enquanto o continente africano se destaca pelo volume de orçamento (62% do total do BRA 13/008), as Américas se destacam pelo número de iniciativas (65%). Tal constatação reforça a análise de que os entraves para maior eficiência das iniciativas de CTSS são institucionais, dado que não revelam particularidades entre contextos geográficos.

98. Entrevistas Brasil, entrevistas países parceiros

99. Entrevistas Brasil, entrevistas países parceiros

100. Fonte: SGPFin - extração de 8 de agosto de 2021 proporcionada pela ABC. Foram realizadas agrupamentos das classificações da ABC para que a compreensão do escopo geográfico das iniciativas fosse mais aderente às regiões geográficas. A classificação da ABC continha como entradas separadas:

1. 'América Central e o Caribe' + 'América Latina' + 'América Latina e o Caribe': reunidas aqui sob 'América Latina, Central e o Caribe'

2. 'Ásia' + 'Oceania': reunidas aqui sob 'Ásia - Oceania'

3. 'América do Sul' + 'Mercosul' + 'Zopacas': reunidas aqui sob América do Sul

4. 'CPLP' + 'PALOP': foram reunidas aqui sob 'África'

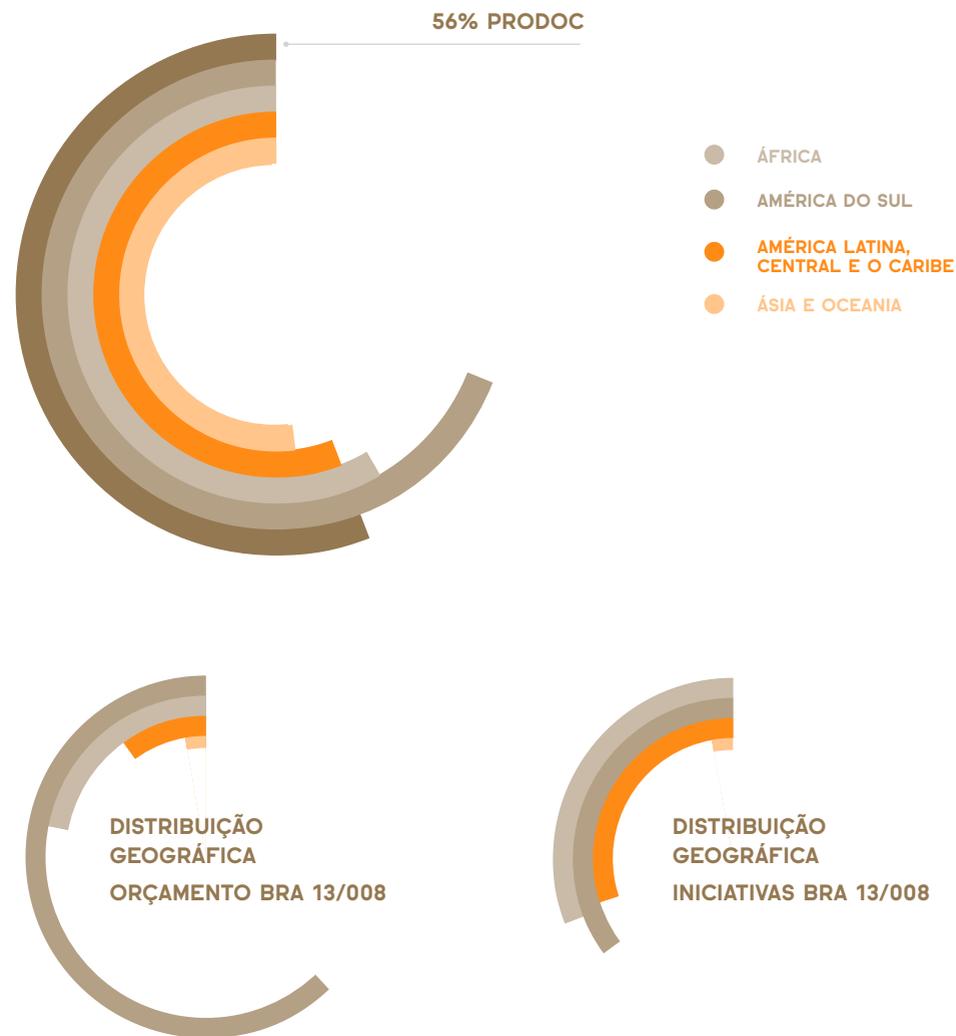
5. "Eurásia": classificada aqui como CTPD, por conta de sua natureza (exposição ABC 30 anos na South-South Expo)

6. Várias entradas como cooperação trilateral ou cooperação trilateral com organismos que continham indicação de país específico na coluna país: nesses casos, reagrupamos de acordo com o continente do país indicado.

FIGURA 8 Distribuição orçamentária e execução financeira por região do BRA 13/008¹⁰⁰

EXECUÇÃO FINANCEIRA (AGO/2021)

Orçamento total USD 47,414,367.42



6. A ausência de um planejamento estratégico da carteira de projetos impacta a capacidade da CTSS brasileira em alcançar resultados melhores e mais eficientes

DIMENSÕES: Âmbitos institucional/ organizacional e normativo, Consolidação da Cooperação brasileira

A instituição dos Planos de Trabalho Anuais (PTAs) em 2015, em diálogo com outras unidades da Secretaria de Estado de Relações Exteriores (SERE), representa avanço importante, dado que contribuem para um acompanhamento macro dos subprojetos e uma maior previsibilidade no uso do orçamento.¹⁰¹ Além disso, há uma maior sensibilização, interna à ABC, sobre o impacto limitado de projetos pontuais e isolados, assim como sobre a necessidade de otimizar o alcance de resultados, evitar a alocação pulverizada de recursos e melhor aferir a contribuição da cooperação brasileira para resultados de desenvolvimento no país.¹⁰²

Contudo, os PTAs configuram-se como um planejamento orçamentário, realizado pelas diferentes coordenações por separado, e não promove a identificação de sinergias entre modalidades e coordenações, tampouco promove discussões de caráter estratégico, sobre objetivos de desenvolvimento junto aos países parceiros, benefícios mútuos para as agências brasileiras, ou interesses da política externa brasileira.¹⁰³

Apesar do consenso sobre a CTSS ser instrumental para o alcance de objetivos de política externa do Brasil, a relação entre os resultados técnicos da CTSS e as prioridades brasileiras foram pouco evidenciadas durante a coleta de dados.¹⁰⁴ Por exemplo, na cooperação com o Suriname na área de agricultura e controle de pragas, foram mencionados ganhos no âmbito individual dos técnicos brasileiros envolvidos no sentido de "conhecer outras formas de fazer", porém não há evidências de que tenham sido incorporados à instituição de forma sistemática, além de ser reconhecida a assimetria no fluxo de conhecimentos técnicos.¹⁰⁵ No âmbito da política

101. Entrevistas Brasil

102. Entrevistas Brasil. A ABC solicitou ao IPEA a elaboração não só de uma metodologia de avaliação de projetos interna à agência, mas a utilizar um dos projetos com Moçambique (Apoio ao Desenvolvimento Urbano) para adaptar as metodologias de avaliação de políticas públicas para a avaliação de CTSS.

103. Entrevistas Brasil

104. Entrevistas Brasil

105. Fonte: entrevistas Brasil e revisão documental.

106. Entrevista Brasil

107. SGPFIn - 8 de agosto de 2021.

108. Fonte: Entrevistas Brasil

109. Fonte: Entrevistas Brasil

110. Fonte: Ata da VII reunião do Grupo de Trabalho Brasil-México, 2018

111. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul; entrevistas Brasil.

externa, foram mencionados ganhos para o interesse nacional relacionado a aspectos fronteiriços de controle fitossanitário, mas tais ganhos não estão mapeados nem documentados.

Por outro lado, a avaliação identificou uma série de iniciativas que buscam imprimir um caráter mais estratégico às ações de CTSS junto aos parceiros. Um exemplo paradigmático de coordenação estratégica foi empreendido por parte das coordenações da ABC em relação a carteira de CTSS com Moçambique que é considerada dispersa,¹⁰⁶ apesar de representar o maior orçamento em execução dentro do BRA 13/008.¹⁰⁷ A iniciativa de coordenação junto aos parceiros moçambicanos buscou um maior alinhamento entre subprojetos de coordenações diferentes, de forma a evitar duplicidades e sobreposições.

Ainda, o planejamento estratégico é uma possibilidade de envolver as agências implementadoras em um diálogo que proporcione maior tangibilidade sobre como a CTSS se alinha com suas prioridades institucionais e quais são os benefícios mútuos esperados.¹⁰⁸ O próprio relatório COBRADI, realizado pelo IPEA, tem exigido dos gestores essa análise institucional interna a respeito dos resultados que estão sendo gerados e sobre quais são os benefícios que a cooperação traz para o governo brasileiro.¹⁰⁹ Nesse sentido, cabe destacar os Grupos de Trabalho (GTs) de cooperação técnica promovidos na cooperação bilateral com países da América Latina. No caso específico do GT Brasil-México, é possível observar que este contribui com o aproveitamento de lições aprendidas em projetos passados para a negociação de novas iniciativas. Associado à prática de exercícios de avaliação realizados pelas instituições implementadoras dos dois países, o GT bilateral, realizado a cada dois anos, contribui para o planejamento estratégico da agenda de cooperação bilateral, explicitando os resultados esperados para ambos os parceiros e envolve, inclusive, áreas políticas dos dois ministérios de relações exteriores.¹¹⁰ Não é possível, no entanto, verificar evidências de como essa prática fortaleceu a concepção de *programas* de cooperação, com iniciativas convergentes para o fortalecimento de um "setor, subsetor ou área temática".¹¹¹

A carteira do 13/008 também apresenta exemplos de ações propostas pelo Brasil orientadas a potencializar resultados das iniciativas de CTSS. A proposição - por parte da ANA - de um processo preparatório para o Fórum Mundial da Água, visou consolidar

agendas regionais para recursos hídricos na América Latina, América Central e Caribe e Países Africanos de Língua Portuguesa. Tais agendas complementam os esforços apoiados pela CTSS em recursos hídricos, dado que promovem alinhamento entre as agências responsáveis e promovem maior institucionalidade às trocas Sul-Sul. No caso da CPLP consolidou-se uma rede de Diretores de Recursos Hídricos atuante no âmbito do Bloco, com potencial de sustentar ações coletivas regionais. Internamente à ABC, a Ação A128, concretiza os objetivos estratégicos e resultados esperados da CGTP e traz indicadores para mensuração anual do progresso.¹¹²

Tais exemplos demonstram potenciais ganhos em combinar iniciativas sob demanda com proposições estratégicas que visem aumentar o desempenho, impacto e sustentabilidade. Contudo não há evidências de que tais esforços tenham sido consolidados em âmbito institucional, na forma de lições aprendidas.

7. A falta de processos e iniciativas orientados à gestão de pessoas na ABC traz desafios em termos de resultados e riscos institucionais

DIMENSÕES: Âmbitos individual, institucional/ organizacional e normativo, Consolidação da Cooperação brasileira

A principal iniciativa identificada em relação ao fortalecimento da equipe foi a formação de 2017 com a Enap. Apesar de ter sido destacada positivamente pelos profissionais da ABC, a capacitação ocorreu há cinco anos e não contemplou profissionais que entraram recentemente na Agência. Ressalta-se, ainda, a descontinuidade no processo de parceria com a Enap e com a GIZ iniciado em 2012, que mobilizou parceiros e gerou produtos (curso-piloto, relatório de aplicação com recomendações de continuidade) que não foram incorporados na capacitação de 2017, focada nos conteúdos do Manual de Gestão da CTSS.¹¹³

112. De acordo com Relatório CGTP 2017: "A Atividade de apoio à coordenação (BRA/13/008-A128) teve como justificativa a necessidade de reforçar as capacidades internas e dotar a CGTP de instrumentos ágeis para atuar nos vários aspectos de coordenação e gestão de programas de cooperação técnica internacional que resultariam da nova abordagem nas parcerias do Brasil com países desenvolvidos. Em vista da definição de novas atividades e resultados previstos para a CGTP, a Atividade de apoio BRA/13/008-A128 possibilitou meios para a realização de tarefas previstas no PTA 2017 para a coordenação, além de corroborar para um controle geral da execução de todos os programas sob a responsabilidade da área."

113. Fontes: ENAP. Programa de capacitação em cooperação técnica internacional (Projeto de cooperação técnica triangular Brasil e Alemanha). 2010.

114. Fontes: enquête e informantes Brasil.

Outras atividades e espaços de formação também foram levantados pela avaliação, como a realização de intercâmbio junto a outras agências de cooperação internacional, atividades de capacitação oferecidas por bancos e agências de desenvolvimento ou universidades estrangeiras além de espaços formativos internos à própria ABC, no formato de pequenas oficinas e reuniões com foco na experiência e no conhecimento da própria equipe. Em relação a esta última modalidade, tais espaços são valorizados como boas oportunidades de troca de lições aprendidas a partir da prática,¹¹⁴ mas estão circunscritos a cada equipe ou coordenação e não conformam prática sistematizada na Agência. Vale ressaltar que não foi possível triangular evidências documentais a respeito dessas atividades, tampouco determinar sua dimensão ou foco.

QUADRO 9

CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA COOPERAÇÃO NAS AGÊNCIAS LATINO-AMERICANAS

Entre as agências analisadas destacam-se os seguintes instrumentos de fomento ao desenvolvimento de capacidades de seus quadros profissionais:

A APC possui um Plano Institucional de Capacitação, que orienta a gestão de conhecimento de seus funcionários (tanto de carreira como temporários). Lá estão determinados os temas abordados nos Projetos de Aprendizagem em Equipe, como valor público, gestão do conhecimento e governança para paz (Rulfo, 2018).

O FO.AR disponibiliza bolsas de estudos voltadas para os funcionários da cooperação argentina, como o "Programa Regular de Bolsas Acadêmicas", o "Programa de Alianças Estratégicas para Educação e Treinamento" e o "Programa de Bolsas de Desenvolvimento Profissional".

A AMEXCID conta com o apoio do PNUD e da cooperação com a Alemanha para o fortalecimento de suas capacidades e instrumentos de gestão; sistematizados em publicações tais como "Ferramentas para uma estratégia de desenvolvimento de capacidades internas na AMEXCID", "Estudo de melhores práticas de desenvolvimento de pessoal no setor público mexicano e mapeamento de provedores externos de capacitação para a AMEXCID" e "Cápsulas didáticas da AMEXCID sobre seus processos internos" (AMEXCID; GIZ, 2020).

A formação de 2017 foi bem avaliada pelos participantes, que a destacaram como uma das poucas oportunidades de integração entre os analistas e coordenadores, assim como de interação entre diferentes coordenações. Como resultado, foram mapeadas duas dimensões para futuros esforços de aprimoramento: necessidade de formação continuada¹¹⁵ e aprimoramento de dinâmicas organizacionais com vistas a fortalecer as relações e fluxos de trabalho internos à ABC. Ambas dimensões foram reiteradas durante esta avaliação:¹¹⁶ o processo de coleta de dados revelou que para além da ausência de um programa de capacitação permanente, a ABC prescinde de processos orientados à gestão de pessoas.

Uma série de desafios são considerados como obstáculos para maior motivação do quadro de profissionais e efetividade da instituição. Entre eles: (i) relações verticalizadas e pouca autonomia; (ii) falta de incentivos a iniciativas inovadoras propostas pelos profissionais da Agência; (iii) ausência de mecanismos e critérios de avaliação de desempenho e reconhecimento dos profissionais; e (iv) protocolos de segurança limitados para missões em países instáveis e em situações de desastre, assim como para missões prolongadas.¹¹⁷

Em relação a verticalização e baixa autonomia, observa-se que o alto grau de centralização das decisões - inclusive sobre aprovação de recursos para os subprojetos - tem impacto direto na eficiência dos projetos, dado que o processo decisório nem sempre é célere o suficiente para acompanhar a necessidade de um portfólio tão amplo como o da CTSS brasileira. Além disso, um reflexo desta hierarquia é o distanciamento entre os níveis político e técnico. Os estudos de caso apontam a falta de clareza sobre a relação entre os resultados técnicos e as orientações estratégicas da Política Externa Brasileira, assim como uma percepção de que os resultados do nível técnico não são sempre apropriados e valorizados pelo nível político. Finalmente, foram expressos sentimentos de desmotivação relacionados a contradições entre princípios da CTSS, como de horizontalidade, e sua gestão no âmbito da ABC, hierarquizada e vertical.¹¹⁸

Ações já mencionadas, como o grupo de trabalho de avaliação e a iniciativa de diálogo entre as coordenações com relação aos projetos em Moçambique são ilustrativos da falta de incentivos às iniciativas propostas pelos profissionais da agência, dado que em ambos os casos não houve uma apropriação institucional que garantisse sua continuidade.

115. Por exemplo, capacidades em facilitação, M&A, uso dos instrumentos proporcionadas pelo Manual

116. Enquete e entrevistas Brasil

117. Nos casos em que um profissional é destacado para ficar em um país acompanhando um subprojeto por períodos extensos, não há evidências de que existam protocolos claros sobre, por exemplo, retorno periódico ao Brasil.

118. Entrevistas Brasil

119. Fonte: Nota técnica Survey ABC 13-008. Disponível no Anexo 5.

120. Fonte: Entrevistas Brasil

121. Fonte: FALA BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. 2017. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/Principal.aspx>. Acesso em: 5 out. 2021.

Elementos que contribuem para a insegurança dos profissionais dedicados à CTSS incluem o tema da avaliação de desempenho de pessoal, limitada às práticas e critérios de avaliação de consultores do PNUD que não estão articulados com a gestão direta dos profissionais no âmbito da Agência. Critérios para avaliação de desempenho acabam sendo subjetivos e dependem da percepção individual de cada coordenador. A falta de clareza sobre os critérios de desempenho também se reflete na discricionariedade na atribuição de responsabilidades internas à equipe: a coleta de dados revelou - em muitos casos - sobrecarga de trabalho entre analistas.

Associada à pouca clareza nos critérios de desempenho, a natureza dos contratos de consultoria individual, temporários e sem vínculo institucional com a Agência, também foi reportada como fator de insegurança. No entanto, há que se ter em vista que parte significativa do pessoal dedicado à CTSS tem tido seus contratos renovados consecutivamente: a maioria dos respondentes da enquete (56%) trabalha há mais de 10 anos na agência.¹¹⁹

Protocolos de segurança insuficientes ou pouco claros para missões em países instáveis e em situações de desastre, e a falta de políticas claras relacionadas ao bem-estar de profissionais em missões prolongadas também foram identificados como fatores que contribuem para a insegurança do pessoal dedicado à CTSS, e que podem vir a impactar não apenas o desempenho dos profissionais, mas sua própria disponibilidade para contribuir com a CTSS.

Diante desses elementos, destaca-se que a insuficiência de mecanismos que garantam a segurança e promovam incentivos aos profissionais é considerada fator limitante para o fortalecimento e desempenho da Agência.¹²⁰ Há de se ressaltar um fator de risco institucional, dado que não existem mecanismos que possam servir como uma ouvidoria interna à Agência, para que os profissionais reportem qualquer tipo de ocorrência a uma instância superior responsável por medidas tempestivas e adequadas, sem risco de represálias. A ABC responde, indiretamente, às manifestações encaminhadas ao MRE por meio da plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação da Controladoria Geral da União (Sistema FalaBR). No entanto, o formulário de envio de denúncias só prevê fatos ocorridos em território nacional.¹²¹

DIVERSIDADE NA COMPOSIÇÃO DO QUADRO DE PROFISSIONAIS DA ABC

A avaliação buscou verificar se as pessoas envolvidas na CTSS brasileira refletem a diversidade racial e de gênero do país, entendendo que tal diversidade, não apenas conferiria alinhamento com as ações afirmativas adotadas pelo MRE (Programa de Ação Afirmativa e Lei no. 12.990/2014), mas também no sentido de incorporar diversidade de perspectivas às ações de CTSS.

De acordo com a enquete enviada respondida por cerca 50% do total de profissionais da ABC, profissionais homens e mulheres encontram-se em igual proporção. Entre as 9 coordenações gerais, quatro são coordenadas por mulheres. Entretanto, o cargo de Direção-Geral é tradicionalmente ocupado por homens. Em relação à raça, observa-se que a maioria dos respondentes se declarou branca(o), enquanto 20% dos respondentes se declarou pardas(os) e 3% preta (os). Os demais 7% não responderam a essa questão. Não foi possível identificar a distribuição de cargos entre brancas (os), pardas (os) e negras (os).

OS RESPONDENTES SE DECLARAM EM SUA MAIORIA BRANCOS (AS).

A porcentagem de profissionais que se declararam pardos ou pretos é baixa na amostra.

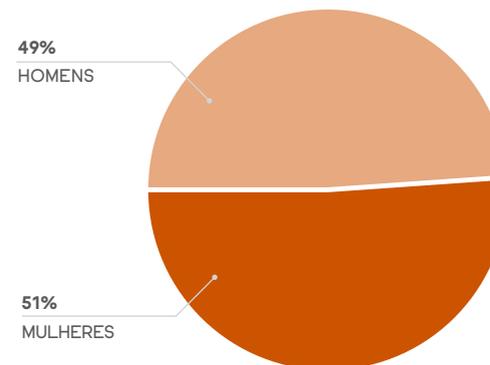
70%
BRANCO(A)

23%
PARDO(A)

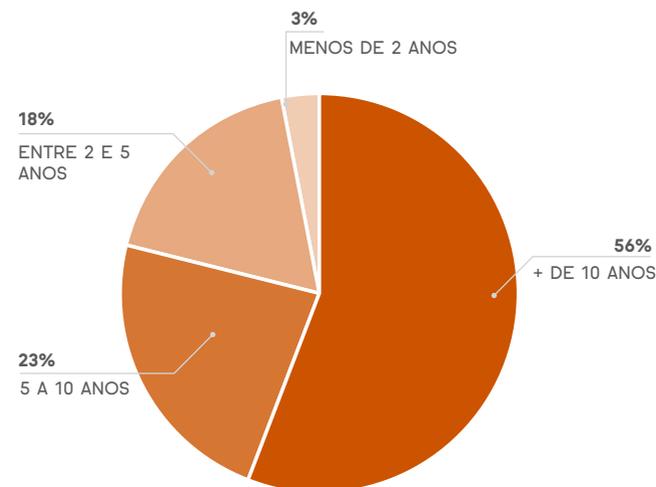
3%
NEGRO(A)

A PARTICIPAÇÃO DE HOMENS E MULHERES FOI EQUILIBRADA

Coincidindo com o universo de profissionais da ABC, dos quais 54% são mulheres e 46% homem



A MAIORIA DOS RESPONDENTES TEM UMA LONGA TRAJETÓRIA NA ABC



8. As diferentes coordenações da ABC atuam de forma isolada, dificultando iniciativas de harmonização e gestão por resultados no âmbito institucional da Agência, com impactos para os resultados da CTSS junto aos seus parceiros

DIMENSÕES: Eficiência e desempenho, Âmbitos institucional/ organizacional, Consolidação da Cooperação brasileira

Apesar do PRODOC prever como produto estudos que subsidiassem a reestruturação organizacional da ABC, a reforma do organograma da ABC registrada em 2019 foi reativa ao Decreto de janeiro daquele ano, que reorganizou a distribuição de cargos comissionados no MRE,¹²² e não teve impactos práticos na forma de atuação e organização da Agência,¹²³ principalmente no que diz respeito à atuação em silos das coordenações.¹²⁴

O fato de cada coordenação ter práticas diferentes na gestão da CTSS atende, por um lado, às especificidades das diferentes modalidades de cooperação possíveis (bilateral, trilateral, em bloco, humanitária) - por outro lado, confere à Agência uma atuação marcada pela pouca interação entre as coordenações. A existência de "várias ABCs - sendo que cada uma dessas "ABCs" é muito frequentemente associada ao indivíduo que ocupa o cargo de coordenadora ou coordenador - foi assim referida repetidas vezes ao longo da coleta de informações, como característica persistente da Agência.

Informantes no Brasil afirmam que não há um padrão institucionalizado para garantir o fluxo de informações consolidadas de CTSS na Agência. O fluxo de informações interno à ABC se dá de maneira dispersa, entre cada um dos Coordenadores(as) e Direção, o que não favorece o compartilhamento de lições aprendidas e a gestão do conhecimento institucional, nem a identificação de sinergias entre iniciativas nos mesmos temas ou países, além de contribuir para uma atuação isolada das coordenações.

122. Fonte: Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 9.683, DE 9 DE JANEIRO DE 2019.

123. Atualmente compostas por: CGTP - Coordenação-Geral de Cooperação Técnica e Parcerias com Países Desenvolvidos; CGAO - Coordenação Geral de Administração e Orçamento; CGCPLP - Coordenação-Geral de Cooperação Técnica com a CPLP; CGPALOP - Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - PALOP e Timor Leste; CGAA - Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - África, Ásia e Oceania; CGTRI - Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais; CGAE - Coordenação-Geral de Cooperação Técnica - América Latina, Caribe e Europa Oriental; CGMULT - Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral e CGCH - Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária; CGPCOM - Coordenação-Geral de Planejamento e Comunicação.

124. Fonte: Entrevistas Brasil.

125. Fonte: Entrevistas Brasil.

126. MRE. Secretaria de Controle Interno. Relatório de auditoria do Projeto BRA/13/008 (UCI 240032 CISET/MRE, exercício 2016).

127. Fonte: informantes Brasil.

128. Fonte: ABC. Relatório de atividades 2015, p. 341.

129. Conforme já consta do Relatório de atividades de 2017 (ABC, 2017). As duas siglas (CGPC e CGPCOM) aparecem no site online conforme é possível verificar no link a seguir <https://www.gov.br/abc/pt-br/composicao/coordenacao-geral-de-planejamento-e-comunicacao-cgpc> (último acesso em 29 de novembro de 2021).

130. Fonte: Entrevistas Brasil.

Há responsabilidades divididas entre diferentes áreas da ABC, tanto técnicas como administrativas, que têm impactado a eficiência e a eficácia das iniciativas de CTSS.¹²⁵ No âmbito administrativo, relatórios de auditoria do BRA 13/008¹²⁶ já destacavam a necessidade de maior coordenação entre as áreas técnicas responsáveis pelos subprojetos e a área de administração e orçamento (antigo NAF - Núcleo de Administração Financeira, atual CGAO - Coordenação Geral de Administração e Orçamento).

Iniciativas de articulação e diálogo técnico interno em torno de um país ou tema dependem, em larga medida, de esforço e disposição individual dos analistas e coordenadores. Exemplos já citados neste relatório são a iniciativa para coordenação de projetos em Moçambique e a formação de Grupos de Trabalho (GTs) para tratar de questões transversais (gênero, avaliação). Todos exemplos relatados como promissores, mas limitados, pois sobrecarregam os profissionais da Agência e carecem de apoio mais claro da Direção para apresentar resultados possíveis de serem institucionalizados.¹²⁷

O relatório de atividades de 2015-2016 menciona a elaboração de "proposta de Plano de Trabalho para o novo Núcleo de Planejamento, Marcos Conceituais e Métodos de Trabalho",¹²⁸ que viria a se tornar a Coordenação-Geral de Planejamento e Comunicação (CGPC ou CGPCOM).¹²⁹ A CGPC foi criada com vistas a coordenar ações de planejamento estratégico, planos de ação, planos de trabalho e relatórios anuais da ABC, além das ações de divulgação das atividades desenvolvidas pela Agência. A CGPC também é formalmente responsável pela gestão do conhecimento e do aprimoramento de competências. Não há evidências, no entanto, de avanços que possam ser atribuídos à atuação da CGPC nesses sentidos.

A falta de processos institucionalizados de diálogo e comunicação entre as coordenações é considerado um elemento limitador do desenvolvimento institucional da Agência.¹³⁰ O fato de tais práticas estarem associadas ao perfil de coordenações específicas também coloca em risco a memória institucional da ABC, dado que informações e conhecimentos se encontram, predominantemente, centralizados em indivíduos, e não registrados sistematicamente por meio de sistemas e instrumentos.



CONCLUSÕES



BASEADO NAS
CONSTATAÇÕES
3, 4 E 5

A CTSS brasileira tem alcançado resultados relevantes de fortalecimento de capacidades nos países parceiros, mas ainda apresenta desafios relacionados à eficiência, ao desempenho e à sustentabilidade das iniciativas

A CTSS promovida pelo BRA 13/008 tem contribuído para o fortalecimento das capacidades nos países parceiros. Foram identificados resultados no aprimoramento de capacidades individuais dos quadros profissionais de instituições nos países com os quais o Brasil coopera, assim como no fortalecimento de capacidades institucionais e setoriais, por meio do aprimoramento de políticas públicas.

Contudo, foram identificados aspectos de gestão dos subprojetos sob o BRA 13/008 que impedem maior eficiência e desempenho da carteira. Ainda que a sustentabilidade, a qualidade dos resultados, o cumprimento das metas estipuladas e a eficiência no uso dos recursos estejam condicionadas a contextos político-institucionais, observou-se iniciativas com baixo desempenho mesmo diante de contextos favoráveis, no Brasil ou nos países parceiros. Entre os principais desafios de gestão encontram-se: (i) obstáculos recorrentes no planejamento e implementação dos processos de aquisição e repasse de equipamentos, assim nos processos de construção de infraestruturas; (ii) informações locais limitadas para subsidiar análises de riscos e viabilidade, tais como, análise sobre temáticas e contextos sensíveis, regiões de risco, grupos mais vulneráveis, potenciais interlocutores institucionais ou, ainda, apoio com identificação de fornecedores de equipamentos e serviços locais; (iii) a centralização do processo decisório para autorização de despesas já previstas.

Com relação à sustentabilidade das iniciativas de CTSS, foram identificadas limitações nos processos de transição dos resultados para os governos e as instituições parceiras, assim como a saída dos cooperantes de forma eficiente. Foram identificadas diferentes estratégias de sustentabilidade postas em prática no âmbito dos subprojetos, porém ainda não há evidências sobre sua efetividade e tampouco encontram-se sistematizadas de maneira a informar políticas institucionais.



BASEADO NAS
CONSTATAÇÕES
2, 4, 6 E 8

O desenho dos subprojetos tem apresentado melhorias, porém ainda apresentam lacunas técnicas e não são orientados por planejamento estratégico que proporcione clareza sobre a contribuição brasileira às agendas internacionais de desenvolvimento, aos objetivos de política externa e aos interesses das instituições cooperantes

O Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul e a formação realizada com a Enap em 2017 contribuíram para fortalecer as capacidades dos profissionais da ABC para desenhar iniciativas de CTSS, assim como para mobilizar agências implementadoras no Brasil. Foram identificados avanços significativos em relação a diagnósticos da situação problema; estrutura lógica das iniciativas; e definição de papéis e responsabilidades das partes envolvidas na cooperação. Há lacunas, no entanto, com relação à realização de análises de viabilidade das iniciativas e mitigação de riscos, acompanhamento da implementação e atividades de monitoramento e avaliação. Combinadas, essas lacunas no desenho dos subprojetos têm impactado o desempenho durante a sua implementação.

O desenho dos subprojetos não tem estabelecido sistematicamente sua vinculação com agendas de desenvolvimento internacional, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e a Agenda 2030. A ausência de abordagens específicas sensíveis às perspectivas de gênero, raça e etnia nas iniciativas de CTSS é lacuna importante, tanto tendo em vista que parte considerável da CTSS brasileira se dá em parceria com países cuja população é majoritariamente indígena e negra, marcados por desigualdades de gênero; como por não contemplar o princípio de não deixar ninguém para trás (LNOB - *leave no one behind*), orientador dos objetivos previstos na Agenda 2030.

Apesar da melhora no desenho dos subprojetos individuais, ainda há necessidade de maior clareza sobre os resultados estratégicos almejados pela carteira de subprojetos sob o 13/008 em termos de contribuição aos objetivos de desenvolvimento dos países parceiros, aos resultados para a política externa brasileira, ou aos benefícios mútuos esperados pelas instituições implementadoras do Brasil. Ainda que a instauração dos planos de trabalho anuais tenham contribuído para um acompanhamento macro dos subprojetos em andamento e para uma maior previsibilidade no uso do orçamento, eles não cumprem a função de articular as iniciativas em torno de objetivos estratégicos. Observa-se pouca complementaridade entre os subprojetos realizados em um mesmo país ou região: os subprojetos variam em tema, sub-regiões, interlocutores no país e instituições implementadoras brasileiras, o que resulta em uma carteira dispersa, dificultando o monitoramento e a aferição de resultados e impactos da CTSS brasileira. Finalmente, cabe destacar que foram identificadas iniciativas - sob a carteira do BRA 13/008 - que tentaram promover maior orientação estratégica da CTSS, porém estas foram pontuais e não foram incorporadas institucionalmente como uma boa prática.



BASEADO NAS
CONSTATAÇÕES
2, 4, 7 E 8

Capacidades, instrumentos e processos para a gestão por resultados ainda precisam ser reforçadas

Apesar dos avanços identificados nas etapas de prospecção, negociação e elaboração das iniciativas, identificam-se lacunas nas capacidades para o acompanhamento da implementação e para monitoramento e avaliação. De fato, projetos que contaram com maior apoio de contratados locais ou consultores para acompanhamento in loco, ou com agências implementadoras experientes em CTSS obtiveram melhores resultados, pois houve acompanhamento mais próximo da iniciativa, o que permitiu correção de rumos e outras medidas tempestivas.

Entre os fatores identificados que limitam a capacidade para a gestão por resultados destacam-se a fragilidade dos atuais sistemas de acompanhamento físico e financeiro da ABC, ausência de instrumentos e processos que permitam que o conhecimento gerado retroalimente a prática e o baixo investimento em processos formativos, mesmo diante de demanda por formação continuada identificada nos resultados da avaliação da formação de 2017.

Os sistemas existentes na Agência, por sua vez, não dão conta de apoiar o acompanhamento, monitoramento e avaliação da CTSS, e não houve avanços em melhorá-los, o que prejudica a gestão por resultados. Tampouco atendem as necessidades da ABC em relação ao aproveitamento das lições e conhecimentos advindos da prática, sistematização ou comunicação de resultados.

Nesse sentido, destaca-se que a variedade e o volume de iniciativas de CTSS coordenadas pela ABC no âmbito do BRA 13/008 têm proporcionado aprendizados importantes que não têm sido sistematizados em âmbito institucional. Apesar do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul prever o registro de lições aprendidas, não traz maior detalhamento sobre como estas devem retroalimentar a prática, sobre quais são as oportunidades e espaços institucionais adequados para o seu compartilhamento. Atualmente, inexistem mecanismos que capturem esse conhecimento vindo da prática como subsídio para o desenvolvimento ou aprimoramento de instrumentos ou processos de CTSS. O aprendizado se dá de maneira informal e no âmbito de cada subprojeto ou Coordenação, e não são extrapolados para proporcionar reflexão e apropriação por parte da Agência. Os fluxos de informações entre coordenações desarticulados e a fragilidade dos processos de monitoramento e avaliação da CTSS, assim como dos sistemas existentes dificultam o uso de lições aprendidas para retroalimentar a prática e promover melhor desempenho e efetividade da CTSS brasileira. A insuficiência nos processos de monitoramento e avaliação, assim como de gestão do conhecimento configuram-se como obstáculos para maior sistematização e publicização dos resultados da CTSS.



BASEADO NAS
CONSTATAÇÕES
1, 4, 5, 7 E 8

A implementação do BRA 13/008 não tem investido esforços suficientes para a consecução do resultado de fortalecimento institucional, o que tem impactado sobremaneira a eficiência, a efetividade e a orientação estratégica de sua carteira

O desenho do BRA 13/008 identifica os principais desafios institucionais da CTSS, reserva recursos e traça estratégias para que sejam equacionados no âmbito de sua implementação. Contudo, ao atrelar mudanças institucionais à aprovação do marco legal, a ABC não explorou alternativas para os desafios diagnosticados uma vez que este não foi aprovado. Ainda que o marco legal seja um produto fora da governabilidade da ABC, dado que depende de outros atores e de contextos políticos e institucionais específicos, os demais produtos previstos sob o R1 tampouco avançaram de maneira significativa.

Com exceção do Manual de Gestão de Cooperação Técnica Sul-Sul (2013) e a formação com a Enap (2017), não foram identificados avanços nos demais produtos que se encontram sob a governabilidade da ABC: reestruturação organizacional; planejamento estratégico; manuais de procedimentos técnicos, administrativos e financeiros; e sistemas de monitoramento, acompanhamento e avaliação. Considerando que o BRA 13/008 leva oito anos em implementação, os avanços identificados configuram um desempenho baixo, tendo em vista os recursos técnicos e financeiros existentes vis-à-vis as lacunas previamente identificadas.

Tais produtos seguem pertinentes e sua ausência tem impactado a eficiência, efetividade e a orientação estratégica da carteira do BRA 13/008. Identifica-se a necessidade de um investimento maior em formações para mitigar as lacunas previamente identificadas, com atenção ao preparo dos profissionais incorporados recentemente.

A reestruturação organizacional realizada não respondeu à necessidade de estabelecer instâncias que promovessem maior diálogo entre coordenações, fluxos e processos de gestão mais eficientes, assim como uma gestão de pessoas mais cuidadosa e horizontal. As iniciativas ainda enfrentam desafios administrativos significativos e não foram identificados manuais ou orientações standardizadas para mitigá-los. Particularmente, ao atrelar a criação da carreira em cooperação técnica ao marco legal, a ABC deixou de explorar alternativas de gestão ao atual corpo técnico da agência, a exemplo de processos de reconhecimento, valorização e motivação, ou perspectivas de desenvolvimento e progressão profissional.

Finalmente, os esforços para o alcance dos produtos consistiram em investimento do corpo técnico e diretivo da Agência, sem recursos financeiros atrelados. Se por um lado tal escolha estratégica demonstrou-se relevante, ao valorizar o conhecimento interno sobre práticas e necessidades da CTSS, por outro lado ela resultou em avanços limitados. O tema de avaliação é exemplo, já que dependeu de iniciativas pontuais por parte dos profissionais da Agência, sobrepostas às suas funções rotineiras, e não resultou em instrumentos incorporados institucionalmente. Além disso, não é possível responder em que medida os aprendizados adquiridos durante esses processos internos foram sistematizados de maneira que possam ser ativados para fazer uso de janelas de oportunidades político-institucionais de maneira tempestiva e eficiente.



RECOMENDAÇÕES

Como diretriz transversal a todas as recomendações, sugerimos que sejam implementadas por meio de processos participativos, horizontais e enraizados no conhecimento adquirido pela equipe da ABC. Para acelerar a implementação das recomendações, sugere-se avaliar a possibilidade de contratar apoio externo para as recomendações 3, 4, 5 e 6, com orientação explícita de que estes devem contribuir com expertise específico e atuar como facilitadores de processos, promovendo a apropriação pelos participantes.

R1

Revisar substantivamente o PRODOC para estender sua vigência e revisar os produtos esperados do resultado de fortalecimento institucional

RESPOSTA À
TODAS

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
↓ BAIXA

PRAZO
2022

PRIORIDADE
↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

DIREÇÃO ABC, CGPC E CGAO em diálogo com áreas técnicas da ABC e com o PNUD

Proceder com revisão substantiva do PRODOC 13/008 para estender a vigência e poder implementar as recomendações de meio-termo e alcançar os resultados previstos. Recomenda-se revisar o resultado de fortalecimento institucional (R1) para incorporar novas estratégias de mitigação dos desafios institucionais identificados por esta avaliação, assim como atualizar a estratégia prevista para os produtos anteriormente previstos. A revisão pode incluir as recomendações abaixo elencadas, como produtos, com seus respectivos detalhamentos físico e financeiro.

Recomenda-se esclarecer a Teoria de Mudança do Projeto, com atenção para o entendimento sobre o seu objetivo "ABC fortalecida e estruturada para exercer a coordenação da cooperação técnica brasileira adequada à nova configuração de parcerias locais e internacionais. A Teoria de Mudança elaborada para esta avaliação pode ser tomada como ponto de partida para esta revisão, com atenção às estratégias e aos resultados esperados no curto, médio e longo prazos.

R2

Elaborar um regulamento interno para a ABC

RESPOSTA À

C2, **C4** e **C5**

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

DIREÇÃO ABC, E CGPC em diálogo com áreas técnicas da ABC e com Itamaraty

Para mitigar parcialmente a ausência de marco legal, no que diz respeito à estrutura organizacional, gestão de pessoas e planejamento estratégico, recomenda-se a elaboração de um regulamento interno para promover maior clareza, eficiência e dos fluxos e processos de gestão e decisão dentro da ABC, nas atividades de competência da agência: planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica.¹³¹

Recomenda-se que o regulamento interno da ABC inclua:

- revisão de espaços e processos de governança, tais como as instâncias de coordenação técnica e executiva com responsabilidades e composição claras, para promover maior diálogo entre coordenações, assim como os impactos que as mudanças de direção imprimem na gestão da CTSS;
- definições sobre processos de planejamento estratégico, com clareza de objetivos, periodicidade, e atores envolvidos; para promover maior orientação estratégica da carteira de projetos da ABC;
- previsão de GTs no regulamento interno, com definições sobre seus objetivos, funcionamento, produtos esperados, composição e vigência;
- critérios de avaliação de desempenho, para garantir uniformidade e clareza sobre a avaliação dos profissionais da Agência.

131. Fonte: Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. DECRETO Nº 9.683, DE 9 DE JANEIRO DE 2019.

R3

Desenhar e implementar um plano de formação permanente para avançar nos temas críticos identificados

RESPOSTA À

C2, **C4** e **C5**

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- MÉDIA

PRAZO

2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

CGPC em diálogo com demais coordenações

Elaborar um plano de formação que contemple atividades: (i) sobre aspectos selecionados do Manual de Gestão da CTSS, (ii) sobre aspectos de gestão internos à ABC, (iii) oportunidades *ad hoc* (estágios, intercâmbios, possibilidades de cursos externos) com critérios de participação e plano de incorporação de conhecimentos à ABC; (iv) sobre temas específicos (M&A, diálogo intercultural, Gestão por resultados e Gestão adaptativa, Gênero); (iv) espaços de educação permanente entre os profissionais da Agência.

O plano deve detalhar objetivos das formações, público-alvo, produtos e plano de ação com metas e previsão orçamentária. No caso que contemple espaços de educação permanente, estes podem acontecer por meio de GTs específicos sobre temas importantes para o desenvolvimento da cooperação técnica. Nesse caso, a ABC deverá disponibilizar tempo dos seus profissionais para avançar nos espaços de auto-formação, para que este não se sobreponha às demais responsabilidades do corpo técnico.

Recomenda-se retomar a intenção de proporcionar formação para as agências implementadoras, explorando alternativas mais sustentáveis como módulos online e materiais didáticos simples que permitam alcançar mais pessoas e mitiguem o desafio da rotatividade de interlocutores junto às implementadoras.

R4

Desenhar e implementar uma estratégia de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem

RESPOSTA À

C2, **C3**, **C4** e **C5**

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↑ ALTA

PRAZO

2023

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

CGPC em diálogo com demais coordenações

Recomenda-se desenhar e implementar uma estratégia de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem com objetivos, produtos, atividades, responsáveis e metas concretos, incluindo investimento na reformulação dos sistemas de gestão (SAP e SGPFIn), assim como definição dos processos, fluxos e instrumentos necessários.

O componente de Monitoramento e Avaliação deve aprofundar em detalhar as lacunas identificadas do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, baseando-se nas necessidades atuais da agência, proporcionando critérios mínimos comuns às diferentes modalidades, assim como possibilidades que respondam às especificidades das coordenações e modalidades. Ainda, devem ser devidamente consideradas abordagens sensíveis a gênero, raça e etnia, que dialoguem com o foco de desenvolvimento de capacidades da cooperação técnica brasileira e os contextos de seus principais parceiros.

O componente de aprendizagem deve permitir que a ABC faça o melhor uso dos conhecimentos provenientes de sua prática para alcançar seus objetivos e deve contemplar como tais conhecimentos são gerados, assimilados, registrados, validados, disseminados e aplicados (retroalimentação).

O fortalecimento do componente de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem contribui também para a comunicação de resultados e lições aprendidas, para a comunidade de parceiros para o desenvolvimento e para o público em geral.

R5

Elaborar orientações que garantam maior sustentabilidade das iniciativas e clareza sobre estratégias de saída da CTSS brasileira

RESPOSTA À

C1 e **C2**

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2024

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

DIREÇÃO ABC E CGPC em diálogo com áreas técnicas da ABC e com Itamaraty

Promover um processo de sistematização e reflexão sobre desafios, boas práticas e lições aprendidas em relação a sustentabilidade das iniciativas de CTSS e consolidar o conhecimento gerado em critérios que contemplem aspectos técnicos, administrativos e diplomáticos a serem considerados durante (i) a negociação dos projetos; (ii) a elaboração dos PRODOCS; (iii) revisões ou encerramento do projeto. Nesse sentido, é importante também a definição de fluxos de informação entre embaixadas, ABC e áreas do Itamaraty que viabilizem a saída da cooperação técnica brasileira de acordo com os critérios estabelecidos.

R6

Construir estratégias para melhorar a eficiência dos subprojetos

RESPOSTA À

C3 e C4

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- MÉDIA

PRAZO

2022

PRIORIDADE

↑ ALTA

ATORES RESPONSÁVEIS

DIREÇÃO ABC, CGPC E CGAO em diálogo com áreas técnicas da ABC e com o PNUD

Recomenda-se mapear e analisar a qualidade dos fluxos, prazos e responsabilidades dos processos administrativos mais comuns ou que consistentemente apresentam entraves. Tal mapeamento deve também considerar desafios encontrados junto a parceiros, agências implementadoras, embaixadas e PNUD local.

Com base neste mapeamento, promover reuniões entre PNUD e áreas técnicas e administrativas da ABC para priorizar melhorias e mudanças urgentes (maiores gargalos que impedem maior efetividade) e consensuar soluções conjuntas de melhoria, incluindo a importância de desconcentrar determinados processos decisórios. Além disso, recomenda-se registrar os processos em manuais administrativos e financeiros que orientem detalhadamente o ciclo dos subprojetos e sejam efetivamente apropriados por todos os profissionais envolvidos.

R7

Revisar e atualizar o Manual de Gestão de Cooperação Técnica Sul-Sul

RESPOSTA À

C2, C3, C4 e C5

IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

↓ BAIXA

PRAZO

2025

PRIORIDADE

- MÉDIA

ATORES RESPONSÁVEIS

CGPC em diálogo com demais coordenações

A partir dos avanços nas recomendações 4 (Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem, 5 (sustentabilidade das iniciativas) e 6 (melhora da eficiência), revisar e atualizar o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, para incluir as novas orientações.

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

