

**CAMINHOS PARA
A CONSTRUÇÃO DE
SISTEMAS E PROCESSOS
DE MONITORAMENTO
E AVALIAÇÃO DA
COOPERAÇÃO SUL-SUL**

MAIO DE 2017

ELABORAÇÃO



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS



COLABORAÇÃO



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento
e avaliação da Cooperação Sul-Sul.
Rio de Janeiro/São Paulo, maio de 2017

Elaboração

BRICS Policy Center
Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL)

Colaboração

Agência Brasileira de Cooperação

Coordenação

Bianca Suyama (Articulação SUL)
Melissa Pomeroy (Articulação SUL)
Juliana Dei Svaldi Rossetto (BRICS Policy Center)
Paulo Esteves (BRICS Policy Center)

Equipe BRICS Policy Center

Camila dos Santos
Geovana Zoccal Gomes
Karin Adams

Equipe Articulação SUL

Laura Waisbich
Rogério Silva

Apoio



Design Gráfico:

Julia Contreiras

BRICS POLICY CENTER - Centro de Estudos e Pesquisas BRICS

RUA DONA MARIANA, 63 - BOTAFOGO, RIO DE JANEIRO – RJ
+ 55 21 2535-0447
WWW.BRICSPOLICYCENTER.ORG

CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

AV. DR. ARNALDO, 1566, SÃO PAULO – SP
+55 11 5643-0702
WWW.ARTICULACAOSUL.ORG

FICHA CATALOGRÁFICA

BRICS Policy Center, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, Agência Brasileira de Cooperação. Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da cooperação sul-sul. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1ª edição, Brasília, 2017.

44 p.

Anexos. Índice de Figuras.

ISBN: 978-85-60123-11-7

1. Cooperação Sul-Sul 2. Monitoramento e Avaliação.

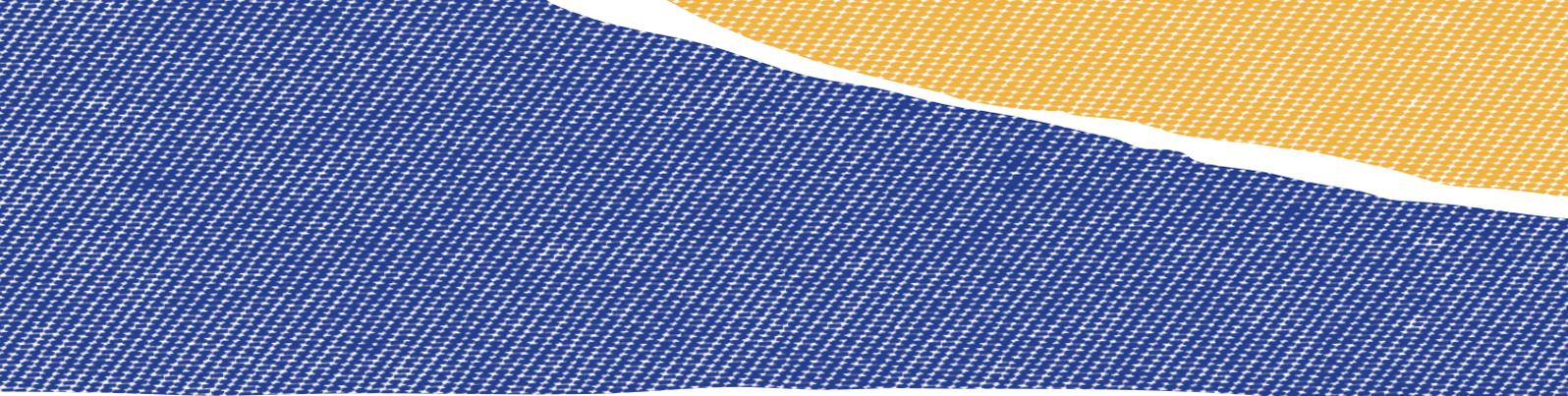
CDD: 334.0982043

CONTEÚDOS

APRESENTAÇÃO	05
AGRADECIMENTOS	07
ACRÔNIMOS	08
1. POR QUE E O QUE AVALIAR?	09
1.1. POR QUE AVALIAR?	09
1.2. O QUE AVALIAR?	10
2. PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DA CSS	15
3. A AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL	19
3.1. REFLEXÕES SOBRE PRINCÍPIOS E ELEMENTOS DA CSS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DA CTSS	20
3.2. AVALIAÇÃO DE PROCESSOS	24
3.3. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	27
4. TIPOS E ABORDAGENS DE AVALIAÇÃO	30
4.1. FATORES QUE INFLUENCIAM A ESCOLHA DOS TIPOS E ABORDAGENS DE AVALIAÇÃO	30
4.2. TIPOS DE AVALIAÇÃO	34
4.3. ABORDAGENS DE AVALIAÇÃO	36
5. MATRIZ DE AVALIAÇÃO: PROCESSOS E RESULTADOS	37
ANEXO 1: COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL: EXEMPLOS DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL	39
ANEXO 2: EXEMPLOS DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO INTERCÂMBIO DE CONHECIMENTO COMO PARTE DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES	42

TABELAS, QUADROS E FIGURAS

TABELA 1. DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES E IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO	13
TABELA 2. TIPOLOGIA DAS INICIATIVAS DE CTSS	14
TABELA 3. TIPOS DE AVALIAÇÃO	34
TABELA 4. VANTAGENS, DESVANTAGENS E PRINCIPAIS MÉTODOS ASSOCIADOS ÀS ABORDAGENS LINEARES E SISTÊMICAS	36
TABELA 5. MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS E RESULTADOS DA CSST	37
QUADRO 1. PRINCÍPIOS E ELEMENTOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL	16
QUADRO 2. PRINCÍPIOS E ELEMENTOS PARA AVALIAÇÃO DA CTSS	19
QUADRO 3. GOVERNANÇA COMPARTILHADA NA COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL (CSST)	25
QUADRO 4. REFLEXÕES SOBRE A COOPERAÇÃO TRILATERAL	26
QUADRO 5. ANÁLISE DE CONTRIBUIÇÃO	28
QUADRO 6. AVALIAÇÕES SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO	31
QUADRO 7. CAPACIDADES PARA AVALIAÇÃO	33
FIGURA 1. QUATRO DIMENSÕES DE PRINCÍPIOS E ELEMENTOS DA CSS (A PARTIR DE NAIRÓBI)	18



APRESENTAÇÃO

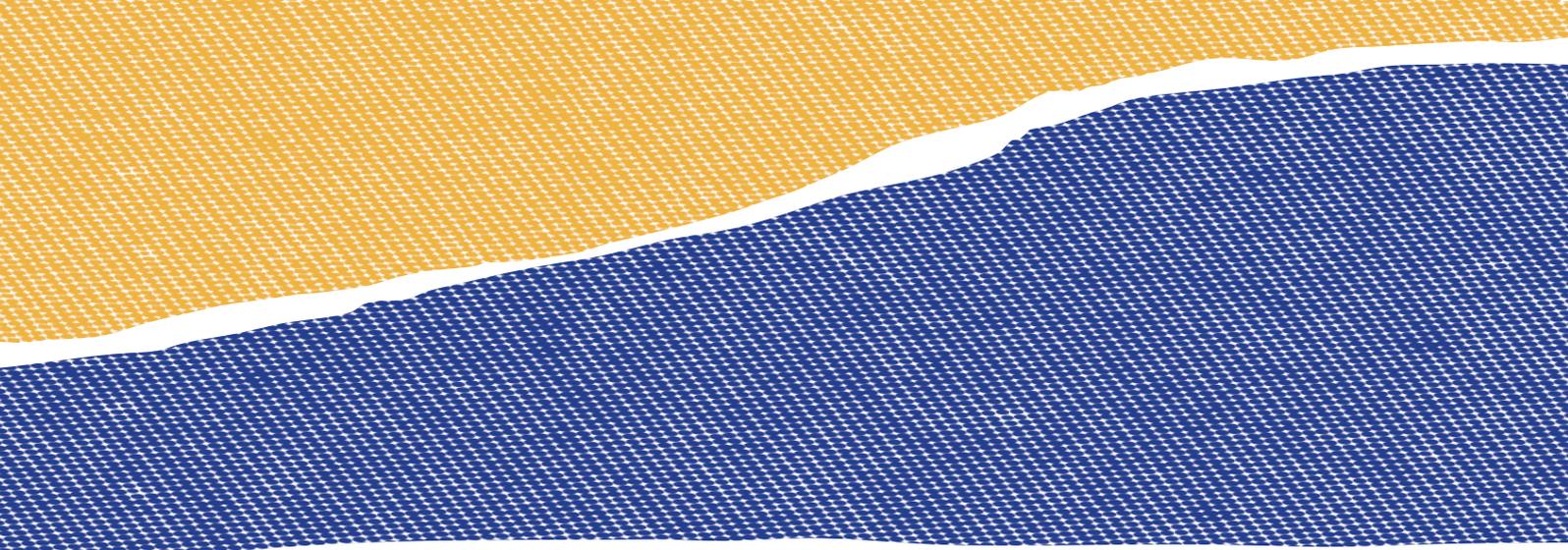
As práticas de avaliação estão em constante transformação e respondem a diferentes princípios e interesses. Avaliar significa atribuir valor. Nesse sentido, implica medir, descrever e interpretar. No caso da cooperação para o desenvolvimento, implica, ainda, negociar pontos de vista e, em se tratando da Cooperação Sul-Sul (CSS), negociá-los de forma horizontal e dialogal. Assim, é uma prática atravessada por concepções políticas. Por isso, é importante promover transparência e debate sobre os elementos que sustentam as avaliações: seus objetivos, critérios, indicadores, metodologias e usos. Desconsiderar estas questões compromete a potencialidade das reflexões críticas e do aprendizado que as avaliações podem e devem gerar.

Este documento foi elaborado a partir dos “Diálogos sobre a Cooperação Sul-Sul Brasileira”, realizados no Rio de Janeiro, na segunda quinzena de Janeiro de 2017. O evento, organizado pelo BRICS Policy Center, em colaboração com a Agência Brasileira de Cooperação e com o apoio do Articulação SUL, reuniu agentes da CSS de doze países, além de um número significativo de agências implementadoras brasileiras e Organizações Internacionais. Trata-se, contudo, de um documento autoral elaborado pelas equipes de pesquisadoras e pesquisadores do Articulação SUL e do BRICS Policy Center. Nesse sentido, o documento não expressa a posição oficial da Agência Brasileira de Cooperação e, tampouco, de nenhum dos indivíduos, ou das instituições a que se encontram vinculados, que participaram ativamente dos “Diálogos”. O documento é, assim, produto do debate entre atores governamentais, acadêmicos e da sociedade civil de diversos países em desenvolvimento e apresenta reflexões dos autores sobre questões específicas à CSS, com o objetivo de subsidiar a construção de sistemas de avaliação e monitoramento que levem em consideração sua diversidade de práticas e contextos.

A heterogeneidade e diversidade de experiências de CSS conduziu os autores a um conjunto de escolhas que, embora limitem o alcance do documento, permitem tratar o problema do monitoramento e avaliação em profundidade. A primeira dessas escolhas recaiu sobre a Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS), principalmente no que se refere ao seu propósito de apoiar a construção de soluções de desenvolvimento endógenas e autônomas. Embora reconheçamos a variedade de modalidades em que a CSS se manifesta, a CTSS é um denominador comum entre os países em desenvolvimento e, por essa razão, foi privilegiada. O documento enfatiza uma questão central: o desenvolvimento de capacidades, incluindo o intercâmbio de conhecimentos. Compreendemos que embora a CSS produza resultados que vão além destas duas dimensões, sua escolha se justifica por três razões: (i) desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de conhecimentos são, ao mesmo tempo, elementos constitutivos dos processos de CSS, e de seus resultados; (ii) embora sejam atividades comuns às práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento, países do Sul as elevaram à condição de princípios orientadores da CSS, como instrumentos para a construção de sua autonomia; e, finalmente, (iii) embora tais dimensões sejam centrais às práticas da CSS, ainda há um hiato no que concerne à reflexão sobre as condições para sua avaliação.

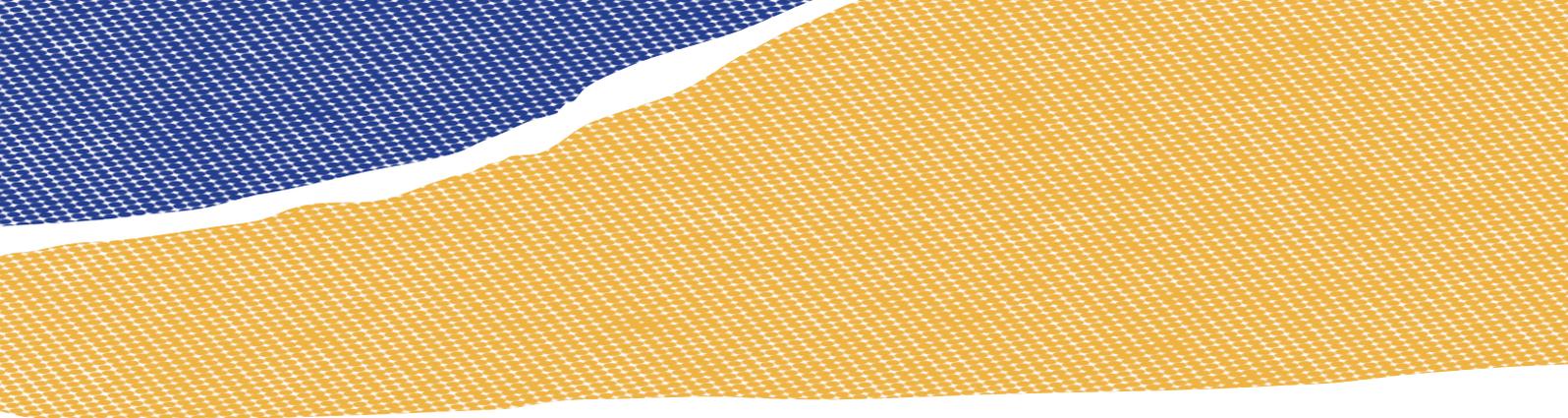
De fato, a despeito de uma série de experiências da CSS em torno do desenvolvimento de capacidades, ainda há um déficit de evidências que permitam atribuir-lhes valor, gerar e compartilhar conhecimento e, finalmente, aprimorá-las. Esse déficit de evidências, que advém da ausência de sistemas de avaliação consistentes, termina por facilitar o processo de absorção das práticas da CSS aos demais fluxos de financiamento do desenvolvimento de forma indistinta, como é o caso dos indicadores do ODS 17. Avaliações da CTSS que contribuam para gerar evidências relevantes, sobre desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de conhecimentos podem contribuir de maneira decisiva para distingui-la das demais experiências do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ademais, a construção de indicadores mais precisos e aderentes às práticas Sul-Sul devem contribuir para um ambiente mais favorável ao desenvolvimento de capacidades e ao intercâmbio de conhecimentos.

O documento identifica e traça reflexões sobre monitoramento e avaliação (M&A) da CSS. Embora sua atenção recaia sobre processos de avaliação, entendemos que essas duas ferramentas são complementares. Sistemas de monitoramento são extremamente relevantes pois contribuem para a eficiência e para a eficácia dos processos de implementação da CSS. Tais sistemas, além de informarem os processos de avaliação, contribuem para dotar os arranjos cooperativos de meios que garantam sua transparência e *accountability*. A avaliação, por seu turno, tende a enfatizar a efetividade da CSS. O documento adota, contudo, uma perspectiva que privilegia a avaliação de processos e resultados sob a luz dos princípios da CSS, enfatizando as dimensões do desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de conhecimentos.



AGRADECIMENTOS

“Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da Cooperação Sul-Sul” é o resultado de uma série de eventos realizados no Rio de Janeiro no verão de 2017. Tais eventos e a presente publicação não teriam sido possíveis sem a colaboração contínua da Agência Brasileira de Cooperação. Temos que agradecer também as equipes do BRICS Policy Center e do Centro de Estudos e Articulação Cooperação SUL que apoiaram os “Diálogos” ao longo de duas semanas. O apoio generoso do Seoul Policy Center e do DFID garantiram que vários representantes de países do Sul Global pudessem participar do processo. À Oxfam Brasil, temos que agradecer o apoio concedido ao Articulação SUL e às organizações da sociedade civil brasileira que participaram dos “Diálogos”, bem como seu apoio à facilitação destes eventos feita por Sérgio Sampaio e Rafael Oliva, a quem muito agradecemos. Finalmente, temos um última nota de agradecimento a todas e todos que participaram ativamente do processo. Sem que houvessem os “Diálogos” e a reflexão proporcionada por seus participantes esse documento não teria sido possível.



ACRÔNIMOS

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

AGNU - ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

BRICS - BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL

CSS - COOPERAÇÃO SUL-SUL

CSST - COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL

CTSS - COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL

G77 - GRUPO DOS 77

M&A - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

OCDE/CAD - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO / COMITÊ DE AJUDA
AO DESENVOLVIMENTO

ODS - OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ONGS - ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

PRODOC - DOCUMENTOS DE PROJETO

TCDC - TECHNICAL COOPERATION AMONG DEVELOPING COUNTRIES

1. POR QUE E O QUE AVALIAR?

1.1 POR QUE AVALIAR?

Os processos avaliativos podem servir a múltiplos propósitos. A avaliação deve informar os processos de definição de políticas com informações sobre sua pertinência e efetividade, apoiando processos decisórios e de gestão, e com o objetivo de melhorar as atuações. O debate sobre a avaliação da CSS valoriza, particularmente, sistemas de avaliação que permitam:

Favorecer processos de aprendizagem sobre as potencialidades e limites das práticas de CSS. A prática, sistematizada e avaliada, é insumo para a troca entre as partes interessadas e apoia o debate e a construção de consensos sobre os julgamentos das ações e suas possibilidades de aprimoramento.

Promover gestão adaptativa das iniciativas, capaz de responder às constantes mudanças que caracterizam a realidade das instituições e seus contextos sociais, políticos e econômicos. Os processos avaliativos geram evidências que permitem decisões sobre correções de rota, com vistas a fortalecer as intervenções.

Promover a transparência e o controle social das práticas e resultados da CTSS a parceiros, pares e sociedades. Nesse sentido a transparência adquire múltiplas dimensões nas iniciativas de CSS e responde tanto à importância de prestar contas para a cidadania dos países envolvidos, como contribui para fortalecer as relações horizontais e prestação de contas mútua entre os parceiros.

Fortalecer o capital político e as bases de apoio da CSS. Processos amparados por evidências contribuem para comunicar e tornar visível internacionalmente o valor agregado das abordagens da CSS, assim como apoiar diálogos com a sociedade mais efetivos e responsáveis, possibilitando o fortalecimento das bases de apoio domésticas dos governos cooperantes. Uma maior base de evidência sobre a CSS pode contribuir com o debate sobre desenvolvimento internacional e sua efetividade.

1.2 O QUE AVALIAR?

FOCO NO APOIO AO DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES

O apoio ao desenvolvimento ou fortalecimento de capacidades, por meio do intercâmbio de conhecimentos, é um elemento-chave da CTSS. O desenvolvimento de capacidades, pautado em práticas horizontais e sem imposição de condicionalidades, é um passo decisivo para a construção da autonomia nacional e coletiva dos parceiros do Sul. Capacidades nacionais permitem a formulação e execução de soluções de desenvolvimento endógenas e sustentáveis. Entendendo o apoio ao desenvolvimento de capacidades como objeto de avaliação, é importante tecer algumas considerações com respeito a sua natureza:

O desenvolvimento de capacidades é um processo endógeno, apenas apoiado por parceiros. Nesse sentido, reforça-se a importância de uma cooperação baseada em demandas, a partir de necessidades identificadas por atores nacionais, e que reconheça as capacidades existentes e as eventuais lacunas a serem preenchidas com o apoio de ações de CSS.

Capacidades podem ser consideradas tanto como fim ou como meio. Existem diferentes interpretações sobre o conceito de capacidade. Por um lado, a interpretação mais comum é que capacidades podem ser definidas e, portanto, medidas, como o potencial de desempenho em determinadas áreas ou setores. Por outro lado, as capacidades podem ser entendidas também como um fim em si mesmo. Neste sentido, podemos conceber as capacidades como uma combinação de competências e relações que permitem a um sistema não apenas atuar em função de seus objetivos de desenvolvimento imediatos, mas que também garantem sua existência perene e possibilitam adaptação e inovação frente a novos contextos.

O desenvolvimento de capacidades é um processo não-linear de longo prazo. A natureza dos processos de desenvolvimento de capacidades dificulta a atribuição de causalidade em iniciativas singulares. Ainda assim, capacidades podem ser desenvolvidas e não se traduzem automaticamente em resultados e impactos sociais. São capacidades que poderão apoiar processos futuros ou mesmo processos de outros setores, como é o caso do fortalecimento das capacidades de planejamento e gestão.

Os processos de fortalecimento e desenvolvimento de capacidades envolvem dimensões interdependentes,

abrangendo mudanças nos níveis individual, organizacional, interinstitucional e social. Atividades de apoio ao desenvolvimento de capacidades incluem o aperfeiçoamento dos quadros profissionais, o fortalecimento das organizações e a dinamização de arranjos interinstitucionais, visando o aprimoramento de marcos legais e institucionais para as políticas públicas e para o fortalecimento dos diversos setores e processos produtivos que apoiam o desenvolvimento. As dimensões e suas inter-relações devem ser consideradas tanto para os diagnósticos iniciais como durante as avaliações (ver tabela 1).

A qualidade dos processos de intercâmbio de conhecimentos e tecnologias é função da horizontalidade das relações,

com atenção para a adaptação de técnicas e linguagens ao contexto dos parceiros, e o respeito e sensibilidade às diferenças culturais e aos conhecimentos e capacidades do parceiros. Para potencializar o alcance das trocas Sul-Sul é importante desenhar estratégias conjuntas para garantir a multiplicação dos conhecimentos adquiridos e gerados pelas trocas Sul-Sul, tanto domesticamente, como internacionalmente.

A CTSS promove construções conjuntas e não se guia pela transferência unilateral de conhecimentos ou soluções únicas.

A experiência gerada e testada em outros contextos gera conhecimentos sobre processos de transformação social que são compartilhados entre parceiros. O compartilhar não se dá em cima de pacotes fechados: erros, acertos e aprendizagens são a base dos conhecimentos compartilhados. Entretanto, a credibilidade de soluções exitosas previamente testadas - em contextos de desenvolvimento semelhantes - contribuem para gerar um ambiente favorável a mudanças e à introdução de novos marcos e práticas institucionais.

A cooperação fundamentada no princípio de desenvolvimento de capacidades tem por objetivo produzir avanços nas competências dos atores do país parceiro, no sentido de construir e conduzir seus próprios sistemas de inovação. A inovação, por sua vez, seria entendida como um processo organizado e sistemático de geração e aplicação de conhecimentos que culmina na criação de soluções endógenas e sustentáveis para problemas e desafios de desenvolvimento, de forma autônoma. Nesse sentido, intercâmbio de conhecimentos e tecnologias deve garantir a autonomia e não permitir que se criem laços de dependência futura.

A avaliação deve ser consistente com o apoio ao desenvolvimento de capacidades em si mesmo, e deve alimentar processos de aprendizagem e pensamento estratégico sobre as instituições e entornos setoriais e sociais. O valor da avaliação reside no empoderamento de todos os envolvidos para construir suas próprias análises sobre os resultados e os caminhos para fortalecê-los. Avaliações lideradas nacionalmente e construções participativas podem servir para reforçar o processo de desenvolvimento de capacidades, inclusive avaliativas, para ambas as partes.

Deve-se haver clareza e consenso sobre o escopo do apoio ao desenvolvimento de capacidades. A avaliação será útil e relevante se conectada com expectativas realistas e claras sobre as capacidades a serem apoiadas, os desafios envolvidos e o tempo necessário para alcançar os resultados desejados. Para tanto, é importante ter clareza sobre resultados de curto-, médio- e longo-prazos, incluindo a clareza sobre como tais capacidades podem contribuir para os objetivos de desenvolvimento. Em suma, uma clara teoria de mudança e um diagnóstico sólido sobre as capacidades a serem fortalecidas é essencial.

**TABELA 1 | DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES
E IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO**

DIMENSÃO	FOCO DO APOIO ¹	IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO
INDIVIDUAIS	Capacitações teóricas e práticas que visam fortalecer conhecimento e habilidades (formais e não formais) que as pessoas possuem para atuar coletivamente e alcançar objetivos compartilhados no âmbito das organizações em que atuam.	Dimensão relacionada aos produtos. Avaliação analisaria até que ponto o conteúdo das trocas de experiências foram relevantes para e apropriados pelos/as participantes, e se e como o conteúdo foi adaptado e aplicado na prática cotidiana dos/as participantes.
ORGANIZACIONAIS	Aperfeiçoamento da estrutura organizacional, dos recursos humanos e técnicos, dos processos produtivos e gerenciais dos quais uma organização dispõe e faz uso para ofertar produtos e serviços ao público por ela atendido (processos organizacionais e/ou bens e serviços oferecidos ao seu público).	Dimensão relacionada a produtos e resultados. Avaliação analisaria até que ponto os conteúdos da iniciativa de CTSS foram apropriados e adaptados pela organização (ministério, empresa pública de pesquisa, escola, etc), assim como verificaria os resultados desta aplicação na própria organização e nos serviços oferecidos por esta.
INTERINSTITUCIONAIS	Arranjos interinstitucionais são formados por organizações que interagem com o propósito de atingir objetivos compartilhados. Os processos de apoio ao desenvolvimento de capacidades nessa dimensão podem ter por objeto um setor, um subsetor ou políticas e programas públicos intersetoriais. O foco dos processos de apoio pode ser a qualidade dos serviços ofertados pelos arranjos institucionais à população ou o aprimoramento da coordenação e da comunicação entre as entidades que compõem tais arranjos.	Dimensão relacionada aos resultados. Avaliação analisaria a contribuição dos conteúdos da iniciativa de CTSS para a elaboração ou aprimoramento de arranjos institucionais, assim como os resultados destes arranjos (ou construção de soluções e inovações de desenvolvimento endógenas e autônomas).
SOCIAL OU CONTEXTUAL	Fatores contextuais – políticos, sociais, econômicos, legais, materiais e financeiros – de uma sociedade. Esta dimensão abrange as potencialidades humanas, científicas, tecnológicas, organizacionais, institucionais, econômicas e ambientais das quais dispõe um país.	Dimensão relacionada ao impacto. Avaliação analisaria a contribuição das capacitações da iniciativa de CTSS para melhorarias na qualidade de vida dos cidadãos. A dimensão social ou contextual também pode ser considerada, durante as avaliações, para analisar possíveis determinantes que alavancam ou obstaculizam a consecução dos resultados definidos e, com isso, gerar maior aprendizado sobre o contexto das iniciativas.

1. Adaptado de BRASIL. Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, Ministério de Relações Exteriores, 2013

TIPOLOGIA DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL

A diversidade das práticas da CTSS requer uma cuidadosa definição dos propósitos ou sentidos de uma avaliação. A diversidade de trajetórias históricas e contextos políticos dos atores envolvidos na CTSS resulta em diferentes práticas e entendimentos a respeito das modalidades que a compõem. A tabela 2 propõe uma tipologia, não exaustiva, das possíveis iniciativas de CTSS a serem avaliadas.

TABELA 2 | TIPOLOGIA DAS INICIATIVAS DE CTSS

TIPO DE INICIATIVA	DEFINIÇÃO
TROCAS DE CONHECIMENTO PONTUAIS / ATIVIDADES ISOLADAS	Visitas de estudo ou projetos de curto prazo que buscam facilitar a troca de conhecimento em área específica, sem ambição de contribuir para o desenvolvimento de capacidades de maneira direta e planejada.
PROJETOS	Iniciativas que definem a(s) área(s) para a troca de conhecimento e, também, os resultados esperados em relação ao desenvolvimento de capacidades individuais e/ou organizacionais. Projetos podem ser de curta duração ou mais longos.
PROJETOS ESTRUTURANTES	Iniciativas que buscam contribuir para o desenvolvimento de capacidades interinstitucionais. Tendem a ser parcerias de médio-longo prazo
PROGRAMAS	Iniciativas setoriais que buscam contribuir para o desenvolvimento de capacidades organizacionais e/ou interinstitucionais dos parceiros. Tendem a ser parcerias de médio-longo prazo.
DIÁLOGOS POLÍTICOS / TÉCNICOS	Engajamento em espaços de concertação de maneira estruturada para intercâmbio de conhecimento (experiências, programas e políticas públicas) objetivando mudanças interinstitucionais. Apesar de aparecerem nos sistemas gerenciais como atividades isoladas, tendem a ser processos contínuos.

2. PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DA CSS

Desde meados do século XX, a CSS se fortaleceu como noção e prática política. Há de se reconhecer a existência de uma evolução histórica importante, marcada por uma complexa disputa de visões. Nessa trajetória, contextos econômicos e políticos nacionais, regionais e internacionais influenciaram a moldagem de posicionamentos, valores e prioridades vinculadas à CSS.

Os primeiros debates emergiram sob o discurso anticolonialista e se refletiram nos dez princípios produzidos pelos 29 países participantes da Conferência de Bandung (Indonésia, 1955). Iniciativas decorrentes desse processo consolidaram a importância dos intercâmbios de conhecimento, tecnologia e expertise técnica Sul-Sul. A adoção do *Plano de Ação de Buenos Aires*², em 1978, focado na cooperação técnica, lançou as bases para noções mais contemporâneas de cooperação Sul-Sul, como horizontalidade e não-interferência em assuntos domésticos. Elementos novos e revisados foram incorporados a marcos posteriores. O *New Directives for Technical Cooperation Among Developing Countries* (1995), no âmbito das Nações Unidas destacou o papel dos arranjos trilaterais. Em 2008, o *Consenso de Yamoussoukro*³, documento final produzido pelo Grupo dos 77, reforçou singularidades da CTSS em contraposição aos fluxos de ajuda provindos do Norte. Assim, as diversas recomendações multilaterais sobre a CSS produzidas ao longo de mais de 40 anos resultam em um imenso arcabouço de propostas e perspectivas variadas. A seguir, discutiremos os princípios estabelecidos pelo Documento Final de Nairóbi (2009).

COOPERAÇÃO SUL-SUL: OS PRINCÍPIOS DE NAIRÓBI 2009

Entre os dias 1 e 3 de dezembro de 2009 teve lugar, em Nairóbi – Quênia, a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul, celebrando os 30 anos do Plano de Ação de Buenos Aires. A Conferência tinha como tema central a “promoção da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento”, além de dois subtemas: (i) O fortalecimento do sistema das Nações Unidas no apoio à CSS e à cooperação triangular, e (ii) As complementariedades, especificidades, desafios e oportunidades da CSS e da cooperação triangular.

Em seu Documento Final⁴, a CSS é reconhecida como importante elemento da cooperação internacional para o desenvolvimento, que não deve, contudo, se confundir com a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. O Documento Final enfatiza também a importância do intercâmbio Sul-Sul de experiências, reconhecendo que os países enfrentam desafios de desenvolvimento semelhantes e enfatizando a busca de uma visão comum sobre as prioridades nacionais de desenvolvimento. Ademais, reconhece que o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento apenas é possível através do fortalecimento das capacidades domésticas e da busca por autonomia (*self-reliance*); ambos considerados pré-requisitos para o desenvolvimento e bem estar nacionais, objetivos da CSS.

2. Organização das Nações Unidas. *The Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries* (TCDC), 1978. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf>

3. G77. *Twelfth Session of the Intergovernmental Follow-up and Coordination Committee on Economic Cooperation among Developing Countries*. Yamoussoukro, Côte d'Ivoire, 10-13 June 2008. Disponível em: http://www.g77.org/ifcc12/Yamoussoukro_Consensus.pdf

4. Organização das Nações Unidas. *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*, 2009. Disponível em: <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>

QUADRO 1 | PRINCÍPIOS E ELEMENTOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

O DOCUMENTO FINAL DE NAIRÓBI, APROVADO NA AGNU, ESTABELECEU SEIS PRINCÍPIOS COMUNS À CSS...

- > RESPEITO À SOBERANIA;
- > APROPRIAÇÃO NACIONAL E INDEPENDÊNCIA;
- > IGUALDADE (HORIZONTALIDADE);
- > NÃO-CONDICIONALIDADE;
- > NÃO-INTERVENÇÃO EM ASSUNTOS INTERNOS;
- > BENEFÍCIOS MÚTUOS.

... E OITO ELEMENTOS QUE DEVERIAM INFORMAR SUAS PRÁTICAS:

- > OBJETIVOS COMUNS E SOLIDARIEDADE;
- > PARTICIPAÇÃO DE MÚLTIPLOS AGENTES;
- > BEM-ESTAR NACIONAL;
- > PROMOÇÃO DA AUTONOMIA NACIONAL E COLETIVA;
- > OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO ACORDADOS INTERNACIONALMENTE;
- > ALINHAMENTO ÀS PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS, SOB DEMANDA DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO;
- > DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES;
- > COMPARTILHAMENTO DE CONHECIMENTOS.

Fonte: Organização das Nações Unidas, AGNU, Resolução 64/222 de 21 de dezembro de 2009

É possível observar que, entre os princípios e elementos indicados pelo documento final da Conferência de Nairóbi, alguns referem-se a princípios de política externa, compartilhados entre países em desenvolvimento. Entre tais princípios e elementos, encontramos aqueles de natureza política e outros de natureza operacional. É preciso pontuar que sistemas de avaliação da CSS não têm a ambição de avaliar a política externa dos países envolvidos na parceria. Assim, princípios gerais de política externa não são fontes ou objeto de avaliação da CSS; ao contrário, tais princípios enquadram e orientam as práticas da CSS.

Assim, optamos por abordar os princípios e elementos apontados no documento final de Nairóbi, a partir de quatro dimensões, veja-se conforme a figura 1:

**PRINCÍPIOS DE POLÍTICA
EXTERNA APLICADOS A CSS:**

Respeito à Soberania, Não-Interferência, Não-Condicionabilidade e Horizontalidade (apresentada no documento como igualdade);

**PRINCÍPIOS E ELEMENTOS
ORIENTADORES DA CSS:**

Apropriação nacional e independência, Benefícios mútuos, Alinhamento e orientação por demanda, horizontalidade, Não Condicionabilidade e participação de múltiplos agentes;

**ELEMENTOS PARA O ALCANCE
DOS OBJETIVOS ÚLTIMOS DA CSS:**

Desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de conhecimentos;

**ELEMENTOS QUE ESTABELECEM
OS OBJETIVOS DA CSS:**

Bem Estar, Autonomia Nacional e Coletiva e, Objetivos internacionalmente acordados.

FIGURA 1 | QUATRO DIMENSÕES DE PRINCÍPIOS
E ELEMENTOS DA CSS (A PARTIR DE NAIRÓBI)



Fonte: Elaboração Própria

3. A AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA SUL-SUL

A construção de sistemas de avaliação da CTSS é uma tarefa complexa. De fato, considerando a heterogeneidade de práticas da CTSS, as intercessões entre *processos* e *resultados* e o papel chave do desenvolvimento de capacidades nessas agendas, deveríamos falar de mapas ou de caminhos possíveis, em lugar de um guia único. Nesse sentido, a partir do documento final de Nairóbi, foram identificados princípios e elementos que podem orientar e qualificar a avaliação de *processos* e *resultados* das iniciativas de CTSS. O resultado desse exercício encontra-se a seguir. No ponto 3.1 são traçadas reflexões gerais sobre o desdobramento dos princípios na prática das CTSS e suas implicações para a avaliação. O ponto 3.2 avança em reflexões específicas sobre tais princípios, a partir de diferentes dimensões de avaliação: tanto na perspectiva de processos (governança compartilhada e eficiência) como de resultados (eficácia, mudanças alcançadas e sustentabilidade).

QUADRO 2 | PRINCÍPIOS E ELEMENTOS PARA AVALIAÇÃO DA CTSS

Durante os “Diálogos”, os participantes foram convidados a traçar reflexões sobre aqueles princípios e elementos, articulados no documento final da Conferência de Nairóbi, que consideraram mais relevantes para a avaliação da CTSS.

É importante destacar que em momento algum se pretendeu promover a hierarquização de princípios, e tampouco desagregá-los. Ao contrário, buscou-se estabelecer relações possíveis entre esses princípios e elementos e as duas dimensões da avaliação sob exame. Outrossim, o exercício conduzido buscou identificar áreas de convergência, e não necessariamente consensos, criando, dessa forma, um ambiente propício para o intercâmbio de percepções, experiências e conhecimentos.

Vale ressaltar que tanto este exercício quanto as conclusões desse documento não refletem posição de algum governo e/ou instituição em particular.

3.1. REFLEXÕES SOBRE PRINCÍPIOS E ELEMENTOS DA CSS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DA CTSS

HORIZONTALIDADE

O princípio da horizontalidade assegura a isonomia entre os parceiros, contribuindo para sua capacidade de formular e implementar políticas de forma autônoma. Nesse sentido, a horizontalidade pode ser compreendida como corolário do princípio do respeito à soberania. Padrões de relacionamento horizontais garantem a autonomia dos parceiros envolvidos na CTSS e sustentam os compromissos com os princípios de não-interferência e não condicionalidade. Dessa forma, o princípio contrasta com as posições hierárquicas características da relação doador x recipiendário e supõe o estabelecimento de parcerias marcadas pela responsabilidade compartilhada pelos agentes em relação aos arranjos cooperativos Sul-Sul. Além disso, processos horizontais contribuem para dar transparência aos benefícios que cada um dos parceiros auferir da CTSS.

O princípio da horizontalidade orienta os processos de elaboração, implementação e avaliação de iniciativas e programas de CTSS. Além da orientação por demandas dos parceiros, a elaboração de iniciativas de CTSS deve ser uma tarefa compartilhada, garantindo, sempre que possível, a participação dos agentes interessados e afetados (veja-se abaixo *abordagem participativa de múltiplos agentes*). Os mecanismos de implementação e monitoramento devem garantir a participação ativa dos parceiros. O processo de avaliação deve levar em conta em que medida o princípio da horizontalidade orientou as fases de elaboração e implementação da CTSS. Ademais, o processo de avaliação é, ele próprio, um processo de aprendizado, construção de capacidades e intercâmbio de conhecimentos. Portanto, a avaliação, desde seu planejamento até a comunicação final dos resultados, deve ser realizada com o concurso das partes envolvidas.

O princípio de horizontalidade pode ser analisado a partir de indicadores qualitativos que buscam determinar o grau de participação e a capacidade de incidência dos parceiros e atores locais durante toda a iniciativa, a existência de responsabilidades compartilhadas, a qualidade da comunicação entre atores e o grau de interesse dos parceiros em receber a cooperação. Este último se refere ao “fator inspiração”, que motiva a demanda por cooperação, a partir do reconhecimento da trajetória positiva de outro país em desenvolvimento.

APROPRIAÇÃO

No âmbito da CTSS, o princípio da apropriação implica na construção endógena de inovações e soluções para o desenvolvimento, com o apoio de parceiros. Não se trata, assim, da incorporação de solu-

ções alheias, senão do apoio a políticas elaboradas conforme prioridades e planos nacionais de desenvolvimento. A apropriação depende da adaptação das experiências e dos conhecimentos compartilhados, para que as soluções sejam construídas por meio da parceria, sob a liderança do país parceiro. Mais uma vez, essa compreensão da apropriação - matizada pelo princípio da horizontalidade (apropriação horizontal) - contrasta com a concepção vertical da apropriação segundo a qual as soluções são transferidas de um contexto para outro.

No contexto da apropriação horizontal, a orientação por demandas se dá no interior de um processo dialogal de ajustes sucessivos. De fato, se considerarmos a apropriação como um processo endógeno de desenvolvimento de políticas e capacidades, devemos ter em conta que a formulação de demandas por parte de parceiros encontra-se também sujeita a mudanças e ajustes ao longo do ciclo da iniciativa. Uma vez que são condicionadas por capacidades e conhecimentos, as demandas são ajustadas durante a implementação da parceria, respondendo a novas possibilidades que emergem de um maior conhecimento mútuo e do próprio intercâmbio de conhecimento.

A apropriação pode ser potencializada por meio da participação de múltiplos agentes, conforme o arranjo estabelecido entre os parceiros. A participação de múltiplos agentes pode contribuir para o enraizamento social das políticas e das capacidades desenvolvidas no âmbito da CTSS. De fato, se por um lado a participação de múltiplos agentes no processo de formulação de iniciativas de CTSS é relevante para a construção de consensos e bases de apoio expandidas, por outro pode contribuir para a sustentabilidade dos resultados da CTSS. Naturalmente, a participação de múltiplos agentes depende dos arranjos estabelecidos entre os parceiros envolvidos na CTSS e não deve ser entendida como condicionalidade.

A apropriação pode ser analisada a partir de indicadores qualitativos relacionados ao alinhamento às prioridades nacionais e organizacionais; ao apoio e comprometimento político ao processo; ao grau de liderança dos parceiros na gestão e nos processos decisórios; ao papel e nível de envolvimento dos atores nacionais identificados como relevantes para formulação e implementação da iniciativa; à adaptação, aplicabilidade e integração do conhecimento nos sistemas e políticas relevantes e/ou à incorporação da nova tecnologia aos processos de desenvolvimento.

ALINHAMENTO E ORIENTAÇÃO POR DEMANDAS

O alinhamento às prioridades de desenvolvimento nacionais, sob demanda de países em desenvolvimento (orientação por demandas) é um elemento chave e distintivo da CTSS e, como tal, ocupa lugar central na avaliação. Espera-se que a orientação por demanda garanta o alinhamento com as prioridades nacionais e apropriação local dos conhecimentos compartilhados. Consequentemente, a CTSS deve contribuir para a sustentabilidade das iniciativas e para que seus resultados catalisem processos de desenvolvimento endógenos.

A orientação por demandas relaciona-se à abordagem participativa de múltiplos agentes e ao princípio de não-interferência.

De fato, nesse contexto, três questões-chave se colocam sobre os processos: (i) qual é a origem da demanda ou como se deu a sua formulação? (ii) como a demanda foi recebida? e, (iii) houve procedimentos e oportunidades para ajuste das demandas ao longo da execução da iniciativa? É importante perceber que a orientação por demandas é, em geral, compreendida no interior de um quadro mais geral de princípios que incluem respeito à soberania, não-intervenção e não-interferência – equilibrados com o espírito de solidariedade e não-indiferença. A qualificação do processo de formulação e recebimento da demanda não poderia, nesse caso, confundir-se com imposição ou condicionalidade.

**ABORDAGEM PARTICIPATIVA DE MÚLTIPLOS AGENTES
(MULTI-STAKEHOLDER APPROACH)**

Parceiros da CTSS adotam posições distintas em relação à abordagem participativa de múltiplos agentes. Para alguns desses parceiros, a CTSS deve incorporar consultas junto a agentes privados enquanto outros privilegiam a participação de ONGs e movimentos sociais. Contudo, a participação de múltiplos agentes é, em geral, condicionada pelos procedimentos específicos adotados no ciclo da CTSS. Ainda que seja um elemento indicado na Declaração de Nairóbi, alguns parceiros do Sul tratam a abordagem participativa de múltiplos agentes com cautela. Um dos argumentos é que a participação de outros atores, seja do governo ou da sociedade, deve acontecer via convite do governo parceiro e não como imposição da iniciativa. As questões propostas na matriz deste documento, portanto, referem-se a iniciativas que contam com a participação de múltiplos agentes.

O envolvimento de múltiplos agentes é visto como elemento facilitador do agrupamento de recursos, aumentando as garantias para a sustentabilidade da iniciativa. Para além dos benefícios financeiros, tal abordagem garantiria também a aproximação e o diálogo constante nas interações entre os parceiros envolvidos, contribuindo para a mitigação de problemas decorrentes de falhas na comunicação. Deve-se verificar, portanto, qual a qualidade desse envolvimento ao longo e, eventualmente, após o ciclo da iniciativa. Outro aspecto a ser considerado é que algumas das iniciativas de CTSS compartilham políticas e programas que tiveram uma diversidade de atores, sejam governamentais ou não governamentais, como protagonistas na sua elaboração e implementação original. Nesse sentido, é essencial que estes atores sejam incluídos no processo de intercâmbio de conhecimento e fortalecimento de capacidades.

BENEFÍCIOS MÚTUOS

O princípio de benefícios mútuos está relacionado à existência de benefícios para dois ou mais parceiros, que contribuam para maior sua autonomia. Os benefícios podem ser políticos (por exemplo, *soft power*, visibilidade, fortalecimento de relações), técnicos (capacidades e aprendizados institucionais) e/ou econômicos. Eles não são, porém, uma condicionalidade da CTSS. Os benefícios podem alcançar relações em diferentes níveis: entre os quadros dos governos, líderes da temática objeto da iniciativa e até entre pesquisadores e técnicos. Entende-se que benefícios mútuos dependem da aplicação de outros princípios como, por exemplo, horizontalidade, intercâmbio de conhecimentos e autonomia. Para alguns, a ideia de benefício mútuo pode entrar em tensão com a princípio de solidariedade da CTSS.

A definição dos benefícios deve ser autodeclarada pelos parceiros e pode já ser discutida no início da iniciativa, promovendo maior horizontalidade e transparência. Tais benefícios podem ser explicitados como objetivos/resultados da iniciativa. Ressalta-se que nem todos os benefícios são quantificáveis e passíveis de serem definidos na fase de desenho. Ademais, explicitar os benefícios que cada parceiro está buscando pode ser complexo e politicamente sensível.

Na medida em que os benefícios autodeclarados sejam incorporados nos documentos que amparam a iniciativa, espera-se que a sua análise esteja alinhada com os resultados esperados. Mesmo nos casos em que estes não forem explicitados, a avaliação pode explorar quais ganhos e aprendizados cada parceiro obteve na iniciativa, além daqueles destacados como objetivos da iniciativa. A avaliação dos benefícios mútuos deve se basear nas perspectivas dos atores envolvidos, buscando ressaltar a contribuição da iniciativa para outras dimensões – políticas, técnicas e econômicas. Porém, não deve ser visto como uma avaliação da política externa do país ou da totalidade das relações entre os países parceiros.

Os benefícios não serão uniformes entre parceiros e diferentes atores do mesmo país envolvidos em iniciativas de cooperação: agências coordenadoras e implementadores poderão ter perspectivas muito diferentes dos ganhos e aprendizados com a iniciativa. A análise dos benefícios mútuos pode ser explorada por meio de perguntas orientadoras – por exemplo, “de que maneira você ou sua instituição se beneficiou da iniciativa?” – ou traduzidos em indicadores. Neste sentido, um possível caminho seria aferir o fortalecimento das relações entre países a partir, por exemplo, do aprofundamento do conhecimento sobre as realidades dos parceiros, manifestação de interesse ou concretização de novas iniciativas, novas relações comerciais, cooperação ou articulação em fóruns multilaterais.

Sistematizar quais foram estes ganhos pode ajudar a esclarecer o valor da CTSS para as instituições envolvidas e construir uma base de apoio nacional (*constituency*) para o campo. Ainda, pode promover análises e criar evidências sobre o caráter diferencial da CTSS, vis-à-vis a cooperação Norte-Sul.

3.2 AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

Na CTSS processos e resultados se encontram imbricados. Considerados os princípios e elementos discutidos acima, resultados são largamente determinados por processos. De fato, o desenvolvimento de capacidades com vistas à construção de sistemas autônomos tem como condição de possibilidade um padrão de relacionamento horizontal e não-condicional entre os parceiros. A construção de soluções de desenvolvimento endógenas depende diretamente do ajuste da demanda durante todos os momentos da iniciativa. **A condução das iniciativas da CTSS é, assim, condição para que seus resultados de desenvolvimento sejam alcançados, particularmente quando temos como objeto o fortalecimento de capacidades.** A avaliação de processo deve acompanhar todas as etapas das iniciativas, de forma consistente em relação aos princípios da CSS.

GOVERNANÇA COMPARTILHADA

As instâncias de governança fortalecem a transparência das relações e permitem maior possibilidade de diálogo, além de garantir clareza sobre responsabilidades e estruturar os fluxos de trabalho e comunicação. Desenvolver instâncias de governança e consolidar instrumentos de gestão compartilhada para a implementação das parcerias são fatores essenciais para a promoção de uma cooperação eficiente e de qualidade, também na perspectiva de reduzir os custos de transação de iniciativas que envolvem um maior número de parceiros. Os instrumentos de gestão, por sua vez, registram os acordos alcançados e os fluxos de comunicação de maneira organizada e transparente.

A avaliação da governança refere-se aos arranjos que estruturam a interação entre os parceiros envolvidos nas ações de CTSS.

Tais padrões devem ser balizados por princípios gerais, como respeito à soberania e não-interferência, e devem se desdobrar em um conjunto de procedimentos que assegure horizontalidade e não-condicionalidade. A relevância desses arranjos se manifesta ao longo de toda a iniciativa. Ao investir na operacionalização desses princípios na prática, busca-se fortalecer a autonomia dos parceiros.

Nas fases de identificação e formulação da proposta, deve-se avaliar se e como os arranjos de governança garantiram o ajuste e atendimento da demanda de forma a criar condições para a produção de soluções de desenvolvimento endógenas e alinhadas às prioridades de desenvolvimento nacionais. É possível, ainda, em determinados casos, avaliar se os arranjos da governança foram suficientes para apoiar adequadamente o intercâmbio de conhecimentos e tecnologias entre os parceiros.

QUADRO 3 | GOVERNANÇA COMPARTILHADA NA COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL (CSST)

No que concerne à cooperação trilateral, a avaliação dos arranjos de governança deve ter em vista a multiplicidade de atores envolvidos. A cooperação técnica trilateral implica diferentes culturas e novas formas de trabalhar para todos os envolvidos e requer, portanto, adaptação de todas as partes. Ainda que a principal vantagem comparativa desse tipo de parceria seja o potencial aumento da escala e impacto da cooperação para o país em desenvolvimento parceiro – resultante da combinação de aportes técnicos, humanos, materiais e financeiros das três partes –, a CSST desafia abordagens de gestão com consideráveis custos transacionais. Nesse sentido, requer tempo e intenso diálogo até que acordos sejam estabelecidos. Inclusive, os arranjos de governança são fundamentais para a negociação dos marcos e instrumentos de avaliação, que devem atender à necessidade e aos interesses de todas as partes.

Na CSST deve-se avaliar se os arranjos de governança garantiram a **horizontalidade** característica da CSS. A existência de arranjos de coordenação tripartite funcionais e efetivos, com partilha de responsabilidades de gestão e de implementação técnica que garantam protagonismo de todas as partes na tomada de decisões estratégicas e técnicas, são evidências do caráter horizontal da CSST. É relevante, ainda, identificar a participação ativa e efetiva das instituições cooperantes em todas as etapas da iniciativa e analisar os fluxos de informação, os canais de comunicação e os instrumentos de prestação de contas entre as entidades parceiras.

Deve-se avaliar, ainda, se tais arranjos permitiram o ajuste e a construção endógena de objetivos de desenvolvimento conforme as **demandas**, alinhados às prioridades nacionais e consistentes com os marcos programáticos dos parceiros. A existência prévia de padrões comuns de governança e gestão entre países parceiros ou entre os países parceiros e uma Organização Internacional reveste-se de extrema importância para a identificação, formulação e execução de uma iniciativa. Tais padrões permitem estabelecer e dar visibilidade aos papéis e responsabilidades dos distintos atores, valorizando e tirando proveito das **contribuições complementares das partes**.

EFICIÊNCIA

Refere-se ao rendimento dos recursos financeiros, materiais, humanos ou de tempo aplicados na execução de uma iniciativa. A avaliação da eficiência na execução de uma iniciativa, indaga sobre a alocação de recursos, sobre a execução de atividades vis-à-vis os recursos empregados e, finalmente, sobre o custo-efetividade da iniciativa de CTSS.

O manual de gestão da CTSS da ABC define que “ser eficiente é fazer as coisas do modo certo, sem perdas ou desperdícios, no menor prazo e com o menor custo possível”. **Tal análise deve ser matizada, ou relativizada, por outros elementos cruciais da CTSS.** Por exemplo, para assegurar a horizontalidade e apropriação, os processos de negociação das iniciativas tendem a ser mais longos que “de cima para baixo” (*top-down*). A gestão compartilhada também pode agregar custo e tempo às atividades. No entanto, estes custos devem ser vistos como “investimentos” para que as iniciativas de fato coloquem em prática os princípios da CSS.

QUADRO 4 | REFLEXÕES SOBRE A COOPERAÇÃO TRILATERAL

Considerando a premissa de que a CSST pode induzir ganhos de escala e aumento de impacto, caberia desenvolver mecanismos e indicadores de avaliação voltados à análise de custo-efetividade que permitissem avaliar se os custos transacionais dos arranjos trilaterais foram de fato compensados por resultados de longo prazo mais amplos e sustentáveis, assim como pelos benefícios oriundos da complementariedade dos aportes e ampliação das possibilidades de concertação política e estratégica entre parceiros.

Diferentes elementos poderiam ser considerados na análise custo-benefício: (i) O arranjo trilateral foi capaz de fazer convergir e harmonizar os distintos mecanismos de gestão da cooperação de cada parceiro sem implicar na criação de procedimentos operacionais suplementares, ampliando custos transacionais? (ii) Quais foram os fatores causadores dos custos transacionais adicionais (ex. fluxos de comunicação, mecanismos de coordenação e instrumentos de accountability mais complexos; indisponibilidade de aportes e contribuições tempestivas e relevantes)? (iii) Quais benefícios os arranjos trilaterais possibilitaram para todos os parceiros?

3.3 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

A avaliação de resultados tem como objeto os produtos, resultados (*outcomes*) e impactos da iniciativa de CTSS. Esta seção irá refletir sobre os princípios da CSS, complementando, assim, a avaliação tradicional de resultados. Para fins analíticos, vamos tratar a avaliação de resultados a partir das seguintes dimensões:

EFICÁCIA

Refere-se à medida que os efeitos positivos produzidos pela iniciativa atenderam ou não às necessidades dos parceiros em relação ao problema ou situação inicial que pautou a cooperação, segundo a sua própria perspectiva. Avaliar a eficácia implica em averiguar se o que foi planejado, implementado e obtido no âmbito da iniciativa era o que realmente deveria ter sido feito e se a solução implementada era a correta, desde a perspectiva daqueles que se beneficiaram da cooperação. Esta definição se diferencia da proposta pelo OCDE/CAD que visa analisar em que medida os objetivos foram atendidos. Em outras palavras, a perspectiva de eficácia, em uma abordagem avaliativa Sul-Sul, coloca o foco na perspectiva do parceiro e não do “doador” ou avaliador.

Desde esta perspectiva, e considerando os constantes ajustes nas demandas e das estratégias de atuação durante a implementação das iniciativas, **a avaliação deve ser flexível frente as mudanças de produtos e resultados indicados nos documentos contratuais e aqueles que de fato ocorreram.** Neste sentido, a avaliação terá que refletir e refinar sobre quais resultados definirá a eficácia considerando, inclusive, resultados não previstos nos tradicionais marcos lógicos que orientam o planejamento das iniciativas.

Especificamente, a eficácia pode ser evidenciada através da identificação da complementaridade entre (i) as capacidades e conhecimentos já existentes no país parceiro, (ii) o diagnóstico sobre as capacidades a serem desenvolvidas e (iii) os aportes e insumos técnicos compartilhados (conhecimentos, práticas, expertise técnica, tecnologias). Tal complementaridade materializa a resposta à demanda e qualifica a contribuição da CTSS ao fortalecimento de capacidades com vistas à consecução de objetivos de desenvolvimento alinhados às prioridades nacionais.

MUDANÇAS ALCANÇADAS

Refere-se às mudanças positivas e negativas produzidas por uma iniciativa, direta ou indiretamente, intencionalmente ou não. Ou seja, os principais efeitos decorrentes das atividades no fortalecimento de capacidades em suas dimensões inter-relacionadas: individual, organizacional ou interinstitucional. As mudanças que serão observadas no processo de avaliação dependerão da natureza da iniciativa de cooperação, bem como do escopo do apoio ao desenvolvimento

de capacidades da iniciativa. Impactos relacionados à consecução de objetivos de desenvolvimento escapam do escopo imediato das iniciativas de CSS, ainda que estas visem contribuir para tanto (ver dimensão *Sustentabilidade* abaixo).

O foco da avaliação de mudanças (outcomes) deve centrar-se nos âmbitos de contribuição e sinergia, tendo em vista que a CTSS é orientada por demanda, alinhada às prioridades nacionais e deve promover a apropriação. Sendo assim, recomenda-se, metodologicamente, o uso da análise de contribuição e não exercícios de atribuição aos resultados (ver quadro 5).

5. MAYNE, John. Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly, **Canadian Journal of Programme Evaluation**, v. 15, p. 1-24, 2001

QUADRO 5 | ANÁLISE DE CONTRIBUIÇÃO⁵

A análise de contribuição é uma abordagem desenvolvida para avaliar o desempenho de políticas, programas e projetos. Ela fornece uma maneira alternativa à abordagem tradicional positivista de pensar o problema da atribuição, que busca provar a causalidade através de um “contra factual”. O esforço, portanto, não é provar que um fator causou o resultado desejado, mas sim explorar a contribuição que a iniciativa tem em resultados observados. Busca desenvolver uma “teoria da mudança” relacionando as atividades, resultados e contexto de implementação, coletando evidências de diversas fontes para testar esta teoria. O objetivo é construir uma “história de desempenho” crível.

SUSTENTABILIDADE

A avaliação da sustentabilidade indaga em que medida os benefícios gerados por uma iniciativa de cooperação técnica tem o potencial de catalisar processos ulteriores de desenvolvimento, ou seja, deve verificar em que medida as mudanças positivas na situação inicial produzidas por meio da cooperação técnica perdurarão após a conclusão das atividades. A sustentabilidade da cooperação técnica está relacionada a fatores externos e internos das iniciativas.

No entanto, a avaliação deve explorar se houve enraizamento social e/ou institucionalização das práticas. Tais elementos apontam não apenas para a sustentabilidade de uma iniciativa, mas, sobretudo, para a construção de autonomia entre os agentes locais para a reprodução, adaptação e reformulação desses programas ao longo do tempo. A sustentabilidade das iniciativas de

CTSS aponta, assim, para o desenvolvimento das capacidades necessárias para que respostas a demandas produzam autonomia e não-dependência.

Neste sentido, alguns fatores ou dimensões de mudança são essenciais para garantir a sustentabilidade das iniciativas: o fortalecimento de um ambiente favorável e de coalizões de mudança. Entende-se por ambiente favorável os marcos institucionais, compromissos políticos de alto nível e mudanças de comportamento que facilitem a consolidação dos programas e políticas relevantes. Para que estes perdurem no tempo, também é necessário que exista uma base de apoio de diversos atores, dentro e fora do governo. Ou seja, que se criem coalizões que apoiem o processo de institucionalização e expansão dos programas e políticas. Ainda, as trocas Sul-Sul também contribuem para um ambiente favorável nos ambientes regional e internacional, pois facilitam a consolidação de redes e comunidades setoriais que apoiam os processos domésticos.

Vale ressaltar que **a avaliação da CTSS não se refere ao impacto das políticas ou programas do país parceiro**, senão à contribuição para sua formulação ou execução. A perspectiva de impacto no bem-estar das populações, nos ODS e na consolidação da autonomia nacional e coletiva orienta as parcerias Sul-Sul, mas a avaliação de tais impactos é uma responsabilidade do parceiro, já que estes se relacionam com acúmulos gerados ao longo do tempo, como consequência de múltiplos fatores, e que transbordam o escopo das iniciativas de cooperação. Não se quer dizer aqui que os impactos de políticas ou programas não devam ser avaliados. Ao contrário, devem ser avaliados pelo parceiro, nos marcos de seus planos nacionais de desenvolvimento. **Em suma, é necessário acordo entre as partes sobre o que avaliar e até que ponto a avaliação das iniciativas deve chegar.**

4. TIPOS E ABORDAGENS DE AVALIAÇÃO

Uma vez apresentados uma série de possíveis caminhos para a avaliação de iniciativas de cooperação à luz dos princípios e elementos da CSS, esta seção faz breves apontamentos metodológicos para estimular a discussão sobre como avaliar a CTSS, incluindo: (i) fatores que influenciam a escolha dos tipos e abordagens de avaliação, (ii) tipos de avaliação e (iii) abordagens lineares e sistêmicas de avaliação.

4.1 FATORES QUE INFLUENCIAM A ESCOLHA DOS TIPOS E ABORDAGENS DE AVALIAÇÃO

É notória a existência de diferentes tipos, abordagens e métodos de avaliação aplicáveis a iniciativas de cooperação internacional. A definição de quais serão mais pertinentes em cada situação dependerá da intenção dos parceiros e seus objetivos estratégicos. Fatores que irão influenciar a decisão incluem: valores orientadores, tipo da iniciativa e capacidades instaladas entre os parceiros, incluindo recursos humanos, qualidade do sistema de monitoramento e orçamento disponível.

Valores orientadores podem ser tanto os princípios da CSS como outros aspectos que guiarão as definições metodológicas. Por exemplo, a avaliação pode partir do princípio que deve empoderar os parceiros e assegurar que todo o processo de avaliação seja feito de maneira participativa, desde o acordo sobre os objetivos e dimensões da avaliação, como a formulação de questões de avaliação e a escolha de métodos. O quadro 6 discute a integração da perspectiva de gênero na avaliação.

QUADRO 6 | AVALIAÇÕES SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO

Processos avaliativos de CSS devem garantir um olhar para as questões de gênero, ainda que o foco temático da iniciativa avaliada não seja explicitamente esse. Isso porque, em geral, iniciativas que não contemplam olhar específico para questões de gênero costumam ter impactos adversos que contribuem para reforçar desigualdades.

A perspectiva de gênero no âmbito da avaliação implica na necessidade de identificar e considerar questões relacionadas às desigualdades de gênero em todos os momentos de determinada iniciativa: desenho e planejamento, implementação e, finalmente, os resultados alcançados (previstos ou não previstos). Trata-se de uma lente que influencia as escolhas de enfoques, métodos, processos e utilização dos resultados das avaliações. Tais escolhas devem permitir: (i) a análise sistemática dos efeitos que determinada iniciativa tem nas relações de poder entre homens e mulheres, (ii) recomendar ações para aprimorar as iniciativas e sua eficácia respeito à maior igualdade entre gênero e empoderamento das mulheres, (iii) que o próprio processo de avaliação contribua também para o empoderamento das mulheres.

Sob esta perspectiva, indicadores sensíveis às questões de gênero devem ir além de monitorar a representatividade e participação de homens e mulheres durante a implementação das iniciativas, e permitir avançar em análises sobre os resultados das iniciativas em promover empoderamento das mulheres e maior igualdade de gênero. Há espaço, no entanto, para aprofundar o debate sobre como operacionalizar o enfoque de gênero nas avaliações de CSS, que possibilitem relacionar a lente de gênero aos processos de desenvolvimento de capacidades.

Tipo da iniciativa: como mencionado na seção 1, sistemas de monitoramento e avaliação precisam reconhecer a heterogeneidade da CTSS. A avaliação deve levar em conta o tipo de iniciativa - trocas de conhecimento pontuais, projetos, projetos estruturantes, programas e diálogos políticos – para definir quais abordagens e métodos de avaliação são mais consistentes e relevantes para a iniciativa.

Capacidades instaladas nas agências coordenadoras e implementadores de cooperação dizem respeito às condições institucionais (materiais e de recursos humanos) que informam as escolhas dos tipos e abordagens de avaliação. Atenta-se para o fato das capacidades instaladas – no âmbito das agências - variarem no tempo e serem elas mesmas suscetíveis a aprimoramento, por exemplo, no caso dos recursos humanos, mediante processos formativos e de sensibilização e capacitação de servidores (ver Quadro 7, abaixo).

Qualidade do sistema de M&A: a avaliação das iniciativas de CTSS enfrenta dificuldades advindas do caráter incipiente dos sistemas de M&A das agências coordenadoras e implementadoras. Entre os desafios estão: a fragilidade dos marcos lógicos, a inexistência de linhas de base, a insuficiência da produção de informações relevantes para o monitoramento e avaliação durante a implementação das iniciativas e a falta da capacidade interna das organizações para contratar e gerenciar as avaliações. Por exemplo, se o marco lógico de uma iniciativa não proporciona linhas de base, ou se durante a implementação, as atividades não foram monitoradas, a avaliação final poderá fazer um “rastreamento” e uma “reconstrução” das atividades e resultados da iniciativa, mas não conseguirá avaliar a eficiência. A definição sobre abordagens e métodos de avaliação relevantes e realistas deve dialogar com a qualidade do sistema de M&A existente. Para iniciativas de grande porte, estudos iniciais de avaliabilidade podem ajudar a corrigir os rumos do M&A durante o início da implementação.

Orçamento disponível: diferentemente da cooperação Norte-Sul, a CTSS não dispõe de recursos financeiros substanciais destinados à avaliação. Não se pretende aqui fazer uma reflexão sobre os motivos desta diferença. No entanto, é possível construir sistemas robustos de M&A, mesmo diante de orçamentos reduzidos. Neste sentido, a utilização de métodos mais baratos (geralmente qualitativos), o fortalecimento das capacidades dos responsáveis pela implementação e a utilização de avaliações de portfólio, ou de iniciativas emblemáticas, são alternativas que podem ser exploradas como possíveis caminhos para a construção de sistemas de M&A da CTSS.

QUADRO 7 | CAPACIDADES PARA AVALIAÇÃO

O debate sobre processos avaliativos de iniciativas de CTSS e CSST lança luz sobre a importância do desenvolvimento das capacidades, no seio das agências coordenadoras e implementadoras da cooperação, para implementar processos mais efetivos de avaliação. Como diagnóstico inicial para balizar essa reflexão, alguns elementos identificados pelos participantes dos “Diálogos” são: (i) a necessidade de criação de ambientes favoráveis e o desenvolvimento de culturas de avaliação nas instituições cooperantes; (ii) a utilização das avaliações como espaços de formação e capacitação para servidores e organizações; (iii) a criação de diretrizes e sistemas de avaliação nas instituições implementadoras. Para apoiar futuros processos de reflexão interna, foram levantadas ainda as seguintes sugestões: (i) atentar para a possibilidade de utilização de métodos inovadores - coerentes e flexíveis - de avaliação, (ii) contar com avaliadores com perfil facilitador e participativo ou ainda (iii) criar Teorias de Mudanças a partir de Documentos de Projeto (ProDoc).

4.2. TIPOS DE AVALIAÇÃO

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

A Tabela 3, abaixo, introduz uma breve – e não exaustiva – tipologia para avaliações a partir dos seguintes eixos: por agente avaliador, por momento da avaliação no ciclo do projeto e por escopo de avaliação. Os tipos de avaliação aqui detalhados não são excludentes, podendo e devendo ser combinados pelas agências a fim de potencializar o aprendizado.

TABELA 3 | TIPOS DE AVALIAÇÃO⁶

TIPOS DE AVALIAÇÃO		DESCRIÇÃO
SEGUNDO AGENTE AVALIADOR	AVALIAÇÃO INTERNA	Conduzida e implementada pelas instituições que estão ou estiveram diretamente envolvidas na formulação, implementação e/ou gerenciamento da iniciativa. Agência coordenadora e/ou implementadora necessita de capacidades instauradas para conduzir a avaliação (ver seção 4.1 sobre <i>capacidades internas</i>). O caráter participativo que esse tipo de avaliação preconiza estimula a aprendizagem e favorece apropriação e corresponsabilidade. Além disso, as avaliações internas requerem menos recursos financeiros e contam com o conhecimento dos envolvidos sobre o contexto e os detalhes da implementação.
	AVALIAÇÃO EXTERNA	Implementada por atores externos e independentes, ou seja, que não estiveram envolvidos na formulação, implementação e/ou gerenciamento da iniciativa. As avaliações externas se orientam por termos de referência acordados previamente entre as instituições cooperantes. Colaboradores externos contribuem com conhecimento especializado e proporcionam maior rigor e imparcialidade às conclusões.
SEGUNDO MOMENTO DE AVALIAÇÃO NO CICLO DA INICIATIVA	ESTUDO DE AVALIABILIDADE	Conduzido antes da implementação do projeto/iniciativa. Tem como principais finalidades (i) apreciar a adequação das estratégias de implementação selecionadas face ao diagnóstico inicial, possibilitando a análise da relevância e coerência interna e externa da iniciativa e (ii) averiguar se a estratégia de monitoramento e avaliação é adequada e fazer recomendações para fortalecer as estratégias de M&A. Além disso, podem também verificar se a iniciativa terá externalidades negativas em questões como meio-ambiente, gênero e desigualdades, entre outros. Seus resultados servem para apoiar o planejamento da implementação, assim como um M&A mais ajustado às possibilidades e necessidades do projeto.
	AVALIAÇÃO EX-ANTE	É conduzida antes da implementação do projeto/iniciativa. Visa auxiliar no planejamento do próprio projeto/iniciativa, bem como no planejamento de sua avaliação. Busca estabelecer um conhecimento sobre o status das variáveis que deverão apresentar mudanças por conta da implementação de determinada iniciativa, permitindo assim a comparação entre situação inicial e final, no marco das avaliações ex-post. Esta avaliação é particularmente valorizada em casos de projetos/iniciativas mais robustos e estruturados. No campo da cooperação internacional, avaliações ex-ante e estudos de avaliabilidade nem sempre estão claramente diferenciados, com diferentes países e agências internacionais optando por um ou outro instrumento.

TIPOS DE AVALIAÇÃO	DESCRIÇÃO
<p>AVALIAÇÃO DE MEIO-TERMO</p>	<p>Empreendida a meados da etapa de implementação de uma iniciativa, a Avaliação de Meio-Termo serve para (i) complementar o monitoramento da iniciativa com uma dimensão explicativa sobre ‘como’ e ‘porquê’ a iniciativa está ou não produzindo os efeitos esperados; (ii) determinar se a solução proposta para o situação/problema inicial continua pertinente segundo as perspectivas e necessidades dos beneficiários e; (iii) para propor eventuais ajustes técnicos e operacionais necessários.</p>
<p>AVALIAÇÃO FINAL</p>	<p>É empreendida após a conclusão de todas as atividades para avaliar se a iniciativa atingiu seus objetivos, quais mudanças ocorreram, se existem resultados não-intencionais, lições aprendidas, e como aprimorar futuras iniciativas.</p>
<p>AVALIAÇÃO PÓS-PROJETO (OU ‘EX-POST’):</p>	<p>Conduzida de seis meses a dois anos após o término da iniciativa, este tipo de avaliação tem a vantagem de oferecer condições propícias para a valoração do êxito da iniciativa a longo prazo. Além de determinar se os efeitos positivos esperados foram gerados e/ou sustentados ou não. Para que a Avaliação Pós-Projeto tenha êxito, é fundamental a pré-existência de informações detalhadas sobre a situação inicial (a serem comparadas às mudanças efetivamente alcançadas).</p>
<p>SEGUNDO ESCOPO DE AVALIAÇÃO (PARA ALÉM DO MARCO DE INICIATIVAS INDIVIDUAIS)</p>	<p>AVALIAÇÕES CORPORATIVAS, DE PORTFÓLIO OU SETORIAIS</p> <p>A reflexão sobre o tamanho e o escopo das iniciativas de cooperação técnica deve sempre orientar a escolha das abordagens de avaliação. Por um lado, é importante reconhecer que iniciativas de caráter mais pontual ou de menor envergadura não necessariamente contarão com avaliações específicas, que requerem maior investimento técnico e financeiro. Isso não significa que elas não possam ser objeto de avaliações agregadas, sejam elas corporativas, de portfólio, ou setoriais. Por outro lado, no marco de parcerias bilaterais, ou mesmo regionais, essas atividades pontuais são sinérgicas e cumulativas e, portanto, pertinentes de serem avaliadas em seu conjunto.</p>

4.3. ABORDAGENS DE AVALIAÇÃO

Por fim, essa subseção introduz a discussão sobre abordagens de avaliação. Dentre o rol de abordagens existentes, optou-se por focar aqui na exposição de dois conjuntos de abordagens definidos na literatura como: “abordagens lineares” e “abordagens sistêmicas”⁷. A seguir são apresentadas as principais características, implicações e métodos de cada abordagem. A tabela 4, ao final, sistematiza também vantagens e desvantagens para cada um dos dois conjuntos.

As abordagens lineares assumem que as mudanças podem ser entendidas a partir de uma relação de causa-efeito entre insumos e produtos, levando ao alcance de resultados e impactos. Essa é a lógica que sustenta abordagens como “gestão por resultados” e que concretiza-

7. WATSON, David. “Monitoring and evaluation of capacity and capacity development.” European Centre for Development Policy Management Discussion Paper n. 58B. April, 2006. ECDPM study on capacity change and performance.

8. Ver Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York, 2009. Disponível em: <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/handbook/english/documents/pme-handbook.pdf>

9. Ver VALTERS, Craig. "Theories of change: time for a radical approach to learning in development". ODI Report. London: ODI, 2015 e Move Social. "Para avaliar impacto social" (memo).

se em instrumentos como o marco lógico, orientador tanto dos processos de planejamento como de monitoramento e avaliação⁸. Nesses casos, a avaliação orienta-se principalmente pelo objetivo de evidenciar que determinados resultados (efeitos) são diretamente relacionáveis à intervenção realizada (causa).

As abordagens sistêmicas, por sua vez, assumem que qualquer mudança é resultado de inúmeras dinâmicas e causas inter-relacionadas, nem todas tratadas por uma determinada iniciativa específica. Ainda, assume que, muitas vezes, uma determinada intervenção pode gerar resultados não antecipados originalmente. De acordo com essa perspectiva, os processos de monitoramento e avaliação devem priorizar a identificação das mudanças ocorridas, independente se previstas ou não-previstas, assim como a aprendizagem sobre como estas aconteceram. As abordagens complexas de M&A não buscam medir a atribuição de determinadas intervenções aos resultados alcançados, mas sim demonstrar qual foi a contribuição das mesmas, incorporando também os demais fatores que intervêm e foram determinantes para os resultados alcançados. Processos de M&A inspirados pela abordagem sistêmica prezam pela participação ampliada das partes interessadas, e concretizam-se em métodos como Teoria de Programa, ou Teoria de Mudança e Mapeamento das Mudanças Alcançadas⁹.

TABELA 4 | VANTAGENS, DESVANTAGENS E PRINCIPAIS MÉTODOS ASSOCIADOS ÀS ABORDAGENS LINEARES E SISTÊMICAS

	LINEARES	SISTÊMICAS
VANTAGENS	Garantem que o foco das iniciativas se centre na obtenção de impactos e resultados, e não apenas nos produtos e insumos. Efetivas para a gestão e monitoramento da implementação.	Garantem que as iniciativas sejam constantemente retroalimentadas por informações práticas sobre o que funciona e não funciona, alimentando o processo de decisão e adaptação de estratégias. Garantem a identificação de resultados/ impactos não previstos, positivos ou não.
DESVANTAGENS	Se gerenciados de maneira rígida e sem atualizações constantes, impedem inovação e adaptação de estratégias, desconectando-se de possíveis mudanças contextuais. Pode induzir a compreensões errôneas sobre os determinantes de mudanças, ignorando outras soluções possíveis. Restringem a compreensão sobre os diversos fatores que incidem no desenvolvimento a longo-prazo e, portanto, a dificuldade de atribuir impacto a intervenções pontuais, ou de pequeno porte. Não comporta a identificação de resultados não esperados.	Podem produzir marcos de avaliação extremamente complexos, principalmente em iniciativas permeadas por um número exaustivo de premissas e fatores interrelacionados. A definição de indicadores precisos é mais difícil, devido a importância de não reduzir a complexidade da realidade a parâmetros unidimensionais. As partes interessadas podem não concordar sobre os fatores determinantes mais importantes, o que pode consumir tempo e energia adicional dos processos de M&A.
MÉTODOS	Marco Lógico, Estudo Randomizado Controlado, estudos de produtividade, métodos macro e micro.	Teoria de Programa, ou Teoria de Mudança, Mapeamento das Mudanças Alcançadas, Mudança mais significativa, Análise de Contribuição.

5. MATRIZ DE AVALIAÇÃO: PROCESSOS E RESULTADOS

A partir dos debates sobre a relação entre os elementos e princípios da CSS, de um lado, e avaliação de processos e resultados, de outro, nos foi possível sistematizar um conjunto de reflexões acerca da avaliação da CTSS e estabelecer uma matriz que aponta para coordenadas possíveis para sua realização apresentada abaixo. A matriz não deve ser compreendida como um sistema fechado. Trata-se de uma matriz generativa que permite construir caminhos diversos para a avaliação da CSS. Como já enunciado, a matriz trata da Cooperação Técnica e seu foco se dirigiu para o desenvolvimento de capacidades.

No eixo dos **princípios e elementos da CSS** foram incluídos: benefícios mútuos, alinhamento e orientação por demanda, participação de múltiplos atores, desenvolvimento de capacidades, horizontalidade e apropriação.

No eixo de **avaliação de processos e resultados** foram incluídos critérios relacionados à (a) eficiência e governança compartilhada para a avaliação de processos e (b) eficácia, mudanças alcançadas (*outcomes*) e sustentabilidade para a avaliação de resultados. Importante salientar que estes critérios devem ser lidos como insumos para a criação de questões avaliativas ou indicadores para esforços futuros de avaliação da CTSS¹⁰.

A íntegra dessa matriz encontra-se na tabela 5, abaixo.

10. Para exemplos neste sentido ver Anexos 1 e 2 que desenharam, respectivamente, caminhos possíveis para a avaliação da Cooperação Técnica Sul-Sul Trilateral e da qualidade do intercâmbio de conhecimentos.

TABELA 5 | MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS E RESULTADOS DA CSST

		AVALIAÇÃO DE PROCESSOS		AVALIAÇÃO DE RESULTADOS		
PREMISSAS		EFICIÊNCIA	GOVERNANÇA COMPARTILHADA	SUSTENTABILIDADE	EFICÁCIA	MUDANÇAS ALCANÇADAS (OUTCOMES)
DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES	Natureza processual. Implica em mudanças de longo prazo e não lineares. Capacidades podem ser desenvolvidas nos níveis individual, organizacional, interinstitucional e social. Foco da avaliação nos âmbitos de sinergia, complementaridade e contribuição. Processos avaliativos devem contribuir para o desenvolvimento de capacidades	Eficiência das estratégias de desenvolvimento de capacidades selecionadas	Representatividade e validação conjunta na identificação das capacidades a serem desenvolvidas e definição do escopo da iniciativa	Compartilhamento de conhecimento garante a autonomia e institucionaliza sistemas próprios de inovação	Complementaridade entre: capacidades já existentes; o diagnóstico efetuado; e os aportes e insumos técnicos compartilhados	Contribuições para o desenvolvimento individual, organizacional e/ou interinstitucional observadas
				Iniciativa promove desenvolvimento de capacidade interinstitucionais e/ou sociais/contextuais	Estratégias são adequadas e respeitam a cultura, contexto e normas locais, Conhecimento local alimenta o processo	Conhecimento compartilhado é institucionalizado, multiplicado e contribui para geração de novos conhecimentos, práticas e tecnologias

	PREMISSAS	AVALIAÇÃO DE PROCESSOS		AVALIAÇÃO DE RESULTADOS		
		EFICIÊNCIA	GOVERNANÇA COMPARTILHADA	SUSTENTABILIDADE	EFICÁCIA	MUDANÇAS ALCANÇADAS (OUTCOMES)
HORIZONTALIDADE	Assegura isonomia entre parceiros, respeito à soberania, sustentando também os princípios de não-interferência e não-condicionalidade	Lógica da horizontalidade considerada na análise de eficiência	Participação ativa dos parceiros em todo ciclo do projeto com responsabilidades compartilhadas Qualidade da comunicação entre atores		Estratégias de desenvolvimento de capacidade elaboradas de maneira horizontal e permitem aprendizado mútuo	
APROPRIAÇÃO	Apropriação horizontal: adaptação do conhecimento compartilhado para criar soluções endógenas de alternativas políticas e soluções para questões de desenvolvimento no interior da parceria e sob liderança do país parceiro	Liderança dos parceiros na gestão e nos processos decisórios		Enraizamento social e/ou institucionalização das políticas e práticas promovendo alternativas políticas e soluções endógenas para questões de desenvolvimento Maior autonomia do país parceiro	Apoio e comprometimento político e técnico ao processo	Adaptação, aplicabilidade e integração do conhecimento e/ou incorporação de nova tecnologia aos processos de geração de riqueza
ALINHAMENTO E ORIENTAÇÃO POR DEMANDA	Iniciativa responde a demanda do país parceiro e está alinhada a prioridades nacionais e/ou organizacionais. Relacionado a princípios que incluem respeito à soberania e à não intervenção	Demandas foram respondidas Qualificação da demanda por meio de um processo dialogal de ajustes sucessivos		Fortalecimento das prioridades nacionais que pautaram a cooperação	Demandas foram atendidas e traduzidas em estratégias apropriadas Demandas elaboradas para atender o problema/situação inicial	Existência de sinergias entre a iniciativa e políticas e/ou programas nacionais ou locais Atividades contribuíram para a execução e fortalecimento de uma determinada política e/ou programa
PARTICIPAÇÃO DE MÚLTIPLOS AGENTES	Parceiros da CTSS adotam posições distintas em relação à abordagem participativa de múltiplos agentes. Avaliação deste elemento deve ser parte das iniciativas que adotaram esta abordagem no projeto; e/ou, em casos que outros atores tiveram papel central na experiência nacional	Valor estratégico e político da participação de múltiplos agentes considerada na análise de eficiência	Múltiplos agentes participaram e influenciam o ciclo do projeto	Envolvimento múltiplos agentes contribui para consolidação de base de apoio nacional e potencializa a apropriação Desenvolvimento de capacidades entre múltiplos agentes cria condições para reprodução e inovação de soluções de desenvolvimento endógenas		Resultados positivos reconhecidos por múltiplos agentes
BENEFÍCIOS MÚTUOS	Benefícios podem ser políticos, técnicos, institucionais e comerciais. Não devem ser tratados como condicionalidades. Uma vez explicitados, contribuem para horizontalidade das relações e geração de bases de apoio			Institucionalização de aprendizados e benefícios para as organizações implementadoras e coordenadoras Benefícios políticos, sociais e/ou econômicos são enraizados e contribuem para autonomia do país e legitimidade da CSS	Benefícios esperados são alcançados e reconhecidos pelas partes interessadas	Ganhos políticos, técnicos, sociais e/ou econômicos, de diferentes níveis, em ambos os parceiros, são observados

**ANEXO 1 | COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL:
EXEMPLOS DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO
DA COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL**

ETAPAS DO CICLO DE PROJETO	PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL	EXEMPLOS DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO
1. IDENTIFICAÇÃO DA IDEIA DE PROJETO	<i>Demand-driven</i>	A ideia de projeto é/foi apresentada e analisada conjuntamente entre as partes, como uma forma de atender à demanda do país parceiro, claramente alinhada a objetivos e prioridades nacionais de desenvolvimento.
	Alinhamento a prioridades nacionais de desenvolvimento	Há/houve alinhamento da ideia de projeto às prioridades nacionais de desenvolvimento: (i) em relação aos marcos programáticos de cooperação do organismo internacional com os países parceiros (Brasil e o outro país parceiro), e (ii) em relação à agenda bilateral setorial de cooperação técnica entre o Brasil e o país parceiro.
	Alinhamento a objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente	Há/houve alinhamento da iniciativa de cooperação/ programas de cooperação do organismo internacional a objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente.
	Relevância	Leva-se/levou-se em conta o valor estratégico dos aportes técnicos, humanos, materiais e financeiros a serem compartilhados pelas partes para o alcance do macro-objetivo de desenvolvimento do país parceiro (solicitante). Há/houve disponibilidade de práticas, conhecimentos, expertise técnica e tecnologias brasileiras pertinentes às áreas de interesse do país parceiros.
	Intercâmbio de conhecimento (<i>Knowledge sharing</i>)	Há/houve complementaridade entre a ideia de projeto (macro-objetivo nacional de desenvolvimento refletido na solicitação de cooperação do país parceiro) e as experiências, práticas, conhecimentos e tecnologias que se espera intercambiar/que se intercambiaram entre os países parceiros.

ETAPAS DO CICLO DE PROJETO	PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL	EXEMPLOS DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO
2. FORMULAÇÃO DA PROPOSTA DE PROJETO	Alinhamento a prioridades nacionais de desenvolvimento	<p>O marco estratégico do projeto (impacto e resultados esperados) alinham-se claramente a objetivos e/ou planos de desenvolvimento nacional, subnacional ou local do país.</p>
	Multi-stakeholder approach e desenvolvimento de capacidades	<p>A análise de necessidades das partes interessadas no projeto no país parceiro (capacidades já existentes e por ser desenvolvidas) é/foi realizada com base na participação ativa e efetiva de entidades nacionais, sub-nacionais e locais do setor público e privado dos países parceiros.</p> <p>O planejamento estratégico da matriz de resultados é/foi realizada com base na participação ativa e efetiva de entidades nacionais, sub-nacionais e locais do setor público e privado dos países parceiros.</p>
	Relevância e Intercâmbio de conhecimento	<p>Identifica-se evidências de complementaridade entre as necessidades de capacidade e capacidades já existentes no país parceiro em relação aos aportes e insumos técnicos a serem compartilhados pelas partes (conhecimentos, práticas, expertise técnica, tecnologias). Essa complementariedade reflete-se/refletiu-se na estratégia de ação do projeto (ações no terreno).</p>
3. ANÁLISE E APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE PROJETO	Conjunto de indicadores de cooperação Sul-Sul	<p>Cada parceiro analisa e aprova a proposta de documento de projeto segundo os seus próprios mecanismos jurídicos e técnicos.</p>
4. IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO	Horizontalidade	<p>Presença de arranjos de coordenação tripartite funcionais e efetivos, compartilhamento de responsabilidades de gestão e de implementação técnica.</p> <p>Coprotagonismo na tomada de decisões estratégicas e técnicas.</p>
	Multi-stakeholder approach	<p>A tomada de decisões gerenciais contou com participação ativa e efetiva de atores nacionais/subnacionais/locais dos setores público e privado no âmbito da instância de gestão estratégica do projeto (Comitê Diretivo).</p> <p>A implementação técnica das atividades no terreno contou com participação ativa e efetiva de atores nacionais/subnacionais/locais dos setores público e privado do país parceiro no âmbito da instância de implementação técnica do projeto (Equipe Técnica Nacional).</p>

ETAPAS DO CICLO DE PROJETO	PRINCÍPIOS E MECANISMOS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL	EXEMPLOS DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO
	<p>Apropriação</p>	<p>Nível de representatividade e participação de atores nacionais/subnacionais/locais dos setores público e privado do país parceiro no âmbito da instância de gestão estratégica e da instância de implementação técnica do projeto.</p> <p>Nível de participação das entidades brasileiras cooperantes nas tomadas de decisão estratégicas do projeto.</p> <p>Nível de participação (através de consultas) das entidades brasileiras cooperantes na orientação técnica do projeto.</p>
<p>5. AVALIAÇÃO E LIÇÕES APRENDIDAS</p>	<p>Intercâmbio de conhecimento e desenvolvimento de capacidades</p>	<p>Presença e execução de uma estratégia efetiva de gestão de conhecimento em execução no marco do projeto, assegurando a efetividade e a relevância do compartilhamento de conhecimentos para o desenvolvimento de capacidades.</p>
	<p>Intercâmbio de conhecimento e desenvolvimento de capacidades</p>	<p>O projeto foi capaz de gerar soluções de desenvolvimento endógenas, com autonomia, por meio do compartilhamento de conhecimentos, práticas, expertise técnica e/ou tecnologias?</p>
	<p>Relevância</p>	<p>Os aportes das partes alimentaram efetivamente o desenvolvimento de capacidades e, conseqüentemente, foram relevantes para o alcance dos resultados esperados e a consecução de objetivos (locais, nacionais, regionais e internacionais)?</p>
	<p>Benefícios mútuos</p>	<p>A troca produz/produziu aprendizagens que beneficiam/beneficiaram ambas as partes?</p>
	<p>Lições Aprendidas</p>	<p>O projeto desenvolveu e aplicou os mecanismos e estratégias de cooperação Sul-Sul?</p> <p>Tais mecanismos e estratégias contribuíram para o fortalecimento da efetividade da cooperação Sul-Sul por meio da adoção de instrumentos orientados a resultados, conforme propõe o Documento Final de Nairóbi 2009?</p> <p>Quais são as lições de tal experiência para a cooperação Sul-Sul, inclusive em relação ao alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17?</p>

ANEXO 2 | EXEMPLOS DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO INTERCÂMBIO DE CONHECIMENTO COMO PARTE DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

ETAPAS DO CICLO DE GESTÃO DE CONHECIMENTO NO INTERCÂMBIO SUL-SUL	FOCO DA AVALIAÇÃO	SUGESTÃO DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO INTERCÂMBIO DE CONHECIMENTO
<p>DIAGNÓSTICO DE CONHECIMENTOS JÁ EXISTENTES E A DESENVOLVER <i>(como parte de mapeamento de capacidades)</i></p>	<p>Processo</p>	<p>Os atores e partes interessadas envolvidos no projeto foram mapeados levando-se em consideração o princípio de inclusão e participação da cooperação Sul-Sul (multistakeholder participation)? As lacunas de conhecimento e capacidades do país parceiro por desenvolver foram identificadas por meio de metodologias inclusivas participativas? As capacidades e os conhecimentos já disponíveis no país parceiro foram identificados por meio de metodologias inclusivas participativas? As contribuições do parceiro externo (aportes técnicos em forma de saberes, experiências, informações, práticas, técnicas e tecnologias, além de contribuições materiais) foram identificadas com base na tripla convergência entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a sua relevância em relação às lacunas de capacidades do país parceiro? - a sua disponibilidade contínua e tempestiva durante todo o ciclo de projeto, desde a etapa de identificação? - à sua complementaridade com as capacidades já existentes e por desenvolver no país parceiro, ademais de potencial de catalisar a geração de novos conhecimentos dos parceiros?
<p>ADAPTAÇÃO E USO DOS INPUTS DE CONHECIMENTO</p>	<p>Processo</p>	<p>As contribuições do parceiro externo serviram como insumos relevante, efetivo e complementar ao processo de geração de conhecimento do país parceiro? Quer dizer, formaram parte de uma estratégia de desenvolvimento de competências autônomas ou geraram dependência de suprimento externo durante ou após a saída da cooperação (ex. tecnologias patenteadas)? Os inputs técnicos do parceiro externo, intercambiados por meio do projeto, foram exitosamente adaptados ao contexto do país parceiro pelos próprios atores locais, contando com apoio dos cooperantes estrangeiros? Os inputs do parceiro externo mantiveram relevância contínua em relação às capacidades por desenvolver durante todo o ciclo de projeto?</p>

ETAPAS DO CICLO DE GESTÃO DE CONHECIMENTO NO INTERCÂMBIO SUL-SUL	FOCO DA AVALIAÇÃO	SUGESTÃO DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO INTERCÂMBIO DE CONHECIMENTO
<p>COMPARTILHAMENTO E DIFUSÃO DE CONHECIMENTOS <i>(intercâmbio propriamente dito)</i></p>	<p>Processo</p>	<p>Participação ativa e efetiva de atores e partes interessadas no intercâmbio e implementação de ações (ex. visitas técnicas, cursos, oficinas).</p> <p>Cursos, oficinas e outros produtos de capacitação e intercâmbio contaram com conhecimentos sistematizados e refletidos em materiais didáticos de qualidade (ex. nos idiomas apropriados e organizados de forma didática)?</p> <p>Assegurou-se a inclusão e a participação no intercâmbio de conhecimento?</p> <p>Adotaram-se métodos de aprendizagem colaborativa e espaços de diálogo efetivos para o intercâmbio, fundamentados em relações horizontais?</p> <p>Os novos conhecimentos são difundidos efetivamente? Atores e partes interessadas tem acesso a eles por meios apropriados?</p>
<p>GERAÇÃO E APLICAÇÃO DOS NOVOS CONHECIMENTOS</p>	<p>Processo</p> <hr/> <p>Resultado</p>	<p>Os conhecimentos já disponíveis no país parceiro foram efetivamente aproveitados como insumos na estratégia de desenvolvimento de capacidades?</p> <hr/> <p>Os novos conhecimentos gerados pelos atores do país parceiro foram integrados à execução das atividades cotidianas de indivíduos e suas organizações?</p> <p>Adoção de uma estratégia de saída: Tomaram-se medidas para assegurar a continuidade das capacidades desenvolvidas após o encerramento do projeto, em particular as competências para condução de novos ciclos de conhecimento-inovação, a médio e a longo prazo?</p> <p>O conhecimento compartilhado e fortalecido por meio da cooperação resultou na geração de novos processos, práticas e técnicas no âmbito coletivo de capacidades (comunidades, organizações)?</p>

