

entrevista



INDRAN NAIDOO

POR MÁRCIA PATERNO JOPERT

Entrevista realizada em agosto de 2012, quando esteve participando do IV Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, no Rio de Janeiro.

Original da África do Sul, Dr. Indran Naidoo assumiu a posição de diretor do Escritório de Avaliação Global do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em fevereiro de 2012.

Nos últimos 17 anos, Dr. Naidoo tem trabalhado com avaliações. É docente do Programa Internacional de Treinamento em Avaliação para o Desenvolvimento (IPDET) e antigo membro da Associação de Avaliações Internacionais de Desenvolvimento (IDEAS) e da Associação Sul Africana de Monitoramento e Avaliação (SAMEA).

Dr. Naidoo tem um Ph.D. em avaliação pela Universidade de Witwatersrand (África do Sul). Sua tese foi sobre o papel de acompanhar e avaliar a promoção da boa governança na África do Sul.

DR. NAIDOO, QUAIS SÃO SUAS IMPRESSÕES DOS AVANÇOS NAS CAPACIDADES NACIONAIS NO CAMPO DA AVALIAÇÃO?

O Escritório de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) considera o convite para participar no Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação uma honra. É um privilégio poder apoiar eventos como esse que contribuem para o desenvolvimento de capacidades nacionais em avaliação. O Brasil é um líder na região, e, cada vez mais, na cooperação sul-sul para o desenvolvimento. No campo da avaliação, nota-se que o Brasil tem dado o exemplo em termos de valorizar o que pode ser derivado de capacidades em avaliação e de construção de rede para a troca de conhecimentos nessa área. O crescimento econômico do país está atraindo cada vez mais atenção de outros países, e as pessoas estão observando como este país está no caminho certo. Ele tem uma democracia e uma mídia vibrante, o desempenho do Estado está sob escrutínio por diversos lados. Tudo isso revela uma sociedade que, crescentemente, exigirá saber que resultados estão sendo atingidos com os impostos pagos, bem como buscando evidências de boa governança, aprendizado e melhorias geradas.

NA SUA OPINIÃO, QUAIS OS OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO E QUAL SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO?

A avaliação serve para orientar e alinhar o compromisso entre a política e a prática, uma vez que mostra as discrepâncias e estimula a ação para a correção entre o que foi prometido pelos governantes à sociedade e o que está sendo entregue.

Uma estrutura de monitoramento e avaliação que tenha credibilidade e seja reconhecida, com base em valores democráticos, e um compromisso com a redução da desigualdade, é um visível programa de desenvolvimento, com o potencial de que grupos marginalizados sejam reconhecidos. Os avanços obtidos pelo trabalho com indicadores de desenvolvimento, tais como os relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) mostram progresso nesse sentido. Trabalhar com as metas dos ODM exige um autêntico sistema de monitoramento e avaliação no qual todos os interessados podem confiar. Isso requer liderança que deve ser exercida em diferentes lados: profissionais do governo, sociedade civil, academia e profissionais de avaliação.

DE QUE FORMA OS DIVERSOS ATORES DEVEM EXERCER A LIDERANÇA?

A forma de liderança varia, mas os fatores que a permeiam são:

- um compromisso com a apropriação nacional e com a construção de capacidades locais para que a responsabilização, as análises e recomendações sejam informadas com base em contextos específicos.
- Utilizar avaliações para alavancar a aprendizagem, com ênfase na melhoria contínua por meio da capacitação e da apropriação da informação e resultados, em vez de sanção.

É essencial que os interessados na avaliação trabalhem de forma complementar, uma vez que o desenvolvimento de capacidades requer “consórcio social”, assim como nenhum setor pode fazê-lo por conta própria. A agenda de desenvolvimento e de avaliação devem ser compartilhadas, já que o desempenho setorial afeta todas as partes interessadas uma vez que elas, individual e coletivamente, são também cidadãos com aspirações e interesses democráticos.

QUAL O PAPEL DOS LÍDERES NO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES NACIONAIS EM AVALIAÇÃO?

Existe uma premissa no campo da avaliação: a realização de uma boa avaliação resulta de um compromisso mais profundo sobre como o mundo deve funcionar, um compromisso de ser um agente passivo e ativo das críticas avaliativas, de respeitar o papel dos que estão no terreno e trabalhar com eles em direção a um bem comum, e um compromisso com melhorias, independentemente dos desafios colocados por recursos e situações.

A avaliação foi um dos movimentos mais dominantes dos últimos 20 anos e trouxe mais do que nunca ao domínio público informações e juízos sobre o desempenho do governo, levando a um aumento de responsabilidades e um melhor alinhamento potencial entre as promessas políticas e as práticas reais.

Avaliação ajuda a mediar discussões entre os prestadores de serviços e os seus usuários – geralmente agentes do governo e cidadãos. É uma ferramenta poderosa que se

reflete no número de associações e redes de avaliação continentais, regionais e nacionais, cada uma delas ajudando a apoiar uma das mais novas e dominantes disciplinas do nosso tempo.

POR QUE A INDEPENDÊNCIA É UM PRINCÍPIO IMPORTANTE NAS AVALIAÇÕES?

Dada a importância da avaliação, é necessário que tenha credibilidade, que dependerá do teor técnico e do rigor metodológico – mas também do compromisso dos avaliadores com a independência dos processos, das coletas de dados, das análises e dos julgamentos. Isto porque ao mesmo tempo que nós podemos abordar a dimensão técnica da avaliação, é preciso reconhecer que é também uma atividade inerentemente política, que lida com a questão controversa do “julgamento”. A partir disso, as questões de preconceito, lealdade e objetividade emergem, daí a necessidade de independência estrutural da função de avaliação. O Escritório de Avaliação do PNUD é um escritório independente que se reporta diretamente à Junta Executiva dos Estados-membros do PNUD

e não à administração do PNUD. Ele tem uma política de avaliação que garante a independência da função e convida representantes do avaliadores locais em cada país para se envolver nas avaliações, procurando reforçar as capacidades nacionais de avaliação.

COMO ATORES EXTERNOS PODEM MELHORAR AS CAPACIDADES NACIONAIS DE AVALIAÇÃO E COMO ISSO SE REFLETE NO AMBIENTE DEMOCRÁTICO?

O Escritório de Avaliação abrange todos os programas do PNUD em nível global, regional e das Nações. Em nível de país -, através de avaliações da contribuição do PNUD para os resultados de desenvolvimento (ADRs) de um país, - utilizamos uma abordagem que desenvolve capacidades por meio de um processo de avaliação que envolve os interessados na avaliação, assim como consultores nacionais, aproveitando do conhecimento contextual local e ajudando a desenvolver ou trocar capacidades técnicas com outros técnicos internacionais. Buscamos assim um compromisso de obter das partes interessadas impressões sobre o desempenho do PNUD no nível do país so-

bre como as iniciativas têm sido bem-sucedidas ou não. Na última década, conduzimos mais de 60 avaliações de nível de países em todas as regiões do mundo, e, em muitos deles, onde havia limitada competência em avaliação, ajudamos a introduzir o discurso e a prática da avaliação.

A avaliação precisa germinar, e qualquer prática de avaliação, independentemente se ela é introduzida em um país ou região, externamente ou internamente, pelos doadores, beneficiários, governo, sociedade civil ou mídia, redefine o ambiente pela introdução de conceitos como responsabilização e transparência. Na prática, isso significa maiores expectativas e obrigações para a boa governança - e a avaliação serve, assim, uma função muito importante do fortalecimento da democracia.

O Escritório de Avaliação reconhece a importância da expertise local, e a tem usado para realizar avaliações em nível dos países. Desta forma, as capacidades têm sido construídas por meio de demanda e as sementes para a

germinação futura já têm ajudado. Esta prática também significa que a expertise é reconhecida como existente nos próprios países, mas precisa ser identificada, avançada e apoiada, de modo que a auto-determinação - um valor da ONU - avance ainda mais. Nós descobrimos que onde houve envolvimento significativo dos especialistas locais e dos governos, a tendência para a obtenção de resultados úteis é maior. Após cada avaliação, deixamos um país ou uma região com maior habilidade de fortalecer suas capacidades, pois eles têm o conhecimento, experiência e legitimidade para nutrir as mudas novas que surgiram a partir de tal experiência. Obviamente, é preciso fazer mais, mas agora a responsabilidade recai sobre as lideranças governamentais, o setor acadêmico e a sociedade civil para garantir que o impulso continue após os eventos de avaliação.

QUEM SÃO OS LÍDERES EM GOVERNANÇA? QUAIS SÃO OS TIPOS DE LIDERANÇAS NECESSÁRIOS?

É importante situar os defensores (ou “advogados”) da avaliação no panorama conceitual mais amplo

de governança. Vivemos em um mundo onde, devido à globalização e associação a organizações como a ONU, uma terminologia comum sobre governança surgiu. A ONU busca uma unidade entre as nações que se ordena pela democracia e liberdades civis, melhores serviços sociais e respeito ao meio ambiente. Sua visibilidade procura ir além da prevenção e recuperação de crises, além da garantia da realização de eleições. Na verdade, busca consolidar soluções sustentáveis para que haja autogovernança que permita a sua saída do país, deixando o país graduado, a um nível de capacidades locais e desenvolvimento, quando já não haja mais a necessidade da representação ONU tão próxima. Ao falar sobre os valores é preciso haver maneiras concretas de medir avanços. A liderança precisa dar respostas, garantindo que promova o desenvolvimento de capacidades através de diversas ações.

Em relação à **LIDERANÇA POLÍTICA** a avaliação promove a transparência e, portanto, a responsabilidade. É necessário, portanto, que haja compromisso político com sua prática, o que implica em

aceitar uma função de avaliação dentro do governo como um convite para a crítica, e ver na avaliação uma aliada para melhorar o desempenho. Compromisso político, por si só, não é suficiente. Ele precisa ser seguido da alocação de recursos e / ou um compromisso de mobilizá-los para a construção de capacidades.

A liderança política deve comprometer-se com um processo que envolva o diálogo com parceiros importantes, como a sociedade civil, o setor privado, os beneficiários, a academia, os profissionais de avaliação e até mesmo os meios de comunicação. A ênfase deve permanecer no avanço do consenso sobre o fortalecimento de capacidades em avaliação.

Há também a importância simbólica quando os chefes políticos se comprometem com a avaliação, mostrando orgulho pela governança democrática.

Quanto à **LIDERANÇA ADMINISTRATIVA**, essa camada de liderança, geralmente localizada no interior das estruturas de decisões governamentais, é fundamental, pois cabe a ela promulgar o compro-

misso político com a avaliação, disponibilizando os recursos e garantindo que as políticas apoiem a responsabilização. É interessante notar como tantos ministérios em todo o mundo têm ou estão em processo de institucionalizar unidades e políticas de avaliação. Este é um passo importante para a auto-determinação, e marca uma mudança de uma época passada, em que a única avaliação de desempenho vista como credível era aquela iniciada e conduzida externamente. Alguns dos argumentos clássicos contra a função de avaliação interna relaciona-se com a questão da falta de independência e, portanto, a falta de credibilidade. No entanto, se devidamente localizada e capacitada, com as políticas operacionais corretas, as unidades internas podem gozar de credibilidade - e são importantes para desenvolver as capacidades de avaliação internas e externas. Ambas as formas são necessárias e podem se complementar. A prática de avaliações pelos pares, conselhos consultivos, tendo avaliadores devidamente treinados e a participação nos eventos promovidos por redes e associações de avalia-

ção ajudam a construir a credibilidade das funções de avaliação, independentemente de onde elas estão localizadas. A liderança administrativa deve apoiar o desenvolvimento de capacidades internas de avaliação, pois isso vai aumentar a capacidade sustentável e habilidades que não podem ser obtidas por meio de consultores paraquedistas que atuam preenchendo as lacunas das capacidades locais.

Na prática, isso significa envolver-se ativamente com as redes e associações de avaliação e instituições de formação para desenvolver as capacidades, avaliar as necessidades e pôr em prática estratégias que melhorem a compreensão e a competência em avaliação de todos os funcionários. Esforços devem ser postos em prática para mudar a mentalidade de políticos, líderes administrativos e servidores públicos que é melhor desenvolver a auto-crítica, a fim de melhorar, do que ser criticado externamente, quando é muito tarde e as consequências são adversas. O ambiente interno deve ser receptivo ao de-

envolvimento de capacidades, o que significa estarem abertos à avaliação – saber ouvir e abraçar a crítica, de modo a que a função de avaliação não seja apenas simbólica, mas uma função genuína com independência estrutural e autoridade para realizar avaliações com credibilidade.

Sobre a **LIDERANÇA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**, em muitos países e contextos as organizações da sociedade civil têm sido os avaliadores originais - trabalhando com as comunidades para identificar e direcionar suas preocupações para os tomadores de decisão. É preciso reconhecer e elogiar o papel do setor privado apoiando o trabalho de responsabilidade social corporativa, chamando para a avaliação de seus investimentos. Essas instituições particulares e corporativas servem como exemplos de promoção da responsabilidade compartilhada para alcançar resultados de desenvolvimento. Exemplos disso são as parcerias desenvolvidas através do pacto global para a promoção e realização dos ODM.

O desafio agora é alinhar melhor a sociedade civil e os recursos do setor privado e habilidades para a agenda de desenvolvimento comum e, assim, complementar o trabalho do governo.

A **MÍDIA**, em geral, utiliza os resultados das avaliações para fazer juízos políticos, e muitas vezes os resultados são sensacionalistas, destacando os déficits de desempenho. Isso tende a atrair muitas vezes uma reação adversa do governo. No entanto, em uma democracia, isso é de se esperar e deve ser respeitado. Os meios de comunicação podem desempenhar um papel importante em ajudar a educar os cidadãos sobre seus direitos e o governo sobre a sua obrigação na prestação de serviços. A avaliação não pode funcionar sem democracia, e a democracia é reforçada pela avaliação, que traz consigo a transparência, responsabilidade e aprendizagem.

Por fim vale destacar as **ORGANIZAÇÕES DEDICADAS À PROMOÇÃO DA AVALIAÇÃO (REDES E ASSOCIAÇÕES)**. Geralmente, a oferta formal de

treinamento em avaliação por instituições acadêmicas é deficiente, o que pode ser atribuído a fatores históricos, como a independência acadêmica, entre outros. A academia deve reconhecer a necessidade de formação em avaliação e responder com currículos práticos, que levem em conta o fato de que muitos gestores públicos não seriam capazes de dispor de longos períodos de tempo longe do trabalho para o estudo. Portanto, opções mais criativas de formação em serviço para a certificação formal, fundamentada na avaliação e desenvolvimento devem ser desenvolvidas. No entanto, como a demanda por avaliação de programas e políticas é crescente, e já é maior do que a oferta, uma base de dados de profissionais, de redes de doadores, de servidores públicos e acadêmicos será requerida. Para tornar a oferta mais eficaz, não há necessidade de se replicar instituições com mandatos semelhantes. Recursos limitados sugerem que é melhor consolidar o financiamento em instituições sinérgicas, reduzindo a duplicação.