



**Avaliação do Programa de  
Cooperação Sul-Sul Trilateral entre o  
Governo do Brasil e o UNICEF**

**2013-2018  
Sumário  
Executivo**



# Avaliação do Programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral entre o Governo do Brasil e o UNICEF

2013-2018  
Sumário  
Executivo  
Avaliadora:  
Articulação Sul

Realização



## Expediente

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO DO  
MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES

**Ruy Carlos Pereira**

Embaixador, Diretor da Agência Brasileira  
de Cooperação do Ministério das Relações  
Exteriores

**Demétrio Bueno Carvalho**

Ministro, Diretor Adjunto da Agência Brasileira  
de Cooperação do Ministério das Relações  
Exteriores

**Cecília Gonçalves Malaguti de Souza do Prado**

Coordenadora de Cooperação Sul-Sul Trilateral  
com Organismos Internacionais

**Guilherme Dantas Nogueira**

Analista de Projetos Líder do Programa de  
Cooperação Sul-Sul Trilateral entre o Governo  
do Brasil e o UNICEF

**Moema do Prado Pereira**

Analista de Projetos

**Mariana Falcão Dias**

Analista de Projetos

**Hugo Peixoto Leão**

Assistente de Projetos

### UNICEF BRASIL

**Florence Bauer**

Representante

**Paola Babos**

Representante Adjunta

**Liliana Chopitea**

Chefe de Políticas Sociais, Monitoramento e  
Avaliação e Cooperação Sul-Sul

**Boris Diechtiareff**

Especialista em Monitoramento e Avaliação

**Willian Wives**

Oficial de Monitoramento e Avaliação

**Paula Marques**

Oficial de Monitoramento e Avaliação

**Niklas Stephan**

Oficial de Cooperação Sul-Sul

**Higor Cunha**

Oficial de Cooperação Sul-Sul

### ARTICULAÇÃO SUL

**Coordenação**

Melissa Pomeroy

**Pesquisadores**

Marina Caixeta, Laura Trajber Waisbich, Luara  
Lopes, Elisa Camarote, Mariana Santarelli

**Foto capa**

© UNICEF/UNI235521/Willocq

**Projeto gráfico e diagramação**

ViaDesign





**Apresentação 4**

**Introdução 7**

**Objetivos da avaliação e metodologia 10**

**Teoria da Mudança 14**

**Resultados da avaliação 17**

Principais contribuições

Principais desafios

**Conclusões & Próximos Passos 29**

Apoio efetivo ao desenvolvimento de capacidades nos parceiros

Apoio a CSST do Brasil e do UNICEF

Gestão do conhecimento

Ajustes estratégicos no desenho do Programa

**Lições Aprendidas 34**

**Recomendações 38**

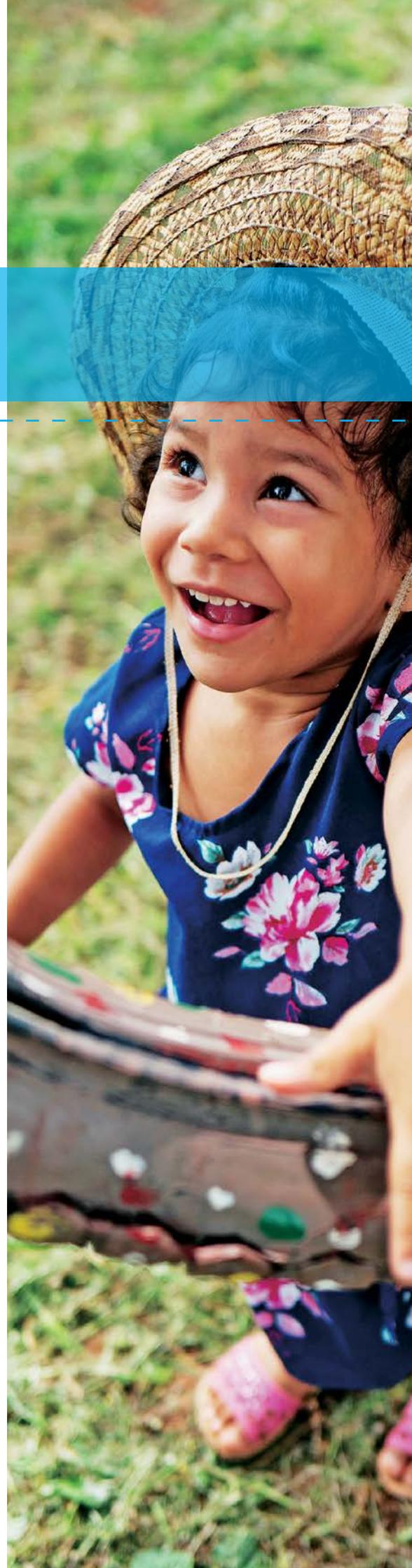
# Apresentação

**Como todos sabemos, a humanidade está atualmente enfrentando um desafio global sem precedentes. À medida que o mundo se esforça para responder à situação, apelo à solidariedade e colaboração entre as nações é maior do que nunca.**

O compartilhamento de informações, boas práticas e lições aprendidas - inclusive por meio de mecanismos inovadores de Cooperação Sul-Sul, como o intercâmbio virtual de conhecimentos - não apenas ajuda os países a criar e adaptar soluções para determinados contextos, como também nos ajuda a todos, a pensar e desenvolver soluções novas e aprimoradas, pois é no diálogo com outras pessoas que novas ideias surgem e o progresso ocorre.

É nesse cenário que nós, a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o Escritório brasileiro do UNICEF, apresentamos as conclusões da recente avaliação externa do nosso programa de parceria em Cooperação Sul-Sul Trilateral. Um programa que busca promover a cooperação internacional, baseada em trocas horizontais de conhecimentos e saberes técnicos, em prol do desenvolvimento equitativo e sustentável das crianças e de suas famílias.

Essa avaliação externa independente avalia e analisa o progresso no âmbito do programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral (CSST) do Governo do Brasil e do Escritório brasileiro do UNICEF, examinando seu escopo de seis anos de implementação, com 16 países parceiros. Essa avaliação traz conhecimento relevante sobre os mecanismos de CSST testados e identifica uma série de lições importantes sobre o que funciona e o que não funciona para crianças, e por que isso ocorre, destacando boas práticas e desafios persistentes.





De natureza sumativa e formativa, a avaliação externa busca gerar conhecimento útil, especialmente no que diz respeito à aplicação conjunta dos princípios de Cooperação Sul-Sul e direitos da criança, avaliando e documentando os resultados nos níveis de produção e entrega, observando os critérios de relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade.

Após as observações finais, a avaliação traz uma lista de recomendações estratégicas para ajustes do programa. A expectativa é de que as observações e recomendações trazidas pela avaliação não apenas ajudem a informar os rumos futuros do programa de CSST Brasil-UNICEF, mas também a agenda mais ampla de cooperação internacional no Brasil e além.

Desejamos-lhe uma leitura agradável!



**Embaixador Ruy Carlos Pereira**  
Diretor, Agência Brasileira de Cooperação (ABC)  
Ministério das Relações Exteriores



**Florence Bauer**  
Representante para o Brasil  
UNICEF



# Introdução

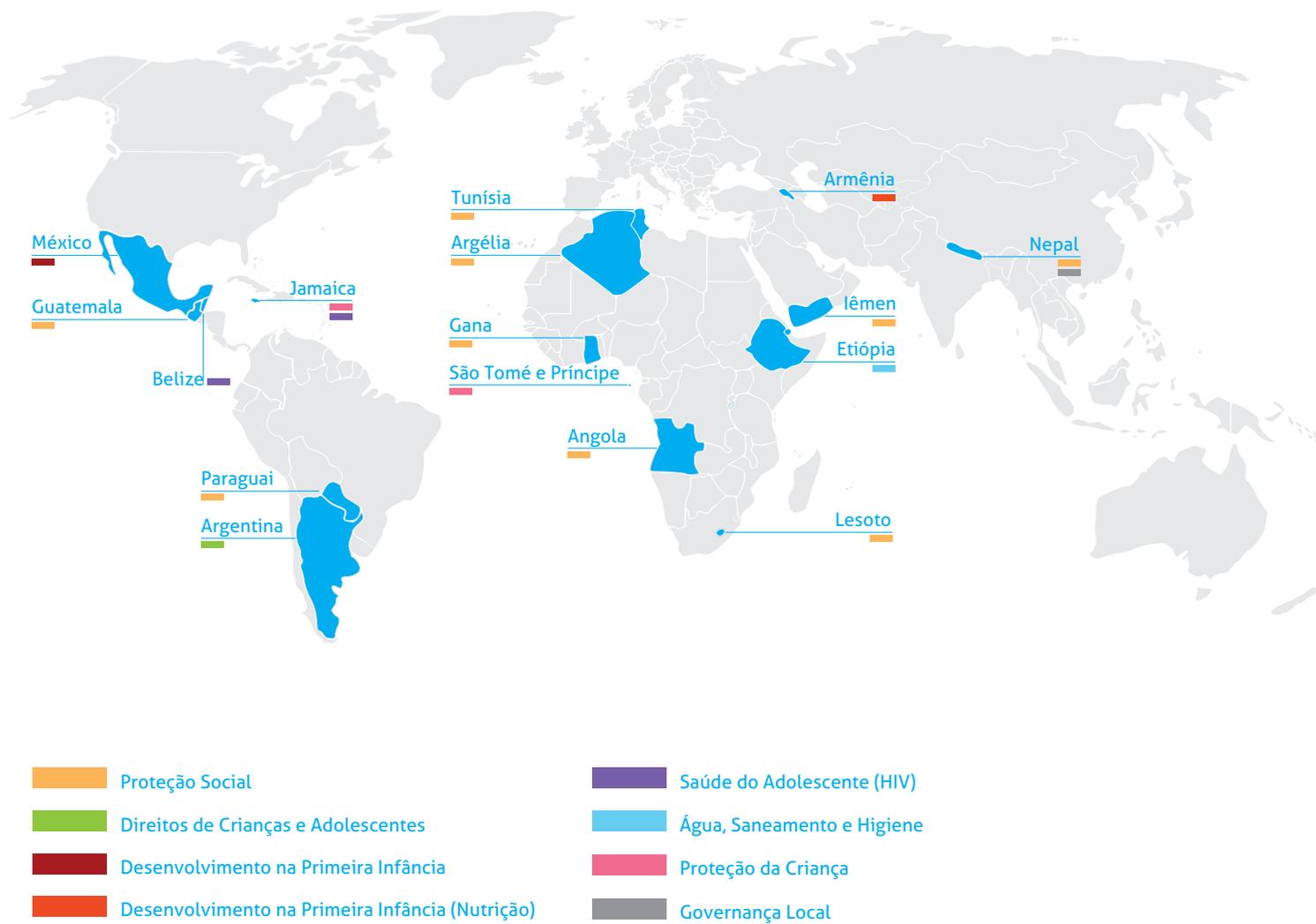
O Governo do Brasil (GdB) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) estabeleceram, em 2011, uma parceria formal, por meio de um Memorando de Entendimento (MdE), com o intuito de fomentar a agenda da equidade para crianças, adolescentes e mulheres através do programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral (CSST). O MdE serviu com um ponto de partida para o Programa de CSST Brasil-UNICEF (doravante denominado o Programa). Em 2013, com a formalização do MdE, o UNICEF e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) assinaram o Acordo de Cooperação que estabeleceu os termos, objetivos e financiamento para o Programa.

O Programa busca promover um espaço de diálogo político e técnico entre os países do Sul para discutir políticas relevantes para as crianças, compartilhando e adaptando as experiências, tecnologias e lições aprendidas do Brasil. O Programa visa também apoiar os parceiros na priorização dos direitos das crianças, adolescentes e mulheres, em diferentes esferas políticas, e a sua capacidade de desenvolver ou aprimorar arcabouços legais e institucionais para alcançar resultados sustentáveis para as crianças e jovens mais desfavorecidos. Busca, por fim, contribuir para defender a agenda dos direitos da criança, reforçando o compromisso político com a promoção e proteção destes direitos, bem como mobilizar recursos orçamentários e financeiros adequados para alcançar arcabouços legais e institucionais sólidos e sustentáveis centrados nos direitos da criança, do adolescente e da mulher.

O Programa conta com o envolvimento e engajamento de instituições e funcionários públicos brasileiros, com experiência de primeira mão no enfrentamento dos desafios de desenvolvimento e com a capacidade do UNICEF de desempenhar um papel de facilitador e de articulador, possibilitando o acesso a conhecimentos relevantes em matéria de políticas, no âmbito do seu mandato. O Programa enfatiza a importância de uma cooperação horizontal, na qual se espera que os parceiros desempenhem um papel ativo em todo o processo, as-

segurando alinhamento contínuo e a devida qualidade nas respostas às demandas apresentadas, bem como o fomento da autonomia e a apropriação da iniciativa por parte dos parceiros. Por fim, no que diz respeito às disposições financeiras, o Programa fornece principalmente “seed-money” (capital semente) para financiar visitas de estudo (isoladamente ou no âmbito de um projeto) e para servir de plataforma para a mobilização de recursos adicionais.

**Figura 1** Alcance geográfico do Programa





Esta avaliação externa cobriu o período de implementação do Programa, entre 2013 e 2018. Nesses seis anos, o Programa apoiou 16 países, compartilhando a experiência brasileira em áreas como proteção social, proteção da criança, governança local, desenvolvimento na primeira infância, saúde do adolescente e; água, saneamento e higiene (WASH – por sua sigla em inglês). Ademais, o programa também respondeu a 20 demandas diferentes e promoveu 42 visitas de estudo durante esse período. A figura 1 representa o alcance geográfico das iniciativas no âmbito do Programa.

## Objetivos da avaliação e metodologia

O intuito dessa avaliação externa tem objetivos sumativos e formativos<sup>1</sup>. A avaliação buscou, em primeiro lugar, não só registrar de forma acurada os resultados do Programa, mas também explicar como esses ocorreram e refletir sobre sua contribuição para mudanças nos processos dos países parceiros. Num segundo momento, buscou identificar os principais desafios e gargalos enfrentados durante o curso do Programa e as formas de resolução achadas. Avaliou-se a relevância, eficácia e eficiência das estratégias do Programa, incluindo a qualidade das suas atividades, bem como sua contribuição para resultados sustentáveis nos países parceiros. Avaliou-se também a contribuição do Programa a nível nacional, no Brasil, junto às agências implementadoras brasileiras, e dentro do UNICEF globalmente. Assim, a avaliação acumulou valiosas lições aprendidas sobre o funcionamento do Programa e sua contribuição na obtenção dos resultados nos países parceiros. Com base nas informações coletadas, nos fatos evidenciados e na análise das estratégias do Programa, a avaliação também fornece recomendações para a sua próxima fase.

**1.** Enquanto uma avaliação com objetivo sumativo visa prover informações sobre os valores e os impactos de uma determinada iniciativa, normalmente já finalizada, uma avaliação com objetivo formativo procura identificar os acertos e as falhas de uma determinada iniciativa, focando-se no seu aspecto operacional e, usualmente, ocorrendo ao decorrer do seu processo de desenvolvimento. Para mais informações, consultar: <<https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNEG-Handbook-for-Conducting-Evaluations-of-Normative-Work-Final-ENGLISH.pdf>>.





**A avaliação procurou responder às seguintes perguntas:**

**1**

Qual a relevância do trabalho do Programa de CSST Brasil-UNICEF?

**2**

Qual a eficácia do apoio do Programa de CSST Brasil-UNICEF aos países parceiros em fortalecer capacidades para alcançar resultados positivos para mulheres e crianças, com foco em meninas e em populações vulneráveis?

**3**

Qual a probabilidade de manutenção dos resultados positivos das intervenções do Programa ao longo do tempo?

**4**

Até que ponto a gestão do Programa assegurou o cumprimento dos prazos estabelecidos, a qualidade dos produtos e a utilização eficiente dos recursos para alcançar seus objetivos?

Para responder a essas questões, a equipe de avaliação desenvolveu uma abordagem metodológica baseada em três pressupostos interligados sobre a natureza do Programa:

- I) os princípios da Cooperação Sul-Sul Trilateral (CSST) que sustentam as estratégias gerais do Programa;
- II) as características do seu trabalho de apoio ao desenvolvimento de capacidades e;
- III) a perspectiva de Equidade para a Infância e Igualdade de Gênero. Nesse sentido, a avaliação é essencialmente qualitativa, refletindo a abordagem de desenvolvimento de capacidades do Programa, assim como a diversidade dos países parceiros e suas variadas formas de participação no Programa. A fim de envolver os usuários primários desta avaliação, a saber, o UNICEF BCO e a ABC, o quadro de avaliação foi construído com base num diálogo estreito com estas duas partes interessadas.

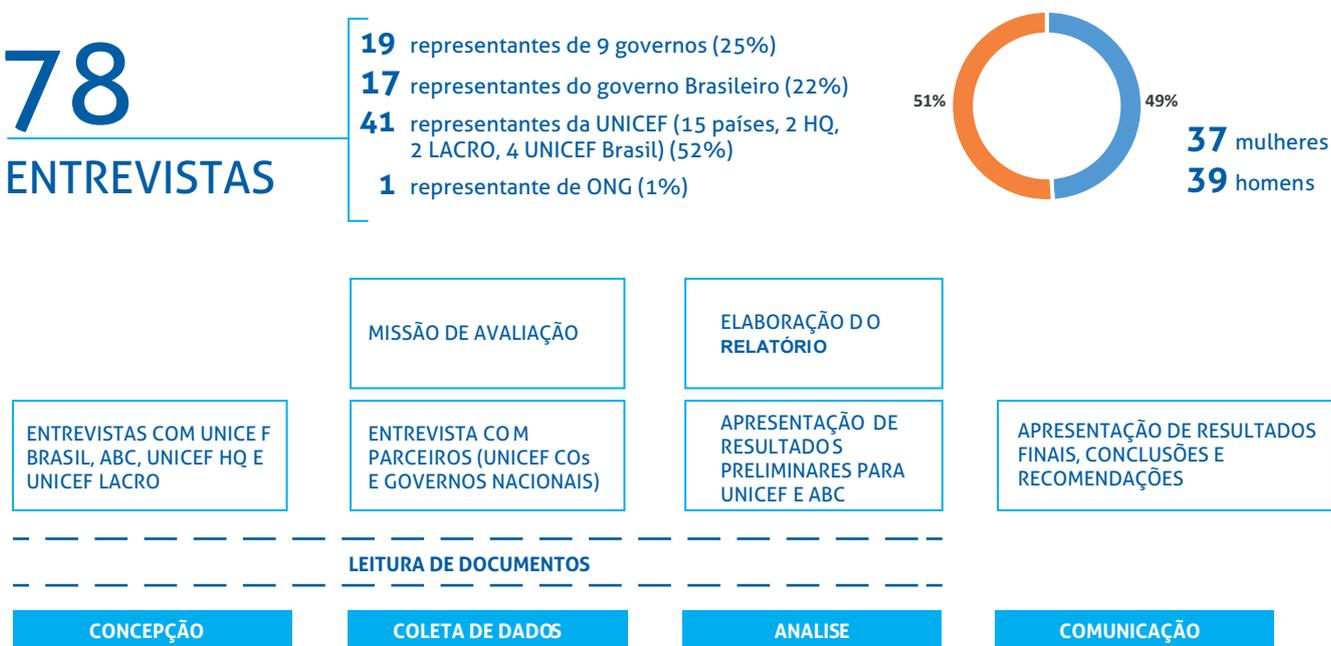
A avaliação cobriu o período de implementação do Programa a partir de 2013, quando a ABC transferiu os fundos para o UNICEF para iniciar as atividades, até o final de dezembro de 2018. A equipe de avaliação realizou 78 entrevistas semiestruturadas com representantes de países parceiros, de Escritórios Nacionais (COs – do inglês Country Offices) do UNICEF, da Sede do UNICEF (HQ – do inglês Headquarters), de Escritórios Regionais do UNICEF, funcionários do UNICEF Brasil e representantes do GdB (de agências implementadoras à instituição coordenadora, a Agência Brasileira de Cooperação - ABC). A equipe também realizou uma extensa revisão documental das parcerias e uma missão de avaliação a um país parceiro. Os resultados da avaliação baseiam-se nas contribuições obtidas junto a 15 dos 16 países envolvidos com o Programa durante o período avaliado.



# 78

## ENTREVISTAS

**Figura 2** Processo de avaliação e insumos coletados



**Fonte:** Elaborado pela Articulação Sul

Os métodos utilizados buscaram a triangulação de informações e evidências. Em particular, foi realizado um grande número de entrevistas para mitigar a subjetividade inerente a esse método por meio da triangulação de diferentes percepções dos participantes. A revisão documental apoiou a avaliação para coletar informações mais precisas, não somente sobre as atividades realizadas pelo Programa, mas também sobre os contextos dos parceiros e suas políticas voltadas às necessidades das crianças relevantes às atividades do Programa. É importante destacar que, embora tenha sido realizada apenas uma missão de avaliação, a equipe de avaliação procurou dedicar esforços adicionais aos países com os quais o Programa estabeleceu relações mais contínuas, através da busca por um número maior de entrevistas e da realização de pesquisas documentais adicionais sobre os contextos dos parceiros.

A equipe de avaliação seguiu os princípios, normas e padrões estabelecidos pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas e pelo UNICEF. O processo de avaliação visava também assegurar: utilidade; integridade, independência, imparcialidade e transparência; privacidade, confidencialidade e respeito aos direitos; representação justa e mitigação de danos; respeito pela dignidade e diversidade e direito à autodeterminação; credibilidade; e cumprimento de códigos para grupos vulneráveis.



## Teoria da Mudança

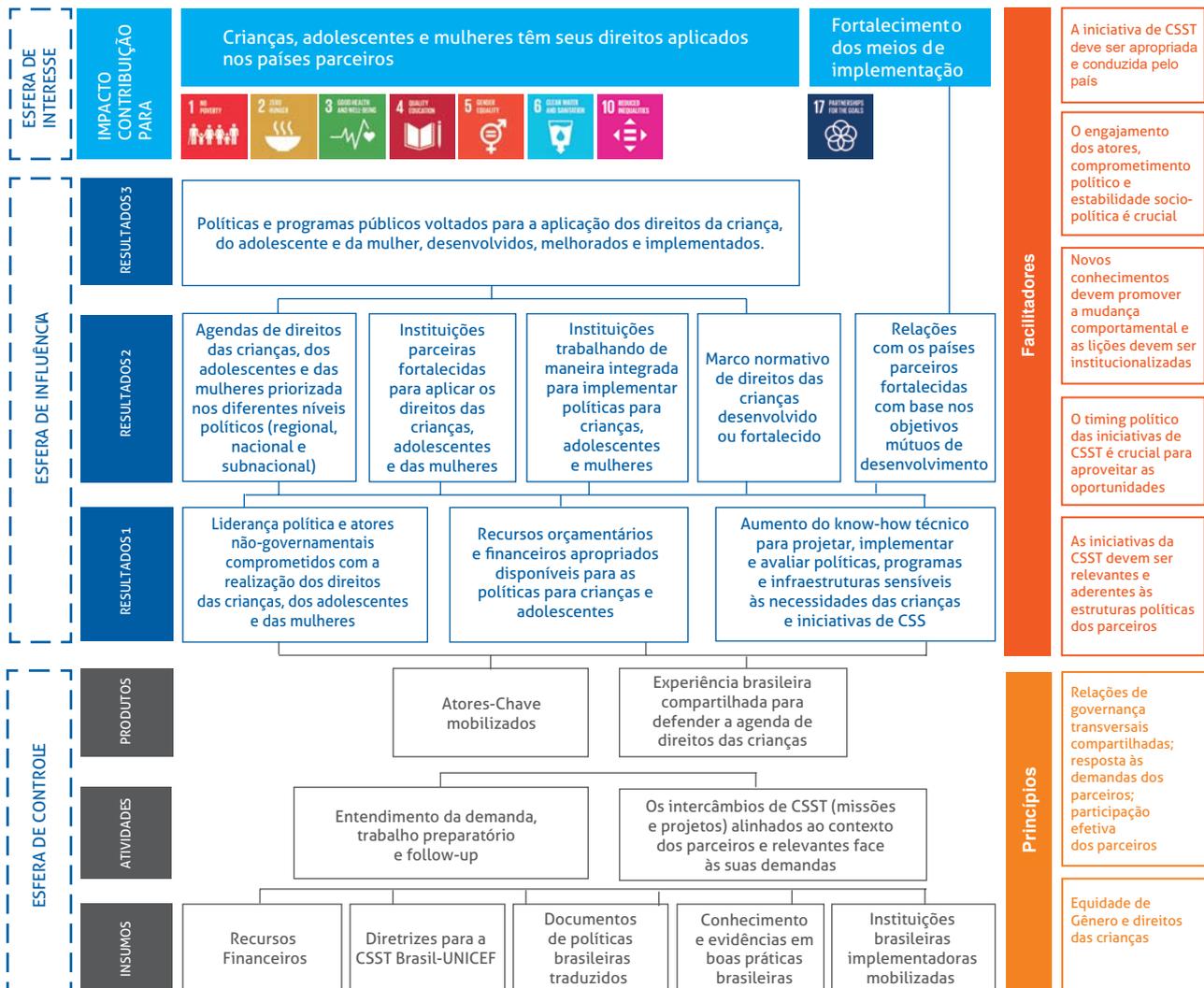
Enquanto a ABC e o UNICEF têm continuamente desenvolvido e aprimorado suas ferramentas de programas e planejamento, a exemplo das diretrizes conjuntas programáticas e operacionais, desenvolvidas em 2015 e com uma atualização em 2017, e da mais recente estrutura conceitual para um sistema de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem (desenvolvido em 2019), o Programa tem sido implementado sem uma Teoria da Mudança (TdM) formalmente elaborada. Uma Teoria da Mudança (TdM) articula objetivos, pressupostos subjacentes e hipóteses orientando a estratégia do Programa, todos pontos críticos para gerar mudança. Uma TdM apresenta as relações causais esperadas entre as intervenções do Programa (os insumos e os produtos) e os resultados desejados, considerados como condições prévias para a realização de



objetivos a longo prazo. Os resultados afirmam a hipótese de como as capacidades reforçadas devem contribuir a curto, médio e longo prazos para impactos sustentáveis para crianças e grupos mais vulneráveis. Para orientar esta avaliação, e em diálogo com o UNICEF BCO e a ABC durante a fase inicial, a equipe de avaliação propôs a TdM representada na figura 3 e explicada abaixo.

Devido à característica de intervenção multinacional do Programa, a sua TdM reflete os resultados agregados e transversais que poderiam ser aplicados a todos os países parceiros, bem como seu componente de gestão do conhecimento.

**Figura 3** A Teoria da Mudança do Programa CSST



**Fonte:** Elaborado pela Articulação Sul

Os princípios subjacentes à teoria referem-se à própria natureza da CSST, bem como ao mandato do UNICEF. Por um lado, governança compartilhada, participação efetiva dos parceiros e relações horizontais são cruciais para assegurar o alinhamento contínuo e capacidade de resposta às demandas do parceiro, bem como o fomento da autonomia e a apropriação nacional da iniciativa. Por outro, os direitos da criança e equidade de gênero são princípios transversais que deveriam guiar a teoria. Finalmente, para que a teoria seja verdadeira, foi identificado um conjunto de fatores de sucesso: as iniciativas da CSST devem ser integradas aos marcos políticos dos parceiros e apropriadas e lideradas pelo país; o envolvimento político de alto nível é crucial, as lições devem ser institucionalizadas e o momento político é fundamental para aproveitar as oportunidades.



## Resultados da avaliação

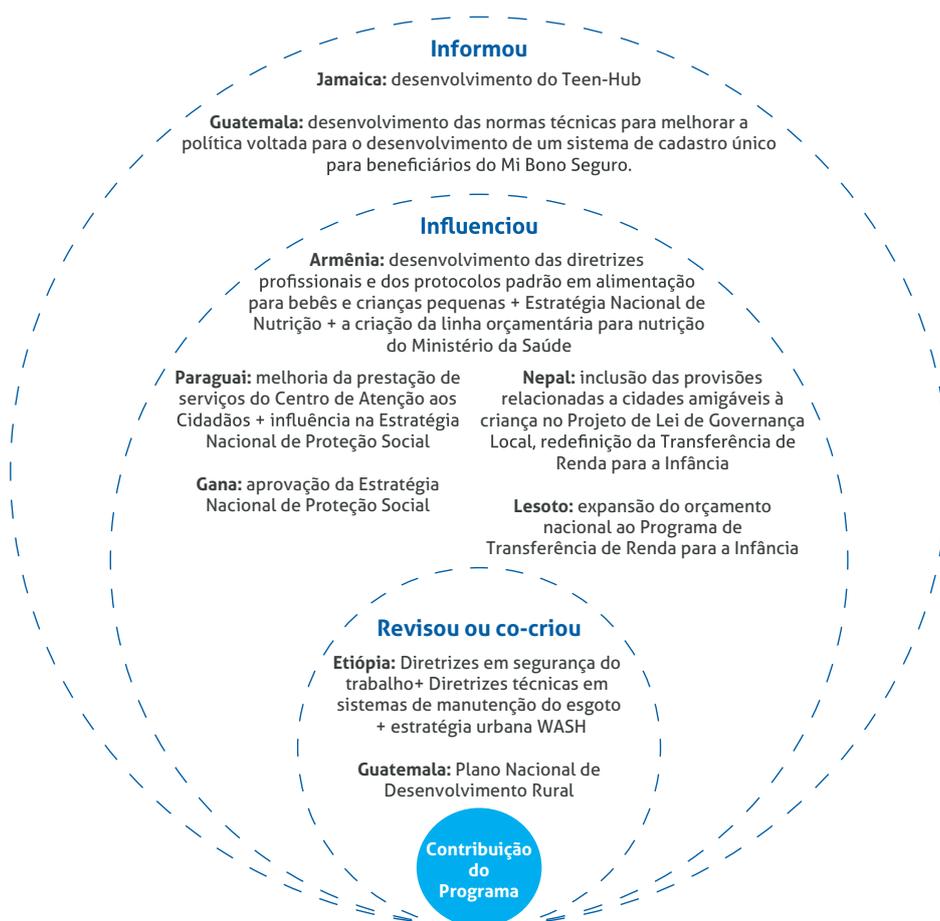
O Programa provou ser um canal de CSST relevante para todos os parceiros envolvidos. Seu principal valor é ser um vetor inovador para fomentar o diálogo sobre políticas e programas voltados às necessidades das crianças, usando políticas e experiências brasileiras como ponto de partida. As experiências brasileiras compartilhadas durante a implementação do Programa foram pertinentes e consideradas uma importante fonte de inspiração e aprendizado para os países parceiros e para o sistema mais amplo do UNICEF como um todo.

Esta avaliação concluiu que o Programa contribuiu para aprimorar políticas nos países parceiros, sendo especialmente eficaz no apoio à melhoria dos arcabouços legais e institucionais dos parceiros e na sensibilização para a importância de políticas sociais baseadas em direitos e voltadas às crianças vulneráveis que levem a um impacto positivo. O

Programa conseguiu alavancar recursos e alcançar resultados importantes em matéria de políticas, demonstrando uma boa relação custo-benefício. Contribuiu também para fortalecer e melhorar as práticas brasileiras e do UNICEF em CSST.

Neste contexto, a avaliação também identificou áreas promissoras de melhoria futura, como gestão do conhecimento e ajustes estratégicos no desenho do Programa e em suas metodologias, a fim de reforçar sua capacidade de apoiar os países parceiros e, ao mesmo tempo, renovar sua relevância frente a mudanças de contextos e prioridades no Brasil e no UNICEF.

**Figura 4** Contribuição do programa para a melhoria dos arcabouços legais e institucionais dos parceiros Fonte: Elaboração Própria



**Fonte:** Elaborado pela Articulação Sul

Com intuito de fornecer uma visão abrangente dos resultados e conclusões da avaliação, as subseções seguintes fornecem uma análise transversal das principais contribuições e desafios do Programa. No final desta seção, é apresentado um quadro, com os resultados específicos para cada critério de avaliação.

## PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

### Apoio ao desenvolvimento de capacidade dos parceiros

Há fortes evidências quanto à contribuição do Programa nos resultados significativos em vários países parceiros no que diz respeito à melhoria dos arcabouços legais e institucionais dos países parceiros e mais especificamente dos instrumentos e protocolos para a implementação das políticas e das ações; mudanças profundas relacionadas à sensibilização para políticas sociais centradas nos direitos das crianças vulneráveis; bem como a promoção da intersectorialidade das políticas voltadas às crianças. Além disso, nos países onde o Programa conseguiu assegurar uma colaboração mais contínua, contribuiu para aumentar o conhecimento e a capacidade técnica para o desenho e implementação de políticas.

“A ABC é muito séria e tem as ferramentas e procedimentos adequados para ativar a cooperação”.

“O valor agregado foi ter especialistas brasileiros para pensar em conjunto com o governo sobre as possibilidades de adaptação e implementação”.

“Os especialistas brasileiros tiveram uma escuta ativa, entenderam nossas necessidades e foram muito honestos sobre o que funcionava e o que não funcionava no Brasil”.

Para alcançar esses importantes resultados, dois conjuntos de fatores foram identificados. O primeiro refere-se às fortalezas do Programa, que são:

- I) a alta qualidade das missões de estudo customizadas;
- II) a capacidade de reunir delegações plurais e diversas, incluindo representantes governamentais, legisladores e sociedade civil, para promover a mobilização técnico-política e intersectorial;
- III) a diversidade das agências implementadoras brasileiras envolvidas nos intercâmbios, através de uma efetiva mobilização de atores subnacionais no Brasil;
- IV) o carácter horizontal da implementação do Programa, onde as similitudes e empatia entre servidores públicos fomentam formas mais efetivas de intercâmbio de conhecimentos;
- V) a capacidade do Programa de mobilizar recursos;
- VI) o engajamento das embaixadas auxiliando na mobilização política dos parceiros e aumentando a relevância política dos intercâmbios.

O segundo conjunto refere-se a fatores mais conjunturais, que contribuem para um solo fértil para as intervenções do Programa, como:

- I) capacidade de responder prontamente às janelas de oportunidade política, notadamente no que diz respeito aos esforços políticos em curso liderados pelos governos parceiros;
- II) um bom alinhamento (matchmaking) entre a disponibilidade da experiência brasileira, as prioridades dos países parceiros e a habilidades dos UNICEF COs em triar e encaminhar demandas;

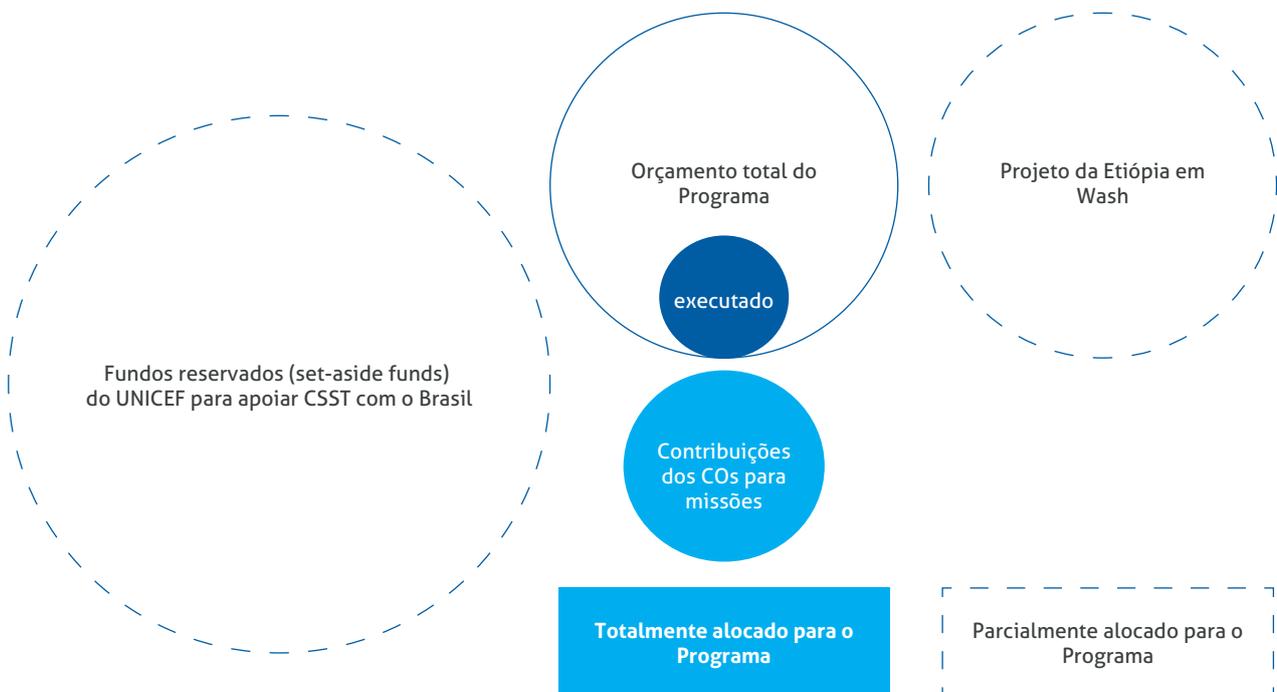
III) as atividades valiosas do Programa contribuindo para programas governamentais mais amplos nos quais o UNICEF, a CSS brasileira e/ou outros atores de desenvolvimento internacionais também estejam fortemente envolvidos.

### Retorno sobre Investimento

O Programa apresentou uma excelente relação custo-benefício, uma vez que contribuiu para resultados nos países parceiros com um investimento consideravelmente baixo de fundos próprios, ao mesmo tempo em que alavancou 3,5 vezes o valor de seu orçamento com recursos do UNICEF. Além disso, contribuiu para as estratégias de mobilização de recursos próprios dos países parceiros e alavancou recursos junto a outros cooperantes internacionais para apoiar a implementação ou para ampliar as iniciativas em andamento no marco da cooperação com o Brasil. O orçamento destinado pelo Programa contribuiu, portanto, à mobilização de um montante mais amplo de recursos com vistas a apoiar iniciativas nos países parceiros.

“A seleção das pessoas que vão às missões foi fundamental: logramos ter conosco os principais tomadores de decisão, aqueles capazes de angariar apoio. Atingimos as instituições certas e o nível correto de servidores. Tivemos conosco as agências capazes de tirar as lições e as pessoas certas para multiplicá-las”.

**Figura 5** O orçamento do programa em relação a outros recursos financeiros alavancados



**Fonte:** Elaborado pela Articulação Sul

“O Seminário foi apropriado para o diagnóstico que tínhamos feito. O país estava no início do processo de estruturação do seu Programa de Proteção Social, por isso visitar e conhecer a experiência de outros países foi importante.”

“Um alto retorno, sem dúvida. Não tenho conhecimento de nenhuma outra iniciativa que tenha dado tantos resultados com tão pouco investimento.”

“O Brasil demonstrou o que o UNICEF pode fazer por meio de ações de CSS.”

“A experiência com o Brasil desempenhou um papel muito importante no desenvolvimento da nossa Política Global. Cada documento passou por nós antes de chegar ao Diretor Executivo. O Brasil foi, de longe, a maior influência.”

### Apoio à CSST do UNICEF e do Brasil

O Programa contribuiu também para fortalecer e melhorar as práticas de CSST brasileiras e do UNICEF. Do lado brasileiro, o Programa contribuiu com o estabelecimento de metodologias e instrumentos que estão sendo integrados a outras iniciativas de CSST em que o Brasil está envolvido. Para o UNICEF, o Brasil é visto como uma experiência piloto de uma parceria estruturada com um governo do Sul, tendo contribuído em grande medida para criação de diretrizes institucionais para o trabalho na modalidade de CSS. O Programa também contribuiu para resultados de aprendizados práticos para os COs do UNICEF sobre como trabalhar com base nos princípios de CSST, especialmente a questão da horizontalidade.

## PRINCIPAIS DESAFIOS

### Apoio às mudanças de prioridades e contextos dos parceiros

A avaliação também identificou parcerias no âmbito do Programa que não produziram resultados substantivos, apontando para importantes gargalos que dificultaram a capacidade do Programa de observar de maneira mais atenta as prioridades e contextos dos parceiros. Esses desafios afetaram a relevância e a eficácia das respostas do Programa e, portanto, tiveram um impacto negativo em como os países parceiros se apropriaram das ações do Programa.

O primeiro desafio diz respeito às constantes mudanças nas prioridades dos parceiros e à insuficiente capacidade de adaptação do Programa às mesmas. Para além do pedido formal inicial, dirigido ao Programa pelos países parceiros para iniciar relações sobre um tema específico, em muitos casos as demandas evoluíram ao longo da parceria, quer devido à consolidação de novos entendimentos sobre a forma como o Programa poderia contribuir para responder às necessidades específicas, quer devido a mudanças nos contextos políticos e prioridades políticas dos parceiros. Em relação ao último, desafios conjunturais levaram a mudanças nas lideranças políticas e alta rotatividade de interlocutores, limitações financeiras e mudanças em prioridades políticas, tornando o Programa e seus intercâmbios menos relevantes.

O segundo desafio diz respeito ao fato de, em muitos casos, o Programa ter se baseado excessivamente em apoiar demandas cujo escopo estava formalmente alinhado com os Documentos de Programa do País

(DPPs) do UNICEF com cada país parceiro. Entretanto, mesmo sendo prioridades acordadas entre UNICEF e países parceiros, algumas demandas revelaram a influência do UNICEF nas prioridades que ao longo da parceria contaram com um tímido compromisso do governo. Nesses casos, a implementação do Programa acabou por não contar com a liderança por parte dos governos parceiros.

As rápidas e constantes mudanças contextuais dos países parceiros exigem, portanto, maiores capacidades de governança por parte do Programa para forjar maior articulação com suas contrapartes nos governos nacionais, garantindo assim resposta às mudanças contextuais e a relevância contínua das atividades acordadas. Isso pode ser intensificado através de maior mobilização política e presença *in loco* visando assegurar alto grau de compromisso no nível político e, simultaneamente, fornecer atualizações oportunas de como os processos nacionais estão se desenvolvendo nos países parceiros. Também é necessário identificar as principais janelas de oportunidade, como o desdobramento de reformas políticas e de seus programas que tenham uma forte liderança política por parte dos interlocutores do governo nacional. Diante de cenários cambiantes, o Programa deve buscar alinhar-se a visões e objetivos transformadores de longo prazo para os países parceiros. Ao mesmo tempo em que, no curto prazo, deve responder a necessidades mais imediatas e ao aprimoramento estratégico de certas políticas. Em ambos os casos, o Programa precisa ser capaz de oferecer um apoio mais contínuo e reforçar sua capacidade de acompanhamento.

### Desenho do Programa

As abordagens combinadas de capital semente (*seed money*) e de portfólio aberto (*open portfolio*) permitiram que o Programa tivesse flexibilidade suficiente para aproveitar as oportunidades de cada contexto e provaram ser ativos essenciais. Contudo, tais abordagens tiveram também suas limitações. Na metade dos casos, o Programa teve um caráter *ad hoc* e difuso, promovendo intercâmbios limitados e circunscritos, sem metodologia estruturada para o acompanhamento dos processos do programa. Ficou prejudicada, portanto, sua capacidade de ir além do efeito de sensibilização das missões de estudo e assim promover contribuições mais significativas para as mudanças almejadas pelo Programa. Ainda, quando os parceiros não foram capazes de angariar recursos adicionais, a contribuição do Programa foi muito discreta. Com a quantidade atual de parcerias no portfólio do Programa, essa fragmentação representa um risco à eficácia do Programa, uma vez que os parceiros podem acabar por não julgar a colaboração com o Programa como es-

“Os tópicos que escolhemos para a CSST precisam ser muito bem pensados. É preciso de fato estar na agenda do governo. Às vezes a razão pela qual o tema foi escolhido não é clara: uma combinação do que o UNICEF considera uma área crítica e a disponibilidade de capacidade do lado brasileiro. Nestes casos, não há certezas da parte do governo e não há uma forte adesão”.



“É importante ter um compromisso do mais alto escalão, mas ao mesmo tempo o intercâmbio deve contemplar também o nível técnico. Os tomadores de decisão voltaram do Brasil com muitas ideias, mas se o nível técnico não estiver engajado, essas ideias não avançam. O nível técnico garante que o conhecimento adquirido seja traduzido na prática.”

tratégica. Tais evidências apontam para a necessidade de uma Teoria de Mudança (TdM) mais clara para cada parceria, assim como o compromisso de intercâmbios mais duradouros, apoiados por meios financeiros adequados para desenvolvê-los.

Neste contexto, acolher uma vasta gama de demandas contribuiu para um portfólio de parcerias dispersas e pouco estruturadas, que nem sempre foram apoiadas por um pensamento estratégico sobre o valor agregado de cada parte, em cada contexto e sobre para onde o Programa deveria ir em termos de resultados esperados. Nesse sentido, há um reconhecimento crescente da necessidade de complementar a abordagem de cooperação sob demanda, com um pensamento mais focado e estratégico sobre como melhor estruturar o lado brasileiro de oferta de experiências. Isto exigiria novas definições estratégicas em diferentes níveis, inclusive decidir pela manutenção de um portfólio aberto ou investir numa especialização setorial. Ou então encontrar um equilíbrio entre investir em várias “visitas inspiradoras pontuais” ao Brasil e/ou reduzir o portfólio do Programa para concentrar-se em menos parcerias de intercâmbio técnico, porém mais contínuas e abrangentes.

## Gestão de Conhecimento

A geração de conhecimentos e evidências sobre a experiência brasileira é uma parte importante da TdM do Programa, assim como uma área de trabalho estabelecida pelo MdE assinado entre o Governo do Brasil (GdB) e o UNICEF em 2011. Entretanto, essa foi uma área ainda pouco explorada pelo Programa. Isso aconteceu porque a gestão do Programa priorizou alocar seus recursos humanos para a implementação de intercâmbios de CSST em vez da gestão de conhecimentos. Contudo, vale ressaltar que a baixa execução financeira do Programa permitia esforços mais consistentes também no âmbito da gestão de conhecimento e geração de evidências. Além disso, a gestão do conhecimento é considerada uma vantagem comparativa das agências da ONU em arranjos de cooperação trilateral, já que estas podem trazer uma perspectiva internacional a este exercício, e apoiar processos de compartilhamento de políticas mais contextualizados e qualificados com outros países.

## Garantia de benefícios para as contrapartes brasileiras

Outra área de melhoria diz respeito à implementação de estratégias para assegurar que a CSST gere benefícios e aprendizados mútuos para todas as partes e, portanto, que gere resultados para as contrapartes brasileiras. Caso não sejam assegurados benefícios e aprendizagem mútuos, há o risco dos parceiros técnicos não se sentirem motivados a se envolver mais no Programa. Com esse intuito, o Escritório do UNICEF no Brasil, devido ao seu extenso trabalho no país, encontra-se em posição privilegiada para fomentar um diálogo entre o Brasil e seus parceiros. Para o UNICEF BCO isso traria também coerência programática, uma vez que precisa dar conta dos resultados da CSST em seu DPP com indicadores para a CSST em ambas as direções – no Brasil e nos parceiros fora do Brasil. As melhorias na promoção e aprofundamento destas relações - e levando em conta seu caráter de via de mão-dupla - não só ajudarão a fortalecer o Programa, mas também podem contribuir com as práticas de CSS brasileiras.

## Resumo dos resultados específicos por critério de avaliação

### Relevância

- 1 Há evidências significativas da relevância do Programa para toda a gama de parceiros envolvidos, a saber: países parceiros, agências brasileiras implementadoras e prioridades de política externa brasileira, assim como para o UNICEF BCO e para a agenda global de *advocacy* do UNICEF. No entanto, a avaliação também evidenciou um número relevante de casos em que, embora respeitando um alinhamento formal com o DPP, o Programa dependia demasiado dele para estabelecer a abrangência das parcerias. Consequentemente, não foi suficientemente capaz de se adaptar à evolução rápida dos contextos políticos dos parceiros, levando a um fraco comprometimento de algumas contrapartes nacionais.
- 2 O Programa apoiou a agenda de direitos das mulheres e crianças, principalmente através do compartilhamento de políticas de proteção social voltadas ao combate de condições de vulnerabilidade que afetam principalmente crianças, adolescentes e mulheres. Em menor grau, apoiou políticas voltadas especificamente a crianças e meninas vulneráveis. Também adotou uma abordagem sensível a crianças e questões de gênero durante as etapas de planejamento e implementação de suas atividades, porém não há evidência de mecanismos formais estabelecidos para assegurar que isto fosse buscado sistematicamente.
- 3 Quanto ao desenho do Programa, a avaliação identificou que as abordagens de capital-semente (*seed money*) e portfólio aberto (*open portfolio*) permitiram que o Programa tivesse flexibilidade suficiente para aproveitar as oportunidades de cada contexto. No entanto, levaram também a um engajamento *ad hoc* com os parceiros, baseado em missões de estudo isoladas que não foram suficientes para promover o desenvolvimento sustentável das capacidades dos parceiros ou mudança nas políticas públicas. Por fim, o desenho atual não emprega sistematicamente os intercâmbios de CSST para garantir o desenvolvimento de capacidades técnicas no Brasil e um intercâmbio pautado em uma lógica de via de mão-dupla.

### Efetividade

- 4 Há fortes evidências sobre a capacidade do Programa de mobilizar os atores políticos e técnicos relevantes nos países parceiros. Também alcançou uma gama diversificada de atores brasileiros que contribuíram com conhecimento técnico apropriado. A avaliação também identificou que a participação das embaixadas do Brasil e dos países parceiros foi importante política e logisticamente e contribuiu para a efetividade das parcerias; embora esse potencial não tenha sido sistematicamente explorado.
- 5 Há evidências significativas sobre a efetividade dos intercâmbios Sul-Sul quanto ao compartilhamento de conhecimento entre parceiros. Isso foi principalmente devido à qualidade de seu planejamento e organização, assim como o fato de que se baseavam no intercâmbio entre servidores públicos que possuem conhecimento aplicado e de primeira mão das questões tratadas na cooperação. O conhecimento disseminado foi relevante e adequado e com

informação apropriada para respaldar a adaptação do conhecimento. Apesar da geração de evidências ser uma estratégia-chave do Programa, essa área de trabalho não foi priorizada e poderia ter apoiado mais os intercâmbios.

- 6 Há evidências sobre a contribuição do Programa para sensibilizar sobre a importância de políticas voltadas às necessidades das crianças em metade das parcerias avaliadas, através (i) do combate à imagem negativa e estereotipada dos grupos mais vulneráveis e do fortalecimento de uma abordagem baseada em direitos às políticas sociais e (ii) da promoção de opções programáticas voltadas à criança e à mulher no âmbito das políticas existentes nos países parceiros.
- 7 A avaliação obteve evidências tangíveis do aumento de conhecimento e capacidades técnicas dos participantes naqueles países que estabeleceram uma troca mais contínua com o Programa. Já em países que participaram apenas de uma visita pontual ao Brasil não foi possível estabelecer uma relação direta entre atividades promovidas pelo Programa e o aumento das capacidades técnicas. Ainda, uma série de resultados positivos e inesperados referem-se ao próprio aprendizado institucional do UNICEF sobre como trabalhar em CSST.
- 8 Quanto à contribuição do Programa a um maior compromisso de atores relevantes com políticas voltadas às necessidades das crianças, a avaliação identificou que o Programa contribuiu para reforços onde algum tipo de compromisso já existia. Em casos em que não há evidência de aumento no compromisso, isso se deu por várias razões como: instabilidade política nos países parceiros; queda na priorização da agenda; e a interação muito limitada dos países com o Programa.

---

### Sustentabilidade

---

- 9 A avaliação encontrou resultados significativos no que diz respeito à melhoria dos arcabouços legais e institucionais em 8 dos 15 países avaliados. O Programa também contribuiu para gerar arranjos interinstitucionais e intersetoriais em 6 países. Quanto ao compromisso financeiro, a avaliação encontrou resultados significativos em 5 países.
- 10 A avaliação encontrou evidências de que o Programa contribuiu para alavancar recursos - e aumentar a escala de iniciativas existentes - com o UNICEF e com outros atores internacionais para o desenvolvimento. O apoio mais expressivo veio do próprio sistema do UNICEF, que aportou uma quantia 3,5 vezes maior do que o orçamento inicial do Programa.
- 11 O Programa contribuiu para intensificar as relações entre os parceiros através do:
  - (I) fortalecimento das relações do UNICEF e do Brasil com os países parceiros;
  - (II) consolidação das relações entre o GdB e o UNICEF BCO; e
  - (III) favorecimento de iniciativas de CSS entre outros países, como um resultado não-intencional positivo.

---

## Eficiência

---

- 12 O Programa demonstrou um bom retorno sobre investimento e bom custo-benefício. Os recursos financeiros mobilizados pelo Programa foram baixos e possibilitaram resultados significativos. Contudo, o Programa teve também um baixo nível de execução, e poderia ter investido financeiramente mais em atividades de gestão do conhecimento e geração de evidências ou no aprofundamento do apoio a certos países, aproveitando de oportunidades de contexto para aumentar sua efetividade.
- 13 A avaliação levantou um importante desafio administrativo, a saber, os longos processos de negociação. Estes comprometeram o potencial do Programa de aproveitar janelas de oportunidade para engajar-se nos processos políticos e institucionais dos parceiros e alavancar recursos adicionais.
- 14 O trabalho preparatório foi eficiente e apoiou a mobilização de atores relevantes para participar nas missões de estudo e, ao mesmo tempo, apoiou maior definição do escopo das demandas durante as missões a fim de melhor responder às necessidades dos países parceiros. Entretanto, o ponto fraco identificado pela avaliação está relacionado à necessidade de uma preparação mais aprofundada dos especialistas brasileiros participantes das visitas técnicas, em particular sobre os contextos e condições dos parceiros.
- 15 As poucas ações de acompanhamento remoto identificadas pela equipe de avaliação para proporcionar maior apoio técnico, comprovaram-se importantes para alcançar resultados em termos de adoção de novos arcabouços legais e institucionais, entretanto, foram limitadas. Finalmente, a avaliação analisou uma necessidade premente de um engajamento mais sistemático dos COs do UNICEF e das agências implementadoras brasileiras nas atividades de acompanhamento.
- 16 Os procedimentos e arranjos do Programa forneceram aos países parceiros clareza sobre como participar do Programa de forma oportuna. Embora úteis e claras, as diretrizes estabelecidas requerem uma quantidade considerável de esforço dos países parceiros e contribuíram para os longos processos de negociação acima mencionados.
- 17 A governança das parcerias foi considerada, no geral, como participativa. Contudo, houve casos em que as atividades foram delegadas para serem definidas pelos UNICEF COs, com pouca participação de atores governamentais. Além disso, frequentemente as agências implementadoras brasileiras estiveram pouco envolvidas na relação e comunicação com os países parceiros.
- 18 As atividades do Programa foram sinérgicas aos esforços do UNICEF no país, assim como a outras iniciativas da CSS brasileira e de outros parceiros internacionais de iniciativas de desenvolvimento. O Programa teve contribuição exitosa em outros esforços de desenvolvimento em curso nos países parceiros e isto reforçou sua capacidade de ação.



# Conclusões & Próximos Passos

Esta avaliação externa revisitou e analisou o primeiro ciclo de implementação do Programa (2013-2018) através de quatro critérios principais, a saber: I) relevância, II) eficácia, III) sustentabilidade e IV) eficiência. Seguindo as considerações finais, apresenta-se um possível caminho a ser seguido, expressando as principais lições aprendidas e recomendações para o desenho e implementação futuros do Programa. Esta seção final visa não apenas resumir as principais lições aprendidas desta avaliação, mas também propor novas, oportunas, e práticas diretrizes que fortaleçam e estabeleçam a CSST como uma estratégia-pilar na redução de desigualdades e na garantia dos direitos de crianças, adolescentes e jovens.

## **Apoio efetivo ao desenvolvimento de capacidades nos parceiros**

No que tange à eficácia do Programa no apoio ao desenvolvimento de capacidades nos parceiros para aprimorar marcos políticos e acelerar o progresso no alcance de resultados sustentáveis para as crianças e jovens mais desfavorecidos, houve fortes evidências sobre a contribuição do Programa para resultados significativos em vários países parceiros no que diz respeito: ao estabelecimento e/ou melhoria de marcos políticos, instrumentos e protocolos; mudanças profundas de concepções no sentido de maior valorização de abordagens de políticas sociais baseadas em direitos e com impacto nos direitos e na vida das crianças; bem como a definição da agenda para uma ação política mais intersetorial para promover e proteger os direitos das crianças.

Nos países onde o Programa conseguiu assegurar colaborações mais longas e promover atividades de intercâmbio de conhecimento mais diversificadas, contribuiu para o aumento de conhecimento e competência técnica para o desenho e implementação de políticas voltadas às necessidades das crianças, especialmente no que tange à governança e gestão de políticas sociais, arcabouços legais e institucionais. Além disso, o Programa provou ter uma excelente relação custo-benefício, uma vez que contribuiu para o desenvolvimento de capacidades nos países parceiros com um investimento consideravelmente pequeno de fundos próprios, ao mesmo tempo em que alavancou montantes adicionais da ordem de

3,5 vezes o total de seu orçamento, apenas junto ao UNICEF. A este quadro, deve-se acrescentar outros recursos alavancados em nível nacional para apoiar a implementação ou para ampliar as iniciativas de cooperação em andamento com o Brasil e com outros parceiros internacionais de desenvolvimento, dos quais não foi possível obter registro detalhado.

A avaliação também identificou casos em que as parcerias no âmbito do Programa não evoluíram para resultados substanciais. Esmiuçando ainda mais as razões pelas quais foi este o caso e proporcionando um olhar focado nos desafios e gargalos encontrados, um padrão claro nesses casos é que o Programa tinha um caráter ad hoc e disperso, promovendo intercâmbios limitados sem metodologia estruturada para acompanhar, posteriormente, os processos dos países parceiros. Essas limitações impedem a capacidade do Programa de ir além do efeito sensibilizador e motivador das missões de estudo e, assim, de promover contribuições mais significativas para mudanças nas políticas, aprendizagem e ganhos políticos para todos os parceiros.

Outro desafio importante diz respeito ao fato de, em muitos casos, o Programa confiar excessivamente no alinhamento formal das demandas com os Documentos de Programa do País (DPPs) para definir o escopo de suas parcerias. No entanto, mesmo quando responderam às prioridades acordadas nos DPPs, algumas demandas representam sobretudo prioridades de *advocacy* do UNICEF que não gozavam de suficiente compromisso das contrapartes governamentais, de modo que as respostas do Programa não lograram fomentar esforços duradouros liderados pelos governos parceiros. Assim, para manter a sua relevância e melhorar a sustentabilidade, o contexto dinâmico nos países exige que a governança do Programa tenha maior capacidade para forjar uma ligação mais forte com as contrapartes nos governos nacionais. Isso pode ser intensificado através de maior mobilização política e presença in loco (através de embaixadas brasileiras e/ou dos UNICEF COs)

Finalmente, os resultados também mostraram que o fator tempo desempenha um papel importante na CSST e, sobretudo, naquela voltada para iniciativas de desenvolvimento de capacidades. A avaliação constatou que as experiências brasileiras em políticas sociais são uma resposta importante e inspiradora a múltiplas vulnerabilidades em se tratando de mulheres, crianças e gênero. No entanto, os efeitos inspiradores e motivacionais, possibilitados pela cooperação trilateral horizontal, são muitas vezes intangíveis e/ou seus resultados não são quantificáveis. Embora haja forte interesse - no Sul Global - em aprender a partir de uma experiência mais sistêmica de proteção social, como é o caso da experiência brasileira, e vontade de avançar em políticas sociais que impactem os direitos e a vida

das crianças; em muitos casos, as condições político-financeiras nacionais para uma reforma mais ampla não estão dadas. Nesse sentido, um importante desafio para o Programa é identificar estas possíveis portas de entrada e assegurar que as atividades de intercâmbio propostas sejam desenhadas de maneira flexível para atuar tanto no longo prazo, sendo capazes de inspirar e gerar transformações nas capacidades, assim como no curto prazo, sendo capazes de responder a necessidades mais imediatas na melhoria de políticas ou estruturas específicas.

### **Apoio a CSST do Brasil e do UNICEF**

O Programa contribuiu para fortalecer e melhorar as práticas brasileiras e do UNICEF em CSST. Do lado brasileiro, o Programa contribuiu com o estabelecimento de metodologias e instrumentos claros, como as Diretrizes para as Iniciativas de Cooperação Sul-Sul Trilateral e o desenvolvimento do primeiro sistema de Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem para o CSST brasileiro. Proporcionou lições importantes, baseadas em uma abordagem do “aprender-fazendo”, de como refinar e qualificar demandas de CSST dos parceiros e como encontrar a melhor expertise técnica dentro do país para responder a elas. Dessa forma, o Programa contribuiu em grande medida para as diretrizes organizacionais em CSS/CH. O Programa também contribuiu para resultados e aprendizados práticos para os UNICEF COs de como trabalhar com base nos princípios CSST, em especial em relação a cooperação horizontal orientada por demanda.

Nesse contexto, uma área importante para aprimoramentos futuros refere-se à necessidade de pôr em prática estratégias para assegurar maiores benefícios mútuos e particularmente maiores aprendizagens técnicas para as contrapartes brasileiras. As contrapartes brasileiras mostraram grande entusiasmo e compromisso com iniciativas no exterior. Mas também identificaram vários fatores que dificultaram sua possibilidade de dar o melhor de si durante os intercâmbios técnicos, como: falta de informação adequada sobre os detalhes relativos ao contexto e demandas dos parceiros, ausência de avaliação sobre sua participação que incluam aspectos a serem desenvolvidos, falta de informação sobre os desenvolvimentos nos países parceiros. Caso esses pontos não sejam abordados, no futuro, o Programa pode ser prejudicado e os parceiros técnicos desencorajados a engajar-se da maneira prevista. As melhorias no fomento e aprofundamento de relações de intercâmbios de informações ajudarão o Programa a consolidar e solidificar sua contribuição nos contextos específicos em que atua, bem como podem ser uma contribuição importante para as práticas brasileiras de CSS, de modo geral.

## Gestão do conhecimento

A produção de conhecimento e evidências sobre as experiências brasileiras é uma importante contribuição prevista pela Teoria da Mudança do Programa, bem como uma área de trabalho estabelecida pelo Memorando de Entendimento assinado entre o Governo do Brasil e o UNICEF.

Além disso, a gestão do conhecimento é uma vantagem comparativa das agências da ONU e, portanto, da CSST com organismos internacionais do sistema da ONU, já que elas podem trazer uma perspectiva internacional para esse exercício e apoiar o compartilhamento e a adaptação de políticas a partir do Brasil em outros contextos. O fato da equipe de CSS do UNICEF BCO estar atualmente sob a divisão de Política Social e Monitoramento & Avaliação é particularmente promissor, uma vez que a gestão do conhecimento pode ser integrada para também captar as necessidades específicas de difusão do conhecimento e adaptação através da CSST. Em específico, um maior conhecimento sobre políticas bem-sucedidas no nível subnacional no Brasil foi destacado como uma área promissora de contribuição do Programa no futuro. Igualmente relevante seriam maiores esforços de sistematização de conhecimento sobre as práticas e lições aprendidas da CSST brasileira, que podem inserir-se no trabalho global do UNICEF, bem como apoiar a sensibilização dos UNICEF COs e das embaixadas brasileiras para a importância do Programa e para o valor agregado do trabalho sob os arranjos e princípios da CSST.

## Ajustes estratégicos no desenho do Programa

O Programa tem consciência de alguns destes desafios, tendo recentemente investido na estruturação, através de projetos formais, de algumas das parcerias existentes. No entanto, até agora, o Programa conseguiu assinar apenas um documento de projeto, e não há lições aprendidas suficientes sobre este formato para avaliar seus prós e contras e a eficácia geral desta opção por promover relações mais tradicionais baseadas em projetos. Até o momento, a única lição aprendida em relação aos projetos é que seus processos de negociação são ainda mais longos do que as missões de estudo isoladas, especialmente devido ao fato de que, durante a fase de negociação, o Brasil e os parceiros passaram por mudanças políticas que afetaram seu envolvimento geral com o Programa. Sendo assim, um dos principais desafios para o ciclo futuro é refletir sobre quando e como um programa baseado em portfólio-aberto/capital semente pode ser mais estratégico e quando é mais oportuno dispor de projetos mais estruturados ou outros tipos de parcerias contínuas.



Também são necessárias decisões estratégicas para responder às demandas provenientes de diferentes perfis de países, tanto dos Países de Renda Média (PRMs) como dos Países de Renda Baixa (PRBs). Trabalhar com países com mais recursos financeiros para apoiar os intercâmbios ou com um conjunto de políticas e programas já em funcionamento não é o mesmo que trabalhar com países que estão à procura de ideias para iniciar os seus próprios programas. Adicionalmente, para além das diferenças no nível de renda, diferentes perfis de países permitem gerar espaços distintos de aprendizagem mútua e intercâmbios bidirecionais, e este tipo de clareza pelo lado do Programa também é importante para responder às agências implementadoras brasileiras que chamam a atenção para a questão dos benefícios mútuos.

Neste contexto, a decisão do Programa de acolher e integrar uma vasta gama de demandas contribuiu para a criação de um núcleo inovador de CSST, mas também gerou um portfólio pouco coeso de parcerias, que nem sempre foram apoiadas por um pensamento estratégico comum sobre o valor agregado de cada parte para cada contexto, e sobre para onde o Programa deveria ir em termos de objetivos gerais e resultados esperados. Nesse sentido, há um reconhecimento crescente da necessidade de complementar a natureza orientada pela demanda da CSST com um pensamento mais estratégico por parte dos gestores (a saber, o GdB, a ABC, o UNICEF BCO) sobre como melhorar a dimensão da oferta (do que é prestado como cooperação) pelo Programa. Estas definições implicarão inevitavelmente em mais revisões das metodologias do Programa, tais como a criação de ferramentas para promover a adaptação de políticas e tecnologias de longo prazo e o desenvolvimento de ferramentas e critérios para identificar as melhores apostas em termos de onde o Programa poderia investir mais esforços.

# Lições Aprendidas

**As lições aprendidas concentraram-se em áreas que, se melhoradas, podem reforçar a relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade do Programa. Isso inclui:**

**1 O desenho do Programa precisa ser mais flexível e diversificar o modelo centrado nas missões de estudo isoladas para poder melhor responder às demandas dos parceiros e apoiar de forma mais abrangente o desenvolvimento de capacidades dos parceiros e seus processos políticos.** Isso pode ser alcançado através de intercâmbios mais contínuos (no escopo dos Documentos de Projeto “PRODOCs” ou outros tipos de arranjos de cooperação), assim como através da intensificação da gestão de conhecimento.

**2 As demandas dos parceiros baseiam-se em lógicas distintas e necessitam diferentes tipos de respostas por parte do Programa.** As demandas dirigidas ao Programa foram diversas, tanto em termos de colaboração setorial esperada com o Brasil, como em termos de resultados esperados da parceria. Dois agrupamentos principais - com base em sua lógica subjacente - podem ser identificados:

I) Aprendizados obtidos através de intercâmbios de conhecimentos específicos: inclui parceiros que buscam soluções alternativas para problemas claramente identificados, ou aconselhamento sobre lacunas em políticas específicas, ou mesmo buscando experiência técnica/tecnológica específica brasileira para preencher lacunas claramente identificadas. Com base nessas necessidades, os países podem demandar sensibilização/mobilização em nível político, ou intercâmbios técnicos, ou ambos. Esse tipo de demanda frequentemente gera expectativas nos parceiros, no sentido de ter intercâmbios estratégicos (técnicos) e contínuos com o Brasil.

II) Aprendizados obtidos através de intercâmbios de conhecimentos de caráter motivacional ou inspiracional: visando coletar boas-práticas para serem adotadas ou para reformular políticas existentes. Os parceiros podem buscar a geração de mobilização política de alto nível e compromisso ampliado em uma questão em particular ou os escritórios do UNICEF no país podem buscar usar as experiências brasileiras como um “incentivo” a mais em áreas que os governos já tenham priorizado. Em tais casos, os parceiros normalmente não esperam intercâmbios mais longos e mais profundos com o Brasil.

© UNICEF/UNO148749/Volpe





- 3 O alinhamento com as prioridades dos DPPs não garante a apropriação pelos governos dos parceiros:** a avaliação identificou que, por um lado, o DPP permite a conexão com demandas específicas de CSST com um planejamento mais amplo de médio a longo prazo, dado que representa um conjunto formal de prioridades firmado entre o UNICEF e os governos nacionais. Mas, por outro lado, o alinhamento com as prioridades do DPP nem sempre garante o compromisso necessário pelo lado do governo parceiro, o que por sua vez trouxe desafios relacionados à apropriação das atividades do Programa.
- 4 As contribuições das embaixadas brasileiras e dos COs do UNICEF são cruciais no trabalho preparatório, monitoramento, acompanhamento e mobilização política,** especialmente devido a seu valor agregado por estarem no país e serem familiarizados com os atores e contexto locais. O programa pode também aproveitar o conhecimento local para orientar melhor as agências implementadoras brasileiras sobre contextos locais. Outra área importante onde ambos atores podem contribuir mais é o acompanhamento junto ao governo parceiro dos desdobramentos dos intercâmbios com o Brasil. O interesse das embaixadas e dos COs em participar das iniciativas e seu conhecimento sobre os princípios da CSST são condições cruciais para respaldar as atividades do Programa nos países.
- 5 Aumentar o conjunto de evidências sobre políticas e programas brasileiros, inclusive através da documentação sobre práticas subnacionais no Brasil, pode beneficiar a difusão de boas práticas e lições aprendidas externamente e também nacionalmente no Brasil.** De forma concreta, isso pode ser alcançado através de materiais sobre o valor das políticas existentes, suas metas, desafios enfrentados para torná-las operacionais, e um julgamento sobre seus pontos fortes e fracos, levando em conta os contextos sociais, culturais e institucionais.
- 6 A presença no país parceiro é crucial para contextualizar os intercâmbios e melhor apoiar o desenvolvimento de capacidades dos parceiros e seus processos políticos:** missões de prospecção, capacitação in loco e intercâmbios contínuos no escopo de um PRODOC comprovaram ser modalidades que melhoram a qualidade dos intercâmbios do Programa de CSST e promoveram resultados mais sustentáveis.

**7 A complementaridade com outros projetos é fundamental para aumentar a eficácia e a sustentabilidade do Programa, inclusive através da alavancagem de recursos:**

I) através da contribuição das atividades do Programa para programas governamentais com forte liderança governamental, nos quais o UNICEF também está envolvido;

II) através da contribuição de outros parceiros de desenvolvimento para as mesmas iniciativas;

III) através da realização de atividades de Cooperação Sul-Sul bilaterais ou em blocos regionais. Considerando esses múltiplos atores e potenciais sinergias, as conclusões apontam para uma contribuição maior do Programa para os diálogos estratégicos contínuos entre o Brasil e seus parceiros, em cenários multilaterais e nos blocos regionais. Visitas de estudo isoladas e desvinculadas de outros esforços, por sua vez, têm um potencial mais limitado.

**8 Elementos estruturais que impactam a capacidade dos governos de avançar em políticas voltadas às necessidades de mulheres e crianças devem ser integrados ao planejamento do Programa,** especialmente durante as preparações iniciais para intercâmbios. Notadamente, a situação macroeconômica de muitos parceiros afeta a capacidade financeira dos governos para sustentar ou aumentar o gasto social, assim como endividamento externo, “dependência de ajuda externa”, ou economias dependentes de commodities. É aqui que o UNICEF pode ter um papel protagonista devido ao seu conhecimento específico dos contextos e políticas dos parceiros.

**9 A natureza horizontal e participativa do Programa é um ativo importante que precisa ser ainda mais fortalecido** particularmente para garantir que representantes do governo (agências implementadoras e parceiros brasileiros) estejam incluídos em todas as fases do ciclo do projeto, inclusive no planejamento de atividades de acompanhamento.

**10 O trabalho preparatório é crucial para a qualidade e eficácia dos intercâmbios, mas precisa ser mais eficiente** em dois sentidos complementares: precisa ser simplificado para ser mais ágil e precisa ser aprimorado em termos de informações preparatórias para as agências implementadoras brasileiras em relação aos contextos dos países parceiros.

**11 A definição dos atores a serem mobilizados foi um aspecto crucial para a efetividade dos intercâmbios de CSST.** Um aprendizado crucial em relação à definição das partes interessadas é que esta definição deve ser coerente com os objetivos da cooperação e responder às necessidades específicas tanto de desenvolvimento de políticas/*advocacy*, como de desenvolvimento de capacidades técnicas, ou de ambos.

**12** **A alta rotatividade de interlocutores nos países parceiros implica em desafios e são necessárias mais estratégias para mitigá-la.** Estratégias possíveis para superar este desafio incluem:

I) reforçar uma análise acurada e contínua do cenário político dos países parceiros para informar as decisões e tomar medidas oportunas para garantir a sustentabilidade do intercâmbio;

II) ajustar os calendários de atividades para conciliar com transições políticas nos países parceiros;

III) fomentar o engajamento duplo, nos níveis técnico e político, para mitigar o impacto das mudanças políticas, com o nível técnico contribuindo para a memória institucional, especialmente se estiverem envolvidos servidores públicos;

IV) alcançar um maior número de interessados através de intercâmbios mais contínuos e proporcionar mecanismos ou incentivos para que os parceiros divulguem mensagens e aprendizados quando regressarem a seus países de origem.

**13** **A comunicação dos arranjos e governança do Programa necessita ser explicitada desde o início** quando estiver relacionada a:

I) natureza do capital inicial;

II) possibilidades de visitas de estudo resultarem em projetos, e quais são os critérios para apoiar essa possibilidade;

III) compreender se os intercâmbios com os Países de Renda Média (PRMs), em oposição aos intercâmbios com os Países de Renda Baixa (PRBs), requerem um conjunto diferente de ferramentas (relacionado, por exemplo, a: fluxos oficiais de governança para demandas e eventualmente formalização de projetos, acordos de cofinanciamento e modalidades de atividades de intercâmbio técnico). Isso beneficiaria o Programa em relação aos diferentes parceiros e suas necessidades.

# Recomendações

**A elaboração de recomendações foi informada pelo diálogo constante estabelecido entre a equipe de avaliação, o UNICEF BCO e a ABC. As recomendações são dirigidas ao Programa em si, o que significa que devem ser consideradas pelo BCO e ABC conjuntamente.**

**1 Promover uma nova rodada de planejamento estratégico para discutir o desenho do Programa** em consulta com a ampla rede de parceiros, explorando como o Programa pode se estruturar em termos de

I) estabelecer intercâmbios mais contínuos quando surgirem oportunidades (seja através de projetos ou novas modalidades);

II) ter uma abordagem regional através de iniciativas como projetos plurianuais que possam atrair apoio de outros doadores e angariar recursos, especialmente na América Latina, devido a semelhanças das estruturas institucionais, bem como para responder às prioridades da política externa brasileira;

III) avaliar a atual oferta/demanda de cooperação técnica brasileira - tanto no nível federal como subnacional - visando auxiliar uma priorização e especialização orientada por setor;

IV) reduzir o tamanho do portfólio para se adaptar a um cenário em mudança em termos de disponibilidade de recursos humanos e prioridades políticas no Brasil; e

v) aperfeiçoar a abordagem das diferentes necessidades e contextos de PRMs e PRBs.

**Prioridade:** Alta; **Prazo:** Curto; **Implicação no orçamento:** Baixa

**2 Explicitar a abordagem do Programa em relação à infância e gênero**, através do desenvolvimento da Teoria da Mudança sobre como

I) as políticas e programas compartilhados pelo Programa impactam a vida das mulheres e crianças mais vulneráveis;

II) a agenda de direitos das mulheres e das crianças são integradas às atividades do Programa.

**Prioridade:** Alta; **Prazo:** Curto; **Implicação no orçamento:** Baixa

**3 Desenvolver ferramentas e critérios para identificar as melhores apostas para as quais o Programa pode mobilizar mais esforços e incrementar resultados** em termos de desenvolvimento de capacidades dos parceiros. Tais ferramentas e critérios devem ser informados pelas lições aprendidas e, poderiam incluir os seguintes elementos estratégicos:

I) a busca de múltiplos alinhamentos e sinergias com outras iniciativas brasileiras de CSS, programas mais amplos onde o UNICEF já é um parceiro liderando a implementação de programas-chave do governo, e outras iniciativas internacionais de cooperação para o desenvolvimento priorizadas pelos parceiros;

II) inserindo-se nos ciclos de planejamento dos países parceiros, como o início de uma nova administração, o que daria tempo para desenvolver um intercâmbio mais contínuo, mitigando os riscos de rotatividade e mudanças políticas; assim como no ciclo de planejamento e orçamento do UNICEF; (iii) reforçar a análise política da demanda para assegurar que estas sejam apoiadas por um forte compromisso político, tanto dos UNICEF COs como dos países parceiros.

**Prioridade:** Alta; **Prazo:** Médio; **Implicação no orçamento:** Baixa

**4 Aumentar a capacidade do Programa para desenvolver iniciativas adaptadas às demandas.** Isso deverá ser feito através de um diálogo estreito com os parceiros, de forma a alinhar as expectativas em relação ao Programa. Para tanto, o Programa deveria ir além das missões de estudo pontuais e desenvolver uma visão pactuada das mudanças esperadas do apoio do Programa a curto, médio e longo prazos (na linha de uma TdM de pequena escala para cada parceria), o que ajudaria a esclarecer o tipo de aprendizados esperados pelos parceiros (inspiração, conhecimento geral/específico sobre políticas e programas), e que tipo de resultados são esperados do intercâmbio (sensibilização, mobilização do compromisso político, desenvolvimento de capacidades).

**Prioridade:** Alta; **Prazo:** Médio; **Implicação no orçamento:** Baixa

**5 Melhorar o componente de gestão do conhecimento do Programa,** através do planejamento de resultados específicos de conhecimento a serem priorizados e com a vinculação de dotação orçamentária que assegure a sustentabilidade a longo prazo. O Programa deve considerar

I) desenvolver estudos para fornecer evidências sobre como as políticas compartilhadas pelo Programa impactam a vida de mulheres e crianças;

II) desenvolver materiais que extraiam as principais lições aprendidas de políticas relevantes (por exemplo, políticas compartilhadas pelo Programa com os países parceiros);

III) estabelecer parcerias para evitar depender exclusivamente da capacidade da equipe de gerir este componente do conhecimento (por exemplo, com universidades, organizações da sociedade civil e outras iniciativas voltadas à geração de conhecimento apoiadas pela comunidade do desenvolvimento internacional); e

IV) a viabilidade de apoiar “comunidades de aprendizagem” novas ou existentes em torno de certas áreas de políticas públicas que são prioritárias para o GdB, o UNICEF e os países parceiros.

**Prioridade:** Alta; **Prazo:** Longo; **Implicação no orçamento:** Alta;

**6 Refinar as ações de acompanhamento para melhorar a sustentabilidade** ao

I) desenvolver um plano de acompanhamento para cada participante, assegurando o compromisso de todas as partes envolvidas;

II) estabelecer procedimentos de monitoramento e comunicação sobre o desdobramento das iniciativas com os UNICEF COs;

III) envolver as embaixadas para ter uma análise mais contextualizada e atual e apoiar um engajamento no mais alto nível;

IV) encorajar e investir no desenvolvimento de metodologias e estratégias de multiplicação internas aos países parceiros;

V) fornecer avaliação contínua às agências de implementação brasileiras sobre a participação de seus representantes nas atividades e promover ações de acompanhamento participativas.

**Prioridade:** Alta; **Prazo:** Médio; **Implicação no orçamento:** Baixa

**7 Apoiar o engajamento e as respostas dos COs à CSST** através do trabalho com o UNICEF, em parceria com o HQ, para integrar as lições aprendidas e apoiar o desenvolvimento de capacidades dos COs em trabalhar sob os princípios da CSST.

**Prioridade:** Média; **Prazo:** Médio; **Implicação no orçamento:** Baixa

**8 Intensificar os componentes de Monitoramento, Avaliação e Aprendizado (MMA) do Programa**, a começar pela implementação do sistema de MAA, atualmente em desenvolvimento. Uma avaliação do piloto em WASH, sob o escopo da parceria de CSST Brasil-Etiópia-UNICEF, deve ser priorizada, não só para apoiar futuros pilotos em WASH do Programa, mas também outros projetos futuros. Usar a presente avaliação para relançar algumas discussões-chave com parceiros (países, sistema UNICEF e parceiros de implementação do Governo do Brasil), para apresentar resultados e lições aprendidas em uma reunião estratégica seria também benéfico para a estratégia de aprendizado.

**Prioridade:** Média; **Prazo:** Médio; **Implicação no orçamento:** Média



Realização

