



A RELEVÂNCIA DA COMUNICAÇÃO E DO MONITORAMENTO NO DESEMPENHO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

Paulo Mauger

Raquel Lima

Malena Souza

Nicolle Gonçalves

Escola de Administração Fazendária - ESAF

INTRODUÇÃO

A Cooperação Técnica no ambiente acadêmico do setor público ocupa amplo espaço na agenda das Escolas de Governo e contribui significativamente para o desenvolvimento das pessoas que trabalham com os Governos, tanto na esfera internacional quanto na nacional. A conjuntura econômica, social e política do Brasil favorece a crescente demanda externa pelo compartilhamento de experiências nacionais exitosas inclusive considerando as políticas públicas setoriais inovadoras tanto na área fazendária quanto na área social. Acontece que todo o esforço de transferência ou compartilhamento de conhecimento e tecnologias e o retorno potencial podem ficar pouco evidentes, o que termina por comprometer a decisão e a justificativa para sustentar novas iniciativas e investimentos. A Escola de Administração Fazendária, em seu contínuo esforço de construção, sistematização e disseminação do conhecimento, com a participação de todos os agentes educacionais envolvidos e comprometidos com esse processo de aprendizagem coletiva, reconhece a relevância de registrar, sistematicamente, os gastos envolvidos nas atividades de cooperação e de estabelecer mecanismos de comunicação, monitoramento e avaliação permanente.

Diante dessa constatação, não se objetiva na presente publicação apenas apresentar mais um modelo de comunicação, monitoramento de projetos e programas de cooperação técnica. Objetiva-se, sim, mostrar e analisar o caminho percorrido pela Esaf, órgão do Ministério da Fazenda, até a implantação de seu modelo de cooperação, incluindo as principais dificuldades encontradas, desde as limitações estruturais, passando pelo desenvolvimento de um modelo adaptado às características do órgão, pela sua divulgação e implementação.

Faz-se uma análise, com a exposição de problemas e respectivas soluções, incluindo os problemas ainda não resolvidos, mesmo alguns que possam ser considerados simples. Discorre-se sobre possíveis soluções para as dificuldades encontradas, soluções essas válidas não apenas no órgão onde a pesquisa foi realizada, mas em quaisquer organizações onde se deseje implantar um sistema de comunicação e monitoramento das ações de cooperação.

Essa proposta mostra-se coerente com o desejo da própria administração da Esaf de aprofundar o refinamento do modelo implantado de cooperação e alinha-se às suas finalidades, contidas no Regimento Interno, de mostrar caminhos para os demais órgãos do Ministério da Fazenda do Brasil e dos de outros países. Assim, estabelecendo parcerias e modelos de registro das nomenclaturas, buscando formas de mensurar o valor do conhecimento e os custos associados diante das

possibilidades de ação, a Esaf adquire experiência e condições para melhor implementar sua missão de capacitar os colaboradores dos órgãos fazendários brasileiros.

Preende-se, assim, fornecer respostas para algumas situações que ocorreram ao longo dos quatro últimos anos, situações essas comuns a diversas organizações. Ao se fornecer respostas gerais, que sirvam de subsídio para organizações que passem por semelhantes situações, objetiva-se contribuir para a gestão da própria ESAF e a de outras instituições.

A Escola de Administração Fazendária – Esaf

A Escola de Administração Fazendária – Esaf é um órgão do Ministério da Fazenda, cuja missão é desenvolver pessoas para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas e a promoção da cidadania. Suas linhas de ação são:

- a) organização de concursos, em todo o território nacional, para a seleção de servidores públicos, incluindo, quando solicitada, a condução de cursos de formação.
- b) planejamento e a realização de cursos de curta e longa duração e de pós-graduação a fim de atender às necessidades do Ministério da Fazenda;
- c) promoção de pesquisa básica e aplicada nas áreas de atuação do Ministério da Fazenda;
- d) desenvolvimento e a manutenção de programas de cooperação técnica com organismos nacionais e internacionais sobre matérias de interesse do Ministério da Fazenda.

A sede da Esaf situa-se em Brasília. A Escola é integrada por dez Centros Regionais de Treinamento (Centresafs) localizados nas seguintes cidades: Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Florianópolis (SC), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e São Paulo (SP).

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Comunicação

A Comunicação pode ser classificada como comunicação dirigida¹ e comunicação organizacional estratégica. A primeira pode ser aplicada na perspectiva de uma relação estruturada e fixa que se traduz na maioria das vezes em mera divulgação da informação. A segunda pode ser aplicada de forma dialógica com interação quando a instituição objetiva gerar, aplicar, agregar valor e inovar, no desenvolvimento do conhecimento de forma durável no tempo. Aplica-se também de maneira sistematizada e trata de processos sociais como a formação de capital humano e o alcance de serviços públicos eficientes. Esta segunda forma, pressupõe a ampliação do objetivo da comunicação para exercer um papel gerencial que fortaleça os processos de interação e interlocução com os agentes interessados de forma articulada com os objetivos estratégicos da instituição.

Grande parte desta mudança de paradigma da comunicação dirigida para a comunicação organizacional se deve aos avanços das tecnologias da informação e da sociedade da informação que evoluiu para um conceito estratégico das organizações conforme destacado por Bueno (2002):

[...] a transparência é a arma das organizações modernas, pois estabelece uma relação de confiança com os seus públicos; deve, portanto, ser a tônica de seu esforço de comunicação. Não praticá-la significa desrespeitar os públicos com quem se relaciona o que leva, mesmo em curto prazo, a abalos, que podem ser fatais, em sua reputação. (p. 32).

¹ Entende-se por comunicação dirigida quando se “[...] têm por finalidade transmitir ou conduzir informações para estabelecer comunicação limitada orientada e frequente com um número selecionado de pessoas homogêneas e conhecidas” (ANDRADE, 1993, p 175).

O processo de comunicação entre partes interessadas na cooperação deve ser considerado como parte relevante no contexto de um relacionamento interinstitucional. Neste sentido, comunicação pode ser definida como um processo de troca de informações, conceitos e ideias entre indivíduos de diferentes organizações. Mohr e Nevin (1990) definem comunicação como um processo através do qual a informação é transmitida ao interlocutor interessado, a tomada de decisão é compartilhada, as atividades são coordenadas, o poder é exercido e onde são encorajados o compromisso e a lealdade entre as organizações envolvidas na cooperação.

É extensa a literatura que enfatiza a importância da comunicação nos acordos de cooperação, reforçando mais ainda, que a comunicação representa fator influente e determinante para o sucesso destas parcerias. Em outras palavras, a criação de um sistema apropriado de comunicação que conduz a um fluxo regular de troca de informações entre parceiros é fundamental para o sucesso dos acordos. O trabalho de Mora-Valentin *et alli* (2004) ilustra bem a capacidade de comunicação como fator determinante para o sucesso dos acordos de cooperação entre empresas e institutos de pesquisa utilizando medidas de frequência e conteúdo da comunicação como itens relevantes para incrementar o desempenho dos projetos.

Importante destacar que estas considerações sobre a comunicação se aplicam aos quatro níveis relevantes para o desenvolvimento de capacidades citados no Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul Versão Externa, 2013 1ª Edição da Agência Brasileira de Cooperação ABC. Estes níveis, que são inter-relacionados e interdependentes, estão classificados em quatro dimensões, quais sejam:

- **Dimensão individual** - As capacidades neste nível estão relacionadas aos indivíduos enquanto atores sociais, aos conhecimentos e habilidades formais e informais que as pessoas possuem para atuar coletivamente. O desenvolvimento de capacidades individuais está estreitamente conectado ao desenvolvimento de recursos humanos, ou seja, à capacitação para o cumprimento de tarefas e alcance de objetivos compartilhados no âmbito das organizações, instituições e sociedades das quais os indivíduos fazem parte.

- **Dimensão organizacional** - O desenvolvimento de capacidades nesta dimensão é voltado ao aperfeiçoamento da estrutura organizacional, dos recursos humanos e técnicos, dos processos produtivos e gerenciais dos quais uma organização dispõe e faz uso para ofertar produtos e serviços ao público por ela atendido. Neste âmbito, o desenvolvimento de capacidades compreende tanto os processos organizacionais, quanto os resultados desses processos que a organização deve ou espera obter (bens e serviços oferecidos ao seu público). Exemplos de ações neste sentido incluem a redefinição de atribuições organizacionais, ajustes na distribuição de funções e responsabilidades aos colaboradores e o aperfeiçoamento de práticas, da coordenação e da comunicação internas. Esta dimensão envolve ainda a capacidade das organizações de estabelecer e manter relações com parceiros externos nos diferentes setores da sociedade (governo, empresas, comunidade). O termo 'organização' se refere também aos grupos e entidades informais que trabalham no âmbito comunitário.

- **Dimensão interinstitucional** - Esta dimensão abarca os arranjos interinstitucionais formados por organizações ou grupos de indivíduos que interagem com o propósito de atingir objetivos compartilhados ou de cumprir uma tarefa comum, como os sistemas de saúde e de segurança pública (no qual entidades estatais, da sociedade civil e do setor privado devem atuar conjuntamente para implementar uma política pública). O desenvolvimento de capacidades interinstitucionais pode ter por objeto um setor, um subsetor ou políticas e programas públicos intersetoriais e, outrossim, ter

por foco a qualidade dos serviços ofertados pelos arranjos institucionais à população ou o aprimoramento da coordenação e da comunicação entre as entidades que compõem tais arranjos.

• **Dimensão social ou contextual** - Esta dimensão equivale ao conjunto de fatores contextuais – políticos, sociais, econômicos, legais, materiais e financeiros – que moldam a ação individual e coletiva de uma sociedade. Esta dimensão abrange as potencialidades humanas, científicas, tecnológicas, organizacionais, institucionais, econômicas e ambientais das quais dispõe um país. O “pano de fundo institucional” (regras formais e informais da sociedade como a legislação, a estrutura administrativa, os valores e costumes), as relações de poder, o capital humano, as estratégias e prioridades de desenvolvimento, a distribuição de renda, o crescimento econômico e a dívida externa são exemplos de fatores que influenciam as capacidades nesta esfera. Mudanças nas capacidades nesta dimensão constituem processos de longo prazo difíceis de gerir e coordenar.

Cabe destacar ainda que a comunicação tem papel preponderante no fortalecimento da cooperação e no engajamento dos atores interessados, mas pode também, quando mal aplicada ou interpretada, provocar danos significativos nos relacionamentos e resultar no efeito inverso ao desejado. Para ilustrar esta situação segue texto transcrito das fábulas de Esopo² *“Um rico mercador grego tinha um escravo corcunda e feio, porém dono de grande sabedoria. Certa vez ordenou-lhe: “aqui tens uma sacola cheia de moedas de ouro; corre ao mercado e compra o que há de melhor no mundo para um banquete”. Pouco depois, o homem voltou e colocou sobre a mesa um prato coberto por um fino pano. O Senhor, ao descobri-lo, ficou surpreso: “Ah, língua”! Mas por que escolheste língua como o melhor do mundo?” O criado explicou: “o que existe melhor do que a língua? É ela que nos une a todos, quando falamos. Sem a língua não poderíamos nos entender. A língua é a chave da ciência, o órgão da verdade e da razão. É fonte emissora de carinho, de ternura, de compreensão. Com a língua se ensina; com a língua dizemos sim, com a língua se diz eu te amo! O que pode haver de melhor, senhor?” O mercador levantou-se entusiasmado: muito bem! Realmente me trouxeste o que há de melhor. “Toma agora esta outra sacola de moedas e traga o que julgas haver de pior”. Depois de algum tempo o escravo voltou do mercado trazendo outro prato coberto. O mercador, ao examiná-lo, ficou indignado: “o quê?” Língua? Outra vez? Não disseste que a língua era o que havia de melhor? Então o servo respondeu: a língua, senhor, é o que há de pior no mundo. É a fonte de todas as intrigas, o início de todos os processos, a mãe de todas as discussões... É a língua que separa a humanidade, que divide os povos. A língua é o órgão da mentira, da discórdia, da guerra. É ela que insulta que corrompe. Com a língua se diz eu te odeio! “Aí está, senhor, por que é a pior e a melhor de todas as coisas do mundo...”*

1.2 Resiliência

A resiliência pode ser definida como a habilidade de se adaptar e superar com sucesso frente aos desafios e as situações estressantes. É a superação das adversidades de forma saudável e construtiva. A resiliência envolve não somente o controle sobre a situação, mas um determinado reforço para que o indivíduo siga lutando por novos resultados pessoais e pelos perseguidos por seu grupo de trabalho. Nessa construção, o indivíduo revela sua força ontológica manifestada numa excepcional capacidade de aplicação da causalidade pessoal (Barlach, 2005).

² Extraído do Jornal da Comunidade em Brasília, 28 a 4 de julho de 2014. Questões de vida – Tecendo juízos de Fernando Velloso

Os atores envolvidos na Cooperação Técnica enfrentam situações inusitadas que podem levar a resultados favoráveis ou contrários ao esperado. Os parceiros, países ou instituições, devem ter ciência da necessidade de saber como agir diante de uma situação não esperada ou não planejada causadas até mesmo pela diversidade cultural. Como primeira iniciativa é preciso conhecer um pouco do outro parceiro e entender o que ele necessita no intuito de saber como conduzir a negociação. De grandes a pequenas adversidades, todo ser humano está vulnerável a passar por situações inesperadas em que é necessário se concentrar e saber como proceder, ser flexível, ter domínio sobre a situação adversa, ser resiliente.

Para o especialista Antonio Luis Staut, indivíduos, gestores ou não, podem fortalecer sua resiliência e a de seus colaboradores, ao rever sua forma de encarar a adversidade. “Quando experimentamos um episódio difícil, a maioria das pessoas assume rapidamente suas causas, suas proporções, suas consequências e sua duração. Por exemplo, decidimos instantaneamente se era inevitável ou se poderíamos de alguma forma o ter prevenido. Os indivíduos, gestores ou não, precisam mudar esse tipo de pensamento “reflexivo” por um pensamento “ativo” e enfrentar a melhor maneira de responder à situação”, explica.

Podemos citar uma situação hipotética, baseado em elementos reais de projetos de cooperação horizontal sul-sul. Trata-se de um projeto representativo no âmbito da Cooperação Técnica Internacional (CTI)/ Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira, cuja vertente apresentada será da capacitação técnica, foco da CTI/CSS brasileira.

O País X, através de seu Ministério de Finanças, entrou em contato com o Brasil para elaborar um projeto de cooperação para capacitar servidores público na área de Gestão Pública. Após passar pelas etapas de visitas técnicas, elaboração do projeto e plano de trabalho, os cursos de capacitação estão prontos para serem ministrados. Ao ser colocado em prática o curso de capacitação, o Instrutor percebe que o público alvo não corresponde ao que foi demandado e terá que adaptar o conteúdo programático do curso o mais rápido possível a essa nova realidade. É uma situação de risco, cujo contexto poderá comprometer todo o projeto. Nesse momento, o instrutor, ator da Cooperação, tem de se mostrar resiliente, ser sensível a mudança que terá que ser feita, de um modo objetivo e claro para o sucesso do programa. Deverá informar o problema aos interlocutores do País X e do Brasil para que estes comuniquem aos gestores do projeto sobre o fato ocorrido.

Percebemos nesta situação que os atores envolvidos na Cooperação deverão ter capacidade de criação diante de situações não previstas, de proporcionarem segurança em face de mudança, de saber conter os danos e transformar a situação em oportunidade.

Podemos indagar o que corroborou para ter ocorrido o problema. Foi ineficiência no planejamento? Foi dificuldade na comunicação entre os atores envolvidos? Se houve dificuldade, em que momento? O que fazer para evitar esse tipo de problema?

1.3 Monitoramento

O Banco Mundial em 2004 apresentou guia pratico³ com 10 passos para Governos construir sistemas de monitoramento e avaliação baseados em resultados. Além de aumentar a transparência e responsabilização dos programas de desenvolvimento sócio econômico sustentável, estes sistemas produzem informações que ajudam os formuladores de políticas e os tomadores de decisão a

³ “A handbook for Development Practitioners – Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, Jody Zall Kusek and Ray C. Rist 2004 The World Bank Washington, D.C.

acompanhar o progresso e demonstrar os impactos de um determinado projeto, programa ou política. O fato de ser baseado em resultados difere dos modelos tradicionais de sistemas de monitoramento que medem somente entradas e saídas evoluindo para o modelo que mede resultados e impactos.

Resumindo, neste guia prático os autores demonstram como um sistema de Monitoramento e Avaliação é uma ferramenta valiosa para apoiar uma boa administração pública. Citam que o poder decorrente de medir resultados ajuda a separar o sucesso do fracasso e com isso, evitar recompensar o fracasso. Ilustram também que, conhecer os casos de sucesso possibilita aprender deles e, reconhecer os fracassos possibilita a correção de rumos e finalmente defende que ao conseguir demonstrar os resultados, se pode conquistar o apoio das partes interessadas. A orientação com foco em resultados dos Objetivos do Milênio (ODM) é citada como uma referência que deu certo.

Com pensamento similar, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2000 e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2006 apresentaram orientações básicas para o desenho, monitoramento e avaliação de programas de governo. Observa-se a importância de integração, coordenação e coerência dos atores no desenvolvimento dos projetos bem como da criação de uma linguagem comum. A OCDE define **monitoramento**⁴ e **avaliação**⁵ que são definições distintas, porém complementares, e cujas características básicas precisam ser consideradas quando da implementação do sistema.

O monitoramento dos programas de cooperação da administração pública brasileira não é uma inovação da administração gerencial, instituída a partir de 1995. No Brasil, em 1994 o MRE / ABC em parceria com o a USP e o PNUD publicou coletânea de artigos sobre Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão, trabalho organizado por Jacques Marcovitch. Este trabalho, dentre outros, ilustra o desafio do monitoramento da cooperação internacional no Brasil.

Dos 10 passos elencados no trabalho do Banco Mundial destacam-se os que envolvem a seleção e consenso quanto aos indicadores e a manutenção do sistema em funcionamento. Os desafios na seleção e consenso dos indicadores pressupõe a existência de séries históricas dos dados, referências de outros projetos similares e a utilidade dos resultados, tanto para os gestores quanto para as partes interessadas. No que tange a manutenção do sistema, a eventual rotatividade das pessoas responsáveis é o maior desafio e pode comprometer a continuidade do sistema.

2. O DESAFIO DA COMUNICAÇÃO

2.1 A decisão de rever o modelo de comunicação

Em 2009, parceria com o PNUD, elegeu a Esaf para aplicar metodologia de avaliação e desenvolvimento de capacidades como instrumentos para o desenvolvimento.

Na ocasião foi aplicada a visão tridimensional da metodologia que avaliou três dimensões:

1ª Dimensão – Pontos de Entrada: (a) ambiente favorável: oportunidades positivas existentes; (b) organização: missão, infraestrutura, instrumentos gerenciais, sistemas de informação, processos de trabalho; (c) pessoal: pessoas e equipes da organização.

⁴ *Monitoring* is a continuous function that uses the systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing development intervention with indications of the extent of progress and achievement of objectives and progress in the use of allocated funds (p. 27).

⁵ *Evaluation* is the systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, program, or policy, including its design, implementation, and results. The aim is to determine the relevance and fulfillment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact, and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors.

2ª Dimensão – Capacidades Funcionais: engajamento com os parceiros envolvidos; avaliação da situação para definir visão e missão; formulação de políticas e estratégias; elaboração de orçamento, gerenciamento e implementação; monitoramento e avaliação.

3ª Dimensão – Temas Centrais: desenvolvimento institucional; liderança; conhecimento; responsabilidade mútua: prestação de contas, transparência nas decisões.

Assim, o PNUD ao apresentar os documentos e resultados produzidos aos dirigentes superiores e gerentes da ESAF, destacou o processo de comunicação interna e externa. Na ocasião foi identificado que investir no desenvolvimento de capacidades voltadas para o processo de comunicação, contribuiria significativamente para melhorar o desempenho da escola na geração e disseminação do conhecimento em gestão das finanças públicas. Outro processo que mereceu destaque foi o do monitoramento e avaliação, cujo desafio também faz parte deste trabalho.

2.2 Histórico recente do modelo de comunicação

Em agosto de 2010 a Escola viabilizou, através de acordo de cooperação técnica com o Serpro, a vinda de uma jornalista com a missão de melhorar a comunicação interna e externa da instituição. Dentre as primeiras atividades destacam-se o nivelamento das expectativas e alinhamento de atividades com os dirigentes das diretorias da sede e dos 10 centros regionais e a criação do boletim Esaf – Notícias em Foco, voltado para a informação do quadro de servidores da Sede e Centros Regionais.

Desde então, vários produtos foram desenvolvidos que contribuem de forma inequívoca para fortalecer a imagem da instituição e engajar as partes interessadas no processo de desenvolvimento permanente das capacidades dos servidores públicos. Um dos produtos que conduziu a um fluxo regular de troca de informações entre parceiros foi a criação, em 2011, do espaço de notícias no site da Escola que passou a registrar em tempo real os eventos nacionais e internacionais, com publicação de matérias, fotos e respectivos conteúdos. Outro produto da mesma época foi a criação dos “Diálogos com a Esaf”, produção de entrevistas em vídeo com personalidades ligadas à administração tributária e temas de interesse da Esaf e de seu público.

Além de trabalhar na reformulação da intranet e na criação do novo site, a Comunicação passou a interagir com as mídias sociais criando o “Facebook Esaf”. Em 2013, desenvolveu peças publicitárias alusivas à passagem do 40º aniversário da Esaf, apoiou o lançamento do Selo e Carimbo comemorativos do evento juntamente com os Correios. Coordenou também a produção de vídeo institucional com legendas em inglês e espanhol, acompanhado de folder e da publicação do livro que conta a história da Escola em inglês e português.

Atualmente a Comunicação conta com uma equipe de três jornalistas / relações públicas e pauta sua conduta nos seguintes princípios:

- a Esaf é a primeira fonte de informação sobre si própria e seu público interno é a voz da instituição para a sociedade;
- enquanto escola de governo, a Esaf faz parte da administração pública federal e, portanto, sua comunicação deve respeitar os princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência;
- a Esaf respeita o diálogo, a discussão e o debate como formas de participação na construção de uma comunicação democrática;
- a Comunicação da Esaf pauta-se em valores que refletem o posicionamento da instituição nas relações com seus públicos.

As estratégias adotadas pelo setor envolvem:

- com relação aos servidores, a Comunicação da Esaf deve intensificar o processo de interação entre a direção e servidores, facilitando o fluxo da informação em busca do envolvimento e comprometimento com os resultados da Escola;
- sustentar o processo de comunicação com veículos eficientes e inovadores, e informações tempestivas;
- atuar de forma articulada com as demais áreas da Escola;
- com relação ao público externo, deve divulgar os resultados da Esaf e fortalecer sua imagem e valores junto à administração fazendária e sociedade;
- intensificar a divulgação assertiva da Marca Esaf, dos seus resultados e das contribuições da Escola para a administração pública e cidadãos.

2.3 Comunicação na Cooperação

Uma conclusão do estudo desenvolvido pela OCDE por Peter da Costa (2009) relata que a comunicação representa fator crucial no processo de administração por resultados assim como no fortalecimento das responsabilidades nos relacionamentos. Esta conclusão pressupõe que as instituições têm capacidade de obter dados estatísticos que permitem medir os resultados que passam a ser a fonte principal da informação a ser comunicada. Considerando que o desenvolvimento de capacidades implica em transferir ou compartilhar conhecimento e tecnologias, nem sempre claramente mensuráveis, destaca-se novamente a relevância de fortalecer a comunicação entre as partes interessadas para neste processo de diálogo de mão dupla encontrar formas de medir e evidenciar os retornos obtidos para não comprometer a possibilidade de defender novas decisões de investimento na cooperação.

A tabela em anexo ilustra as principais perguntas para a estruturação da área de comunicação quando identificada como projeto estratégico.

3. O DESAFIO DO MONITORAMENTO

3.1 Informações Relevantes e Prioritárias

Assim como comunicar é “preciso”, identificamos que o conteúdo da comunicação é extremamente relevante para motivar o engajamento das partes interessadas no projeto. Compartilhar conhecimento e medir os resultados se reveste de alguma subjetividade e, dizer que algo é subjetivo significa designar tudo que não pode ser padronizado, mensurado e quantificado, ou seja, tudo o que não pode ser posto sob controle. Temos então, um desafio no monitoramento da cooperação técnica. A frase “o que não pode ser medido não pode ser gerenciado” é uma manifestação bem intencionada de fazer as coisas de modo certo e confiável, porém em alguns casos observados no dia a dia da cooperação, pode ser a expressão de ilusão de controle. Por isso, após a celebração da cooperação, é fundamental o trabalho de sensibilização dos atores envolvidos no processo para desenvolvimento das ações conscientes dos benefícios auferidos a cada passo dado.

Em várias ocasiões buscou-se convidar os dirigentes e colaboradores da Esaf à participação, sensibilizando-os da importância de considerar a cooperação técnica como forma de preencher as necessidades e os interesses da instituição com vantagens relacionadas à eficiência no atendimento, o que significa melhores resultados com menor desembolso de recursos, enriquecimento do conhecimento de forma geral e maior segurança em saber que este conhecimento está sendo compartilhado em sintonia com os programas e projetos do Governo.

A cooperação técnica também fortalece a imagem de cada diretoria e dos centros regionais e por consequência a da instituição, destacando este órgão singular do Ministério da Fazenda como tendo capacidade de atender as mais variadas demandas nacionais e internacionais para transformar pessoas. Ressalte-se que, quanto maior a capacidade de cooperar maior será a capacidade de atender estas demandas com flexibilidade, oferecendo soluções criativas e tempestivas.

3.2 Ferramentas para o monitoramento e avaliação: O Subjetivismo

Considerando que um sistema de monitoramento e avaliação está alicerçado em dados estatísticos, envolvendo, principalmente, números e indicadores, considerando também que a transformação da capacidade das pessoas nem sempre se revela nos números, dependendo de aspectos subjetivos, adota-se a técnica da investigação predominantemente qualitativa que se baseia, além da pesquisa documental, levantamento de dados, entrevistas e a aplicação de questionários. Esta forma de conhecer o retorno do esforço que se está empreendendo na construção do saber da cooperação técnica, baseada principalmente em compartilhar conhecimento e desenvolver capacidade de gestão, é complexa e nem sempre se consegue atingir o objetivo que o monitoramento e a avaliação exigem.

A experiência da Esaf tem demonstrado que é possível trabalhar com um sistema de M&A mais subjetivo e que exige a dedicação de todos os atores envolvidos no processo. Esta dedicação e reconhecimento da relevância de se manter o sistema nem sempre é percebido por todos.

4. A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO NACIONAL PARA A INTERNACIONAL

4.1 O caso do Ministério do Meio Ambiente e da Cooperação com a Alemanha

No final de 2013 a Esaf promoveu o **I Diálogo Finanças e Meio Ambiente: Seminário Internacional Gastos Sustentáveis e Eficiência Energética** em parceria com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ) do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Um dos objetivos desse evento foi compartilhar conhecimento e criar políticas de mudanças climáticas mais efetivas – combinação de eficácia com eficiência - relacionadas ao gerenciamento e manutenção de edificações novas e das já existentes, bem como alcançar um consenso entre os gestores dos benefícios dessas práticas. A ideia foi colocar em contato os principais interessados relativos à Eficiência Energética no Brasil e celebrar a Cooperação Técnica assinada em maio de 2013 entre a Esaf e a SMCQ.

Este acordo da Esaf com a SMCQ viabilizou uma aproximação da Escola com a Agência de Cooperação Alemã (GIZ) que se mostrou interessada em participar e compartilhar conhecimento nesta área. Considerando que em 2013 a Esaf celebrou os seus 40 anos e sua concepção é originária de um Acordo de Cooperação com a GTZ (Agência de Cooperação Alemã para a Cooperação Técnica) esta manifestação de interesse foi bem vinda, pois veio ao encontro de uma determinação da Direção Geral da Escola para retomar esta cooperação.

Destaca-se que o principal objetivo do Governo Brasileiro em 1973 foi o de criar um centro de excelência em capacitação nas questões relativas às Finanças Públicas. Esse objetivo foi alcançado, considerando que o Tesouro Brasileiro e a Receita Federal do Brasil, juntamente com o Banco Central, compartilham conhecimento e ajudam a promover o fortalecimento institucional por meio da cooperação com organismos nacionais e internacionais. Dentre os países estrangeiros, contabiliza-se um total de mais de 60 parceiros que buscam a excelência de nossas instituições nos mais diversos tópicos, tais como arrecadação de impostos, responsabilidade fiscal, contabilidade, qualidade e gerenciamento do gasto.

Esse ano, a Esaf está celebrando o Acordo de Cooperação Técnica desta vez com a GIZ, para seguir em frente com as conquistas já alcançadas no âmbito das finanças públicas e passar a criar excelência em Desenvolvimento Sustentável a partir do ponto de vista da qualidade do gasto público. Destaca-se que a entrada da GIZ no processo de cooperação imprimiu novo ritmo que fortaleceu a execução das ações voltadas para eficiência energética de prédios públicos e exigiu habilidades de comunicação na condução das negociações.

No momento, a Escola está se dedicando a desenvolver e aplicar da melhor forma possível os mecanismos de comunicação, as ferramentas de monitoramento e avaliação para o projeto de “Esaf Carbono Zero”, de forma a se transformar em vitrine de excelência em eficiência energética e receber contribuições para:

- identificar mecanismos para promoção de eficiência energética em edificações sensibilizar servidores públicos acerca da importância do monitoramento do consumo energético e do Programa Brasileiro de etiquetagem em edificações (PBE Edifica);
- apresentar e debater as boas práticas e instrumentos para a aquisição de bens e serviços sustentáveis;
- estabelecer indicadores para a criação de uma linha de base do Gasto Bruto do Governo com energia em edificações;
- identificar conteúdo de cursos e assuntos correlatos para dar suporte ao Plano de Capacitação em Eficiência Energética da SMCQ.

O seminário internacional, que aproximou os responsáveis pela política do meio ambiente dos responsáveis pelas finanças do país, obteve o engajamento de outros atores interessados neste processo e recebeu contribuições relevantes. Este diálogo entre os produtores de políticas públicas e comunidades de expertos foi essencial para refletir e disseminar como a adoção de práticas sustentáveis pode contribuir para o melhoramento da qualidade do gasto público, melhorar a qualidade de vida da população e ajudar na mitigação dos impactos trazidos pelas mudanças do clima. Esse seminário foi uma de muitas iniciativas vislumbradas na cooperação, bem como representou o lançamento do Programa de Capacitação do Setor Público com foco em Eficiência Energética e Mudanças do Clima.

O evento foi promovido pela Esaf e o Ministério do Meio Ambiente, com o inestimável apoio das Embaixadas da França, Itália, Estados Unidos, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), da Agência de Cooperação Alemã (GIZ) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Contou com a participação de representantes do Ministério das Minas e Energia (MME), da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), da Advocacia Geral da União (AGU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI) Alemanha, do Ministério da Ecologia da França, da Agência de Energia de Portugal (ADENE,) da Universidade da Califórnia Berkeley - *Climate Partnership of the Americas (ECPA)*, e do Conselho Brasileiro de Construções Sustentáveis - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O conteúdo das apresentações está no link abaixo e no momento estamos construindo as bases para estabelecer as diretrizes para o 2º Diálogo a ser realizado em 2015. http://www.esaf.fazenda.gov.br/cooperacao_tecnica/acoes-de-cooperacoes/i-dialogo-financas-e-meio-ambiente-seminario-internacional-gastos-sustentaveis-e-eficiencia-energetica.

4.2 O caso da demanda da Comissão da Função Pública do Timor-Leste

Em março de 2013, a Esaf assinou em pareceria com a ABC e o Timor-Leste o projeto denominado Programa para Fortalecimento da Administração Pública de Timor-Leste: Capacitação Estratégica para Desenvolvimento Institucional e Gestão de Recursos Humanos, cujo objetivo é capacitar 200 servidores públicos escolhidos pelo governo timorense, em nove áreas estratégicas, para melhoria da gestão do Estado.

Este projeto decorreu de resposta às demandas apresentadas pelo Presidente da Comissão da Função Pública de Timor-Leste, por ocasião de sua visita ao Brasil em agosto de 2010. Em 2012, a ABC coordenou missão de prospecção com a participação de representante da Esaf/MF, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas da Presidência da República (IPEA) e da Universidade de Brasília. Esta missão se baseou nas premissas da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e permitiu identificar áreas da administração pública passíveis de cooperação técnica para o desenvolvimento com o apoio do Governo brasileiro, em três eixos: 1) consolidação do uso do Português na gestão estatal; 2) desenvolvimento institucional e gestão de recursos humanos e 3) planejamento de políticas públicas.

No relatório de acompanhamento do Projeto, observa-se que o monitoramento é essencialmente baseado em dados quantitativos. Na análise, podemos identificar as dificuldades e fortalezas relacionadas pelos professores selecionados que tiveram a oportunidade de compartilhar seus conhecimentos com os servidores públicos de Timor-Leste.

No momento, buscam-se formas de melhorar a comunicação com os interlocutores de Timor-Leste e fortalecer o contrato psicológico celebrado com o Presidente da Comissão da Função Pública. Outra frente envolve o monitoramento que visa realizar investigação qualitativa utilizando os relatórios dos professores contratados, avaliações realizadas, entrevistas e aplicação de questionários para que produzam os indicadores qualitativos necessários para medir os resultados do esforço deste programa de capacitação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram apresentadas as principais questões envolvendo a comunicação, monitoramento e avaliação da cooperação técnica praticadas na Esaf nos últimos quatro anos. Verificou-se como é imprescindível uma análise detalhada dos efeitos das ações de cooperação, destacando a subjetividade do compartilhamento de conhecimento onde todos os interessados fazem parte de um processo de aprendizagem contínua.

Os dois exemplos de cooperação apresentados ilustram que a cooperação nacional deve ser integrada, coordenada e sintonizada para permitir uma melhor articulação com os demais países e organismos envolvidos com a cooperação técnica internacional. Foram identificados diversos pontos fortes no processo, como a importância da participação na formulação de indicadores, a adoção de um instrumento informatizado e a adoção de um conceito de gestão da cooperação, em que a assinatura de um acordo em si não importa tanto quanto o desenvolvimento de ações e acompanhamento contínuo do processo, a aproximação entre os atores interessados através de mecanismos de comunicação e o momento de avaliação proporcionado para que se reflita sobre as melhorias necessárias e os objetivos a serem perseguidos.

Como verificado, o sistema de comunicação encontra-se adiantado, e a consolidação demanda tempo, em um processo natural de melhoria contínua. Algumas melhorias são de simples execução,

outras demandam um planejamento mais detalhado, mas todas de possível implementação em curto ou médio prazo e com efeitos práticos relevantes.

Embora as considerações sejam específicas para a Esaf, outras organizações podem analisá-las e encaminhar as soluções conforme suas particularidades. Deve-se ter considerável atenção ao se transpor as considerações para outras organizações e uma análise deverá ser realizada caso se decida implantar sistemas semelhantes em um futuro de médio prazo.

Referências

- ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Curso de relações públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- BAKHTIN, Mikhail, **Marxismo e filosofia da linguagem**. Tradução de Michel Lahud & Yara Frateschi Vieira. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- BOLWIJN, P. T.; KUMPE, T. Manufacturing in the 1990's – *productivity, flexibility and innovation*. **Long Range Planning**, Great Britain, v.23, n. 4, p. 44-57, 1990.
- BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. Trad. Denice BUENO, W. **Comunicação Empresarial**: teoria e pesquisa. Barueri, SP: Manole, 2002.
- CAMERON, Kim S., QUINN, Robert E. **Diagnosing and Changing Organizational Culture: based on the competing values framework**. New York: Addison-Wesley Publishing Beckhard, 1999
- CARMELLO, E. **Resiliência**: a transformação como ferramenta para construir empresas de valor. São Paulo: Editora Gente, 2008.
- CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação**: economia, sociedade e cultura. A Sociedade em Rede. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.1
- CUNHA, M.P; REGO A. **A hora da mudança**. Artigo da Revista RAE Executivo, v. 2, n. 1, p. 52-57, fev/abr 2003. São Paulo: FGV.
- CURY, Augusto. **O código da inteligência**. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil/Ediouro, 2008.
- EVA M. Mora-Valentin a, Angeles Montoro-Sanchez b, Luis A. Guerras-Martin, 2004. Determining factors in the success of R&D cooperative agreements between firms and research organizations. Elsevier, Research Policy 33 (2004) 17–40
- GIZ , **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)**. Disponível em: <<http://www.giz.de/>> . Acesso em: 12 mar. 2013.
- KAPLAN, R. S; NORTON D. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KOTTER, J. P; COHEN D. S. **O coração da mudança**. Rio de Janeiro: Campus. 2002.
- LOHBAUER, Christian. **Brasil-Alemanha: fases de uma parceria (1964-1999)**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Edusp, 2000.
- MATTAR, João. **Metodologia Científica na era da informática**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MOHR, J., Nevin, R., 1990. Communication strategies in marketing channels: a theoretical perspective. *Journal of Marketing* 54 (4),
- OLIVEIRA, I. de L.; PAULA, M. A. de. **O que é comunicação estratégica nas Organizações?** São Paulo: Paulus, 2007.
- PIOVAN, R. **Resiliência**: como superar pressões e adversidades no trabalho. São Paulo: Reino Editorial, 2010.
- TAVARES, J. **Resiliência e educação**. São Paulo: Cortez, 2002.
- Cooperação internacional: estratégia e gestão - Jacques Marcovitch
- Política Externa e Cooperação Técnica: As relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva – Wilson Mendonça Júnior
- Recursos Críticos: história da cooperação técnica Opas-Brasil em recursos humanos para a saúde (1975-1988) - Pires-Alves, Fernando A; Paiva, Carlos Henrique Assunção

Resumo

Este trabalho visa demonstrar que o sucesso da cooperação técnica internacional depende da capacidade de identificar as necessidades mútuas dos atores envolvidos. Aspectos como o da habilidade de comunicar os objetivos e interesses das partes moldará o resultado da negociação. Procura-se evidenciar também que a abrangência da comunicação, ou seja, a amplitude da transparência e a abordagem adotada contribuem para fortalecer o engajamento de todos, o que multiplica o potencial da cooperação. Uma vez obtido o engajamento, ressalte-se que é necessário implementar ações de continuidade da cooperação que envolvem a tomada de decisão, o estabelecimento de metas, a formulação de estratégias e a medição dos resultados. Finalmente, considerando que a subjetividade na mensuração da quantidade e qualidade de conhecimento, tecnologia e experiências adquiridos dificulta a avaliação dos resultados, propomos identificar formas de monitoramento que ilustrem os benefícios decorrentes da cooperação.

Sobre os autores

Paulo Mauger. Graduado em Administração pela UNB, Mestre em Ciências de Administração de Empresas, Especialista em Finanças Públicas pela COPPEAD/UFRJ. É Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional, atualmente no cargo de Diretor de Cooperação Técnica da Esaf. Já foi Diretor do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e da ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Raquel Gomes de Lima. Formada em Administração de Empresas pela União Pioneira de Administração Social – UPIS. Trabalhou 22 anos nos Estados Unidos em áreas de gestão de pessoas, projetos, qualidade do atendimento ao consumidor de empresas privadas. Atualmente é Diretora Substituta de Cooperação Técnica da Escola de Administração Fazendária – Esaf. Trabalha na coordenação da gestão dos projetos da Diretoria de Cooperação. Participação na criação e desenvolvimento dos projetos. Coordenação da evolução de Projetos de Cooperação iniciados através de demandas. Participação ativa através de experiências e conhecimentos específicos em negociação e execução de projetos. Coordenação de reuniões com servidores públicos nacionais e internacionais. Coordenação da logística de eventos internacionais.

Malena Maria Silva de Souza. Formada em Letras Vernáculas com uma Língua Estrangeira – Francês pela Universidade Federal da Bahia- UFBA. Técnica em Assuntos Educacionais. No período de 2005 a 2012 trabalhou na Coordenação de Assuntos Internacionais da Secretária de Educação Superior do Ministério de Educação. No período de 2010 a 2012 trabalhou na Diretoria da Rede das Instituições Federais de Ensino Superior – DIFES/ MEC no acompanhamento orçamentário das Bolsas Reuni de Assistência ao Ensino - Programa Reuni. Durante o período de 2007 a 2009 foi Coordenadora do Exame de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros – CELPE-Bras, no qual participou do credenciamento da Universidade Metodista de São Paulo como posto aplicador do CELPE-Bras a Unidade São Paulo, no período de 12 a 14 de fevereiro de 2009, em São Paulo – SP e do credenciamento da Casa do Brasil - Escola de Línguas - Buenos Aires como de posto aplicador para o Exame CELPE-Bras, no período de 11 a 14 de maio de 2008, Buenos Aires – Argentina. Atualmente, trabalha na Diretoria de Cooperação Técnica da Escola de Administração Fazendária.

Nicolle Wagner Silva Gonçalves. Estagiária na Diretoria de Cooperação Técnica da Esaf. Atualmente cursando Direito na Universidade de Brasília. Fluente em espanhol e compreensão em nível médio em inglês. Faz estágio na Diretoria de Cooperação Técnica da Esaf.

Contato: Escola de Administração Fazendária - Esaf – Rodovia DF-001 km 27,4, Lago Sul – Brasília, Distrito Federal, Brasil

E-mail: dirco.df.esaf@fazenda.gov.br

Telefone: +55 61 3412 6120

Fax: +55 61 3412 6314

Obs.: Trabalho apresentado no X Encontro Nacional de Escolas de Governo, realizado nos dias 12 e 13 de agosto de 2014, na Escola Nacional de Administração Pública – Enap – Brasília/DF. Seu conteúdo é de inteira responsabilidade do(s) autor(es).

ANEXO

TABELA DE ESTRUTURAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NA COOPERAÇÃO TÉCNICA

Projeto Estratégico Estruturação da área de Comunicação	Desafios	Indicador	Meta
	Os líderes têm capacidade para identificar os atores externos mais relevantes para o fortalecimento e a consolidação da atuação da Cooperação?	Nº de reuniões dos Diretores com atores externos.	Uma reunião semestral dos Diretores com atores externos.
	A forma como as equipes técnicas exercem a liderança (postura) facilita a participação regular dos parceiros / usuários na formulação de programas e projetos internos?	Nº de reuniões com a participação de parceiros externos.	Participação de parceiros / usuários em 60% das reuniões de Cooperação da Escola.
	Os dirigentes demonstram capacidade para desenvolver e manter relações regulares com autoridades de interesse da instituição?	Nº de reuniões internas e externas dos Diretores com autoridades.	Uma reunião semanal dos Diretores com pelo menos uma autoridade externa.
	A instituição estruturou e utiliza uma rede de comunicação permanente com seus atores relevantes?	Uma rede de comunicação implantada para interação com atores relevantes.	Métodos e técnicas de comunicação em rede formulados e implantados.
	A sistemática de trabalho contempla, em suas ações, dados e informações oriundos de parceiros e usuários externos?	Níveis de atualidade e representatividade dos dados e informações sobre parceiros e usuários externos.	80% das decisões sobre programação e prioridades da ESAF tomadas considerando informações externas.
	A realização sistemática de fóruns de comunicação com parceiros da Área Fazendária, reforça e consolida a liderança de seus dirigentes e técnicos?	Nº de fóruns de comunicação realizados.	Realização mensal de um fórum de comunicação.
	As lideranças possuem capacidades para equilibrar as abordagens "de cima para baixo" e de "baixo para cima" ao tratar com questões de mudanças?	Nº de reuniões com Diretores e atores das diferentes áreas e níveis hierárquicos da ESAF.	Realização mensal de uma reunião geral sobre comunicação e relacionamentos na Escola.
	A instituição utiliza canais para troca de informações sistemáticas com parceiros e usuários?	Níveis de intercâmbio e troca de informações da ESAF com seus parceiros /usuários.	Métodos e técnicas para viabilizar a troca de informações da Escola com seus parceiros / usuários definidos e utilizados como processo incorporado à programação