

COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA E A AVALIAÇÃO DOS PROJETOS ESTRUTURANTES: O ESTADO DA ARTE E UMA AGENDA DE PESQUISA

Aline Duarte da Graça Rizzo¹

SINOPSE

A cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) brasileira tem como uma de suas estratégias a ênfase em projetos estruturantes, que se caracterizam por fortalecer as capacidades institucionais do país parceiro. Este trabalho tem por objetivo apresentar a definição de “projeto estruturante”, apontar os desafios de avaliação dessa modalidade, apresentar iniciativas de avaliação e propor uma possível agenda de pesquisa.

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul; avaliação; projetos estruturantes.

ABSTRACT

Brazilian technical cooperation for development emphasizes structural projects as a strategy. Structural projects are cooperation projects that strengthen institutional capacities of partner countries. This paper aims at presenting the definition of structural project, indicating the difficulties of evaluating them, presenting evaluation initiatives, and proposing a research agenda.

Keywords: South-South cooperation; evaluation; structural projects.

JEL: F02.

1 INTRODUÇÃO

O tema da avaliação da cooperação Sul-Sul (CSS) tem tido destaque nos mais recentes fóruns internacionais, sobretudo quanto à adequação dos projetos de cooperação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas – a agenda 2030. Tais debates apontam para a complexidade da CSS, bem como suas especificidades e desafios no tocante à avaliação.

No caso brasileiro, a cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) tem como uma de suas estratégias a ênfase em projetos estruturantes, que se caracterizam por fortalecer as capacidades institucionais do país parceiro. Nesse caso, os desafios da avaliação são ainda mais complexos, pois o resultado de um projeto estruturante depende também da atuação do país parceiro na gestão e condução. Ademais, o fortalecimento de capacidades institucionais é um processo de longo prazo e, portanto, os resultados não são imediatos. Embora a cooperação Sul-Sul seja um tema recorrente na literatura especializada, as análises geralmente focam nos *setores* dos projetos (educação, segurança, agricultura etc.) e não no seu possível caráter estruturante.

1. Doutoranda em história comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A partir de análise documental e entrevistas, este trabalho propõe uma análise do “estado da arte” do debate sobre projetos estruturantes e os desafios da avaliação, bem como uma reflexão sobre os possíveis caminhos para uma agenda de pesquisa futura. Além da introdução e conclusão, o texto se divide em quatro seções, que têm por objetivo: apresentar a definição de “projeto estruturante”; apontar os desafios de avaliação dessa modalidade; apresentar iniciativas de avaliação de projetos estruturantes; e, por fim, propor uma possível agenda de pesquisa.

2 O QUE SÃO PROJETOS ESTRUTURANTES

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) define como “estruturantes” os projetos que têm por objetivo a formação e o fortalecimento de instituições para a capacitação de mão de obra no país demandante. Os primeiros casos de execução de um projeto estruturante foram as instalações de Centros de Formação Profissional no Paraguai e em Angola, em 2003, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).²

Essa modalidade de cooperação internacional tem como fundamento um dos princípios da cooperação Sul-Sul,³ o *capacity building* (desenvolvimento de capacidades), no qual se propõe que projetos de cooperação gerem autonomia ao país parceiro. Nesse sentido, desenvolver capacidades não se resume em “doar” ou “transferir” recursos ou tecnologia, mas criar e fortalecer instituições capazes de prestar autonomamente serviços de qualidade à população local. Se enquadram nesse perfil a criação de hospitais, centros de formação profissional, universidades e outras instituições promotoras de políticas públicas.

Segundo dados da ABC, o Brasil desenvolveu projetos estruturantes na África, na América Latina e na Ásia, totalizando 22 projetos. Majoritariamente, estes se direcionam aos setores de agricultura, saúde e educação, mas também às áreas de desenvolvimento social, urbano e seguridade social, como colocados no quadro a seguir.⁴

QUADRO 1

Projetos estruturantes

Continente	País/grupo de países	Setor
América Latina e Caribe	Caricom	Agricultura e segurança alimentar
	Bolívia	Formação profissional
	Colômbia	Formação profissional
	Guatemala	Formação profissional
	Haiti	Formação profissional, saúde e agricultura
	Jamaica	Educação
	Paraguai	Educação

(Continua)

2. Dados disponibilizados pela ABC. Disponível em: <<https://bit.ly/2IHB1Xi>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

3. Princípios da CSS – Nairóbi: horizontalidade, não-condicionalidade, orientação por demanda, soberania, apropriação nacional, desenvolvimento de capacidades, benefícios mútuos, múltiplos atores, compartilhamento de conhecimento.

4. Os projetos listados no site institucional da ABC incluem os que foram executados bem como os que foram interrompidos ou não implementados. Disponível em: <<http://twixar.me/LpR1>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

(Continuação)

Continente	País/grupo de países	Setor
África	Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) + Togo	Agricultura
	Gana	Saúde
	Guiné-Bissau	Educação
	Moçambique	Desenvolvimento urbano, saúde, educação e seguridade social
	São Tomé e Príncipe	Desenvolvimento social, saúde e educação
	Senegal	Agricultura
Ásia	Timor-Leste	Formação profissional

Fonte: ABC (2013).

Obs.: Caricom – Comunidade do Caribe.

É, portanto, considerável o número de projetos de caráter estruturante desenvolvidos no âmbito da cooperação técnica brasileira. A especificidade desse tipo de projeto impõe desafios particulares, dentre os quais o da avaliação. Avaliar projetos de CSS é por si só um grande desafio e, quando o foco são projetos estruturantes, há uma série de fatores adicionais que precisam ser considerados. Tais aspectos serão tratados na seção a seguir.

3 OS DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE PROJETOS ESTRUTURANTES

Há uma crescente demanda pela avaliação da CSS, oriunda de diversos setores, como sociedade civil organizada, academia e organismos internacionais. Em uma concepção ampla da avaliação, ela pode envolver análise de impacto, *accountability* e monitoramento e avaliação (M&A). Além de se pensar como avaliar a cooperação a partir da perspectiva Sul-Sul, os fóruns atuais buscam discutir a adequação dos métodos de avaliação aos ODS das Nações Unidas. Esses debates caminham na direção das especificidades da CSS e de como elas se refletem na avaliação, o porquê de se avaliar, e para quem se avalia. Embora seja consensual a necessidade da avaliação, estabelecer a estratégia mais adequada é uma tarefa complexa.

No caso da cooperação brasileira, o desafio central reside no fato de que ainda não há uma política estratégica de avaliação da CSS. Os mecanismos de avaliação existentes não compõem uma diretriz institucionalizada, muitas vezes estão a cargo das agências executoras dos projetos, e a comunicação desses resultados com a sociedade civil ainda é bastante limitada. Ademais, a ausência de um marco regulatório próprio e o baixo grau de institucionalização da cooperação brasileira resultam em uma atuação difusa (Leite, Suyama e Waisbich, 2013), bem como em conceitos heterogêneos de avaliação (Souza *et al.*, 2016).

Os desafios da avaliação são ainda mais complexos no caso dos projetos estruturantes, já que estes têm por objetivo a promoção de políticas públicas de longo prazo e de efeitos estruturais. Além de uma análise temporal, cabe considerar a atuação do país parceiro na gestão e condução dos projetos, tornando a avaliação multidimensional.

Um aspecto fundamental para pensar a avaliação de um projeto estruturante é a diferenciação entre avaliações de *processos* e avaliações de *resultados*. A partir do cruzamento de informações coletadas em entrevistas é possível observar uma certa dissonância na percepção do que é processo e do que é resultado entre diferentes atores envolvidos na cooperação.⁵ A divergência pode se dar por

5. Foram entrevistados dois representantes do governo (ABC) e um representante da sociedade civil organizada.

imprecisões de definição técnica, mas também por opção política. A escolha institucional brasileira em focar no desenvolvimento de capacidades por meio dos projetos estruturantes vem acompanhada da qualificação desses projetos como resultado, e não como processo.

Isso pode ser explicado como uma tentativa de evitar o risco de se incorrer em algum mal-entendido diplomático relacionado a questões de possível ingerência, pois analisar os efeitos de um projeto estruturante exige a análise de indicadores de desenvolvimento do país parceiro. Em um exemplo hipotético, o projeto de criação de um centro de capacitação profissional é entendido como desenvolvimento de capacidades e, portanto, o centro por si só seria o *resultado* do projeto. Os efeitos desse centro na realidade local são entendidos como impacto e, portanto, sua análise envolveria, dentre outros aspectos, o compromisso do país parceiro na continuidade das políticas implementadas e, ainda, políticas públicas anteriores ao projeto, que podem ser consideradas como variáveis na análise de impacto.

O desenvolvimento de capacidades, portanto, é uma prioridade na cooperação brasileira, porém é ainda consideravelmente incipiente o debate sobre como adequar suas múltiplas dimensões a indicadores capazes de abarcar suas especificidades (Pomeroy, Waisbich e Lopes, 2017). Há, no entanto, algumas importantes iniciativas de avaliação de projetos estruturantes que merecem destaque e serão apresentadas a seguir.

4 AÇÕES INICIAIS

Um projeto estruturante é uma política pública. Portanto, métodos de avaliação de políticas públicas já estabelecidos podem contribuir para a avaliação de projetos estruturantes, desde que estejam claras as especificidades destes. Algumas iniciativas marcam avanços nesse sentido.

A avaliação do projeto estruturante Cotton 4 (Projeto C-4) foi um esforço pioneiro no Brasil. O Projeto C-4 foi realizado entre os anos de 2009 e 2013 e teve como objetivo fortalecer o desenvolvimento do setor algodoeiro em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. Foi coordenado pela ABC, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e executado pela Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa). O marco analítico desse trabalho foi construído a partir do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, da ABC, publicado em 2013. No Manual, a avaliação é apresentada como um exercício fundado em três propósitos:

- aferir a eficácia, a eficiência e o potencial de sustentabilidade das iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul, bem como mensurar o seu desempenho;
- examinar a qualidade do desenho, do planejamento, da gestão, da coordenação e da execução das ações; e
- prover lições aprendidas e recomendações para o aprimoramento da cooperação técnica Sul-Sul brasileira (ABC, 2013, p. 109).

Com foco no compartilhamento de lições aprendidas, a abordagem metodológica da avaliação do Cotton 4 incluiu a multiplicidade de atores envolvidos no projeto a partir de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados foram analisados a partir da ótica dos princípios da CSS. Os princípios privilegiados e aplicados aos resultados foram: horizontalidade, apropriação e benefícios mútuos (Suyama e Rigout, 2016).

Outro trabalho importante foi a avaliação de impacto do Centro de Excelência Contra a Fome, projeto promovido no âmbito da cooperação triangular entre Brasil, o Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme – WFP) e mais setenta países parceiros. O trabalho foi publicado no ano de 2017 e a análise teve como recorte temporal o período compreendido entre 2011 e 2016. A abordagem metodológica dessa avaliação foi fundamentada em três pilares: avaliação multicêntrica; princípios da cooperação Sul-Sul e trilateral; e desenvolvimento de capacidades. A partir dessa orientação, os métodos utilizados foram: a teoria da mudança, a combinação qualitativa-quantitativa, e o engajamento de atores. Essa abordagem tem por objetivo a elaboração de uma avaliação multidimensional ancorada em processos colaborativos, visando a participação de todos os atores envolvidos (Pomeroy, Waisbich e Lopes, 2017).

Ambos os trabalhos tiveram como linha condutora os princípios da CSS e a percepção de que a avaliação de projetos estruturantes não pode ser unilateral. Além desses trabalhos, cabe destaque à aproximação entre profissionais da área de gestão de políticas públicas e atores envolvidos na cooperação internacional brasileira, como é o caso das recentes atividades da ABC com o Ipea.

Em agosto de 2018, foi apresentado na ABC o primeiro volume do guia *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante*. Pensar a avaliação de políticas públicas com base nas especificidades da cooperação internacional, especialmente no eixo Sul-Sul, é o desafio central debatido no documento. O guia trata, dentre muitos aspectos, da avaliação de políticas públicas: *i*) do alinhamento com as metas e compromissos internacionais (com destaque para os ODS); *ii*) da análise qualitativa e quantitativa das mudanças ocasionadas pela política pública implementada; e *iii*) do controle social no que tange à fiscalização da gestão das políticas, apontando a importância do envolvimento da sociedade civil no processo.

Essas são iniciativas que indicam o “estado da arte” do debate sobre a avaliação de projetos estruturantes realizados no âmbito da cooperação técnica brasileira. São, na realidade, dois projetos práticos de avaliação e um guia que podem orientar uma política institucional robusta de avaliação da CSS brasileira, sobretudo dos projetos de caráter estruturante. Na seção a seguir, serão apresentados alguns apontamentos para uma agenda futura de pesquisa.

5 CAMINHOS POSSÍVEIS: UMA AGENDA DE PESQUISA

Os desafios da avaliação de projetos estruturantes da cooperação brasileira podem ser divididos em duas dimensões: teórica e prática. Nesta seção será feito um esforço no sentido de propor caminhos possíveis para uma agenda de pesquisa futura que abarque as duas dimensões.

Do ponto de vista teórico, é preciso que os princípios da CSS sejam os norteadores das abordagens sobre a avaliação. O princípio “desenvolvimento de capacidades” (*capacity building*) é apresentado como o objetivo central dos projetos estruturantes e, portanto, é fundamental compreendê-lo. Nesse sentido, o conceito de *capability* (capacidade), do economista Amartya Sen (1992), pode ser uma ferramenta útil. O conceito articula a promoção do desenvolvimento à capacidade do indivíduo de alcançar a liberdade. Ou seja, o desenvolvimento capaz de romper com as desigualdades sociais é aquele que vai além de políticas redistributivas e tem por objetivo desenvolver capacidades de modo a gerar autonomia. Desse modo, o conceito de *capability* articulado ao princípio de *capacity building* é um instrumento analítico possível para se pensar os projetos estruturantes.

A ideia em que se firma o princípio do desenvolvimento de capacidades é precisamente a geração de autonomia por meio do fortalecimento institucional do país parceiro. Isso envolve não só autonomia do ponto de vista da instituição, mas também dos indivíduos beneficiados diretamente pelos projetos estruturantes, sobretudo no que tange à capacitação profissional. No entanto, é passível de questionamento os limites de tal autonomia. Até que ponto as instituições e indivíduos beneficiários gozam de autonomia nas relações de cooperação Sul-Sul?

A partir da análise documental e das entrevistas foram traçados alguns caminhos que devem ser trilhados no que tange à dimensão prática. Em primeiro lugar, fortalecer os mecanismos de avaliação já existentes e promover o alinhamento dessas ferramentas às especificidades dos projetos estruturantes. Isso inclui uma definição mais precisa do que são *processos* e *resultados*. Como apresentado anteriormente, algumas iniciativas de avaliação foram registradas e, a partir delas, é possível ampliar mecanismos existentes.

Além disso, algumas estratégias devem ser consideradas, tais como: *i)* fortalecer a articulação entre os múltiplos atores envolvidos nos projetos avaliados; *ii)* promover a participação ativa desses atores no processo de avaliação, evitando análises unilaterais; e *iii)* estimular o compartilhamento das experiências positivas. Por fim, atendendo à demanda internacional, a avaliação dos projetos estruturantes deve considerar a contribuição de tais políticas para o alcance dos ODS. Tais estratégias devem orientar as atividades de gestores que atuam diretamente na formulação de políticas públicas e avaliação de projetos, bem como as pesquisas e debates sobre o tema na academia e em institutos de pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os projetos estruturantes têm características específicas e sua avaliação implica desafios particulares. A ausência de uma estratégia de avaliação da CSS brasileira, bem como as limitações impostas aos projetos de desenvolvimento realizados em parceria entre dois ou mais países, configuram tais desafios. Alinhar as concepções distintas entre *processo* e *resultado*, considerando o papel do país beneficiário na condução dos projetos, talvez seja o maior deles.

No entanto, o desenvolvimento de capacidades por meio dos projetos estruturantes é uma das principais estratégias da CSS brasileira e, portanto, tais barreiras devem ser transpostas, resultando em processos de avaliação bem-sucedidos. Para tanto, é necessário compreender os desafios de avaliar um projeto estruturante em suas dimensões teórica e prática, e encontrar soluções que respondam às suas especificidades. Este trabalho, portanto, teve como objetivo apresentar o estado da arte dessa discussão e propor algumas reflexões acerca dos desafios apontados, bem como uma agenda de pesquisa futura.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul**. Brasília: ABC, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

LEITE, I.; SUYAMA, B.; WAISBICH, T. **Para além do tecnicismo:** a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. São Paulo: CEBRAP/Articulação Sul; Reino Unido: IDS/Policy Brief., 2013.

POMEROY, M.; WAISBICH, T. L.; LOPES, L. **Building an agenda for the monitoring and evaluation of South-South cooperation for development.** São Paulo: Briefing/Articulação Sul, 2017a.

_____. **Centre of excellence against hunger:** impact evaluation report (2011-2016). São Paulo: ASUL/Move Social, 2017b.

SEN, A. **Inequality reexamined.** Oxford, United States: Oxford University Press, 1992.

SOUZA, A. M. *et al.* **Monitoring and evaluation mechanism for south.** New York: UNDP, 2016.

SUYAMA, B.; RIGOUT, F. **Avaliação do projeto:** apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4 (Benin, Burquina Faso, Chade, Mali). São Paulo: Plan/ASUL, 2016.

