
Como avaliar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? Desafios e possibilidades para a agenda global de avaliação

How to Evaluate the reach of Sustainable Development Goals? Challenges and Possibilities for a global agenda of evaluation

Melissa Andrade Costa

Nikê Consultoria

E-mail: melissa.andrade@nikeconsultoria.com.br

Resumo: Diferente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável colocam uma ênfase maior na avaliação que deveria ser feita pelos países a partir de seus contextos nacionais. A avaliação dos ODS apresenta muitos desafios por não trazerem uma visão coerente e harmônica de desenvolvimento, envolverem muitas áreas de políticas públicas e em alguns casos, apontarem caminhos vagos para a promoção de intervenções. Algumas alternativas são apresentadas para ajudar a desenvolver a agenda de avaliação dos ODS. São discutidas: Avaliação a partir dos Combos de ODS, Avaliação em camadas integrando os vários tipos de avaliação, Avaliação a partir de uma perspectiva sistêmica considerando atores, relações e fronteiras, Avaliação de parcerias que tende a crescer numa agenda intersetorial por natureza e por fim, a necessidade de se considerar o ambiente político onde se inserem as avaliações e pensar em resultados que analisem também dimensões de coesão social necessárias para a promoção do progresso global num contexto político de crescente conflito.

Palavras-chave: avaliação, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cooperação internacional.

Abstract: Different from the Millenium Development Goals, the Sustainable Development Goals place a greater emphasis in evaluation which should be undertaken by countries themselves with a view of their own national contexts. The evaluation of SDGs poses many challenges for not bringing a coherent and harmonic view of development, for involving many areas of public policies and in some cases, pointing at vague ways for the promotion of interventions. Some alternatives are offered to help develop the agenda of evaluation of SDGs: Evaluation of SDG's combos, Evaluation in levels integrating the various types of evaluation, Evaluation from a systemic perspective considering actors, relations and boundaries,

Evaluation of partnerships which tend to grow in an intersectorial agenda and at last the need to consider the political environment where they are and think in results which also take into account dimensions of social cohesion needed for the promotion of global progress in a political context of growing conflict.

Keywords: evaluation, Sustainable Development Goals, international cooperation.

1. Introdução

A agenda da avaliação vem crescendo nos últimos anos, vis-à-vis a declaração do ano 2015 como o Ano Internacional da Avaliação, o fortalecimento das Associações Nacionais de Avaliadores e o aumento da pressão das sociedades hiperconectadas para que haja transparência e uma gestão racional dos recursos públicos. Este movimento ecoa e é reforçado pela agenda do desenvolvimento promovida pelas Nações Unidas, organismos internacionais, bancos multilaterais de desenvolvimento e governos nacionais.

Há um relativo consenso que diferente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a agenda da avaliação tem mais espaço no caso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IIDEV, 2017; Flynn & Berg, 2017). A resolução da Assembleia Geral que aprova os ODS em 2015 indica politicamente a importância da avaliação, mas naturalmente não detalha como esta será feita e aborda de forma muito parcial os desafios envolvidos no amadurecimento desta agenda. De acordo com Verdung (1997), avaliação é o julgamento cuidadoso e retrospectivo do mérito, qualidade e valor da administração, resultado e impacto da intervenção do governo que tem a intenção de possuir um papel em situações práticas futuras. Trata-se de pesquisa aplicada com a finalidade de trazer subsídios para o decisor, seja ele no governo ou na iniciativa privada. Cresce a importância da avaliação na medida em que cresce o volume de recursos e a complexidade dos problemas envolvidos e a avaliação surge para ajudar a racionalizar a gestão pública.

Neste contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) geram demanda por avaliação por sua relevância e complexidade. Os ODS foram aprovados em 2015, no âmbito da Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) pelos 193 Estados-Membros das Nações Unidas. Eles substituem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como

agenda global e desta vez, com compromissos de todos os países, com distintos graus de desenvolvimento. Foram aprovados 17 objetivos e 169 metas.

Quadro 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

<p>Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</p> <p>Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável</p> <p>Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</p> <p>Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos</p> <p>Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</p> <p>Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.</p> <p>Objetivo 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos</p> <p>Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos</p> <p>Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação</p> <p>Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles</p> <p>Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis</p> <p>Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis</p> <p>Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos</p> <p>Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável</p> <p>Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade</p> <p>Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p> <p>Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável</p>

O objetivo deste artigo é discutir os desafios envolvidos na agenda de avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e ainda propor possíveis caminhos para fortalecer este trabalho que envolve toda a comunidade internacional. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio eram em menor quantidade e com escopo temático menor. Os ODS, pela sua complexidade, interações entre os temas e possíveis contradições trazem novos desafios para a prática da avaliação.

2. Contexto da avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, intitulada Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, prevê que haja:

Avaliações rigorosas lideradas pelos países e baseadas em evidência e dados que tenham alta qualidade e sejam acessíveis, em tempo adequado, confiáveis e desagregados por renda, sexo, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência e localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais (item i). E ainda que elas vão ‘Demandar maior apoio para construção de capacidades em países em desenvolvimento, incluindo o fortalecimento de sistemas nacionais de dados e avaliação de programas, particularmente em países africanos, os Menos Desenvolvidos, Países Cercados por Terra e Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento’. (item h, UN, 2015).

Além disso, a Resolução prevê que haja apoio a iniciativas de desenvolver medidas de progresso de desenvolvimento sustentável que complementem o Produto Interno Bruto e apoiem a construção de capacidades estatísticas em países em desenvolvimento (17.9).

Existem nestas diretrizes dois elementos que se destacam, o primeiro deles trata de que as avaliações sejam lideradas pelos próprios países, ou seja, que eles monitorem os seus trabalhos em função dos ODS adaptados para as suas realidades e perspectivas. E um outro elemento complementar é o fortalecimento das capacidades dos governos em realizarem avaliação. Estes dois elementos se pensados estrategicamente no desenvolvimento de longo

prazo dos países tem o propósito de tornar as avaliações exercícios sustentáveis e não impostos como algo de fora pela comunidade internacional.

No entanto, esta proposta traz também os seus desafios, pois indica a necessidade de intensificar o trabalho de incidência política em cima da agenda da avaliação. Ela carece de se tornar prioridade na gestão das políticas nacionais e não meramente um exercício para satisfazer a opinião pública internacional. E ainda mais, para gerar capacidades, será necessário além de cursos de curto prazo para gestores, a promoção de uma formação sólida que envolva cursos de graduação e pós-graduação em avaliação com bolsas para pós-graduação em universidades de referência e para participação de conferências e cursos de capacitação mais curtos.

Construção de capacidades envolve ainda, o investimento em instituições que apoiem a avaliação por meio de normas¹, recursos financeiros e o desenvolvimento de uma cultura avaliativa (Perez, 2015). E mais, uma cultura avaliativa só pode ser desenvolvida por meio da soma de esforços de agentes públicos e privados que promovam a agenda de avaliação a partir de parcerias institucionais, seminários, cursos, eventos e fomento às Associações Nacionais de Avaliação.

Neste contexto de fortalecimento da agenda internacional de avaliação, foi criado em 2012, um movimento para fortalecer as capacidades nacionais de avaliação chamado de EvalPartners que consiste numa coalizão de várias organizações para trocar conhecimentos via web sobre o assunto e se tornar uma plataforma de aprendizado para a comunidade global. O EvalPartners é gerenciado pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e IOCE (Organização Internacional para Cooperação em Avaliação) e recebe o apoio de vários parceiros como DevInfo (base de dados da ONU), IDEAS (Sociedade Internacional de Avaliação do Desenvolvimento), ONU Mulheres, UNEG (Grupo das Nações Unidas para Avaliação), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), OIT (Organização Internacional do Trabalho), IDRC (Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento Internacional),

¹O Governo do Espírito Santo aprovou a LEI Nº 10.744, DE 05 DE OUTUBRO DE 2017 que institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo, uma inovação dentro da gestão pública brasileira.

Fundação Rockefeller, Better Evaluation (plataforma on-line apoiada por vários doadores), ReLAC (Rede Latino Americana de Avaliação), Preval (plataforma internacional de avaliação), SLEVA (Associação de Avaliação do Sri Lanka) e IPEN (Rede Internacional de Avaliação de Programas). Foi esta coalização que institui em 2015, o ano internacional da avaliação e criou o EvalSDG, um grupo que pensa sobre a avaliação à luz dos ODS. Neste trabalho, existe um aporte importante a ser dado pelas Organizações Voluntárias de Avaliadores Profissionais (VOPEs), como é o caso no Brasil, com a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

O aumento do interesse pela agenda da avaliação tem gerado um crescimento tanto do lado da demanda quanto da oferta, no caso dos avaliadores; levando inclusive a mudanças importantes neste mercado, com uma maior quantidade de profissionais disponíveis de todo o mundo, num espaço que antes era restrito a profissionais da Europa, EUA e outros profissionais de países desenvolvidos.

2.1 Desafios presentes na avaliação dos ODS

Existe um elemento fundamental que traz um grande desafio para os ODS que é falta de um modelo de desenvolvimento coerente que una todos os objetivos. Não há uma única visão de desenvolvimento por trás dos ODS que gere uma teoria de mudança coerente. Na realidade, trata-se de um consenso do que foi possível e que engloba todos os problemas de política pública que preocupam os governos nacionais, tais como mudanças climáticas e consumo sustentável.

Dito isso, pode-se ver como o exercício de avaliação tende a ficar mais complexo, pois a avaliação trata de uma análise que em grande medida parte do teste de modelos de mudança de realidade, analisa em que medida as intervenções entregam o que prometem e são capazes de mudar um dado contexto ou problemática.

Na falta de um modelo a priori, as Nações Unidas já fizeram um esforço inicial para organizar os ODS em 5 Ps – Planetas, Pessoas, Parcerias, Paz e Prosperidade. No entanto, esta falta de coerência interna traz um desafio para a prática da avaliação que deverá ser capaz de

organizar a posteriori esta realidade de muitos objetivos e metas de maneira lógica, identificando sinergias e pontos de conflito. Será necessário ir além das contradições aparentes e conceber um modelo mais abrangente, que possa ser aceito pelos atores relevantes e gerar ações comuns.

Um outro desafio é o maior peso dado ao trabalho de monitoramento em relação ao trabalho de avaliação (IIED, 2017). Monitoramento trata do acompanhamento periódico e sistemático de indicadores de progresso com vistas a guiar o processo decisório e a prestação de contas no uso de recursos, com vistas a melhorar políticas, programas e projetos em curso. Já avaliação, com suas múltiplas camadas, ainda que trate de avaliação de processo, parte da atividade de monitoramento, dos indicadores acompanhados com vistas a fazer um exercício de síntese, de análise do que se pôde lograr até um determinado momento.

Aos países é sugerida a apresentação de relatórios nacionais de progresso para o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Nestes relatórios, os países apresentam o que lograram fazer em cada objetivo. Uma revisão feita pelo IISD (2017) revelou como a maior parte dos países se preocupa com monitoramento de indicadores, mas muito pouco com resultados alcançados. Esta abordagem reflete as práticas domésticas de pouca ênfase em resultados (outcomes) e mais em processos (outputs).

Há que se destacar que os discursos políticos são ricos em atribuir mudanças de indicadores a políticas e projetos sem o devido exercício avaliativo. De maneira geral, as mudanças ocorrem em função de uma multiplicidade de fatores: de contexto político, social, internacional, cultural, organizacional e programático. Não se pode supor que uma política gerou inclusão e impacto meramente porque foi realizada, pois em alguns casos, a política pode gerar até um resultado adverso em relação ao que era esperado. Por isso, uma análise rigorosa é necessária, justamente para que as decisões sejam tomadas não por suposições, mas por critérios técnicos bem fundamentados, sem negligenciar, naturalmente, o aspecto político.

Além desse desafio de promover a avaliação em si e focar no trabalho de monitoramento, muitos dos ODS possuem metas muito vagas e muito distintas entre si. Por isso, a necessidade que os países façam um exercício de internalização destas metas e

adaptação para a sua realidade e acompanhamento a partir dos indicadores disponíveis que normalmente não são os mesmos em cada País.

Promover avaliação significa que é preciso pensar em práticas sistemáticas de análise de resultados no meio e final de projetos que possam auxiliar o aprendizado. Com base na análise de projetos, pode-se alimentar exercícios maiores de avaliação de um determinado setor ou conjunto de ODS. A seguir, alguns modelos e princípios para avaliação dos ODS são discutidos com vistas a fomentar esta agenda de gestão para resultados, prestação de contas e aprendizado institucional.

3. Possibilidades de fomento da agenda de avaliação dos ODS

Considerando a complexidade da agenda dos ODS e que se torna impraticável avaliar tudo, há sempre que se fazer um recorte sobre o que avaliar. Os critérios específicos de avaliação sempre serão definidos de acordo com cada projeto ou política, com o interesse do tomador de decisão. No entanto, tendo em vista a) a necessidade de se integrar os ODS que são por vezes, muito distintos; b) de se somar avaliações para promoção de visões mais amplas de desenvolvimento; c) reconhecer o contexto em que estas iniciativas se dão; d) identificar as parcerias envolvidas nesta rede de atores; e f) considerar o contexto político atual instável e polarizado, propõe-se aqui alguns possíveis caminhos para se desenhar estratégias de avaliação para os ODS nos países, sem tocar em critérios específicos, mas abordando possíveis macro diretrizes para promover a avaliação.

3.1 Avaliação de Combo dos ODS

O Programa das Nações Unidas² no seu escritório para a América Latina e o Caribe desenvolveu a metodologia Combo para ajudar a fazer com que a complexa agenda dos ODS

²O sistema das Nações Unidas conta com o apoio do United Nations Evaluation Group (UNEG) que gera diretrizes a serem seguidas pelas agências e fundos do sistema. Cada braço do sistema possui orientações e práticas particulares, mas seguem essas diretrizes comuns. Neste caso, a experiência do PNUD é escolhida pela agência ter um papel de protagonista dentro do sistema, pois o Diretor do PNUD é normalmente o Coordenador Residente do

pudesse ser operacionalizada na Região. A abordagem Combo agrupa os ODS de acordo com as prioridades do país e pode ser uma ferramenta para ajudar a operacionalizar a avaliação, pois ordena um conjunto menor de ODS dentro de uma teoria de mudança, tornando a avaliação mais fácil de ser organizada e conduzida. A abordagem de Combos é desenvolvida em cinco passos, conforme sequência a seguir (UNDP, 2017):

Passo 0. Adoção de uma abordagem Combo

Evita intervenções específicas, busca reconhecer sinergias entre os diferentes objetivos e metas da Agenda 2030 de acordo com as prioridades de cada país.

Passo 1. Consiste em definir o problema

Com base nas necessidades de cada governo, nacional ou local, é conduzido um processo participativo para definir o problema. O tipo de problema pode variar da área de segurança, erradicação de pobreza monetária, degradação ambiental à violência contra mulheres etc. O passo 1 pode ser implementado em nível nacional ou por localidade específica, dependendo das prioridades de cada país.

Passo 2. Consiste em desenvolver a teoria de mudança

Orienta-se a fazer uma análise quantitativa, um processo de diálogo inclusivo e um mapa do problema identificado com os ODS. Também se realiza a análise da teoria de mudança em três dimensões: social, econômica e ambiental.

Passo 3. Consiste na construção de um plano de ação.

Sistema no país e ainda pelo papel que vem sendo exercido pelo PNUD de fomentar a implementação articulada da agenda dos ODS na região.

É necessário identificar o impacto e viabilidade de cada intervenção ou programa (com o objetivo de identificar as intervenções que podem acelerar a realização do combo) e ainda os obstáculos das intervenções e suas soluções catalíticas e formas de implementação (com custos e financiamento de intervenções).

Passo 4. Consiste em definir elementos chaves para a implementação do combo

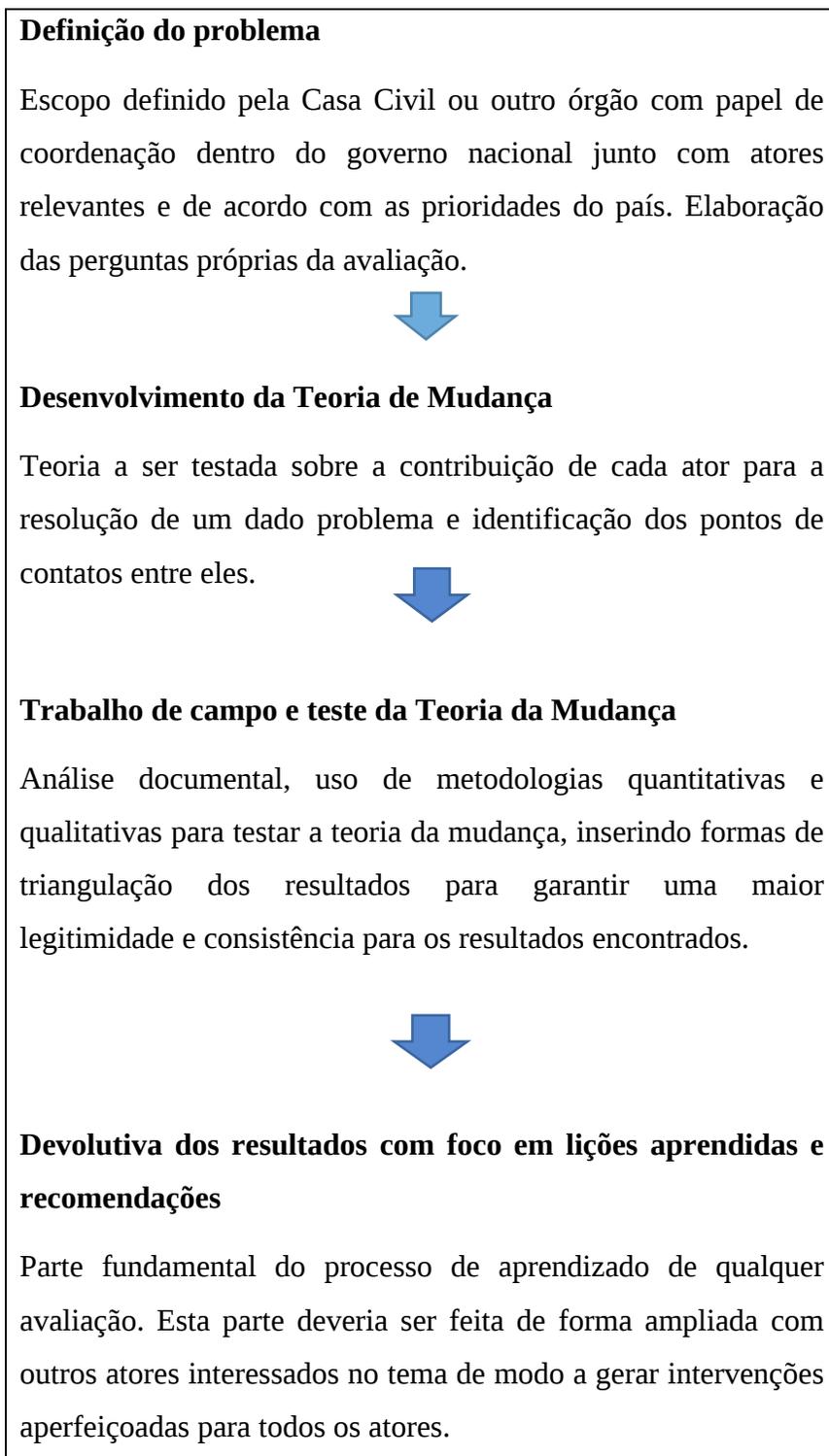
Neste passo são definidos os papéis de cada agencia, o escopo das intervenções, os mecanismos de intervenção e os padrões de qualidade das intervenções a serem realizadas.

Passo 5 e último. Define o plano de monitoramento e avaliação da estratégia de combos

Neste caso, define-se um sistema de mensuração de progresso, as pessoas responsáveis, os prazos de monitoramento e avaliação e os mecanismos envolvidos.

A abordagem Combo descreve uma metodologia de mobilização e organização institucional para criação de sinergia entre vários atores por meio de um problema comum e uma estratégia que defina papéis para os atores envolvidos. Trata-se de uma boa abordagem de organização intersetorial com foco no problema. Esta mesma lógica pode ser utilizada para o exercício da avaliação, ainda que a abordagem combo não tenha sido desenvolvida previamente. Um possível caminho seria:

Quadro 2. *Abordagem de avaliação para Combo*



Neste contexto, cumpre destacar que uma avaliação tanto pode assumir uma posição retrospectiva e analisar logros, desafios e aprendizado a partir de indicadores pré-determinados no desenho de um projeto, programa ou política, como ela também pode capturar resultados não intencionais, aprendizados gerados além dos indicadores pré-definidos. Métodos que não trabalham com indicadores a priori, mas que analisam determinado projeto são especialmente úteis no caso de intervenções como incidência política, como é o caso da metodologia Colheita de Resultados. É possível combinar tanto os indicadores definidos a priori, quanto uma análise de resultados não intencionais.

É claro que pode se pensar desejável contextos de projetos estruturados e articulados a priori que tenham um escopo de avaliação claro. Por outro lado, um pressuposto básico dos ODS é o diálogo com o que já existe nos países, para que estes adaptem e dialoguem com o que já é feito internamente. Neste caso, uma combinação de indicadores objetivos e métodos quantitativos com metodologias qualitativas e que elencam o resultado a posteriori podem ser muito úteis para dar uma visão da realidade que seja mais rica.

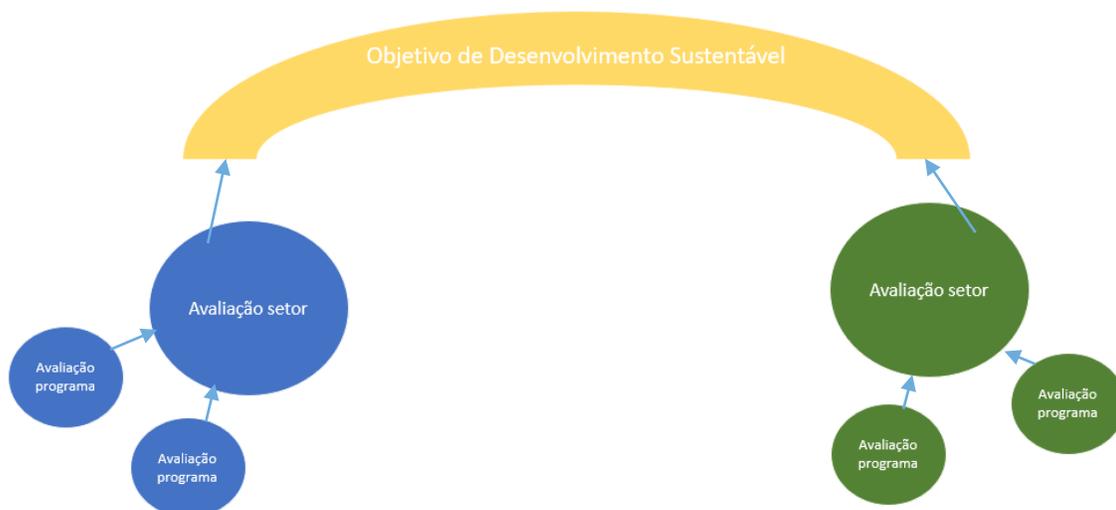
Dentro desta lógica, vários países como Butão, Cabo Verde, República Dominicana, México, Índia (em nível subnacional), Namíbia, Panamá e Tonga fizeram Avaliações Rápidas Integradas (RIA) para mapear os ODS em relação às suas prioridades com a finalidade de alinhar a agenda nacional com a agenda internacional (PNUD, 2017b). No entanto, o desafio permanece em fazer com que esta agenda de localização dos ODS se aprofunde na questão da avaliação.

3.2 Avaliação em camadas

Uma outra possibilidade de amadurecimento da agenda de avaliação dentro dos países é uma avaliação em camadas, onde os programas podem ser avaliados, depois os setores e depois a relação entre eles, dentro de uma visão que considere o contexto maior de desenvolvimento

do país. A figura abaixo ajuda a ilustrar esta proposta.

Figura 1. Avaliação em camadas



Uma ressalva a ser feita é no que diz respeito ao custo de se inserir avaliações não só no processo de implementação dos ODS, mas no contexto das políticas públicas em diferentes níveis. A figura traz como alternativa a avaliação de programas ou políticas que se soma a avaliações setoriais e que somam a avaliações mais amplas. Tudo isso envolve custos em termos de horas de trabalho, contratação de consultores, articulação política, disseminação de resultados etc. No entanto, há que se pensar em dois elementos – o papel da avaliação interna e a eficiência na alocação de recursos.

Em primeiro lugar é possível diminuir custos com a intensificação de práticas de avaliação não apenas externas, mas também internas. Ou seja, é possível reforçar o trabalho de equipes dentro dos órgãos que possam exercer este papel ao invés de só contratar avaliações externas. É preciso reforçar o foco em eficiência. Não seria arbitrário afirmar que muitos recursos são despendidos com muito pouco resultado real, na ponta. O famoso romance de Shakespeare ‘Much Ado about Nothing’ reflete bem este paradoxo: ‘há muito barulho por nada’.

Este contexto retrata o famoso paradoxo de Pareto, em que 20% das ações tendem a gerar os resultados enquanto os 80% de conversas, reuniões, gastos, consomem tempo, mas fazem avançar muito pouco as políticas. Avaliar significa tomar consciência de erros e acertos, gerar aprendizado e tomar medidas corretivas. Para isso, é preciso gerar uma cultura de objetividade e foco em resultados e contar com uma combinação de exercícios de avaliação interna e externa.

Um exemplo bastante interessante desta lógica seria o trabalho do Instituto Germânico para Avaliação do Desenvolvimento (Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit; DEval) que promove avaliações setoriais dos seus projetos de cooperação internacional e faz análise de portfólios de projetos, ou seja, as avaliações de projetos somam para avaliações mais globais. Da mesma maneira, pode-se pensar domesticamente, em avaliações específicas de intervenções que ajudem a fazer avaliações mais amplas de todo um setor (e.g. avaliação do programa de vacinação, avaliação do atendimento dos postos de saúde e avaliação do programa de saúde materno-infantil subsidiam a avaliação da política de saúde no país).

3.3 Avaliação a partir de uma perspectiva sistêmica

O campo da avaliação tem se beneficiado de uma discussão sobre perspectiva sistêmica que se mostra bastante pertinente no contexto dos ODS. Para entendê-la, é preciso lembrar que a lógica da avaliação de forma geral parte de modelos de matriz lógica utilizados na avaliação de projetos, instrumentos bastante úteis para sistematizar a relação entre propósito, objetivo, metas e atividades. Estas matrizes fazem um recorte da realidade e tendem a atribuir uma relação de causa e efeito na concepção e execução de projetos, onde as atividades levam ao cumprimento das metas que levam ao alcance dos objetivos e em última instância contribuem para o alcance do propósito maior de desenvolvimento. Ainda que estas matrizes sejam úteis e necessárias em qualquer atividade de gestão de projetos e na concepção e execução de políticas públicas, muitas vezes limitam a visão que se tem do mundo real que é

cheio de imprevistos, resultados não esperados, fatores externos que interferem e muitas vezes comprometem a execução de determinadas ações.

Reconhecer o contexto, interrelações entre os vários fatores e atores e estabelecer fronteiras para olhar para dada realidade faz parte de se pensar sistemicamente. Ou seja, ao invés de estabelecer uma relação de causa e efeito simples em que A leva a B que leva a C, é mais próximo da realidade reconhecer que A influencia B que influencia A que influencia C que influencia A. No contexto da vida real, os fatores da vida, os atores estão todos interligados e se influenciando mutuamente e esta influência é impactada pelo contexto em que eles estão. É evidente que isso precisa ser visto a partir de certos limites e parâmetros, pois seria impossível mapear todas as relações possíveis entre os atores e o mundo, levando em última instância a um modelo universal e infinito, impossível de ser capturado.³

Williams e Hummelbrunner (2017) colocam isso de forma bastante útil neste contexto. Apresentam uma série de técnicas que podem ser utilizadas partindo de uma visão sistêmica para facilitar o aprendizado dentro de grupos e promover exercícios de avaliação. Pois é esta ‘mentalidade’ que se considerada pode gerar ferramentas de análise e avaliação que sejam lúcidas para capturar melhor a complexidade da realidade em que vivemos.

No caso dos ODS, deve-se considerar que para além de monitorar os indicadores e analisar o cumprimento das metas previstas dentro do projeto (outputs) e se analisar impacto (outcomes), é preciso considerar o contexto político em que se inserem, os atores com os quais aquele programa possui interface e a forma como se dão estas interações. A vida é composta por um conjunto de relações. E isso se torna ainda mais evidente na sociedade contemporânea onde pensamentos são expostos instantaneamente nas redes sociais e tudo se torna público globalmente, gerando impacto político. Para além da capacidade técnica, do domínio tecnológico e recursos de implementação, a análise dos ODS deve se beneficiar desta

³Na área de avaliação de *advocacy*, há quem argumente que para se capturar o elemento político e das relações entre os atores, há que se ter uma boa dose de intuição, pois a realidade é tão dinâmica, tão ampla que é impossível de ser capturada com instrumentos meramente burocráticos. Entra neste caso, o fator humano. Há um termo em inglês ‘gut feeling’ que fala um pouco sobre isso e quem estuda e trabalha com liderança reconhece a diferença entre um chefe que pode ter Doutorado em Gestão e um líder que pode ter formação bastante mais simples e ser brilhante em visão, estratégia e mobilização, tomando decisões que levam a equipe a estar motivada e ter grandes resultados.

capacidade de se avaliar relações, estratégias e parcerias como já está inclusive previsto no ODS 17 que trata de ‘Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável’.

Um exemplo de avaliação de ODS com esta mentalidade seria avaliar a política de educação básica no país não simplesmente a partir dos resultados de proficiência ou fluxo escolar, mas analisar a miríade de atores envolvidos, as redes desenvolvidas e o contexto relacionado para explicar melhor o fenômeno de melhoria do sistema. Este tipo de avaliação poderia trazer lições aprendidas em outros contextos. Isso nos leva inclusive, a uma outra temática importante dentro da avaliação dos ODS que é a avaliação de parcerias, item fundamental da agenda de desenvolvimento sustentável.

3.4 Avaliação de parcerias

A formação de parcerias para a realização de projetos e políticas públicas parte da premissa de que as organizações que trabalham conjuntamente podem criar sinergia, gerar mais resultados e evitar sobreposições. O trabalho de ‘coletivos’, em parceria pode ser visto como uma extensão de uma cultura democrática global que fomenta o associativismo, a participação e o diálogo social por meio de conselhos comunitários em diferentes áreas de políticas públicas. Esta chamada para o trabalho conjunto e sinérgico vai ganhando ainda mais destaque quando se fala sobre problemas complexos tanto locais, quanto nacionais, regionais e globais. À medida em que este escopo vai ampliando, aumentam também os atores envolvidos, as pessoas afetadas direta e indiretamente, os interesses de diferentes partes e os desafios para se gerar pontos de trabalho conjunto.

Apesar do mérito em si de se gerar uma cultura de apoio mútuo na sociedade, que poderia ser defendida com base em conceitos filosóficos sobre o desenvolvimento da vida em sociedade que pede necessariamente cooperação, este tema necessita ser visto com um pouco mais de rigor ao se falar sobre o alcance de metas globais, quando o que se visa é resultados, aprendizado e progresso comum.

Fazer as pessoas e organizações trabalharem bem juntas não é algo trivial. Muito pelo contrário, traz muitos desafios que fazem com que as organizações muitas vezes, ao invés de se somarem, prejudiquem-se mutuamente, gerando muitos custos de transação na gestão do próprio relacionamento organizacional, fazendo com que a finalidade última da parceria não seja cumprida, ou seja, mal cumprida. Por isso, ao se tratar de problemas globais que exigem esforços comuns locais, nacionais ou regionais, a avaliação de parcerias torna-se uma pauta avaliativa mais do que necessária. A lógica de avaliação das parcerias não está muito distante da estruturação de qualquer avaliação, mas traz algumas abordagens próprias, já testadas e validadas em diferentes contextos e que pode ser útil para se ajudar a amadurecer a agenda da avaliação dos ODS. Abaixo, é apresentado um guia que foi elaborado pelo Time de Avaliação e Efetividade de Programa da Divisão para Prevenção de Doença Cardíaca e Enfarto do Ministério da Saúde e Serviços Humanos do Governo americano e que traz esta visão do processo de avaliação de parcerias. Aqui ele é apresentado de forma adaptada (CDCP, 2008).

1. Identificar e engajar atores da avaliação

Planejar como serão envolvidos e contribuirão para a avaliação.

2. Descrever os membros, atividades, produtos, serviços, expectativas e resultados esperados da parceria

Desenvolver um modelo lógico para descrever a teoria da mudança da parceria e identificar o estágio em que a parceria se encontra.⁴

3. Formular lista de perguntas que a avaliação vai responder relativas a processos efetivos, atividades e resultados esperados.

4. Determinar como serão respondidas as perguntas por meio da identificação de indicadores, fontes, coleta de dados e cronograma.

5. Realizar a coleta de dados

⁴As parcerias neste caso podem ser tidas como em etapa de formação, construção ou manutenção. Existem muitas outras possibilidades de classificação das parcerias. O importante neste caso é saber identificar onde se encontra a parceria e qual seria o seu ideal, meta de aprofundamento. Saber o estágio da parceria ajuda a corrigir expectativas e saber quais os próximos passos a serem tomados e os desafios próprios de cada momento (Coffman, 2008).

Trabalho de campo para coleta de dados sejam quantitativos, qualitativos ou mistos.

6. Analisar dados coletados

Esta análise implica em tornar as informações palatáveis para os parceiros envolvidos. Será importante deixar claros os possíveis vieses presentes e comparar resultados com outras pesquisas semelhantes.

7. Distribuir e usar os resultados da avaliação.

Dialogar ao longo do processo, mas também identificar a melhor forma de fazer com que os resultados cheguem aos parceiros e gerem aprendizado.

Neste caso, definir a priori o que se espera da parceria, qual o papel de cada um é fundamental para que este trabalho conjunto possa ser melhor avaliado e realmente trazer resultados. É importante ressaltar que uma perspectiva sistêmica é sempre necessária para que não se olhe apenas estritamente para os resultados de uma matriz. Resultados políticos, mudança de comportamento de atores são também resultados válidos e legítimos, mas necessitam ser documentados, entendidos, analisados até mesmo para que se possam entender os mecanismos que geraram tais resultados.

No caso de avaliação de parcerias, várias metodologias são possíveis, desde o uso de auto avaliações on-line onde os parceiros reportam como percebem o outro parceiro e qual o estágio da parceria até metodologias como Análise de Rede Social onde se pode estudar quais as conexões existentes em redes de parcerias, o que levaria a mapear em que medida os atores estão interconectados, quais são os nós das redes, se é uma rede centralizada ou não e quais os pontos de intervenções críticos para fazer com que as parcerias e o trabalho em rede gerem mais resultados. Aqui, discutiu-se a avaliação de parcerias. Embora avaliação de redes e parcerias possuam elementos em comum, avaliação de redes também possui as suas especificadas que não são tema deste artigo.

O quadro abaixo faz um recorte de metas selecionadas do ODS 17 que trata de fortalecer os meios de implementação e parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Ele mostra que a cooperação é um elemento fundamental para agenda dos ODS e prevê a troca de conhecimentos, e tecnologias entre os vários governos nacionais e setores da sociedade (governo, empresas e sociedade civil). Isso mostra que a avaliação das parcerias vai se tornar cada vez mais central dentro da agenda da avaliação global.

Assim como em outras áreas de políticas públicas, conforme mencionado anteriormente, muitos programas de cooperação internacional cumprem um importante papel político, mas são muito falhos em cumprir com objetivos de desenvolvimento. Objetivos políticos devem e podem ser combinados com objetivos claros de promoção do desenvolvimento que possam ser mensurados.

Box 1. Metas selecionadas dos ODS 17

Objetivo 17

Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Tecnologia

17.6 Melhorar a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular regional e internacional e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo de facilitação de tecnologia global

17.7 Promover o desenvolvimento, a transferência, a disseminação e a difusão de tecnologias ambientalmente corretas para os países em desenvolvimento, em condições favoráveis, inclusive em condições concessionais e preferenciais, conforme mutuamente acordado

17.8 Operacionalizar plenamente o Banco de Tecnologia e o mecanismo de capacitação em ciência, tecnologia e inovação para os países menos desenvolvidos até 2017, e aumentar o uso de tecnologias de capacitação, em particular das tecnologias de informação e comunicação

Capacitação

17.9 Reforçar o apoio internacional para a implementação eficaz e orientada da capacitação em países em desenvolvimento, a fim de apoiar os planos nacionais para implementar todos os objetivos de desenvolvimento sustentável, inclusive por meio da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular

As parcerias multissetoriais

17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento

17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias

Avaliação de parcerias no âmbito do ODS é algo ainda muito insipiente, mas que tem o potencial de crescer, por uma necessidade de se aprender a fazer trabalho conjunto. Uma avaliação traz lições aprendidas com potencial de contribuir para este contexto. Um possível exemplo seria as avaliações no âmbito da cooperação trilateral⁵ no País. Estas parcerias possuem distintos arranjos, podendo ser: Governo do Sul-Governo do Sul-Governo do Sul; Governo do Sul-Governo do Norte-Governo do Sul; Governo do Sul-Organismos Internacional – Governo do Sul e Trilateral +1, um dos arranjos anteriores com um quarto parceiro. Esta nova modalidade de Cooperação Sul-Sul traz muitos desafios justamente pela quantidade de atores envolvidos e a avaliação neste caso, cumpriria papel importante para promover aprendizado entre os parceiros e apoiar o desenho de novos projetos.

⁵De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (<http://www.abc.gov.br/Gestao/TrilateralPaíses>) Cooperação trilateral é uma modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento, de natureza complementar à cooperação Sul-Sul bilateral, com governança compartilhada, com valor agregado e vantagens comparativas identificáveis, que pode assumir diferentes arranjos de implementação envolvendo países em desenvolvimento, países desenvolvidos e/ou organismos internacionais.

3.5 Avaliação de Resultado em Desenvolvimento Humano + bem-estar e coesão social

Avaliar implica em estabelecer um juízo em função de uma série de parâmetros, de critérios, sejam ele previamente acordados ou estabelecidos posteriormente. Apesar dos ODS envolverem áreas extremamente diversas de políticas públicas e não terem uma visão de desenvolvimento unificadora que dê coerência e gere relações entre todas estas áreas, o acordo global em torno dos ODS estabelece a necessidade de se estabelecer novas medidas de desenvolvimento para além de parâmetros meramente econômicos.

É certo que a comunidade internacional já avançou muito em sair do paradigma econômico e industrialista do pós-II Guerra e incorporar necessidades básicas como educação, saúde e infraestrutura, considerar questões de poder como gênero, desigualdade e participação política e recentemente, trabalhar com questões ligadas a bem-estar. No entanto, os desafios sociais continuam e é importante trazer e reforçar a importância de se considerar além de todos estes fatores, o fator coesão social que envolve a capacidade das pessoas dialogarem e trabalharem como parte ativa da sociedade em que vivem.

O Século XXI e os ventos das pós-modernidade trouxeram muitos desafios. O ideal do desenvolvimento pós-segunda Guerra de grandes projetos públicos, governos fortes e centralizados, o foco no crescimento econômico e de um dado modelo de família e sociedade se esgotou (industrializado e ‘moderno’). São muitas vozes e dissonantes do ponto de vista religioso, político e de identidade que estabeleceu uma sociedade fragmentada, apesar de hiperconectada do ponto de vista tecnológico. Assim, cresceu o fenômeno do discurso de ódio e as polarizações religiosas e políticas numa era da pós-verdade marcada pelas eleições nos EUA em 2016.

Na base de qualquer projeto de construção política - e os ODS são um projeto político de progresso global - está a capacidade de gerar consensos, promover o trabalho comum e reforçar a cooperação. Uma guerra é capaz de destruir o esforço de desenvolvimento de séculos de trabalho, deslocar pessoas e causar crises humanitárias que pressionam os sistemas de proteção social existentes.

Avaliação não acontece num vácuo político e social, mas faz parte de um contexto que não deve ser ignorado. Não se trata de um exercício meramente técnico ou burocrático. A avaliação pode e deve contribuir para também ajudar a medir em que medida está avançando a cooperação global e a capacidade de se trabalhar pelo progresso comum. Deve saber identificar o que funciona e o que não funciona para promover o diálogo e a coesão social e promover plataformas de trabalho conjunto. O conhecimento e a atividade de pesquisa têm o papel de fazer avançar a condição humana e a avaliação trata exatamente de pesquisa aplicada. Por isso, a necessidade de saber dialogar como o momento histórico em que se vive e fazer avançar o conhecimento sobre este misterioso conhecido que continua sendo o ser humano e suas relações com o mundo em que vive.

4. Considerações finais

Este artigo se propôs a refletir sobre a promoção da agenda da avaliação dos ODS, trouxe alguns dos desafios envolvidos e propôs algumas abordagens para fomentar este exercício. Foram discutidas as possibilidades de Avaliação a partir dos Combos de ODS propostos pelo PNUD, Avaliação em camadas integrando os vários tipos de avaliação, Avaliação a partir de uma perspectiva sistêmica considerando atores, relações e fronteiras, Avaliação de parcerias que tende a crescer numa agenda por natureza intersetorial e por fim, foi discutida a importância de se considerar o ambiente político onde se inserem as avaliações e pensar em resultados que analisem também dimensões de coesão social necessárias para a promoção do progresso global num contexto político de crescente conflito.

Esta reflexão evoca a necessidade que os exercícios de avaliação se tornem práticas costumeiras dentro dos governos nacionais e substituam discursos comuns e panfletários por narrativas mais sólidas que possam identificar de forma mais objetiva as contribuições dadas por políticas, projetos e parceiros. É certo que sempre existem vários lados de qualquer realidade e nenhum exercício de avaliação é totalmente objetivo. No entanto, o exercício de se olhar para a realidade de forma mais objetiva, sistemática e analítica e considerar os vários pontos de vista ajuda a construir uma narrativa que ajude no processo de aprendizagem e

avanço não só de um dado programa, mas de toda uma comunidade que trabalha naquela área. Avaliações sólidas são capazes de contribuir para o Estado da Arte de determinado campo de conhecimento, pois geram lições aprendidas e facilitam o desenho de futuras intervenções que sejam mais sólidas.

Conforme dito inicialmente, é preciso que se vá além do Monitoramento dos ODS e haja mais Avaliação. Acompanhar indicadores é um exercício importante e fazer avaliação complementa este esforço, pois solidifica dados, aponta desafios e identifica boas práticas. Em suma, gera crescimento das organizações.

Ainda é comum que as pessoas temam o exercício da avaliação que poderia expor fragilidades e revelar 'intimidades' organizacionais que normalmente ficam escondidas em arquivos públicos. É preciso quebrar esta resistência. E isso pode ser feito quando equipes de avaliadores e gestores trabalham juntas desde o início para facilitar aprendizagem e não apenas para a entrega de um relatório.

A avaliação revela aos gestores, realidades não ditas e não reconhecidas que ficam nas mentes e agendas de parceiros e que impactam o projeto, ainda que nunca tenham sido diretamente reveladas. E trazer à luz estes elementos ajuda a tornar os projetos mais eficientes e sólidos, gerando credibilidade e confiança política.

Um dos itens fundamentais da agenda de avaliação dos ODS é a construção das capacidades nacionais de avaliação. Apesar do Brasil, como país de renda média, já possuir sistemas sólidos de monitoramento e avaliação em áreas como educação e assistência social, ainda avança muito lentamente como um todo. É preciso investir para construir capacidades dentro do governo brasileiro para realizar avaliações e fomentar a formação de profissionais no mercado para contribuir com a ação pública. O País se destacou no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, tem feito um esforço de mobilização política na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e pode e deve avançar na agenda da avaliação, fazendo com que o monitoramento caminhe para avaliações sistemáticas e sólidas e faça avançar os sistemas de 'avaliações rigorosas lideradas pelos países' conforme prevê a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável'.

Referências

Centers for Disease Control and Prevention (2008). *Evaluation Guide: Fundamentals of Evaluating Partnerships*. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services.

Coffman, Julia. *Overview of Current Advocacy Evaluation Practice*. Center for Evaluation Innovation, Oct 2009.

Flynn, Peter O' & Berg, Rob D. Van den (2017). *Tracking development progress and evaluating development partnerships in the post-2015 era. Monday 12-Wednesday 15 December 2016/WP 1504*, Wilton Park.

IDEV (2017). *Evaluation Matters: a quarterly knowledge publication on Development Evaluation: evaluation in the era of SDGs, Third Quarter 2017*. Abidjan, Côte D'Ivoire.

IIED (2017). *Evaluation: a missed opportunity in the SDG's first set of Voluntary National Reviews. Briefing, May 2017*. London: IIED.

Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017). *Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2017*. Brasília: Presidência da República.

UN Resolution A/RES/70/1, GA/11688, 25 September 2015 *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York.

UNDP (2017a). *Well-being Beyond Income (Combos Toolkit + Rapid Integrated Assessment), a multi-dimensional focus for the 2030 Agenda*. Unit 1. UNDP

UNDP (2017b). *Well-being Beyond Income (Combos Toolkit + Rapid Integrated Assessment), a multi-dimensional focus for the 2030 Agenda*. Unit II. UNDP

Vedung (1997). *Public policy and program evaluation*, London, Transaction Publishers.

Williams, Bob & Hummelbrunner, Richard (2011). *Systems concepts in action: a practitioner's toolkit*. Stanford, Stanford University Press.