

A avaliação de *advocacy* aplicada ao sistema ONU no Brasil: caminhos e possibilidades

Melissa Andrade Costa¹

¹ Consultora Independente. Contato: melissa.andrade909@gmail.com.

Resumo simples:

Este trabalho dialoga com a demanda dos organismos internacionais por reverem seu espaço de atuação em países de renda média, como o Brasil. Estes organismos tem buscado concentrar seus esforços em novas áreas como *advocacy*, diálogos de políticas e gestão do conhecimento. Por isso, a avaliação deve acompanhar esta mudança e apontar qual o valor agregado que estas áreas podem trazer. *Advocacy* em particular é um objeto difícil de ser avaliado, pois os resultados decorrem de um processo político de longo prazo em que muitos atores estão envolvidos.

Há experiência em avaliação de *advocacy* especialmente na Inglaterra e nos EUA, mas estas ainda foram pouco discutidas no Brasil. Há muitas metodologias de avaliação adaptadas ao trabalho de *advocacy* que buscam construir uma teoria de mudança, identificar a colaboração de cada um dos parceiros, definir marcos intermediários de resultados e estudar o impacto no longo prazo. A discussão destas novas metodologias pode ser útil neste reposicionamento estratégico do sistema ONU no Brasil e a avaliação específica pode ajudar na definição de estratégias de *advocacy* mais objetivas com marcos claros, levando ao alcance de maiores resultados.

Palavras-chave: Avaliação. *Advocacy*. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Cooperação Sul-Sul. Organismos Internacionais.

Introdução

Em função do crescimento dos países emergentes e a multipolarização das relações de poder globais, os organismos internacionais nos países de renda média têm sido demandados a se reposicionar. Países como o Brasil já não carecem mais de uma assistência direta na provisão de serviços, pois possuem em grande medida infraestrutura e recursos humanos para a provisão de serviços sociais. Tal realidade é bastante distinta de países como o Timor Leste, Haiti e Guiné-Bissau em que a demanda pelo apoio à comunidade internacional é muito mais urgente. Diante deste cenário, como os organismos internacionais podem trazer valor agregado a países como o Brasil?

Existe uma necessidade de que os organismos internacionais se reposicionem para continuar sendo relevantes em economias desse porte. Neste sentido, cresce a importância de funções como *advocacy*, diálogo de políticas e gestão do conhecimento em que tais organizações podem contribuir com o debate doméstico, trazendo conhecimento e *expertise* para aperfeiçoar as políticas públicas brasileiras. No entanto, um desafio premente, além do reposicionamento global é o de como planejar e avaliar resultados nestas áreas. É muito diferente construir uma matriz lógica na área de provisão de serviços e uma matriz que trate de atividades de *advocacy*. Por isso, é necessário pensar em novas ferramentas para avaliar o valor agregado destas instituições no país e de tantas outras na sociedade civil que trabalham com este tipo de atividade.

Tsui, Hearn & Young (2013) falam como organizações e doadores no Reino Unido começaram a explorar formas de avaliar *advocacy* na metade da década de 1990 e que entre 2000 e 2010, as principais organizações trabalhando com o tema foram criadas por fundações nos EUA com foco na política doméstica e que em 2007, membros da Associação Americana de Avaliação lançaram o Grupo de Interesse na área de *Advocacy* e Mudança de Política. Isso mostra que o debate tem se intensificado em anos recentes, mas ainda é pouco feito no Brasil.

Em países como Inglaterra e EUA, as organizações da sociedade civil são muito ativas e os financiadores necessitam ter *feedback* sobre os recursos aplicados. No caso dos EUA, o modelo de democracia participativa com forte presença de grupos de interesse e *lobbying* faz com que o trabalho de *advocacy* seja muito comum. O termo de

advocacy é inspirado no termo jurídico 'advogar' por uma causa, ou seja de defendê-la, como é próprio da cultura política norte-americana.

As organizações da sociedade civil têm na atividade de *advocacy* possibilidade de amplificar os seus impactos, gerando políticas e mudanças na estrutura legal do país com efeitos de longo prazo, muito maior do que teriam simplesmente com a mera provisão de serviços em pequena escala. Isso em si, já traz um forte apelo para o uso desta estratégia pelos organismos internacionais em países de renda média. Com menos recursos e um posicionamento estratégico bem definido e eficaz, é possível catalisar mudanças de longo prazo num país ao se trabalhar no âmbito estratégico de políticas públicas de desenvolvimento.

No entanto, o próprio mérito e possibilidades de atuação de *advocacy* trazem em si também os seus desafios. Atuar na arquitetura do sistema por meio da mudança de mentalidade, aprovação de novas leis e políticas pressupõe naturalmente um processo muito mais complexo e de longo prazo com a interação de inúmeros atores. Como é notório na área de análise de políticas públicas, a elaboração de uma política não pode ser vista como um processo racional e previsível. Muitas vezes, a aprovação de uma legislação vai ser resultado de décadas de trabalho de pesquisadores, movimentos sociais, organizações internacionais, jornalistas etc. Um exemplo disso é o próprio movimento da assistência social no Brasil que resultou na aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social ou o movimento da saúde que contribuiu para a construção do Sistema Único de Saúde. Política deve ser vista muito mais como um processo de amadurecimento e construção, do que uma ação pontual com resultados previsíveis e imediatos.

Isso faz com que todo o campo de análise e avaliação de *advocacy* necessite desenvolver ferramentas próprias que lidem com a sua complexidade e possa reconhecer ganhos e aprendizados, apesar da falta de resultados aparentes de curto prazo. O que as ferramentas de gestão de *advocacy* (nos seus componentes de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação) fazem é possibilitar uma ação mais efetiva em que a reflexão traga um posicionamento mais estratégico para a organização envolvida.

O artigo combina uma revisão de literatura na área de avaliação de *advocacy* e a análise de documentos públicos sobre a atuação do Sistema das Nações Unidas no Brasil. Foram consultadas fontes especialmente norte-americanas e britânicas que possuem literatura mais vasta e atual sobre o assunto.

1. A avaliação de *advocacy*

Entre os autores na área de avaliação de *advocacy* existe um espectro diverso entre aqueles que questionam a própria validade da avaliação neste tema, propondo avaliação da capacidade organizacional de fazer *advocacy*² ao invés da avaliação do *advocacy* em si (Schmitt & Telles, 2011)³ e entre os que admitem métodos experimentais para avaliação desta área (Tsui, Hearn & Young, 2013).

Os desafios envolvidos neste tipo de avaliação são ecoados por vários autores. De acordo com Whelan (2006), é difícil avaliar *advocacy*, pois encontrar relações causais é quase impossível, os objetivos das campanhas tendem a mudar ao longo do tempo, pois a realidade é dinâmica, o *advocacy* acontece em múltiplos níveis que podem apoiar-se ou se contradizerem e o trabalho em política é de longo prazo em torno de um processo, por vezes, conflituoso.

Faulkner (2013) da mesma forma argumenta que avaliação em *advocacy* possui características muito próprias, incluindo o formato usual de redes, os padrões de mudança que não são lineares e a sensibilidade das informações envolvidas, pois a maior parte dos trabalhos de *advocacy* possui oponentes ferrenhos – são times opostos de debate. Além disso, ele argumenta como o *timing* é ainda mais importante que nas avaliações de programas para capturar a ação na medida em que se desenvolvem.

O fato é que apesar dos desafios, as orientações e ferramentas para avaliar *advocacy* se multiplicam, assim como as orientações nesse sentido. Schmitt & Telles (2011), por exemplo, argumentam que ao invés de focar num modelo lógico de uma organização, financiadores deveriam determinar até que ponto as organizações podem de forma criativa reagir e se adaptar a situações inesperadas e oportunidades. A chave para eles seria menos a estratégia e mais a capacidade estratégica – a capacidade de perceber o ambiente político, entendê-lo e se adaptar a ele.

Chapman & Wameyo (2001) ao falar sobre avaliação de *advocacy* defendem a necessidade de identificar as diferentes dimensões de *advocacy* e os seus resultados,

² Incluindo sua habilidade de ler o ambiente mutável da política em busca de sinais de mudança e oportunidade, entender as forças contrárias e realizar as necessárias adaptações.

³ Para alguns autores como Schmitt & Telles (2011), a avaliação de *advocacy* deveria ser vista como um julgamento treinado antes que um método científico, ou seja, uma boa análise seria muito mais advinda da capacidade de interagir com os interlocutores certos – decisores – para captar o que está por vir e o melhor caminho a se seguir. Esta percepção se assemelha ao famoso modelo da 'Lata de Lixo' (Garbage Can Model) em que a política pública é explicada como o resultado da interação de problemas, soluções e decisores de forma desordenada e inesperada (Cohen et al, 1972).

reconhecer que o trabalho de *advocacy* pode trabalhar em diferentes níveis, que o monitoramento de processos é tão importante quanto o de resultados, que as teorias de mudança têm a sua necessidade, que os *frameworks* não deveriam ser rígidos, e que seria necessário aos gestores e avaliadores estarem abertos para mudanças não intencionais que não foram previstas pela avaliação. Este argumento se aproxima das novas discussões sobre estratégia e complexidade em que é necessário considerar na avaliação não apenas o que foi previsto, mas o que não foi esperado e contribuiu para a realização do projeto.

Apesar desta dinâmica do mundo real difícil de ser capturada, é possível mapear elementos de uma teoria de mudança que seja complexa e dinâmica o suficiente, sem se prender a relações binárias de causa e efeitos diretos. Por isso, é preciso pensar em múltiplas causas e efeitos simultaneamente que se afetam a todo o tempo.

Matthew Forti (2012) orienta que para fazer avaliação de *advocacy* é necessário inicialmente esclarecer qual é o seu objetivo último, os públicos e sistemas que se objetiva influenciar e o ponto de partida e chegada para cada um, além de mapear o sistema e os outros atores que possuem objetivos semelhantes. Assim como Coffman (2009), ele sugere a construção de uma teoria clara de mudança. O segundo aspecto é corrigir os rumos do trabalho baseado não apenas nos *outputs* tradicionais, mas num conjunto de dados intermediários que identifiquem o progresso da ação. Isso é fundamental no trabalho de *advocacy*. O terceiro elemento é intensificar o aprendizado, ou seja, desenvolver uma agenda que tenha hipóteses que necessitem ser testadas e dados que precisem ser revistos se houver mudanças. Além disso, Forti recomenda ter uma equipe de apoio que possa ser útil em dar uma perspectiva externa para as contribuições de *advocacy*, identificar oportunidades, ameaças e estratégias promissoras. Por último, ele recomenda envolver as pessoas certas, influentes e experientes.

Esta rápida revisão de algumas referências na área de avaliação de *advocacy* revela semelhanças e ao mesmo tempo diferenças importantes entre esta avaliação específica e a avaliação de projetos. A maior semelhança é quanto ao desenvolvimento de um modelo de mudança, uma teoria ou narrativa que mostre o curso esperado dos acontecimentos. As maiores mudanças são quanto ao processo de coleta de dados (ao longo do processo), a construção de modelos que envolvam múltiplas contribuições e ao mesmo tempo, uma intuição necessária que deveria estar presente para gerar um

termômetro político, que embora não seja científico, é um componente necessário ao se analisar interações e processos complexos de pouca previsibilidade.

Avaliação de *advocacy* pode trabalhar com métodos semelhantes à avaliação convencional, especialmente qualitativos, mas adaptando ao seu contexto dinâmico, considerando indicadores intermediários de progresso e levando em consideração o desenho/capacidade da organização, as atividades, resultados e impacto, ou seja, todo o processo de gestão. Se não se realiza uma ação de *advocacy* estruturada, mas no bojo do projeto, fica muito mais difícil de mensurar os seus resultados, pois indicadores não foram definidos e não houve um trabalho de monitoramento sistemático. As organizações necessitam perceber que se querem trabalhar com *advocacy* de forma efetiva, necessitam fazer um esforço consciente de desenhar estratégias com trabalho avaliativo direcionado.

2. Aprofundando a análise de *advocacy* – O ciclo de gestão

Para se otimizar as atividades de *advocacy* e aumentar os seus resultados, há que se pensar de forma específica no seu escopo do início ao fim, desde a sua concepção à sua avaliação e fechamento de um ciclo, considerando que o *advocacy* tem como objetivo precípua a promoção da mudança em uma dada cultura e/ou política com a finalidade de promoção do desenvolvimento, seja social ou econômico. Por isso, esta mudança de cultura/política deve estar presente ao se pensar todo o processo de gestão.

Para a primeira etapa que é a elaboração de uma boa estratégia de *advocacy*, é preciso reconhecer que existem diferentes modelos de mudança da política, ou seja, diferentes possibilidades para se chegar ao mesmo fim, num campo muitas vezes imprevisível que é o da política. Estes modelos podem ser úteis no processo de desenvolvimento de uma teoria de mudança que possa mapear o caminho que se pretende chegar (Stachowiak, 2013), algo muito útil na elaboração de uma estratégia e posterior avaliação. Stachowiak (2013) faz um levantamento de 10 diferentes modelos que podem ser úteis para se pensar estratégias de *advocacy*.

Quadro 1. Referências analíticas para estudo de políticas

1. *Grandes Saltos ou Teoria de Equilíbrio Pontuado*: como abalos sísmicos, mudanças significativas acontecem nas políticas ou instituições quando as condições certas se combinam. Trata de mudança de larga escala quando se tem muita capacidade para promovê-la.
2. *Janela de Política ou Teoria de Agenda-Setting*: política pode ser mudada no momento da oportunidade quando se pode conectar dois ou mais componentes do processo político (solução, clima político, forma como o problema é visto).
3. *Teoria de coalizão*: mudança ocorre por meio de atividade coordenada entre indivíduos com as mesmas crenças políticas.
4. *Teoria das Elites*: a mudança é feita quando se trabalha diretamente com aqueles no poder para influenciar as decisões tomadas.
5. *Teoria de Regime*: Mudança ocorre por meio do apoio e *empowerment* de decisores por um pequeno grupo de indivíduos influentes.
6. *Teoria prospectiva*: preferências individuais vão variar de acordo com as opções apresentadas.
7. *Teoria de Agenda-setting*: a mudança é feita por meio da ação coletiva de membros da comunidade que trabalham para mudar os problemas afetando as suas vidas.
8. *Teoria de organização de comunidade*: mudança ocorre quando um grupo de pessoas se organiza para mudar um problema que lhes afeta.
9. *Formação de grupo*: mudança pode ser alcançada quando indivíduos se identificam com grupos e agem de forma consistente com a participação nele.
10. *Teoria difusa*: a mudança ocorre quando uma nova ideia para uma política é comunicada para uma massa crítica que percebe como superior à política atual.

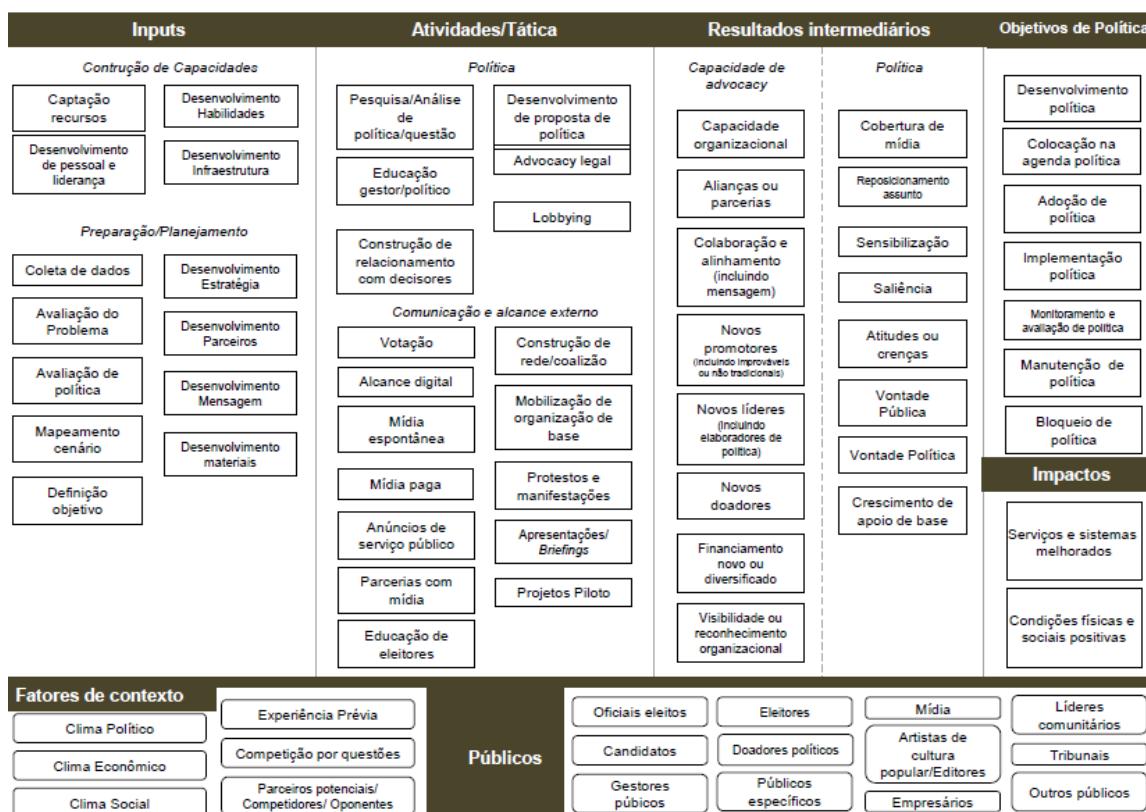
Fonte: Stachowiak (2013).

A análise do quadro revela a apresentação de caminhos muito distintos para se mudar políticas, tanto na promoção de novas ideias dentro da elite política e econômica, quanto o trabalho das pessoas na comunidade pressionando pela mudança política. Não se pode dizer que há um único caminho, mas muito provavelmente a combinação de vários. A utilidade de conhecer estes modelos é na hora de mapear os atores, as forças presentes e definir as estratégias de atuação, seja nas mais altas instâncias de poder, na comunidade, na mídia ou na combinação de várias delas, sempre com flexibilidade para mudar de estratégia e se reposicionar diante das mudanças tão próprias do ambiente de política pública.

Julia Coffman que pertencia ao Projeto de Pesquisa da Família de Harvard, Hendricks e Barbara Masters do The California Endowment; Jackie Williams Kaye do The Atlantic Philanthropies; e Tom Kelly da Annie E. Casey Foundation desenvolveram um modelo combinado de *advocacy* e mudança de política que é bastante abrangente para se pensar em todo o processo desde os seus insumos, atividades, resultados, objetivos, impacto, fatores de contexto e públicos.

Este modelo é abrangente, mas deve ser adaptado. A maior parte da literatura se refere ao trabalho de *Advocacy* feito por organizações da sociedade civil e não organizações internacionais. Há elementos como por exemplo, *lobby* e votação como atividades e táticas que não cabem a um organismo internacional que precisa estar muito alinhado aos governos dos países em estratégias previamente acordadas com as instituições do País. O mesmo se aplica aos públicos diversos, pois o modelo inclui doadores políticos e isso não poderia se aplicar aos organismos internacionais que necessitam de uma atuação apartidária.

Figura 1. Modelo Combinado de *Advocacy* e Mudança de Política



Fonte: Social Innovation Network (tradução da autora do artigo).
http://www.innonet.org/index.php?section_id=6&content_id=637

Por outro lado, o modelo constitui uma ferramenta extremamente útil e sintética para se pensar no planejamento das ações de *advocacy* com suas atividades possíveis e com o estabelecimento de metas intermediárias e os objetivos de política de longo prazo. Destaca-se a importância das metas intermediárias para poder se medir

progresso, uma vez que os resultados de *advocacy* são muitas vezes incertos e de longo prazo.⁴

Na parte de atividades, a presença dos projetos piloto se aplica muito bem ao caso dos organismos internacionais e podem gerar experiências replicáveis e casos de sucesso para fazer com que a nova abordagem de política possa ser adotada não só no Brasil, mas também em outros países da comunidade internacional, pois no caso dos organismos internacionais, o poder de disseminação global é potencializado sensivelmente.

A mesma autora (Coffman, 2009) ao escrever um guia para planejamento da avaliação de *advocacy* defende uma sequência de 4 passos: 1) Focalização; 2) Mapeamento; 3) Priorização e 4) Desenho. A focalização passa por um entendimento de quem são os usuários da avaliação e de como esses vão usá-la e também as perguntas de avaliação que eles gostariam de responder. No caso do mapeamento, trata-se de um mapa visual da estratégia que será avaliada, a exemplo de uma teoria de mudança ou modelo lógico. Na etapa da priorização, analisa-se o mapa realizado e se seleciona quais são as questões cruciais a serem avaliadas. Finalmente, seleciona-se exatamente quais serão os dados coletados e como isso ocorrerá. Este modelo simples e direto trabalha na focalização do que é essencial e na identificação da teoria de mudança, o que não difere muito da avaliação usual.

Uma outra referência é Tsui, Hearn & Young (2013) que fazem uma revisão extensa da literatura na área de *advocacy* e indicam diferentes teorias e ferramentas para analisar as suas várias dimensões: estratégia e direção (aplicadas no momento de definição da atividade), gestão e resultados (outputs), resultados (outcomes) e impacto e entendimento sobre as causas dos resultados promovidos. Todas estas dimensões estão associadas ao trabalho de monitoramento e avaliação, pois uma estratégia bem elaborada é que vai gerar subsídios para um trabalho efetivo de acompanhamento de resultados ao longo do processo e ao final da intervenção. Há que se entender gestão como um processo integrado. As ferramentas analíticas identificadas são:

⁴ Há que esclarecer também que Coffman elabora um gradiente de 'vontade' para agir que que passa pela opinião, intensidade, saliência, capacidade de agir e vontade de agir e que pode ser consultado na íntegra em: Coffman, J & Beer, T. **The Advocacy Strategy Framework, A tool for articulating an advocacy theory of change**, Social Innovation Network, March 2015. Saliência no modelo se refere à importância e relevância que uma determinada questão é para as pessoas. Se refere ao fato das pessoas poderem ter uma opinião forte sobre um assunto, mas não achar que o assunto é relevante o suficiente para suas vidas para fazer escolhas políticas baseadas na questão.

Quadro 2. Ferramentas para gestão e análise de ações de *advocacy*

Estratégia e Direção	Gestão e Resultados	Resultados e Impacto	Causas dos resultados
Matriz Lógica (ferramenta usual da gestão de projetos)	<i>Checklist</i> da capacidade da coalizão (foco na coalizão de forças/atores)	Histórias de mudança (estudo de caso para apontar caminhos para o sucesso)	Desenho experimental (foco na aleatoriedade e grupo de controle)
Teorias de Mudança (teoria por trás da intervenção)	Revisões ‘fit for purpose’ (foco na governança e processos de gestão)	Mudança mais significativa (método participativo para determinar impacto na visão de atores diferentes)	Acompanhamento de processo (<i>process tracing</i> – foco na sequência de eventos)
Análise de Rede Social (foco na relação entre atores)	Rúbrica de pontuação (análise de indicador em vários níveis)	Método do líder (método de entrevista para determinar a posição do assunto na agenda)	Análise de contribuição (foco no plano de intervenção e história de contribuição)
Valor pelo dinheiro (custo benefício)	Análise de decisão multi-critério (foco no critério de decisão)	Análise de <i>stakeholder</i> (determina que atores estão ativos na intervenção)	Análise de eliminação geral (eliminação das explicações concorrentes para escolher a mais plausível)
	Registros de impacto (acompanhamento do <i>feedback</i> que o programa vai recebendo por atores externos)	Marcadores de progresso e diários (método para monitorar resultados e identificar sucesso)	Avaliação de resultado RAPID (mapeamento que relaciona parceiros próximos e comportamentos chaves na linha do tempo para relacionar influência e mudança de comportamento)
			Análise comparativa qualitativa (comparação de múltiplas situações e combinações de condições causais, usado para múltiplos estudos de caso)

Fonte: Tsui, Hearn & Young (2013).

O que a tabela acima aponta é a miríade de ferramentas utilizadas para analisar *advocacy* usualmente aplicadas na avaliação de iniciativas de outra natureza, como projetos, políticas e programas. Elas são em sua maior parte qualitativas. A tabela ilustra como tanto no caso de *advocacy* quanto de programas, cabe aplicar a metodologia mais adequada aos recursos disponíveis tanto financeiros quanto humanos e as necessidades da organização na condução do exercício avaliativo. Os autores indicam inclusive como possível método, o experimental, mas há que se ressaltar que isso está longe de ser consensual. Outros autores afirmam fortemente e o que é bastante razoável que métodos de controle não podem ser aplicados a *advocacy* que apresenta poucas condições de se realizar grupos de controle (Whelan, 2006; Coffman, 2015).

Uma metodologia que deve ser destacada é a Análise de Contribuição. Esta tem o propósito de verificar se a teoria de mudança por trás de um programa considera outros fatores que influenciam a obtenção de resultados (Mayne, 2009). A causalidade é inferida a partir de: uma teoria de mudança (se é plausível e acordada entre os atores), se as atividades do programa foram implementadas, se a teoria de mudança é verificada por evidência e se outros fatores influenciando o programa foram avaliados e foi provado que tiveram uma contribuição significativa e se esta foi reconhecida. No caso de *advocacy* se poderia esperar demonstrar contribuição, mas não atribuição, ou seja,

pode-se avaliar a contribuição que o trabalho de *advocacy* deu para determinada política, mas não estabelecer uma relação direta de causa e efeito.

Na área de monitoramento do *advocacy* convém lembrar do trabalho de Roche & Bush (1997). Os autores abordam o acompanhamento de metas específicas como mudanças na retórica do público, o que estão dizendo sobre as campanhas, frequência e conteúdo das conversas com fontes externas e públicos alvo, proximidade dos contatos, espaço pró e contra na mídia, número de menções à organização, adoção de linguagem que se está propagando, reputação da organização, acesso ao público desejado e opinião pública. Este tipo de acompanhamento vai ajudar a elaborar o termômetro que aponte se as ações estão progredindo na direção esperada.

Destaca-se nesta área também o trabalho do Unicef que elaborou um guia em 2010 para gestão de *advocacy* (Unicef, 2010). O guia do Unicef enfatiza a importância de se analisar o progresso e não apenas o impacto da ação de *advocacy* e considerar sempre o contexto. O que funcionou numa ação de *advocacy* pode não funcionar numa outra. Por isso, estudos de caso, por exemplo, podem ser úteis, mas devem ser vistos com cautela, pois não há como generalizar sucesso em diferentes contextos políticos.

Há que se ressaltar que no caso de avaliação de *advocacy* a narrativa da mudança da proposta deve estar bem elaborada, ainda que a realidade seja muito mais rica e dinâmica do que a teoria inicialmente se apresenta. Na área de *advocacy*, muito pode acontecer fora do esperado, pois está muito mais associada a um momento político.

Cabe agora, lançar o olhar específico sobre a atividade de avaliação de *advocacy* nas Nações Unidas no Brasil.

3. Avaliação de *advocacy* e o trabalho do Sistema das Nações Unidas no Brasil

Ao trazer a discussão de *advocacy* ao trabalho do sistema ONU no Brasil, algumas considerações importantes devem ser feitas. As Nações Unidas elaboram em cada país um *Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento* para um período de 4 anos de modo a conjugar os esforços de todas as agências da ONU no País de maneira mais harmonizada e sinérgica. No Brasil, este marco que é o terceiro (UNDAF em inglês) foi elaborado para o período de 2012 a 2015 e foi estendido até

2016. Seu foco está bastante orientado para ações mais intensivas em conhecimento e *advocacy* e menos em projetos e entrega de serviços. Ele menciona que

‘reflete a nova realidade brasileira e uma nova visão de cooperação internacional. Nesse contexto, as modalidades de engajamento a serem empregadas sinalizam comprometimento com um modo de atuação e cooperação internacional inovador, menos operacional e mais intensivo em conhecimento, *advocacy* e valor agregado técnico.’ (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2011, p. 5)
(grifo nosso)

...

No contexto brasileiro, em termos concretos, isso significa a priorização de modalidades de atuação das Nações Unidas para apoiar o país na *advocacy* de prioridades consolidadas (ODMs, redução das desigualdades e erradicação da pobreza), em treinamentos e capacitações, na produção de documentos estratégicos e no registro e disseminação, em escala nacional e internacional, de boas práticas.
(NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2011, p. 8)

Esse direcionamento estratégico das Nações Unidas no Brasil se reflete em 4 prioridades de atuação, quais sejam: 1) ODMs (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) para Todos os Brasileiros e Brasileiras no contexto ampliado das Políticas Nacionais de Desenvolvimento; 2) Economia Verde e Trabalho Decente no Contexto do Desenvolvimento Sustentável e da Erradicação da Pobreza; 3) Segurança e Cidadania no contexto ampliado das Políticas Nacionais de Desenvolvimento e 4) Cooperação Sul-Sul no Contexto do Desenvolvimento Sustentável e da Erradicação da Pobreza. No UNDAF 2012-2015 a ênfase em ações de *advocacy*, gestão do conhecimento, fortalecimento de capacidades individuais e locais com ênfase em grupos mais vulneráveis são centrais, ou seja, *advocacy* é uma ação que permeia todos os objetivos do UNFAF no Brasil.

Há que considerar que a realidade e peso político das Nações Unidas no Brasil possui dimensões muito distintas de organizações da sociedade civil. As agências da ONU são organizações inter-governamentais, ou seja, possuem a chancela e a aprovação dos governos nacionais que orientam as suas políticas, ou seja, possuem muito mais recursos e capacidade de influência e *advocacy*. Apesar destas diferenças, a literatura discutida pode ser muito útil na medida em que oferece ferramentas para se elaborar de forma mais estratégica a ação de *advocacy* do SNU no País de modo a contribuir para um olhar mais aprofundado na sua avaliação.

Outro aspecto a se considerar é que as atividades das Nações Unidas são necessariamente alinhadas às orientações das políticas nacionais, ou seja, seu trabalho de *advocacy* ocorre de forma conjugada ao já proposto pelo governo brasileiro, gerando menos oposição pública. Uma reflexão mais direcionada de estratégia de *advocacy* poderia ajudar a aprofundar o trabalho e gerar indicadores intermediários de progresso e análise de mais longo prazo do progresso obtido, pois bem se sabe, que resultados de políticas são atingidos ao longo de muitos anos.

Há que se destacar que em alguns casos, o trabalho de *advocacy* acontece em paralelo às clássicas iniciativas de implantação de programas. A diferença seria incluir indicadores específicos de *advocacy* e não considerar apenas aqueles que já estão incluídos nos indicadores gerais de resultados. Esta consideração fornece um olhar mais específico capaz de aumentar a efetividade e atenção dada às atividades de *advocacy*. Se o foco é nesta área, é preciso que um olhar mais atento seja lançado, com o devido cuidado de não se dar atenção excessiva a uma atividade meio. Se os impactos sobre a população alvo estão sendo atingidos com atividades de programa e o *advocacy* está surtindo efeitos de curto prazo, isso significa que estão sendo atingidos mais resultados do que se poderia esperar com este tipo de ação. O argumento é que o olhar específico possa aumentar o impacto do *advocacy* em si, somando ações de curto, médio e longo prazo que possam ser devidamente planejadas e avaliadas.

Como lembra Laney, M (2003), a clareza sobre as mudanças que se deseja vai permitir o desenvolvimento de objetivos de *advocacy* mensuráveis, enquanto a definição de indicadores de progresso vai fornecer a base para dar evidência sobre resultados. Há que se lembrar ainda que há diferentes tipos de impactos de *advocacy* – além das mudanças na política e na sua implementação, há possíveis mudanças no setor privado e fortalecimento da sociedade civil. Ou seja, é importante ter um desenho claro que defina estratégia, atividades, resultados intermediários e o impacto que se deseja alcançar em diferentes níveis, ainda que estes sejam de longo prazo, para além do que uma avaliação normalmente se propõe a estudar. Isso é inerente ao trabalho de *advocacy* e deve ser considerado - o tempo de resultados é muito maior do que o amadurecimento de projetos.

No caso das Nações Unidas, a literatura aponta alguns aspectos importantes que podem subsidiar a atuação do sistema no País:

- *Capacidade institucional*: uma das abordagens da avaliação de *advocacy* implica em fazer uma avaliação prévia da capacidade da instituição em conduzir ações desta natureza. Este tipo de olhar para a instituição permite identificar quais são os gargalos em termos de conhecimento e recursos disponíveis. Muito se busca fazer *advocacy* no SNU, mas pouco se discute sistematicamente a capacidade que o sistema dispõe para este tipo de trabalho.
- *Elaborar indicadores específicos*: trabalho analítico focado pode gerar mais resultado ao se monitorar os resultados do que se espera atingir com metas intermediárias e finais. No caso do UNDAF atual, o tema de Economia Verde e Trabalho Decente já traz indicadores próprios de *advocacy* a julgar pela quantidade que o tema aparece em discursos oficiais etc., até mesmo por se tratar de um tema mais recente que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, por exemplo. O mesmo poderia ser estendido a todas as áreas de ação que trabalham com *advocacy*.
- *Estudos de longo prazo*: estes possibilitam uma visão mais ampla do que funcionou para extrair lições para futuras iniciativas. Quando a estratégia não é intencional, o monitoramento é pouco feito e estudos sumativos de *advocacy* praticamente não são realizados.
- *Advocacy & Diálogo de Políticas*: existe um esforço cada vez maior na comunidade internacional de intensificar o trabalho em *advocacy* e diálogo de políticas. A relação entre as duas atividades necessitam ser exploradas e aprofundadas e estudos neste sentido podem apontar novos caminhos de sinergia e uma atuação mais madura do SNU no Brasil.

Em síntese, os pontos acima aprofundam a possibilidade de fazer com que as organizações do SNU reflitam sobre a própria prática que é o exercício inerente da avaliação e que carece de ser feito especificamente para *advocacy*. Este trabalho analítico pode ajudar a gerar estudos de caso que possam amadurecer a atuação do SNU e outras organizações que atuam nesta área, até mesmo para justificar os recursos dispendidos. Apesar do forte poder de chancela política do SNU, os resultados

necessitam ser apontados internamente para ajudar no reposicionamento destas organizações em países de renda média como é o caso do Brasil.

Considerações Finais

A atuação em *advocacy* exige um olhar muito mais apurado para o desenvolvimento de políticas públicas e o alcance dos objetivos últimos do desenvolvimento. Isso significa que é muito mais difícil gerar estratégias de atuação política e avaliá-las do que trabalhar com uma lógica convencional de desenhos de programas com metas pontuais e uma dinâmica de *input-output*.

O trabalho na área de *advocacy* faz parte de processos políticos que necessitam de estratégias muito mais complexas. Identificar metodologias apropriadas de desenho e avaliação pode ajudar a trazer um novo olhar para a construção da agenda de organismos internacionais que ainda estão experimentando sobre como atuar nesta área. Elaborar um programa com uma visão mais clara sobre como mensurar os novos resultados pode deixá-lo mais focado e com mais possibilidades de resultados. E neste sentido, o ainda insipiente, mas presente debate na área de avaliação de *advocacy* pode ser uma ferramenta bastante útil.

Referências bibliográficas:

COFFMAN, Julia. **A User's Guide to Advocacy Evaluation Planning**. Harvard Family Research Project. Harvard: Boston, 2009.

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

COFFMAN, Julia & BEER, Tanya. **The Advocacy Strategy Framework: A tool for articulating an advocacy theory of change**. Center for Evaluation Innovation, March 2015

COHEN, Michael C; MARCH JAMES, G. & OLSEN, Johan P. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quarterly Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25.

CHAPMAN, Jennifer & WAMEYO, Amboka. **Monitoring and Evaluating Advocacy: A Scoping Study**. London: Action Aid, 2001.

FAULKNER, William M. **The Complex Task of Advocacy Evaluation: Lessons from Brazil**. Plan: São Paulo, 2013.

FORTI, Matthew. **Measuring Advocacy – Yes We Can!, 2012.** http://www.ssireview.org/blog/entry/measuring_advocacy_yes_we_can (Acesso em 19 de julho, 2015).

LANEY, Megan Lloyd. **Advocacy Impact Assessment Guidelines.** Communications and Information Management Resource Centre (CIMRC), CAB International, Mar 2003.

MAYNE, John. **Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect,** 2009.

ROCHE, C. and Bush, A. **Assessing the impact of advocacy work.** Appropriate Technology, Vol.24, pp.9-15, 1997.

STACHOWIAK, Sarah. **Pathways for change: 10 Theories to Inform Advocacy and Policy Change Efforts.** ORS Impact, October 2013.

SCHMITT, Mark & Telles, Steven. **The Elusive Craft of Evaluating Advocacy**
By Stanford Social Innovation Review, Summer 2011. Stanford: Stanford Jr. University, 2011.

TSUI, Josephine, Hearn, Simon & Young, John. **Monitoring and evaluation of policy influence and advocacy.** Working Paper 395, ODI.

UNICEF. **Advocacy Toolkit: a guide do influencing decisions that improve children´s lives.** Unicef: New York, 2010.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012-2015).** Brasília, Nações Unidas no Brasil, 2011.

WHELAN, Justin. **‘Work Justice’, a case study of the campaign by Uniting Justice to influence Industrial Relations legislation in Australia,** 200A6.