

CEsA

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Colecção

Documentos de Trabalho

nº 77

Fátima Proença

**Avaliando a Cooperação Descentralizada:
pistas para um modelo com aplicação empírica**

Lisboa
2009

*O CEa não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

Avaliando a Cooperação Descentralizada: pistas para um modelo com aplicação empírica

por Fátima Proença como autora principal

Índice

1. A Avaliação na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

- a) Organismos de referência e fontes de conhecimento
- b) Bases do modelo actual de avaliação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- c) Algumas questões suscitadas pelo actual modelo de avaliação da CID
- d) Preocupações com a qualidade: Normas do CAD para uma avaliação de qualidade em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- e) Orientações para o reforço dos impactos: A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda
- f) Preocupações para situações especialmente problemáticas: os Princípios de Boa Conduta relativamente aos Estados Frágeis

2. Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento

- a) Conceitos de Cooperação Descentralizada
- b) Objectivos da Cooperação Descentralizada enquanto novo quadro da Cooperação para o Desenvolvimento
- c) Valores e abordagem na Carta das ONGD europeias
- d) Expectativas, vantagens e riscos da Cooperação Descentralizada
- e) As mudanças nos últimos anos: podem as ONG fazer a diferença?

3. A experiência de avaliação da Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento

- a) Problematização da aplicabilidade das normas e critérios da avaliação da CD à avaliação em CD Descentralizada da iniciativa das ONGD
- b) Conclusões relevantes para o objecto deste trabalho
- c) Ter em conta “o mito da superioridade das ONG”
- d) Algumas tentativas de ultrapassar a ortodoxia na avaliação

4. Conclusões provisórias sobre desafios futuros da avaliação de acções de Cooperação Descentralizada

4.1. Primeira questão prévia: avaliar para quê?

- a) os limites da avaliação hoje
- b) a avaliação como parte de um processo de qualidade
- c) a avaliação como parte do processo de “empowerment” e de autodeterminação
- d) A avaliação como forma de verificação das mudanças na sociedade portuguesa
- e) A utilização dos resultados das avaliações

4.2 Segunda questão prévia: quem? como?

- a) O desafio das *peer reviews*
- b) As avaliações externas e o problema da legitimidade

4.3 Terceira questão: o que se avalia - resultados? processos? impactos?

4.4 A escolha de modelos

4.5 Uma hipótese de trabalho com os critérios não ortodoxos: qualidades a avaliar e respectivas dimensões

- a) A qualidade das parcerias
- b) A qualidade dos processos
- c) Os contributos para os objectivos

4.6 Hipóteses de definição dos critérios de Impacto e Sustentabilidade

- a) Impacto
- b) Sustentabilidade

4.7 Avaliação específica de alguns recursos

4.8 Escolhas quanto ao tipo de avaliação

- a) Participativa
- b) Geradora de “empowerment”
- c) Geradora de novos conhecimentos

4.9 A escolha de indicadores

4.10 Atenção especial à avaliação em situações de fragilidade

5. Bibliografia sobre o tema

1. A Avaliação na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

a) Organismos de referência e fontes de conhecimento

Dado que o objecto deste texto é a procura de pistas para novas formas de avaliação em Cooperação Descentralizada, ele irá tocar só lateralmente a questão da avaliação centrada nos resultados – na definição tendencialmente dominante de “resultados” como aquilo que é quantificável. O conhecimento empírico leva aliás a questionar a orientação recente de “gestão por resultados”, definida por grande parte dos doadores internacionais. Trata-se de interrogar se esta orientação não contém em si mesma uma desvalorização do papel da avaliação, já que os relatórios de monitorização e de realização estão concebidos para conter, em princípio, unicamente os elementos suficientes para permitir a função de controle de resultados, num modelo sumativo de avaliação.

Cabe assim referir aqui a hipótese de “factor de distorção”: “...a insistência, dentro do sistema, em “resultados” (e considerando sobretudo como “resultados” aquilo que pode ser medido) é um poderoso factor de distorção, conduzindo as organizações para áreas de intervenção “seguras” e abandonando os grupos que para elas eram prioritários mas onde não se espera nenhum ganho material significativo (...) e estimula uma competição entre organizações, gerando o desejo (e por vezes a necessidade) de ser o melhor executante no fornecimento de resultados quantificáveis (...) desviando-as de iniciativas multi-actores e de inovações com menos visibilidade e em que os resultados finais são mais incertos” (Bebbington, A.J., Hickey, S. e Mitlin, D., 2008, in “Can NGOs Make a Difference?”).

Este documento irá, assim, dar uma atenção particular às questões relacionadas com os elementos de diferenciação e de valor acrescentado esperados na CDD, o que implica debruçarmo-nos prioritariamente sobre temas como a avaliação do processo, da participação dos actores, os nexos entre processo e impacto, entre resultados qualitativos e sustentabilidade, bem como questões ligadas à inovação e à experimentação. Irá ainda olhar a avaliação como forma de validação de estratégias e de actualização de conhecimentos – em síntese, procurar pistas para configurar uma avaliação que não tem por centro a função de controle, mas sim a avaliação que procura centrar-se na função de aprendizagem conjunta, no reforço de capacidades para melhorar a intervenção futura.

O presente documento parte da experiência e da sistematização de conhecimento no domínio da Avaliação em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), de algumas instituições internacionais de referência neste domínio, expressas na produção de documentos de debate, guias metodológicos e relatórios de avaliação. Nalguns casos esta produção de experiência e de conhecimento assenta na existência de estruturas internas especializadas, dotadas de recursos humanos e de estatuto orgânico reconhecido. Referimo-nos em particular ao CAD da OCDE (Rede do CAD sobre Avaliação), ao FIDA, ao PNUD (UNDP Evaluation Office), ao BM (Operations Evaluation Department) e à UE.

É também aqui considerada a literatura especializada e a experiência de:

- algumas agências nacionais de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, como a NORAD, da Noruega, o DFID, do Reino Unido e o também o ODI, a DANIDA, da Dinamarca ou a FINIDA, da Finlândia
- de instituições privadas como o Action Evaluation Research Institute, a Association Africaine de l'Évaluation (AFrEA), a Canadian Evaluation Society e o CRDI, ambos do Canada, o CODESRIA, do Senegal, o INTRAC, do Reino Unido, o ECDPM, da Holanda
- de editoras com linhas de publicação especializadas, como a Sage Publications
- de algumas ONG internacionais como a OXFAM International (em particular os ramos inglês e holandês, respectivamente Oxfam UK e Oxfam Novib) ou de países em desenvolvimento, como a ABONG, do Brasil.

É evidente a quota diminuta da contribuição escrita dos promotores de Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento (CDD) no conjunto da bibliografia disponível, sobretudo a que não se limite a reportar experiências.

Apesar disso, a parte deste documento que vai procurar lançar pistas para um modelo específico de avaliação em Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento, irá ser construída com uma particular atenção:

- **ao questionamento dos modelos e políticas** consensualizadas pelas instituições bi e multilaterais da CID, com uma leitura que tenha como ponto de partida abordagens internas aos promotores de CDD
- **à procura de sistematização de conhecimento empírico** de organizações e pessoas recurso directamente envolvidas em projectos de CDD
- **à análise de fontes outras que as das instituições internacionais** bi e multilaterais da CID (ONGs ou Unidades de investigação, por exemplo)
- **às apreciações expressas “pelo outro lado do espelho”**, ou seja por organizações de tipos diversos comumente classificadas como “beneficiárias” da Cooperação para o

Desenvolvimento nos países do Sul, nomeadamente os resultados de entrevistas abertas realizadas em Cabo Verde e na Guiné-Bissau.

b) Bases do modelo actual de avaliação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Nas últimas décadas da avaliação da CID as organizações internacionais especializadas foram construindo um modelo de avaliação, a que corresponde um conjunto de **critérios que devem enformar os processos de avaliação**. Estes critérios foram adoptados pela generalidade das Agencias estatais ou multilaterais e têm vindo a ser por elas utilizados também nas relações que estabelecem com outros intervenientes na CID, nomeadamente com os promotores da Cooperação Descentralizada. O estudo encomendado pelo CAD a um grupo de consultores finlandeses (CAD, 1997), de síntese das metodologias da avaliação a projectos de ONGs, referia a existência de uma “abordagem ortodoxa” assente em 4 pilares. A esses 4 critérios veio depois juntar-se um 5º, o do impacto, e têm sido assim sumariamente definidos:

- **relevância** dos objectivos relativamente às necessidades e às prioridades do país
- **eficácia**, ou seja, a medida em que os objectivos foram atingidos
- **eficiência**, enquanto medida de uma relação custo/benefício
- **sustentabilidade** dos benefícios para além do tempo de vida do projecto
- **impacto**, como articulação entre o objectivo específico e os objectivos globais, isto é, se existe um efeito global mais amplo e sobre um grande número de pessoas.

Para além destes critérios, são também consideradas algumas **questões definidas como transversais, como as questões do género ou do ambiente**.

Da análise daquele conjunto de critérios pode concluir-se que este modelo procura ser uma síntese de alguns dos tipos de modelos referidos na literatura especializada relativamente à avaliação de programas (ver Hansen, H.F., 2005): avaliação de resultados, avaliação dos processos, avaliação em função dos actores, avaliação de natureza económica, avaliação sistémica ou avaliação da teoria subjacente à intervenção/ programa. Essa síntese representa uma escolha entre os diferentes pesos a atribuir aos diferentes modelos. Este tema será referido mais à frente, na problematização da adequação do modelo e dos critérios actualmente dominantes, à avaliação em Cooperação Descentralizada.

O modelo consensualizado entre as agências de CID inclui também um quadro de referência, (ponto de partida e de chegada, em certa medida), para um processo de avaliação: **o chamado “quadro lógico”**. **Formulado no momento da concepção da acção de desenvolvimento**, ele é suposto estabelecer, pormenorizadamente, para essa acção, os seus objectivos, actividades a desenvolver, resultados a obter, recursos a utilizar, riscos e formas de os ultrapassar. Referimos que aquele quadro lógico é também o ponto de chegada, já que vai servir de guião das verificações a efectuar seja na monitorização intermédia, seja no processo de avaliação no final do projecto ou programa de cooperação (aliás, no modelo de avaliação dirigida aos resultados, o quadro lógico corre o risco de “aprisionar a realidade”, traçando um caminho em que os resultados serão analisados unicamente em função de objectivos pré-determinados.

c) Algumas questões suscitadas pelo actual modelo de avaliação da CID

De entre as críticas a este modelo de avaliação que vem sendo utilizado na CID começaríamos por destacar a que considera que este modelo se centra quase exclusivamente numa relação objectivos / efeitos (“outcomes”), desvalorizando em particular a avaliação do processo que a eles conduziu. Nessa crítica, o processo é visto como elemento determinante para que se possa deixar de falar de meros resultados imediatos e se possa falar de impactos, ou seja, o conjunto de mudanças operadas (por vezes invisíveis) e que vão permanecer no futuro.

Como sintetiza Rob Van Den Berg, (in “Results Evaluation and Impact on Development Cooperation”, 2005) em relação à monitoria, uma monitoria centrada nos resultados mostra *“se estamos a fazer as coisas bem feitas e não se estamos a fazer as boas coisas”*, pelo que caberá à avaliação verificar a segunda e ser concebida de forma a permiti-lo. O autor chama também a atenção para o facto de os resultados serem sempre fruto de muitos factores, pelo que será pouco rigoroso estabelecer umnexo de causalidade ou afirmar a plausibilidade entre ajuda e desenvolvimento – correndo o risco de entrarmos no domínio da especulação.

Aliás, o ciclo de projecto subjacente a este modelo de avaliação - um ciclo cujas fronteiras são claramente delimitadas pelo “quadro lógico” - termina com uma avaliação formal no termo das actividades financiadas, não prevendo uma etapa de avaliação de impacto, tal como aqui definido, ou seja, uma identificação das mudanças que permaneceram após o termo do financiamento. Segundo o mesmo autor, a avaliação de impacto é aliás impossibilitada por ausência de meios financeiros adequados, não só posteriormente, mas também para um diagnóstico prévio adequado, realizado no

momento de concepção da acção de desenvolvimento e concebido para permitir, mais tarde, a avaliação dos impactos.

Refira-se que este tipo de diagnóstico não é exigido por muitos financiadores e que, por exemplo, a UE deixou mesmo de co-financiar as actividades prévias, ou seja, de diagnóstico e de concepção dos projectos. No caso da Cooperação Portuguesa, as actividades de concepção são teoricamente co-financiáveis, mas como não fazem parte do Quadro Lógico, o seu co-financiamento passa a ser problemático, por terem lugar num momento que é prévio ao período contratual – definido no cronograma como o período que vai desde o arranque até ao termo das actividades previstas para a realização da acção ou do projecto, tal como enumeradas no quadro lógico. Por outro lado, os limites financeiros para esse tipo de diagnóstico e o não reembolso em caso de não aprovação do projecto para financiamento, determinam um nível de risco que muitas ONGDs não têm condições ou não estão dispostas a correr.

A utilização do Quadro lógico como guião da avaliação é um dos aspectos alvo de crítica ao modelo, já que acaba por modelar a avaliação no sentido de uma abordagem que se poderá classificar como “estática e formatada”, sem espaço para analisar o que se passa para além de, ou em vez de - justamente em processos de mudança que se supõem ser dinâmicos e com um elevado grau de imprevisibilidade.

Finalmente, e relacionado com o parágrafo anterior, a ausência de critérios e indicadores específicos que respondam a outras abordagens da avaliação, como a avaliação de processo, ou a avaliação da tese que enformou a intervenção (princípios + estratégia), ou a ausência de peso que lhes é conferida e ausência de uma perspectiva qualitativa, é uma das principais críticas vindas sobretudo da parte de ONGs, do Norte e do Sul. Consideram que é na avaliação do processo que se avaliam as relações estabelecidas, nomeadamente as relações de poder, os níveis de participação, de apropriação e de *empowerment* dos chamados “beneficiários” e que este tipo de preocupações não é adequadamente valorizado numa metodologia tipificada e algo burocratizada. Esta questão voltará a ser abordada mais adiante, a propósito da necessidade de equacionar, no processo de avaliação das parcerias e da sua efectividade, a relação entre o valor atribuído à aprendizagem contida no processo e o valor atribuído aos resultados (ver Halliday, Joyce; Asthana, Sheena N. M.; Richardson, Susan, 2004).

Também a incorporação de uma abordagem de avaliação feita em função da tese de partida se torna indispensável, sobretudo em acções com componentes importantes de inovação, já que será essa a abordagem que irá permitir recolher elementos empíricos que a vão validar ou reformular, permitindo aumentar/construir o conhecimento.

d) Preocupações com a qualidade: Normas do CAD para uma avaliação de qualidade em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Existe também um debate em várias instituições internacionais especializadas, sobre as limitações dos critérios e metodologias que hoje presidem à avaliação da CID. Assim, tem vindo a desenvolver-se uma linha de investigação virada para a procura de formas de garantir o que é designado como uma avaliação de qualidade e o documento de referência mais recente foi produzido pela Rede do CAD sobre Avaliação (“Normes du CAD pour una évaluation de qualité”, OCDE, Paris, Março 2006).

Neste documento são definidas as normas que consubstanciam as principais condições para garantir a qualidade da avaliação e procura harmonizar os tipos de avaliação, em consonância com os princípios da Declaração de Paris sobre a Efectividade da Ajuda (ver ponto a seguir).

As Normas estão estruturadas em capítulos que incluem a necessidade de clarificar a Justificação, finalidade e objectivos da avaliação, a definição dos Parâmetros, o Contexto, os Métodos, as Fontes de Informação, a Independência, a Deontologia, a Garantia de Qualidade, a Pertinência dos Resultados e a Exaustividade.

e) Orientações para o reforço de impactos: A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda

As avaliações que vêm sendo feitas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o conhecimento empírico e mesmo o senso comum sobre a relativa pobreza das mudanças produzidas, conduziram nos últimos anos a debates, centrados no CAD da OCDE, sobre as novas condições que deveriam passar a estar presentes na CID, e virados para a questão de garantir uma maior eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento.

Este debate conduziu à aprovação em 2005 da “Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento”, que recusa ser vista como mais uma declaração de princípios e se auto-define como um *“plano de acção concreto visando melhorar a qualidade da ajuda e o seu impacto sobre o desenvolvimento”*. Inclui a identificação de *“doze indicadores que deverão permitir medir os progressos registados na obtenção de resultados”*, e *“prometendo um modelo de partenariado adequado a melhorar a transparência e o controle de recursos”* (em “Trois raisons de penser que la declaration de Paris est de nature à renforcer l’impact de l’aide”, www.oecd.org/document).

A Cooperação Portuguesa elaborou o seu plano nacional (“Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda”, IPAD, 2006), com um conjunto de medidas e metas e respectiva calendarização. No entanto, uma boa parte delas parece depender de um nível de compromisso político que ultrapassa as capacidades de decisão ou de influência do

IPAD sobre condicionantes da esfera governamental. Talvez por isso, o Plano é omissivo relativamente a aspectos importantes da sua monitorização.

No que se refere ao **Plano de Acção da Declaração de Paris**, de entre as orientações definidas são de salientar, para o objecto deste documento, as seguintes:

- a reforma e simplificação de políticas e procedimentos dos doadores, de forma a encorajar a colaboração e o alinhamento progressivo com as prioridades, sistemas e procedimentos dos países parceiros
- as medidas concretas e eficazes para ultrapassar obstáculos, como sejam as fragilidades institucionais dos países parceiros que os impedem de construir e aplicar estratégias nacionais orientadas para os resultados
- as medidas concretas que ultrapassem a incapacidade dos doadores de permitir uma maior previsibilidade da ajuda, garantindo compromissos plurianuais.

Ao nível do que são ali definidos como os **Compromissos de Partenariado**, eles sintetizam-se em alguns conceitos/orientações chave: **a apropriação, o alinhamento, a harmonização, a gestão em função dos resultados e a responsabilidade mútua**, seguindo-se depois um conjunto de indicadores de seguimento, cuja consulta poderá ser útil no debate sobre indicadores de avaliação em Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento.

A análise da adequação daquelas orientações atrás seleccionadas, bem como dos princípios ali referidos para o Partenariado, serão pistas para o modelo a construir no quadro deste projecto. No entanto, e desde já, análises recentes da aplicação de alguns dos Compromissos do Partenariado vêm demonstrando desigualdades questionáveis na importância atribuída a cada um deles. Por exemplo, tem sido questionada o nível diferente de prioridade atribuída às preocupações com a Gestão por Resultados, comparativamente com a importância efectivamente dos princípios da Apropriação por parte dos beneficiários, do Alinhamento pelas políticas dos países receptores, ou a Prestação de contas mútua.

O processo de preparação do Fórum de Alto Nível (Accra, 2 a 4 de Setembro 2008), sobre a aplicação da Declaração de Paris, pôs a claro muitas das suas insuficiências e também contradições entre doadores, países em desenvolvimento e organizações das sociedades civis. Ao nível da sociedade civil deu lugar ao surgimento de uma rede internacional de colaboração ao nível da exigência da transparência no financiamento, *Publish what you fund*, e à criação de um Fórum de Debate sobre a Eficácia do Desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil. Da parte de algumas

cooperações bilaterais e internacionais, surgiu a IATI – *International Aid Transparency Initiative*.

Também o princípio da Harmonização entre Doadores está a ser questionado, já que a sua aplicação vem produzindo um efeito perverso, que poderíamos chamar de harmonização promotora de violação das soberanias. De facto, estudos recentes concluem que a harmonização entre doadores cria sérios impedimentos ao “ownership” local (“Three-Cs.net, ECDPM), o que levanta dúvidas quanto a uma eventual contradição com o respeito do outro princípio já referido, o do alinhamento dos doadores pelas políticas dos países receptores.

f) Preocupações para situações especialmente problemáticas: os Princípios de Boa Conduta relativamente aos Estados Frágeis

A Declaração de Paris faz menção expressa à situação especial de alguns Estados, que já foram classificados em alguma literatura como “estados falhados”, “non-states” ou por uma instituição com o Banco Mundial, como “Licus” (Low Income Countries Under Stress). A designação (e conceito) que vem sendo mais consensual entre a chamada “comunidade doadora” é a que foi adoptada pelo CAD da OCDE, de “Estados Frágeis”, instituição que avançou com uma declaração de “Principles for Good International Engagement in Fragile States” (CAD, 2005). Mais recentemente, a crítica ao conceito ou aos efeitos perversos da sua utilização, fez evoluir a designação para “estados em situação de fragilidade”. Procura-se assim substituir a natureza estrutural da classificação anterior, que juntava numa mesma designação situações de fragilidade claramente transitórias (fruto por exemplo de calamidades naturais) com outras de carácter mais estrutural e, ao mesmo tempo, procurando evitar os riscos de estigmatizar países em grave risco de exclusão internacional.

Dentro daquela classificação (“estado frágil” ou “em situação de fragilidade”), está abrangido um dos países com estudos de caso previstos neste projecto, a Guiné-Bissau, (do qual aliás Portugal, enquanto membro do CAD, ficou designado como “facilitador” do seguimento).

Assim, a reflexão e o trabalho de terreno deste projecto na Guiné-Bissau tem em conta aqueles princípios, embora este não tenha sido definido como elemento de estudo neste projecto. Será por isso oportuna a criação de condições futuras de aprofundamento do tema, de forma, por exemplo:

- averiguar a adequação de alguns daqueles princípios
- recolher informação sobre a forma como estão ou não a ser tidos em conta

- verificar a sua observância e/ou adequação para a CDD desenvolvimento.

Poderá ser apropriada a verificação dos chamados princípios de “*boa conduta internacional nos compromissos em Estados Frágeis*” como definidos pelo CAD da OCDE, em particular, no que toca às implicações para a Cooperação descentralizada, os que foram formulados como segue :

- garantir capacidade de resposta rápida, mas garantindo um compromisso de longo prazo
- considerar a construção do Estado como objectivo central
- tomar o contexto como ponto de partida
- promover o alinhamento com as políticas e sistemas locais.

Num documento mais específico sobre o tema será também importante verificar o estado do debate sobre a necessidade e as dificuldades das abordagens globais nos chamados “estados frágeis”, pois que o princípio do alinhamento com as políticas e com os sistemas locais, por um lado, e o objectivo de construção do Estado, por outro, deve ser inclusivo da grande diversidade de elementos compositores da sociedade e do Estado (nomeadamente do Estado descentralizado que lida mais directamente com os actores descentralizados não estatais).

Poderá assim esta ser uma das bases de construção de uma abordagem diferenciada entre os dois países alvo dos estudos de caso neste projecto – Cabo Verde e Guiné-Bissau (ver “Les approches à l’échelle de l’ensemble de l’administration pour les états fragiles”, OCDE, 2007) se futuramente o tema da avaliação vier a ser terreno também de tratamento desta questão.

1. A experiência de avaliação da Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento

1.1.1. Problematização da aplicabilidade das normas e critérios da avaliação da CD à avaliação em CD Descentralizada da iniciativa das ONGD

A avaliação de uma nova forma de CD levanta a questão de saber qual o modelo de avaliação adequado aos objectivos que levaram à sua criação e à definição das formas de melhor a operacionalizar.

Procurando identificar, com base no que foi dito nos capítulos anteriores, eventuais contradições ou insuficiências do modelo dominante de avaliação da CID, para a avaliação da CDD, surgem de imediato alguns questionamentos:

- é adequada a utilização, com o mesmo peso, de critérios que têm como objectivo uma avaliação estrita de resultados no termo da acção, i.e. o critério da eficácia, relativamente a critérios que têm como objectivo avaliar o que mudou e que vai perdurar, i.e. os critérios do impacto ou da sustentabilidade?
- é possível avaliar impacto futuro dentro de um ciclo de projecto determinado pelo quadro lógico, que por sua vez classifica a avaliação como se fosse mais uma actividade, a última a realizar, e que vai relacionar estritamente objectivos pré-definidos com resultados alcançados no final do ciclo?
- quais daqueles critérios permitirão submeter a tese de partida a uma análise empírica que possa validar ou renovar conhecimentos? Que espaço fica para valorizar adequadamente a inovação?
- quais daqueles critérios permitem considerar o processo como uma marca distintiva e que valorizem questões como o papel dos actores externos, o conteúdo das parcerias e as relações de poder, a transparência e prestação de contas, a participação, a apropriação e o *empowerment* por parte das populações?
- como operacionalizar o critério da sustentabilidade, como transversal ao processo de avaliação na CDD e numa abordagem qualitativa, que não o reduza a indicadores do tipo nº de horas de formação (como indicador recorrente de justificação de sustentabilidade)? Que definição de sustentabilidade para algumas acções de curta duração?
- podem os critérios sustentabilidade e impacto serem autonomizáveis?
- como adequar a avaliação dos custos a critérios qualitativos (como os relacionados com o processo) e não meramente aos resultados quantitativos?
- como aplicar o conceito de eficiência nos projectos de desenvolvimento social ou marcadamente de inovação?

O questionamento crescente – mas também o interesse – sobre o tema da avaliação da intervenção de organizações da Cooperação Descentralizada traduz-se já na existência de um conjunto de estudos sobre o tema, produzidos na última década, na maior parte por iniciativa dos países e instituições doadores e centrados na intervenção das ONGs.

Seleccionámos cinco desses estudos, tendo em conta a preocupação de cobrir diferentes abordagens e diferentes objectivos, com vista a verificar a abordagem que fazem à avaliação e, nomeadamente, os critérios utilizados. A listagem destes critérios vai para além da “*ortodoxia dos 4 pilares*” (*relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade*, mais o critério do *impacto*) o que poderá ter a ver com dois ou três factores:

- as avaliações terem sido realizadas para tirar lições e não para controlar a execução;
- em segundo lugar, provavelmente relacionado com o ponto anterior, por ter havido a suficiente abertura na definição dos termos de referencia, que permitiu aos avaliadores a utilização de critérios para além dos convencionados pelos doadores;

- em terceiro lugar, embora as avaliações tenham sido determinadas pelos Estados ou suas instituições, elas foram maioritariamente realizadas por peritos ou organizações independentes, nomeadamente instituições de pesquisa.

Nenhum dos estudos avaliou os efeitos dos projectos nos países de origem das ONG.

Quadro 1

Crítérios de avaliação à acção das ONGs presentes nos estudos referidos

Critérios / /estudos (1)	EU : avaliação externa à linha B7- 6000	ODI : síntese de estudos nacionais sobre impacto	CAD: estudo sobre ONGs de países da OCDE	Dinamarca: estudo impacto em 3 países em desenvolv.	Noruega: estudo sobre projectos de ONGs na Guatemala
Relevância				X	
Eficácia (2)	X		X	X	X
Eficiência (2)	X	X	X	X	X
Sustentabilidade	X	X	X	X	
Impacto	X	X			
Alívio pobreza	X	X	X	X	
Democratização/ reforço SC	X			X	X
Parcerias N/S	X			X	X
Participação		X			X
Replicabilidade		X			
Inovação		X	X		
Flexibilidade		X	X		
Género	X	X			
Ambiente		X		X	
Coerência					X
Valor acrescent. não especificado	X				X
Pertinência	X				

(1) Estudos identificados em detalhe na bibliografia

(2) Em vários estudos a eficácia e a eficiência não aparecem como critérios autónomos, mas sim fundidos num critério único de custo/eficácia

1.1.2. Conclusões relevantes para o objecto deste trabalho

A avaliação à linha da CE de co-financiamento às ONG (ex-B7-6000):

O estudo, levado a cabo em 2000, era o primeiro após mais de 20 anos da existência daquela linha de financiamento específica. Depois de analisar mais de uma centena de projectos e visitar 6 países em três Continentes, ao longo de um ano, o relatório produzido levanta à CE um conjunto de questões que propõe que sejam tidas em conta na revisão da linha de financiamento que estava prevista para 2001.

Uma das questões levantada em diversos momentos é o da interrogação sobre se é possível garantir sustentabilidade e impacto de longo prazo em projectos de duração limitada (em média 3 anos, podendo ir aos 5 anos), donde se infere também a dúvida sobre se os critérios “sustentabilidade” e “impacto” deverão estar previstos na abordagem às propostas de financiamento.

No que se refere ao impacto, consideram importante diferenciar entre impacto imediato e real, com sinais visíveis e o impacto de longo prazo, que consideram só equacionável em programas de maior prazo. Também o critério da “eficácia” é questionado, pois que só é considerado válido para os resultados imediatos tangíveis, não mostrando adequação na avaliação de objectivos de desenvolvimento mais amplos, como sejam o desenvolvimento organizacional ou o reforço de capacidades.

A segunda nota que queremos aqui citar é a conclusão de que a avaliação daqueles projectos tem estado determinada pela prioridade ao controle e não ao melhoramento da qualidade dos projectos, podendo desde logo verificar-se uma clara contradição entre os objectivos constantes dos projectos e os sistemas de relatórios, “*limitados aos resultados e à probidade financeira*”.

O terceiro elemento que retiramos desta avaliação diz respeito à constatação que faz de que a maior parte dos projectos apoiados são de natureza técnica, não permitindo o estudo de processos qualitativos. Não é assim de estranhar que os avaliadores afirmem terem detectado poucos sinais de efeitos ao nível de processos de democratização, de reforço da sociedade civil, de melhoria das questões de género e das parcerias Norte/Sul – afinal alguns dos objectivos centrais que estão presentes na definição desta nova abordagem à Cooperação para o Desenvolvimento.

Estudo da performance dos projectos das ONGs da Dinamarca:

O estudo, realizado em três países (Bangladesh, Tanzânia e Nicarágua), faz uma constatação interessante para o âmbito desta investigação, pois que procura também analisar os projectos no domínio dos serviços sociais em situações de fragilidade dos Estados. E essa constatação é a de que os projectos das ONGs não procuravam ter uma

visão global nem tinham a preocupação de perceber como deveriam integrar uma perspectiva do problema do bem estar a nível nacional.

Dos projectos analisados são retiradas algumas conclusões pertinentes noutros aspectos. Em primeiro lugar, a necessidade de avaliar não só projectos mas também as capacidades das organizações promotoras, em particular a sua capacidade de usarem os fundos com uma visão estratégica e de forma eficaz. Isto leva a uma segunda conclusão, a necessidade de debater e pensar o papel das ONGs, que hoje consideram estar limitado a um papel de gestão de fundos e de projectos, sem tempo nem vocação para um papel mais amplo.

Em terceiro lugar, a avaliação conclui pela quase completa ausência de inovação e de experimentação, não se verificando por isso esta vantagem comparativa expectável. Verificaram, pelo contrário, que os projectos estão centrados em coisas que já se sabe que produzem resultados e que não representam risco. Em face desta constatação propõem uma alteração nas prioridades do financiamento, de forma a apoiar projectos que não têm à partida sucesso garantido em termos de resultados, mas que podem ter impactos positivos para os objectivos do apoio à cooperação não governamental.

Finalmente, verifica-se o que poderíamos chamar a “perversão da óptica dos in-puts e resultados”. A avaliação conclui que não existe uma cultura do inquérito, da pesquisa e recolha de informação nas várias fases do projecto, que ultrapasse as meras exigências dos relatórios – cujas exigências se limitam a uma enumeração de in-puts fornecidos e resultados obtidos.

Estudo do ODI sobre o impacto de projectos de ONGs de países da OCDE:

Embora com mais de uma década, este estudo daquele instituto público inglês debruçou-se sobre um conjunto alargado de projectos e de países, numa perspectiva de pesquisa/desenvolvimento e incluíram nos critérios os elementos definidos pelas ONGs como importantes para a sua abordagem de desenvolvimento (centramento na pobreza, inovação, flexibilidade), e também algumas questões transversais (como ambiente ou género).

A primeira verificação importante diz respeito às condições de avaliação de cada projecto – ela aparece sobretudo como uma imposição do doador ou quando surge um problema e é limitada pelo facto de não existir um diagnóstico adequado prévio ao projecto. Esta constatação coloca assim o problema de saber, antes de qualquer debate sobre critérios, se a avaliação é possível sem um investimento prévio considerável tanto em recursos humanos como financeiros, investimento para o que os doadores não estão disponíveis e inviável para parte considerável das ONGs .

A segunda constatação diz respeito à quota mínima de projectos em que se poderiam considerar que estavam presentes a inovação e a flexibilidade. Os poucos projectos com

inovação (em que inovação não significasse fazer algo que nunca ali tinha sido feito mas que se limitava a copiar algo que outra ONG tinha realizado noutra local) representavam anos de pesquisa e experimentação e quanto à flexibilidade, ela só foi identificada em pequenos projectos e directamente relacionada com as capacidades e os atributos de ONG específica que implementava o projecto.

A terceira conclusão que aqui retemos tem a ver com a necessidade de atribuir um menor peso ao critério do impacto, nas decisões de financiamento, se realmente se pretender caminhar para um centramento nas abordagens inovadoras e experimentais, para projectos de reforço das ONGs e para aspectos de longo prazo e menos tangíveis do desenvolvimento.

Por último, a equipa da ODI chama a atenção para o que considera como limitações da abordagem dos doadores à avaliação dos projectos de ONGs:

- em primeiro lugar, as limitações da “abordagem projecto”, como se o desenvolvimento fosse a resultante de uma combinação de projectos e não um processo complexo onde inter-agem elementos de natureza muito diversa, procurando resolver conflitos humanos, de poder e de acesso a recursos
- em segundo lugar, as limitações da “abordagem resultados”, que dão menor ênfase e menor encorajamento a contributos diferentes da teoria oficial, evitam as abordagens arriscadas, a inovação e reduzem a participação, para diminuir custos.

De referir ainda o que é considerado como elemento específico a incluir na avaliação de projectos das ONGs: a verificação da ênfase dada ao papel dos diversos *stakeholders* ao longo de todo o processo.

1.1.3. Ter em conta “o mito da superioridade das ONG”

Num capítulo anterior foram referidos alguns dos riscos da Cooperação Descentralizada, que deveriam ser tidos em conta na avaliação das acções dessa natureza. Recentemente, a publicação da cooperação alemã publicou um artigo de opinião sob o título “*The myth of NGO superiority*” (Nunnenkamp, P., D+C, 2008), que faz referencia a um estudo sobre as ONGs suecas, “*Are NGO the better donors?*”, em cuja equipa também participou (ver KOF Working papers, 2007). São aí colocadas algumas questões que deverão ser tidas em conta no debate sobre avaliação dos projectos de Cooperação Descentralizada.

Segundo o autor, os argumentos utilizados a favor das ONGs são sinteticamente, um maior alinhamento pelas prioridades dos pobres, menor corrupção que os governos, e mais imunes às influencias dos interesses comerciais e políticos.

A seguir interroga-se sobre se estes argumentos não terão hoje só uma base ideológica e se de facto as ONGs não se limitam hoje a implementar as agendas dos seus governos, sem quererem correr riscos. Por exemplo, ao verificar a distribuição geográfica dos projectos das ONGs dos países da OCDE, conclui que as ONGs tendem a replicar as prioridades dos seus países de origem, demonstrando limites na autonomia de decisão. Aliás, o estudo sobre as ONGs da Suécia considera-as aversas ao risco de trabalhar com países difíceis, não tentando diferenciar-se das agências governamentais. Verifica-se, assim, a necessidade de definir indicadores de avaliação dos argumentos em favor das ONGs citados no início, para permitir obter um quadro real da contribuição das ONGs para o desenvolvimento.

1.1.4. Algumas tentativas de ultrapassar a ortodoxia na avaliação

Na última década foram levadas a cabo diversas iniciativas de avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento em geral levada a cabo por ONGs, ou, mais em particular, avaliações centradas na avaliação do impacto daquela cooperação.

Uma das formas de ultrapassar a chamada ortodoxia tem passado por procurar definições rigorosas e mais apropriadas de alguns conceitos (de impacto, por exemplo); outra forma vem sendo a de procurar revalorizar conceitos e critérios que tem sido minimizados pela óptica dos resultados, mas que podem corresponder melhor às mais valias expectáveis (por exemplo, conceitos e critérios como o *empowerment*, a inovação e experimentação).

A proposta que aqui fazemos é no sentido de procurar uma abordagem mista:

- procurando redefinir ou contextualizar alguns dos critérios hoje mais utilizados
- procurando acrescentar ou dar mais ênfase a alguns critérios que permitam avaliar os elementos de diferenciação expectáveis, ou seja, verificar as mais valias dos actores da cooperação descentralizada e também as fragilidades (ou mesmo os efeitos perversos),

e partindo de algumas clarificações iniciais:

- dos objectivos da avaliação em causa
- da caracterização dos tipos de actores envolvidos
- da natureza e objectivos dos projectos ou programas.

2. Conclusões provisórias sobre desafios futuros da avaliação de acções de Cooperação Descentralizada

4.1. Primeira questão prévia: avaliar para quê?

2.1.1. Os limites da avaliação hoje

A inexistência de uma cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa poderá estar directamente ligada a uma prática de avaliação, ao longo dos tempos, com uma função algo burocrática e imposta externamente (uma actividade de “fiscalização” para “justificar” a utilização de fundos públicos), ou, no pior dos cenários, para justificar uma decisão de terminar ou impor alterações ao financiamento a um programa ou a uma organização. A avaliação surge assim com uma conotação negativa, algo que vem acrescentar “trabalho improdutivo” ou que é um espelho do exercício de relações de poder desiguais, que podem chegar ao extremo da discricionariedade.

De algumas entrevistas e sessões de trabalho realizadas, as experiências de avaliação dão conta também de outro tipo de limitações ou insatisfações:

- a pobreza do diagnóstico prévio à elaboração do projecto ou programa, dada a escassez de recursos das organizações da CDD
- a escassez de recursos financeiros para um processo de avaliação (p.ex. nos projectos apoiados pela Cooperação Portuguesa o montante admissível para custos de avaliação é de 1% dos custos directos, o que num projecto de dimensão média/alta de 100.000 euros, na candidatura das ONGD, se traduz em 1.000 euros)
- a inexistência de recursos humanos adequados no sector
- a “colagem” do exercício de avaliação a um quadro lógico estático, não concebido para a inclusão de mudanças ao longo do processo
- o facto de o tempo dos projectos não incluir um tempo adequado para verificação de mudanças de carácter mais duradouro
- o facto de a cooperação para o desenvolvimento não ser a actividades principal da maior parte dos actores da cooperação descentralizada ou dos actores não estatais.

2.1.2. A avaliação como parte de um processo de qualidade

A construção de uma cultura de avaliação – e de criação das capacidades inerentes e mobilização dos recursos indispensáveis – passará assim por uma mudança no

paradigma da avaliação, tornando-a parte do processo da promoção da qualidade – qualidade das instituições, da cooperação, do desenvolvimento e da democracia. Esta abordagem terá como consequência a criação de um consenso entre actores – públicos e privados – de que o objectivo de avaliação, tendo num primeiro momento que incluir uma verificação da performance, terá no entanto que centrar os seus recursos na criação de um processo participado de construção de novos conhecimentos, aprendizagem e de formação.

2.1.3. a avaliação como parte do processo de “empowerment” e de autodeterminação

Finalmente, tratando-se de avaliar projectos ou programas promovidos por organizações que, por definição, deverão ter como valor acrescentado a criação de relações de poder mais equilibradas, os objectivos da avaliação deverão também incluir uma contribuição para a correcção de assimetrias de poder (Stame, N., 2006) e também para o “empowerment” e a auto-determinação de todos os envolvidos (Fetterman, D., 2007).

A avaliação precisa assim de ser concebida como um processo que ajuda as pessoas a desenvolver capacidades, que as torna “solucionadoras” de problemas e decisoras. Para ser mais claro, é importante explicitar aqui o conceito de “auto-determinação” utilizado por Fetterman no quadro dos objectivos da avaliação - auto-determinação significando *a capacidade de cada um “cartografar” o seu próprio caminho de vida*, “o que pressupõe numerosos talentos inter-relacionados: identificar e expressar necessidades, definir objectivos, expectativas e um plano de acção para os atingir, identificar recursos, fazer escolhas racionais entre várias alternativas, dar os passos adequados, avaliar resultados de curto e longo prazo (...) e persistir na prossecução dos objectivos”.

A inclusão deste objectivo na avaliação externa a acções do tipo “Cooperação Descentralizada” poderá assim torná-la uma experiência de *empowerment* e promoção de governação democrática, em lugar de um exercício de dependência e de manutenção da desigualdade das relações de poder.

2.1.4. A avaliação como forma de verificação das mudanças na sociedade portuguesa

Um aspecto normalmente esquecido na avaliação da cooperação tem a ver com o esquecimento da própria raiz etimológica da palavra cooperação – cooperar significa uma acção que envolve dois lados, com efeitos em ambos.

Se é verdade que o senso comum que se veio criando ao nível europeu e nacional coloca o acento tónico nas mudanças a produzir - no sentido de melhor democracia e melhor desenvolvimento - nos chamados Países Em Desenvolvimento, também é verdade que a

definição política do conceito de Cooperação Descentralizada tem por base a necessidade de reforçar democracia, desenvolvimento e participação em ambos os lados. A procura de novas formas de participação cívica, a mobilização de novos sectores das sociedades, a procura de modelos de desenvolvimento mais sustentáveis - a produção de mudanças mais sistémicas - são claramente necessidades inadiáveis dos chamados países desenvolvidos. A avaliação da Cooperação Descentralizada precisa por isso de equacionar a avaliação das mudanças que ela produz também na sociedade portuguesa, até como forma de contribuir para uma relação Norte/Sul mais equilibrada, com vantagens mútuas e responsabilidades partilhadas. Tal não substitui o dever de solidariedade com os mais fracos e excluídos, mas coloca a questão da pobreza e da desigualdade num terreno global.

A anulação, há mais de uma década, por parte da UE, de uma componente de informação, debate e sensibilização na Europa, em todos os projectos de cooperação para o desenvolvimento promovidos pelas ONGs europeias veio contribuir para um desligamento da acção de promoção da democracia participativa e do desenvolvimento equitativo nos países do Sul e nos países do Norte, perdendo-se oportunidades de clarificação das interdependências e de construção de um conceito de cidadania global. No caso da Cooperação Portuguesa, os projectos de Cooperação da iniciativa das ONGs nunca tiveram prevista esta componente, sendo financiadas, de forma separada, acções de sensibilização da opinião pública nacional e sem que esteja subjacente uma estratégia de interligação com as acções de cooperação para o desenvolvimento de cada ONG.

Este é mais um domínio em que a correcção da abordagem à avaliação deverá provavelmente depender em grande parte de alterações na abordagem aos critérios e mecanismos de financiamento dos próprios projectos.

2.1.5. A utilização dos resultados das avaliações

“Uma avaliação, para além de fornecer dados qualitativos, constrói a capacidade de pensar e agir de forma avaliadora – e, para além disso, é utilizada” (“Utilization-Focused Evaluation in Africa”). Como consequência, o desenho da avaliação e a totalidade do seu processo precisa ser pensado em função dos seus utilizadores.

No caso de projectos multi-actores, como são os projectos de cooperação descentralizada, incluindo aqueles que contêm grupos que partem de situação de exclusão do poder, (como são os casos de muitos grupos de mulheres, de jovens, de populações em situação de pobreza extrema, por exemplo), esta é uma questão determinante para a utilização e apropriação da avaliação. Põe aliás a questão de saber

em que medida e desde que momento todos os intervenientes têm espaço de participação na identificação das metodologias, incluindo a formulação dos indicadores mais apropriados a cada situação. Para ser utilizável, a avaliação deixa de ser uma questão de alguns especialistas, mas sim algo em que todos os envolvidos são especialistas à sua maneira.

4.2. Segunda questão prévia: quem? como?

a. O desafio das *peer reviews*

A Cooperação Descentralizada é por definição uma cooperação centrada nos actores, que traduz um envolvimento de diferentes actores a Norte e a Sul e tal deverá ser espelhado na forma de avaliação. Se esta questão coloca a necessidade de avaliação das relações inter-actores – que será tratada mais à frente, no ponto relativo ao objecto da avaliação – coloca também a necessidade de encarar o desafio das “*peer reviews*”, aqui concebidas como avaliações inter-pares dentro de um dado programa ou projecto, mas também inter-promotores de programas e projectos de Cooperação Descentralizada.

As vantagens desta forma de avaliação seriam várias: desde a criação de reais condições de aprendizagem mútua até à possibilidade de contrariar as tendências de disputa por recursos e, ao contrário, favorecer sinergias e cooperação futura.

b. As avaliações externas e o problema da legitimidade

Entretanto, as avaliações externas – executadas e/ou contratadas pelas instituições de financiamento, nomeadamente as portuguesas – precisam de encontrar formas de garantir:

- recursos financeiros adequados (para todas as fases que vão permitir uma avaliação de qualidade – incluindo recursos para o diagnóstico inicial e para a monitorização),
- recursos humanos com as competências técnicas e a experiência adequadas, o que pode passar por equipas mistas, nacionais e estrangeiras e com participantes de natureza diversa
- uma abordagem de proximidade, no sentido de perceber as situações do ponto de vista dos participantes, o que implica um processo negociado e participado desde o início com todos os envolvidos.

Esta última poderá ser a chave para a abordagem da questão da legitimidade da avaliação externa, que não pode ser escamoteada. A ideia de “injustiça” e a atitude de “repúdio” perante as conclusões de uma avaliação, por parte dos directamente implicados nos projectos ou programas, tem por vezes razão de ser e a forma de evitar essa situação poderá passar por duas dois tipos de factores:

- o primeiro, mais subjectivo, reside nas competências dos avaliadores, na atitude que têm no processo de avaliação e na concepção que têm do seu papel
- o segundo, mais objectivo, reside em algumas escolhas metodológicas, como sejam a opção por uma avaliação participativa, como veremos mais adiante.

Finalmente, sendo os processos de cooperação descentralizada terreno vocacionado para a experimentação, tal não deve ser confundido como um terreno menos exigente em termos de qualificações. Tal deverá aplicar-se também à avaliação externa, sendo provavelmente melhor não realizar avaliações desse tipo ou realizar avaliações do tipo misto, do que correr o risco de fazê-las sem as competências exigíveis, com os resultados perversos que podem acarretar.

4.3. Terceira questão: o que se avalia - resultados? processos? impactos?

Um processo de avaliação precisa de ter claro à partida o que pretende avaliar. Aquilo que vai ser avaliado depende de vários factores, em particular:

- dos motivos que conduziram à realização da avaliação
- dos objectivos do projecto ou programa

Sobre os motivos da avaliação: se o motivo da avaliação é estritamente o contrôle, para encerrar um projecto, realiza-se uma avaliação sumativa, situando-nos assim no contexto de uma avaliação de resultados. Neste caso assume papel determinante o critério da eficácia, dá-se prioridade à verificação de resultados imediatos tangíveis, e, eventualmente, à verificação da relação custo-benefício.

No entanto, se o motivo da avaliação é a verificação de objectivos de desenvolvimento mais amplos e de maior prazo, para ajudar a definir estratégias futuras (como por exemplo em programas de reforço institucional ou de capacidades) a avaliação de resultados, no sentido de resultados tangíveis e de curto prazo, é claramente desajustada e o critério da eficácia deverá ser menorizado em face de critérios como o da sustentabilidade ou do impacto.

Também se os objectivos da avaliação forem a construção de conhecimento – por exemplo, respondendo à pergunta “o que funciona e porquê?”-, estaremos perante a necessidade de colocar a ênfase em critérios que respondam às necessidades de uma

metodologia qualitativa, provavelmente a serem construídos no próprio processo de avaliação, pelos directamente envolvidos e onde a ortodoxia será seguramente de menor valia.

Sobre os objectivos do projecto ou programa: a diversidade de critérios atrás exposta no quadro de síntese sobre alguns estudos realizados, demonstra a impossibilidade de adopção de uma bateria única de critérios ou áreas de avaliação. Por exemplo, para um projecto que tenha como objectivo uma dada experimentação ou a introdução de inovação (seja ao nível tecnológico ou social) dificilmente será aceitável a realização de uma avaliação de impacto. A apropriação das inovações e dos resultados das experimentações são processos demorados, (ao nível social trata-se por vezes de gerações). O factor gerador de impacto, ou seja, o mecanismo da mudança, não são as actividades em si mesmas, mas sim as respostas que elas geram (Weiss, C.).

Pelo contrário, se o objectivo do projecto é garantir serviços de educação ou saúde, a avaliação de resultados não pode ser desligada da avaliação da perenidade das soluções encontradas e dos seus efeitos alargados – ou seja, uma avaliação de resultados não pode sobrepor-se à avaliação de sustentabilidade e de impacto dos mesmos.

Também um projecto que tenha como objectivo central o reforço da sociedade civil do Sul, a democratização ou questões menos tangíveis, necessita de uma abordagem específica, que tenha em conta, em particular o processo. Neste caso, a parceria e a forma como ela se organizou para a implementação do projecto, é que permitirá provavelmente gerar os elementos de aprendizagem, de apropriação e de mudança duradoura. Nestes casos, critérios como a eficácia, a eficiência ou o impacto tornam-se ferramentas dificilmente adequadas, pelo que haverá necessidade de procurar outros critérios – como por exemplo a qualidade da parceria, as relações estabelecidas com outros, as redes criadas, as regras negociadas, as formas de prestação de contas mútua, as inovações introduzidas.

Em síntese, o foco do projecto vai determinar uma utilização diferenciada dos critérios de avaliação.

4.4. A escolha de modelos

A escolha de um modelo de avaliação deverá ser feita segundo critérios claros, não devendo aliás levar a um modelo uniforme e estático mas sim ajudar a determinar em cada caso como se devem relacionar entre si os diversos elementos do modelo.

De entre os factores subjacentes à escolha do modelo, como já vimos, podem referir-se o da razão da avaliação (por ex. para aumentar conhecimento ou para verificar performance?), aquilo que se pretende avaliar (resultados? processos? impactos?), mas

também procurar perceber o que é possível avaliar (tudo é objectivável? existe conhecimento consolidado que permita avaliar com segurança?), ou perceber os problemas que são o alvo de determinada acção de desenvolvimento (é possível estabelecer nexos de causalidade?), ou outros factores.

De facto, a escolha de um modelo corresponde a escolher o campo de visão, como o que fazemos ao utilizar um “zoom” para tirar um fotografia – em que alguns aspectos são seleccionados e outros são excluídos (Hansen, H., 2005), já que não é possível abarcar a realidade toda em profundidade.

Do que foi dito até aqui, cremos que **uma hipótese de modelo** deveria ter em conta:

- uma selecção de elementos de diversas experiencias de avaliação que permitam avaliar um conjunto de qualidades específicas esperadas da CDD (por ex. parcerias, *empowerment*, inovação, flexibilidade, transparência, entre outras)
- uma explicitação dos factores que levam à avaliação (por ex. a necessidade de aumentar o conhecimento, de identificar resultados menos tangíveis, de promover *benchmarking*)
- uma procura de metodologias coerentes com os dois elementos anteriores (que incluam uma abordagem qualitativa, a participação de todos os envolvidos, a partilha de conhecimento e, também, que reconheçam a existência de conflitos de interesses).

Partimos assim da procura de um referencial comum aos diversos actores, constituído por uma série de elementos, têm que formar um todo coerente, com as partes monitorizáveis ao longo do percurso, de forma a irem construindo, num processo dinâmico, a rede de qualidades que produz mudança. Esta deve ser alimentada por um conjunto de recursos, subestimados noutros contextos da CID, como o Tempo, a Inovação e as Metodologias.

Como passo na identificação dos possíveis elementos dessa rede de qualidades, procurámos fazer o exercício de sistematização dos aspectos qualitativos referidos nos capítulos anteriores, numa perspectiva de “elementos definidores de boas práticas”, que nos parecem mais interessantes quanto ao objecto deste trabalho.

No entanto, este exercício não pode fazer esquecer que – como veremos no quadro a seguir - parte esses elementos qualitativos, embora estejam presentes no discurso político, não estão presentes nas prioridades do financiamento, nas normas de candidaturas e não constam dos modelos de relatórios dos projectos. Tal levanta a questão da necessidade de coerência “do princípio ao fim da linha” a todos os intervenientes do sistema, desde as instituições financiadoras às ONGs, podendo,

quanto a estas últimas, levar à necessidade de um novo debate sobre identidade e missão.

**Quadro 2:
Sistematização de princípios, objectivos e estratégias objecto de avaliação**

	CE : Object. Coop.Descent. e Declaração Parceria	Portugal: Estrat.Coop: Objectivos Coop.Descent.	Declaração Paris sobre Eficácia da Ajuda	CAD OCDE: Princípios relação com Estados frágeis	ONGD: Carta Europeia	Principais mais valias associadas às ONGs
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Participação populações	X	X			X	X
Participação multi-actores N/S	X	X			X	
Alinhamento prioridades Populações	X				X	X
Alinhamento por políticas e sistemas locais		X	X	X		
Alinhamento politica doador		X				
Partir do contexto local	X	X		X		X
Reforço soc. civil N/S	X	X	X		X	X
Reforço/capacit. das instituições	X	X	X	X		
<i>Empowerment</i> local	X	X			X	X
Parcerias N/S	X	X			X	X
Processo como objectivo		X				
Previsibilidade ajuda			X			
Compromissos longo prazo				X	X	X
Boa relação custo/benefício	X					X
Resposta rápida				X		X
Flexibilidade						X
Inovação e	X					X

capacidade risco						
Prestação contas mútua	X		X		X	X
Transparência	X		X		X	X
Protecção a parceiros em risco						X
Contributos para diálogo sobre desenvolvimento	X					X
Facilitação contactos e redes nac. e internacion.	X					X

- (1) ver “Regulamentos CE 1659/98, 955/2002 e
- (2) ver “Estratégia da cooperação Portuguesa...”
- (3) ver “Declaração de Paris...”
- (4) ver “Princípios de Boa Conduta..”
- (5) ver “Carta das ONGD...”
- (6) síntese do autor

4.5. Uma hipótese de trabalho com critérios não ortodoxos: qualidades a avaliar e respectivas dimensões

Como determinante para a construção de uma proposta de modelo está a necessidade de garantir que ele seja tão flexível que permita adaptar-se às diferentes necessidades da avaliação e aos diferentes objectivos dos projectos, mas também tão estabilizado que permita ser um referencial “seguro”.

Iremos assim propor alguns critérios ou áreas de avaliação que podem constituir a referida Rede de Qualidades, a partir de algumas das que têm sido definidas como as mais valias da Cooperação Descentralizada em geral e das ONGs em particular. Ou seja, procurar o máximo denominador comum entre qualidades específicas definidas para a Cooperação descentralizada, em particular a da iniciativa de ONGs e também as formas de verificação dos riscos atrás referidos.

As propostas irão ter em conta uma tentativa de organizar os elementos referidos no quadro anterior segundo diferentes preocupações, embora com a consciência que não é possível uma divisão esquemática e que alguns daqueles elementos são contributos para mais do que uma das abordagens. Em todo o caso, propõe-se um quadro de operacionalização dividindo os contributos daqueles elementos para a resposta a três tipos de preocupações:

- a qualidade das parcerias
- a qualidade dos processos
- a qualidade dos contributos para os objectivos do projecto.

Poderá ser discutível a autonomização da qualidade das parcerias, que poderia ser parte da qualidade dos processos. No entanto, porque a Cooperação Descentralizada está centrada nos actores da Cooperação, enquanto determinantes de uma maior qualidade da democracia, do desenvolvimento e das relações Norte/Sul, consideramos que a qualidade das parcerias deverá ser avaliada *per si*.

**Quadro 3:
Principais qualidades a avaliar**

Critérios	Qualidade das parcerias	Qualidade dos processos	Contributos p/ objectivos projecto
1. Participação			
Participação populações	X	X	X
Participação multi-actores N/S	X	X	X
2. Alinhamento			
Alinhamento prioridades populações		X	X
Alinhamento por políticas e sistemas locais		X	X
Alinhamento política doador	-	-	-
Partir do contexto local		X	X
3. Promoção de autonomia			
Reforço soc. civil N/S	X		X
Reforço/capacit. das instituições	X	X	X
<i>Empowerment</i> local		X	X
Parcerias N/S	X	X	X
Processo como objectivo			X
4. Condições de eficácia			
Previsibilidade do financiamento	X		X
Compromissos longo prazo	X		X
Boa relação custo/benefício			X

Resposta rápida	X	X	X
Flexibilidade	X	X	X
Inovação e capacidade risco		X	X
5. Accountability			
Prestação contas para todos	X	X	X
Transparência / informação	X	X	X
6. Compromisso político			
Protecção a parceiros	X		
Contributos para diálogo sobre desenvolvimento	X	X	X
Facilitação contactos e redes nacionais e internacionais	X	X	

Não devemos no entanto deixar de chamar a atenção, ao procurar um modelo comum, para o que a há já mais de uma década a equipa que fez para o CAD da OCDE o estudo de impacto das ONGs (CAD, 1997) referiu como “o risco das quatro generalizações”, esquematicamente:

- o próprio perigo de fazer generalizações,
- o contexto pesa
- as organizações e as pessoas também têm influência
- os objectivos e as expectativas de partida têm que ser tidos em conta.

a) A qualidade das parcerias

A avaliação da qualidade das parcerias passa, num primeiro momento, por auto-reconhecimento num conjunto de dimensões da parceria. Apresentamos aqui a formulação que lhes foi dada por Hardy, citado por Halliday, J. (2004):

- Reconhecer e aceitar a necessidade da parceria
- Ter clareza e realismo no seu propósito
- Garantir o compromisso e a apropriação
- Desenvolver e manter a confiança
- Criar formas de procedimento claras e fortes
- Monitorizar, medir, aprender
- Alimentar uma cultura de parceria em cada organização, indivíduo e grupo
- Envolver todos os *stakeholders* relevantes, numa forma que lhes faça sentido
- Desenvolver uma comunicação efectiva.

A qualidade da parceria, como síntese de vários critérios de avaliação, implica criação de ferramentas que permita reflectir sobre a sua eficácia, descrever o seu estado sob a forma de “benchmark” e fornecer um quadro de desenvolvimento, focado na identificação das forças e fraquezas (ob. cit.). Ou, dito de outra forma, cremos que a avaliação pode começar por verificar a finalidade da parceria, a sua eficácia para todos os parceiros e depois procurar uma abordagem de sistematização de boas práticas e dos limites, em todas as dimensões da parceria.

As dimensões da participação, autonomia e compromisso político:

O estudo sobre a Cooperação das ONGs da Noruega na Guatemala, encomendado pela NORAD (NIBR e NUPI, 2007), identifica um conjunto de valores acrescentados, na sua maior parte relacionados com a qualidade da parceria:

- o foco no apoio à construção de capacidades e de alianças por parte dos seus parceiros
- o apoio político por vezes indirecto
- a facilitação de contactos e ligações com outras organizações nacionais e internacionais
- os contributos para o diálogo sobre aspectos críticos do desenvolvimento
- a protecção às organizações em contextos repressivos
- a não imposição das suas agendas.

Os formulários de projectos da UE incluem uma “Declaração de parceria” como documento a ser assinado pelos representantes dos parceiros, mas a sua formulação tem mais o aspecto de que se poderia chamar um “compromisso de honra” do que algo para ser praticado, monitorizado e avaliado.

As dimensões da transparência e prestação de contas:

A pressão das agências de financiamento leva muitas vezes a que a aplicação dos princípios da transparência e prestação de contas seja concebida e praticada unicamente numa direcção e segundo um modelo – em direcção e segundo o modelo do financiador. É assim negligenciada a transparência e prestação de contas mútua entre parceiros e também relativamente aos outros participantes nos projectos, nomeadamente as populações, os chamados “beneficiários” em geral.

Esta dimensão da *accountability* precisa de ser tida em conta de forma multi-factorial, já que ela contribui para a qualidade da parceria, para a sua credibilidade junto de populações, seja nos países do Norte seja nos do Sul, tem efeito formativo e não pode só

ser vista como factor credibilizador junto das agências de financiamento para justificar novos recursos.

b) A qualidade dos processos

As dimensões participação, autonomia:

É nos processos que se vão encontrar geralmente grande parte dos factores que vão contribuir para o *empowerment* e a sustentabilidade futura, tanto do ponto de vista da construção de capacidades como da criação de auto-confiança, geradoras de dinâmicas locais de apropriação dos projectos, que podem permanecer pós termo do financiamento.

Um dos factores mais importantes se estamos a falar de cooperação descentralizada e o do papel dos diferentes *stakeholders* – são eles que formam as redes de colaboração, que mobilizam talentos e recursos diversos, que geram novas relações de poder, contrariando o isolamento ou a exclusão.

As dimensões geradoras de eficácia:

O conceito de eficácia como é normalmente abordado na avaliação diz respeito à “contabilização” no final do projecto dos resultados obtidos, desligado de uma abordagem qualitativa e de uma análise que permita responder à pergunta de “como” foi possível obter esses resultados – um “como” que tem a ver com processo e não com inputs. Processos que tenham em conta os sistemas locais, que se norteiem pela flexibilidade e pela agilidade, que criam espaço para interrogação e para a experimentação são uma das chaves para responder à pergunta “o que funciona e porquê?”.

c) Os contributos para os objectivos

Se regressarmos ao Quadro 3, e revirmos depois a forma como abordámos as qualidades anteriores – **da parceria e do processo** – concluímos que afinal elas, embora autonomizadas, são também chaves para a realização dos objectivos do projecto, do programa, do desenvolvimento. Daí considerarmos que a contribuição para os objectivos do projecto ou programa está também contida nas dimensões relativas à qualidade das parcerias e dos processos.

Ou seja, a qualidade da parceria ou do processo não é um “luxo” supérfluo, antes é parte integrante também das condições de cumprimento dos objectivos da Cooperação Descentralizada e por isso de cada projecto ou programa em avaliação.

A multi-dimensionalidade enquanto “cacho de qualidades”:

Verificando uma a uma as diversas dimensões que constituem cada um dos grandes grupos de critérios – **participação, alinhamento, promoção autonomia, condições de eficácia, accountability, compromisso político** - , dificilmente identificaremos algum que em maior ou menor grau não influencie o caminho prosseguido para atingir os objectivos, no sentido estrito, mas sobretudo no sentido amplo, de objectivos da Cooperação Descentralizada e do Desenvolvimento.

4.6. Hipóteses de definição dos critérios de Impacto e Sustentabilidade

a) Impacto

Para uma organização como a OXFAM UK, a avaliação do impacto é “um julgamento sobre as dinâmicas de mudança nas pessoas e instituições envolvidas pela acção, que sejam duradouras, significativas, positivas ou negativas, planeadas ou não. Trata-se de colocar a ênfase na mudança, para saber o grau em que os resultados de uma intervenção conduziram a mudanças, em lugar de colocar o ênfase nos in-puts, actividades ou resultados, mesmo que eles devam ser tidos em conta para procurar identificar um vínculo lógico” (in “*Avaliação de impacto no trabalho das ONGs*”, *Oxfam*)

Se esta definição aprofunda, sem contradizer, as definições adoptadas pelas instituições da Cooperação Internacional, cremos que ela não foca um elemento fundamental da sua operacionalização do impacto enquanto critério de avaliação no quadro de projectos e programas como os que são hoje maioritários – projectos com um tempo de vida relativamente curto e em que a avaliação é feita no final desse curto espaço de tempo. Cremos as considerações “*avaliações de impacto... lancemos um olhar crítico aos resultados ao nível da sociedade, cinco ou mais anos depois de o projecto terminado*” (Van Den Berg, 2005), nos levam à necessidade de não ignorar a necessidade da distância em termos de tempo para avaliar impacto, mesmo que não entremos em linha de conta com as dificuldades de estabelecer as causalidades.

Para além das questões atrás colocadas, sobre o que poderíamos considerar como “imodéstia” - o pensar ser possível produzir impactos com períodos curtos de intervenção, num domínio complexo como é o do Desenvolvimento -, a avaliação de impacto como é feita actualmente, imediatamente a seguir ao termo do projecto, obriga à articulação deste critério com alguns dos anteriormente propostos (como os que estão por exemplo associados à avaliação do processo). Em todo o caso, uma utilização intelectualmente honesta do critério Impacto, deverá partir da existência de um diagnóstico inicial consistente e recursos (de tempo, técnicos e financeiros) também adequados. Poderá no entanto ser avaliado o impacto noutra perspectiva, que é a de verificar se houve extensão dos resultados a grupos e esferas mais largas do que as directamente envolvidas – impacto no espaço e não no tempo.

b) Sustentabilidade

As principais questões que se vêm colocando à abordagem à Sustentabilidade – tanto no momento da formulação do projecto como no da avaliação – tem a ver com o peso dos contextos em que as acções decorrem e com as dimensões da sustentabilidade que são analisadas.

Por exemplo, a DANIDA chama a atenção, no relatório de avaliação a projectos de ONGs já citado, para o facto de que em países muito dependentes não existe uma escapatória imediata alternativa à ajuda externa ou para o facto de que falar de sustentabilidade em contextos de pobreza e desigualdade extremas ter um significado reduzido.

Mas este exemplo refere-se sobretudo às dimensões da sustentabilidade nas suas vertentes económica ou financeira. No entanto, a sustentabilidade contém em si um conjunto de dimensões, que precisam de ser trabalhadas de forma específica em cada contexto e por vezes com um nível considerável de sofisticação. Por exemplo, o desenvolvimento de factores de criação de auto-confiança ou da auto-estima, em certos contextos ou com alguns grupos, são reais elementos de mudança nas relações sociais e, como tal, dimensões particularmente importantes da sustentabilidade. Remetem para a avaliação dos resultados qualitativos de um projecto/processo – que garantem impactos de maior prazo, independentemente da existência ou não de meios financeiros, projectos, etc.

4.7. Avaliação específica de alguns recursos

Referimos aqui dois recursos – Tempo e Conhecimento - e algumas das suas dimensões ou abordagens, a título exemplificativo.

O recurso Tempo pode ser avaliado em duas dimensões:

- a disponibilidade para os diversos parceiros e outros intervenientes
- a durabilidade do compromisso.

O peso que actualmente têm os sistemas de prestação de contas aos doadores tem vindo a provocar uma utilização desproporcionada e extremamente negativa do recurso “tempo”. “Accountability myopia” é a expressão utilizada por Ebrahim, 2005, que chama a atenção para o facto de os sistemas de prestação de contas dos doadores estarem a produzir efeitos perversos, eliminando o tempo e a atenção à informação e prestação de contas aos parceiros e outros participantes nos projectos, como se a prestação de contas fosse um acto num sentido só – de baixo para cima – e ocultando a necessidade de sistemas horizontais partilhados.

As consequências desta pressão das exigências dos doadores deveria ser avaliada, até como forma de encontrar argumentos sólidos que permitam influenciar mudanças na situação actual.

É na durabilidade do compromisso que reside provavelmente um dos factores de maior decepção na cooperação descentralizada, em particular na realizada pelas ONGD. A dependência maioritária de fundos públicos – sejam nacionais ou internacionais -, a incerteza quanto à disponibilidade de recursos (e no caso dos fundos públicos de Portugal, a ausência de compromissos plurianuais) condicionam à partida o tipo de projectos, objectivos e processos. Por isso, precisa de ser avaliada também a coerência entre durabilidade do compromisso e objectivos do projecto. Poderá ser também interessante que estratégias de continuidade as ONGD criam, para fazer face às situações adversas de rupturas no financiamento, ausência de plurianualidade. Provavelmente será possível encontrar óptimos exemplos de boa cooperação e boas relações de parceria na ausência de financiamento, donde se poderão retirar lições quanto a processo e dinâmicas de cooperação.

O recurso Conhecimento e a sua partilha, faz sentido ser avaliado a partir de diversas vertentes. Por exemplo:

- como contributo para incrementar a qualidade do projecto – e por isso com efeitos nos resultados
- como contributo para o reforço das competências pessoais e das organizações
- como forma de melhorar a relação de poder estabelecida – e por isso ligado com a avaliação da qualidade do processo.

4.8. Escolhas quanto ao tipo de avaliação

Arriscamos aqui apontar para a identificação de duas ou três características que deveriam enformar a avaliação aos processos de cooperação descentralizada e, em particular, os que envolvem diversos stakeholders de base local. Como já vimos atrás, a escolha de tipos de avaliação está directamente relacionada com os objectivos para a sua realização. Por isso, precisamos aqui de apontar os que consideramos com 3 objectivos centrais para a avaliação tratada neste trabalho:

- centrada na obtenção de lições para o futuro (incluindo o que resulta bem e porquê, e o inverso e também na sua utilização)
- promotora de autonomia, nas várias dimensões e respectivas condições subjectivas
- fortificadora de redes de sustentabilidade a nível local, propiciadoras de parcerias.

Neste quadro, cremos que o tipo de avaliação que melhor se adequa àqueles objectivos deverá ter as seguintes características / qualidades:

a) Participativa

A avaliação participativa – mais exigente em recursos vários, como o tempo ou as competências técnicas – tem também uma vantagem inegável que poderíamos sintetizar como sendo uma avaliação virada para o futuro, na aprendizagem para melhorar, contrariamente à avaliação não participativa, centrada no exame do passado.

“Muitos anos de experiencia de desenvolvimento comprovaram que os cidadãos locais possuem informação valiosa e capacidade analítica de abordar os sucessos e constrangimentos dos processos de desenvolvimento. As estratégias de avaliação participativas podem ajudar as comunidades e as agências de desenvolvimento a obter e partilhar o conhecimento local em combinação com a expertise de especialistas externos. O conhecimento partilhado que emerge a partir deste processo é mais fino, mais complexo, e mais útil do que o conhecimento produzido e fornecido só pelos profissionais. É precisamente partilhando os diferentes tipos de conhecimento que trazem para o processo de avaliação – e o novo conhecimento que criam conjuntamente – que os cidadãos e os profissionais conseguem produzir análises que tornarão as intervenções mais capazes de serem significantes ao nível do terreno e com resultados mais duradouros. O conhecimento partilhado é a essência da avaliação participativa. O conhecimento partilhado serve melhor os interesses tanto dos beneficiários locais como das agências de desenvolvimento. Pela sua própria natureza, a avaliação participativa democratiza e enriquece a abordagem do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a avaliação participativa fortalece a capacidade das intervenções de produzir

impactos e benefícios para os stakeholders empenhados no processo” (Jackson, E. e Kassam, Y.).

Uma avaliação participativa pressupõe assim que a agenda de todos os envolvidos – expectativas e estratégias - seja posta a discussão, o que produz uma segunda resultante deste tipo de avaliação, que é a de uma aprendizagem política da negociação, como forma de resolver visões diferentes ou mesmo conflitos.

b) geradora de “empowerment”

A avaliação como instrumento de *empowerment* foi sendo adoptada por organizações diversas da chamada sociedade civil – ONGs, fundações, associações desenvolvimento diversas – e passa por uma colocação de partida dos avaliadores tentarem perceber o que se passa numa dada situação do ponto de vista dos próprios participantes.

Para Fetterman este tipo de avaliação tem alguns passos muito pragmáticos:

1º - fazer o ponto de situação ao estágio do projecto, forças e fraquezas

2º - estabelecimento de objectivos para o futuro tendo em vista melhorar o projecto

3º - ajudar os participantes a definir as suas próprias estratégias para aqueles objectivos

4º - ajudar os participantes a definir as evidências (indicadores) que demonstrem de forma credível os progressos feitos.

Nesta perspectiva a avaliação é um processo democrático na sua essência, desmistifica a avaliação como terreno exclusivo de especialistas, partilha saberes e reconhece a soberania dos participantes nas escolhas quanto ao seu futuro.

Haverá que ter em atenção, por parte dos facilitadores da avaliação, que o *empowerment* se realiza não só do interior para o exterior passando pelas várias camadas da cebola – o grupo local, a ong ou associação local, a organização intermediária nacional, a sua equivalente estrangeira, a instituição financiadora, a própria equipa externa de avaliadores - mas também internamente aos próprios grupos directamente envolvidos no projecto ou acção e à sociedade local – por exemplo dos jovens em relação aos mais velhos, ou da comunidade em relação às instituições estatais.

c) geradora de novos conhecimentos

Algumas das principais mais-valias atribuídas às ONGs têm a ver com a possibilidade de inovar, experimentar (desde o âmbito da inovação tecnológica ao da inovação social), até por trabalharem sobretudo em contextos micro e de proximidade (tanto dos

processos de experimentação como de talentos humanos disponíveis para a inovação). Por outro lado, as expectativas presentes na formulação de uma arquitetura institucional de apoio à Cooperação Descentralizada ao nível da CE apontavam claramente para a procura de qualidades diferentes no desenvolvimento.

Estas duas questões por si só devem determinar que um outro elemento que deve ser definidor do tipo de avaliação é o elemento “conhecimento novo e útil”, passível de ser replicado ou fornecedor de pistas para novas abordagens em diferentes contextos. Este tipo de avaliação pressupõe um trabalho aturado e o que se poderia chamar de redes estáveis de cumplicidade com a inovação, sendo esta considerada simultaneamente como um objectivo e como um recurso, que necessita de competências e abordagens transversais e - sobretudo - de tempo.

Este tipo de avaliação é provavelmente aquela que mais potencialidades terá para a formação de competências no campo da Cooperação para o Desenvolvimento e também no da própria avaliação.

O recurso a estudos de boas práticas é frequente neste caso, pois que permite ver em profundidade o que resultou, perguntar porquê (e o inverso, ou seja, também o que não resultou), mas pressupõe o cuidado de procurar verificar também se é replicável e em que condições.

4.9. A escolha de indicadores

*“Who has seen the wind?
Neither you nor I.
But where the trees bow down their heads,
The wind is passing by”*

The wind, Christian Rosetti, 1830-1894

“Se quisermos saber se o vento está a soprar o ondular das copas das árvores será um bom indicador (...) Os indicadores são sinais de mudança ao longo do percurso do desenvolvimento” (“RBM in UNDP: selecting indicators”, PNUD).

Como consequência, cremos que:

- a construção dos indicadores precisa de ser parte de um processo de definição das mudanças que se pretende operar

- eles precisam por isso de ser definidos por parte dos promotores da mudança, atribuindo por isso um valor e papel determinantes à fase de diagnóstico prévio ao projecto
- a escolha de indicadores terá que ter em conta a natureza predominantemente qualitativa ou quantitativa das mudanças que se pretendem operar.

É conhecida a divisão entre dois tipos de indicadores, que representam dois tipos de abordagens à avaliação (Roche, cit. INTRAC, 2001):

Tipos de Indicadores: SMART ou SPICED

S pecific	S ubjective
M easurable	P articipatory
A chievable	I nterpreted, communicable
R ealistic	C ross-checked, compared
T ime-bound	E mpowering
	D isaggregated

Como consequência do que foi dito atrás, não se trata aqui de propor uma lista de indicadores – eles terão que ser construídos caso a caso, em função dos objectivos de cada projecto ou programa e dos actores envolvidos. Trata-se sim de propor aos diversos envolvidos em cada projecto específico dois tipos de abordagens no processo da formulação de indicadores, tendo em conta que se trata de processos de Cooperação Descentralizada:

1º. Que indicadores pertinentes para diagnosticar dinâmicas de mudança?

- por exemplo, ao nível dos processos, da organização, ao nível de factores subjectivos (como a auto-estima e auto-confiança), dos contextos envolventes, das novas capacidades criadas, ao nível da consistência organizacional atingida

2º. Que indicadores pertinentes para diagnosticar os efeitos dos projectos e programas nos países doadores

- por exemplo, relativos à mobilização de competências profissionais, ao envolvimento de actores diversificados, à diversidade de recursos mobilizados, à forma e conteúdos da informação transmitida sobre as acções e projectos, à criação de complementaridades de

abordagens, incluindo a articulação com a pesquisa, a utilização da experiência para alimentar processos de influência ao nível das políticas, etc.

Atendendo a que se trata, no caso da Cooperação Descentralizada, também de avaliar mais-valias, será sensato seguir a recomendação do estudo promovido pelo CAD relativamente à avaliação de projectos de ONGs e que sinteticamente, sugere aos doadores que vale mais reforçar as ONGs para avaliarem elas próprias o seu trabalho e encorajá-las a desenvolver alguns, poucos, indicadores específicos e adequados a cada contexto, do que continuarem a desenvolver baterias de indicadores de natureza quantitativa com a preocupação de serem mensuráveis a partir do exterior. E encorajá-las a procurar entender os factores que contribuem para os sucessos ou para os fracassos.

4.10. Atenção especial à avaliação em situações de fragilidade

No ponto relativo às vantagens e riscos da Cooperação Descentralizada foram enumerados alguns riscos cuja verificação deverá em geral estar presente no processo de avaliação. Não sendo a questão da avaliação de projectos ou programas em Estados definidos como em situação de fragilidade, consideramos no entanto necessário fazer aqui uma chamada de atenção especial para a verificação dos riscos inerentes à CDD quando se trate de cooperação com Estados em situação de fragilidade.

Algumas notas breves que cremos que devem ser tidas em conta:

- a incapacidade temporária de um Estado prestar serviços básicos essenciais aos seus cidadãos não pode ter como resposta uma intervenção da CDD de mera transferência daqueles serviços, antes devendo procurar que o acesso a esses serviços por parte das populações seja realizado no quadro de projectos e programas que tenham como objectivo o fortalecimento de instituições e a criação de capacidades locais, com progressiva transferência de competências e de poder
- a fragilidade das instituições não pode ser contornada através da execução directa de programas e projectos por parte de organizações do país doador e com o recurso sistemático a assistência técnica expatriada permanente;
- também não pode, alternativamente, limitar-se à colaboração com duas ou três instituições mais aptas para garantir resultados imediatos para as populações e informação fiável para os relatórios, fugindo à necessidade de fortalecer um tecido institucional por vezes bastante diversificado mas constituído por uma multitude de pequenas organizações, de base local ou sectorial, que congregam os talentos humanos locais

- a incerteza e o nível de fragilidade não pode ser argumento para compromissos de curta duração e intervenções pontuais; os sistemas do país doador, concebidos para realidades estáveis e estruturadas, não podem ser transpostos ignorando o contexto. É exactamente nestas circunstâncias que uma análise fina, visão global, compromisso de longo prazo, sistemas apropriados e flexíveis devem ser priorizados e admitindo à partida o nível de risco envolvido.

4. Notas finais

a) Atenção especial à avaliação em situações de fragilidade

No ponto relativo às vantagens e riscos da Cooperação Descentralizada foram enumerados alguns riscos cuja verificação deverá em geral estar presente no processo de avaliação. Não sendo a questão da avaliação de projectos ou programas em Estados definidos como em situação de fragilidade, consideramos no entanto necessário fazer aqui uma chamada de atenção especial para a verificação dos riscos inerentes à CDD quando se trate de cooperação com Estados em situação de fragilidade.

Algumas notas breves que cremos devem ser tidas em conta:

- a incapacidade temporária de um Estado prestar serviços básicos essenciais aos seus cidadãos não pode ter como resposta uma intervenção da CDD de mera transferência daqueles serviços, antes devendo procurar que o acesso a esses serviços por parte das populações seja realizado no quadro de projectos e programas que tenham como objectivo o fortalecimento de instituições e a criação de capacidades locais, com progressiva transferência de competências e de poder;
- a fragilidade das instituições não pode ser contornada através da execução directa de programas e projectos por parte de organizações do país doador e com o recurso sistemático a assistência técnica expatriada permanente;
- também não pode, alternativamente, limitar-se à colaboração com duas ou três instituições mais aptas para garantir resultados imediatos para as populações e informação fiável para os relatórios, fugindo à necessidade de fortalecer um tecido institucional por vezes bastante diversificado mas constituído por uma multitude de pequenas organizações, de base local ou sectorial, que congregam os talentos humanos locais;
- a incerteza e o nível de fragilidade não pode ser argumento para compromissos de curta duração e intervenções pontuais; os sistemas do país doador, concebidos para realidades estáveis e estruturadas, não podem ser transpostos ignorando o contexto. É exactamente nestas circunstâncias que uma análise fina, visão global, compromisso

de longo prazo, sistemas apropriados e flexíveis devem ser priorizados e admitindo à partida o nível de risco envolvido.

Fica aqui então sugerido um trabalho específico sobre avaliação da Cooperação Descentralizada em países que vivem situações de fragilidade, já que ele poderá ser um contributo decisivo e urgente para rever as estratégias de Cooperação para o Desenvolvimento com países naquela situação e para uma delimitação clara do papel da Cooperação Descentralizada nessas circunstâncias.

b) Atenção à natureza dos actores e da cooperação

Embora este capítulo pretenda abordar a avaliação para a Cooperação Descentralizada em geral, não pode ser esquecido, como foi referido no início, que grande parte desta reflexão assenta em experiência e sistematização de conhecimento relativo às ONG, sector para o qual existe um quadro normativo mais elaborado e condições de intervenção mais precisas. Não pode ser ignorado também que isso se deve, em parte, ao facto de serem, de entre todos os actores da CDD, os únicos em que esta parte dominante da sua missão e intervenção.

Tal não deve, no entanto, nem isentar os outros actores da procura por uma intervenção em coerência com o respeito de alguns referentes próprios à Cooperação Descentralizada, nem isentar da procura de clarificação dos seus elementos de diferenciação, na intervenção e na sua avaliação.

Fica também em aberto a necessidade de um trabalho que se centre nos outros actores, procurando questionar o que aqui foi tratado tendo como centro as ONGD, mas tendo em conta que, mesmo sendo actores de natureza diferente, é um mesmo tipo de cooperação que se pretende avaliar.

Bibliografía sobre o tema¹

- ALOP (2007) “Boletín del Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea – América Latina”, *Editado por la Representación de Asociación Latino Americana de Organizaciones de Promoción*, nº 14, Bruselas.
- Andrés-Alonso, Pablo de; Cruz, Natalia Martín; Romero-Merino, M. Elena, (2006) “The Governance of Nonprofit Organizations : empirical evidence from Nongovernmental development organizations in Spain”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, publicado em Sage, Sage Publications.
- Association Africaine de l'Evaluation – AfrEA; (2002), “Principes directeurs de l'Evaluation Africaine 2002” in <http://www.pnud.ne/RENSE/Biblioth%E8que/Afr02.pdf>
- Ataman, Muhittin, (2003) “The impact of Non-State Actors on World Politics: a challenge to Nation-Sates”, *Alternatives*, Volume 2, Number 1 in www.alternativesjournal.net
- Baker, Judy L. (2000) “Evaluation de l’impact des projects de Développement sur la pauvreté. Manuel à l’attention des Praticiens”. Banque Mondiale, Washington, DC.
- Balleix, Corinne; Calan, Annie de, (2005) “EUROPE ET COOPERATION DECENTRALISE: Vademecum pour les collectivités territoriales françaises souhaitant participer aux programmes de coopération international de l’Union européenne”, *Entreprises et Coopération* in www.hcci.gouv.fr
- Barrington, Gail V., (2004) “The success Case Method: a New Way to Look at Organizational Change”, Canadian Evaluation Society Conference, Barrington Research Group, www.barringtonresearchgrp.com

¹ Esta bibliografía é constituída por obras sobre o tema, tendo-se assinalado com * as citadas no texto.

- * Berg, Rob D. Van Den, (2005) “Results Evaluation and Impact Assessment in Development Co-operation”, *Evaluating*, Vol. 11(1): 27-36, Sage Publications.
- Brown, L. David; Kalegaonkar, Archana, (2002) “Support Organizations and the Evolution of the NGO Sector”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31; 231, publicado por Sage, Sage Publications.
- * Carta das ONGD Europeias – Princípios básicos do Desenvolvimento e da Ajuda Humanitária das ONGD da União Europeia. www.plataformaongd.pt
- Cavaliere, Sandra, *et all* (2004) “La citoyenneté: un outil analytique pour l’étude de la gouvernance”, *ITINÉRAIRES Notes et Travaux n° 79*, Institute universitaire d’études développement in <http://www.ued.unige.ch>
- Chainban, Prudence Nkinda; Patel, Mahesh (Ed.) (S/D), “UTILIZATION-FOCUSED EVALUATION IN AFRICA.” In <http://www.preval.org/documentos/00552.pdf>
- Chambers, Robert (2007) “Who Counts? The Quiet Revolution of Participation and Numbers”, Working Paper 296, Institute of Development Studies.
- Comelieu, Christian, (2003) “L’émergence internationale des organisations non gouvernementales”, *Itinéraires*, notes et travaux n°68, Institute Universitaire d’Étude du Développement in www.ued.unige.ch
- Conlin, Sean; Stirrat, Roderick L.; (2008) “Current challenges in Development Evaluation”, *Evaluation*, Vol.14(2): 193-208, Sage Publications.
Consultado em 02-04-2008.
- Crawford, Paul; Perryman, Jared; Petocz, Peter (2004) “Synthetic Indices: A Method for Evaluation Aid Project Effectiveness”, *Evaluation*, Vol. 10(2): 175-192, Sage Publications.
- Crespo, Darío Dominino (2007) “Perfiles de la Universidad española en cooperación para el desarrollo. Una aproximación a las relaciones con las ONGD” in www.cideal.org

- Davies, Rick, (2004) “Scale, Complexity and the Representation of Theories of Change”, *Evaluation*, Vol. 10(1): 101-121, Sage Publications.
- Davies, Rick, (2005) “Scale, Complexity and the Representation of the Theories of Change”, *Evaluation*, Vol. 11(2): 133-149, Sage Publications.
- Diabré, Zéphirin (2002) “Guide du suivi et de l’évaluation axes sur les resultants” in www.isep.ne/EVALUATION
- Draibe, Sônia Miriram, (2005) “Virtudes e limites da cooperação descentralizada em prol da coesão social e do enfrentamento da pobreza: reflexões e recomendações”, *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP*, caderno 64 in <http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Cadernos64.pdf>
- Dreher, Axel; Molders, Florian; Nunnenkamp, Peter, (2007) “Are NGO the Better Donors? A case study of aid allocation for Sweden”, Kof Working Papers, No. 180, November, Swiss Federal Institute of Tecnology Zurich.
- Easterly, William (2005) “The Utopian Nightmare”, *Foreign Policy*, 150, pp, 58.
- * Ebrahim, Alnoor, (2005) “Accountability Myopia Impede NGO Learning and Mission”, InterAction Library.
- ECA, Europa, (2007) “Court of Auditors report on the effectiveness of (EC) technical assistance in the context of capacity development”, *Official Journal of the European Union*, C 312/3.
- European Commission (2006) “Evaluation of European Commission support to Micro-Projects Programmes under the European Development Fund in ACP countries” in http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2006/904_docs_en.htm
- Faria, Fernanda; Chicava, Ana, (1999) “Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique”, com o apoio financeiro da Comissão Europeia in <http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/portugue/region/eurpro/lisbon/download/mocambique.pdf>

- * Fetterman, David; Wandersman, Abraham; (2007) “Empowerment Evaluation: Yesterday, Today, and Tomorrow”, *American Journal of Evaluations*, Vol. 28, No. 2, June, pp. 179-198, publicado por Sage, Sage Publications.
- Fetterman, David, (S/D) “Empowerment Evaluation: Collaboration, Action Research, and a case Example” in <http://www.preval.org/documentos/00551.pdf>, consultado em 05-08-2008.
- Forss, Kim; Kruse, Stein-Erik; Taut, Sandy; Tenden, Edle, (2006) “Chasing a Ghost? An essay on participatory evaluation and capacity development.”, *Evaluation*, Vol. 12(1): 128-144, Sage Publications.
- * Halliday, Joyce; Asthana, Sheena N. M.; Richardson, Susan, (2004) “Evaluating Partnership. The role of formal assessment tools”, *Evaluation*, Vol. 10(3):285-303, Sage Publications.
- Hanberger, Anders, (2001) “Policy and Program Evaluation, Civil Society, and Democracy”, *American Journal of Evaluation*, Vol. 22, No. 2: 211-228, publicado por Sage, Sage Publications.
- Hanberger, Anders, (2006) “Evaluation of and for Democracy”, *Evaluation*, Vol 12(1): 17-37, Sage Publications.
- * Hansen, Hanne Foss (2005) “Choosing Evaluation Models. A discussion on evaluation design”, *Evaluation*, Vol. 11(4): 447-462, Sage Publications.
- * INTRAC (2001) “NGO an Impact Assessment”, *NGO Policy for the NGO Sector Analysis Programme*, Briefing Paper No. 3, www.intrac.org
- * INTRAC (2001) “NGOs and Partnership”, *NGO Policy for the NGO Sector Analysis Programme*, Briefing Paper No. 4, www.intrac.org
- * IPAD (2006) “Eficácia da Ajuda – plano de Acção de Portugal”; Edição: Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

- Jones, Emma; Gaventa, John, (2002) “Concepts of citizenship: a review”, *Institute of Development Studies*, IDS Development Bibliography 19 in www.ids.ac.uk
- Khakee, Abdul, (2003) “The Emerging Gap between Evaluation Research and Practice”, *Evaluation*, Vol. 9(3): 340-352, Sage Publications.
- Khan, M. Adil; (1998) “Evaluation Capacity Building: an overview of current status, issues and opinions”; *Evaluation*, Vol. 4, No 3, 310-328, Sage Publications.
- Kruse, Sten-Erik; Kyllonen, Timo; Ojanpera, Satu; Riddell, Roger C.; Vielajus, Jean (1997) “A Report prepared for the OECD/DAC. Expert Group on Evaluation”, *Searching for Impact and Methods: NGO EVALUATION SYNTHESIS STUDY*, in <http://www.valt.helsinki.fi/ids/ngo/covers.htm> consultado a 5-08-2008.
- Liverani, Andrea; Lundgren, Hans E. (2007) “Evaluation Systems in Development Aid Agencies. An analysis of DAC Peer Reviews 1996-2004”, *Evaluation*, Vol. 13(2): 241-256, Sage Publications.
- Nancy, Gilles; Yontcheva, Boriana; (2006) “Does NGO Aid go to the Poor? Empirical Evidence from Europe”, IMF Working Paper, International Monetary Fund.
- * Nunnenkamp, Peter, (S/D) “The myth of NGO superiority”, *Aid Effectiveness*, <http://www.inwent.org/ez/articles/068647/index.en.shtml> consultado em 05-08-2008
- ODI (1996) “The Impact of NGO Development Projects”, *Overseas Development Institute*, Briefing Paper in www.odi.org.uk
- OED and impact evaluation – a discussion note, OED/World Bank.
- Operations Evaluations Department (2002) “Non-Governmental Organization and Civil Society Engagement in World Bank Supported Projects: lessons from OED Evaluations”, *Lessons and Practices* No. 18.
- Piccioto, Robert (2005) “The Evaluation of Policy Coherence for Development”, *Evaluation*, Vol. 11(3): 311-330, Sage Publications.

- Piccioto, Robert, (2007) “The New Environment for Development Evaluation”, *American Journal of Evaluation*, 28: 509, publicado por Sage, Sage Publications.
- Picciotto, Robert, (2002) “The logic of mainstreaming: a development evaluation perspective”, *Evaluation*, Vol. 8, No. 3, 322-339, Sage Publications.
- Association Africaine d’Evaluation (2002), *Principes directeurs de l’évaluation africaine*.
- CAD (2006), “Normas do CAD para a Qualidade da Avaliação (para aplicação em fase experimental)”, OECD.
- Regulamento (CE) nº 1659/98 do Conselho, de 17 Julho de 1998, relative à cooperação descentralizada [Jornal Oficial L 213 de 30.7.1998].
- Robinson, Mark; Friedman, Steven, (2005) “Civil Society, democratisation and foreign aid in Africa”, *Institute of development Studies*, IDS Discussion Paper 383 in www.ids.ac.uk
- Rosselet, Justine, (2003) “ONG et management fondé sur la qualité: terre des homes ou terre des norms?”, *Itinéraires*, Etudes du développement, nº 19, Institute Universitaire d’Étude du Développement in www.iued.unige.ch
- S/A (1996) “The impact of NGO Development Projects”, Briefing Paper, Overseas Development Institute. www.odi.org.uk
- S/A (2002) “Guide pour les Évaluateurs d’Effet”, Série #1 de Suivi et d’Évaluation, *Bureau d’Évaluation*, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York in www.undp.org/eo/
- S/A (2002) “Participation of the non-state actors in EC development policy, Communication from the Commission to the council, *The European Parliament and the Economic and Social Committee*, Commission of the European Communities, Brussels in <http://ec.europa.eu>

- S/A (2005) “Generating Impact Indicators. European Initiative for Human Rights and Democracy”, *Channel Research*, www.channelresearch.com
- S/A (2007) “Evaluation of Coordination and Complementarity of European Assistance to Local Development”; Development co-operation, No. 6, Three-Cs.net.
- S/A (2007) “Evaluation of the development cooperation through Norwegian NGOs in Guatemala”, *Evalueringsrapport*, http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=10876
- S/A (2008) “Analysis of the performance of the development projects supported by Danish NGOS”, Danida Publication.
- S/A (2008) “Concluding Analysis of Danish NGOS as Development Agencies”, Danida Publication.
- S/A (S/D) “Normes du CAD pour une evaluation de qualité (pour période d’application)”, Réseau du Centre d’Aide au Développement sur l’évaluation, OECD.
- S/A (S/D) “The Role of Civil Society in the EU’s Development Policy – reflection document”, in www.concordeurope.org
- Shaumberg-Muller, Henrik, (2005) “Use of Aid Evaluation form a Organizational Perspective”, *Evaluation*, Vol. 11(2): 207-222, Sage Publications.
- Signposts of development - RBM in UNDP: selecting indicators, UNDP, ???
- South Research, (2000) “Évaluation des operations de cofinancement avec les organizations non gouvernementales européennes de développement (ONG) – Rapport Final”, European Commission.
- Sowa, Jessica E.; Selden, Sally Coleman; Sandfort, Jodi R. (2004) “No Longer Unmeasurable? A multidimensional integrated model of Nonprofit Organizational Effectiveness”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33; 711, publicado por Sage, Sage Publications.
- * Stame, Nicoletta (2006) “Governance, Democracy and Evaluation”, *Evaluation*, Vol. 12(1): 7-16, Sage Publications.

- Stirrat, Roderick L. (2008) “Current Challenges in Development Evaluation”; Evaluation, Vol. 14, No 2, 193-208, Sage Publications.
- Verbaken, Karin; Fyfe, Andrew, (2006) “General Evaluation of Budget Line 21.02.13 «Decentralized Cooperation»”, Framework Contract Commission, Europe AID/116548/C/SV, European Commission.
- White, Howard, (2005) “Challenges in evaluating development effectiveness”, IDS Working Paper 242, Institute of Development Studies, England.

O CEsA

O CEsA é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.

As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

O autor

FÁTIMA PROENÇA

Economista pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), técnica no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa da Guiné Bissau, representante das ONGD portuguesas no Grupo de Trabalho "Financiamento do Desenvolvimento" junto da União Europeia, técnica no Centro de Documentação e Informação Amílcar Cabral (CIDAC), presidente da Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento entre 2006 e 2008, presidente da ONGD Associação para a Cooperação entre Povos.

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento
Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")
da Universidade Técnica de Lisboa

R. Miguel Lupi, 20 1249-078 LISBOA PORTUGAL
Tel: + / 351 / 21 392 59 83 Fax: [...] 21 397 62 71 e-mail: cesa@iseg.utl.pt
URL: <http://www.iseg.utl.pt/cesa>