

Relatório de avaliação da cooperação Sul-Sul de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti: um estudo meta-avaliativo

RENATO MIGUEL DE MORAES^I

HELEN CRISTINA ARAÚJO DE OLIVEIRA^{II}

OVIDIO ORLANDO FILHO^{III}

<http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v14i45.4182>

Resumo

Este estudo tem por objetivo apresentar uma meta-avaliação da Avaliação da Cooperação Sul-Sul de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do Haiti (PRODOC BRA10/005), requerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tendo como objeto de estudo, o seu relatório final. O caminho metodológico seguido foi centrado nas boas práticas avaliativas discriminadas por Jane Davidson, por meio dos cinco critérios fundamentais por ela elaborados. Dentre os resultados alcançados destaca-se que os problemas localizados mais relevantes se relacionaram à disponibilização dos dados utilizados para a confecção da documentação da avaliação. Dentre as recomendações apresentadas, destaca-se a necessidade da apresentação de como o planejamento da avaliação foi realizado, contribuindo com um maior conhecimento de aspectos como planejamento dos processos, contexto da avaliação, previsão de custos, entre outros.

Palavras-chaves: cooperação Sul-Sul; PRODOC BRA10/005; Haiti; meta-avaliação.

Submetido em: 27/12/2022

Aprovado em: 28/12/2022

^I Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-3982-431X>; e-mail: rmdm.ti@gmail.com.

^{II} Faculdade Cesgranrio (FACESG), Rio de Janeiro (RJ), Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-8780-4340>; e-mail: helen.eteab@gmail.com.

^{III} Faculdade Cesgranrio (FACESG), Rio de Janeiro (RJ), Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-6147-0506>; e-mail: ovidiofilho@gmail.com.

Evaluation report of the South-South cooperation to strengthen the health authority of Haiti: a meta-evaluation study

Abstract

This study aims to present a meta-evaluation of the Evaluation of South-South Cooperation for Strengthening the Health Authority of Haiti (PRODOC BRA10/005), required by the United Nations Development Program, having as object of study its final report . The methodological path followed was centered on the good evaluation practices described by Jane Davidson, through the five fundamental criteria elaborated by her. Among the results achieved, it is noteworthy that the most relevant located problems were related to data availability of the data used to prepare the evaluation documentation. Among the recommendations presented, the need to present how the evaluation planning was carried out stands out, contributing to greater knowledge of aspects such as process planning, evaluation context, cost forecasting, among others.

Keywords: South-South cooperation; PRODOC BRA10/005; Haiti; metaevaluation.

Informe de evaluación de la cooperación Sur-Sur para el fortalecimiento de la autoridad sanitaria de Haití: un estudio de metaevaluación

Resumen

Este estudio tiene como objetivo presentar una metaevaluación de la Evaluación de la Cooperación Sur-Sur para el Fortalecimiento de la Autoridad Sanitaria de Haití (PRODOC BRA10/005), requerida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, teniendo como objeto de estudio su informe final. El camino metodológico seguido se centró en las buenas prácticas de evaluación descritas por Jane Davidson, a través de los cinco criterios fundamentales elaborados por ella. Entre los resultados alcanzados, se destaca que los problemas encontrados más relevantes estuvieron relacionados con la disponibilidad de los datos utilizados para elaborar la documentación de evaluación. Entre las recomendaciones presentadas, se destaca la necesidad de presentar cómo se realizó la planificación de la evaluación, contribuyendo a un mayor conocimiento de aspectos como la planificación de procesos, contexto de evaluación, previsión de costos, entre otros.

Palabras clave: cooperación Sur-Sur; PRODOC BRA10/005; Haití; metaevaluación.

O Haiti: características e cooperação com o Brasil

O Haiti está localizado na parte oeste da Ilha *Hispaniola* no mar do Caribe, a qual divide o território com a República Dominicana que ocupa a parte leste. Em que pese ocupe um pequeno território (143.º do mundo), o país é o terceiro maior do Caribe em extensão territorial (FRANCISCO, 2021b). Sua origem se remete a uma divisão territorial, que possui origem histórica a partir do tratado de Ryswick em 1697, assinado como intuito de cessar disputas entre franceses e espanhóis. Esse litígio acabou por dar origem à *Saint Domingue* (atual Haiti) e Santo Domingo (atual República Dominicana). Nos séculos XVII e XVIII, o país era conhecido como a “pérola das Antilhas” por ter sido a mais rica das colônias francesas, devido à sua economia baseada na exportação manufaturada de açúcar. Durante o mesmo período, a Revolução Francesa impactou a sua história de tal forma que o célebre lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” consta como o 4º artigo da constituição haitiana, promulgada em 1987 (LUZ, 2018).

No ano de 1804, por meio de uma revolução liderada pela população escravizada, o Haiti alcançou a independência, se tornando o primeiro país a se separar do imperialismo europeu nas Américas. No entanto, atualmente, é assolado por enorme pobreza e conflitos internos, que assumiram dimensões de uma guerra civil. Como consequência, teve início um processo de grande fluxo migratório de seus habitantes para outros países das Américas, como os Estados Unidos e o Brasil, por exemplo (HOLANDA, 2020; ALMEIDA; CAMPOS; BUSS; FERREIRA; FONSECA, 2010; SILVA, 2016).

Atualmente, o país é um dos mais pobres do mundo, detendo uma economia pouco desenvolvida, baseada quase que integralmente no setor primário. Além da pobreza, possui grande instabilidade política, o que leva à dificuldade de investimento de capital estrangeiro. O Haiti vem sendo assolado por golpes militares e governos ditatoriais durante décadas, dos quais uma das mais duradouras foi entre 2004 e 2017, que teve a participação do exército brasileiro com 37,5 mil militares (FRANCISCO, 2021a; HOLANDA, 2020; LUZ, 2019; LOPES, 2008). Ressalta-se que suas relações com o Brasil datam de 1928, com abertura de representações diplomáticas em ambos os países que foram elevadas ao status de embaixadas em 1953. Cabe citar que a parceria Brasil-Haiti, apesar de intermitente, teve maior foco intelectual e diplomático do que comercial, como destaca Silva (2016, p. 36-37), ao afirmar que “o Haiti nunca foi um destacado parceiro comercial do Brasil. Os dois países não

possuem proximidade geográfica, não compartilham a mesma língua oficial e sofreram ocupações coloniais distintas”.

Durante o período de intervenção da ONU, com a presença de militares brasileiros, em 12 de janeiro de 2010, houve um terremoto que causou grande destruição ao país, provocando milhares de mortes, desabrigando cerca de 10% da população (LUZ, 2018) e agravando sua pobreza e vulnerabilidade. Este grande problema motivou a criação de uma ação de cooperação trilateral, a chamada Cooperação Tripartite entre Brasil, Cuba e Haiti, intermediada por meio dos ministros da saúde das três nações, com o objetivo de assumir compromissos para o fortalecimento do sistema e dos serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológica no Haiti (LUZ, 2019; SILVA, 2016).

No espectro da Saúde, em 28 de novembro de 2010, foi estabelecido um projeto de documento (PRODOC) por meio do Ministério da Saúde do Brasil e da Agência Brasileira de Cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para a execução de R\$ 105,2 milhões, de um total de R\$ 135 milhões destinados pelo Brasil ao Haiti (LUZ, 2018). Esse projeto foi nomeado como “BRA10/005 – Projeto de cooperação Sul-Sul de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti”.

A cooperação Sul-Sul e o projeto BRA10/005

As organizações internacionais contemporâneas tiveram sua origem no século XIX por meio de criação de mecanismos institucionalizados que visavam facilitar a cooperação técnica entre as potências europeias da época. No entanto, as cooperações internacionais passaram a acontecer mais fortemente a partir da fundação da Organização das Nações Unidas (ONU). Em geral, essas cooperações são materializadas por meio do fluxo de auxílios técnicos ou financeiros de uma Estado para outro com o objetivo de fomentar o desenvolvimento no Estado receptor. Sua ocorrência mais significativa, normalmente, surge depois de conflitos ou desastres naturais, como no caso do Haiti, e podem incluir auxílios técnicos, científicos, educacionais, dentre outros (XAVIER; RODRIGUES; OLIVEIRA; OLIVEIRA; COELHO; COUTINHO; MATOS, 2007).

Como exemplo, pode-se citar a cooperação, a Norte-Sul, prestada por países desenvolvidos a países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, que acabou por se tornar objeto de críticas quanto à verticalidade das ações, imposições de

condições e ingerência em assuntos internos dos países receptores da cooperação. Nesse aspecto, Silva (2016, p. 13) ressalta que esse tipo de abordagem parte de uma premissa funcionalista da sociedade, de que há um caminho em etapas para o desenvolvimento e, portanto, os países desenvolvidos teriam receituário a compartilhar. A cooperação Sul-Sul surge no final da década de 1970, composta por países em desenvolvimento e emergentes “cujas formações históricas estiveram marcadas por dominações colonialistas, intervenções ou exploração econômica de grandes potências” (SUYAMA, 2017, p. 7).

Depois da década de 1990, esse tipo de cooperação foi colocado como alternativa à Norte-Sul, possuindo como princípios de política externa o respeito à soberania, a não interferência em assuntos internos e a não condicionalidade para que ocorra a cooperação. Tem como princípios orientadores a existência de benefícios mútuos, e a possibilidade da participação de múltiplos agentes. Seus objetivos são o desenvolvimento das capacidades e o intercâmbio de conhecimento de todos os países envolvidos em cada projeto, considerando aspectos como o bem-estar nacional, a autonomia nacional e coletiva, e os objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente. Todos esses aspectos devem ter como base o respeito à soberania e a não interferência, os países respeitarem a horizontalidade, a não condicionalidade, a participação de múltiplos agentes em benefício mútuo, entre outros aspectos (BRICS POLICY CENTER, 2017).

Considerando a contraposição dos dois tipos de articulações internacionais, a Norte-Sul e a Sul-Sul, Almeida, Campos, Buss, Ferreira e Fonseca (2010, p. 28) salienta que:

A abordagem oficial brasileira de cooperação técnica Sul-Sul centra-se na construção de capacidades para o desenvolvimento, integra formação de recursos humanos, fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional, e se opõe à transferência passiva de conhecimentos e tecnologias.

Devido à fragilidade em que a nação haitiana se encontrava, oriunda do contexto pós-terremoto, o governo brasileiro firmou o projeto de cooperação técnica BRA10/005 com o PNUD. Foi, então, estabelecidos compromissos no espectro da saúde, à luz dos princípios, características, elementos e práticas da cooperação Sul-Sul entre Brasil, Haiti e Cuba, denominado cooperação Tripartite. Estando inserido nesse contexto de cooperação técnica trilateral em saúde entre os países em

desenvolvimento, o projeto procurou fortalecer serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológicas haitianos, por meio de projetos executados em conjunto, provendo cooperação de diversas formas (técnica, científica, educacional, humanitária).

Segundo Luz (2018), o projeto BRA/10/005 aponta de forma objetiva sua proposta de fortalecer institucionalmente o setor público haitiano responsável pela gestão da saúde pública do país. Para o PNUD "é através dessa ação de fortalecimento institucional que o presente projeto buscará atuar no processo de reestruturação do sistema de saúde haitiano" (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010, p. 5).

Ainda acerca do projeto BRA/10/005, Luz (2018, p. 165) acrescenta que o mesmo:

Se propôs a atuar em três frentes: o investimento em infraestrutura e aquisição de veículos e equipamentos; apoio à capacitação de recursos humanos; e a imunização e a vigilância epidemiológica. Os resultados previstos nesse documento são: contribuir para a reestruturação e organização dos serviços de saúde haitianos; contribuir para a prevenção e controle de doenças imunopreveníveis; contribuir para a qualificação da vigilância epidemiológica.

As participações brasileira e cubana foram naturais devido às suas relações diplomáticas preexistentes com o Haiti e presença de ambas em território haitiano anterior ao episódio sísmico. O Brasil já estava em solo haitiano sob operação na quinta missão de paz internacional da ONU, a MINUSTAH (operação militar de paz), liderando tropas estrangeiras. Já Cuba, já vinha agindo no país por meio da Brigada Médica Cubana financiando cerca de 700 profissionais de saúde no território haitiano (LUZ, 2019).

O projeto estabeleceu compromissos específicos entre as três partes: (i) na primeira delas, o Brasil apoiaria a recuperação e construção de unidades hospitalares, colaboraria para a compra de equipamentos e insumos de saúde, possibilitaria a capacitação de profissionais de saúde haitianos por meio de bolsas de estudo, favoreceria a qualificação da gestão assistencial e de vigilância epidemiológica no Haiti e apoiaria medidas de fortalecimento do sistema de atenção básica do país; (ii) na segunda, caberia Cuba apoiar a logística das operações, atuaria na disponibilização de profissionais de saúde e de apoio e cooperaria com a formação dos profissionais de saúde haitianos; (iii) por último, o

Haiti iria identificar as áreas para a instalação das unidades de saúde e as unidades de saúde que seriam reformadas, forneceria segurança às unidades de saúde, identificaria os profissionais de saúde a serem qualificados e os jovens secundaristas a serem capacitados na área técnica de saúde e, por último, iria se responsabilizar pelo salário dos recursos humanos haitianos nas instalações contempladas.

Devido à dificuldade de assumir as atividades dos hospitais construídos e reformados pelo Haiti, firmou-se um novo projeto, em 23 de junho de 2017, o BRA17/018 - Fortalecimento da Gestão dos Serviços e do Sistema de Saúde no Haiti, entre os governos brasileiro, haitiano e o PNUD, que objetiva “a melhoria das condições de saúde da população haitiana usuária da rede de serviços de saúde por meio de dois eixos estratégicos” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2019): (i) fortalecimento da gestão, dos serviços e da governança da saúde pública no Haiti; e (ii) desenvolvimento e implementação de um plano para a transferência gradual da gestão dos serviços de saúde de Cooperação Tripartite, visando permitir sua sustentabilidade e preservação de suas estruturas por parte do governo Haitiano.

O PRODOC BRA10/005 teve vigência inicial de 24 meses e foi alvo de seis revisões durante a sua existência até que foi encerrado em 31 de junho de 2018 (LUZ, 2018, p. 77). Sob este contexto, foram realizadas diversas avaliações parciais e relatórios de progresso. Também foi executada uma avaliação final como parte da fase de seu encerramento, processo avaliativo que estudo.

Relevância, objeto e objetivo do estudo meta-avaliativo

Programas sociais não permanecem estáticos durante todo o processo de implementação. Mesmo que tenha havido um processo de planejamento e execução bem desenvolvido, com necessidades iniciais identificadas e prioridades estabelecidas, os projetos sociais podem evoluir de forma a não estar de acordo com as metas traçadas no princípio devido a acontecimentos não esperados e mudanças na situação política e social. Desta forma, a avaliação do projeto social tem a função de verificar se e em que medida os objetivos iniciais do projeto foram alcançados e estabelecer um juízo de valor sobre o programa que foi desenvolvido.

De acordo com Elliot (2011), por meio das avaliações, busca-se saber, por exemplo, se os objetivos traçados foram atingidos de forma adequada e eficaz, se o processo de desenvolvimento de projetos e programas revelou seu mérito ou qualidade intrínseca, se as ações realizadas e os serviços prestados podem ser

associados a algum tipo de impacto para os beneficiados ou interessados. Enfim, a avaliação busca trazer à tona aspectos, dados e indicadores de que o objeto avaliado, seja ele um projeto, um programa ou um serviço, é adequado, eficiente, eficaz ou relevante. Isto é, se demonstra ter algum valor ajuizado a partir de critérios estabelecidos pelo avaliador ou ainda sugeridos pelos interessados nos resultados da avaliação.

Já a meta-avaliação pode ser definida, objetivamente, como a avaliação de uma avaliação (SCRIVEN, 1991). De acordo com Elliot (2011, p. 943), é “na realidade, é a verificação da qualidade da própria avaliação à luz de diversos critérios”.

Cabe destacar que este estudo tem o propósito de avaliar uma avaliação já encerrada, se constituindo, assim, em processo somativo. De acordo com Stufflebeam (2001, p.184), “as meta-avaliações somativas auxiliam os interessados a perceber tanto os pontos fortes como as fragilidades da avaliação realizada e ainda o seu mérito e valor”. Elliot (2011) conclui esse raciocínio assegurando que a meta-avaliação somativa representa um processo deliberativo da qualidade da avaliação à luz de diferentes critérios, posteriormente ao encerramento do processo avaliativo. A autora ainda afirma que a meta-avaliação dessa natureza ajuda aos *stakeholders* conhecerem tanto os pontos fortes como aqueles que necessitam de melhorias na avaliação realizada, além de aferir seu mérito e valor.

O objeto deste estudo, o Relatório de Avaliação da Cooperação Sul-Sul de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do Haiti (PRODOC BRA10/005), se constitui em um documento elaborado com a finalidade de apresentar os resultados obtidos no processo avaliativo final realizado do BRA10/005 que combina revisão documental com entrevistas e observações *in loco*.

O relatório faz parte da fase de encerramento do BRA10/005, realizado oito anos após a assinatura do termo inicial em 29 de novembro de 2010. Trata-se de um relatório final, onde é consolidada a documentação produzida em fases anteriores de avaliação do projeto, se constituindo no principal documento de uma avaliação de resultados (*outcome level evaluation*). O processo avaliativo expresso no documento objetivou avaliar o projeto no que diz respeito à sua relevância, eficiência, efetividade, e sustentabilidade, além de gerar recomendações e avaliar processuais relativos à horizontalidade.

Deste modo, o objetivo deste estudo foi o de realizar uma meta-avaliação somativa do Relatório de Avaliação da Cooperação Sul-Sul de Fortalecimento da

Autoridade Sanitária do Haiti (PRODOC BRA10/005), requerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Procurou-se conduzir o estudo como um exercício de reflexão acerca dos procedimentos usados no processo avaliativo original como propósito de contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Metodologia da meta-avaliação

O caminho metodológico percorrido neste estudo foi pautado nas boas práticas avaliativas discriminadas por Davidson (2005), por meio dos cinco critérios fundamentais que, de acordo com a autora, constituem princípios basilares dos processos avaliativos de qualidade. Conceitualmente esses critérios podem ser classificados como atributos que contemplam cinco categorias essenciais presentes em uma boa avaliação: a validade dos processos; a utilidade de seus resultados; a conduta dos atores em seus contextos; a credibilidade daquilo que é feito ou produzido pela avaliação; e, a discriminação, as transparências e a adequação dos seus custos.

É importante destacar que os critérios fundamentais enunciados por Davidson (2005) são categorias que apresentam um espectro amplo e de caráter subjetivo, necessitando, dessa forma, de uma análise avaliativa criteriosa e acurada. Portanto, é preciso apresentar as categorias à luz de suas conceituações originais, explicitando e precisando aquilo que as dimensões avaliam. Deste modo, as definições para cada critério avaliativo utilizado por este estudo foram consolidadas como descrito a seguir, acompanhando a interpretação formulada por Elliot (2011):

- a) *Utilidade*: uma avaliação precisa ser útil para aqueles que a encomendaram e que nela têm interesse. Assim, a utilidade de uma avaliação é determinada pela necessidade que determinado grupo de envolvidos e/ou interessados possui em relação a seus resultados.
- b) *Validade*: a validade da avaliação diz respeito à relação entre as conclusões apresentadas pelo avaliador e as suas justificativas. O avaliador, para chegar às conclusões, utiliza tanto os fatos e dados coletados, como atribui valores ao julgar, por exemplo, a relevância desses dados.
- c) *Conduta*: é durante o desenvolvimento do processo avaliativo que o meta-avaliador pode observar se padrões legais, éticos e profissionais, de adequação cultural e de não impedimento do próprio processo da avaliação foram respeitados pelo avaliador.

d) *Credibilidade*: está diretamente relacionada à aceitação, por parte dos interessados, dos resultados e suas fontes, isto é, em que medida merecem crédito. Esse critério possui três elementos fundamentais que, neste estudo, tomam forma de subcategorias:

1. *Familiaridade*: para o avaliador ter familiaridade com o contexto será preciso conhecer bem o projeto ou o programa que está sendo avaliado em suas estruturas, organização, normas, ou ainda, conhecer o grupo onde o objeto avaliado se insere ou serve. A familiaridade permite uma apresentação de resultados realista e próxima do entendimento dos interessados.
2. *Imparcialidade*: independência e imparcialidade são fatores importantes no trato de conflito de interesses que poderiam prejudicar a credibilidade da avaliação. O avaliador não deve ter preferências por quaisquer grupos, nem apresentar julgamentos tendenciosos.
3. *Especialidade*: possuir domínio de suas atividades profissionais de avaliador e ainda conhecer o objeto sob avaliação também fazem parte do critério de credibilidade. A importância desse domínio pode variar de uma avaliação para outra.

e) *Custos*: uma avaliação sempre inclui diferentes tipos de custo. No caso de avaliações encomendadas, a prestação de contas, a relevância das despesas, o pagamento dos avaliadores e de outros itens fazem parte de uma equação em que se deseja saber se os resultados valem o que custaram. É uma relação custo-benefício que se procura e deve ser equilibrada. Esse também é um ponto relevante a ser considerado na meta-avaliação.

Davidson (2005) justifica os critérios enunciados de acordo com os propósitos de uma avaliação:

Avaliações devem produzir conclusões válidas e justificáveis; ser úteis ao cliente e aos outros públicos relevantes; ser conduzidas de uma maneira ética, legal, profissional e apropriada; ser digna de crédito para os públicos relevantes; e ser tão econômica, rápida e não obstrutiva quanto possível (DAVIDSON, 2005, p. 205).

No sentido de elevar o nível de precisão da meta-avaliação, foi definido um conjunto de indicadores para cada critério (Quadro 1):

Quadro 1 - Indicadores para atendimento dos critérios de Davidson

Crítérios	Indicadores
Utilidade	<ul style="list-style-type: none"> ● Relevante para as questões ou decisões dos interessados. ● Comunica os resultados de forma apropriada.
Validade	<ul style="list-style-type: none"> ● Cobre todas as fontes relevantes de valor. ● Cobre compreensivamente processo e resultado e custo. ● Não inclui critérios irrelevantes ou ilícitos. ● Inclui análises qualitativas e/ou quantitativas apropriadas aos dados coletados. ● Estabelece claramente como os dados são interpretados. ● Explicita com clareza a procedência das conclusões avaliativas. ● Inclui recomendações pertinentes.
Conduta	<ul style="list-style-type: none"> ● Cumpre as legislações pertinentes (local, nacional e internacional). ● Respeito aos padrões éticos e culturais. ● Cumpre os padrões ligados ao não impedimento de etapas do desenvolvimento da avaliação. ● Cumpre, em relação aos avaliadores, com os padrões profissionais exigidos.
Credibilidade	<ul style="list-style-type: none"> ● Apresenta familiaridade com o contexto. ● Demonstra independência, imparcialidade e/ou ausência de conflitos de interesses. ● Domina os conhecimentos relacionados à avaliação e ao conteúdo apreciado.
Custos	<ul style="list-style-type: none"> ● Especifica os custos financeiros envolvidos na avaliação. ● Apresenta a relação custo-benefício do processo avaliativo.

Fonte: ELLIOT (2011 apud FERNANDES; OLIVEIRA; ORLANDO FILHO, 2020, p. 188).

Para aferir os padrões de atendimento do relatório em relação ao que estabeleceu Davidson (2005) em seus critérios, estipulou-se três níveis de qualidade: Atende Adequadamente, Atende Parcialmente e Não Atende. Ressalta-se que esses níveis são determinados em função do juízo de valor realizado comparando-se o conteúdo do relatório com os conceitos estabelecidos para cada critério, estando, assim, sujeito a discussões. Em seguida, a classificação final foi consolidada em um quadro, considerando os critérios meta-avaliados, na seção de conclusões, permitindo ao leitor observar amplamente os resultados do estudo.

Cabe destacar que as análises realizadas foram de cunho qualitativo e caráter exploratório. As pesquisas bibliográficas e documentais foram efetivadas por meio de levantamento de referências teóricas previamente analisadas e publicadas em livros, artigos ou em sítios da *internet*, revistas científicas ou em outras, de caráter técnico

ou acadêmico, considerados relevantes e cujo sítio possua confiabilidade acadêmico-científico.

Resultados e análises

Após apreciação do Relatório de Avaliação da Cooperação Sul-Sul de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do Haiti, sob o olhar meta-avaliativo guiado pelos critérios estabelecidos por Davidson (2005), foram elaboradas conclusões que estão dispostas nas seções a seguir. Buscou-se oferecer, para cada critério contemplado, síntese da sua caracterização seguido do juízo de valor referente aos dados obtidos. Por fim, emitiu-se o resultado para cada critério com o propósito de resumir a deliberação do juízo de valor.

➤ Critério da Utilidade

Elementar para qualquer avaliação, o atendimento do critério da Utilidade evidencia o proveito obtido pelos seus interessados. Não é incomum encontrar esse critério em padrões de avaliação definidos por outras instituições como, por exemplo, o *UNDP Evaluation Guidelines* (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2021) ou o *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (YARBROUGH; SHULHA; HOPSON; CARUTHERS, 2011). Segundo essa instituição, na obra *The Program Evaluation Standards: A Guide for Evaluators and Evaluation Users*:

Em linhas gerais, a utilidade de uma avaliação se mede pelo nível de satisfação das necessidades dos interessados no programa – os *stakeholders* – em relação a processos e produtos. Um bom ponto de partida para o entendimento do proveito da avaliação é examinar a variedade de utilizações possíveis de seus processos, resultados e produtos. (YARBROUGH; SHULHA; HOPSON; CARUTHERS, 2011, p. 5, tradução nossa).

Dessa forma, conforme Elliot (2011), quanto mais utilizados forem os resultados de uma avaliação, mais relevante o atendimento do critério de Utilidade será.

Acompanhando os pontos relevantes estabelecidos para o critério de Utilidade, verificou-se os seguintes aspectos deles, relacionados ao conteúdo do relatório avaliado:

- a) Relevância para as decisões dos interessados: a avaliação foi relevante não apenas para o contratante do processo, o Programa das Nações Unidas

para o Desenvolvimento, mas também para todos os envolvidos, como os governos brasileiro, cubano e haitiano e, principalmente, a população haitiana que se beneficiou do projeto diretamente. O relatório tem o intuito de validar todo o investimento feito pelo governo brasileiro, pois “os resultados esperados, como registrados nos documentos originais - e nas suas revisões - foram, de forma geral, atingidos” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 15). O relatório também validou a relevância do projeto, conforme pode ser constatado no texto:

No que diz respeito à relevância do projeto BRA10/005, a partir dos insumos disponíveis para esta avaliação, é possível inferir que o projeto fez uso do valor estratégico e das capacidades específicas de cada ator cooperante, conforme reiterado pelas entrevistas com atores relevantes. O arranjo tripartite, em especial, reuniu práticas, conhecimentos, expertise técnica e tecnologias das partes cooperantes pertinente e relevantes às demandas haitianas, e contribuíram para o alcance dos macros objetivos da iniciativa. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 16).

b) Comunicação dos resultados de forma apropriada: considerando o contexto em que se insere o projeto, um território onde os problemas sociais tinham grande dimensão, com trabalho direcionado a coordenar as diversas equipes multidisciplinares internacionais que já possuíam grande complexidade, mesmo antes da ocorrência do terremoto em 2010. Com o evento sísmico, em que pese anos de experiência, a dificuldade no exercício das atividades desenvolvidas aumentou exponencialmente, tornando todos os processos constante do planejamento do projeto classificados como urgentes. As revisões no projeto se sucederam ao longo do tempo, chegando a oito e, onde a necessidade de prorrogação da vigência da cooperação era analisada (LUZ, 2018, p. 77).

Consta do relatório avaliado a menção positiva do projeto, durante as entrevistas com os profissionais envolvidos, no que tange ao relacionamento entre as partes, inferindo-se que a articulação tripartite teve êxito nas comunicações dos resultados. O relatório do BRA10/005 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2018, p. 3) também menciona a utilização de avaliações de meio termo, avaliação parcial realizada em 2015, atas de reuniões e relatórios de progresso como revisão documental, tendo como

objetivo a atualização do que já tinha sido produzido, ratificando o atendimento da comunicação dos resultados de forma apropriada. Destacasse, ainda, que durante o levantamento de dados e posterior análise, tanto o relatório, quanto os documentos por ele mencionados, puderam ser acessados digitalmente por meio da *internet*. Desse modo, os resultados da avaliação estão disponíveis adequadamente para tomada de decisão, assim como esteve para a elaboração desta meta-avaliação.

Dessa forma, de acordo com os indicadores analisados, julgou-se que o documento estudado Atende Adequadamente ao critério da Utilidade.

➤ Critério da Validade

O critério da Validade se relaciona intimamente com a coerência e a legitimidade que o processo de avaliação foi realizado, sendo sempre orientado por meio de fontes de dados confiáveis, conclusões lógicas e justificativas coesas, pautados por uma robusta estrutura metodológica. Davidson (2005, p. 206) norteia este o critério realizando diversos questionamentos: "o avaliador fez inicialmente as questões corretas? O avaliador dimensionou a avaliação apropriadamente? O que foi deixado de fora que deveria ter sido incluído e vice-versa?".

Em concordância com esse conceito, Elliot (2011, p. 947) salienta que "o avaliador, para chegar às conclusões, utiliza tanto os fatos e dados coletados, como atribui valores ao julgar, como por exemplo, a relevância desses dados". Extrapolando para o contexto meta-avaliativo, a autora ainda complementa, apontando a necessidade da verificação das fontes de dados e as associações entre fatos e valores para atestar em que medida as conclusões avaliativas se fundamentam.

Acompanhando os pontos relevantes estabelecidos para o critério da Validade, verificou-se os seguintes aspectos relacionados ao conteúdo do relatório avaliado:

- a) Cobertura de todas as fontes relevantes de valor: segundo o relatório PRODOC BRA10/005 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2018, p. 14), duas questões nortearam a avaliação: (i) a primeira questionou em que medida a infraestrutura de saúde com base territorial foi fortalecida no Haiti; e, a segunda, (ii) em que medida a formação de pessoal para a assistência de saúde com base territorial foi fortalecida no Haiti. A partir dessas duas

questões, buscou-se dados existentes em arquivos de avaliações anteriores, elaborou-se entrevistas com participantes do projeto, além de visitas a hospitais para efetuar observações diretas, tendo os processos implementados ocorridos em consonância aos pressupostos da avaliação. No entanto, os dados existentes foram explicitamente colocados como não suficientes pelos próprios avaliadores (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 17). Também, em decorrência de questões sociais no local durante o período em que o estudo foi desenvolvido, nem todas as entrevistas puderam ser realizadas presencialmente e as observações diretas foram prejudicadas em função da ocorrência de uma greve nos hospitais que seriam avaliados (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 22).

Levando-se em conta todas essas questões, é necessário examinar a validade do processo avaliativo constante no relatório final, já que não foi possível, apesar dos esforços dos avaliadores, realizar uma análise quantitativa adequada, além da análise completa da situação final sobre como os hospitais estavam funcionando, tendo em vista que faziam parte da infraestrutura construída pelo projeto.

- b) Cobertura abrangente dos processos, resultados e custos: as recomendações emitidas pelo relatório BRA10/005 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2018, p. 23) tocam em pontos como “fortalecer as capacidades de gestão de equipamentos de saúde” e em “investir em atividades de sensibilização e aceitação da comunidade atendida pelos Hospitais Comunitários de Referência (HCRs)”, assemelhando-se a objetivos ou metas ainda a serem alcançados. No entanto, como um todo, elas não apresentam detalhamento suficiente para a verificação do seu efetivo atingimento ou implantação. Também foi observado que as recomendações citam pontos importantes como, por exemplo, o correto armazenamento e apresentação dos dados de acompanhamento das avaliações anteriores, o que é claramente uma questão relevante para a avaliação. Em relação ao custo, o próprio relatório menciona a não possibilidade de avaliar quantitativamente a eficiência da utilização dos recursos, se limitando a analisar percepções dos entrevistados sobre o tópico.

- c) Não inclusão de critérios irrelevantes ou ilícitos: foram avaliados cinco critérios no relatório BRA10/005 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2008, p. 4), relevância, efetividade, eficiência, sustentabilidade e horizontalidade. Os critérios foram bem definidos e explicitados de modo que todos foram considerados lícitos e relevantes.
- d) Inclusão de análises qualitativas e/ou quantitativas apropriadas aos dados coletados: o critério da Eficiência, adotado pela avaliação, tem o intuito de mensurar o “rendimento dos recursos financeiros, materiais, humanos ou do tempo aplicados na execução de um projeto” BRA10/005 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2018, p. 4), necessitando para isso o levantamento de dados quantitativos e o uso de metodologias correspondentes. Não há impedimento para utilização de abordagens qualitativas, porém, tanto as dimensões adotadas pelo critério quanto a pergunta avaliativa norteadora sugerem o emprego de ambos os tipos, já que objetivam a mensuração de diferentes categorias. No entanto, o relatório aborda apenas análises qualitativas já que, segundo o próprio avaliador: “os recursos disponíveis não permitem uma avaliação quantitativa com relação ao uso eficiente dos recursos”.
- e) Estabelecimento claro de como os dados são interpretados: durante todo o relatório, todos os dados e critérios são explicitamente mencionados, mesmo nos momentos de não possibilidade de realizar avaliação quantitativa, foi oferecido ao interessado, um método qualitativo alternativo, explicitando os motivos por ter sido optado, a forma com que foi abordado e o modo da sua interpretação.
- f) Explicitação clara da procedência das conclusões avaliativas: o relatório estudado estabelece para cada tópico a condução da cadeia de causa e consequência, de modo a tornar a lógica e a cronologia dos eventos clara e consistente para o leitor.
- g) Inclui recomendações pertinentes: as recomendações foram subdivididas em tópicos e incluídas no relatório como, lições aprendidas, pontos de atenção, boas práticas e recomendações, aspectos definidos a seguir.
1. Lições aprendidas: pontos destacados de problemas ocorridos durante o projeto e que não devem mais ocorrer, como por exemplo, o

compartilhamento da avaliação da eficiência do uso dos recursos pelas partes cooperantes.

2. Pontos de atenção: ocorrências durante o projeto a se destacar, mas que não necessariamente foram considerados problemas, como por exemplo, a abordagem das greves no Instituto Haitiano de Reabilitação no Haiti entre as partes cooperantes demonstrando transparência e confiança relativas ao assunto.
3. Boas práticas: pontos relevantes de destaque e conquistas que de algum modo permitiu, facilitou ou repercutiu positivamente, como, por exemplo, as reuniões do Comitê Gestor Tripartite que permitiu a harmonização de propostas, solução de desafios e a realização de avaliações de ciclo-curto.
4. Recomendações: pontos salientados para que sejam considerados nos próximos projetos ou no futuro em geral, como por exemplo, o fomento de novos projetos para o saneamento ambiental haitiano com o objetivo de fortalecer a saúde sanitária no seu território.

Assim, considera-se que o relatório Atende Parcialmente o critério de Validade, mesmo constando a motivação da ausência de análises quantitativas abordando o custo, ou a eficiência, segundo o princípio utilizado pelo próprio relatório. A oferta de análises qualitativas segundo percepções de entrevistados (da avaliação) não foi aderente ou precisa o suficiente para atender a este critério.

➤ Critério da Conduta

Os aspectos relacionados à Conduta possuem maior pertinência ao processo avaliativo do que ao relatório propriamente dito. Porém, como aponta Elliot (2011), a qualidade do relatório resultante terá reflexos ao ser elaborado por um avaliador atento a este critério durante o desenvolvimento da avaliação. Este critério possui grande relação à postura adotada pelo(s) avaliador(es) todo o esforço avaliativo, lhes dedicando comprometimento, ética, respeito e retidão. Este é outro critério que dada a sua importância, não é raro, encontrar equivalente em outros padrões de avaliação, como o atributo da Adequação no *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (YARBROUGH; SHULHA; HOPSON; CARUTHERS, 2011) ou o

princípio do Respeito às pessoas no *Guiding Principles for Evaluators*, da *American Evaluation Association* (AMERICAN EVALUATION ASSOCIATION, 2018).

Segundo Elliot (2011), o meta-avaliador tem a possibilidade de verificar o cumprimento à diversos tópicos que compõem o critério da Conduta, como normas legais, relacionadas à legislação local, regional ou internacional; padrões éticos, condutas profissionais; diretrizes de adequação e respeito cultural: e boas práticas para o melhor desenvolvimento do próprio processo da avaliação, evitando possíveis problemas e obstáculos por meio de cumprimento e respeito: à legislações pertinentes (local, nacional e internacional); aos padrões éticos; aos padrões profissionais exigidos; e aos padrões culturais adotados.

No entanto, Davidson (2005) destaca que dificilmente relatórios avaliativos contêm informações necessárias para elaborar uma justa meta-avaliação desse critério e, de fato, não foram encontrados registros que evidenciem o cumprimento, ou não, de legislações locais, nacionais e internacionais. A autora também aponta a essencialidade de outras contribuições, além dos autores do relatório.

Desse modo, tendo essa discussão em mente, seguiu-se à análise dos aspectos referentes ao critério da Conduta:

- a) Cumpre as legislações pertinentes (local, nacional e internacional): para iniciar a análise, buscou-se o apoio da literatura correlata, a exemplo de Misoczky, Bordin e Barcelos (2015) que expõe atividades da cooperação técnica, com riqueza de detalhes, fornecendo diversos resumos dos vários relatórios elaborados ao longo do projeto. Informações puderam ser trianguladas a partir de atas de reuniões, a exemplo de Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2015), corroborando e ratificando os relatos constantes do relatório e, assim, contribuindo para o julgamento de Atende Adequadamente ao cumprimento das diversas legislações envolvidas e em todas as esferas (locais, nacionais e internacionais).
- b) Respeito aos padrões éticos e culturais: de forma semelhante, foi inferido que os padrões éticos, profissionais e culturais foram devidamente respeitados, como é possível perceber nas diversas amostras de opiniões dos entrevistados pelos avaliadores no relatório, como por exemplo: “oferece escuta atenta e resposta rápida”, “é mais fácil se comunicar com quem parece conosco” ou “Não impõe sua visão: é parceiro de reflexão e ação [...] procura soluções juntos” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018,

- p. 18). Assim, julgou-se que o relatório Atende Adequadamente a este indicador.
- c) Cumpre os padrões ligados ao não impedimento de etapas do desenvolvimento da avaliação: conforme apontado na seção sobre o Critério da Validade, houve ausência de dados quantitativos no relatório pois, segundo os avaliadores, não tiveram acesso a eles (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 18). No entanto, alternativamente, houve a oferta de avaliação qualitativa pautada nas opiniões dos entrevistados. Para este estudo meta-avaliativo, esta ação foi interpretada como esforço por parte dos avaliadores de atender ao padrão de não impedimento de etapas do desenvolvimento da avaliação, evitando prejudicar o projeto avaliativo pela ausência de dados ou de acesso a eles. Logo, avaliou-se que o relatório Atende Adequadamente a este aspecto.
- d) Cumpre, em relação aos avaliadores, com os padrões profissionais exigidos: para concluir, percebeu-se a preocupação com a clareza em explicitar todos os passos do processo desenvolvido. Os insumos utilizados foram devidamente elencados, houve a preocupação em estabelecer revisão documental, e ao fazer as entrevistas garantiu-se aos entrevistados o direito ao sigilo. No início de cada entrevista, segundo descrito no Relatório, era oferecido um Termo de consentimento e confidencialidade e informado sobre o uso exclusivo da gravação das entrevistas na avaliação sem, contudo, relacionar a identidade dos entrevistados.

No entanto, percebeu-se fragilidade na conduta do processo avaliativo em decorrência da falta de acesso a dados quantitativos, nas entrevistas e observações *in loco* nos contextos relacionados aos projetos. O propósito da realização de viagens foi prejudicado já que nem todas as entrevistas puderam acontecer presencialmente e o acesso aos locais a visitar foi impossibilitado (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 22). Assim, é preciso questionar sobre o planejamento da ação avaliativa, pois os pontos relativos à viabilidade da ação não foram levantados no relatório e, desse modo, considerou-se que este aspecto foi Atendido Parcialmente.

Devido ao maior peso atribuído ao último aspecto apreciado em relação aos demais, pois também se associa indiretamente a diversos outros critérios e à própria

avaliação de forma geral, concluiu-se que o critério da Conduta foi Atendido Parcialmente.

➤ Critério da Credibilidade

O critério da Credibilidade é o atributo pelo qual é ressaltada a aceitação, a acreditação, a confiabilidade nas atividades, nos resultados e nas conclusões do avaliador e seu trabalho, ou seja, quanto mais evidente o critério da credibilidade mais críveis serão as conclusões do relatório. A credibilidade é tão importante para o meta-avaliador quanto para o avaliador do relatório avaliado, dado que, uma meta-avaliação de boa qualidade favorável ao relatório analisado emitida por um avaliador com alta credibilidade pode contribuir para atestar o critério na avaliação original.

Conforme aponta Davidson (2005, p. 211), três atributos elementares compõem o critério da Credibilidade:

- a) Atributo de Familiaridade (com o contexto): este atributo possui relação com a intimidade do avaliador com dois elementos principais: o objeto avaliado e o seu contexto. Relativo ao primeiro considera-se, por exemplo, projetos ou relatórios, neste caso, meta-avaliativo; e o segundo, a estrutura, as normas ou os grupos que impactam ou são impactados pelo objeto.

A importância da Familiaridade reflete diretamente nos resultados apresentados, conforme salienta Elliot (2011). É um aspecto referente ao realismo das considerações na proximidade do entendimento dos grupos interessados e na comunicação propriamente dita, pois estando o avaliador e todos os interessados inseridos no mesmo contexto, passa a existir convergência de pensamento e semelhança no nível de compreensão sobre o objeto e o entorno, aproximando e facilitando o entendimento entre as partes com relação aos resultados alcançados.

Deve ser exposto, também, que os avaliadores relataram terem sido enviados para o Haiti somente por ocasião do projeto de avaliação, conforme é citado no relatório BRA10/005:

é neste contexto geral que se encerram as atividades do projeto BRA10/005 e no qual está inserida esta avaliação. A missão a Porto Príncipe, de 22 a 25 de outubro de 2018, ocorreu poucos dias depois de manifestações populares violentas. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 7)

Ou seja, o projeto foi executado em um curto espaço de tempo, em um ambiente que não favorecia ou permitia a observação de forma apropriada por pessoas alheias a todo o processo percorrido em oito anos de implantação do projeto.

O relatório também pontua que a amostra entrevistada dos atores das partes haitiana e cubana não foram significativas: de 10 entrevistados, três participaram do projeto por quatro ou mais anos. O relatório não contextualiza ou especifica dados sobre a amostra, como, sexo, idade, função desempenhada, por exemplo. Devido ao curto tempo de projeto, obstáculos evidenciados e poucos ou nenhum dado quantitativo exposto, não foi possível constatar familiaridade com o projeto e, como consequência, este atributo foi julgado como Não Atende.

- b) O Atributo da Imparcialidade (independência, imparcialidade, e/ou falta de conflito de interesse): evidencia a postura neutra do avaliador, evitando privilegiar um grupo de interessados em detrimento de outro e correr risco de apresentar resultados enviesados e tendenciosos, comprometendo a credibilidade do relatório e do próprio avaliador. A imparcialidade é fundamental na diplomacia e no gerenciamento de conflitos de interesse, colaborando com a independência da atuação do avaliador preservando a sua credibilidade e a do seu trabalho (ELLIOT, 2011).

No projeto em questão, o time de avaliadores fez todo o processo avaliativo seguindo os protocolos determinados. Percebe-se a intenção de executar o processo avaliativo de forma imparcial. A questão a ser destacada é: ao avaliar um projeto onde nem todos os dados estão disponíveis para verificação e, mesmo assim, dar aval a este projeto sem a devida justificativa para o não acesso aos dados, fica comprometida a imparcialidade dos avaliadores? Logo, esse atributo foi classificado como Atende Parcialmente.

c) O Atributo da Especialidade (expertise – especialidade - em avaliação e na matéria sob investigação): o atributo da Especialidade expressa a fundamental importância do domínio do conteúdo relativo às atividades profissionais de avaliação e, ao mesmo tempo, de ter conhecimento profundo do objeto sob o foco avaliativo e reverbera diretamente na credibilidade do avaliador e do seu relatório (ELLIOT, 2011; DAVIDSON, 2005).

Elliot (2011) destaca que apesar da importância deste atributo variar entre projetos e que um ou mais especialistas têm a possibilidade de realizar uma (meta) avaliação, quando não for possível, é preciso competência técnica específica por parte do avaliador e de sua equipe para garantir a Credibilidade. Neste aspecto, o time de avaliadores dominou o processo de realizar o estudo avaliativo, cumprindo os procedimentos esperados pelo UNDP e contemplaram todos os critérios apresentados pelo relatório (relevância, efetividade, eficiência, sustentabilidade e horizontalidade).

Salienta-se que as identidades dos autores do relatório e dos componentes do time de avaliadores não foi disponibilizada, nem sua formação, nem como se incluíam no projeto ou, ainda, se são avaliadores internos ou externos e, desse modo, comprometendo gravemente a especialidade e a credibilidade do relatório como consequência.

A Credibilidade da avaliação, considerando o conteúdo de seu relatório final destaca que o projeto “contribuiu com o fortalecimento da saúde de base territorial no Haiti” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 20). No entanto, pôde-se inferir que a base documental utilizada era insuficiente, como relatado pelos próprios avaliadores: “há que se verificar a qualidade e consistência dos dados, já que a avaliação externa não teve acesso a dados quantitativos referentes ao atendimento atual no três HCRs” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 22). Este fato por sua importância por si só já coloca em xeque a credibilidade do processo avaliativo, já que para emitir juízo de valor faz-se necessária uma análise de dados com credibilidade.

Logo, considerando o não atendimento de dois dos três atributos, além do atendimento parcial de um deles, julgou-se que o Relatório Não Atende ao Critério da Credibilidade.

➤ O Critério dos Custos

Este Critério está relacionado à eficácia e à eficiência do gerenciamento do projeto avaliativo. Enquanto a eficácia determina a efetiva elaboração e conclusão da avaliação, a eficiência ilumina características de um serviço bem feito, com despesas relevantes e sem desperdícios. Davidson (2005) ressalta que uma avaliação deve evitar desperdícios, sejam de tempo, de esforço ou de dinheiro. Elliot (2011) também destaca que a apuração dos custos deve ser também abordada no âmbito meta-avaliativo.

Desse modo, o critério de Custos é subdividido em dois indicadores, conforme escrito no Quadro 1, que serão tratados em conjunto. O primeiro refere-se à especificação dos custos financeiros envolvidos na avaliação e, o segundo, diz respeito à apresentação da relação custo-benefício do processo avaliativo.

Ao avaliar o projeto BRA10/005 o time de avaliadores pouco menciona a utilização dos recursos. No próprio relatório BRA10/005 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2018, p. 17) registra-se: “os recursos disponíveis não permitem uma avaliação quantitativa com relação ao uso eficiente dos recursos, mas sim uma análise das percepções dos atores entrevistados sobre o tema”. Ainda na mesma página, aborda-se a falta de dados completos para efetuar a análise, mencionando que durante as entrevistas: “Não houve, entretanto, nenhuma menção negativa sobre o uso dos recursos, e mais de um entrevistado avaliou positivamente o processo de aquisição de insumos para as atividades do projeto, ainda que de forma não especificada”.

Contudo, não foi encontrado subsídios suficientes para corroborar o que se registou sobre os custos relacionados ao projeto avaliativo, apesar da referência a pelo menos uma viagem ao Haiti para realização de oito das 10 entrevistas semiestruturadas, aos três HCRs, ao Centro de Ambulâncias Nacional e ao escritório da Organização Pan Americana de Saúde no Haiti. Assim, não existem condições técnicas para constatar o custo nem apontar a relação de custo-benefício do projeto, o que denota o não atendimento a este critério.

Conclusões

Considerando os critérios fundamentais de Davidson (2005), o relatório como objeto de estudo e as análises e reflexões discorridas, o quadro 2 demonstra todos os

resultados com o propósito de esclarecer as conclusões deste esforço meta-avaliativo:

Quadro 2 - Resultados Consolidados do estudo meta-avaliativo

Critério/Atributo		Resultado	
1.	Utilidade	Atende Adequadamente	
2.	Validade	Atende Parcialmente	
3.	Conduta	Atende Parcialmente	
4.	Familiaridade	Não atende	Não Atende
	Imparcialidade	Atende parcialmente	
	Especialidade	Não atende	
1.	Custos	Não atende	

Fonte: Os autores (2022).

Este estudo meta-avaliativo termina por questionar vários pontos pertinentes ao relatório de avaliação final do projeto BRA10/005. O ponto onde foram localizados os problemas mais relevantes relaciona-se a disponibilização e armazenamento dos dados utilizados para a confecção da documentação da avaliação, principalmente de seu relatório final.

Apesar de o relatório ter sido considerado de grande Utilidade, a ausência de dados quantitativos e metodologia correlata prejudicaram gravemente o atendimento aos critérios da Validade, Credibilidade e Custos, ausentando insumos essenciais para fundamentá-los sem as devidas justificativas. A carência de informações importantes como a identidade e formação da equipe avaliadora impossibilitou o julgamento dos aspectos da Familiaridade e da Especialidade e, assim, foram considerados como Não Atendidos. Mesmo sendo julgada como parcialmente atendida, o aspecto da Imparcialidade pouco contribuiu para o critério da Credibilidade, sendo considerado como Não Atendido.

De modo geral, infere-se que o contexto não possibilitou a execução adequada do processo avaliativo com a devida coleta dos dados (visitas técnicas e entrevistas). Como o relatório referiu-se a uma avaliação *ex-post*, a sua realização, em outro momento, poderia levar resultados mais efetivos e confiáveis.

Os dados relativos ao acompanhamento da implementação do projeto deveriam ter sido requeridos e observado antes do início da execução da avaliação. A falta de dados deixa uma lacuna importante na análise avaliativa do projeto, já que deixa de responder às questões avaliativas propostas: “em que medida a infraestrutura de saúde com base territorial foi fortalecida no Haiti?” e “em que medida a formação de pessoal para a assistência de saúde com base territorial foi fortalecida no Haiti?” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018, p. 14).

Recomendações

Em geral, avaliações terminam recomendando. O objetivo é apontar, segundo o juízo de valor do avaliador, uma direção vislumbrada para alcançar a solução de cada fragilidade encontrada no objeto apreciado. A correção dos pontos fracos encontrados fica, segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2008), sob a responsabilidade da administração ou do(s) gestor(es) responsável(is) pela tomada de decisão.

Dentre as principais recomendações, destaca-se a realização de planejamento da avaliação e de estudo de viabilidade prévio, para verificar a existência de condições para execução da avaliação. O estudo possibilitaria de antemão obter dados relacionados ao projeto, planejar a avaliação, prever custos, dentre outros. A inclusão de cronograma viabiliza também a análise do contexto em que a avaliação foi executada, fornecendo insumos para a análise de meta-avaliações.

O prévio planejamento fortaleceria três dos indicadores do critério da Validade, como: a) *cobertura de todas as fontes relevantes de valor*; b) *a cobertura compreensiva dos processos, resultados e custos*; e c) *a inclusão de análises qualitativas e/ou quantitativas apropriadas aos dados coletados*. Este tipo de estratégia proporciona o aumento da chance de evidenciar necessidades antes das ações propriamente ditas, como por exemplo, a busca de dados quantitativos antes da entrega do relatório ou, até mesmo, antes da viagem ao Haiti.

A organização e o planejamento prévio também possibilitam o aperfeiçoamento no critério da Conduta, no que se refere ao indicador *cumpre, em relação aos avaliadores, com os padrões profissionais exigidos*, tornando ações avaliativas mais eficientes e eficazes.

Por último, o estudo de viabilidade poderia fortalecer dois indicadores utilizados no critério de Custos: *especificar os custos financeiros envolvidos na avaliação e apresenta a relação custo-benefício do processo avaliativo*. A mera verificação situacional (principalmente antes de realizar uma viagem) e a garantia da transparência das informações financeiras envolvidas proporcionam aumento da chance de sucesso, além de subsídio para análises ou auditorias futuras. O registro das identidades dos autores do relatório de avaliação é de extrema importância, somente assim é possível estabelecer alguma relação entre a equipe, o seu conhecimento e o contexto em que atua. Dessa forma, é possível o fortalecimento dos atributos da Familiaridade e da Especialidade. E, por último, mas não menos importante, o imprescindível acesso a todas as fontes de informação relevantes pela equipe de avaliadores e, caso não possua dados suficientes, sugere-se a ampliação da base documental para favorecer o conhecimento de relevantes dados referentes a este critério.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Haiti: fortalecimento da gestão dos serviços e do sistema de saúde. Gov.Br, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/haiti-2013-fortalecimento-da-gestao-dos-servicos-e-do-sistema-de-saude>. Acesso em: 23 de mar. 2022.

ALMEIDA, C. M. de; CAMPOS, R. P. de; BUSS, P.; FERREIRA, J. R.; FONSECA, L. E. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. *RECIIS: Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-35, 2010. DOI: <https://doi.org/10.3395/reciis.v4i1.343pt>. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/696/1341>. Acesso em: 20 jun. 2017.

AMERICAN EVALUATION ASSOCIATION. *Guiding principles*. Washington, DC: AEA, 2018. Disponível em: https://www.eval.org/Portals/0/Docs/AEA_289398-18_GuidingPrinciples_Brochure_2.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRICS POLICY CENTER. Centro de Estudos e Pesquisas. *Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da cooperação Sul-Sul*. São Paulo: Articulação Sul, 2017. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/724>. Acesso em: 17 jun. 2021.

DAVIDSON, E. J. *Evaluation methodology basics*. Thousands Oaks, CA: Sage, 2005.

ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000500011>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/djGLfPzM5PkV5JkL9BdcZ5k/?lang=pt#>. Acesso em: 19 dez. 2022.

FERNANDES, L. da S.; OLIVEIRA, M. T. de; ORLANDO FILHO, O. Avaliação de impacto do programa de oportunidades e direitos socioeducativo: um estudo meta-avaliativo de seu relatório técnico. In: ORLANDO FILHO, O., ELLIOT, L. G. (org.). *Estudos meta avaliativos: aplicações metodológicas*. São Paulo: Pimenta Cultural, 2020. p. 177-207. Disponível em: https://www.pimentacultural.com/_files/ugd/c6b165_2f7fc6f5c7354f0d8739e44230c7fa06.pdf. Acesso em: 19 dez. 2022.

FRANCISCO, W. de C. e. Haiti. *Uol*, São Paulo, Mundo Educação, 2021a. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/haiti.htm>. Acesso em: 27 de maio 2021.

FRANCISCO, W. de C. e. Haiti: aspectos geográficos. *Uol*, São Paulo, Brasil Escola, 2021b. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/haitiaspectos-geograficos.htm>. Acesso em: 27 maio 2021.

HOLANDA, I. Guerra no Haiti: contexto histórico, características e revolução. *Conhecimento Científico*, [S. l.], 29 set. 2020. Disponível em: <https://conhecimentocientifico.com/guerra-no-haiti/>. Acesso em: 17 jun. 2021.

LOPES, L. L. A. *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador*. Orientador: Henrique Altemani de Oliveira. 2008. 164 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Thiago Dantas, Universidade Estadual de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/17454/1/Luara%20Landulpho%20Alves%20Lopes.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

LUZ, D. V. *Cooperação técnica Sul-Sul, capacidades estatais e desenvolvimento social - o caso do projeto de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti*. Orientadora: Luciana de Barros Jaccoud. 2018. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Escola Nacional De Administração Pública, Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9363/1/Tese_douglas_valletta.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

LUZ, D. V. *Cooperação técnica Sul-Sul, capacidades estatais e desenvolvimento social: o caso do projeto de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 152-174, 2019. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n1.38454>. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/douglas_valletta_luz_v02.pdf. Acesso em: 8 jun. 2021.

MISOCZKY, M. C.; BORDIN, R.; BARCELOS, R. (org.). *Fortalecimento da rede de serviços de saúde: um relato da cooperação Brasil/Cuba/Haiti*. Porto Alegre: Editora Publicatto, 2015. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/fortalecimento_rede_servicos_saude_brasil_cuba_haiti.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *BRA/10/005: projeto de cooperação Sul-Sul de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/00060736_BRA%2010%20005%20Revis%C3%A3o%20Inicial%20-%20Capa%20assinada%20e%20Texto.zip. Acesso em: 19 dez. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Projeto BRA/10/005: projeto de cooperação Sul-Sul de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti*. In: ATA DE REUNIÃO TRIPARTITE, 2015, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: PNUD, 2015. Disponível em: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/BRA.10.005%20Ata%20de%20reuni%C3%A3o%20tripartite-%2006julho2015.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Projeto BRA/17/018: fortalecimento da gestão dos serviços de saúde no Haiti. In: RELATÓRIO DE REUNIÃO, 2017, [Porto Príncipe]. Anais [...]. [Porto Príncipe]: PNUD, 2017. Disponível em: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/PAC%20assinado%20BRA.17.018.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Avaliação do projeto BRA10/005: projeto de cooperação Sul-Sul de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti: relatório de avaliação. [Brasília, DF]: PNUD, 2018. Disponível em: <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/13660>. Acesso em: 19 dez. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *UNDP evaluation guidelines*. New York: Independent Evaluation Office, 2021. Disponível em: <http://web.undp.org/evaluation/guideline/index.shtml>. Acesso em: 18 maio 2021.

SCRIVEN, M. *Evaluation thesaurus*. 4th. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

SILVA, M. M. de S. e. *Catalisadores e empecilhos ao compartilhamento de políticas de direitos humanos por meio da cooperação Sul-Sul*. Buenos Aires: Clacso, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160206082243/RelatorioFinalcomCaPaMichelleMoraizdeSaeSilva.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

STUFFLEBEAM, D. L. The metaevaluation imperative. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p.183-209, 2001.

SUYAMA, B. (coord.). *Guia para o monitoramento e mensuração da cooperação Sul-Sul brasileira*. São Paulo: Articulação Sul, 2017. Disponível em: https://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/06/Guia_Monitoramento_da_CSS_pdf-1.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

WORTHEN, B. R., SANDERS, J. R., FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções práticas*. São Paulo: Ed. Gente, 2006.

XAVIER, A. I.; RODRIGUES, A. L.; OLIVEIRA, F.; OLIVEIRA, G.; COELHO, I.; COUTINHO, I.; MATOS, S. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra, Portugal: Global Humanas, 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/abc/onu/onu_humana_global_onu.pdf. Acesso em: 18 de jul. 2021.

YARBROUGH, D. B.; SHULHA, L. M.; HOPSON, R. K.; CARUTHERS, F. A. *The Program Evaluation Standards: a guide for evaluators and evaluation users*. 3th ed. Los Angeles: Sage, 2011.