

Aportes para a avaliação de programas de Cooperação Sul-Sul: o caso da cooperação em Registro Civil com Guiné-Bissau.

Melissa Andrade¹

¹ A autora é consultora na área de avaliação e cooperação internacional e Diretora da Nike Consultoria (www.nikeconsultoria.com.br). E-mail para contato: melissa.andrade@nikeconsultoria.com.br

Resumo:

Este trabalho propõe caminhos para a avaliação de projetos de Cooperação Sul-Sul, utilizando como exemplo a Cooperação em Registro Civil com Guiné-Bissau da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. A avaliação passa pela discussão da complexidade e da estratégia emergente e é feita a partir de fontes secundárias e primárias, com entrevistas aos principais técnicos envolvidos no projeto, por parte do governo brasileiro. Guiné-Bissau é um parceiro importante para o Brasil e sensível para a comunidade internacional. Está envolvido no tráfico de entorpecentes com ramificações diretas no País. O projeto revela-se exitoso do ponto de vista da eficácia, com exceção do trabalho de monitoramento - uma deficiência estrutural da cooperação brasileira. O Governo brasileiro, mais do que transferir técnicas específicas, tem transferido uma mentalidade de desenvolvimento. Recomenda-se analisar a estratégia por trás da cooperação e fazer a ponte entre a área técnica e política, além de considerar elementos não previstos que surgem ao longo da implementação e que dão dinâmica ao projeto. Recomenda-se ainda sistematizar o monitoramento e a avaliação e projetar assistências de médio e longo prazo de modo a gerar um impacto mais significativo advindo dos projetos de cooperação técnica promovidos pelo governo brasileiro. Palavras-chave: Avaliação. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Cooperação Sul-Sul. Guiné-Bissau. Direitos Humanos.

Abstract:

This article proposes alternatives for the evaluation of South-South Cooperation projects and uses as an example the Cooperation in Civil Registry with Guinea-Bissau managed by the Secretariat of Human Rights of the Presidency of the Republic in Brazil. The evaluation uses insights from the discussion on complexity and emerging strategy and it is based on primary and secondary sources with interviews of the major actors from the Brazilian Government involved in the project. Guinea-Bissau is an important partner to Brazil and a sensitive issue to the international community. It is involved in global drug trafficking with direct links in Brazil. The project proves to be successful from the point of view of efficacy, with the exception of the monitoring work – a structural deficiency in Brazilian cooperation. The Brazilian government, more than transferring specific techniques, has been transferring a development mentality. The recommendation is to analyze the strategy behind the cooperation and build a dialogue between the political and technical areas and also to consider innovative actions which rise along the implementation and that give dynamism to the projects. Another recommendation is to systematize the monitoring and evaluation work and design medium and long term cooperation projects as a way of generating greater impact of projects in partner countries. Keywords: Evaluation. International Development Cooperation. South-South Cooperation. Guinea-Bissau. Human Rights.

Introdução

A Cooperação Sul-Sul (CSS) é uma modalidade de cooperação que alinha países em desenvolvimento em iniciativas comuns de natureza política, econômica e social para fins de benefício mútuo. No caso brasileiro, a Cooperação Sul-Sul teve um grande impulso durante o Governo Lula em sua aproximação de países de renda média e baixa na África e Ásia.

O aumento da cooperação técnica² brasileira na modalidade Sul-Sul nos últimos anos (IPEA, 2010) deixou mais evidente as fragilidades da gestão pública nesta área, marcada por pouca avaliação e baixo foco em resultados. Pela importância política que possui, a avaliação voltada para a CSS é de grande relevância, apesar da perda de espaço que este tipo de cooperação sofreu na Era Dilma.

Em destacar a importância da avaliação na cooperação brasileira, a questão que se impõe é: até que ponto a CSS deveria ter mecanismos distintos de avaliação em relação à tradicional cooperação Norte-Sul, por ser guiada por outros princípios, tais como de horizontalidade e ajuda mútua com forte componente político? Será que a CSS deveria considerar novas variáveis na sua avaliação por se realizar em contextos frequentemente instáveis e altamente complexos? Certamente que sim, por apresentar características peculiares de envolvimento de dois ou mais países em desenvolvimento.

Em diálogo com este contexto, este trabalho buscou apontar possíveis caminhos para a avaliação de projetos de Cooperação Sul-Sul, utilizando como exemplo, o projeto de cooperação da Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal com Guiné-Bissau.

Em primeiro lugar, serão apresentadas as novas discussões na literatura da avaliação voltadas para o componente da estratégia e da complexidade, especialmente na obra de Michael Patton. Alguns desafios envolvidos na CSS serão discutidos e posteriormente, será apresentada uma matriz de análise para ilustrar novas dimensões a serem analisadas num caso particular que é a cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau, um país de 1,5 milhão de habitantes na costa oeste africana.

Para a realização desta pesquisa, foi realizado um estudo documental e entrevistas com os principais atores envolvidos no programa do ponto de vista brasileiro.

² Cooperação Técnica é um ramo mais específico da Cooperação Sul-Sul que se refere à troca de conhecimentos em áreas de interesse comum como agricultura, saúde, educação profissional etc.

1. O contexto da Cooperação Sul-Sul

A CSS é feita entre países que normalmente possuem pouca tradição avaliativa e dificuldades de gestão pública. Por este motivo e pelo aumento deste tipo de cooperação no cenário global (UNDP, 2013), começou a surgir um consenso sobre a necessidade de se aperfeiçoar a gestão da CSS. Neste sentido, vários estudos foram feitos para sistematizar experiências em curso e identificar melhores práticas.

Com o intuito de estimular a Cooperação Sul-Sul e aperfeiçoar a sua prática, o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSS) promoveu em parceria com o Governo do Panamá em 2012, uma Feira de Conhecimento e selecionou as melhores práticas de cooperação Sul-Sul. Tais práticas foram analisadas (Simplicio & Andrade, 2013) e os maiores desafios encontrados foram a coordenação entre vários atores; a falta de apoio político de alto nível e o diálogo com estratégias nacionais; a falta de dados e coletas regulares; a falta de recursos; a rotatividade de pessoal; a falta de adaptação de materiais para outros idiomas e contextos; a falta de envolvimento do grupo alvo e resistência à mudança e a falta de sustentabilidade dos programas.

Em outros estudos, verificou-se que muitas vezes as iniciativas não possuem orçamento adequado, mecanismos de coordenação e seguimento, além de uma capacidade limitada e a falta de mecanismos apropriados de monitoramento e avaliação (Bilal, 2012).

Na avaliação da cooperação Sul-Sul dentro do PNUD, feita por consultores independentes (2013), foi identificado que as plataformas de compartilhamento de conhecimento e os sistemas de prestação de contas em CSS não estão gerando aprendizado adequado ou dando informação sistemática sobre desempenho. Além disso, avaliou-se que ainda é cedo para dizer se os resultados de CSS são sustentáveis em função do contexto e da própria falta de sistemas de monitoramento efetivos.

Nesta mesma linha, o Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas, em sua reunião de maio de 2016 recomendou avaliação periódica do impacto sobre o desenvolvimento da CSS e o estabelecimento de metas que deveriam ser divulgadas em eventos estratégicos como o 40º aniversário da adoção do Plano de Buenos Aires em 2018.

Estas referências dão um panorama deste tipo de cooperação que acontece, via de regra, em contextos instáveis e de difícil previsibilidade em todos os lados envolvidos, o que

demanda uma gestão e avaliação adaptadas. Por isso, a literatura em avaliação e complexidade e avaliação de estratégia revelam-se pertinentes.

2. Avaliação e Complexidade

O conceito de Complexidade traz um avanço no campo das ciências sociais por reconhecer que os fenômenos são dinâmicos e admitem a interação de vários fatores que se influenciam mutuamente. Nenhum processo de desenvolvimento pode ser explicado meramente pelo investimento em um setor, mas pela conjugação de vários fatores que passam pela economia, pela liderança, pelo contexto externo e pela interação entre as pessoas, entre inúmeros outros fatores. A realidade é literalmente muito ‘complexa’ para ser analisada simplesmente numa relação binária de causa e efeito (input-output). São muitas causas e muitos efeitos que interagem o tempo todo.

A complexidade é definida em situações em que existe incerteza sobre o que fazer porque tanto o conhecimento é insuficiente quanto os atores-chaves estão em conflito. Para Michael Patton (2011), o pensamento e mapeamento sistêmico oferecem uma alternativa para a modelagem linear lógica. Uma diferença considerável no desenho de uma avaliação seria que a avaliação mais complexa busca mapear a dinâmica e as interdependências e identificar as interconexões que surgem ao longo do projeto e processo avaliativo. A causalidade é baseada na detecção de padrões construída retrospectivamente a partir de observações. Deve-se esperar o inesperado, relações tanto lineares quanto não lineares, resultados intencionais e não intencionais, previstos e não previstos.

Um modelo sistêmico para Patton (2011) colocaria todos os elementos de um programa interligados, influenciando-se mutuamente. Muitas vezes, os formadores de opinião têm muito mais influência no resultado de um programa do que simplesmente a execução das atividades de forma linear. O princípio é de que todos os fatores estão interligados e que indivíduos afetam organizações que afetam os valores de uma sociedade e vice-versa.

As dimensões da complexidade utilizadas por Patton (2011) são:

- **Não-linearidade:** sensibilidade às condições iniciais em que pequenas ações podem provocar grandes reações (em função da instabilidade e incerteza inicial). Captura também *resultados não previstos e não intencionais*.

- **Emergência:** inovadores não podem determinar antes o que vai acontecer, assim, avaliadores não podem determinar com segurança o que medir. Muita coisa pode surgir no meio do caminho.
- **Adaptabilidade:** elementos e agentes que interagem se adaptam uns aos outros e ao ambiente em que estão; então o que surge é uma função da adaptação e a resposta destes elementos dinâmicos ao meio.
- **Incerteza:** a incerteza vem da turbulência no ambiente e os limites do conhecimento. Se o ambiente é instável e são muitos fatores envolvidos, a incerteza é parte do cenário.
- **Processo coevolucionário:** está relacionado ao resultado da coparticipação entre avaliador, gestores do projeto e entre os membros da equipe entre si e com todos os envolvidos no sistema.

Esta discussão permite ampliar a visão tradicional da avaliação baseada apenas numa matriz lógica e considerar os múltiplos fatores envolvidos em contextos complexos e pouco previsíveis, como é o caso da Cooperação Sul-Sul. Neste caso, caberia perguntar: Quais foram os resultados não intencionais do projeto? O que surgiu que não era esperado? Como foram as adaptações ao longo da implementação do projeto que deram espaço a inovações? Estas perguntas podem estar associadas às avaliações tradicionais que tenham como base uma matriz lógica, mas costumam ser marginais no processo avaliativo.

3. Avaliação e Estratégia

Avaliação de estratégia é uma nova área na avaliação que tradicionalmente foca em projetos, programas, produtos e políticas. Patton e Patrizi (2010) destacam que a estratégia é avaliada por meio do exame de padrões de comportamento – o que a organização realmente faz – não apenas a retórica sobre estratégia e planos estratégicos. O foco de análise neste caso, é a organização.

O argumento desenvolvido aqui é que a avaliação de estratégias pode ser útil para olhar não apenas para a estratégia de um projeto, mas para a estratégia de um governo ao se pensar a CSS. Ou seja, ao se implementar um projeto em Guiné-Bissau, qual a racionalidade política desta iniciativa? O que se busca atingir por meio desta ação do

ponto de vista da estratégia de governo? O que foi de fato implementado e constitui a estratégia real de uma ação?

A referência para o trabalho com estratégia é Henry Mintzberg que define estratégia como um padrão: `consistência em comportamento ao longo do tempo´ (Mintzberg, 2007 in Patton & Patrizi, 2011), ou seja, não basta intenções e declarações políticas. Em Mintzberg, na implementação da estratégia há uma combinação entre processos deliberados e processos que não foram previstos, o que dialoga bem com a perspectiva da complexidade. Existe a estratégia emergente que emana das oportunidades em cada situação. Para Mintzberg, existe uma diferença entre ‘estratégia buscada’ e ‘estratégia realizada’.

Patton & Patrizi (2011) argumentam que avaliar estratégia seria diferente do que os avaliadores entendem por teoria de mudança ou matriz lógica. Estratégia seria definida como um plano olhando para o futuro. Para os autores, a perspectiva de implementação da estratégia no mundo real contrasta com a abordagem clássica de prestação de contas da avaliação em que a implementação e resultados do programa são medidos e avaliados baseados no que o programa planejou fazer e fez. Isso significa, por exemplo, que um programa inovador que aproveita a oportunidade e se ajusta às circunstâncias seria avaliado de forma negativa. Há que se destacar que muitas vezes quando um programa não alcança um objetivo, a execução do programa é culpada, quando na realidade, com frequência, houve um desenvolvimento inadequado de estratégia e não um problema de execução. De fato, muitos programas de CSS são super estimados e não partem de uma análise objetiva e factível da realidade, especialmente difícil em contextos de países muito instáveis.

A análise da estratégia agrega valor tanto do ponto de vista da macropolítica de um governo, quanto da implementação de um projeto, ao se considerar o que de fato foi atingido e não apenas ao comparar o executado vs. o plano inicial. Traz uma lógica que se adequa à dinâmica envolvida na CSS.

Para Mintzberg (in Patton & Patrizi, 2011), o contexto também importa numa estratégia. Um trabalho de planejamento tradicional, metódico e detalhado funciona mais em ambientes relativamente estáveis enquanto que em ambientes mais incertos, as abordagens deveriam ser mais flexíveis. Mintzberg defende ainda que a estratégia é aprendida e não apenas planejada, ou seja, não parte de um processo todo deliberado a priori, mas é ajustado ao longo do caminho. Isso parece especialmente pertinente no caso da CSS, onde existe pouca estratégia deliberada, mas muita ação e iniciativa.

4. Novos aportes para a avaliação voltada para a Cooperação Sul-Sul

A partir da discussão anterior, há que se destacar que avaliação de Cooperação Sul-Sul é muito mais do que avaliação de programas singulares. Está relacionada à análise de relações entre países, de estratégias de cooperação em contextos dinâmicos, complexos e instáveis. Restringir a avaliação da CSS simplesmente ao programa é reduzir o componente estratégico da cooperação e fazer da avaliação um instrumento gerencial, mas com pouco valor estratégico. Há que avaliar eficiência do programa e da operação, mas, sobretudo o impacto de ideias e relações que não podem ser capturadas apenas por relações lineares de causa e efeito. A seguir, é exibida uma matriz que sintetiza variáveis de complexidade e estratégia ao lado de variáveis associadas à matriz lógica convencional, utilizando como ilustração a experiência de cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau.

Tabela 1. Tabela de variáveis para análise do Programa de Cooperação

Eixos	Dimensão	Variáveis	Perguntas
Parte I - Matriz Lógica	Eficiência	Execução dos recursos Cronograma Economicidade Repartição de custos Realização de atividades Disponibilidade orçamentária Pessoal Sistema de gestão	<ul style="list-style-type: none"> Os recursos foram integralmente executados? O cronograma elaborado foi executado conforme o previsto? O que ocasionou atrasos? O cronograma foi realista ou poderia ter-se feito mais com os recursos e tempo previstos? O orçamento executado (preços pagos a insumos adquiridos) estava de acordo com o melhor preço disponível no mercado? Se não, por quê? Os custos poderiam ter sido partilhados de outra maneira entre os parceiros? Todas as viagens realizadas no âmbito do projeto foram necessárias e contribuíram para o atingimento dos objetivos do projeto? Houve algum contingenciamento ou problema de gestão que atrapalhou a execução de recursos? Os recursos utilizados foram suficientes para atender os objetivos do projeto no nível esperado? A quantidade e perfil dos profissionais envolvidos foi suficiente para atender os objetivos do projeto? Qual o sistema de gestão utilizado para acompanhar a execução do projeto (citar vantagens e desvantagens na gestão de projetos semelhantes)?
	Eficácia	Cumprimento de metas Esforço de Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> As metas propostas foram alcançadas? Como foi feito o monitoramento da execução do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento (de que maneira?) Quais instrumentos foram utilizados para o Monitoramento?
	Efetividade	Resultados Fatores críticos Contribuição do governo brasileiro	<ul style="list-style-type: none"> A capacidade institucional do Ministério da Justiça da Guiné Bissau na execução da política nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guine Bissau foi fortalecida? (quantidade de pessoas mobilizada, incremento de recursos, envolvimento da liderança do órgão, continuidade dos esforços da cooperação, mudanças legislativas) Houve incremento da quantidade de registros realizados em função do projeto? Quais foram os fatores críticos (facilitadores e desafios) para o alcance das metas do projeto? Qual foi a principal contribuição do governo brasileiro?

Parte II – Cooperação Sul-Sul	Estratégia e Complexidade	Implementação Fatores de sucesso Estratégia emergente Lições aprendidas Resultados não-intencionais Inovações	<ul style="list-style-type: none"> • Qual era a estratégia planejada e o que foi implementado e não foi? • Que fatores contribuíram para sua realização? • Que elementos da estratégia planejada foram deixados de lado? Por quê? Qual estratégia emergiu? • O que foi aprendido (ao longo de algum período de tempo) sobre as relações entre as estratégias buscadas, implementadas, abandonadas, emergentes e realizadas? • Quais foram os resultados não intencionais? • O que Guiné Bissau e o Brasil geraram de novo (em termos de práticas de políticas públicas <i>latu sensu</i>) depois do projeto?
----------------------------------	------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Esta matriz foi construída buscando refletir dimensões tradicionalmente analisadas dentro de uma matriz lógica de eficiência, eficácia e efetividade e variáveis associadas a elementos de estratégia implementada e resultados não intencionais, buscando capturar elementos não previstos e o que aconteceu no campo para além do que havia sido originalmente planejado. Com base nesta tabela, foi elaborado um questionário que foi levado à campo para entrevista com os atores brasileiros envolvidos no projeto.

Como os projetos de CSS se dão em contextos de instabilidade política e trazem muitas dimensões não esperadas, inovações e resultados não intencionais, o objetivo deste estudo foi ampliar o olhar sobre estas dimensões para investigar o que não foi programado e ocorreu de forma bem-sucedida, quais os rumos novos que foram tomados e que não precisam ser indicativos de falhas por sair fora do curso previsto, mas sim de adaptações necessárias a uma realidade sempre complexa.

5. Resultados: O caso da Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau

A Cooperação Técnica entre Brasil e Guiné-Bissau em Registro Civil se inseriu num contexto de crescente cooperação com a África, arrefecido nos últimos anos em função de uma prioridade menor dada à CSS e a crise econômica pela qual passa o país.

Do ponto de vista da cooperação técnica, estima-se que hoje o Governo brasileiro possua cerca de 53 projetos de cooperação técnica bilateral ou trilateral com os países africanos (Agência Brasileira de Cooperação, 2016), ou seja, os países do continente são importante foco da cooperação brasileira.

Santos (2012) afirma que no caso do Registro Civil em Guiné-Bissau, a motivação pela cooperação veio do fato de a experiência brasileira ser referenciada pela comunidade internacional e especialmente pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Motivado por esta publicidade internacional, o governo de Guiné-Bissau solicitou ao governo brasileiro o aporte técnico. A partir desta solicitação, uma equipe da Secretaria

de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) visitou a Guiné Bissau em outubro de 2008 para apresentar ao Ministério de Justiça desse país a política de universalização do registro civil e documentação básica que vinha sendo adotada no Brasil. A partir desta visita inicial, foi elaborado o projeto de cooperação técnica entre os dois países. As atividades do projeto envolveram troca de técnicos brasileiros e guinenses num modelo clássico de cooperação técnica que foi desenvolvido num período de 18 meses entre 2010 e 2012.

Os objetivos específicos propostos pelo programa foram:

- Formulação do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento;
- Criação de Regimento interno, instrumentos de cooperação e integração de ações e plano de ação do Comitê Gestor do Programa Nacional para Universalização do Registro Civil de Nascimento;
- Monitoramento e Avaliação.

O projeto em linhas gerais pode ser dividido em duas fases distintas, com objetivos e equipe diferenciadas. A primeira fase envolveu as missões iniciais (atividades isoladas de prospecção), a elaboração do plano de Registro Nacional e instituição de comitês e legislação própria para o país. Já a segunda, esteve ligada ao monitoramento das atividades previstas, ao fechamento do projeto e discussão sobre a sua continuidade.

A visão do projeto se diferenciou em cada fase. O objetivo maior de desenvolvimento previsto no projeto foi fortalecer a capacidade institucional do Ministério da Justiça da Guiné Bissau na execução da política nacional para a universalização do registro civil de nascimento em Guiné Bissau.

5.1. Análise da matriz lógica

De acordo com o relatório final de avaliação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2012) e com os relatos colhidos dos principais técnicos envolvidos no projeto, o projeto teve êxito em dois dos seus objetivos. Logrou elaborar um plano nacional de registro civil para o país e ajudar a instituir comitês e novas leis para aumentar o nível de registros em Guiné-Bissau. Por outro lado, não foi possível realizar o trabalho de monitoramento do Plano, apenas em sua fase inicial, tanto por causa do golpe de Estado que paralisou a cooperação em 2012, quanto por uma dificuldade inerente a esta fase de

qualquer programa – que é a sua implementação. Por isso, a equipe envolvida na primeira fase reporta grande êxito. Já a equipe da segunda fase, apesar de reconhecer a contribuição brasileira, também expressa frustração por não ver muito do que havia sido previsto, realmente implementado.

Do ponto de vista da relevância do projeto, não há dúvidas quanto à legitimidade da iniciativa. Foi uma demanda do governo de Guiné-Bissau em um contexto onde a taxa de sub-registro era mais de 75,9% das crianças do país (UNICEF, 2012). As iniciativas que estavam em curso quando o governo brasileiro entrou em cena eram pontuais e associadas a campanhas, sem grande sustentabilidade. A proposta brasileira foi tornar estes esforços algo institucional e de longo prazo. Por outro lado, não foram levadas em conta dimensões sensíveis e complexas, como por exemplo, a falta de cultura do registro em Guiné-Bissau e que prejudicaram a implementação plena do projeto. Por isso, pode-se afirmar que o trabalho foi eficaz, mas não realmente efetivo, do ponto de vista de seu impacto de longo prazo.

O relatório final de avaliação da Agência Brasileira de Cooperação foi feito a partir de visitas e registros feitos em várias Conservatórias (Cartórios) em Guiné-Bissau. Este registro mostra o aporte de alguma infraestrutura conforme o previsto, mas de maneira geral, todos de forma ainda precária.

Quanto à eficiência, constructo associado à economicidade, não se pôde avaliar, pois esta pesquisa não se teve acesso aos relatórios de execução do programa.

No terceiro componente do projeto – monitoramento e avaliação, não havia linha de base e modelo de relatório. O monitoramento foi muito errático e não houve um trabalho sistemático neste sentido. Os guinenses faziam vários compromissos e depois se perguntava a eles se haviam cumprido o proposto de forma não sistemática. Muitas atividades foram realizadas, mas normalmente com atraso. Não houve um monitoramento com uma matriz estruturada, um instrumento próprio, mas um monitoramento feito à distância em que o UNICEF colaborava.

Houve mudanças de gestão do programa em Guiné e isso trouxe prejuízos para as ações. O maior diferencial do projeto na perspectiva dos técnicos brasileiros entrevistados foi trazer a lógica de política de Registro Civil de Nascimento baseado em direitos. De acordo com a gestora da Cooperação internacional na segunda etapa do projeto, diferente de outros temas onde a necessidade de política é evidente, isso não acontece com a pauta de Registro Civil de Nascimento. Mais uma vez se vê a importância do componente político e ideológico nos programas de CSS que ao invés de aportarem com grandes

somas de recurso e infra-estrutura, lidam mais com o *software* público, ou seja, uma maneira de fazer política pública.

5.2. Análise da estratégia e complexidade

Do ponto de vista da análise da estratégia e da complexidade aplicadas a este caso específico, muitas considerações podem ser feitas para agregar valor ao olhar sobre o projeto. A partir de declarações feitas nas entrevistas realizadas, pode-se apreender que a intensidade das relações entre Brasil e Guiné-Bissau se justifica por vários motivos. Guiné-Bissau é um país da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, o que gera um alinhamento natural. Além disso, o país possui uma institucionalidade fraca, o que dá ao Brasil a oportunidade de aumentar o seu nível de influência internacional, ao ajudar na construção daquele país. Há uma racionalidade do Ministério das Relações Exteriores de levar as políticas públicas brasileiras de sucesso a outros países e mostrar o país como um colaborador efetivo na promoção da segurança global. Isso aumenta a influência do País e contribui à aspiração do governo brasileiro de assumir um papel de mais protagonismo, como por exemplo, no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A relação com Guiné-Bissau, neste processo de *'state building'* é semelhante à influência e papel brasileiros no Haiti e Timor Leste – países frágeis que recebem considerável aporte brasileiro para a promoção da segurança e desenvolvimento.

A fragilidade de Guiné-Bissau é notória. Trata-se de um país marcado por uma profunda instabilidade política, em que o assassinato de presidentes e os golpes militares são comuns. Em 12 de abril de 2012, os militares deram um novo golpe de Estado e prenderam o primeiro-ministro e presidente do país. Rui Duarte Barbosa assumiu interinamente um governo de transição e apenas em abril e maio de 2014 ocorreram eleições no país. Durante o período do golpe, o Brasil não reconheceu a legitimidade do governo atual, assim como muitos países da comunidade internacional que cortaram os seus fluxos de recursos. No período do golpe, todos os projetos de cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau receberam orientação do Ministério das Relações Exteriores para serem suspensos.

Do ponto de vista econômico, Guiné-Bissau é pouco atrativo e o próprio comércio entre Brasil e Guiné vem caindo. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o intercâmbio comercial em 2008 era de US\$ 8,42

milhões, enquanto em 2012, foi de apenas US\$ 7,71 milhões. O fluxo do comércio diminuiu consideravelmente em 2012 (63%) no contexto do golpe, em relação ao ano anterior. A pauta de comércio é reduzida. O Brasil exporta açúcar e importa majoritariamente óleos essenciais.

Atualmente, o que torna o país alvo dos interesses internacionais está além do simples comércio. Guiné-Bissau é rota do tráfico global de entorpecentes. De acordo com o UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre a Droga e Crime, 2012), há um grande fluxo de entorpecentes que sai da Venezuela, Colômbia e Bolívia, passa pelo Brasil (especialmente por São Paulo e é intermediada por grupos de nigerianos) e vai para a Guiné-Bissau. De lá, a droga é distribuída para a própria África e para a Europa. Muitos, inclusive, reconhecem o sucesso desta rota do tráfico em função do apoio público dado a este comércio. Guiné-Bissau tem sido considerado próximo de algo como um 'Narco-Estado', onde o próprio governo apoia as atividades ilícitas. Em abril de 2013, o ex-chefe da Marinha da Guiné-Bissau, José Américo Bubo Na Tchuto foi preso nos EUA, acusado de conspirar para traficar droga. O governo americano gravou conversas onde o ex-chefe da Marinha alegava a facilidade em receber a cocaína em Guiné-Bissau pelo fato de o governo estar debilitado.

O Brasil reconhecidamente alia na sua proposta de atuação, segurança e desenvolvimento, primando por uma política não-intervencionista e propondo ações de mais longo prazo para a promoção de instituições mais fortes no país parceiro. Todo este cenário faz da cooperação brasileira em Guiné-Bissau, uma cooperação estratégica e relevante, para além de imediatos interesses econômicos.

Do ponto de vista da estratégia da organização implementadora do projeto, o projeto de Registro Civil Nacional foi o primeiro projeto mais estruturado de CSS que aconteceu na SDH, inaugurando uma área nova de atuação na Secretaria. Antes havia a assessoria internacional do ministro e a área da cooperação recebida. A partir de 2007 foi criada a área de CSS com foco na pauta de crianças e adolescentes. Havia um guia e metodologias vindas da cooperação do Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA) e assim, começaram a prestar cooperação. A estratégia elaborada da CSS foi então, vinculada à estratégia do Governo Federal e à área de Direitos Humanos. A estratégia estava em cooperar por demanda e articular para mostrar o trabalho da Secretaria, da cooperação em direitos humanos, criança, adolescente e LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais).

Apesar de o foco da cooperação ser na área de Registro Civil, houve um esforço do governo brasileiro em abordar outros temas de direitos humanos, como o eixo da educação que foi algo não explícito no projeto inicialmente, mas que foi posteriormente incorporado.

Duas ações importantes não previstas e realizadas foram a Amostra de filmes de Direitos Humanos exibida na Embaixada Brasileira e o projeto Olhares Cruzados que propiciou oficinas de fotografias com crianças brasileiras e guineses em contextos similares, onde o foco era a identidade e o registro civil de nascimento. Curiosamente, no relatório final do Projeto não existem referências ao lançamento do livro e à Mostra de filmes em Direitos Humanos, duas iniciativas que não estavam previstas no desenho inicial do projeto, mas que podem ser considerados importantes neste processo de construção de um imaginário de Direitos Humanos na relação entre Brasil e Guiné-Bissau e no reforço da presença brasileira no país.

Estas considerações em termos de visão estratégica da atuação no País e ações não previstas e realizadas agregam valor analítico ao se considerar de maneira mais ampla o valor agregado da cooperação brasileira no exterior e em especial a Sul-Sul. Ajudam a alimentar os decisores de informações que vão além dos aspectos operacionais dos projetos de cooperação.

6. Discussão dos Resultados

A experiência do programa com Guiné-Bissau gerou várias reflexões e aprendizados que podem ser levados para a CSS como um todo. No tocante à relação entre política externa e cooperação, foi declarado por uma das técnicas que a política externa muitas vezes funciona descolada da cooperação e que tanto o Itamaraty quando a área finalística da Secretaria possuem lógicas diferentes (enquanto a primeira é mais política, a segunda é mais técnica). A reflexão sobre a estratégia mais ampla alinhada à análise dos resultados objetivos do projeto ajuda a alinhar estas diferentes perspectivas dentro do próprio governo brasileiro e também junto ao governo parceiro. Esta reflexão inclusive, poderia ser útil para gerar um debate interno numa busca por convergência doméstica sobre prioridades do governo brasileiro. É natural que cada órgão tenha uma lógica própria, mas este diálogo interno pode ajudar a fazer com que a presença e atuação brasileira no exterior se torne mais coerente e sólida.

O ganho da cooperação brasileira no caso de Guiné-Bissau parece ser essencialmente político tanto do ponto de vista internacional quanto doméstico. No plano doméstico, a cooperação com Guiné-Bissau foi importante para fortalecer o projeto de Registro Civil Nacional dentro do próprio País. O projeto também abriu portas para outros países, como Cabo Verde.

Um passo além seria aprofundar as análises da CSS a partir da avaliação dos vários projetos em execução para se refletir sobre a estratégia de cooperação bilateral e ainda para promover sinergia entre as várias iniciativas. Santos (2012) sugere a necessidade de uma análise mais aprofundada de dados econômicos e comerciais e ganhos políticos na arena internacional advindos da relação do Brasil com países em desenvolvimento para ver se os mesmos ocorreram em função da cooperação entre esses países. Seria necessário também verificar se o Estado brasileiro ganhou espaço político nas negociações nos fóruns multilaterais em função da CSS em tela.

Finalmente, um fator importante e que apareceu nas entrevistas é a percepção do desenvolvimento como um processo mais amplo, de longo prazo, onde é necessário mais do que cooperação internacional, mas medidas estruturais que possam mudar a realidade do país e necessidade de adaptação das ações num contexto de grande instabilidade com novas ações que devem ter seu valor reconhecido.

A análise do programa de cooperação entre Brasil e Guiné-Bissau em RCN é rica e permite fazer algumas indicações à guisa de síntese:

- **Problemas de monitoramento e avaliação:** o monitoramento à distância não funcionou. É preciso criar modelos e gerar parceiros *in loco* para fazer um trabalho mais aprofundado e dar assistência ao país parceiro. Houve muitas instabilidades de governo e não havia mecanismos para manter o monitoramento em Guiné-Bissau.
- **Impacto de longo prazo:** sustentabilidade é o grande desafio de qualquer projeto de cooperação. É necessário gerar mecanismos de continuidade dos projetos envolvendo parceiros da sociedade civil e focar mais na efetividade e o impacto das iniciativas em detrimento da mera realização das atividades propostas.
- **Valor agregado além do esperado:** é importante reconhecer a dimensão da 'complexidade' presente na execução de programas de CSS, onde muita coisa não prevista acontece. Houve iniciativas paralelas ao programa como a Mostra de Cinema e o livro Olhares Cruzados que não estavam previstos

e agregaram valor ao processo cooperativo e talvez não tenham sido devidamente reconhecidas.

- **Componente estratégico:** além do programa, há ganhos políticos da CSS que precisam ser considerados. Existe toda uma dimensão estratégica que fica no campo da política do Itamaraty, mas que é pouco refletida pelos técnicos dos ministérios que implementam a cooperação. Esta dimensão foi explorada ao longo de todo este trabalho. É necessário saber fazer a ponte entre a parte técnica e política (de longo prazo) e ainda saber promover estudos e avaliações que possam acompanhar a evolução destas relações de CSS.

A análise da Cooperação em Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau revelou como Guiné é um parceiro importante para o Brasil e sensível para a comunidade internacional. Além de estar na lista dos Países menos Desenvolvidos, Guiné-Bissau apresenta problemas de segurança associados ao tráfico internacional de entorpecentes com ramificações diretas no Brasil. Além disso, Guiné-Bissau possibilita ao Brasil mostrar seu papel ativo de promotor do desenvolvimento no diálogo internacional. Para além destas considerações estratégicas, o projeto se mostrou exitoso do ponto de vista da eficácia, ou seja, no cumprimento das metas previstas, com exceção do trabalho de monitoramento, que pode ser apontado como uma deficiência estrutural da cooperação brasileira.

A análise apontou ainda para a necessidade de se criar uma rede de apoio nos países parceiros, no caso de contextos frágeis, de modo a assegurar mais resultado e sustentabilidade às iniciativas. Na cooperação estudada, o Governo brasileiro, mais do que transferir técnicas específicas, tem transferido, uma mentalidade de desenvolvimento, que passa pela mobilização social e pela promoção dos Direitos Humanos. Para fortalecer este trabalho, será necessário construir um trabalho mais sistemático de monitoramento e avaliação e projetar assistências de médio e longo prazo que possam ter um impacto ainda mais significativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Relatório Final - Projeto de Cooperação de Registro Civil entre Brasil e Guiné-Bissau.** Brasília: ABC, 2012.

BILAL, S. **What is the rise of south-south relations about? Development, not Aid.** Bélgica: European Centre for Development Policy Management, 2012.

BRICS Policy Center. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes.** Rio de Janeiro: Núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, BRICS POLICY CENTER, 2013.

IPEA, ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2005-2009.** Brasília: Ipea : ABC, 2010. 78 p.

PATTON, M. & PATRIZI, P.A. Strategy as the focus for evaluation. **Directions for Evaluation**, no. 128, Winter 2010. Wiley Periodicals, Inc., and the American Evaluation Association, 2010.

PATTON, M. **Developmental Evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use.** New York: The Guilford Press, 2011.

SANTOS, M. C. **A Cooperação Sul-Sul Brasileira a partir da análise da cooperação em registro civil de nascimento com Guiné Bissau: uma aplicação da teoria da policy transfer.** Dissertação de Mestrado, Mestrado em Cooperação Internacional, Sociedade e Desenvolvimento, UnB. Brasília-DF, 2013.

SIMPLÍCIO, F. & ANDRADE, M. **South-South Cooperation Regional Trends: Experiences from Latin America and the Caribbean.** NY: UNDP, 2013.

UNDP. **Facilitating exchange, evaluation of UNDP contribution to south-south and triangular Cooperation.** NY: UNDP, 2013.

UNODC. **Criminalidade Organizada Transnacional na África Ocidental: Avaliação da Ameaça,** Fevereiro 2013.