

2 ° CICLO DE ESTUDOS

MESTRADO EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

# O processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento

Anna Gomiero

2020



**Anna Gomiero**

**O processo de avaliação dos projetos de cooperação para o  
desenvolvimento**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e  
Cooperação, orientada pelo Professor Manuel Vicente de Sousa Lima Loff  
e coorientada pelo Doutor Rui Manuel Ferreira da Silva

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

maio de 2020

# O processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento

Anna Gomiero

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo Professor Manuel Vicente de Sousa Lima Loff e coorientada pelo Doutor Rui Manuel Ferreira da Silva

## Membros do Júri

Professor Doutor ....  
Faculdade .... - Universidade ...

Professor Doutor ....  
Faculdade .... - Universidade ...

Professor Doutor ....  
Faculdade .... - Universidade ...

Classificação obtida: .... valores

## SUMÁRIO

Declaração de honra.....	6
Agradecimentos.....	7
Resumo.....	9
Abstract.....	10
Índice das figuras.....	11
Introdução.....	12
Capítulo 1: A avaliação no âmbito da cooperação para o desenvolvimento.....	14
1.1 Definição do conceito de avaliação e características principais.....	15
1.2 Características dos modelos de avaliação.....	20
Capítulo 2: A avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia.....	31
2.1 Breve cronologia do sistema de cooperação para o desenvolvimento da UE.....	32
2.2 Atores envolvidos no sistema de cooperação da UE.....	34
2.3 <i>European Added Value</i> (EAV).....	35
2.4 Estruturação dos projetos da UE.....	36
2.4.1 O <i>Project Cycle Management</i> (PCM) e a ferramenta do Quadro Lógico.....	38
2.4.2 A avaliação no <i>Project Cycle Management</i> .....	42
Capítulo 3: Estudo de caso: o processo de avaliação do projeto <i>Superando Fronteiras</i> .....	47
3.1 Questões metodológicas.....	48
3.2 Enquadramento do contexto de intervenção e atores envolvidos.....	53
3.3 Análise do processo da avaliação do projeto <i>Superando Fronteiras</i> .....	60

3.3.1 Correspondência entre objetivos da avaliação e ferramentas utilizadas para a realização da avaliação do projeto <i>Superando Fronteiras</i> .....	60
3.3.2 Adequação dos critérios de avaliação definidos de acordo com o setor do projeto e o contexto de realização do projeto <i>Superando Fronteiras</i> .....	71
3.3.3 Papel e desafios do(s) avaliador(es).....	78
Conclusão.....	91
Referências bibliográficas.....	97
Anexos.....	103
Anexo 1: Acordo de Confidencialidade.....	103
Anexo 2: Guião de entrevista 1.....	110
Anexo 3: Guião de entrevista 2.....	113
Anexo 4: Transcrição Entrevista 1.....	116
Anexo 5: Respostas Entrevista 2.....	130

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Declaro que a presente dissertação é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutra curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referenciação. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

**Porto, 31 de Maio de 2020**

**Anna Gomiero**

## AGRADECIMENTOS

*“Só voa quem se atreve a fazê-lo”*

*Luís Sepúlveda*

Neste momento de satisfação por ter conseguido concluir mais uma etapa do meu percurso académico, quero manifestar a minha gratidão às pessoas que de diferentes formas me apoiaram neste percurso.

Aos meus orientadores, professor Manuel Loff e doutor Rui Silva, por todo o tempo dispensado, pela preciosa colaboração, pela ajuda na estruturação do trabalho e pelas contínuas sugestões, que permitiram melhorar a qualidade desta dissertação. Ao professor Miguel Silva, pela energia que transmitiu durante as aulas e pelos conselhos que ajudaram a definir o tema desta dissertação.

Ao Cesare Simioni, ao Jacopo Sabatiello e à Mônica Silva da AVSI Brasil, pela confiança e disponibilidade, pela autorização na utilização dos documentos e pelo acompanhamento constante ao longo da realização do estudo de caso desta dissertação.

Às pessoas que sempre estiveram ao meu lado, que tenho a sorte de chamar Amigos. A maioria deles vivem longe de mim, mas continuam presentes na minha vida quotidiana, com longas chamadas, mensagens, fotografias, trocas de ideias, apoio. Muitos deles até vieram visitar-me no Porto ao longo dos últimos anos, enchendo o meu coração de felicidade por poder partilhar a minha nova casa com pessoas tão importantes.

Às pessoas especiais que partilharam este percurso comigo aqui no Porto: pelos passeios juntos, pelos momentos de estudo, pelos ótimos pequenos-almoços partilhados e pelo jantares em companhia.

À minha família, que nunca poderei agradecer o suficiente por como contribuíram a tornar-me a pessoa que sou hoje. À minha avó Tina, que merece uma dedicatória especial pelo carinho e pelo apoio que nunca faltou, além de ser um verdadeiro exemplo de vida para mim. Aos meus tios e aos meus primos, pelos incentivos e pelos bons momentos que passamos juntos nas minhas visitas à Itália.

Aos meus pais, pelo grande amor que sempre mostram de muitas formas, pelo respeito das minhas escolhas, pela troca de ideias, pela fantástica família que constuíram.

Ao meu irmão, pelas raras mas sempre apreciadas chamadas, pelas pequenas coisas que faz para manifestar carinho, pelo orgulho que tenho no homem que se tornou.

À minha irmã, por estar sempre ao meu lado em todos os momentos e em todas as situações e por ser o melhor presente que a vida me deu.

Ao Sérgio, pela preciosa companhia, pelo apoio constante, pela felicidade que sempre partilhamos e pelo grande amor que espero continue a tornar-nos pessoas melhores todos os dias.



## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar as etapas principais do processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento. O conceito de avaliação, aplicado ao setor da cooperação para o desenvolvimento e não só, tem recebido sempre mais atenção ao longo dos anos pela potencialidade que a avaliação, utilizando metodologias e ferramentas adequadas, possa ser uma ajuda na tomada de decisões estratégicas e na aprendizagem de lições que permitam uma melhor planificação de projetos futuros, sem repetir os erros do passado. Por isso, nesta dissertação é investigado o conceito de avaliação em geral e, de forma mais específica, as características do processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia. O estudo de caso, enfim, permite aprofundar, através de análise documental e entrevistas, as fases do processo de avaliação de um projeto de cooperação para o desenvolvimento realizado no Brasil no âmbito dos direitos humanos, com o financiamento da União Europeia, verificando a adequação das ferramentas de acordo com as características específicas do projeto e tendo em consideração algumas questões éticas relacionadas com os processos de avaliação e a qualidade dos mesmos. Nas conclusões finais são salientadas: a importância das várias etapas de um processo de avaliação ao longo de todo o decurso de um projeto de cooperação para o desenvolvimento e não só após a conclusão do mesmo; a necessidade de encontrar um equilíbrio entre as linhas orientadoras gerais e as características específicas de cada projeto; a relação entre o avaliador e a organização que implementa o projeto, ponto crucial para permitir a realização de uma avaliação de qualidade.

**Palavras-chave:** avaliação, projetos de cooperação para o desenvolvimento, metodologias de avaliação, ferramentas de avaliação, questões éticas da avaliação, União Europeia

## **ABSTRACT**

The aim of this master's thesis is to analyse the main steps of the evaluation process of development cooperation projects. The concept of evaluation, applied to the development cooperation sector but not only, has received more and more attention over the years for the potential that the evaluation, using appropriate methods and tools, can help making strategic decisions and learning lessons that allow better planning of future projects without repeating the mistakes of the past. Therefore, the concept of evaluation in general and, more specifically, the characteristics of the evaluation process of development cooperation projects financed by the European Union is here investigated. Data collection was based on document analysis and interviews to develop a case study of the evaluation process of a development cooperation project carried out in Brazil in the field of human rights, with European Union funding, checking the suitability of the tools according to the specific characteristics of the project and taking into consideration some ethical issues related to the evaluation processes and their quality. The conclusions to be drawn from the research are: the importance of the various steps of an evaluation process during the whole course of a development cooperation project and not only in the end; the need to find a balance between the general guidelines and the specific characteristics of each project; the relationship between the evaluator and the organization that implements the project.

**Keywords:** evaluation, development cooperation projects, evaluation methodologies, evaluation tools, ethical issues of evaluation, European Union

## ÍNDICE DAS FIGURAS

Figura 1: A estrutura funcional da avaliação respondente: a avaliação-relógio.....	22
Figura 2: O modelo de avaliação CIPP.....	22
Figura 3: A ferramenta de planejamento de avaliação “Quadro Arco-íris”.....	23
Figura 4: O Ciclo do Projeto.....	38
Figura 5: Os critérios de avaliação e o Quadro Lógico.....	42
Figura 6: Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16.....	54
Figura 7: A população prisional total e taxa de crescimento da população prisional no Brasil....	55
Figura 8: Grau de alcance das atividades com referência ao Quadro Lógico inicial.....	62
Figura 9: Exemplo de apresentação dos resultados em relação aos Indicadores Objetivamente Verificáveis no Relatório Narrativo Final.....	67
Figura 10: Quadro de alcance dos resultados de acordo com o objetivo geral do projeto.....	81
Figura 11: Quadro de síntese dos resultados de acordo com os critérios de avaliação.....	81
Figura 12: Etapas do processo de avaliação.....	82

## INTRODUÇÃO

O conceito de avaliação é transversal em muitos setores, sendo que “o ato de avaliar está presente em todos os contextos da atividade humana” (Alves *apud* SILVA et al., 2014: 2027).

No setor da cooperação para o desenvolvimento, o processo de avaliação torna-se fundamental em todas as fases (planificação, implementação, conclusão) de um projeto de cooperação para o desenvolvimento, tanto para ajudar a tomada de decisões como para sistematizar as experiências e apreender lições que possam ser úteis e aplicáveis também em outros projetos futuros.

Por isso, o objetivo desta dissertação, organizada em três capítulos, é analisar o processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento em geral, mas com foco nas modalidades de avaliação e nas ferramentas utilizadas nos projetos financiados pela União Europeia.

O primeiro capítulo constitui a indispensável base teórica da pesquisa: uma revisão da literatura sobre o conceito de avaliação, as suas características, os modelos e os critérios utilizados, as questões éticas e outros aspetos gerais que podem ser considerados relevantes num processo de avaliação de um projeto de cooperação para o desenvolvimento. A finalidade deste capítulo teórico é permitir uma melhor definição das temáticas da investigação e uma melhor análise do estudo de caso.

No segundo capítulo são aprofundadas as metodologias e as ferramentas de avaliação aplicadas nos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia, sendo esta um dos atores principais no panorama da cooperação para o desenvolvimento a nível internacional. Além disso, as metodologias de avaliação têm pontos em comum entre as várias agências internacionais que financiam ou implementam projetos de cooperação para o desenvolvimento. Após uma apresentação de como nasceu, quem são os atores principais, quais são os valores e as prioridades e como é estruturada a cooperação da União Europeia, é descrito o *Project Cycle Management*, a ferramenta do Quadro Lógico e como o processo de avaliação se insere neste enquadramento.

No terceiro capítulo os conceitos teóricos mencionados no primeiro capítulo e as metodologias de avaliação aprofundadas no segundo capítulo são aplicados na análise do estudo de caso: um projeto de cooperação para o desenvolvimento intitulado “Direitos humanos e dignidade dos condenados a pena privativa da liberdade: o salto de escala do modelo APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados”, também referido como *Superando Fronteiras*, financiado pela União Europeia e executado pela Associação de Voluntários para o Serviço Internacional - AVSI

Brasil. Este projeto foi implementado entre 2015 e 2018 em vários Estados do Brasil e enquadra-se no âmbito dos direitos humanos.

No terceiro capítulo, além de abordar brevemente as questões metodológicas relativamente à estruturação da dissertação e apresentar o contexto do projeto *Superando Fronteiras* e os principais atores envolvidos, são analisadas as várias fases do processo de avaliação deste projeto específico, aprofundando os detalhes e alguns aspetos considerados mais interessantes, de acordo com as três perguntas de partidas.

Considerando as limitações de tempo e de acesso aos dados de uma dissertação de mestrado realizada ao longo de um ano letivo, foi considerado mais oportuno escolher um único projeto de cooperação para o desenvolvimento como estudo de caso. Esta escolha permite um maior aprofundamento dos vários aspetos do projeto, analisando dados principalmente qualitativos através de análise documental e entrevistas.

Nas conclusões são salientadas a importância das várias etapas de um processo de avaliação ao longo de todo o decurso de um projeto de cooperação para o desenvolvimento e não só após a conclusão do mesmo, a necessidade de encontrar um equilíbrio entre as linhas orientadoras gerais e as características específicas de cada projeto e a relação entre o avaliador e a organização que implementa o projeto, ponto crucial para permitir a realização de uma avaliação de qualidade. Além disso foram sugeridas possíveis pistas para futuras investigações em termos de formulação de indicadores, avaliação interna, avaliação intermédia externa, papel do avaliador de projetos de cooperação para o desenvolvimento e publicação dos relatórios de avaliação.

## **CAPÍTULO 1: A AVALIAÇÃO NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

O objetivo deste primeiro capítulo é tentar definir o conceito de avaliação no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Pretende-se incluir neste capítulo: uma breve revisão da literatura acerca da avaliação, a evolução do conceito ao longo dos anos, a definição de algumas características principais, os critérios para garantir qualidade, a diferença entre avaliação interna e externa, a ligação com a política e as questões éticas.

Serão consideradas também algumas questões gerais relacionadas com os modelos de avaliação, tendo em conta que no segundo capítulo desta dissertação serão aprofundados de forma mais específicas as metodologias e as ferramentas de avaliação aplicadas nos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia.

### 1.1 Definição do conceito de avaliação e características principais

Existem várias definições de avaliação, de acordo com a área de aplicação deste conceito, mas uma definição para começar esta análise pode ser a seguinte: “a avaliação é um processo desenvolvido por e com seres humanos para seres humanos, que envolve valores morais e éticos, juízos de valor e problemas de natureza sociocognitiva, sociocultural, antropológica, psicológica e também política” (FERNANDES, 2006: 36). Desta primeira definição é possível perceber a grande complexidade do conceito de avaliação, que envolve um objeto ou assunto a ser avaliado, mas que só pode ser percebido em relação com o contexto (MATOS et al., s.d.: 534).

Quando aplicada especificamente ao setor da cooperação para o desenvolvimento, a avaliação pode ser definida como

“Um exercício de aplicação de um conjunto de procedimentos metodológicos concebidos com o propósito de identificar o impacto potencial ou real dos programas e projetos, através da observação das relações de causalidade mais prováveis entre as variáveis submetidas à ponderação. É um procedimento que serve para ajudar os decisores políticos a fazerem ‘as coisas certas do modo mais certo’, em termos de opções estratégicas relacionadas com a implementação das políticas visadas”.

(MILANDO, 2005: 86)

Este último aspeto é referido também por outros autores, que afirmam que a avaliação constitui “um mecanismo regulador, possivelmente o mais importante de que se dispõe para descrever, julgar e reorientar a ação dos agentes que operam no âmbito de uma realidade (...) específica” (MATOS et al., s.d.: 535). De acordo com Stufflebeam, num processo de tomada de decisão, a avaliação pretende “delimitar, obter e proporcionar informação útil para julgar entre alternativas de decisão” (MATOS et al., s.d.: 541).

Este é apontada como a utilidade da avaliação: “ideally, results would then be used to weigh up different policies’ impacts and to ‘choose between particular policy options” (Nutley, Walter, & Davies *apud* PLEGER & SAGER, 2018: 167). Portanto, o objetivo das avaliações pode ser considerado a melhoria do sistema “by providing evidence which can be used by policymakers for decision-making” (PLEGER & SAGER, 2018: 167).

A importância da avaliação comportou, nas últimas décadas, um grande crescimento de estudos teóricos e práticos, assim como a criação de comissões e entidades com o objetivo de garantir e melhorar a qualidade das avaliações e criar modelos interpretativos adequados. O processo de

avaliação requer um equilíbrio difícil de encontrar e manter, sendo que “evaluation has to operate in this multilayered context of different interests, providing information to inform decisions while remaining independent of the policies and programmes themselves” (SHAW et al., 2006: 244).

Nas últimas décadas assistimos também a uma “reestruturação do sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, tendo como objetivo geral o diagnóstico das atuais práticas neste campo” (MAZZIERI, 2013: 14), portanto a avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento assume um papel crucial neste sentido, sendo os projetos definidos como “os instrumentos convencionais através dos quais os programas e planos colectivos ou individuais são transformados em acções concretas de desenvolvimento nas sociedades humanas actuais” (MILANDO, 2005: 42).

O próprio conceito de avaliação desenvolveu-se e alterou-se ao longo dos anos, mas a partir dos anos 60, “se existe um conceito fundador e referente universal privilegiado da avaliação, é certamente o de medida” (SILVA et al., 2014: 2027). Consequentemente, a dimensão quantitativa foi predominante, sendo considerada mais objetiva e, portanto, mais válida. Apesar disso, a dimensão qualitativa também continuou a ser desenvolvida, tanto que “a inclusão dos métodos qualitativos fez com que, actualmente, o debate já não se centre tanto na legitimidade, mas antes na compatibilidade ou incompatibilidade entre as diversas concepções” (MATOS et al., s.d.: 534).

Uma das maiores preocupações no âmbito avaliativo, que explica também o foco na dimensão quantitativa, foi e continua a ser a objetividade, e apesar de “evaluation cannot hope for perfect objectivity”, “neither does this mean that it should slump into rampant subjectivity” (Pawson *apud* PICCIOTTO, 2016: 6); ao mesmo tempo, é importante “contrasting the popular idea that evaluation quality is ultimately dependent on the characteristics ‘of the evaluator’ as isolated from the context that s/he operates in” (BEFANI et al., 2014: 4). Por isso, “temos que optar por uma modelização para que o ato de avaliar não perca a noção de objetividade e validade” (SILVA et al., 2014: 2027), apesar do facto que “[d]espite its roots in science, an evaluation process is never truly neutral” (Desautels and Jacob *apud* PLEGER & HADORN, 2018: 457).

Shaw, Greene e Mark (2006: 247) afirmam que nos últimos dez anos houve “an intensification of accountability and managerialism in institutions, an increase in governance and quality assurance of programmes, and a preoccupation with audit, monitoring, regulation, and control” (SHAW et al., 2006: 247). Resultou sempre mais evidente como é essencial potenciar a qualidade das avaliações: “different methodological approaches consider the role of judgment in different ways but at a fundamental level, the task is to discern quality” (SHAW et al., 2006: 248).



Além das dificuldades em garantir uma avaliação objetiva e de boa qualidade, outro elemento para considerar são as questões éticas. Como sublinha Matos, “as atividades avaliativas têm um carácter sócio-político, implícito em qualquer pronunciamento axiológico” (MATOS et al., s.d.: 534) e “nas sociedades actuais, a avaliação e a tarefa política estão claramente ligadas” (MATOS et al., s.d.: 555). Por isso, é possível afirmar que “evaluations ideally seek to make an unbiased and independent assessment of the underlying subject matter, such as public policies, to improve public action and to provide decision makers with the best possible factual basis for policy decisions” (PLEGER & HADORN, 2018: 457).

Como salientado também em *The Sage Handbook of Evaluation*,

“Drawing attention to the interdependence of politics and ethics and conflicts among principles, highlights the unique nature of the evaluation task and the key responsibilities of the evaluation role. Evaluation involves at least four levels of social-political interaction - with government and other agency policy makers who commission evaluation; with participants in the programmes, policies and institutions evaluated; with the evaluation profession; and with the wider audiences to whom evaluators in a democratic society have a responsibility to report”.

(SHAW et al., 2006: 244)

Estas interações, além do objetivo já mencionado (ou seja, permitir que os resultados das avaliações possam facilitar as escolhas em matéria de políticas públicas), dependem também do facto que os avaliadores são muitas vezes pessoas contratadas diretamente pelos próprios governos, organizações governamentais e não governamentais ou agências e que recebem muitas pressões, sendo que “many of them have been prone to frame their evaluations to meet programme managers’ needs and concerns rather than those of citizens” (PICCIOTTO, 2014: 11).

Por isso, uma das tarefas dos avaliadores é tentar encontrar um acordo entre as exigências dos clientes e os valores da sociedade (PICCIOTTO, 2014: 15), tornando o processo de avaliação “a moral choice for society. And the choices evaluators (and sponsors) make about the methodologies they value have political implications” (SHAW et al., 2006: 249).

A avaliação tem a ver com a distribuição de poder e de recursos, financeiros e não só, portanto pode ter consequências muito grandes na sociedade, e é mesmo a partir deste papel crucial que se pode gerar um conflito de interesses. Contudo, a avaliação tem necessariamente de ser um processo independente, desenvolvido sem medo ou pressões, e preferencialmente o avaliador deveria ser contratado por uma entidade imparcial no assunto a ser avaliado (SHAW et al., 2006: 249).

Para ajudar os avaliadores nesta tarefa tão complexa, a partir dos anos 80 começaram a ser fundadas associações, como o caso da *American Evaluation Association (AEA)* em 1986, que adoptaram regras e normas éticas para definir os comportamentos dos avaliadores, como os *AEA's Guiding Principles for Evaluators* definidos em 1994. No caso da União Europeia, que será aprofundado no segundo capítulo desta dissertação, a *European Evaluation Society* foi criada em 1994 e “has chosen not to advocate common standards preferring national societies (...) to be responsive in their development of standards and guidelines to their different cultural contexts” (SHAW et al., 2006: 254).

Estas entidades tentam também compensar a falta de *standards* relacionados com os métodos de avaliação, mas em muitos casos continuam a prevalecer as regras compatíveis com os métodos quantitativos, mesmo que “several authors (...) have made the point that the ethical issues facing evaluators adopting qualitative methods are different from those encountered when using quantitative methods” (SHAW et al., 2006: 266), tanto que “qualitative researchers and evaluators often have to explicate their methodologies and respond to questions that do not easily transfer to qualitative evaluation” (SHAW et al., 2006: 258).

Uma das questões que diferenciam métodos quantitativos e qualitativos está relacionada com a proteção dos dados dos participantes e das informações que eles partilham. É verdade que “it is sometimes inferred that ethical issues are not so present when using quantitative methods, as people are not so directly involved and it is easier to anonymize respondents and institutions”, mas, na verdade, “ethical issues may be more hidden in the use of quantitative measures but they are not absent” (SHAW et al., 2006: 267).

Em ambos os casos, existem situações em que, por exemplo, pedir o consentimento pode criar obstáculos ou até impedir a avaliação (como no caso de atividades ilegais), ou pelo menos alterar os resultados, caso o processo de avaliação possa gerar stress ou ansiedade nos participantes. A mesma coisa acontece relacionada com o pagamento dos participantes, sendo que em algum caso é oportuno “recognise that certain cultural information is owned and may need to be paid for” (SHAW et al., 2006: 270), enquanto, em outros casos, o pagamento pode tornar-se uma forma de obrigação, eventualmente alterando os resultados.

A forma tradicionalmente mais utilizada para proteger a privacidade dos participantes envolvidos num processo de avaliação é garantir o anonimato, mas isso, apesar de não ser sempre fácil (especialmente quando são utilizados métodos qualitativos e avaliações participativas), nem

sempre é uma garantia suficiente de confidencialidade. De acordo com Shawn, “confidentiality is easily offered but difficult to assure” e

“Respecting confidentiality is more than mere anonymization. Anonymization is a technical procedure which may offer some protection for an individual from public gaze, but the ethical promise in confidentiality is met in how one negotiates the use of the data. It actually means in certain cases not reporting information that a person has given in confidence”.

(SHAW et al., 2006: 271)

O anonimato não constitui em si uma garantia de confidencialidade:

“Ensuring privacy in certain qualitative methodologies is an intimate, responsive, field decision linked to, for example, asking nonintrusive questions and making strategic political decisions that would not harm a person's career or position in an organization if information were released”.

(SHAW et al., 2006: 274)

Em muitos casos as regras de confidencialidade são escolhidas pelas entidades que contratam o avaliador para defender os próprios interesses e isso demonstra, mais uma vez, a dificuldade da tarefa do avaliador em garantir imparcialidade, tanto que Shawn recomenda: “only conducting evaluation when benefits outweigh the risks” (SHAW et al., 2006: 270).

Ao longo dos anos desenvolveu-se também a ideia de que a avaliação não deveria ser centrada só nos resultados finais de um projeto, mas é necessária uma avaliação contínua e uma monitorização das atividades, considerando também os objetivos iniciais e determinando o grau em que estes são alcançados até ao momento da avaliação (MATOS et al., s.d.: 540).

Para resumir:

“Um bom parecer avaliativo deverá formular claramente os juízos valorativos relativamente aos conteúdos avaliados, aconselhar as possíveis alternativas de decisão, estabelecer normas para a sua escolha e estratégias de seguimento e posterior avaliação da opção escolhida”.

(MATOS et al., s.d.: 549)

## 1.2 Características dos modelos de avaliação

Ao longo das últimas décadas, foram elaborados vários modelos para tentar garantir sempre mais objetividade e validade (SILVA et al., 2014: 2027) e também para ajudar o avaliador nas suas tarefas de “organizar as opiniões, compilar dados, sugestões e alternativas, promover o confronto de opiniões e facilitar a proliferação de iniciativas de análise e de mudança” (MATOS et al., s.d.: 543).

Apesar de existirem muitos modelos, podem ser distinguidas quatro fases do processo de avaliação em geral: planificação, desenvolvimento, contraste e meta-avaliação.

1. PLANIFICAÇÃO	Estabelecer propósito, finalidade, função, juízos a emitir, potenciais decisões, audiências, objeto de avaliação, fontes de informação, procedimentos, agentes e temporização
2. DESENVOLVIMENTO	Recolha, codificação, registo e análise; ou seja, tratamento da informação
3. CONTRASTE	Análise de resultados, formulação de juízos (interpretação, classificação e comparação), tomada de decisões, divulgação de resultados, negociação com as audiências e seguimento
4. META-AVALIAÇÃO	Avaliação da avaliação

(Adaptado de MATOS et al., s.d.: 546)

No enquadramento destas quatro fases gerais, podem ser salientados os principais componentes que caracterizam vários modelos avaliativos, como se pode ver no quadro a seguir, onde são propostas algumas questões a considerar na planificação do processo de avaliação.

1. Identificação e determinação das audiências	A quem é dirigida a avaliação?
2. Definição das principais questões às quais o processo avaliativo deverá responder	Quais são os principais objetivos da avaliação?
3. Definição do objetivo e finalidade da avaliação	Porquê e para quê queremos avaliar o programa?
4. Exposição do plano avaliativo	Que informação será precisa? Que estratégias, técnicas ou instrumentos serão utilizados na compilação da informação? De que fontes iremos dispor? Quem recolhe a informação? Qual terá de ser a temporização da avaliação? Com que recursos podemos contar?

---

5. Análise e interpretação da avaliação	Qual será a metodologia de análise? Quem participará nos processos interpretativos? Com que meios podemos contar?
6. Tomada de decisões e seguimento	Quem participa no processo de tomada de decisões? Como se estabelecem e se avaliam as alternativas de ação? O que é que se prevê para a sua implementação? Quem se responsabiliza pelo seguimento e pela avaliação?
7. Relatório avaliativo	Em que termos é preciso expressá-lo? A quem e acerca de quê devemos dar informações? Como se difundem os resultados? Como se canalizam as revisões e críticas aos termos, conteúdos e resultados do relatório?
8. Meta-avaliação	A avaliação foi útil? Foi viável? A relação custo/produto é correta? Houve respeito do ponto de vista ético e legal? Agiu-se com sistema, precisão e rigor?

---

(Adaptado de MATOS et al., s.d.: 563-564)

O último termo, meta-avaliação, “foi criado por M. Scriven, e faz referência à incorporação, na prática avaliativa, da reflexão relativamente à qualidade da própria reflexão efectuada” (MATOS et al., s.d.: 549). Milando também sublinha como, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento em geral,

“Impõe-se uma avaliação dos próprios processos de avaliação, com o objectivo de torná-los mais eficazes e capazes de desempenhar a sua função formal de fonte de informação para a aprendizagem dos ‘operadores de desenvolvimento’”.

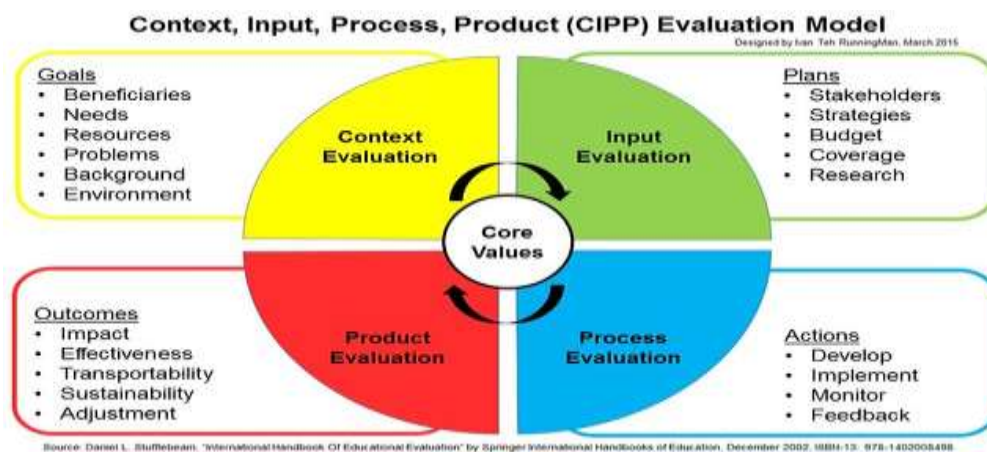
(MILANDO, 2005: 88)

Não faltam também outros modelos diferentes que tentam identificar as várias fases de um processo de avaliação, como o caso da figura 1, onde é mostrado o modelo de avaliação respondente elaborado por Stake, ou o modelo CIPP (*Context, Input, Process, Product*) elaborado por Stufflebeam (figura 2). Estes modelos foram criados no âmbito da avaliação educacional, mas com os diferentes momentos de atuação da avaliação que definem, podem constituir uma ótima ferramenta também para processos de avaliação em outros setores. Na figura 3 é possível ver outro modelo, elaborado no âmbito da avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento e chamado “Quadro Arco-íris”, que diferencia sete opções, organizadas em 34 tarefas, e que pode ser uma ótima ferramenta para planear uma avaliação.



(Adaptado de MATOS et al., s.d.: 545)

Figura 1 – A estrutura funcional da avaliação respondente: a avaliação-relógio



(YALE POORVU CENTER FOR TEACHING AND LEARNING, s.d.)

Figura 2 – O modelo de avaliação CIPP



(BETTER EVALUATION, s.d.)

Figura 3 – A ferramenta de planejamento de avaliação “Quadro Arco-íris”

O modelo avaliativo em geral deverá, portanto, incluir nos seus componentes: o objeto e as fontes de informação, as estratégias e os instrumentos a utilizar, os agentes envolvidos nos vários momentos da avaliação, os critérios de avaliação, a audiência e os pareceres e, por fim, a meta-avaliação.

A avaliação de cada um destes componentes é feita muitas vezes através de indicadores, principalmente índices estatísticos, relacionados com métodos quantitativos. É importante lembrar que não é suficiente recolher informações, tanto qualitativas como quantitativas, para ter indicadores, sendo que “para que um dado se converta num indicador deve possuir um propósito que lhe dê significado” (MATOS et al., s.d.: 559).

Além dos indicadores, existem critérios que podem ajudar nas várias fases de um processo de avaliação de um projeto, como é possível ver no quadro a seguir.

Critérios de pertinência	Procuram verificar se os objetivos do projeto são válidos em relação aos problemas a resolver e aos interesses dos sectores envolvidos
Critérios de coerência	Procuram indagar o grau de adequação entre as decisões sobre o funcionamento interno e o contexto externo do projeto.

---

Critérios de eficácia	Tentam diagnosticar os efeitos das decisões tomadas e em que medida os resultados obtidos correspondem aos objetivos fixados.
Critérios de eficiência	Analizam a relação entre os resultados constatados e os meios (financeiros, humanos, institucionais) mobilizados para os atingir.
Critérios de oportunidade	Visam apreciar em que medida as decisões foram tomadas em tempo útil, obtendo o máximo de efeitos desejados.

---

(Adaptado de ALMEIDA et al., 1993: 127)

Dependendo dos modelos, podem ser utilizados outros nomes ou acrescentados outros critérios, como o impacto, a sustentabilidade (ou seja, a capacidade de gerar uma mudança estruturada e duradoura), a inovação etc. No segundo capítulo serão postos em destaque os critérios utilizados nas metodologias de avaliação da União Europeia, enquanto no terceiro capítulo será possível ver na prática os critérios aplicados na avaliação do projeto de cooperação para o desenvolvimento escolhido como estudo de caso desta dissertação.

Existem, portanto, vários critérios de acordo com os métodos de avaliação diferentes e “all of these methods have their own limitations but triangulating among them offers scope for greater evaluation rigour. More often than not, a tool fulfils only the function or functions that it was designed for” (PICCIOTTO, 2014: 10), portanto “sticking to a single evaluation model and rigidly complying with the strictures of a single method (however fashionable) is a threat to evaluation quality” (PICCIOTTO, 2014: 6). Contudo, há quem afirme que “o recurso a triangulações, usando e cruzando vários métodos, teorias, fontes e investigadores, não resolve, ainda assim, a maioria dos problemas que se levantam relativamente à qualidade e objectividade das avaliações que são feitas” (MILANDO, 2005: 86).

Como já mencionado, as abordagens que parecem mais incompatíveis são quantitativas e qualitativas, mas é preciso considerar que “quality can and must be quantified” (PICCIOTTO, 2014: 9). Isto significa que

“Qualitative methods are not a panacea and they need to be complemented by quantitative methods. But they can be rigorously applied. They have the singular merit of examining who did what; how things actually happened and why. They involve participation, observation, analysis of text-based information, village meetings, open ended interviews, etc”.

(PICCIOTTO, 2014: 9)



Ambas as abordagens têm vantagens específicas, sendo que os métodos quantitativos são geralmente preferidos pelo facto que aparentemente permitem obter dados mais fiáveis, mas os métodos qualitativos também são essenciais para perceber a ligação entre causas e consequências (BEFANI et al., 2014: 1-3).

Há várias estratégias que podem ser utilizadas de acordo com a tipologia do objeto a avaliar, sendo que “randomisation is mostly suited to simple interventions with easily identified participants and non-participants and where spill over effects are not likely to bias the results” (PICCIOTTO, 2014: 10), enquanto “counterfactual analysis is often used to ‘associate’ or attribute a cause to a given effect” (BEFANI & MAYNE, 2014: 18).

Contudo, a ligação entre causas e efeitos não pode ser reduzida a uma análise que associa só uma causa com um efeito e é essencial considerar o contexto em que tal efeito foi gerado, sendo que “an effect is sometimes produced by a complex combination of causes and the point of research is then understanding what these causes are, what their role in the combination (or causal ‘package’) is” (BEFANI & MAYNE, 2014: 18).

Da mesma forma, “observations are not strong or weak evidence per se” (BEFANI & MAYNE, 2014: 21), mas tudo depende de como as observações são estruturadas, sendo que observar só um momento do processo não adianta muito na perceção do fenómeno, mas tem de se considerar o conjunto de fatores que influenciaram o processo. A quantidade das observações adequada para uma determinada avaliação também não depende só do número em si: “basic principle underlying the quality of evidence is not sample size, but rather the probability of observing given pieces of data” (BEFANI & MAYNE, 2014: 21).

Portanto, para garantir uma boa qualidade da avaliação é importante escolher o método, ou melhor, os métodos, de acordo com o objeto a avaliar e a estratégia avaliativa, sendo que “methods only work if they are selected to serve the right strategy, i.e., a strategy that makes sense in the current operating and authorising environment” (PICCIOTTO, 2014: 10). Neste sentido, “cada projeto deve encontrar as respostas mais adequadas para a sua realização. Trata-se, pois, de inventar, de agir ‘por medida’, e em consonância com o meio que se pretende transformar” (ALMEIDA et al., 1993: 124).

Outra aparente dicotomia relacionada com o conceito de avaliação é a existência de avaliação interna e externa. São perspetivas diferentes, mas “não se trata de duas formas avaliativas, dado que a avaliação é única, mas sim de duas aproximações à construção do conhecimento sobre a matéria” (MATOS et al., s.d.: 565).

Ambas as perspetivas, aplicadas a um projeto de cooperação para o desenvolvimento e não só, apresentam vantagens. A primeira permite compreender melhor “os objetivos do mesmo, as dificuldades do seu desenvolvimento, as modificações que seria preciso introduzir e o seu compromisso no desenvolvimento do mesmo” (MATOS et al., s.d.: 565), centrando-se principalmente nos processos, enquanto a segunda

“Procura comprovar as contribuições dos programas, o seu rendimento, os seus resultados em termos absolutos, as relações entre a despesa e o lucro, a capacidade na gestão dos processos, a origem dos problemas e a atribuição de responsabilidade para a sua solução”.

(MATOS et al., s.d.: 565)

A avaliação interna é “levada a cabo directamente pelos actores envolvidos no projeto” e, portanto, com uma visão mais holística do projeto, enquanto a avaliação externa “é realizada sob a orientação de um avaliador externo, cujo papel é, simultaneamente, observar e interpretar (ou ajudar a interpretar)” (ALMEIDA et al., 1993: 126). O avaliador, tanto interno como externo, tenta

“Combinar instrumentos estruturados (guião de entrevista, por exemplo) com abordagens mais informais e conviviais (encontros e discussões individuais ou de grupos, por exemplo); estas últimas permitem-lhe controlar os dados fornecidos pelas técnicas formalizadas e obter outras informações relevantes”.

(ALMEIDA et al., 1993: 128)

Apesar da importância da avaliação e da existência de diferentes modelos teóricos e práticos que podem ajudar na realização desta tarefa complexa, é oportuno reconhecer que ainda existem setores, como o caso do setor da cooperação para o desenvolvimento, em que nem sempre é realizada uma avaliação e, quando existe, é na maioria dos casos limitada ao controlo administrativo e financeiro ou a uma única avaliação final. Este sistema acaba por influenciar os resultados, sendo que, sem uma avaliação contínua, a tomada de decisões ao longo do projeto depende, em muitos casos, apenas de lógicas financeiras, e esta abordagem “nem sempre vai no sentido de dar resposta às necessidades reais dos grupos envolvidos” (ALMEIDA et al., 1993: 120), comprometendo assim o êxito do projeto.

Além disso, é importante considerar quem realiza de facto a avaliação e qual é o alvo, sendo que

“Humanitarian NGOs and intergovernmental organisations are usually assessed by their funders, not their beneficiaries. In most cases, their evaluation relies on interviews with

“professionals”, neglects field surveys, does not use opinion polls and seldom tries to assess the socioeconomic impact of relief”.

(MONTCLOS, 2012: 154)

Existe portanto um evidente conflito de interesses neste sistema, no qual a avaliação:

“(1) it needs to be approved by those who are evaluated and so does not deal with “bad eggs” that refuse to be investigated; (2) it produces biased analysis, does not name names and passes over fundamental issues; (3) it is very formal and technocratic, if not meaningless; (4) it does not help to learn from past mistakes”.

(MONTCLOS, 2012: 154)

Como aponta Montclos (2012), a escolha do avaliador é crucial neste processo, mas “in most cases, NGOs and intergovernmental organisations are investigated by specialists who are paid by their funders and that they sometimes choose” (MONTCLOS, 2012: 155), aumentando a pressão e tornando mais difícil para o avaliador manter uma posição imparcial e, “as a result, official evaluators lack the ‘critical distance’ which is supposed to guaranty a minimal standard of objectivity in social sciences” (MONTCLOS, 2012: 156).

De acordo com Milando (2005), “os promotores dos projetos sofrem sempre de uma grande pressão por parte dos financiadores, no sentido de terem êxito a todo o custo sob pena de não poder receber mais apoios” (MILANDO, 2005: 43) e esta pressão é em muitos casos transferidas para os avaliadores, tanto que “studies show that evaluators are repeatedly put under pressure to deliver results in line with given expectations” (PLEGER & SAGER, 2018: 166). Considerando a importância que este aspeto tem no desenvolvimento do processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento, os desafios do papel do avaliador serão aprofundados no terceiro capítulo desta dissertação.

Numa ótica de monitorização e avaliação contínua, é necessário também “que os programas se dotem de instrumentos de auto-análise da acção e que levem à prática um esforço de reflexão partilhada ao longo de todo o processo” (ALMEIDA et al., 1993: 121). Por isso é importante que seja realizada uma avaliação inicial e também relatórios parciais ou de progresso, além da elaboração do relatório final,

“O documento pelo qual o avaliador informa, por escrito, acerca dos aspetos mais significativos do desenvolvimento da avaliação, das conclusões mais relevantes, das

decisões mais pertinentes, das alternativas de acção consideradas mais convenientes e das limitações mais importantes surgidas no estudo”.

(MATOS et al., s.d.: 564)

A avaliação inicial, ou avaliação diagnóstica, é indispensável não só para analisar relevância e pertinência do projeto, mas também constitui o ponto de partida para qualquer avaliação final que queira avaliar o impacto.

Durante a implementação do projeto, os relatórios intermédios permitem a comunicação com as pessoas internas do programa e “constituem documentos de trabalho para negociar as modificações necessárias” (MATOS et al., s.d.: 564). O objetivo de cada relatório é representar os factos e as opiniões, com função formativa e constituindo uma contribuição valiosa na medida em que inclui também “uma parte dedicada às recomendações, expressas sob a forma de alternativas de acção e assinalando as circunstâncias que tornam mais recomendável a escolha de umas ou de outras” (MATOS et al., s.d.: 564).

A avaliação intermédia serve também “para revelar, para explicitar e para compreender os problemas surgidos durante a realização da acção, ajudando a encontrar as soluções, as correcções e os ajustamentos mais adequados” (ALMEIDA et al., 1993: 122). Só assim a avaliação pode ser entendida como “uma função permanente (ou quase permanente), que acompanha todo o ciclo de vida do projeto” e que “intervém, sobretudo em momentos estratégicos, que implicam opções quanto às orientações” (ALMEIDA et al., 1993: 122).

Se assim não for e as avaliações se realizarem só no final do projeto, o risco é que não tenham “praticamente qualquer efeito real sobre as acções levadas o cabo, ainda que permitam tirar um conjunto de lições para o futuro, na medida em que revelem os aspetos que podem ser generalizados ou reproduzidos” (ALMEIDA et al., 1993: 121). Desta forma, a avaliação não respeita os seus objetivos principais, sendo que

“Uma avaliação de qualidade deve fornecer evidências úteis e credíveis para reforçar a prestação de contas e a responsabilização pelos resultados do desenvolvimento, contribuir para os processos de aprendizagem ou para ambos em simultâneo”.

(CAD, 2010: 1)

Este aspeto de aprendizagem é essencial, sendo que “as avaliações só fazem sentido se forem capazes de fornecer ensinamentos úteis para alterar comportamentos, tanto dos ‘operadores de desenvolvimento’ como dos grupos-alvo dos projetos” (MILANDO, 2005: 88), em termos de

“tomada de consciência do modo como futuras acções poderão ser conduzidas” e é ainda mais “ao nível dos métodos que os ensinamentos obtidos podem ser utilizados e, de algum modo, generalizados” (ALMEIDA et al., 1993: 121). Caso contrário,

“Evaluation findings that cannot be generalized if only to the same program with identical characteristics at a future time, are of little or no use. Without being able to identify what factors are responsible for impact, findings about impact have little or no practical value”.

(Perrin *apud* STAME, 2010: 380)

Tanto a avaliação interna como a avaliação externa ajudam na sistematização da experiência, “the first by endogenous incentives, the second by sanctions which compel humanitarian organisations to perform better” (MONTCLOS, 2012: 158), mas a avaliação dos projetos assume ainda mais importância para ver de que forma os projetos vão ao encontro das necessidades das comunidades, considerando tanto os sucessos como os fracassos.

Para ser realmente uma avaliação independente,

“The ex-post evaluation of humanitarian aid in developing countries: (1) should not be paid or commissioned by stakeholders, (...) (2) its methodology and its results should be available to the general public for free (...) (3) it should be able to justify some failures by highlighting difficulties, understanding the political context, and explaining the economical, social and cultural constraints of the intervention (...), (4) acknowledge its subjectivity, recognize its own limits, focus on processes more than results and develop qualitative analysis out of quantitative indicators”.

(MONTCLOS, 2012: 158)

Os relatórios, tanto os intermédios como os finais, deveriam ser uma ferramenta analítica e não “an advertising leaflet replete with the bureaucratic jargon of international organisations” (MONTCLOS, 2012: 156). De acordo com Montclos (2012), um problema é que “in too many cases, evaluations conducted by NGOs themselves are empty and not even published. Loaded with statistics, they tend to mask the real issues and pretend that all the programmes reached their objectives” (MONTCLOS, 2012: 156).

O facto de tais relatórios serem, na maioria dos casos, confidenciais e muito raramente acessíveis para o público em geral deve-se ao facto que as próprias organizações, “under the pretext that the objective is to learn, not to improve accountability, they claim that it could damage their reputation and hinder fundraising, for they think that donors are not ready to hear any critics on the

programmes they support” (MONTCLOS, 2012: 157). Todavia, “the main aim of evaluation is to facilitate the capitalisation of experience. Hence it should not be linked to funding a programme” (MONTCLOS, 2012: 159).

Para resumir, o conceito de avaliação evoluiu ao longo dos anos e recebeu nas últimas décadas uma grande atenção pela sua importância nos processos de tomada de decisão. Este interesse favoreceu a criação de vários modelos que tentam ajudar o avaliador nesta difícil tarefa que é a avaliação, com todas as ligações políticas e as questões éticas que caracterizam este processo. Além disso surgiram comissões e entidades com o objetivo de elaborar *standards* e modelos gerais que possam garantir a boa qualidade das avaliações.

As várias características, fases, componentes, critérios e indicadores constituem ferramentas que, especialmente quando cruzadas e trianguladas, permitem identificar o modelo ideal para a avaliação de um determinado projeto. Na maioria dos casos, não se trata de utilizar um único modelo puro, mas de unir elementos de vários modelos para criar uma estratégia de avaliação à medida do assunto a ser avaliado, com o objetivo de aprender dos erros e ajudar a tomada das decisões futuras.

## **CAPÍTULO 2 – A AVALIAÇÃO DOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO FINANCIADOS PELA UNIÃO EUROPEIA**

A importância da União Europeia (UE) no panorama da cooperação para o desenvolvimento a nível internacional justifica a relevância do foco desta dissertação nos projetos financiados pela União Europeia, sendo que a mesma “continued to be the world's leading provider of official development assistance in 2018”, com um investimento de “over €74 billion in development in 2018 – over half the world's development efforts” (DG DEVCO, 2019). Esta ajuda para o desenvolvimento “é efectuada através de vários mecanismos de cooperação multilateral” (MILANDO, 2005: 126).

Como já mencionado no primeiro capítulo desta dissertação, “in democracies, evaluation results gain importance for the political context, especially in the context of public policies” (PLEGER & SAGER, 2018: 167) influenciando o processo de tomada de decisões, portanto é inevitável que um ator tão importante como a União Europeia tenha instituído agências e adotado metodologias e ferramentas de avaliação próprias.

Apesar disso, vale a pena lembrar que na maioria dos casos não se trata de metodologias únicas, sendo que as agências e as organizações na área da cooperação para o desenvolvimento partilham princípios de avaliação comuns e que tais princípios “have been widely adopted by major European and international agencies, including the Directorate General for International Cooperation (DG DEVCO) and the European Union Humanitarian Aid Office (ECHO)” (ROSSIGNOLI et al., 2017: 135). Portanto, há quem afirme que

“Embora a política da cooperação da União Europeia seja, em teoria, distinta da do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, em termos de efeitos que se possam traduzir em ‘desenvolvimento’ das sociedades-alvo, não há distinção possível”.

(MILANDO, 2005: 29)

Neste segundo capítulo serão discutidos o sistema de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, a partir de uma breve cronologia até a uma análise mais aprofundada da modalidade de planificação e gestão dos projetos, com um foco especial para a parte da avaliação, que é o objeto de interesse desta dissertação.

## **2.1 Breve cronologia do sistema de cooperação para o desenvolvimento da UE**

O interesse da União Europeia no setor da cooperação para o desenvolvimento tem origem no início do próprio projeto europeu. No Tratado de Roma de 1957 foi criado o Fundo Europeu para o Desenvolvimento, ou *European Development Fund* (EDF), financiado pelos países membros da União Europeia (EUROPEAID, s.d.: 1).

Ao longo dos anos, a União Europeia, através de conferências e convenções, tentou estabelecer laços com os vários países aos quais são destinadas as ações de cooperação para o desenvolvimento. Nesta dissertação é considerado como estudo de caso um projeto realizado no Brasil, portanto não serão aqui mencionados os vários acordos com os países africanos e asiáticos, sendo que não são considerados elementos relevantes para os efeitos desta investigação. Contudo, sendo o Brasil o país de localização do projeto acima mencionado, é oportuno salientar o ano de 1995, porque foi nesta altura o “launching of the EU – Latin America and Caribbean Strategic Partnership, built upon since the first Head of State Summit in Rio in 1999” (EUROPEAID, s.d.: 1).

A nível internacional, a partir do ano 2000 foram introduzidos os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2000-2015), redigidos pelas Nações Unidas e adotados pela maioria dos atores no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Em 2002, houve outro esforço relevante a nível de cooperação internacional para o desenvolvimento: “in Monterrey, the community of donors commits to increasing the volume of aid to 0.7 % of gross national income” (EUROPEAID, s.d.: 2).

Em 2005, foi adotada a primeira política comum da União Europeia em matéria de desenvolvimento, o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento: nasceu assim uma plataforma de valores, objetivos e meios comuns (EUROPEAID, s.d.: 2). Entre os valores comuns deste acordo, pode ser mencionado especialmente o artigo 27º, através do qual “the European Consensus on Development stipulates that cooperation policy must be ‘tailor made’ for each partner country or region, based on the country’s own needs, strategies, priorities and assets” (EUROPEAID, s.d.: 5).

No mesmo ano, a União Europeia assinou a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, definida como

“The biggest effort ever undertaken to improve aid coordination, endow beneficiary countries with greater control over their policies, better harmonise aid with the priorities of



partner countries, enhance transparency regarding the use of resources allocated to development and manage according to results”.

(EUROPEAID, s.d.: 2)

Neste sentido foram definidos os objetivos para melhorar a qualidade da cooperação para o desenvolvimento a nível internacional, com um foco na ideia que para melhorar a qualidade da ajuda era necessário “according itself quantitative and measurable targets” (EUROPEAID, s.d.: 2).

Em 2007, foi criado o *Potencial Applicant Data On Line Registration Service* (PADOR), um sistema de registo “aimed at organizations wishing to receive a grant as part of a call for proposals related to one of the instruments managed by EuropeAid” (EUROPEAID, s.d.: 17).

Em 2008, com o objetivo de melhorar a implementação da Declaração de Paris de 2005, foi realizado o Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. Nesta altura,

“The EU tabled very ambitious measures to make headway in achieving aid effectiveness. The action plan also includes proposals to:

- use, preferentially, national systems in partner countries for implementing aid;
- divide and better coordinate tasks between donors as well as between donors and beneficiaries;
- avoid tying funding to a series of conditions;
- apply conditions based on development results expected from beneficiary countries”.

(EUROPEAID, s.d.: 13)

Em 2011, teve lugar o Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda e em 2017 foi assinado um Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, para atualizar as políticas comuns de acordo com a nova agenda das Nações Unidas, que entre 2015 e 2030 pretende alcançar os assim chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Esta agenda 2030 constitui uma “dimensão transversal da estratégia global da UE” (CONSELHO EUROPEU, 2017).

## **2.2 Atores envolvidos no sistema de cooperação da UE**

Inicialmente, a gestão e programação das políticas globais e setoriais da ajuda da União Europeia para o desenvolvimento era uma tarefa dividida entre a Direção Geral para a Desenvolvimento e a Direção Geral para as Relações Externas (EUROPEAID, s.d.: 9), sendo a segunda responsável “for aid programmes in the Mediterranean, Eastern neighbouring countries, Asia, Latin America and the Middle East” (EUROPEAID, s.d.: 9).

Contudo, a partir de 2010 a Direção Geral para as Relações Externas confluiu no Serviço Europeu para a Ação Externa, e a Direção Geral da Cooperação e Desenvolvimento Internacional, também conhecida com a sigla DG DEVCO, estruturou-se em quatro Direções dedicadas a áreas diferentes que “supervisionam a execução da assistência pelas delegações da UE, além de gerirem alguns programas diretamente” (DG DEVCO, s.d.). No caso do Brasil, relevante para esta investigação, a entidade de referência é a Direção G, responsável pela América Latina.

A Comissão Europeia financia a cooperação para o desenvolvimento através do “general Community budget and the European Development Fund, financed by direct contributions from the member states” (EUROPEAID, s.d.: 5). Os financiamentos são geridos também através do serviço de cooperação EuropeAid, instituído em 2011, que “plays a crucial role in the development policies and the European Commission’s external relations” (EUROPEAID, s.d.: 11). O EuropeAid é responsável por todas as fases do ciclo de vida dos projetos financiados pela União Europeia, de forma a garantir uma ajuda para o desenvolvimento eficiente e eficaz (EUROPEAID, s.d.: 11).

O EuropeAid tem base em Bruxelas, mas garante apoio às várias Delegações, além de garantir a qualidade do serviço e a coerência de políticas alinhadas entre os vários projetos. As delegações, ao invés, “are responsible for identifying projects, evaluating feasibility as well as monitoring the results” (EUROPEAID, s.d.: 9).

A avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento fora da União Europeia é, portanto, gerida pelas Delegações, de acordo com a estrutura do projeto apresentada no ponto 2.4 a seguir.

### **2.3 *European Added Value (EAV)***

O *European Added Value (EAV)* “is an important communication tool of the EU to proof to citizens that EU funds are well spent and that they offer a better deal compared to national spending” (SCHOUT & BEVACQUA, 2018: 1).

Todas as iniciativas da União Europeia, de acordo com o Artigo 5º do Tratado da União Europeia, devem respeitar o princípio de subsidiariedade (DG RTD, 2014: 23). Isso significa que a UE só pode “exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados-Membros de modo satisfatório e a ação a nível da União puder conferir um valor acrescentado” (PARLAMENTO EUROPEU, 2019), ou seja o acima referido EAV.

Este conceito é definido pela Comissão Europeia como “the value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by member states alone” (SCHOUT & BEVACQUA, 2018: 3). Todavia, “despite its alleged centrality, EAV is a controversial term” (SCHOUT & BEVACQUA, 2018: 2), difícil de definir e, ainda mais, de medir e quantificar (SCHOUT & BEVACQUA, 2018: 12).

A questão do EAV aplica-se também à cooperação para o desenvolvimento, sendo que “the EU has unparalleled expertise in the area” (EUROPEAID, s.d.: 2) e, consequentemente,

“Its added value is based on:

- its global presence and its expertise in implementing external assistance;
- synergy between its development policy and other policies which have repercussions for southern countries;
- synchronising best practises and promoting a debate on development;
- coordinating and harmonising external cooperation programmes;
- lending support to democracy, human rights, sound governance and the upholding of international law;
- promoting the involvement of civil society and North – South solidarity.”

(EUROPEAID, s.d.: 2)

De acordo com este raciocínio, a cooperação para o desenvolvimento implementada pela União Europeia “adds value which far exceeds anything that the member states could do on their own as regards development cooperation” (EUROPEAID, s.d.: 9).

## 2.4 Estruturação dos projetos da UE

Como os outros doadores, a União Europeia também criou políticas específicas de financiamento. Para tentar superar algumas limitações que as vezes dificultam os projetos de cooperação para o desenvolvimento,

“Uma vez que os projetos só funcionam segundo uma lógica que leva as agências a concentrarem-se em objectivos específicos de desenvolvimento, excluindo ou lateralizando necessariamente outros, a União Europeia introduziu uma abordagem operacional que alarga o escopo dos projetos para o nível sectorial, no sentido de não criar enclaves de intervenção”.

(MILANDO, 2005: 127)

É oportuno sublinhar que a UE tem três abordagens diferentes para a implementação das ações de cooperação para o desenvolvimento nos países beneficiários:

- “1. The project approach – traditional, allowing specific projects to be financed (roads, hospitals, schools, etc.) adhering to deadlines and stipulated budgets;
2. The sectoral approach involves transferring funds to the partner country’s budget for supporting the implementation of a policy in specific sectors;
3. Budget support allows aid to be granted directly from funds to the beneficiary country’s budget”.

(EUROPEAID, s.d.: 16)

A abordagem focada no projeto “has been at ‘the cutting edge of development’ for many years, primarily because it has helped meet the accountability requirements of donors” (AID DELIVERY METHODS, 2004: 9). Tal abordagem pode apresentar problemas relevantes, como:

“Inadequate local ownership of projects, with the negative implications for sustainability of benefits; the huge number of different development projects, funded by different donors each with their own management and reporting arrangements, (...) resulted in large (and wasteful) transaction costs for the recipients of development assistance”.

(BARBERA, s.d.: 9)

Todavia, é também reconhecido que “the Project method remains preferable for (...) decentralized cooperation with NGOs, private sectors and civil society” (BARBERA, s.d.: 9), enquanto as outras duas abordagens são oportunas só quando a assistência é dirigida ao setor público, porque

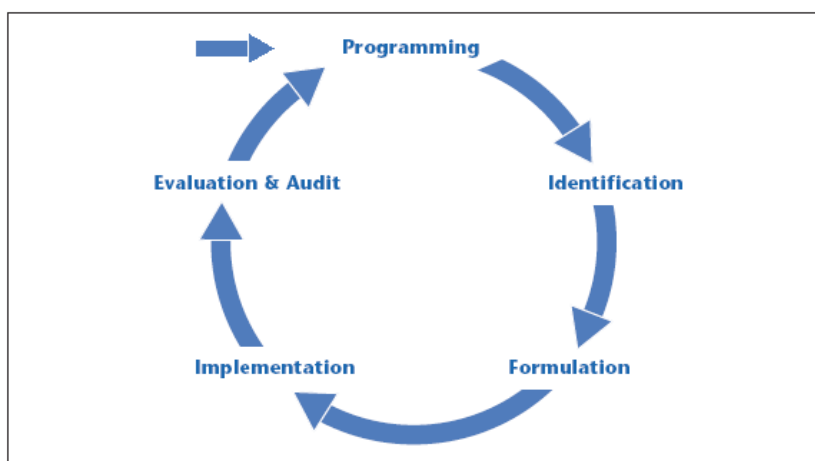
envolvem necessariamente parceiras com o Governo do país que recebe a ajuda (AID DELIVERY METHODS, 2004: 10). Para os efeitos desta dissertação, o estudo de caso está relacionado com um projeto cofinanciado pela União Europeia implementado em colaboração com uma Organização Não Governamental (ONG) local no Brasil, pelo que será aprofundada só a primeira abordagem, a de projetos.

### 2.4.1 O *Project Cycle Management* (PCM) e a ferramenta do Quadro Lógico

O *Project Cycle Management* (PCM) foi adotado pela Comissão Europeia em 1992 “as its primary set of project design and management tools, based on the Logical Framework Approach (Logical Framework Approach – LFA)” (AID DELIVERY METHODS, 2004: 1).

Apesar de esta dissertação não ter como objetivo a análise desta metodologia em conjunto, mas especificamente a fase de avaliação, é essencial perceber como as várias fases do PCM e a ferramenta principal que utiliza (*Logical Framework*, ou Quadro Lógico) interferem na estruturação da avaliação dos projetos, por isso foi considerado oportuno dar um panorama geral.

Para começar, um projeto pode ser definido como “a series of activities aimed at bringing about clearly specified objectives within a defined time-period and with a defined budget” (AID DELIVERY METHODS, 2004: 8). Através da figura 4 que a seguir se expõe é possível entender quais são as fases principais na estruturação de um projeto: programação, identificação, formulação, implementação e avaliação.



(AID DELIVERY METHODS, 2004: 16)

Figura 4 – O Ciclo do Projeto

O método do PCM pretende garantir que:

- “- Projects are supportive of overarching policy objectives of the EC<sup>1</sup> and of development partners;
- Projects are relevant to an agreed strategy and to the real problems of target groups/beneficiaries;

<sup>1</sup> European Commission (EC).

- Projects are feasible, meaning that objectives can be realistically achieved within the constraints of the operating environment and capabilities of the implementing agencies; and benefits generated by projects are likely to be sustainable”.

(AID DELIVERY METHODS, 2004: 17)

Para garantir a qualidade de um projeto foram introduzidos critérios como “relevance; feasibility; effectiveness” (AID DELIVERY METHODS, 2004: 1) e, a partir destes critérios, foram estruturadas as várias ferramentas utilizadas no PCM, inclusive o Quadro Lógico.

O Quadro Lógico pode ser definido como “a way of representing the substance of the project/programme in a synthesis which includes everything and is easily understood” (BARBERA, s.d.: 21). É importante para esclarecer relações entre causas e efeitos, explicitar indicadores verificáveis e considerar eventuais pressupostos importantes (mesmo que tais se encontrem fora do domínio do projeto em si, podem influenciar a sua implementação), assim como ajuda a relevar os objetivos gerais, os objetivos específicos do projeto, os resultados a atingir e as atividades (BARBERA, s.d.: 21). A estrutura do Quadro Lógico é apresentada no quadro seguinte.

<b>Project Description</b>	<b>Indicators</b>	<b>Source of Verification</b>	<b>Assumptions</b>
Overall Objective – The project’s contribution to policy or programme objectives (impact)	How the OO is to be measured including Quantity, Quality, Time?	How will the information be collected, when and by whom?	
Purpose – Direct benefits to the target group(s)	How the Purpose is to be measured including Quantity, Quality, Time	As above	If the Purpose is achieved, what assumptions must hold true to achieve the OO?
Results – Tangible products or services delivered by the project	How the results are to be measured including Quantity, Quality, Time	As above	If Results are achieved, what assumptions must hold true to achieve the Purpose?
Activities – Tasks that have to be undertaken to deliver the desired results			If Activities are completed, what assumptions must hold true to deliver the results?

(Adaptado de AID DELIVERY METHODS, 2004: 58)

É, portanto, possível distinguir quatro níveis de intervenção: objetivo geral (impacto), objetivo específico (realizações), resultados (produtos) e atividades.

## Os objetivos gerais

“Explain why the project/programme is important for society, in long term benefits for the stakeholders as well as benefits that can be generalized to other groups. They also show how the project/programme is part of the government’s regional/sector policies, those of interested organizations and of the EC, as well as policies that aim at cross-section cooperation within the community”.

(BARBERA, s.d.: 22)

Os objetivos específicos são “the purpose to be met with the realization of the project, that is, the flow of benefits, duration and clarifications identified, which the project intends to produce for the stakeholders” (BARBERA, s.d.: 23). Caso um projeto tenha vários objetivos específicos, cada um deverá ser explicado claramente e separadamente (BARBERA, s.d.: 23).

Os resultados são “products/output, which can be physical or activities carried out” (BARBERA, s.d.: 23), enquanto as actividades são “the actions that must be carried out to produce the results. They are the synthesis of what the project must accomplish” (BARBERA, s.d.: 23).

Na elaboração do Quadro Lógico, especialmente na fase inicial de planeamento mas também nas outras, é crucial lembrar que

“O envolvimento de potenciais beneficiários nos projetos oferece a possibilidade de se obter informações sobre experiências anteriores de desenvolvimento induzido, falhanços e êxitos dignos de serem levados em conta na objectivação de novas iniciativas”.

(MILANDO, 2005: 18)

No Quadro Lógico, os objetivos do projeto são descritos através de indicadores verificáveis, que permitem a parte de planeamento, assim como constituem a base para a monitorização e a avaliação dos resultados. Tais indicadores são definidos como Indicadores Objetivamente Verificáveis e “describe the project’s objectives in operationally measurable terms (quantity, quality, time, etc)” (AID DELIVERY METHODS, 2004: 80).

Para construir bons indicadores é necessário considerar todas as variáveis (tipologia de projeto, beneficiários, contexto, estimativas de despesas para cada atividade, tempo) (BARBERA, s.d.: 25), e respeitar o acrónimo SMART, ou seja:

“Specific to the objective it is supposed to measure;  
Measurable (either quantitatively or qualitatively);



Available at an acceptable cost;

Relevant to the information needs of managers;

Time-bound – so we know when we can expect the objective/target to be achieved”.

(AID DELIVERY METHODS, 2004: 81)

Será também necessário especificar quais são as fontes de informação que permitem construir e atualizar o Quadro Lógico “and/or the available documented source (e.g. progress reports, project accounts, official statistics, engineering completion certificates, etc.)” (AID DELIVERY METHODS, 2004: 82), assim como definir quem deverá recolher tais informações e a periodicidade.

O Quadro Lógico é “the principle tool in the PCM system, and is ultimately applied to all the phases of the project cycle” (BARBERA, s.d.: 34). Nas primeiras fases do PCM é útil para analisar os pressupostos, planear as estratégias, identificar condições externas ao projeto em si (ameaças e oportunidades) que podem influenciar o projeto de cooperação através de “a review of socio-economic indicators, and of national and donor priorities” (AID DELIVERY METHODS, 2004: 26) e, enfim, formular os objetivos.

Durante a fase de implementação, o Quadro Lógico ajuda na organização das atividades conforme os resultados a atingir, tendo sempre em conta tanto os objetivos específicos como o objetivo geral (AID DELIVERY METHODS, 2004: 39).

Enfim, na fase de monitorização e avaliação o Quadro Lógico “provides a vision of what has been programmed so as to evaluate the performance and impact of the project” (BARBERA, s.d.: 34).

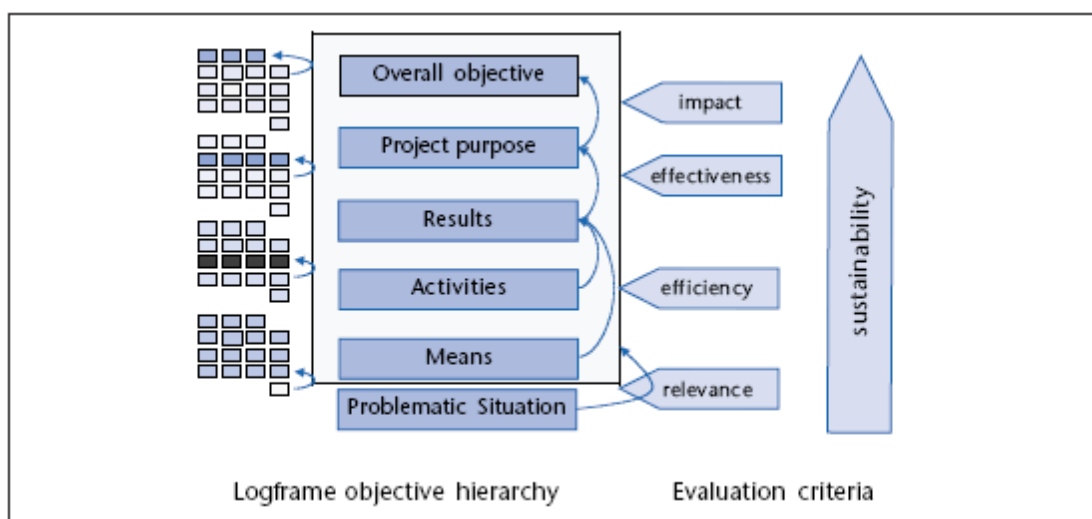
### 2.4.2 A avaliação no *Project Cycle Management*

O objetivo de qualquer processo de avaliação é

“To make an assessment, as systematic and objective as possible, of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors”.

(AID DELIVERY METHODS, 2004: 46)

Na figura 5 apresentada a seguir é possível ver a ligação entre os critérios utilizados para a avaliação dos projetos (relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade), já mencionados no primeiro capítulo desta dissertação, e a ferramenta do Quadro Lógico.



(AID DELIVERY METHODS, 2004: 49)

Figura 5 – Os critérios de avaliação e o Quadro Lógico

De acordo com este esquema, podemos também perceber melhor no quadro a seguir o que pretende medir cada critério.

Relevância	Adequação dos objetivos do projeto de acordo com as necessidades e prioridades dos beneficiários e dos doadores
Eficiência	Nível de alcance dos resultados esperados de acordo com custos, tempo e recursos utilizados
Eficácia	Alcance dos objetivos

---

Impacto	Efeito do projeto no contexto geral, a nível direto ou indireto e considerando também eventuais contribuições não intencionais
Sustentabilidade	Potencial do projeto de continuar a produzir benefícios, mesmo sem fontes de financiamento externo

---

(Adaptado de BARBERA, s.d.: 15)

Podem ser distinguidas três fases de avaliação no âmbito destes projetos. A primeira é a avaliação intermédia, ou monitorização, que é realizada ao longo da implementação do projeto e “aims at evaluating the level of fulfilment of project objectives and expected results, thus offering the possibility of introducing corrective measures where needed during the implementation stage” (BARBERA, s.d.: 16).

Nesta primeira fase vale a pena mencionar que a monitorização prevista para os projetos financiados pela União Europeia é tanto interna como externa. Enquanto a monitorização interna é gerida pela organização que implementa o projeto de forma relativamente autónoma, a monitorização externa, realizada a meio da implementação do projeto através de avaliadores externos escolhidos pela UE, é chamada *Results Oriented Monitoring* (ROM). Este sistema de avaliação

“Aims to assist, with external consultants, the Commission’s services and its representations (EU Delegations - EUD) in the partner countries and regions in the monitoring of and reporting on the implementation of projects and programmes financed within the framework of the EU’s external assistance”.

(DG DEVCO, 2018)

Uma segunda fase de avaliação é a avaliação final, “which takes place at the end of the project, evaluates the overall level of fulfilment of project objectives and expected results” (BARBERA, s.d.: 16). Esta avaliação é realizada tanto através de avaliadores internos como através de consultores externos, frequentemente apontados pela organização responsável da implementação do projeto.

Enfim, a terceira fase é a avaliação ex-post, “which take place after the project has been completed, focuses on evaluating questions of impact and sustainability as well as to draw lessons for future projects and programmes” (BARBERA, s.d.: 16). Esta terceira fase de avaliação, apesar da sua importância, é mais rara de ser realizada, além do facto que

“Os ‘operadores de desenvolvimento’ servem-se do ‘princípio de sustentabilidade’ como exit strategy, para se evadirem de responsabilidades perante os colapsos dos projetos de desenvolvimento, no seguimento da sua retirada do terreno da implementação dos mesmos”.

(MILANDO, 2005: 87)

A ideia de que cada projeto tenha o próprio ciclo de vida significa também que a avaliação intermédia pode levar a uma nova fase de planificação no meio do projeto, caso o projeto não esteja a atingir os resultados esperados. Por isso é importante que sejam redigidos não só relatórios finais depois da conclusão do projeto, mas também relatórios de progresso durante as avaliações intermédias (AID DELIVERY METHODS, 2004: 43).

Na base de qualquer avaliação têm de ser considerados os seguintes princípios:

- “- Impartiality and independence of the evaluation process from the programming and implementation functions;
- Credibility of evaluation, through use of appropriately skilled and independent experts and the transparency of the evaluation process, including wide dissemination of results;
- Participation of stakeholders in the evaluation process, to ensure different perspectives and views are taken into account;
- Usefulness of the evaluation findings and recommendations, through timely presentation of relevant, clear and concise information to decision makers”.

(AID DELIVERY METHODS, 2004: 46)

Como já mencionado no primeiro capítulo desta dissertação, um dos aspetos para implementar a utilidade das avaliações seria que as recomendações fossem partilhadas e publicadas, “to make use of prior research on similar interventions as much as possible” (BEFANI & MAYNE, 2014: 21).

Contudo, a União Europeia não se diferencia dos outros atores principais no âmbito de cooperação para o desenvolvimento, sendo que os relatórios na maioria dos casos não são publicados nem facilmente acessíveis. Desta forma, um “huge capital of knowledge remains unexplored: probably tens of thousands of documents commissioned by the European Union, the World Bank, bilateral cooperation agencies and regional banks” (MONTCLOS, 2012: 158).

A Comissão Europeia “has a number of strict procedures in place to evaluate aid effectiveness” (EUROPEAID, s.d.: 14). Existem alguns órgãos a nível central, como a Unidade de Avaliação

(ligada ao gabinete de cooperação EuropeAid), que realiza avaliação a nível geográfico (país ou região) e temático (áreas de intervenção) (EUROPEAID, s.d.: 14), e a Sociedade de Avaliação Europeia, instituída em 1994 com o objetivo de “upholding ethical standards and democratic values” (SCHWANDT, 2018: 2).

Existe também o “interservice Quality Support Group” que

“Ensures the overall coherence of aid, takes care it is harmonised and lends support when drawing up strategy documents. It intervenes during the identification and formulation phases of projects to ensure their quality, before taking any funding decisions”.

(EUROPEAID, s.d.: 14)

Além destas entidades, com base em Bruxelas, a implementação da ajuda da União Europeia destinada aos projetos de cooperação para o desenvolvimento é descentralizada, considerando que “most of the preparatory work and implementation is done by the Commission’s delegations in the beneficiary countries” (EUROPEAID, s.d.: 12). Apesar disso, só “two out of three Commission employees who work on the implementation of aid work actively in the field” (EUROPEAID, s.d.: 12).

Os funcionários da EuropeAid são especialmente treinados para atuar em parceria com outros doadores internacionais, como as Nações Unidas e o Banco Mundial, mas também com Organizações Não Governamentais (ONGs) e outros doadores privados, tanto que, mesmo a nível de avaliação, “joint evaluations with other donors take place more and more frequently” (EUROPEAID, s.d.: 12).

Há autores que sublinham como o protocolo de avaliação de várias agências internacionais “reveals serious restrictions on researchers’ and evaluators’ freedom”, ligada ao facto que estes atores internacionais “situate local contexts within a universalistic framework” (LAPÈRRIERE, 2014: 297). Este aspeto é particularmente relevante no caso da União Europeia, sendo que “the diversity of environments where EU programmes are implemented was originally tackled with strict bureaucratic rules that have failed to achieve harmonization, but instead suppressed local capacities” (STAME, 2018: 377).

Neste sentido, em 2007 a própria Sociedade de Avaliação Europeia sublinhou a importância de utilizar abordagens metodológicas diversificadas (STAME, 2018: 382), assim que “guidelines are seen as broad suggestions that are not compulsory and should be interpreted by responsible implementers able to mobilize hidden resources and to understand how to master difficult

situations” (STAME, 2018: 377). Como será mostrado também no terceiro capítulo, nos últimos anos foi sublinhada a necessidade de garantir mais flexibilidade, de forma que os avaliadores possam ter a possibilidade de escolher a abordagem metodológica mais adequada (STAME, 2018: 377).

Resumindo, neste segundo capítulo foi apresentado o sistema de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, começando com uma breve cronologia de como isso foi criado, a apresentação dos atores principais envolvidos e a definição do conceito de EAV, ou seja, a mais valia que os projetos financiados pela União Europeia alegam ter em comparação com os projetos financiados só pelos Estados membros.

Foi também apresentada a modalidade de estruturação dos projetos da União Europeia, de acordo com o PCM e aprofundando também a ferramenta principal deste método que é o Quadro Lógico. Enfim, foi considerada a avaliação inserida nas várias fases do ciclo de vida do projeto, assim como os princípios e as linhas orientadoras que caracterizam o processo de avaliação nos projetos financiados pela União Europeia.

O último aspeto mencionado, ou seja, a diversidade dos setores dos projetos e a importância de utilizar metodologias diferentes, será problematizado no terceiro capítulo desta dissertação, onde será considerado como estudo de caso um projeto de cooperação para o desenvolvimento financiado pela União Europeia no âmbito dos direitos humanos e será analisada a adequação da metodologia de avaliação utilizada.

### **CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO: O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO PROJETO *SUPERANDO FRONTEIRAS***

Neste terceiro capítulo serão analisados alguns aspectos relativos ao processo de avaliação de um projeto de cooperação para o desenvolvimento intitulado “Direitos humanos e dignidade dos condenados a pena privativa da liberdade: o salto de escala do modelo APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados”, também referido como projeto *Superando Fronteiras*.

Este projeto foi implementado entre 2015 e 2018, com o objetivo de sistematizar e promover a expansão do modelo APAC em vários Estados do Brasil. O projeto recebeu o financiamento da União Europeia e foi executado pela Associação de Voluntários para o Serviço Internacional - AVSI Brasil, em parceria com a Fundação AVSI, a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados – FBAC, o Instituto Minas pela Paz, tendo também contado com o apoio de várias instituições e órgãos, como será mencionado durante a análise.

Este terceiro capítulo será dividido em três partes, com o objetivo de analisar as várias fases do processo de avaliação deste projeto de cooperação realizado no Brasil com o cofinanciamento da União Europeia no âmbito dos direitos humanos.

Na primeira parte deste capítulo (ponto 3.1), serão abordadas as questões metodológicas relativamente a como foi estruturada esta dissertação e como foi analisado o estudo de caso. Na segunda parte deste capítulo (ponto 3.2), será enquadrado o contexto do projeto *Superando Fronteiras* e serão apresentados brevemente os principais atores envolvidos. Na terceira parte deste capítulo (ponto 3.3), será analisado o processo de avaliação deste projeto específico, aprofundando alguns aspectos considerados mais interessantes. A terceira parte será dividida em três pontos (3.3.1, 3.3.2 e 3.3.3), de acordo com as três perguntas de partidas explicitadas nas questões metodológicas.

### 3.1 Questões metodológicas

Das três áreas principais do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, esta dissertação pertence sem dúvida à terceira área dos estudos para a cooperação. Foi durante uma aula da unidade curricular de Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento com o professor Miguel Filipe Silva durante o primeiro ano do mestrado que nasceu a ideia de aprofundar com esta dissertação algumas dinâmicas relacionadas com os projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Por isso, entre janeiro e fevereiro 2019, comecei a aprofundar o tema conversando com várias pessoas que trabalham ou trabalharam neste setor para tentar encontrar a abordagem e a temática mais interessante para mim. Surgiu a ideia de aprofundar a temática da avaliação e, sucessivamente, escolhi considerar de forma mais específica o processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia.

Além desta justificação e delimitação da temática, considero que o presente trabalho pode dar uma contribuição teórica e empírica nesta área de estudos para a cooperação e o desenvolvimento, na medida em que analisa as metodologias e as ferramentas utilizadas nos processos de avaliação dos projetos financiados pela União Europeia, com a ideia de valorizar as estratégias mais adequadas e apontar eventuais pontos para melhorar.

Neste sentido, é também uma contribuição para conhecer uma pequena parte do “huge capital of knowledge” mencionado por Montclos (2012:158) e constituído por todos os documentos produzidos nos vários projetos implementados pelos principais atores da cooperação para o desenvolvimento a nível internacional e que não são publicados, não acrescentando assim o conhecimento geral sobre a temática da avaliação nem sobre os projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Sendo que o objetivo desta dissertação é analisar as várias etapas do processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento, foi considerado oportuno escolher como estratégia de investigação o estudo de caso, que “rege-se dentro da lógica que guia as sucessivas etapas de recolha, análise e interpretação da informação dos métodos qualitativos, com a particularidade de que o propósito da investigação é o estudo intensivo de um ou poucos casos” (Latorre et al. *apud* MEIRINHOS & OSÓRIO, 2010: 52) e que permite, de acordo com Yin, uma “descrição exaustiva de um fenómeno, dentro do respectivo contexto” (MEIRINHOS & OSÓRIO, 2010: 53).



Potencialmente, o projeto para o estudo de caso desta dissertação poderia ter sido um qualquer projeto num dos vários setores em que a cooperação internacional opera. Ao nível de contexto, a escolha do Brasil como localização geográfica do estudo de caso está ligada ao conhecimento da língua portuguesa, enquanto a escolha da AVSI Brasil, uma ONG que realiza projetos de cooperação em muitos setores diferentes e com diferentes parcerias e financiadores, é justificada pelo meu conhecimento prévio do Diretor Administrativo desta organização.

Entrei, portanto, em contacto com o Diretor Administrativo da AVSI Brasil. Foi ele que sugeriu utilizar como estudo de caso desta dissertação o projeto *Superando Fronteiras*, que tinha sido concluído há poucas semanas e encontrava-se em fase de avaliação final.

A seguir, foi definido um plano de dissertação, com a ajuda do orientador, o professor Manuel Loff, e o coorientador, o doutor Rui da Silva. Começou a primeira fase de leituras sobre o conceito de avaliação em geral e, ao mesmo tempo, foi elaborado e assinado, em agosto de 2019, um Acordo de Confidencialidade com o Diretor Vice-presidente da AVSI Brasil, que permitiu ter acesso à documentação relativa ao projeto.

Inicialmente foram analisados os seguintes documentos, disponibilizados pela AVSI Brasil e relacionados com o projeto *Superando Fronteiras*:

- 1) AVSI BRASIL - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL. *Parte B. Formulário de Apresentação do Pedido Completo*. 2014. [documento não publicado].
- 2) Mauricio BENITO DURÀ. *ROM Report*. 2017. [documento não publicado].
- 3) AVSI BRASIL - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL. *Objeto: Considerações e comentários sobre o relatório de ROM do projeto “Direitos humanos e dignidade dos condenados a pena privativa da liberdade: o salto de escala do modelo APAC– Associação de Proteção e Assistência aos Condenados”*. 2017. [documento não publicado].
- 4) FUNDAÇÃO AVSI. *Demanda de Solicitação de prorrogação do projeto e ajuste no orçamento*. 2018. [documento não publicado].
- 5) Jacopo SABATIELLO. *Superando Fronteiras. Relatório Final*. 2019. [documento não publicado].
- 6) AVSI BRASIL - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL. *Quadro Lógico Final*. [s.d.]. [documento não publicado].

- 7) Benedetta FONTANA. *Relatório de avaliação final Superando Fronteiras*. 2019. [documento não publicado].

Estes sete documentos, listados em ordem cronológica, constituíram fontes primárias essenciais para adquirir conhecimentos sobre o projeto e o processo de avaliação. Mesmo apresentando também dados quantitativos, a natureza das informações que tais documentos contêm é principalmente qualitativa. Trata-se de documentos não publicados, aos quais foi autorizado o acesso para o fim desta dissertação, respeitando as condições do Acordo de Confidencialidade assinado (Anexo 1).

Depois de uma primeira análise das fontes primárias, foram recolhidas e consultadas ulteriores fontes secundárias: literatura científica (artigos, livros e manuais) sobre o conceito de avaliação em geral e de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento, ou seja, a temática do primeiro capítulo. Foram também recolhidas fontes primárias e secundárias relativas às normas e às metodologias de avaliação dos projetos definidas pela União Europeia, que foram aprofundadas no segundo capítulo.

Outro momento que permitiu recolher informações e materiais e aprofundar temáticas relativas à avaliação foi a participação, no dia 16 de junho de 2019, num workshop organizado pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto com o consultor e avaliador João Mesquita, intitulado “Avaliação e Monitorização de Projetos de Cooperação para o Desenvolvimento”.

Os primeiros dois capítulos desta dissertação constituíram uma revisão de literatura e uma base teórica essencial para poder estruturar o terceiro capítulo, onde foi analisado o processo de avaliação do projeto de cooperação para o desenvolvimento *Superando Fronteiras*. O terceiro capítulo foi dividido em três pontos (3.3.1, 3.3.2 e 3.3.3), de acordo com três perguntas de partida:

- 1) De acordo com os objetivos da cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, as metodologias e as ferramentas utilizadas permitem avaliar se os resultados do projeto previstos foram realmente atingidos?
- 2) Os critérios de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia são adequados para a avaliação de um projeto do setor dos direitos humanos no Brasil, ou seja, podem ser considerados critérios de avaliação adequados independentemente do setor e do contexto de realização do projeto?
- 3) O avaliador reúne condições para avaliar de forma objetiva, isento de pressões e tem as ferramentas e as indicações necessárias para uma avaliação de qualidade?

De acordo com Quivy e Campenhouldt (1998), através das perguntas de partida “o investigador tenda exprimir o mais exactamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor” (QUIVY & CAMPENHOULDT, 1998: 32). Definir as problemáticas da investigação desde o início permite a estruturação de todas as fases seguintes da investigação, desde as leituras até à recolha e elaboração dos dados do estudo de caso. Tais perguntas foram reformuladas várias vezes ao longo da investigação, sendo que “à medida que se avança na compreensão do caso, através de novas observações e confirmação das antigas, o investigador vai reformulando as questões temáticas iniciais” (Stake *apud* MEIRINHOS & OSÓRIO, 2010: 55).

Foram recolhidas ulteriores informações acerca do projeto *Superando Fronteiras* durante algumas conversas telefónicas e troca de correspondência por email com profissionais que trabalham na AVSI Brasil (Diretor Administrativo Cesare Simioni, Diretor Vice-presidente Jacopo Sabatiello, Coordenadora do Projeto Mônica Silva) e durante as entrevistas.

Foi considerado oportuno escolher a entrevista como ferramenta de investigação, sendo esta “uma das fontes de informação mais importantes e essenciais, nos estudos de caso” (Yin *apud* MEIRINHOS & OSÓRIO, 2010: 62), especialmente pelo “grau de profundidade dos elementos de análise recolhidos” (QUIVY & CAMPENHOULDT, 1998: 194).

O plano inicial era realizar três entrevistas: uma com a avaliadora interna (a Coordenadora do Projeto Mônica Silva), uma com o avaliador intermédio (o avaliador externo Mauricio Benito Durá) e uma com a avaliadora final (a avaliadora externa Benedetta Fontana). A AVSI Brasil não achou oportuna a entrevista com Mauricio Benito Durá, portanto, foram realizadas só as duas outras entrevistas.

Para as entrevistas foram preparados dois guiões, com a ideia que ambas fossem entrevistas semi estruturadas ou semi dirigidas, ou seja, entrevistas em que

“O investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado. Mas não colocará necessariamente todas as perguntas pela ordem em que as anotou e sob a formulação prevista”.

(QUIVY & CAMPENHOULDT, 1998: 192)

A preferência por este tipo de entrevista foi determinada pelo facto que “é mais provável que os sujeitos entrevistados expressem os seus pontos de vista numa situação de entrevista desenhada de forma relativamente aberta do que numa entrevista estandardizada ou num questionário (Flick

*apud* MEIRINHOS & OSÓRIO, 2010: 63). Contudo, foi permitido às duas pessoas entrevistadas escolherem entre uma entrevista de forma oral ou escrita.

Nos guiões foram colocadas com algumas perguntas iguais para as duas entrevistadas (permitindo desta forma uma triangulação das informações) e outras diferentes devido ao papel desempenhado por cada uma. Foi escolhido colocar só questões abertas para permitir a descrição e o aprofundamento de informações qualitativas. Os guiões de entrevista encontram-se em anexo a esta dissertação (Anexo 2 e Anexo 3).

A primeira entrevista com a avaliadora externa foi realizada por *Skype* no dia 6 de fevereiro de 2020. O guião de entrevista foi enviado por e-mail alguns dias antes da entrevista. O guião foi preparado em português para permitir a aprovação do mesmo por parte de orientador e coorientador. A avaliadora entrevistada é italiana, mas é fluente em língua portuguesa, portanto conseguiu perceber as perguntas do guião sem necessidade de criar uma versão do guião com as perguntas traduzidas em italiano. Contudo, a entrevista foi realizada em italiano para deixar a entrevistada mais à vontade. A entrevista demorou cerca de 40 minutos e foi gravada, com o consentimento da entrevistada, e transcrita. Foi, de facto, uma entrevista semi estruturada. A transcrição integral da entrevista encontra-se em anexo a esta dissertação (Anexo 4).

A segunda entrevista com a avaliadora interna foi realizada por escrito. O guião de entrevista foi-lhe enviado por e-mail no dia 1 de fevereiro de 2020, solicitando o envio das respostas até ao dia 15 de fevereiro; as respostas foram recebidas no dia 13 de fevereiro por email. Esta entrevista pode ser considerada estruturada, no sentido que as perguntas foram respondidas “in a form and order prescribed” (KOTHARI, 2004: 98). As respostas à entrevista encontram-se em anexo a esta dissertação (Anexo 5).

Após as entrevistas, foi realizada uma análise de conteúdos para sistematizar as informações obtidas através das entrevistas e da análise das fontes primárias e, com base nas leituras das fontes secundárias, foram elaboradas as conclusões, que “poderão ser extrapoladas ou transferíveis para outros casos tendo em conta as similaridades das condições particulares e contextuais de cada situação” (MEIRINHOS & OSÓRIO, 2010: 54).

### 3.2 Enquadramento do contexto de intervenção e atores envolvidos

Para desenvolver a análise do estudo de caso considerado, ou seja, o projeto de cooperação para o desenvolvimento *Superando Fronteiras*, realizado em vários Estados do Brasil entre dezembro de 2015 e dezembro de 2018, é oportuno começar por apresentar o projeto e analisar brevemente o contexto em que este foi implementado.

Não é considerado necessário para o efeito desta dissertação um estudo extremamente detalhado sobre a história recente do Brasil e as suas condições económicas, socioculturais e políticas, apesar de serem todos eles fatores que influenciaram a planificação e o decurso do projeto, mas vale a pena ter conhecimento do objetivo e do contexto em que o projeto foi realizado para perceber a relevância do mesmo e eventuais obstáculos externos que possam ter tornado mais difícil avaliar os resultados.

O projeto *Superando Fronteiras*, como explicado no formulário de apresentação inicial, tinha como objetivo

“Contribuir para a promoção dos direitos humanos dos condenados a pena de privação de liberdade, através do fortalecimento da sociedade civil e intervenção conjunta com os demais setores da sociedade (Estado e Empresariado), buscando a expansão em âmbito nacional da metodologia humanizadora APAC no cumprimento da pena. Com isso, a proposta está centrada e em sinergia com a prioridade 3 do edital de ‘apoiar a defesa e proteção dos direitos políticos e civis de populações carcerárias e/ou ex-carcerárias, mediante a renovação e o fortalecimento do papel, dos meios de ação e das capacidades de diálogo político das organizações da sociedade civil e dos/as defensores/as de direito humanos”.

(AVSI BRASIL, 2014: 2)

O projeto enquadra-se, portanto, no âmbito dos direitos humanos. Encontra-se em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, especialmente em relação ao Objetivo 16. Este é um dos cinco aspetos do desenvolvimento sustentável em que a União Europeia disponibiliza os financiamentos em matéria de ajuda e cooperação para o desenvolvimento (UNIÃO EUROPEIA, s.d.).



(BCDS, s.d.)

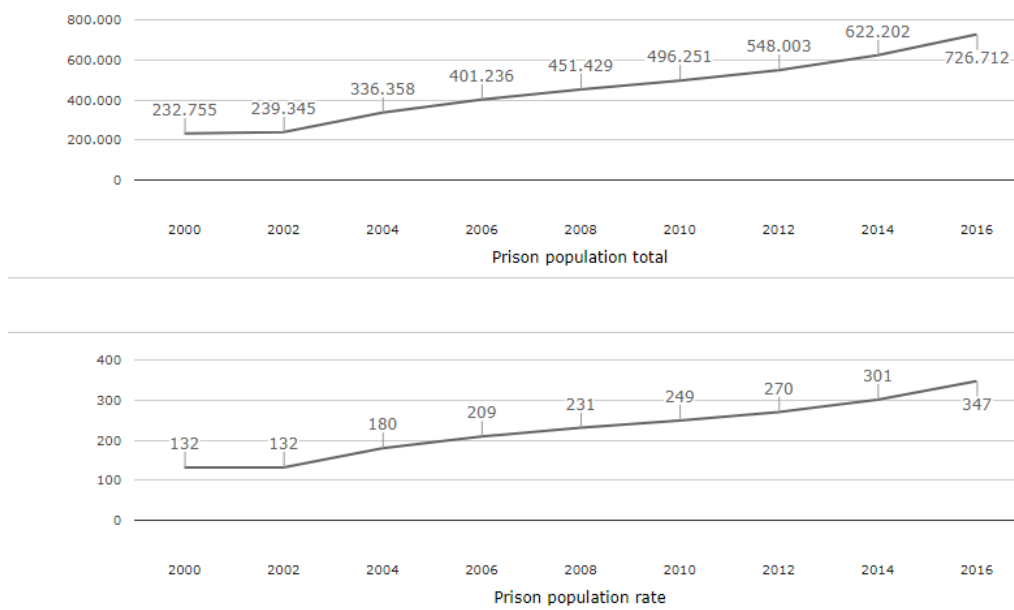
Figura 6 – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16

O respeito e a promoção dos direitos humanos é um desafio que o sistema prisional brasileiro enfrenta há anos. A Human Rights Watch (HRW) menciona que

“Violações crônicas de direitos humanos assolam o Brasil. Alguns policiais realizam execuções extrajudiciais, torturam detentos e abusam de crianças e adolescentes em conflito com a lei. Muitas prisões e cadeias brasileiras enfrentam problemas de grave superlotação, e a incapacidade das autoridades penitenciárias de manterem o controle sobre as prisões deixa os presos vulneráveis à violência, extorsão e recrutamento por facções criminosas”.

(HRW, s.d.)

Os dados atualizados em junho de 2019 apontam que o Brasil ocupa o terceiro lugar no ranking dos países com a maior população prisional do mundo, com cerca de 773 mil presos no país e uma taxa de superlotação de 167,7%. Os gráficos seguintes (figura 7), onde são representados o crescimento da população prisional total e a taxa de população prisional no Brasil, permitem perceber que o problema está longe de estar resolvido; pelo contrário, parece ficar sempre pior ao longo dos anos.



(WPB, 2019)

Figura 7 – A população prisional total e taxa de crescimento da população prisional no Brasil

Há também ulteriores problemáticas que caracterizam as prisões brasileiras, como o controlo exercido dentro delas por gangues, os abusos, torturas, rebeliões e mortes violentas frequentes (WALDRON, 2019); factos que mostram a “fragilidade do Sistema com a superlotação, condições precárias, domínio das facções criminosas e todo tipo de violação dos direitos humanos” (SABATIELLO, 2019: 5).

Embora “o tratamento prisional é um problema de dimensão mundial e raramente se encontra um sistema adequado mesmo nos países mais desenvolvidos” (AVSI BRASIL, 2014: 2), a situação no Brasil resulta ser particularmente crítica e este aspeto foi considerado já no formulário de apresentação do projeto (AVSI BRASIL, 2014: 3), para ser depois novamente mencionado no documento produzido depois da avaliação intermédia (BENITO DURÀ, 2017: 2) e enriquecido com dados atualizados no relatório de avaliação final (FONTANA, 2019: 5).

Além da situação dos direitos humanos dos prisioneiros, que já se apresentava em estado crítico na fase de planeamento do projeto, outras variáveis acabaram por influenciar o decurso do projeto: algumas foram relacionadas diretamente com o sistema prisional do Brasil, como as rebeliões em presídios de vários Estados ocorridas em 2017 (SABATIELLO, 2019: 5); outras foram variáveis gerais que afetaram o Brasil como país. Como o próprio Diretor Vice-presidente da AVSI Brasil sublinhou no Relatório Narrativo Final, “o projeto Superando Fronteiras se desenvolveu ao longo dos 3 últimos anos, num cenário de grandes incertezas e crises nos meios político, econômico e de

segurança pública, tanto em nível nacional, quanto estadual dos territórios destinados à ação” (SABATIELLO, 2019: 5).

Uma possível resposta a este alarmante problema dos direitos dos prisioneiros é o modelo das APACs, ou seja, das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados, definidas como “Organizações da Sociedade Civil, que gerem Centros de Reclusão sem a presença de armas e polícias, com uma metodologia brasileira e inovadora, que abrange o aspecto punitivo e o aspecto de ressocialização” (AVSI BRASIL, 2014: 2).

A metodologia APAC foi criada pela Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) e o objetivo principal do projeto *Superando Fronteiras* era exatamente “a consolidação desta metodologia em 3 âmbitos: gestão institucional e operativa das APACs; difusão da metodologia; e da formação profissional e apoio às unidades produtivas” (AVSI BRASIL, 2014: 2).

A primeira APAC foi constituída em 1972 na cidade de São José dos Campos e, desde então, as APACs atingiram resultados muito positivos, demonstrados principalmente pelo “índice de reincidência criminal (15% nas APACs e 75 % nos presídios comuns) e pelos custos (respetivamente 300 euro/mês versus 900 euro/mês”, além do facto que nas APACs “os próprios detentos são co-responsáveis pela sua recuperação, atuando na co-gestão das unidades prisionais” (AVSI BRASIL, 2014: 3).

O método é organizado em doze etapas fundamentais que caracterizam o percurso de recuperação e é dividido em três regimes (fechado, semiaberto, aberto). De acordo com o seu criador, o advogado Mário Ottoboni, “se trata de uma metodologia que rompe com o sistema penal vigente, cruel em todos os aspectos e que não cumpre a finalidade precípua da pena” (Ottoboni *apud* HERNANDES, 2019).

No documento de apresentação do projeto *Superando Fronteiras*, a principal diferença entre a APAC e o sistema prisional comum é que

“Na APAC os próprios presos (chamados de recuperandos) são corresponsáveis pela sua recuperação e têm assistência espiritual, médica, psicológica e jurídica prestada pela comunidade. A segurança e disciplina do presídio são asseguradas com a colaboração dos recuperandos, tendo como suporte funcionários, voluntários e diretores da entidade, sem a presença de policiais e agentes penitenciários”.

(AVSI BRASIL, 2014: 15)



Os resultados positivos, que contrastam com a situação geral do sistema prisional brasileiro cada vez mais problemática, permitiram tornar a realidade das APACs uma política pública do Estado de Minas Gerais, com o apoio do Governo Estadual e do Tribunal Judiciário de Minas Gerais, a partir do ano 2004.

A partir desta experiência e da expansão que caracterizou o modelo APAC nos últimos dez anos, a proposta deste projeto foi mesmo alcançar “um salto de escala com intuito de replicar o modelo referência de parceria intersetorial da Política Pública de Minas Gerais em outros Estados no território nacional” (AVSI BRASIL, 2014: 3). No momento de elaborar o projeto existiam em território brasileiro “42 APACs com cerca de 3.000 encarcerados, sendo 36 delas localizadas em Minas Gerais” (BENITO DURÀ, 2017: 2). O projeto permitiu a inauguração de 6 novas APACs em diferentes Estados: “Araxá, Nova Lima (feminina), Frutal (feminina), em Minas Gerais, Itapecurumirim no Maranhão, Ji Paraná (Rôndônia) e Porto Alegre (Rio Grande do Sul)” (SABATIELLO, 2019: 7).

Para além de perceber o objetivo principal e o contexto do projeto, outro aspeto importante para a compreensão e a análise do estudo de caso é o conhecimento das entidades envolvidas na realização deste projeto.

O principal financiador foi a União Europeia, cujas características relativas à cooperação para o desenvolvimento já foram apresentadas no segundo capítulo desta dissertação. Este projeto foi concebido como a continuação de dois projetos anteriormente financiados pela União Europeia (EUROPEAID/129-188/012 e EUROPEAID/131-946/L/ACT/BR) (AVSI BRASIL, 2014: 16).

A entidade proponente do projeto foi a Fundação AVSI, criada em 1972 em Itália e que se expandiu ao longo dos anos, realizando projetos de cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária em 32 países do mundo (FONDAZIONE AVSI, 2018), entre os quais o Brasil. Trata-se de uma das principais organizações italianas no setor da cooperação para o desenvolvimento, sendo a terceira se tivermos em consideração o valor dos financiamentos recebidos (€ 68.097.472,00 em 2018) e a quinta por número de projetos implementados (204 em 2018) (OPEN COOPERAZIONE, 2020).

O primeiro coproponente do projeto que está a ser analisado foi a Associação Voluntários para o Serviço Internacional – Brasil (AVSI Brasil), “uma organização brasileira, sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), constituída em 2007 para contribuir com o desenvolvimento de pessoas” (AVSI BRASIL, 2018: 5) e herdeira da presença da Fundação AVSI no Brasil há mais de 35 anos (AVSI BRASIL, 2018: 2). A missão

desta Organização Não Governamental é “tornar as pessoas protagonistas do próprio desenvolvimento por meio de iniciativas e projetos em diferentes setores e, para tal, estabelece parcerias com a esfera privada, pública e com organismos de referência na cooperação internacional” (AVSI BRASIL, 2018: 5). Atualmente tem filiais em sete Estados do Brasil (AVSI BRASIL, 2018: 5).

O segundo coproponente do projeto que está a ser analisado foi a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), que criou o modelo APAC. A FBAC é “a entidade jurídica, de utilidade pública, responsável pela regulamentação e orientação das APACs em funcionamento no Brasil e assessoramento da aplicação do método no exterior” (HERNANDES, 2019), que supervisiona o funcionamento do modelo e “verifica a conformidade das APACs à proposta nos aspectos da segurança, preparação dos voluntários, treinamento de funcionários e manutenção” (AVSI BRASIL, 2014: 5). A sede principal da FBAC é localizada em Itaúna, no Estado de Minas Gerais.

O terceiro coproponente do projeto que está a ser analisado foi o Instituto Minas Pela Paz (IMPP), entidade civil sem fins lucrativos que envolve as dez maiores empresas do Estado de Minas Gerais, “participando ativamente na sistematização da experiência em Minas Gerais e na articulação com o setor privado” (AVSI BRASIL, 2014: 17). Como é possível ler na apresentação no seu sítio da internet, “o MPP atua na assistência social, inclusão e promoção de direitos. No âmbito do sistema prisional, atua nas APACs (...). Realiza cursos profissionalizantes e mobiliza a comunidade por oportunidades de trabalho” (IMPP, s.d.).

Além do financiador principal, da entidade proponente e das três entidades coproponentes, foram muitas as entidades associadas e as instituições que apoiaram o projeto que está a ser analisado este projeto: Departamento Penitencial Nacional – DEPEN; Associação Magistrados Brasileiros - AMB; Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG; Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais – SEDS – MG; Tribunal de Justiça do Paraná – TJPR; Secretaria de Justiça do Ceará – SEJUS/CE e Governo do Ceará; Secretaria de Justiça de Rondônia /RO; Ministério Público/RO; Secretaria de Justiça e Administração Prisional de Maranhão – SEJAP/MA; Secretaria de Estado de Justiça de Espírito Santo; Assembleia Legislativa de Minas Gerais – Comissão de Direitos Humanos; Instituto Italo Latino Americano - ILLA; Tribunal de Justiça do Estado do Amapá; Ministério Público do Rio Grande do Sul (FONTANA, 2019: 14-15).

Destaca-se, portanto, que, na implementação do projeto *Superando Fronteiras*, foram envolvidas

“Autoridades locais (Governos dos Estados, poderes judiciário, legislativo e executivo), parceiros internacionais (União Europeia, Instituto Italo Latino Americano - IILA, Fundação AVSI), entidades não governamentais (AVSI Brasil, FBAC), o setor privado (Instituto Minas Pela Paz - IMPP) e Organizações da Sociedade Civil (APACs)”.

(FONTANA, 2019: 14-15)

A quantidade e a importância das parcerias envolvidas parecem confirmar a relevância deste projeto e o facto que

“Investir no método APAC considera-se dar um grande passo a respeito do panorama carcerário brasileiro, levando em conta que sua aplicação proporcionará inúmeros benefícios, especialmente com o desafogamento dos estabelecimentos prisionais, ocasionando as reduções das superlotações, oferecendo tratamento mais humanitário aos internos, evitando o alvo de retaliação dentro das celas, e, acima de tudo, prevenindo que o condenado volte a cometer novas infrações penais”.

(HERNANDES, 2019)

Além disso, um ulterior elemento de relevância e credibilidade do projeto é relacionado com a continuidade de ações já desenvolvidas em projetos anteriores e

“A integração do Projeto com as ações já em andamento no Estado de Minas Gerais, com o envolvimento estruturado de diversos parceiros: este aspecto aumentou a percepção dos parceiros de que o projeto veio somar esforços e apoiar as estratégias do poder público para reforçar a atuação das APACs”.

(FONTANA, 2019: 28)

### **3.3 Análise do processo da avaliação do projeto *Superando Fronteiras***

#### **3.3.1 Correspondência entre objetivos da avaliação e ferramentas utilizadas para a realização da avaliação do projeto *Superando Fronteiras***

Neste ponto 3.3.1 tenta-se responder à seguinte pergunta: de acordo com os objetivos da cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, as metodologias e as ferramentas utilizadas permitem avaliar se os resultados do projeto previstos foram realmente atingidos?

Para ter acesso ao financiamento da União Europeia, a entidade proponente do projeto teve de preencher um formulário de candidatura. Foi autorizado o acesso ao documento intitulado “Parte B: Formulário de apresentação do pedido completo” (AVSI, 2014: 1-98), no qual foram detalhadas as informações gerais do projeto, a descrição da ação, os objetivos do projeto (objetivo geral e objetivos específicos), os resultados a alcançar, as atividades e os Indicadores Objetivamente Verificáveis. Foi também apresentada a metodologia APAC, os proponentes do projeto e os parceiros, a duração, o plano de ação indicativo (cronograma dividido em 5 semestres) e a sustentabilidade da ação. Na última parte deste documento foram apresentados os dados específicos de cada proponente e parceiro.

Considerada a quantidade de parceiros envolvidos e para permitir que as decisões estratégicas fossem tomadas em conjunto,

“Foi estabelecido um Comitê Estratégico, formado pelos representantes dos atores envolvidos (AVSI Brasil, FBAC, Instituto Minas Pela Paz e TJMG) com o objetivo de ser um fórum de deliberações e monitoramento das ações do projeto”.

(Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020)

O processo de avaliação deste projeto foi desenvolvido em várias fases e com a utilização de diferentes metodologias. Ao nível de avaliação interna, as atividades e resultados do projeto “eram monitoradas mensalmente por meio de programações específicas para acompanhamento das ações desdobradas no plano de trabalho e dos resultados numéricos dos indicadores” (SABATIELLO, 2019: 21).

A Coordenadora do Projeto, Mônica Silva, foi encarregue da monitorização mensal, “com a validação dos gerentes” e utilizando um “modelo padronizado de apuração de indicadores mensais de resultado que são utilizados para avaliação dos projetos de cada filial” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020). O mesmo modelo é aplicado para a avaliação interna de projetos em todas as filiais da AVSI Brasil. Na mesma entrevista, Mônica Silva mencionou que “foi feita também uma

auditoria interna financeira, realizada por consultoria independente contratada” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020).

Ao nível de avaliação externa, houve uma avaliação intermédia e uma avaliação final. Relativamente à avaliação intermédia,

“The Commission has a number of strict procedures in place to evaluate aid effectiveness. A system for monitoring the results (so-called ‘Results-Oriented Monitoring’, or ROM), allows EuropeAid to:

- evaluate the results of projects and programmes. It verifies progress made using a very clearly defined method and a series of indicators and criteria agreed upon internationally, the reports regularly published by delegations and the findings of independent experts in the field.
- assess the conformity of results using pre-defined objectives and thus draw lessons for the future”.

(EUROPEAID, s.d.: 14)

O facto de aconselhar uma avaliação intermédia com um avaliador externo, ou seja, que não pertence nem é indicado pela organização responsável pela implementação do projeto, é considerado um elemento importante para garantir eficácia e eficiência do projeto, sendo que “things change during implementation, and no protocol, however flexible, can forecast all possible situations” (STAME, 2010: 377).

Esta avaliação intermédia ROM foi realizada a meio da implementação do projeto pelo avaliador Mauricio Benito Durá. Durante a visita (12-19 de junho de 2017)

“Foram realizados encontros com a equipe do projeto, reuniões institucionais com representantes dos sócios da iniciativa e apoiadores, visitas de campo, entrevistas com beneficiários em Minas Gerais e chamada de conferência com atores chaves dos Estados envolvidos no projeto”.

(AVSI, 2017: 1)

Esta missão de avaliação intermédia permitiu a elaboração de um documento, onde foram avaliados os resultados atingidos até ao momento, de acordo com os critérios de relevância, eficiência, eficácia e sustentabilidade. Foram sintetizadas 8 conclusões e 9 recomendações, endereçadas especificamente aos atores responsáveis das ações (Comitê Estratégico do Projeto, Delegação União Europeia, FBAC). Foi também realizada uma representação gráfica, de acordo

com o grau de execução de cada atividade do Quadro Lógico apresentado no início do projeto, como é possível ver na figura 8. Os números na tabela correspondem ao número atribuído a cada atividade específica do projeto. Para o efeito desta dissertação, focalizada no processo de avaliação, não será aprofundada cada atividade realizada no âmbito do projeto *Superando Fronteiras*, mas salienta-se como a representação gráfica através de quadros e a utilização de cores pode ajudar na comunicação clara e sintética dos resultados da avaliação.

Scoring overview											
Relevance	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7 a)	1.7 b)	1.7 c)	1.7 d)	1.7 e)
Efficiency	2.1	2.2	2.3 a)	2.3 b)	2.3 c)	2.4 a)	2.4 b)	2.4 c)	2.5	2.6	
Effectiveness	3.1	3.2	3.3	3.4							
Sustainability	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7				

(BENITO DURÀ, 2017: 3)

Figura 8 – Grau de alcance das atividades com referência ao Quadro Lógico inicial

Para aprofundar os detalhes desta fase do processo de avaliação foi pedida a autorização para a realização de uma entrevista com o avaliador Mauricio Benito Durá. Infelizmente, a entrevista com este avaliador não foi considerada oportuna pela AVSI Brasil, por isso não foi realizada. Contudo, pela análise documental e pelas outras entrevistas realizadas foi possível notar a grande importância que esta avaliação intermédia teve na evolução do projeto.

Como a avaliação ROM evidenciou um atraso na realização de algumas atividades previstas no plano de ação, foi realizada uma “reavaliação do plano de trabalho no final da segunda anuidade, considerando a possibilidade de emergir a pertinência de um pedido de adenda de prazo com uma realocação de recursos” (AVSI, 2017: 1). A seguir, foi pedida uma prorrogação de prazo do projeto de 6 meses, de 16 de junho de 2018 para 16 de dezembro de 2018 (FUNDAÇÃO AVSI, 2018: 1).

A avaliadora final, quando lhe foi perguntado se a avaliação intermédia ROM tinha introduzido alterações no plano de ação respondeu:

“Não me lembro disso ao certo, mas tenho a certeza que sim, porque lembro-me perfeitamente que diziam que tinham alterado algumas ações de acordo com as recomendações sugeridas pelo avaliador ROM”<sup>2</sup>.

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)

Em resposta à avaliação ROM, a AVSI Brasil escreveu uma carta à Delegação da União Europeia (DUE) no Brasil intitulada: “Objeto: Considerações e comentários sobre o relatório de ROM do projeto ‘Direitos humanos e dignidade dos condenados a pena privativa da liberdade: o salto de escala do modelo APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados’. Neste documento a AVSI Brasil analisou cada uma das recomendações sugeridas pelo avaliador ROM, manifestando interesse em adotar algumas delas. Como explicou a Coordenadora do Projeto na entrevista, “a decisão sobre a aceitação ou não destas recomendações tiveram que ser justificadas, avaliando-se a viabilidade e o impacto que a alteração traria para o resultado geral do projeto” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020).

Foi também sublinhado que

“A visita do Mauricio Durá foi muito positiva e apreciada pela maioria dos entrevistados e pela equipe do projeto. Vários atores manifestaram a preparação do consultor, seja pela ótica do aprimoramento da gestão do projeto, ou pelo amplo conhecimento das problemáticas e do panorama do sistema prisional”.

(AVSI, 2017: 7)

A avaliadora final também salientou a utilidade desta modalidade de avaliação intermédia. Disse mesmo: “é muito útil porque, mais ou menos ao meio [do projeto], permite ter uma ideia dos aspetos em que é preciso esforçar-se mais para obter o resultado, se estiver no sentido certo ou se estiver fora do caminho para chegar até ao objetivo final”<sup>3</sup> e “é muito útil também para quem realiza a avaliação final”<sup>4</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

---

<sup>2</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Su questo ti dico non mi ricordo, però sono sicura di sì, nel senso che mi ricordo perfettamente che mi dicevano che hanno aggiustato alcune azioni proprio grazie alle indicazioni che erano state date dal ROM”.

<sup>3</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “È molto utile perché comunque più o meno a metà ti dà un’idea sulle cose su cui devi impegnarti di più per raggiungere il risultato, se stai andando nella direzione giusta o se sei fuori strada rispetto a quello che è l’obiettivo finale”.

<sup>4</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Anche per chi fa la valutazione finale è molto utile”.

Além da avaliação interna, realizada em forma de monitorização mensal pela Coordenadora do Projeto, e da avaliação intermédia ROM realizada no meio do projeto, após a conclusão do projeto foi realizada uma avaliação final externa. Tal avaliação foi

“Tanto quantitativa como qualitativa, verificando o alcance dos objetivos, indicadores e resultados esperados, além de verificar a satisfação dos parceiros e dos beneficiários, mas principalmente as lições aprendidas e os elementos de replicabilidade”.

(SABATIELLO, 2019: 21)

No Relatório Narrativo Final do projeto o Diretor Vice-presidente da AVSI Brasil, Jacopo Sabatiello, sintetizou assim a avaliação final externa:

“Através dos relatórios gerados ao longo de toda a execução do projeto, de visitas em campo, entrevistas com os atores envolvidos e seguindo uma metodologia de trabalho, a consultora elaborou um documento no qual aponta os resultados da avaliação quantitativa e qualitativa em cada item (relevância e coerência, eficácia, eficiência, sustentabilidade, impacto, gênero, parcerias e replicabilidade), além de apresentar uma análise sintética e sistematizada da experiência e os elementos metodológicos de destaque.”

(SABATIELLO, 2019: 21)

Pelo menos ao nível teórico, as avaliações dos projetos de cooperação financiados pela União Europeia e não só deveriam ser caracterizados pela publicação dos resultados. Como sublinha Laperrière, “international and national aid agencies prescribe the publication of results through a universalistic discourse of participation and decentralization” (LAPERRIÈRE, 2014: 306).

Ao nível de União Europeia, esta fase é chamada *Dissemination and follow up phase* e é assim definida: “after informing the hierarchy, the evaluation (report, executive summary, article and/or presentation) is disseminated to the relevant services and partners, and posted on a publicly accessible website” (EVALUATION UNIT DEVCO, 2017).

A avaliadora que realizou a avaliação final sublinhou como

“A publicação é sempre uma ferramenta útil. Antes de mais, pelo facto que a maior parte, se não todos, os projetos financiados pela União Europeia envolve muitas instituições e tu [o avaliador] vais ver como trabalham as instituições no território, portanto, a publicação, ou pelo menos um documento final, constitui também um *feedback* para todos estes atores



envolvidos, que podem também utilizá-lo para divulgar a experiência e expandi-la, caso considerem replicar o projeto em outros sítios no futuro”.<sup>5</sup>

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)

Já na fase de planificação do projeto, foi definido que a sistematização da experiência iria resultar num “documento conclusivo, patrimônio de todos os atores e sujeitos envolvidos no projeto, bem como em possível ‘modelo’ de replicabilidade em outros contextos, ponto de referência para quem pretende trabalhar na temática” (AVSI BRASIL, 2014: 13).

Este foco na possível replicabilidade encontra-se em linha com um dos objetivos principais de qualquer processo de avaliação, ou seja, aprender lições que possam ser utilizadas em projetos futuros. Como já mencionado no primeiro capítulo, “evaluation findings that cannot be generalized if only to the same program with identical characteristics at a future time, are of little or no use” (Perrin *apud* STAME, 2010: 380).

Apesar disso, no caso do projeto *Superando Fronteiras* o relatório da avaliação final não foi publicado. Respondendo à pergunta acerca da utilização do relatório, a avaliadora final disse que lhe foi pedida a redação de outro relatório para permitir a formação dos responsáveis da AVSI Brasil, focado nas lições aprendidas com o projeto em questão. Além disso, a avaliadora tinha noção que

“A parte final [do relatório da avaliação final] relativa à metodologia circulou internamente, porque recebi *feedback* de outras pessoas que trabalham em outros sítios que tinham lido esta parte, portanto tenho a noção que foi utilizada como ferramenta de sistematização da experiência”<sup>6</sup>.

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)

A Coordenadora do Projeto também confirmou que

---

<sup>5</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “La pubblicazione è sempre uno strumento utile. E innanzitutto perché la maggior parte, se non tutti, i progetti finanziati dall’Unione Europea hanno anche un forte assetto istituzionale, cioè tu vai anche a vedere come lavorano le istituzioni che sono coinvolte sul territorio e quindi la pubblicazione o, comunque, un documento finale è anche un feedback che tu dai a tutti questi attori che sono stati coinvolti e che possono utilizzarlo a loro volta per divulgare l’esperienza e per, non so, farla crescere o, insomma, può essere utile se c’è un’idea di rifare il progetto da altre parti in un futuro, eccetera”.

<sup>6</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “A me hanno fatto fare poi una relazione sulla formazione interna di tutti i responsabili di AVSI sulle lezioni apprese. (...) So che la parte finale metodologica è stata fatta girare all’interno perché mi sono arrivati dei feedback da altre persone in altre zone che l’hanno letto eccetera, quindi so che poi l’hanno utilizzato come uno strumento di sistematizzazione dell’esperienza”.

“O relatório da avaliação foi enviado para todos os membros do Comitê Estratégico e com gerentes das filiais que atuam em outros projetos da AVSI, como forma de compartilhar este formato de avaliação. E as lições aprendidas, na medida da sua aplicabilidade, são consideradas na elaboração de futuras propostas”.

(Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020)

Contudo, a mesma Coordenadora sublinhou que, “pessoalmente, considero que seria importante um momento formal de encerramento do projeto com a avaliação dos resultados, desafios, lições aprendidas, que envolva o público interno e outros stakeholders”, sendo que ver “os resultados alcançados, as iniciativas de solução de problemas, mitigação de riscos, a forma como se relaciona com as partes interessadas demonstra maturidade da instituição e capacidade de execução” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020), podendo assim ter influência no financiamento de outros projetos.

Analisando o processo de avaliação do projeto *Superando Fronteiras*, que incluiu planificação inicial, monitorização mensal interna, avaliação intermédia realizada por um avaliador externo e avaliação externa realizada por uma avaliadora externa contratada pela AVSI Brasil, é possível concluir que foram respeitadas as várias fases do ciclo do projeto referidas no segundo capítulo desta dissertação, de acordo com as indicações da União Europeia (AID DELIVERY METHODS, 2004).

Portanto, para responder à pergunta de partida desta secção, de acordo com os objetivos da cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, as metodologias e as ferramentas utilizadas permitem avaliar se os resultados do projeto previstos foram realmente atingidos?

A resposta é parcialmente sim, no sentido que é verdade que foi respeitada a metodologia em todas as fases previstas e foram utilizadas as ferramentas indicadas, mas, contudo, de acordo com a avaliação tanto intermédia como final, isto não permitiu avaliar de forma completa se todos os resultados do projeto previstos foram realmente atingidos, e isto deve-se principalmente à forma como foram elaborados os indicadores na fase de planificação inicial.

Durante a avaliação intermédia ROM, o avaliador mencionou alguns aspetos positivos, considerando os indicadores “simples, mas pertinentes” (BENITO DURÀ, 2017: 3), “relevantes, corretamente formulados, com linha de base atualizada, metas estabelecidas e fontes de verificação disponíveis e de fácil acesso” (BENITO DURÀ, 2017: 7). Mas, ao mesmo tempo, sublinhou como

“A maioria deles são indicadores de processo, ou seja, indicadores que apenas medem a quantidade de eventos realizados, pessoas participantes, etc., mas que não permitem aferir em que medida os produtos alcançados com a realização das atividades contribuem com o objetivo da ação”.

(BENITO DURÀ, 2017: 3)

Por essa razão, o avaliador redigiu uma recomendação (R.8) para “incluir indicadores de impacto que permitam aferir avanços reais, como, por exemplo, a adoção de leis e a dotação, nos orçamentos dos Estados, de recursos para a APAC e FBAC” (BENITO DURÀ, 2017: 8).

Contudo, os indicadores não foram alterados, nem foram acrescentados novos indicadores depois da avaliação ROM, sendo que a AVSI respondeu que o Quadro Lógico (chamado “Marco Lógico” em português do Brasil) que continha tais indicadores foi revisto por um avaliador durante uma formação organizada pela Delegação da União Europeia no Brasil e, portanto, a AVSI Brasil considerava mais oportuno “que o pedido de revisão do Marco Lógico deve vir da DUE, caso entenda que a versão revisada e aprovada pelo consultor do Workshop precise ser revisada” (AVSI, 2017: 7).

No relatório narrativo final, assinado pelo gerente do projeto, para cada resultado previsto na planificação das atividades inicial e no Quadro Lógico foram reportados graficamente em quadros os Indicadores Objetivamente Verificáveis do Quadro Lógico, o valor previsto e o nível de alcance total, como é possível ver na figura 9:

<b>Indicadores Objetivamente Verificáveis</b>		
<b>Indicador</b>	<b>Valor Previsto</b>	<b>Nível de alcance total</b>
Aumento de 30% do número de condenados cumprindo pena nas APACs;	Nº 3420 homens e Nº 192 mulheres condenados cumprindo pena nas APACs	Nº 3519 homens e Nº 252 mulheres condenados cumprindo pena nas APACs
5% Aumento dos investimentos destinados a manutenção das APACs.	R\$ 44.989 milhões destinados a manutenção das APACs	R\$ 52.919 milhões destinados a manutenção das APACs

(SABATIELLO, 2019: 6)

Figura 9: Exemplo de apresentação dos resultados em relação aos Indicadores Objetivamente Verificáveis no Relatório Narrativo Final

Durante a avaliação final, foi sublinhado o mesmo problema que emergiu durante a avaliação intermédia. Como explicado no relatório de avaliação final,

“O problema maior na lógica da intervenção é caracterizado pela escolha de não evidenciar no marco lógico todas as ações previstas pelo Projeto para o alcance dos resultados desejados. Esta escolha acabou reduzindo consideravelmente o número de indicadores objetivamente verificáveis que poderiam ter sido utilizados para a avaliação, empobrecendo a análise da ação do Projeto, e limitando-se ao alcance ou não do macro resultado esperado”.

(FONTANA, 2019: 31)

A avaliadora final sublinhou que os indicadores assim formulados “nem sempre possibilitaram uma análise aprofundada da eficiência da utilização dos recursos para o desenvolvimento das ações realizadas” (FONTANA, 2019: 70), falhando no detalhe das ações realizadas. Acrescentou também o facto de a maioria dos indicadores escolhidos, sendo indicadores de processo, permitirem medir “apenas a quantidade de ações/eventos realizados, ou pessoas participantes” e, portanto, “não permitem verificar em que medida as ações realizadas, ou os produtos elaborados, contribuem com o resultado final” (FONTANA, 2019: 32).

Durante a entrevista, a avaliadora final esclareceu este ponto:

“Optaram por um Quadro Lógico extremamente simplificado e foi muito simplificado no sentido que, por exemplo, colocaram apenas macro atividades e resultados, mas não detalharam as micro atividades necessárias para obter os resultados”<sup>7</sup>.

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)

A entrevistada salienta como esta falta de detalhe das micro atividades não permitiu avaliar plenamente o grau de eficiência do projeto e forneceu um exemplo: se for colocado como objetivo geral a divulgação do projeto e, como micro atividade, o número de seminários que se pretende realizar para alcançar o resultado, o avaliador final poderá perceber se a previsão inicial era de realizar três seminários e na verdade foram realizados 10 utilizando o mesmo dinheiro. A avaliadora sublinhou que não se lembrava dos números exatos deste projeto, mas que utilizou este

---

<sup>7</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Nel senso, che cosa è successo: che qua hanno optato per un Quadro Logico estremamente semplificato e l’hanno molto semplificato. Nel senso che, per esempio, hanno messo solo le macro attività e i risultati, ma non c’è stato il dettaglio di tutte le micro attività che sono necessarie per ottenere quel risultato”.

exemplo geral para mostrar como o detalhamento do Quadro Lógico permite uma melhor avaliação da eficiência do projeto.

A consequência deste facto foi que, mesmo quando algumas ações alcançaram resultados realmente muito positivos, faltaram as informações necessárias para avaliar até que ponto a meta foi atingida ou superada (FONTANA, 2019: 51-52). E mesmo que o objetivo geral não seja alcançado inteiramente, as ações podem na mesma constituir um bom resultado. No caso deste projeto, a avaliadora explicou que

“Neste projeto houve o problema que foi colocado como resultado um número de Estados nos quais a APAC deveria tornar-se política pública. A fim de tornar a APAC uma política pública, é preciso fazer um trabalho enorme, e talvez aquele trabalho enorme tenha sido feito, mas, por causa de um problema institucional ou político ou, de qualquer forma, um problema independente do projeto em si, o resultado final (ou seja, a lei que reconhece a APAC como política pública) não é obtido. Assim perde-se todo o enorme trabalho e o investimento, económico e não só, que foi feito e foi feito bem naquele Estado”<sup>8</sup>.

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)

No relatório narrativo final justificou-se o facto de

“Ao longo do projeto 6 novas APACs [terem sido] inauguradas (...). Este resultado apresenta um défice de 4 unidades, comparado à meta de 10 novas implantadas. Porém, sabe-se que o esforço realizado no projeto irá render frutos mesmo após sua conclusão”.

(SABATIELLO, 2019: 7)

Portanto, de acordo com ambos os avaliadores externos, a falta de detalhe do Quadro Lógico acabou por dificultar parcialmente a avaliação, porque não forneceu sempre todas as informações necessárias para avaliar eficiência, eficácia e sustentabilidade do projeto.

Para sintetizar, neste ponto 3.3.1 foram analisadas as fases do processo de avaliação deste projeto de cooperação para o desenvolvimento designado por *Superando Fronteiras* e as metodologias utilizadas. Como foi visto também no segundo capítulo desta dissertação, e como sublinhou a Coordenadora do Projeto durante a entrevista, “a UE financia como atividade uma avaliação

---

<sup>8</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Ecco un altro, su questo progetto c'è stato il problema che avevamo come risultato un tot di paesi, di stati in cui l'APAC diventava una politica pubblica. Ora, perché l'APAC diventi una politica pubblica c'è dietro un lavoro gigantesco da fare, magari tutto il lavoro gigantesco è stato fatto però per un problema istituzionale o per un problema politico o per un problema che non dipende dal progetto in sé, il risultato finale, cioè il fatto che ci fosse una legge che riconosceva l'APAC non c'è stato e tu perdi il grandissimo lavoro e l'investimento anche economico che è stato fatto e che è stato fatto bene in quel Paese”.

externa, o que não é comum e permite aprofundar os resultados e impactos para a equipe executora e parceiros”, assim como o “quadro lógico também é uma importante ferramenta, e poucos financiadores disponibilizam e solicitam a utilização dessa matriz” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020).

Neste projeto as metodologias propostas pela União Europeia caracterizaram todas as fases de implementação: desde a planificação inicial através do Quadro Lógico com indicadores, resultados e atividades, até à avaliação externa intermédia ROM e a avaliação final externa.

Contudo, respeitar todas as etapas não significa que alguns aspetos, como a formulação dos indicadores, não necessitem de melhorias. No caso dos indicadores, poderia ser interessante a criação de linhas orientadoras mais uniformes, sendo que a própria AVSI Brasil observou uma aparente contradição entre a opinião do formador contratado pela DUE que ajudou na elaboração dos indicadores e as considerações dos dois avaliadores externos do projeto.

### **3.3.2 Adequação dos critérios de avaliação definidos de acordo com o setor do projeto e o contexto de realização do projeto *Superando Fronteiras***

Neste ponto 3.3.2 tenta-se responder à seguinte pergunta: os critérios de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia são adequados para a avaliação de um projeto do setor dos direitos humanos no Brasil, ou seja, podem ser considerados critérios de avaliação adequados independentemente do setor e do contexto de realização do projeto?

A União Europeia tem um papel fundamental entre os financiadores de projetos de cooperação para o desenvolvimento a nível global (EUROPEAID, s.d.: 3). Como já foi mencionado no segundo capítulo, os princípios que determinam as ações da União Europeia em matéria de cooperação para o desenvolvimento são partilhados com as maiorias das agências internacionais (ROSSIGNOLI et al., 2017: 135) e, em linha com os outros atores de cooperação, a União Europeia também adere aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (COMISSÃO EUROPEIA, 2017), ou seja, a agenda 2030 das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, s.d.).

Contudo, como já mencionado, a União Europeia tem algumas áreas prioritárias. Entre estas encontra-se o respeito pelos direitos humanos, a promoção da democracia, o suporte às reformas institucionais e o combate à corrupção (EUROPEAID, s.d.: 4). Este projeto enquadra-se no âmbito dos direitos humanos, sendo que o modelo APAC pretende melhorar as condições de vida dos prisioneiros, tratá-los de forma humana e favorecer a reinserção na sociedade após a conclusão da pena.

O objetivo do projeto era, de forma mais específica, “reforçar a atuação das APAC na defesa dos direitos humanos dos condenados promovendo um salto de escala da experiência e da sua metodologia como política pública no Brasil” (BENITO DURÀ, 2017: 3). A Coordenadora do Projeto definiu as áreas de enquadramento do projeto como: “APRIMORAMENTO DE CAPACIDADES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC); INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS; INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS”<sup>9</sup> (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020).

Pela breve descrição do sistema prisional brasileiro que foi feita no início deste capítulo, é possível perceber que o contexto das prisões envolve violências, abusos e torturas, pelo que a promoção do

---

<sup>9</sup> Maiúsculas no original.

respeito dos direitos humanos dos prisioneiros torna o projeto extremamente relevante para esta temática.

Apesar disso, ou mesmo por isso,

“A temática dos Direitos Humanos, abordada pelo projeto, é bastante polêmica e gera muitas manifestações de desconhecimento por parte da opinião pública, principalmente no cenário brasileiro. Por este motivo, as ações propostas tinham como objetivo transversal promover a sensibilização, a disseminação do conhecimento, a redução dos preconceitos e das falácias. Este objetivo foi alcançado por meio dos seminários, das publicações, dos materiais gráficos, da colaboração com a imprensa local e internacional”.

(SABATIELLO, 2019: 26)

A União Europeia, assim como outros atores que operam na cooperação internacional, coloca os contextos locais num enquadramento global (LAPERRIÈRE, 2014: 297), ou seja, operando a nível global em contextos muito diferentes, tais agências tentam implementar metodologias estandardizadas de avaliação que possam ser aplicáveis em vários contextos, diferentes tanto ao nível de localização geográfica como de setor, e que possam ajudar na replicabilidade dos projetos.

Stame (2010) questiona se existe realmente uma metodologia de avaliação que possa ser considerada “the gold standard in evaluation”, considerando que, de momento, as metodologias em uso poderiam ser representadas “in a hypothetical pyramid that sees at the top random control trials (RCT), then going down step by step: quasi-experiments, quantitative research (surveys), qualitative research and on down to ethnographic research” (STAME, 2010: 381).

A mesma autora sublinha que, pelo contrário,

“there is not a hierarchy of methods, rather it is imperative to use the best available method. For the evaluation question about impact, where it is a matter of attributing changes to a specific intervention, the best available method depends on the nature of the intervention being evaluated”.

(STAME, 2010: 381)

Considerar o contexto e a tipologia de projeto é, portanto, essencial para escolher a metodologia, ou o conjunto de metodologias, de avaliação mais adequada. As linhas orientadoras em matéria de avaliação deveriam ser interpretadas como “broad suggestions that are not compulsory and should be interpreted by responsible implementers able to mobilize hidden resources and to understand how to master difficult situations” (STAME, 2010: 377).



A questão das linhas orientadoras e até a que ponto metodologias e ferramentas uniformizadas podem responder às necessidades de projetos que atuam em setores e contextos geográficos extremamente diferentes

“Is particularly relevant in the European context, where the diversity of environments where EU programmes are implemented was originally tackled with strict bureaucratic rules that have failed to achieve harmonization, but instead suppressed local capacities”.

(STAME, 2010: 377)

Pode ser interpretado neste sentido “the European Evaluation Society (2007) statement on the importance of a methodologically diverse approach to impact evaluation” (STAME, 2010: 382) e outras linhas orientadoras que, nos últimos anos, “allow for more room to manoeuvre, and potentially allow for improved evaluation of the implementation of programmes” (STAME, 2010: 377).

Durante a entrevista, a avaliadora final Benedetta Fontana também mencionou este equilíbrio entre a necessidade de respeitar alguns princípios e a flexibilidade em adaptar as metodologias à tarefa de avaliação ligada ao contexto específico do projeto. Na opinião dela,

“Não é possível a discricionariedade total, portanto acho que deveria existir uma linha orientadora (...) com uns pontos fixos que uma avaliação deve considerar, ou seja, critérios rigorosos, que não podem faltar numa avaliação, e depois, eventualmente, acrescentar [outros]. Depende também de quem é contratado, de acordo com os pedidos de quem contrata e dos interesses da organização”.<sup>10</sup>

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)

Este tema foi ulteriormente aprofundado ao longo da entrevista. A avaliadora considera impossível adaptar a metodologia para cada projeto, “daria um trabalho imenso”, mas, ao mesmo tempo, acha correto que, a partir das indicações gerais, “a inteligência de quem utiliza esta ferramenta permite a adequação à realidade, sendo que resulta evidente que avaliar um projeto relativo às prisões é

---

<sup>10</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Secondo me non ci può essere una discrezionalità totale per cui dovrebbe esserci una linea guida con quello che dicevo all'inizio, quindi con dei paletti abbastanza rigidi su quello che comunque una valutazione deve andare a vedere e quindi i criteri rigidi, immancabili di valutazione e poi al limite aggiungere, e lì va la discrezionalità di chi viene contratado, a seconda della richiesta del trattante, di quello che interessa all'organizzazione”.

diferente de avaliar um projeto relativo às plantações de cacau ou bambu”<sup>11</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

Portanto, o avaliador pode ter critérios gerais, que são aqueles já definidos pela União Europeia como relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade, e que “podem ser universais”, mas depois deve adaptá-los de acordo com a experiência e o contexto (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

Além da localização geográfica onde é realizado o projeto e do setor do projeto, outro elemento do contexto são as variáveis externas ao projeto em si. Uma ferramenta de avaliação que foi utilizada na planificação inicial, no decurso e na avaliação final do projeto *Superando Fronteiras* foi o Quadro Lógico. No Quadro Lógico, cuja estrutura foi aprofundada no segundo capítulo desta dissertação, devem ser mencionados o objetivo geral, os objetivos específicos, as atividades e os resultados previstos para cada objetivo, assim como indicadores objetivamente verificáveis, fontes e meios de verificação dos mesmos e pressupostos determinados pela situação do país onde o projeto é implementado.

Na quarta coluna do Quadro Lógico, a dos pressupostos, é importante avaliar, tanto no início como no fim, fatores de risco que podem ser externos ao projeto em si, mas que acabam por influenciar tanto a implementação do projeto como a sustentabilidade após a conclusão do mesmo. Trata-se de

“External conditions which are not influenced by the project, but which determine the desired outcomes of the project, of the specific objective and the general objective. The probability and significance of the external conditions to be kept in mind, should be valued as part of the process for estimating the risk level of the project”.

(BARBERA, s.d.: 26)

Outro elemento que vale a pena salientar nesta secção é o facto que, de acordo com o setor do projeto, e mesmo considerando que no mesmo setor (neste caso, o projeto enquadra-se na promoção e respeito dos direitos humanos) possam ser realizados projetos muito diferentes, existem na mesma algumas temáticas transversais, além dos critérios acima mencionados.

---

<sup>11</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Secondo me è chiaro che è impossibile che venga adattato ad ogni progetto, nel senso che sarebbe un lavoro immane. Secondo me è corretto che ci siano delle indicazioni di massima generali e poi che sia l’intelligenza di chi ha in mano questo strumento di andare ad adeguarlo alla realtà perché è evidente che se io vado a valutare un progetto sulle carceri è diverso che se vado a valutare un progetto di piante di cacao e bambù”.

Uma das temáticas transversais, especialmente relacionada com os projetos orientados para a promoção dos direitos humanos, é a questão do género, ou seja, tomar medidas para fortalecer o papel das mulheres e implementar estratégias específicas para reduzir a vulnerabilidade das mulheres (no caso do projeto *Superando Fronteiras*, as mulheres detidas).

O avaliador ROM sublinhou que, “apesar de carecer de uma estratégia e/ou enfoque de género, o tipo de ação desenvolvida pelo projeto a demanda [sic] e deveria ser um importante elemento em uma intervenção com enfoque baseado em direitos humanos” (BENITO DURÀ, 2017: 6).

O mesmo avaliador salientou que

“Ao pensar em políticas penitenciárias o desequilíbrio entre sexos (as mulheres presas representam menos de 8% do total) leva a ter uma visão exclusivamente masculina o que se reflete na arquitetura, tratamento, programas de saúde, trabalho, etc. Um projeto como este orientado a promover um modelo de gestão penitenciária respeitosa dos direitos humanos, lamentavelmente, não tem em consideração este aspecto”.

(BENITO DURÀ, 2017: 6)

Os beneficiários finais deste projeto foram “cerca de N°166.444 homens e N° 9.904<sup>12</sup> mulheres em cumprimento de pena privativa de liberdade nas APACs dos Estados abrangidos” (SABATIELLO, 2019: 4), portanto a percentagem das mulheres considerando o total dos beneficiários foi cerca de 5%, correspondente à taxa de mulheres nas prisões brasileiras<sup>13</sup>.

A AVSI Brasil considerou a recomendação do avaliador ROM “pertinente”, mas achou que “a realização de atividades concretas orientadas para as necessidades específicas das mulheres presas necessita de um conjunto de ações e uma dedicação que vai além dos recursos humanos e financeiros previstos no projeto” (AVSI, 2017: 4).

A avaliadora final também mencionou esta falta de enfoque para fortalecer o papel das mulheres na formulação do projeto e o facto de não terem sido incluídas “ações dedicadas ao público feminino em particular, nem metodologias diferenciadas para enfrentar temáticas específicas relativas às mulheres” (FONTANA, 2019: 2).

Um aspeto relevante que a avaliadora final sublinhou, e que pode estar ligado com o aprofundamento sobre a formulação dos indicadores do ponto 3.3.1, é que o facto de não se ter

---

<sup>12</sup> Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Junho de 2016 [nota de rodapé no texto original].

<sup>13</sup> 4,9 % da população prisional do Brasil, de acordo com os dados atualizados em Junho 2019 (WPB, 2019).

planeado um aspeto no início não permite a recolha de dados e informações para avaliar os eventuais resultados positivos que o projeto possa ter atingido, direta ou indiretamente.

Um exemplo do facto que “o enfoque de gênero também não foi frequentemente contabilizado no monitoramento do projeto” é a falta de “dados pontuais do número de mulheres participando aos cursos de formação ou eventos de divulgação, indicando que o projeto não teve essa atenção dedicada” (FONTANA, 2019: 2).

Tanto na avaliação intermédia ROM como na avaliação externa final, além da utilização dos critérios universais quais relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade e da atenção para temáticas transversais, como o caso do enfoque de gênero, no processo de avaliação do projeto *Superando Fronteiras* foi utilizado um conjunto de metodologias diferentes.

Já na planificação foram previstos, ao longo do projeto, momentos em grupo para permitir “uma avaliação da experiência por meio de uma análise dos resultados obtidos e momentos de discussão comum”, assim como a possibilidade de colaborar com “especialistas externos em alguns âmbitos como segurança pública, gestão de políticas públicas, sistema prisional, revisão de texto e criminologia” (AVSI BRASIL, 2014: 5).

Para permitir a sistematização da experiência, a avaliação externa final foi estruturada “a partir dos relatórios periódicos elaborados ao longo da iniciativa, em referência às diferentes atividades implementadas, e das informações coletadas in loco” para permitir “a avaliação qualitativa dos aspectos relevantes (metodologia utilizada, ferramentas, processos, resultados, mudanças, grau de envolvimento dos parceiros e dos beneficiários)” (AVSI BRASIL, 2014: 13).

A metodologia da avaliação final foi baseada:

“- Pelo método qualitativo na coleta dos dados, com entrevistados divididos em grupos e subgrupos, sendo: Grupo 1 – beneficiários diretos, composto pelos subgrupos -recuperandos; funcionários das APACs; gestores das APACs; e Grupo 2 – atores institucionais e parceiros da rede com subgrupos: sociedade civil; poder público; empresariado.

- Análise dos relatórios gerados no projeto;
- Análise dos produtos e documentos gerados no projeto”.

(AVSI BRASIL, 2014: 13)

No terceiro ponto (3.3.3) serão aprofundadas de forma mais detalhada as metodologias utilizadas pela avaliadora final, a partir dos Termos de Referência propostos pela AVSI Brasil no momento da contratação.

Em resposta à pergunta de partida deste ponto 3.3.2, os critérios de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia são adequados para a avaliação de um projeto do setor dos direitos humanos no Brasil, ou seja, podem ser considerados critérios de avaliação adequados independentemente do setor e do contexto de realização do projeto?

A resposta parece positiva, desde que se encontre um equilíbrio entre as linhas orientadoras gerais propostas pela União Europeia e a realidade concreta do projeto. A União Europeia, assim como muitas outras agências internacionais, tende a propor modelos o mais possível estandardizados e os critérios principais que caracterizam tais modelos (relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade) podem ser considerados universais e aplicados a todos os projetos de cooperação para o desenvolvimento, mesmo que muito diferentes.

Contudo, as linhas orientadoras devem ser um recurso que indica o caminho, sem se tornar numa excessiva limitação. Faz parte do papel do avaliador conseguir encontrar o equilíbrio certo entre os modelos gerais e as características específicas de cada projeto. Devem também ser consideradas temáticas transversais que possam ser generalizadas para os projetos que pertencem ao mesmo setor e as variáveis ligadas ao contexto geográfico onde o projeto é realizado e que podem ter influência no projeto, mesmo que sejam independentes dele, assim como o conjunto de metodologias utilizadas deve ter em conta as características do projeto.

### 3.3.3 Papel e desafios do(s) avaliador(es)

Neste ponto 3.3.3 tenta-se responder à seguinte pergunta: o avaliador reúne condições para avaliar de forma objetiva, isento de pressões e tem as ferramentas e as indicações necessárias para uma avaliação de qualidade?

Nos primeiros capítulos desta dissertação foram mencionados alguns desafios que os avaliadores enfrentam durante o processo. Nesta parte serão aprofundados alguns destes desafios a partir da análise documental e das entrevistas com pessoas envolvidas no processo de avaliação do projeto *Superando Fronteiras*.

Como foi possível perceber pela análise feita até agora, o processo de avaliação, nas suas várias fases, envolveu vários atores, mas principalmente: a Coordenadora do Projeto Mônica Silva, encarregada pela monitorização interna mensal; o avaliador externo que realizou a avaliação intermédia ROM, Mauricio Benito Durá; a avaliadora externa contratada pela AVSI Brasil que realizou a avaliação final, Benedetta Fontana. Apesar de não ter recebido autorização para entrevistar o avaliador ROM, as entrevistas com a Coordenadora do Projeto e com a avaliadora final permitiram aprofundar algumas temáticas relevantes para esta dissertação.

Ao nível de avaliação interna, é importante que seja considerada como parte essencial do processo de avaliação, sendo que “self-evaluations offer easier access to internal information”, apesar de se correr o risco de não ter “critical distance and diffusion outside the institution” (LAPERRIÈRE, 2014: 299).

O avaliador que realizou a avaliação ROM relevou a “ausência de um mecanismo de acompanhamento e monitoramento das ações que permitam sistematizar a informação produzida e analisa-la” (BENITO DURÀ, 2017: 7). Como consequência, na opinião dele “isto afeta a possibilidade de aferir a realização das atividades realizadas, o seu real impacto, assim como a produção tanto dos relatórios intercalares e final, como de informes de avanços ao Comité Estratégico e aos sócios locais nos estados” (BENITO DURÀ, 2017: 7).

Na resposta a tal recomendação, a AVSI Brasil afirmou que iria ser desenvolvido pela equipe interna do projeto um “mecanismo de monitoramento, organizado por estado e por atividade”, incluindo relatórios das atividades como “missões, assessorias, cursos de formação, etc. (...), além de extrair as informações pertinentes ao monitoramento dos indicadores e resultados relativos ao projeto, e respectivos encaminhamentos” (AVSI, 2017: 3).

Apesar disso, a avaliadora que realizou a avaliação final observou que

“Em relação à complexidade da ação do projeto avalia-se pouco detalhado o acompanhamento e monitoramento de todas as atividades e isso afeta a possibilidade de aferir a realização das ações e seu real impacto”.

(FONTANA, 2019: 70)

Não foram partilhados documentos relacionados com a monitorização interna deste projeto, mas esta fase normalmente é estruturada de acordo com as normas internas de cada organização. Por isso, poderia ser útil instituir um padrão mais uniforme, especificando a frequência de monitorização (mensal, trimestral, semestral) e os critérios e aspetos que devem ser avaliados ao longo do projeto todo para ajudar na tomada de decisões e nas escolhas estratégicas, assim como para facilitar a avaliação final.

Ao nível de avaliação externa, existem alguns desafios diferentes dos que caracterizam a avaliação interna, sendo que a “analysis undertaken by researchers provides a good critical distance as well as the potential for publication, but it might be perceived as being a tool for control that is inefficient in helping to learn from mistakes” (LAPERRIÈRE, 2014: 299).

Um primeiro desafio para realizar uma avaliação externa é a escolha da metodologia de avaliação. Nos Termos de Referência acordados entre AVSI Brasil e a avaliadora final, no momento da contratação foram definidos os aspetos metodológicos e os critérios de avaliação, assim como foi requerido um relatório que permitisse “um aprofundamento e avaliação quali-quantitativa dos aspectos relevantes (metodologia utilizada, ferramentas, processos, resultados, mudanças, grau de envolvimento dos parceiros e dos beneficiários)”, além de

“Indicar também as perspectivas de sustentabilidade do projeto, assim como evidenciar as recomendações direcionadas seja para melhorar os aspectos mais relevantes do seu funcionamento e gestão, seja para facilitar a replicabilidade das lições aprendidas e as metodologias experimentadas durante a sua realização”.

(FONTANA, 2019: 25)

A avaliação final resultou num relatório de 5 capítulos onde a avaliadora final descreveu o projeto e os resultados previstos, explicou as metodologias utilizadas, analisou os resultados da avaliação agrupados de acordo com os critérios (relevância e coerência, eficácia, eficiência, sustentabilidade, impacto, género, parcerias e replicabilidade, tal como ficou acordado nos Termos de Referência da avaliação), sintetizou as conclusões e a sistematização da experiência (FONTANA, 2019: 4).

A avaliadora respeitou as indicações estabelecidas nos Termos de Referência, embora sublinhou que a metodologia não era

“Assim tão detalhada, ou seja, realizei a avaliação obviamente de acordo com os critérios de avaliação da União Europeia, mas não havia muitas indicações. Pode-se dizer que realizei a avaliação de acordo com a minha experiência em geral, tentando responder às necessidades de quem me estava a contratar, neste caso da AVSI”.<sup>14</sup>

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)


Neste caso, a avaliadora justificou a “seleção da abordagem multi-metodológica” pelo facto que “as fontes e métodos seleccionados para a geração e a coleta de dados deram a oportunidade de perceber de forma mais complexa a realidade estudada, do ponto de vista quantitativo e qualitativo” (FONTANA, 2019: 18). Isso é o que o avaliador é suposto fazer: “looks around and collects whatever information and qualitative data are relevant to the issue at hand” (Weiss *apud* STAME, 2010: 376).

No capítulo do relatório final relativo à metodologia, a avaliadora fez

“Uma descrição das fontes de informação utilizadas e a divisão entre a análise quantitativa e a análise qualitativa (com os diferentes instrumentos, sendo eles as entrevistas grupais, as histórias de vida, as entrevistas semiestruturadas, as entrevistas telefônicas, as entrevistas por correio eletrónico e as entrevistas em profundidade)”.


(FONTANA, 2019: 4)

O relatório final incluiu também quadros, gráficos e tabelas que ajudam a mostrar o alcance dos resultados relativamente a cada objetivo (um exemplo é a figura 10) e relativamente a cada critério (como sintetizado na figura 11), facilitando assim a comunicação dos conteúdos.

Objetivo	Indicadores IOV	Observações	Alcance
<b>OG:</b> Contribuir para promover os direitos humanos da população carcerária, fortalecendo a participação política e o diálogo com os defensores dos	<b>IOV1:</b> Aumento do número de condenados cumprindo pena nas APACs; (META: aumento de 30%)	O número de condenados de sexo masculino cumprindo pena nas APACs passou de 2.631 em 2015 a 3.519 em 2018, representando um aumento de 34%; o número de condenadas de sexo feminino passou de 148 em 2015 a 252 em 2018, representando um aumento de 70%. A meta foi superada.	

<sup>14</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “La metodologia, come vedi, non era tanto dettagliata cioè, io ho fatto più una valutazione chiaramente basandomi sui criteri di valutazione dell’Unione Europea, però c’erano poche indicazioni. Diciamo che sono andata più (...) in base alla mia esperienza generale, cercando di rispondere a quelle che erano le necessità di chi mi stava contattando, in questo caso di AVSI”.



direitos humanos, envolvendo a sociedade civil, bem como atores nacionais e internacionais, públicos e privados.	<b>IOV2:</b> Aumento dos investimentos destinados a manutenção das APACs; (META: aumento de 5%)	Os investimentos dedicados à manutenção das APACs passou de um valor de R\$ 34.606 em 2015, a um valor de R\$ 52.919, representando um aumento de 53%	
--	---	---	---

(FONTANA, 2019: 35)

Figura 10 – Quadro de alcance dos resultados de acordo com o objetivo geral do projeto

RESUMO DA AVALIAÇÃO FINAL			
PERTINÊNCIA e COERÊNCIA			BOM
EFICÁCIA	OBJETIVOS		BOM
	RESULTADOS		BOM
EFICIÊNCIA			BOM
SUSTENTABILIDADE			BOM
IMPACTO			BOM
GÊNERO			REGULAR
PARCERIAS			BOM
REPLICABILIDADE			BOM

(FONTANA, 2019: 93)

Figura 11 – Quadro de síntese dos resultados de acordo com os critérios de avaliação

Como é possível ver no quadro seguinte (figura 12), a avaliadora assinalou e descreveu as várias etapas do processo de avaliação.

<b>ETAPA 1</b>	Estudo dos dados secundários disponíveis para a compreensão do contexto social e cultural no qual o projeto está inserido.
<b>ETAPA 2</b>	Estudo do material disponibilizado pela equipe do Projeto (proposta de projeto aprovada pelo financiador, convênios assinados, quadro lógico da intervenção, dados de avaliação interna, relatórios das anualidades, etc.)
<b>ETAPA 3</b>	Entrevistas aprofundadas com os principais stakeholders do projeto e com a equipe de coordenação.

ETAPA 4	Visita às estruturas das APACs nos estados de Minas Gerais e Rondônia e entrevistas com os principais atores e beneficiários projeto.
ETAPA 5	Análise dos dados coletados e elaboração da versão preliminar e final do estudo de avaliação e sistematização do Projeto “Superando Fronteiras””

(FONTANA, 2019: 11)

Figura 12 – Etapas do processo de avaliação

A avaliadora consultou relatórios de missões, relatórios de *status* dos Estados, a programação de plano de trabalho, a programação de monitorização das missões, a agenda de notícias. Estas ferramentas, utilizadas para a monitorização interna, foram disponibilizados pela AVSI Brasil e permitiram à avaliadora ter um registo das atividades e perceber as ações realizadas e os avanços feitos durante o projeto (FONTANA, 2019: 15-16). Desta forma, foi possível avaliar os aspetos quantitativos, “verificando, em relação às metas estabelecidas, o seu cumprimento e a realização das atividades previstas” (FONTANA, 2019: 18).

A avaliadora sublinhou que houve transparência e colaboração, sendo que “neste caso a AVSI revelou-se mesmo muito disponível para mostrar todos os documentos que me podiam interessar, portanto, qualquer coisa eu pedisse, eles mandavam”<sup>15</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

Durante a missão da avaliadora no Brasil foi possível, especialmente através das entrevistas, recolher os dados qualitativos, “para poder conhecer a satisfação dos beneficiários e evidenciar as principais lições aprendidas” (FONTANA, 2019: 18).

Foram realizadas 17 entrevistas semi-estruturadas, três entrevistas telefónicas, duas entrevistas por correio eletrónico e três entrevistas em profundidade. A avaliadora explicou no relatório as justificações que levaram a escolher estas diferentes tipologias de entrevistas, algumas ligadas a motivos logísticos (as entrevistas telefónicas permitiram entrar em contacto com pessoas localizadas longe dos sítios que a avaliadora visitou), outras ligadas a motivos metodológicos, como o facto de aplicar um guião de entrevista só parcialmente estruturado, “deixando a pessoa livre de contar sua própria história de vida, (...) com o objetivo que as pessoas escolhidas pudessem ser representativas da realidade vivenciada pelos beneficiários do projeto” (FONTANA, 2019: 21).

<sup>15</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “C’è da dire che in questo caso AVSI è stata molto molto disponibile nel mostrare tutti i documenti che potevano interessarmi, quindi qualsiasi cosa io chiedessi me la mandavano”.

A escolha das pessoas a ser entrevistadas “foi sugerida pelos coordenadores do projeto e pelos responsáveis das APACs” (FONTANA, 2019: 21). Os responsáveis da equipa de coordenação do projeto (Jacopo Sabatiello, Diretor e Vice-presidente da AVSI Brasil; Déborah Amaral, Gerente Geral da AVSI Minas Gerais; Mônica Silva, Coordenadora do Projeto *Superando Fronteiras*) foram entrevistadas em profundidade para “obter uma visão geral do projeto e, sucessivamente, aprofundar, com cada pessoa responsável, os assuntos mais relevantes levantados pela avaliação” (FONTANA, 2019: 25).

As entrevistas foram realizadas, também, de acordo com a agenda da missão de avaliação. As visitas “foram definidas com base na viabilidade logística versus resultados apresentados no projeto” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020). A avaliadora final disse que, mesmo relativamente às entrevistas, a avaliadora e a organização definiram em conjunto as prioridades: a avaliadora, de acordo com a análise documental, selecionou os assuntos que queria aprofundar e a organização fez uma proposta de visita e propôs uma lista de entrevistas justificando a seleção, até ao momento em que as duas partes chegaram a um acordo acerca da agenda da missão de avaliação (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

As questões éticas relacionadas com as entrevistas ao longo da missão de avaliação não foram estabelecidas de forma específica nos Termos de Referência, mas foi assumido que a avaliadora iria ter o cuidado de “manter o anonimato das pessoas ou, nos casos de alguns projetos, quando as pessoas não têm problemas, durante a entrevista pede-se [o consentimento]”<sup>16</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020). A avaliadora preocupou-se em obter a permissão não só dos entrevistados, mas também da organização (considerando que, neste caso específico, a avaliadora precisava de entrar numa prisão com um gravador para as entrevistas).

Outro desafio num processo de avaliação é a escolha da pessoa responsável pela avaliação. Se, relativamente à avaliação interna, a responsável era a Coordenadora do Projeto e se o avaliador intermédio não foi escolhido pela AVSI Brasil, para a avaliação final externa foi a AVSI a contratar uma profissional que, citando os Termos de Referência da avaliação, tinha “comprovada formação académica, experiência em avaliação de projetos de cunho social e conhecimento da temática” (FONTANA, 2019: 118).

No caso da AVSI, o modelo da contratação do avaliador pode ser “por melhor preço e qualidade ou contratação por qualificações” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020). Um estudo na Suíça confirmou que estas duas modalidades (escolha entre ofertas de acordo com a relação qualidade-

---

<sup>16</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Mantieni l'anonimato delle persone oppure, nel caso di alcuni progetti in cui invece le persone non hanno nessun problema, quando fai l'intervista glielo chiedi”.

preço e contratação direta) são as mais utilizadas na seleção do profissional para realizar a avaliação (PLEGER & HADORN, 2018: 461).

Em todo o caso, “the choice of the evaluators is strongly based on the clients’ own judgments. This large margin of discretion is crucial because clients also stated that previous experiences with evaluators are decisive for the selection procedure” (PLEGER & HADORN, 2018: 469).

No caso específico deste projeto *Superando Fronteiras*,

“Foi feito o contrato por contratação direta sob a justificativa de que a avaliadora já havia feito outras avaliações em projetos da União Europeia, tendo desempenhado a função com louvor e dada a complexidade deste projeto, ela seria a pessoa mais indicada”.

(Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020)

Se, neste caso, a escolha da pessoa para realizar a avaliação final foi facilitada pelas experiências positivas com a mesma avaliadora que permitiram uma contratação direta e justificada, às vezes é preciso selecionar o avaliador entre vários profissionais de acordo com os requisitos.

Como mencionado durante a entrevista com a Coordenadora do Projeto, foi sublinhado também na entrevista com a avaliadora final que, para conseguir perceber o contexto é necessária experiência, sendo que a experiência prática na gestão dos projetos de cooperação “ajuda muito, porque consegues perceber as dinâmicas, perceber rapidamente as coisas que funcionam e as que não funcionam e as coisas que poderiam ser feitas, podes também avançar propostas de melhoria de acordo com a experiência”<sup>17</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

Outro requisito que geralmente é necessário a um avaliador é uma boa compreensão do contexto, o que significa que realizar uma avaliação de boa qualidade implica o conhecimento da língua falada no local de implementação do projeto. Obviamente, este requisito nem sempre pode ser satisfeito, mas quando o é pode ajudar na compreensão, no sentido em que “se falares a língua, especialmente nas entrevistas, no estudo qualitativo, isto faz realmente a diferença, permite perceber os detalhes”<sup>18</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

Em relação às habilitações académicas dos avaliadores, de acordo com a avaliadora entrevistada, “quando requerem títulos, são sempre no âmbito social: ciências sociais, ou cooperação, ou outros

---

<sup>17</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “L’esperienza, l’esperienza nell’ambito dei progetti di cooperazione in generale. (...) aiuta molto, perché capisci le dinamiche, capisci al volo cosa funziona, cosa non funziona, cosa si potrebbe fare, puoi anche dare delle indicazioni grazie all’esperienza di cosa si potrebbe fare per migliorare”.

<sup>18</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “In linea generale chiaramente se parli la lingua, soprattutto nelle interviste, in quello che è lo studio qualitativo, fa una grande differenza, capire le sfumature di quello che uno ti sta dicendo fa una grande differenza”.

estudos específicos”<sup>19</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020). Contudo, a experiência em projetos de cooperação para o desenvolvimento parece constituir na mesma o requisito principal, como demonstra o caso da própria avaliadora final Benedetta Fontana, que estudou Ciências da Educação e não tem formação específica em estudos sociais ou de cooperação, mas trabalhou por muitos anos na implementação de projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Contudo, ainda falta um consenso e linhas orientadoras gerais acerca das competências ou formações específicas para desempenhar da melhor forma o papel de avaliador e realizar uma avaliação de qualidade. De acordo com a Coordenadora do Projeto,

“O avaliador externo, tal como o interno, também precisa ter autonomia, confiabilidade e isenção e conhecer a realidade e as particularidades da execução de projetos sociais para conseguir fazer uma leitura do ambiente e do contexto social em que a iniciativa foi executada e não se ater apenas a questões de ordem técnica. Em ambas as experiências, interna e externa os avaliadores do Superando Fronteiras reuniam estas características”.

(Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020)

Como já foi mencionado no ponto 3.3.2 acerca da necessidade de encontrar um equilíbrio entre as linhas orientadoras e o contexto específico do projeto, a avaliadora considera que faz parte da tarefa do avaliador adaptar a avaliação às necessidades do cliente que contrata, “no sentido de que a avaliação tem alguns pontos fixos que não podem faltar e depois há outra parte que é a de tentar perceber o que interessa realmente na avaliação, portanto, esta parte é um pouco mais flexível, é tentar responder às necessidades”<sup>20</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020), por exemplo, tendo em conta qual será a utilização do relatório final e as exigências da organização.

O cuidado em tentar responder às necessidades da organização é um aspeto considerado muito importante por quem contrata um avaliador, de acordo com a ideia que “a good evaluator adjusts evaluation results according to the expectations and needs of the clients” (PLEGER & HADORN, 2018: 462). Tal aspeto pode parecer controverso, mas não deveria ser interpretado como a necessidade de abdicar a independência e objetividade do processo de avaliação. A avaliadora final

---

<sup>19</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Quando li richiedono, richiedono sempre qualcosa in ambito sociale: o scienze sociali o cooperazione o studi specifici”.

<sup>20</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Secondo la mia esperienza sì. Nel senso che la valutazione ha dei paletti rigidi che sono le cose che non possono mancare, e poi c’è invece una parte che è cercare di capire cosa interessa davvero che venga valutato e quindi questa parte è un po’ più flessibile, cercare di andare incontro a quelle che sono le esigenze. Non so, qualcuno ti chiede che sia un documento che possa essere poi divulgato, pubblicato e quindi tu hai in mente un po’ a cosa può servire il documento e cerchi di, chiaramente rispettando quelli che sono gli standard rigidi obbligatori, di inserire poi anche... almeno, questo è quello che di solito faccio io in genere”.

interpretou este ponto como uma tentativa de perceber a razão pela qual a organização pretendia que fosse realizada uma avaliação externa.

Como a mesma avaliadora já tinha trabalhado com a AVSI, sabia que o interesse deles

“Não era receber o resultado formal da avaliação (no sentido que já sabiam mais ou menos que o projeto estava a correr bem e tinha alcançado os resultados), mas era mais ver de que forma a avaliação podia trazer uma mais-valia ao trabalho deles em termos de sistematização da experiência, lições aprendidas e outras coisas das quais verdadeiramente precisam para apreender com o projeto”.<sup>21</sup>

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)

Por esta razão, a avaliadora final considera que o facto de a pessoa que realiza a avaliação final ser escolhida pela organização constitui “uma mais valia”, no sentido que “quanto mais se consegue ter uma boa relação, uma relação de confiança em que todas as pessoas sabem que a avaliação está a ser feita não para dificultar, mas para dar recomendações úteis acerca do projeto, torna-se útil para eles e para todos”<sup>22</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020). Além disso, “o facto de esta relação existir é uma mais-valia porque permite obter resultados mais úteis para a organização, que chega a perceber o que é realmente importante”<sup>23</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

Como foi já mencionado no primeiro capítulo desta dissertação, nem sempre os avaliadores têm uma opinião positiva acerca da relação com a organização que os contrata e “evaluators are repeatedly put under pressure to deliver results in line with given expectations” (PLEGER & SAGER, 2016: 166). A avaliadora entrevistada acha que, em parte, isso pode estar relacionado com a falta de conhecimento entre avaliador e organização. Disse que tal nunca lhe aconteceu diretamente a ela, mas ouviu falar de “experiências muito negativas quando chega alguém que

---

<sup>21</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Almeno nel caso di AVSI, loro sono interessati non tanto ad avere il risultato formale della valutazione (nel senso, che il progetto stesse andando bene e avesse raggiunto i risultati bene o male lo sapevano), quanto a vedere in che modo una valutazione potesse dare un valore aggiunto al loro lavoro, cioè sulla parte della sistematizzazione dell'esperienza, sulle lezioni apprese, su tutta una serie di cose che a loro effettivamente servono per capire cosa è avvenuto nel progetto”.

<sup>22</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Il fatto che possa essere scelta dall'organizzazione è un valore aggiunto, ma per il semplice motivo che dicevo prima. Cioè, quanto più si riesce ad avere una buona relazione, una relazione di fiducia in cui la gente sa che stai facendo una valutazione non per mettere i bastoni tra le ruote, ma per dare delle indicazioni sul progetto, diventa utile per loro e per tutti”.

<sup>23</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “È un valore aggiunto il fatto che questo rapporto ci sia e esista, perché, tra l'altro, da dei risultati più proficui per l'organizzazione, che arriva davvero a capire cosa è importante”.

talvez não tem sensibilidade para perceber algumas dinâmicas ou para perceber o contexto do projeto”<sup>24</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

É difícil criar uma relação entre avaliador externo e organização porque, nas palavras da avaliadora final,

“Numa missão de 10 dias não consegues entrar em contacto exatamente com toda a visão metodológica ideal de uma associação (...), portanto, avaliar também este aspeto a que eu chamo o fator humano da associação é fundamental para mim”<sup>25</sup>.

(Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020)

A avaliadora sublinhou que, obviamente, com a experiência o avaliador consegue adquirir a capacidade de perceber as coisas de forma mais imediata (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020), mas o conhecimento mais aprofundado de uma organização ou de um contexto pode ajudar na perceção e na avaliação, pelo facto que “the longer researchers stay in contact with and exposed to the local culture and develop a familiarity with its language, the better the chances that constructed facts will be closer to a shared vision of social reality” (Naroll *apud* LAPERRIÈRE, 2014: 298).

Considerando o caso da avaliação final do projeto *Superando Fronteiras*, pode-se dizer que houve uma boa relação entre a organização e a avaliadora, devido também ao facto de que não era a primeira avaliação que a avaliadora realizava em projetos implementados pela AVSI Brasil.

Quando foi perguntado à avaliadora se já tivera experiências de avaliações externas negativas, disse que reconhecia que a experiência dela era um pouco diferente por nunca ter tido experiências negativas. Nas palavras dela: “geralmente, mesmo quando não conheço as pessoas diretamente, cria-se sempre uma relação de confiança, em parte pela minha experiência de trabalho nos projetos, em parte também pela minha modalidade de relação”<sup>26</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

---

<sup>24</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “So di esperienze invece molto negative quando arriva qualcuno che magari non ha la sensibilità per capire alcune dinamiche o per capire il contesto in cui il progetto si sta sviluppando, eccetera.”

<sup>25</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Diciamo che in una missione di 10 giorni non riesci a entrare in contatto esattamente con tutta quella che è la visione metodologica ideale di un’associazione. La motivazione ideale dell’associazione, tutto quello che gli sta dietro, eccetera, agisce in maniera fortissima anche sui risultati del progetto, e quindi riuscire a valutare anche questo aspetto che io chiamo il fattore umano all’interno di questa organizzazione per me è fondamentale”.

<sup>26</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Io ho un’esperienza un po’ particolare, nel senso che, in genere, anche quando non conosco le persone direttamente si instaura sembra un rapporto molto di fiducia, nel senso che un po’ per l’esperienza mia di lavoro in vari progetti un po’ probabilmente anche per le modalità di relazione”

Muitas vezes considera-se que as organizações tentam influenciar o processo de avaliação para ter controlo sobre os resultados, mas “there might be situations in evaluation processes where misrepresentation requests by stakeholders appear unintended” (PLEGER & SAGER, 2016: 171). O conhecimento mútuo entre organização e avaliador permite perceber “whether influence is intended or not” e ajuda o avaliador “to either remain within the constructive influence area or to shift from the destructive to the constructive area in the course of the evaluation” (PLEGER & SAGER, 2016: 171).

Este aspeto constitui uma das questões éticas principais relativamente ao papel do avaliador, sendo que “pressure on evaluators has often been identified as one important type of ethical challenge” (PLEGER & HADORN, 2018: 456), mas muitas vezes este assunto é interpretado de forma diferente pelas duas partes.

De acordo com um inquérito, “42, 50 and 78 percent of American, Swiss and German evaluators respectively indicated that they have experienced pressure to misrepresent findings at least once in their career” (PLEGER & HADORN, 2018: 459), apesar de as organizações que contratam não terem esta noção. De acordo com os avaliadores, um dos problemas principais são mesmo as tentativas de influenciar os resultados, interpretadas como tentativas “to undermine the fundamental mission of scientific inquiry, which is to seek the truth and communicate it” (Morris & Cohn *apud* PLEGER & HADORN, 2018: 458).

A maioria dos estudos sobre as questões éticas da avaliação focalizam-se na perspetiva do avaliador, mas na perspetiva das organizações que contratam “it can be expected that the clients (principals) fear that the evaluators (agents) may have conflicting interests and will reach conclusions that are not in line with the client’s interests” (PLEGER & HADORN, 2018: 460).

Por esta razão, e para evitar tais situações, “clients will try to establish mechanisms to control the evaluation’s process and outcome (...) by selecting those evaluators, with which clients have had positive experiences with in the past” (PLEGER & HADORN, 2018: 461), exatamente como aconteceu com a seleção da avaliadora externa do projeto *Superando Fronteiras*.

O desafio do avaliador é, portanto, perceber a diferença entre situações, sendo que

“While some clients are consciously striving for a misrepresentation of evaluation findings, in other cases it can be assumed that such influence is not necessarily intentional or even seeks for constructive and beneficial changes”.

(PLEGER & HADORN, 2018: 471)



Recordemos aqui a pergunta de partida deste ponto 3.3.3: o avaliador reúne condições para avaliar de forma objetiva, isento de pressões e tem as ferramentas e as indicações necessárias para uma avaliação de qualidade?

Apesar de muitos estudos sugerirem uma resposta negativa, sublinhando que boa parte dos avaliadores experimenta, ao longo do processo de avaliação, pressões e influências para tentar controlar os resultados, pode-se dizer que no caso do projeto *Superando Fronteiras* a avaliação interna e a avaliação final, de acordo com os dados recolhidos, foram experiências positivas.

A Coordenadora do Projeto, no papel de avaliadora interna teve, obviamente, acesso direto às informações e não mencionou pressões ou dificuldades em desempenhar o papel.

A avaliadora final recebeu todas as informações necessárias para realizar a avaliação final e, quando alguns aspetos não eram detalhados nos Termos de Referência, a experiência da avaliadora permitiu escolher como gerir a situação. A avaliadora não mencionou pressões, pelo contrário, descreveu a sua experiência de avaliação com a AVSI Brasil (relativamente a este projeto específico e não só) como positiva, baseada numa relação de confiança e colaboração.

É impossível assegurar que o mesmo tenha ocorrido relativamente à avaliação intermédia ROM, sendo que não foi permitida a realização de uma entrevista com o avaliador que a realizou para partilhar a sua experiência. Poderia ter sido interessante ouvir as opiniões dele sobre estes assuntos, especialmente considerando que o avaliador externo que realizou a avaliação intermédia não foi escolhido pela AVSI Brasil e de ter avançado muitas propostas de melhorias para o projeto *Superando Fronteiras*, na altura ainda em fase de implementação.

Acerca da independência e da objetividade do processo de avaliação do projeto *Superando Fronteiras*, existem alguns fatores que poderiam ter dificultado a objetividade, como o facto da avaliação interna ser aprovada pelo gestor do projeto, superior hierárquico da Coordenadora do Projeto, ou o facto de a avaliadora externa ter já colaborado com a AVSI Brasil no passado e poder, portanto, ter interesse em voltar a ser contratadas novamente para futuras avaliações. Contudo, em nenhuma das entrevistas foram relevados elementos para aprofundar este aspeto.

Resumindo e concluindo, a avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento é vista pelas várias partes envolvidas como um processo complexo que pretende “mensuração dos resultados alcançados, comparativamente aos resultados propostos, ou seja, do impacto do projeto. Além, também de avaliar a relevância da ação, potencial de sustentabilidade e fornecer subsídios para novas ações (lições aprendidas)” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020).

Quando o projeto tem uma entidade financiadora, como a União Europeia neste caso, ou vários parceiros envolvidos, o processo de avaliação “torna-se uma ferramenta de demonstração prática e objetiva (através do relatório de avaliação) do uso eficiente do recurso frente ao impacto alcançado” (Entrevista com Mônica Silva, 13.02.2020).

Há vários aspetos que podem ser investigados quando se analisa o processo de avaliação e os atores envolvidos. A ideia é que “research in the area of evaluation ethics should also serve as a platform for evaluators to learn from other evaluators’ positive experiences” (PLEGER & SAGER, 2016: 171).

É possível, portanto, sintetizar que, em primeiro lugar, é importante respeitar as várias etapas do processo de avaliação e utilizar as metodologias e ferramentas propostas, mas tendo noção que isso só não é suficiente para garantir a boa qualidade, sendo que a forma como estas ferramentas são utilizadas também influencia o processo de avaliação

Em segundo lugar, é importante procurar o equilíbrio entre as linhas orientadoras gerais e o contexto específico em que o projeto é implementado. Além das variáveis relacionadas com o contexto do projeto, como a sua inserção regional, existem também temáticas relacionadas com o setor do projeto e temáticas transversais que devem influenciar o projeto, mesmo sem constituir o seu foco principal.

Enfim, outro elemento que pode fazer a diferença é tentar construir uma boa relação entre o avaliador e a organização que o contrata, podendo tornar assim todo o processo de avaliação muito mais transparente, trazendo resultados positivos para ambas as partes e contribuindo à qualidade da avaliação. Como disse a avaliadora final na entrevista: “na minha opinião a boa relação com o avaliador é uma mais-valia nas avaliações”<sup>27</sup> (Entrevista com Benedetta Fontana, 06.02.2020).

---

<sup>27</sup> Traduzido pela autora. Original em italiano: “Secondo me la buona relazione con il valutatore è un valore aggiunto nelle valutazioni”.

## CONCLUSÃO

O conceito de avaliação evoluiu ao longo dos anos e aumentaram também o interesse e os estudos sobre esta temática devido ao facto de a avaliação poder influenciar a tomada de decisões, tanto ao nível de políticas públicas como ao nível de estratégias no decurso de um projeto de cooperação para o desenvolvimento.

O processo de avaliação pode resultar particularmente difícil, especialmente em termos de garantias de objetividade e imparcialidade. Neste sentido, para ajudar a tarefa dos avaliadores e para melhorar a qualidade das avaliações, foram criados modelos e ferramentas que definem as etapas do processo de avaliação e os critérios que podem ser utilizados para garantir a boa qualidade das avaliações, especialmente quando o avaliador consegue juntar diferentes modelos e metodologias para criar uma estratégia de avaliação à medida do assunto a ser avaliado.

Outro elemento essencial da avaliação, que constitui um dos objetivos de qualquer processo de avaliação, é dela retirar lições que possam ajudar a tomar decisões futuras. Por isso, é particularmente importante que entidades como a União Europeia, um dos atores principais no panorama da cooperação para o desenvolvimento a nível internacional, tenham desenvolvidos metodologias próprias e linhas orientadoras em matéria de avaliação.

Além de investigar a estruturação dos projetos da União Europeia de acordo com o *Project Cycle Management* e ferramentas como o Quadro Lógico, nesta dissertação foi também considerado interessante ver como a avaliação é essencial em todas as fases de um projeto de cooperação, desde a planificação inicial até à avaliação do impacto.

Em primeiro lugar, a apresentação da candidatura requer uma avaliação inicial do contexto em que o projeto será implementado bem como a sua estruturação em termos de objetivos gerais, objetivos específicos, indicadores objetivamente verificáveis e atividades planeadas com vista a obter os resultados desejados.

Posteriormente, ao longo da implementação de um projeto financiado pela União Europeia é recomendada a monitorização interna, realizada pela própria organização que implementa o projeto. A meio da implementação do projeto, é prevista também uma avaliação ROM (*Results Oriented Monitoring*) intermédia, realizada por um avaliador externo, com o objetivo de confirmar o avanço das atividades de acordo com a programação definida no início do projeto e de dar sugestões de melhorias.

Finalmente, após a conclusão do projeto, a organização que o implementou deve contratar um avaliador externo para realizar a avaliação final. A avaliação final permite aferir a relevância,

eficácia, eficiência e sustentabilidade do projeto, verificando se os resultados foram atingidos e permitindo aprender lições gerais que possam ser aplicadas também noutros projetos.

A avaliação final pode constituir uma ótima ajuda na estruturação de projetos futuros, enquanto a avaliação intermédia, tanto interna como externa, permite a introdução de alterações e a tomada de decisões estratégicas de um projeto ainda em curso, sendo assim ambas de grande utilidade para que possam ser atingidos os objetivos dos projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Para o estudo de caso desta dissertação foi escolhido um projeto de cooperação para o desenvolvimento, referido como *Superando Fronteiras*, e a análise foi realizada através dos documentos disponibilizados pela AVSI Brasil, a ONG que o implementou, e de duas entrevistas, respetivamente com a Coordenadora do Projeto, que foi também encarregada da avaliação interna, e com a avaliadora final. Tal análise foi organizada a partir de três perguntas de partida, das quais passo a reportar sinteticamente as respetivas respostas e as problemáticas.

- 1) De acordo com os objetivos da cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, as metodologias e as ferramentas utilizadas permitem avaliar se os resultados do projeto previstos foram realmente atingidos?

As metodologias de avaliação propostas pela União Europeia parecem ser eficazes em avaliar os resultados, assim como algumas ferramentas que lhe estão associadas, como o Quadro Lógico, podem facilitar em muito a organização das atividades e a comparação entre objetivos e resultados atingidos, tornando-se uma ajuda tanto para a avaliação inicial, como para a monitorização interna, a avaliação intermédia externa e a avaliação final externa.

Contudo, a formulação dos indicadores constitui um ponto passível de melhoria. No caso do projeto *Superando Fronteiras*, por exemplo, ambos os avaliadores externos consideraram que os indicadores iniciais eram objetivamente verificáveis, como previsto nas linhas orientadoras, mas eram de facto indicadores de processo e não permitiram uma avaliação exata dos resultados. Tais indicadores foram elaborados com a ajuda de um formador contratado pela Delegação da União Europeia no Brasil, pelo que se pode deduzir que ainda não existem indicações suficientemente uniformes e eficazes em termos de formulação dos indicadores. Neste sentido, a criação de linhas orientadoras mais detalhadas seria importante para ajudar a garantir maior uniformidade, sendo que os indicadores constituem um elemento essencial para todas as etapas do processo de avaliação de um projeto de cooperação para o desenvolvimento.

- 2) Os critérios de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia são adequados para a avaliação de um projeto do setor dos direitos humanos no Brasil, ou seja, podem ser considerados critérios de avaliação adequados independentemente do setor e do contexto de realização do projeto?

Os critérios principais (relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade) considerados na avaliação de projetos financiados pela União Europeia, assim como por muitas outras agências internacionais que operam no setor da cooperação para o desenvolvimento, podem ser considerados universais e, por isso, aplicáveis a projetos de cooperação para o desenvolvimento independentemente da tipologia ou do setor.

Tendo em conta a quantidade e a variedade de projetos que a União Europeia financia em todo o mundo, é perfeitamente compreensível a tendência em propor modelos estandardizados: seria uma tarefa impraticável criar modelos diferentes para cada tipologia de projeto. Contudo, na revisão da literatura sobre a avaliação feita no primeiro capítulo desta dissertação, vários autores (ALMEIDA et al., 1993; PICCIOTTO, 2014; STAME, 2018) sublinharam a importância de adaptar o método de avaliação ao projeto e, sempre que possível, até juntar vários métodos de avaliação considerados mais adequados dependendo da tipologia de projeto a ser avaliado.

Vale a pena salientar que a existência de modelos estandardizados não significa que o avaliador não tenha margens para adaptar os modelos de acordo com as características específicas do projeto: o setor do projeto, o tipo de organização que implementa o projeto, mas também o lugar onde o projeto é desenvolvido e outras variáveis externas que podem influenciar o decurso do projeto são aspetos essenciais e que deveriam ser sempre considerados com o devido cuidado num processo de avaliação.

Existem também algumas temáticas que devem ser aprofundadas nos processos de avaliação de acordo com o setor do projeto. Por exemplo, no caso do projeto *Superando Fronteiras*, que se insere no âmbito dos direitos humanos, foi aprofundada durante a avaliação a questão do género e a promoção dos direitos das mulheres, considerada uma temática transversal aos projetos deste setor, apesar de não ser o foco principal deste projeto específico.

Os modelos de avaliação e as linhas orientadoras devem ser interpretadas como ferramentas que facilitam a estruturação e a realização de uma avaliação, mas, ao mesmo tempo, devem permitir alguma flexibilidade para que o avaliador possa, se necessário, adaptar o modelo à especificidade de cada projeto.

- 3) O avaliador reúne condições para avaliar de forma objetiva, isento de pressões e tem as ferramentas e as indicações necessárias para uma avaliação de qualidade?

No caso do projeto *Superando Fronteiras*, num total de três avaliadores, duas reportaram experiências positivas. Trata-se da Coordenadora do Projeto, no papel de avaliadora interna, que não mencionou dificuldades em desempenhar o seu papel, e da avaliadora final, que apesar de ser externa à organização, disse que recebeu todas as informações necessárias para realizar a avaliação final.

Além disso, a avaliadora final descreveu a sua experiência de avaliação com a AVSI Brasil (relativamente a este projeto específico e não só, sendo que a avaliadora já tinha colaborado com a mesma organização anteriormente) como baseada numa relação de confiança e colaboração. Na opinião da mesma avaliadora, esta relação constitui uma mais valia no processo de avaliação, permitindo um melhor conhecimento da organização que implementa o projeto e, conseqüentemente, um melhor desempenho da tarefa do avaliador.

Relativamente ao terceiro avaliador, que realizou a avaliação intermédia ROM, os dados recolhidos não são considerados suficientes para chegar a conclusões, sendo que não foi permitida a realização de uma entrevista para recolher ulteriores informações sobre esta fase do processo de avaliação.

Acerca da independência e da objetividade das avaliações realizadas, existem alguns fatores que merecem consideração, no sentido que poderiam ter dificultado a objetividade tanto da avaliação como dos dados recolhidos. A avaliadora interna trabalha na AVSI Brasil e todos os relatórios de monitorização ao longo do projeto *Superando Fronteiras* tinham de ser aprovados pelo Gestor do Projeto, seu superior hierárquico. Quanto à avaliadora externa, ela foi escolhida pela AVSI Brasil pelo facto de já ter colaborado com aquela ONG anteriormente e pode, portanto, ser admitido um eventual interesse da avaliadora em voltar a ser contratada novamente para futuras avaliações.

Na fase de leituras e revisão bibliográfica, um problema mencionado por vários autores é o facto que os avaliadores muitas vezes trabalham em contextos onde pressões de vários tipos podem dificultar uma avaliação independente e objetiva. Nesse sentido, apesar do facto que em nenhuma das duas entrevistas realizadas foram mencionadas pressões durante o processo de avaliação, os dados recolhidos não são considerados suficientes para assumir conclusões, sendo que não foi permitida a entrevista com o avaliador intermédio, que, além de ser externo a organização, não foi contratado pela organização e que poderia ser, portanto, uma fonte importante para mencionar eventuais pressões.

O processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento é complexo, permitindo comparar os objetivos iniciais com os resultados realmente alcançados, de acordo com os critérios previstos e com a finalidade de apreender lições que possam ser utilizadas em projetos futuros. Na perspetiva dos financiadores do projeto, o relatório de avaliação final constitui também uma forma de receber um *feedback* do investimento efetuado.

Durante a elaboração desta dissertação, surgiram algumas temáticas que podem constituir pistas para futuras investigações:

- As linhas orientadoras da União Europeia constituem uma grande ajuda na estruturação do processo de avaliação desde a fase inicial de planificação do projeto, mas parece que existem algumas falhas relativamente à formulação dos indicadores. Uma sugestão de investigação poderia ser aprofundar possíveis melhorias na elaboração dos indicadores de um projeto, comparando as características que tais indicadores devem respeitar de acordo com as linhas orientadoras e verificando se e como os indicadores objetivamente verificáveis, frequentemente baseados em dados quantitativos, permitem a avaliação de critérios como relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade de um projeto de cooperação para o desenvolvimento.
- As linhas orientadoras da União Europeia não definem em detalhe as modalidades de avaliação interna. Numa futura investigação, seria interessante aprofundar de que forma as ONGs estruturam esta fase do processo de avaliação: como definem a frequência, quem escolhem como pessoa responsável por esta monitorização contínua ao longo de toda a implementação do projeto, com quem é partilhada a documentação produzida pelo avaliador interno. Comparando diferentes projetos, ainda melhor se implementados por diferentes ONGs, poderiam ser elaboradas recomendações para uniformizar a avaliação interna entre os vários projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia.
- A avaliação intermédia ROM é uma fase do processo de avaliação que caracteriza os projetos financiados pela União Europeia e requer que um consultor externo e não selecionado pela organização que implementa o projeto investigue os avanços a meio da implementação do projeto. Tal modalidade parece constituir uma ótima ferramenta, tendo em conta que uma avaliação intermédia permite sugerir melhorias enquanto o projeto ainda se encontra em fase de realização. Seria, portanto, interessante explorar o papel da avaliação ROM em futuras investigações, comparando projetos de cooperação para o

desenvolvimento diferentes e investigando se e de que forma tal avaliação influencia as escolhas estratégicas.

- Como já mencionado, para a elaboração desta dissertação foi utilizado um único projeto de cooperação como estudo de caso. Esta escolha foi determinada pelo facto de o objetivo da dissertação ser analisar todas as etapas de um processo de avaliação e não um único aspeto. Contudo, para chegar a conclusões gerais sobre o papel do avaliador dos projetos de cooperação para o desenvolvimento, seria interessante comparar em futuras investigações as experiências e opiniões de avaliadores de diferentes projetos.
- Um último aspeto que vale a pena salientar é que, apesar das opiniões de muitos autores acerca da importância de publicar os resultados das avaliações, e apesar de a própria União Europeia sublinhar a necessidade de transparência, os resultados das avaliações continuam, na maioria dos casos, a não ser públicos. Uma futura investigação poderia considerar uma amostra maior de projetos de cooperação para o desenvolvimento, de forma a elaborar dados mais representativos que possam mostrar ainda mais a necessidade da alteração desta prática. De facto, se um dos objetivos dos processos de avaliação é a aprendizagem de lições gerais que podem ser aplicadas em projetos futuros, a falta de publicação de tais relatórios que acabam por ser utilizados só pela própria organização que implementou o projeto não permite isso, nem avanços no conhecimento geral sobre a avaliação e sobre os projetos de cooperação para o desenvolvimento.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASDI - AGÊNCIA SUECA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO. *Método do Quadro Lógico*. Mölndal: Elanders, 2003. [tradução].

AID DELIVERY METHODS. *Project Cycle Management Guidelines*. Vol. 1. Brussels: European Commission, 2004.

Carlos CASTRO ALMEIDA, Guy LE BOTERF, António NÓVOA. *A avaliação participativa no decurso dos projetos: reflexões a partir de uma experiência de terreno (Programa Jade)*. Porto: Porto Editora, 1993, pp. 115-137.

AVSI BRASIL - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL. *Parte B. Formulário de Apresentação do Pedido Completo*. 2014. [documento não publicado].

AVSI BRASIL - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL. *Objeto: Considerações e comentários sobre o relatório de ROM do projeto “Direitos humanos e dignidade dos condenados a pena privativa da liberdade: o salto de escala do modelo APAC– Associação de Proteção e Assistência aos Condenados”*. 2017. [documento não publicado].

AVSI BRASIL - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL. *Balanco Social. Contribuições para o Desenvolvimento 2017 e Perspectivas 2018*. 2018. Disponível em: <http://www.avsibrasil.org.br/noticias/?id=659&a=2018> (Consultado pela última vez a 21 de fevereiro de 2019).

AVSI BRASIL - ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL. *Quadro Lógico Final*. [s.d.]. [documento não publicado].

Guido BARBERA. *Project Cycle Management and Logical Framework*. [s.d.] Disponível em: <https://europa.eu › file › download> (Consultado pela última vez a 10 de dezembro de 2019).

BCDS – CONSELHO EMPRESARIAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. [s.d.] Disponível em: <https://www.ods.pt/objectivos/16-paz-e-justica/?portfolioCats=24> (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020).

Barbara BEFANI, Chris BARNETT, Elliot STERN. Introduction – Rethinking Impact Evaluation for Development. *IDS Bulletin*. Vol 45, nº 6. Oxford: John Wiley & Sons Ltd, 2014, pp. 1-5.

Barbara BEFANI, John MAYNE. Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation. *IDS Bulletin*. Vol 45, nº 6. Oxford: John Wiley & Sons Ltd, 2014, pp. 17-36.

Mauricio BENITO DURÀ. *ROM Report*. 2017. [documento não publicado].

BETTER EVALUATION. *Rainbow Framework*. [s.d.]. Disponível em: [https://www.betterevaluation.org/en/rainbow\\_framework](https://www.betterevaluation.org/en/rainbow_framework) (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020).

CAD - COMITÉ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO. *Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento*. OCDE, 2010. [tradução].

COMISSÃO EUROPEIA. *Abordagem da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável*. 2017. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_pt) (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020).

CONSELHO EUROPEU. *Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento – UE e Estados-Membros assinam estratégia conjunta para erradicar a pobreza*. 2017. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/06/07/joint-strategy-european-consensus-development/#> (Consultado pela última vez a 10 de dezembro de 2019).

DG DEVCO - DIREÇÃO GERAL DA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL. *Estructura Organizativa da DG DEVCO*. [s.d.]. Disponível em: [https://ec.europa.eu/europeaid/estructura-organizativa-da-dg-devco\\_pt](https://ec.europa.eu/europeaid/estructura-organizativa-da-dg-devco_pt) (Consultado pela última vez a 10 de dezembro de 2019).

DG DEVCO – DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT. *ROM Handbook. Results Oriented Monitoring*. 2018. Disponível em: [https://ec.europa.eu/europeaid/rom-handbook-results-oriented-monitoring\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/rom-handbook-results-oriented-monitoring_en) (Consultado pela última vez a 10 de dezembro de 2019).

DG DEVCO - DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Europe remains the world's biggest development donor – €74.4 billion in 2018*. 2019. Disponível em: [https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/europe-remains-worlds-biggest-development-donor-eu744-billion-2018\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/europe-remains-worlds-biggest-development-donor-eu744-billion-2018_en) (Consultado pela última vez a 10 de dezembro de 2019).

DG RTD - DIRECTORATE-GENERAL FOR RESEARCH AND INNOVATION. *European Added Value of Eu Science, Technology and Innovation actions and EU-Member State Partnership in international cooperation*. 2014. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/710a8c4b-da43-4a76-a06a-5fa29f89f8de> (Consultado pela última vez a 10 de dezembro de 2019).

EUROPEAID. *The EU and development aid: a longstanding resolution*. [s.d.] Disponível em: [https://ec.europa.eu/europeaid/historical-overview-eu-cooperation-and-aid\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/historical-overview-eu-cooperation-and-aid_en) (Consultado pela última vez a 10 de dezembro de 2019).

EVALUATION UNIT DEVCO (INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT). *Project and programme evaluation*. 2017. Disponível em: [https://europa.eu/capacity4dev/evaluation\\_guidelines/minisite/en-project-and-programme-evaluations](https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/minisite/en-project-and-programme-evaluations) (Consultado pela última vez a 3 de fevereiro de 2020).

Raquel Marília TAVARES FARIA. *Dez anos de cooperação portuguesa (1998-2008): Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique e S. Tomé e Príncipe*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2010. [dissertação de mestrado].

Domingos FERNANDES. Para uma teoria da avaliação formativa. *Revista Portuguesa de Educação*. Vol 19, nº 2. Braga: Universidade do Minho, 2006, pp. 21-50.

FONDAZIONE AVSI. *Chi siamo*. 2018. Disponível em: <https://www.avsi.org/it/page/chi-siamo/28/> (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020).

Benedetta FONTANA. *Relatório de avaliação final Superando Fronteiras*. 2019. [documento não publicado].

FUNDAÇÃO AVSI. *Demanda de Solicitação de prorrogação do projeto e ajuste no orçamento*. 2018. [documento não publicado].

Matheus HERNANDES. O sistema prisional em foco: o método APAC como sua humanização. *Revista Jus Navigandi*. Vol 24, nº 5673. Teresina: Jus Navigandi, 2019. Disponível em

Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63339> (Consultado pela última vez a 20 de fevereiro de 2020).

HRW – HUMAN RIGHTS WATCH. *Brasil*. [s.d.]. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/americas/brasil> (Consultado pela última vez a 19 de fevereiro de 2020).

IMPP - INSTITUTO MINAS PELA PAZ. *Apresentação*. [s.d.]. Disponível em: <http://www.minaspelapaz.org.br/quem-somos/apresentacao/> (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020).

C. R. KOTHARI. *Research Methodology. Methods and techniques*. New Delhi: New Age International (P) Ltd Publishers, 2004.

Hélène LAPERRIÈRE. Evaluations, international agencies and censorship: A field doer's viewpoint. *Evaluation*. Vol 20, n° 3. London: Sage, 2014, pp. 296-310.

Joel MATOS, et. al. *Enciclopédia geral da educação. Avaliação e Investigação*. Vol 3. Alfragide: Oceano, [s.d.], pp. 529-585.

Arianna MAZZIERI. *A eficácia da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Estudo de Dois Projetos ONGD Leigos para o Desenvolvimento em Angola*. Porto: Universidade do Porto, 2013. [dissertação de mestrado].

Manuel MEIRINHOS, António OSÓRIO. O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. *EDUSER: revista de educação*. Vol 2, n° 2. Bragança: Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança, 2010, pp. 49-65.

João MILANDO. *Cooperação sem desenvolvimento*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2005.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *17 objetivos para transformar nosso mundo*. [s.d.]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/> (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020).

OPEN COOPERATION. *Le TOP 10 delle organizzazioni italiane – Anno 2018*. 2020. Disponível em: <https://www.open-cooperazione.it/web/top-10-organizzazioni.aspx?anno=2018> (Consultado pela última vez a 21 de fevereiro de 2020).

PARLAMENTO EUROPEU. *O Princípio de Subsidiariedade*. 2019. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade> (Consultado pela última vez a 10 de dezembro de 2019).

- Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS. Humanitarian action in developing countries: Who evaluates who? *Evaluation and Program Planning*. Vol 35. Amsterdam: Elsevier, 2012, pp. 154–160.
- Robert PICCIOTTO. Have Development Evaluators Been Fighting the Last War... And If So, What is to be Done? *IDS Bulletin*. Vol 45, nº 6. Oxford: John Wiley & Sons Ltd, 2014, pp. 6-16.
- Lyn PLEGER, Fritz SAGER. Betterment, undermining, support and distortion: A heuristic model for the analysis of pressure on evaluators. *Evaluation and Program Planning*. Vol 69. Amsterdam: Elsevier, 2018, pp. 166–172.
- Lyn PLEGER, Susanne HADORN. The big bad wolf's view: The evaluation clients' perspectives on independence of evaluations. *Evaluation*. Vol 24, nº 4. London: Sage, 2018, pp. 456-474.
- Raymond QUIVY, Luc Van CAMPENHOUDT. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.
- Cristiano M. ROSSIGNOLI, et. al. Enhancing participatory evaluation in a humanitarian aid project. *Evaluation*. Vol 23, nº 2. London: Sage, 2017, pp. 134-151.
- Jacopo SABATIELLO. *Superando Fronteiras. Relatório Final*. 2019. [documento não publicado].
- Júlio SANTOS, Rui SILVA, José Carlos MORGADO. *Nova Agenda da Educação 2030, Currículo e Desenvolvimento: desafios e implicações para o ensino superior*. Anais do XII Colóquio sobre Questões Curriculares. Vol 1. Recife: ANPAE, 2016, pp. 167-176.
- Adriaan SCHOUT, Davide BEVACQUA. EU Added Value – Fact based policy or politicised facts? *Policy Brief*. The Hague: Clingendael Netherlands Institute of International Relations, 2018.
- Thomas A. SCHWANDT. Acting together in determining value: A professional ethical responsibility of evaluators. *Evaluation. Platform papers*. London: Sage, 2018, pp. 1-12.
- Ian F. SHAW, Jennifer C. GREENE, Melvin M. MARK. *The SAGE Handbook of Evaluation*. London: SAGE Publications Ltd, 2006, pp. 244-266.
- Rui DA SILVA, José PACHECO, Júlio GONÇALVES DOS SANTOS. *Entre o global e o local – uma abordagem metodológica para avaliar um programa de cooperação para o desenvolvimento na área da educação na Guiné-Bissau*. 5th European Conference on African Studies. Lisboa: ISCTE-IUL, 2014, pp 2024-2034.

Bridget SOMEKH, Cathy LEWIN. *Research methods in the social sciences*. London: SAGE Publications Ltd. 2005.

Nicoletta STAME. What Doesn't Work? Three Failures, Many Answers. *Evaluation*. Vol 16, nº 4. London: Sage, 2010, pp. 371-387.

Giel TON, Sietze VELLEMA, Lan GE. The Triviality of Measuring Ultimate Outcomes: Acknowledging the Span of Direct Influence. *IDS Bulletin*. Vol 45, nº 6. Oxford: John Wiley & Sons Ltd, 2014, pp. 37-48.

UNIÃO EUROPEIA. *Desenvolvimento e Cooperação*. [s.d.]. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation_pt) (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020).

Travis WALDRON. «Por que os presídios brasileiros têm tantas rebeliões». Disponível em: [https://www.huffpostbrasil.com/entry/presidios-rebeliao-altamira\\_br\\_5d41e95ee4b0db8affb29b6b?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce\\_referrer\\_sig=AQAAAGQ-\\_IWCT3jocYITgrn1S6o\\_Mj9e54gEvvZwUfHpWDOZ6QqLw\\_nNGSEAddVmPdf6FIT8EzqOPk7vO7hyNHyyimiGED08iAA9cztTfiBjo0Mz-E6yq1l6SFSWBhdI0\\_E231T9JtF-yJLe9uWgaGmUcWbbeGyc9Zm2IS0fOYxrl5awC](https://www.huffpostbrasil.com/entry/presidios-rebeliao-altamira_br_5d41e95ee4b0db8affb29b6b?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAGQ-_IWCT3jocYITgrn1S6o_Mj9e54gEvvZwUfHpWDOZ6QqLw_nNGSEAddVmPdf6FIT8EzqOPk7vO7hyNHyyimiGED08iAA9cztTfiBjo0Mz-E6yq1l6SFSWBhdI0_E231T9JtF-yJLe9uWgaGmUcWbbeGyc9Zm2IS0fOYxrl5awC) (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020; última atualização [segundo indicação da própria página] a 31 de julho de 2019). [tradução].

WPB - WORLD PRISON BRIEF. *Brasil*. 2019. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/country/brazil> (Consultado pela última vez a 03 de fevereiro de 2020).

YALE POORVU CENTER FOR TEACHING AND LEARNING. *CIPP Model*. [s.d.]. Disponível em: <https://poorvucenter.yale.edu/CIPP> (Consultado pela última vez a 14 de abril de 2020).

Robert YIN. *Case Study Research. Design and Methods*. 5th ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2014.

## ANEXOS

### ANEXO 1 – ACORDO DE CONFIDENCIALIDADE

#### ACORDO DE CONFIDENCIALIDADE UNILATERAL

Entre:

ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERANCIONAL BRASIL, com sede [REDACTED], Pessoa Coletiva n.º [REDACTED], representada por Jacopo Sabatiello, na qualidade de Diretor Vice-Presidente, com poderes legais e estatutários de representação, como Primeiro Outorgante ou Emissor

E,

Anna Gomiero, BI n.º [REDACTED], emitido em [REDACTED] pelo [REDACTED], NIF [REDACTED], residente em [REDACTED], como Segundo Outorgante ou Recetor

Considerando:

A necessidade de divulgação, pelo Primeiro Outorgante, Emissor, ao Segundo Outorgante, Recetor, no quadro do Projeto de dissertação do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, de um conjunto de informação de natureza reservada;

As partes acima identificadas celebram o presente ACORDO DE CONFIDENCIALIDADE, submetido às seguintes cláusulas:

PRIMEIRA

(Objeto)

1.1. O presente acordo tem por objeto garantir a confidencialidade e proteção da informação identificada como protegida, confidencial ou com outra expressão de igual significado, revelada pelo Primeiro Outorgante ou Emissor ao Segundo Outorgante ou Recetor, com a exclusiva finalidade fixada infra na Cláusula Segunda.

1.2. Por informação protegida ou confidencial, adiante designada globalmente por “*Informação*”, entende-se toda a informação que, independentemente do suporte utilizado, conste de:

- Obras, de qualquer natureza, nomeadamente gráfica, escrita ou sonora, não publicadas;
- Compilações e selecções informativas inéditas;
- Documentação de natureza financeira;
- “*Know-how*” ou saber-fazer, dados tecnológicos, métodos, fórmulas, demonstrações, amostras ou estudos;
- Programas de computador ou blocos de programação em forma de código-fonte ou código-objeto;
- Documentos comerciais, nomeadamente listas de clientes;
- Relatórios, “*Drafts*”, memorandos;
- Quaisquer ativos intelectuais, enquanto conjunto de todos e quaisquer resultados de investigação, protegidos ou não por qualquer direito de propriedade industrial;
- Qualquer outra informação divulgada: oralmente, por escrito, ou por qualquer outro meio que seja; no citado contexto, pelo Emissor ao Recetor.

## SEGUNDA

(Finalidade da divulgação e dever de confidencialidade)

2.1. A Informação é divulgada com a exclusiva finalidade de análise das informações para a escrita de uma dissertação no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e



Cooperação da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e outro tipo de trabalhos académicos. A análise das informações pode ser efectuada tanto com análise documental como com análise de conteúdos comunicados oralmente através de entrevistas.

2.2. O Recetor compromete-se a não usar, divulgar ou ceder a qualquer título, em Portugal ou no estrangeiro, a informação divulgada pelo Emissor para qualquer outra finalidade distinta da estipulada no número 2.1, salvo autorização por escrito do Emissor.

2.3. O Recetor deve proteger a informação divulgada pelo Emissor utilizando o mesmo grau de cuidado que usa para prevenir a disseminação e publicação não autorizada da sua própria informação.

2.4. O Recetor deve adotar todas as medidas necessárias para impedir o uso indevido da informação por qualquer pessoa que a ela tenha tido acesso e deve assegurar os meios adequados à prevenção do extravio ou perda da informação, comunicando sempre ao Emissor a ocorrência de incidentes desta natureza, ainda que esta comunicação não exclua a sua responsabilidade.

2.5. O Recetor obriga-se a restituir qualquer cópia, excerto ou parte dos elementos da Informação referidos supra em 1.2., no prazo de 8 (oito) dias, mediante mera solicitação do Emissor. Obriga-se ainda a restituir toda a informação desvinculada pelo Emissor findo o presente acordo, a solicitação deste.

### TERCEIRA

#### (Propriedade e integridade da informação)

3.1. A Informação é propriedade exclusiva do Emissor ou de terceiras entidades, pessoas singulares ou coletivas que com este mantenham relações comerciais ou outras.

3.2 A divulgação da Informação ao Recetor não lhe concede qualquer direito de propriedade intelectual, legitimidade para requerer proteção sobre quaisquer direitos ou licença sobre qualquer registo ou pedido de registo de direito de propriedade industrial relacionado com aquela informação, sob pena de aplicação do disposto na alínea a) do nº1 do Artigo 34º do Código da Propriedade Industrial.

3.3 O Emissor não garante, direta ou indiretamente, no âmbito do presente acordo, a proteção da Informação em sede, designadamente, de direitos de autor ou de propriedade industrial.

3.4. O Recetor aceita e reconhece que o presente acordo não limita o direito do Emissor modificar a respetiva informação, sem disso lhe dar prévio conhecimento.

3.5. Tais modificações não implicam qualquer responsabilidade para o Emissor, nem o obrigam a desenvolver, anunciar, entregar, manter ou financiar quaisquer produtos ou planos de negócio baseados naquela Informação.

3.6 O Recetor deverá limitar a divulgação da Informação aos respectivos colaboradores no âmbito do estritamente necessário à finalidade prevista no presente acordo, fornecendo-lhes as instruções adequadas a esse efeito, sendo integralmente responsável perante o Emissor quanto ao cumprimento, por aqueles, dos compromissos ora fixados, podendo este, a todo o tempo, exigir ao Recetor prova da celebração daqueles acordos.

#### QUARTA

##### (Duração)

4.1. O presente acordo entra em vigor na data da sua assinatura por ambas as partes, ficando o Recetor vinculado ao presente compromisso de confidencialidade, nos exatos termos supra estipulados, por um período de 2 anos, contados desde a data da última divulgação de Informação ao abrigo do presente acordo.

4.2. As partes poderão, por acordo e a todo o tempo, revogar ou alterar, no todo ou em parte, as disposições do presente acordo, conquanto não seja posta em causa a confidencialidade da Informação.

4.3. Os seus efeitos podem igualmente cessar mediante a celebração de um qualquer compromisso contratual entre os Outorgantes no qual seja estipulada a confidencialidade das mesmas informações, sendo assim substituídos os termos deste acordo, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

4.4. Em caso algum estão todavia as partes vinculadas, pelo presente acordo, a celebrar futuramente quaisquer negócios jurídicos.

Anna Gomiero

## QUINTA

(Responsabilidade)

O Recetor é responsável perante o Emissor por quaisquer danos ou prejuízos judicialmente comprovados como sofridos pelo Emissor, incluindo danos emergentes e lucros cessantes, resultantes do incumprimento ou cumprimento defeituoso das suas obrigações de confidencialidade, sem prejuízo da eventual responsabilidade criminal em que incorre no caso de violação desta obrigação, nos termos da Legislação Portuguesa aplicável.

## SEXTA

(Exceções ao dever de confidencialidade)

6.1. NÃO SE CONSIDERA ABRANGIDO pelo dever de confidencialidade qualquer elemento da Informação:

- Cujas divulgação tenha sido expressamente autorizada pelo Emissor. Tal autorização deve ser solicitada ao Emissor e concedida por este por escrito no prazo de 8 (oito) dias úteis, findo o qual, na ausência de resposta, se considera indeferida a autorização;
- Que até ao momento da divulgação tenha sido publicado, tornado público ou que, de outra forma não possa ignorar-se pertencer ao domínio público;
- Tornado público após a divulgação ou pertencente ao domínio público por motivo não imputável ao Recetor, a título de dolo ou negligência;
- Que o Recetor possa provar, por exibição de suporte escrito, ter na sua posse em momento prévio ao seu recebimento por parte do Emissor;
- Recebido pelo Recetor de terceiros sem dever de confidencialidade, desde que estes tenham o direito de fornecer essa informação e que a mesma não tenha sido obtida por estes direta ou indiretamente do Emissor sob condição de confidencialidade;
- Que o Recetor seja obrigado, por lei ou decisão judicial, a divulgar, desde que o Recetor notifique imediatamente o Emissor e coopere de forma razoável com os esforços empreendidos por este para contestar ou limitar o âmbito de tal divulgação.
- Que seja desenvolvida de forma independente pelo recetor”;

6.2. O ónus da prova de todas as excepções à obrigação de confidencialidade previstas no número 6.1. recai sobre o Recetor.

6.3. A informação confidencial não deve ser considerada como pertencente ao domínio público apenas por ser do conhecimento de algumas pessoas que nela possam ter algum interesse, e a combinação de parte dessa informação não deve ser considerada como pertencente ao domínio público apenas pelo motivo de cada parcela dessa combinação separadamente se considerar disponível.

## SÉTIMA

### (Lei e Resolução de Litígios)

7.1. O presente acordo é submetido à Lei Portuguesa.

7.2. Caso surja um diferendo ou litígio entre as Partes em matéria de interpretação, validade ou aplicação do presente Acordo, que as mesmas não consigam resolver de forma amigável, qualquer das Partes poderá submetê-lo a um tribunal arbitral, com expressa renúncia a qualquer outro tribunal.

7.3. O tribunal arbitral será constituído e funcionará de acordo com as normas definidas pela Lei da Arbitragem Voluntária (Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro) e será composto por três árbitros, sendo nomeados um por cada uma das Partes e um terceiro por cooptação destas. Na falta de acordo quando à designação do terceiro árbitro, será a sua designação efectuada pelo Juiz Presidente do Tribunal da Relação do Porto, a requerimento de qualquer das Partes.

7.4. O processo de arbitragem correrá no Porto, em língua portuguesa, salvo acordo em contrário das partes no processo arbitral.

7.5. Sempre que esteja em causa um diferendo ou litígio relativo a matérias de propriedade intelectual, a competência para dirimir tais conflitos caberá ao Centro de Arbitragem ARBITRARE, com expressa renúncia a qualquer outro, aplicando-se nesse caso as regras do Regulamento do Centro de Arbitragem.

7.6. O tribunal arbitral e/ou o centro de arbitragem apreciarão os factos e julgarão de acordo com a lei portuguesa e das decisões por eles proferidas não caberá recurso.

O Emissor e o Recetor reconhecem e aceitam as disposições do presente Acordo, substituindo o mesmo, quanto às matérias nele previstas, todas as negociações e contactos prévios estabelecidos entre as partes. Feito em 2 originais, destinando-se um a cada uma das partes.

Salvador,

Porto, 28 de agosto de 2019

---

Jacopo Sabatiello

---

Anna Gomiero

## **ANEXO 2 – GUIÃO DE ENTREVISTA 1**

Gomiero Anna

### **ENTREVISTA 1**

Esta entrevista é realizada no quadro do Projeto de dissertação do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. A informação é divulgada com a exclusiva finalidade de análise das informações para a escrita de uma dissertação no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e outro tipo de trabalhos académicos.

A entrevista é autorizada pela Associação Voluntários Para O Serviço Interacional Brasil, representada por Jacopo Sabatiello, na qualidade de Diretor Vice-Presidente, com poderes legais e estatutários de representação, nos termos da Cláusola Segunda do Acordo de Confidencialidade assinado no dia 28 de Agosto de 2019. Na Cláusola Segunda autorizase “a análise de conteúdos comunicados oralmente através de entrevistas”. As sessões por Skype serão gravadas em áudio e posteriormente transcritas.

A pessoa entrevistada, ao aceitar a realização da entrevista, aceita e autoriza o uso das informações partilhadas ao longo da entrevista para os efeitos de investigação acima mencionados.

### **ENTREVISTADA**

Benedetta Fontana, Avaliadora e autora do relatório final do projeto *Superando fonteiras*

A realizar até 15 de Fevereiro de 2020 por skype

### **OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO**

1. Qual é, de acordo com a sua experiência, o objetivo principal da avaliação e a intenção de uso da avaliação nos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia?
2. Acha que as questões éticas inerentes às avaliações são consideradas na elaboração dos modelos de avaliação?
3. De acordo com os objetivos da cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, acha que as metodologias e as ferramentas utilizadas permitem efetivamente avaliar se os resultados do projeto previstos foram realmente atingidos? Pode dar exemplos?
4. Na sua experiência de avaliadora, acha que as ferramentas de avaliação propostas pela União Europeia permitem uma avaliação de qualidade? Quais são os pontos fortes e quais os pontos passíveis de melhorias?

5. Acha que o modelo geral e os critérios de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia podem ser considerados critérios de avaliação adequados independentemente do setor e do contexto de realização do projeto?

### METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

6. As atividades deste projeto *Superando Fronteiras* foram particularizadas em tarefas específicas. Estas tarefas foram elaboradas de forma clara? Foram facilmente mensuráveis? Como?

7. No relatório da avaliação final, escreveu que os indicadores do marco lógico “nem sempre possibilitaram uma análise aprofundada da eficiência da utilização dos recursos para o desenvolvimento das ações realizadas” (pag. 70). Pode dar exemplos de como a formulação dos indicadores na fase inicial do projeto pode influenciar a realização da avaliação final?

8. Qual foi, na sua opinião, o grau de discricionariedade em modificar o plano de ação precedentemente estabelecido frente a resultados parciais não satisfatórios registados durante a implementação do projeto? Acha que a avaliação intermédia ROM influenciou o decurso do projeto? Pode dar exemplos?

9. No que diz respeito à missão de avaliação final, como foram escolhidas as estruturas para ser visitadas? Houve um acordo entre a avaliadora e a AVSI Brasil no planeamento do programa da avaliação final?

10. Da documentação disponibilizada pela AVSI Brasil, quais documentos/ relatórios/ ferramentas achou mais úteis para os efeitos da avaliação final?

11. Quais os eventuais pontos do mecanismo de avaliação deste projeto passíveis de melhorias? Tem propostas a avançar neste sentido? Se sim, quais?

### TAREFA E PAPEL DO AVALIADOR

12. Considerando a análise deste projeto, como foram equilibradas as avaliações externas e internas? Qual foi, na sua opinião, o respetivo peso de cada uma?

13. Como foram identificados e avaliados os possíveis resultados não previstos, tanto positivos como negativos?

14. Que estratégias de amostragem foram utilizadas para a coleta de dados? A avaliadora foi envolvida na escolha das pessoas para ser entrevistadas?

15. Como foram colectados os dados sobre as atividades, os resultados, o contexto e outros fatores? Pode dar exemplos?

16. Como foram agregados dados quantitativos e qualitativos?

17. A avaliação intermédia ROM sublinhou a necessidade de uma melhor sistematização das ferramentas de forma a utilizar as experiências adquiridas também em outros projetos futuros, como considera que este aspecto foi melhorado?

18. Acha que as lições aprendidas com este projeto podem ser generalizadas para outros projetos no mesmo setor em contextos diferentes?

19. Como os resultados das avaliações dos projetos não são publicados, tem conhecimento da forma como os mesmos são utilizados? Acha que a publicação dos mesmos seria importante?

20. Na sua experiência em geral, como descreveria a papel do avaliador externo? Acha que o relacionamento com as ONGs é geralmente positivo e com disponibilidade em fornecer ferramentas e indicações necessárias para permitir uma avaliação de qualidade? Pode dar exemplos a partir da sua experiência com este ou outros projetos?



## **ANEXO 3 – GUIÃO DE ENTREVISTA 2**

Gomiero Anna

### **ENTREVISTA 2**

Esta entrevista é realizada no quadro do Projeto de dissertação do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. A Informação é divulgada com a exclusiva finalidade de análise das informações para a escrita de uma dissertação no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e outro tipo de trabalhos académicos.

A entrevista é autorizada pela Associação Voluntários Para O Serviço Interacional Brasil representada por por Jacopo Sabatiello, na qualidade de Diretor Vice-Presidente, com poderes legais e estatutários de representação, nos termos da Cláusola Segunda do Acordo de Confidencialidade assinado no dia 28 de Agosto de 2019. Na Cláusola Segunda autoriza-se “a análise de conteúdos comunicados oralmente através de entrevistas”. As sessões por Skype serão gravadas em áudio e posteriormente transcritas.

A pessoa entrevistada, ao aceitar a realização da entrevista, aceita e autoriza o uso das informações partilhadas ao longo da entrevista para os efeitos de investigação acima mencionados.

### **ENTREVISTADA**

Mônica de Cassia Costa Silva, Gestora do projeto *Superando fronteiras*

A realizar até 15 de Fevereiro de 2020 por escrito

### **OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO**

1. Qual é, de acordo com a sua experiência, o objetivo principal da avaliação e a intenção de uso da avaliação nos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia?
2. Acha que as ferramentas de avaliação propostas pela União Europeia permitem uma avaliação de qualidade? Quais são os pontos fortes e quais os pontos passíveis de melhorias?
3. Quais critérios foram adoptados para escolher esta determinada realidade como objeto de intervenção do projeto *Superando Fronteiras* e estabelecer as prioridades de ação?
4. A documentação de gestão do projeto prevê uma clara definição dos papeis de gestão e das responsabilidades mútuas dos sujeitos envolvidos? Pode dar exemplos de como foram atribuídas as responsabilidades?

### METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO

5. Quais são os mecanismos de avaliação dos resultados alcançados por meio de uma intervenção implementada pela AVSI Brasil? Há um modelo de avaliação comum a ser aplicado aos diferentes projetos? Pode dar exemplos?
6. Tem eventuais melhorias a propor no que diz respeito ao processo de avaliação dos projetos? Tem propostas a avançar neste sentido? Se sim, quais?
7. Os mecanismos de avaliação são diferentes entre os projetos implementados pela AVSI Brasil financiados pela União Europeia e outros com outros financiadores? Se sim, de que forma? Pode dar exemplos?
8. Acha que o modelo geral e os critérios de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia podem ser considerados critérios de avaliação adequados independentemente do setor e do contexto de realização do projeto? Pode dar exemplos?
9. As atividades deste projeto foram particularizadas em tarefas específicas. Estas tarefas foram elaboradas de forma clara? Foram facilmente mensuráveis? Como?
10. Qual foi, na sua opinião, o grau de discricionariedade em modificar o plano de ação precedentemente estabelecido frente a resultados parciais não satisfatórios registados durante a implementação do projeto? Acha que a avaliação intermédia ROM influenciou o decurso do projeto? Pode dar exemplos?
11. Existem incentivos para os agentes da AVSI Brasil em correlação com a consecução de resultados positivos? Pode dar exemplos?
12. O público alvo das intervenções a implementar pela AVSI Brasil é incluído e consultado ao longo da implementação do projeto? Se sim, como e em que momentos? Se não, qual(ais) as razão(ões)?
13. No que diz respeito à missão de avaliação final, como foram escolhidas as estruturas para ser visitadas e as entrevistas com pessoas chave do projeto e o público-alvo das intervenções?

### TAREFA E PAPEL DO AVALIADOR

14. No que diz respeito às avaliações de natureza interna, quem são os sujeitos responsáveis? Que cargo desempenham dentro da instituição, empresa ou organização de que fazem parte?
15. No que diz respeito às avaliações de natureza externa, pode descrever como decorre o processo de recrutação dos avaliadores? Pode dar exemplos relacionados com este projeto?
16. Como foram identificados e avaliados os possíveis resultados não previstos, tanto positivos como negativos? Pode dar exemplos?

17. Como os resultados das avaliações dos projetos não são publicados, tem conhecimento da forma como os mesmos são utilizados internamente? Acha que a publicação dos mesmos seria importante?

18. Segundo a sua experiência, acha que a divulgação dos resultados atingidos, positivos ou negativos, tem influência no financiamento de outros projetos?

19. Na sua experiência em geral, como descreveria a papel do responsável pela avaliação interna? Acha que os avaliadores têm geralmente reunidas todas as condições para realizar uma avaliação de qualidade? Pode dar exemplos a partir da sua experiência com este ou outros projetos?

20. Na sua experiência em geral, como descreveria a papel do avaliador externo? Acha que o relacionamento com as ONG é geralmente positivo e que os avaliadores tem geralmente reunidas todas as condições para realizar uma avaliação de qualidade? Pode dar exemplos a partir da sua experiência com este ou outros projetos?

## ANEXO 4 – TRANSCRIÇÃO ENTREVISTA 1

### ENTREVISTADA

Benedetta Fontana, avaliadora e autora do relatório final do projeto *Superando fronteiras*

6 de Fevereiro de 2020, 11:00, por Skype

A = Anna Gomiero; B = Benedetta Fontana

(...)

A Allora aspetta che ti avevo già inviato per email il fatto che dovrò registrare la chiamata per i fini della tesi.

A Okay.

A Sei d'accordo con la registrazione?

B Sì.

(...)

A Esattamente, quindi poi, quando ho iniziato a fare questa magistrale in Portogallo e dovevo vedere su cosa fare la tesi, mi hanno chiesto di scegliere uno studio di caso. Ho pensato di centrarla sulla Cooperazione e ho parlato un po' con Cesare se aveva qualche progetto da consigliarmi, da scegliere come studio di caso, e lui mi ha consigliato questo progetto perché ha detto che, appunto, era stato un progetto molto innovativo a livello di settore e che, essendo che è stato anche finanziato dall'Unione Europea, aveva avuto tutto un processo di valutazione in varie fasi che è la parte che interessa un po' alla mia tesi, proprio come vengono valutati i progetti.

B Okay. Io ho guardato le tue domande, Anna, e ad alcune non so rispondere...

A Okay, tranquilla vediamo insieme cosa...

B E altre non me le ricordo più nel senso che è passato un sacco di tempo e ho provato a riguardare un po' il documento però alcune cose non me le ricordo più.

A Certo.

B Per cui magari facciamo una cosa un po' generale.

A Sì, va benissimo, perfetto.

B A te esattamente cos'è che interessa sapere?

A Allora a me la cosa che interessa di più sapere è proprio non tanto come è stato valutato questo progetto nel senso dei risultati ottenuti da questo processo, ma è più la metodologia di valutazione utilizzata.

B Okay.

A Quindi quello che mi interesserebbe sapere è innanzitutto se, per esempio, tu hai già esperienze, oltre a questo progetto, di valutazione in altri progetti cofinanziati dall'Unione Europea in cui comunque viene chiesto una valutazione esterna a fine progetto.

B Sì sì, ne ho fatti alcuni.

A Okay. Nella tua esperienza per esempio il tipo di metodologia proposta dall'Unione Europea, quindi il dover presentare un piano iniziale, l'avere poi una valutazione esterna ROM a metà progetto e poi una valutazione esterna finale, ti sembra che possa essere uno strumento di valutazione che permette di valutare i risultati, di vedere se il progetto ha avuto...

B Allora una delle mie perplessità era questa, nel senso che se tu guardi anche allegato al documento che tu hai letto c'è il contratto che loro mi hanno fatto. Io sono stata contrattata direttamente da AVSI, non dall'Unione Europea.

A Certo...

B La metodologia, come vedi, non era tanto dettagliata... cioè, io ho fatto più una valutazione secondo quelli... chiaramente basandomi sui criteri di valutazione dell'Unione Europea, però c'erano poche indicazioni. Diciamo che sono andata più...

A Quindi in base alla sua esperienza generale?

B In base alla mia esperienza generale, cercando di rispondere a quelle che erano le necessità del mio... di chi mi stava contattando, in questo caso di AVSI.

A Okay. Quindi diciamo che a livello di termini di referenza della valutazione più che a livello di questi grandi finanziatori sembra che dipenda più da chi è l'organizzazione che contratta direttamente la persona che fa la valutazione, più che non il fatto che progetto sia finanziato dall'Unione Europea.

B Almeno nel caso di AVSI, loro sono interessati non tanto ad avere il risultato formale della valutazione (nel senso, che il progetto stesse andando bene e avesse raggiunto i risultati bene o male lo sapevano), quanto a vedere in che modo una valutazione potesse dare un valore aggiunto

al loro lavoro, cioè sulla parte della sistematizzazione dell'esperienza, sulle lezioni apprese, su tutta una serie di cose che a loro effettivamente servono per capire cosa è avvenuto nel progetto.

A Quindi secondo te è stato un po' questo l'obiettivo della valutazione in sé?

B Sì sì.

A Non tanto confermare i risultati o meno ma sistematizzare l'esperienza?

B La parte qualitativa, ecco.

A Okay, perfetto. E nella tua esperienza anche con altre valutazioni di altri tipi di progetti è questa la prassi standard, cioè che questi termini vengono più decisi dall'organizzazione, a cosa dare priorità nel momento in cui si prepara una valutazione?

B Sì sì, secondo la mia esperienza sì. Nel senso che la valutazione ha dei paletti rigidi che sono le cose che non possono mancare, no? E poi c'è invece una parte che è cercare di capire cosa interessa davvero che venga valutato e quindi questa parte è un po' più flessibile, cercare di andare incontro a quelle che sono le esigenze... non so, qualcuno ti chiede che sia un documento che possa essere poi divulgato, pubblicato e quindi tu hai in mente un po' a cosa può servire il documento e cerchi di, chiaramente rispettando quelli che sono gli standard rigidi obbligatori, di inserire poi anche... almeno, questo è quello che di solito faccio io in genere.

A Certamente, e quindi in questo caso, ad esempio, in cui questi risultati delle valutazioni sono stati pubblicati, ma non tanto questi documenti (tipo questa relazione di valutazione) non sono pubblicati, hai conoscenza di come vengono utilizzati internamente? Loro ti hanno specificato qual era il fine di questa relazione?

B Allora, io so che per esempio loro hanno... A me hanno fatto fare poi una relazione sulla formazione interna di tutti i responsabili di AVSI sulle lezioni apprese.

A Okay.

B Poi so che la parte finale proprio metodologica è stata fatta girare all'interno perché mi sono arrivati dei feedback da altre persone in altre zone che l'hanno letto eccetera, quindi so che poi l'hanno utilizzato come uno strumento di sistematizzazione dell'esperienza.

A Okay. Nella tua esperienza, sia con questo tipo di progetto sia magari con altri progetti in cui la relazione di valutazione finale non era pubblicata, secondo te il fatto che fosse pubblicata poteva essere un aspetto positivo, potrebbe essere importante magari a livello anche generale per una sistematizzazione anche della conoscenza fuori dal progetto o no?

B Secondo me sì, la pubblicazione è sempre uno strumento utile. E innanzitutto perché la maggior parte, se non tutti, i progetti finanziati dall'Unione Europea hanno anche un forte assetto istituzionale, cioè tu vai anche a vedere come lavorano le istituzioni che sono coinvolte sul territorio e quindi la pubblicazione, o comunque un documento finale, è anche un feedback che tu dai a tutti questi attori che sono stati coinvolti e che possono utilizzarlo a loro volta per divulgare l'esperienza e per, non so, farla crescere o, insomma, può essere utile se il progetto... se c'è un'idea di rifare il progetto da altre parti in un futuro, eccetera.

A Certo, però nella tua esperienza diresti che è più comune questa prassi comunque, che le relazioni di valutazione sono utilizzate come strumento interno o ci sono anche organizzazioni che ne fanno uso a livello proprio di pubblicazione per...

B È capitato che lo pubblicassero, in Perù per esempio sì, è stata pubblicata.

A Okay, quindi ti sono capitati casi in cui questi queste relazioni sono state utilizzate più per accrescere la conoscenza generale che non come strumento interno diciamo.

B Sì sì.

A Okay, molto bene. Altra cosa che per esempio notavo nella tua relazione rispetto a questo progetto specifico *Superando Fronteiras*, c'era un aspetto interessante che era quello di come sono stati creati gli indicatori per esempio.

B Sì.

A E qui io vedo che, per esempio, nella relazione finale dicevi che gli indicatori che sono stati creati all'inizio nel Quadro Logico iniziale non hanno sempre permesso un'analisi approfondita dell'efficienza, di come sono state utilizzate le risorse. In che senso questi indicatori creati in una fase iniziale possono poi influenzare come si riesce o meno a realizzare una valutazione finale?

B Guarda, se tu vai (ho cercato ieri) a pagina 31 di questo documento io spiego esattamente questo. Nel senso, che cosa è successo: che qua hanno optato per un Quadro Logico estremamente semplificato e l'hanno molto semplificato. Nel senso che, per esempio, hanno messo solo le macro attività e i risultati, ma non c'è stato il dettaglio di tutte le micro attività che sono necessarie per ottenere quel risultato. Quindi non so, se io ti faccio un esempio, se io dico che devo (adesso, ti ripeto, non mi ricordo esattamente di questo progetto, però ti faccio un esempio un po' generale), se io dico che devo formare o raggiungere persone per la divulgazione del progetto. Un conto è se io metto solo come risultato il numero di persone che ho raggiunto, un conto è se io invece dico: per fare questo prevedo la realizzazione di tre seminari. Prevedo la realizzazione di tre seminari e

io ho un tot di soldi da spendere per la realizzazione di tre seminari. Se alla fine del progetto io ne ho realizzati 10, io riesco a fare anche una valutazione sull'efficienza di come sono stati utilizzati quei soldi: ce li avevano per farne tre, ne hanno fatti cinque. Se io invece non ho questa micro attività, vedo solo: sono state raggiunte 200 persone piuttosto che 300 persone. Ma non riesco ad andare a vedere esattamente se le attività che poi sono state fatte sono meno di quelle che erano state pensate all'inizio e quello secondo me è un dato che è importante.

A Quindi in questo caso diresti che più che collocare il numero di persone, il numero di seminari specifici aiuta un po' a capire le attività...

B In generale, le micro attività che tu fai. Ecco un altro, su questo progetto c'è stato il problema che avevamo come risultato un tot di Paesi, di Stati in cui l'APAC diventava una politica pubblica. Ora, perché l'APAC diventi una politica pubblica c'è dietro un lavoro gigantesco da fare, magari tutto il lavoro gigantesco è stato fatto però per un problema istituzionale o per un problema politico o per un problema che non dipende dal progetto in sé, il risultato finale, cioè il fatto che ci fosse una legge che riconosceva l'APAC non c'è stato e tu perdi il grandissimo lavoro e l'investimento, anche economico, che è stato fatto e che è stato fatto bene in quel Paese, ma che magari per degli effetti che sono stati sì immaginati e messi nel quadro di riferimento come fattori di rischio però... non ho il dettaglio di tutte le azioni che io dovevo fare per raggiungere le persone. Cioè, se io per esempio dico che devo andare in questo Stato, perché questo diventi azione pubblica devo fare 10 visite, 10 visite in cui io mando giù tot persone. Tutte queste azioni hanno un costo anche, alla fine il risultato finale è: diventa una legge, una politica pubblica. Ma se io alla fine ho fatto tutte le 10 visite e ho portato a casa comunque il risultato, la sensibilizzazione, ho fatto le proposte di legge, ho fatto gli incontri, ho fatto la divulgazione eccetera, ma alla fine per un problema politico non diventa una legge, io perdo tutto il lavoro che il progetto comunque ha fatto...

A Esatto, okay.

B ...e ha fatto magari molto bene, come nel caso di questo. Quindi io mi sono trovata magari a vedere di Stati in cui è stato fatto un lavoro grandissimo di sensibilizzazione, che magari in questo progetto ancora non ha ottenuto il risultato, però sono state gettate le basi e magari fra due anni questo risultato avviene senza più azioni.

A Certo.

B Si rischia di perdere tutto questo, tutto questo lavoro. Mentre, se tu lo dettagli nel Marco Logico dicendo tot incontri con una serie di risultati più palpabili, più facili da ottenere, riesci insomma a renderti più conto del lavoro che è stato fatto, semplicemente questo.



A Quindi in questo caso diciamo che mettere come risultato un obiettivo troppo generico ha reso un po' più complicato l'apprezzare anche risultati positivi che fossero un po' più piccoli di questo risultato generale.

B Sì, esatto.

A E secondo lei, rispetto al fatto che a metà del progetto è stata fatta questa valutazione intermedia, in questo caso da un consulente esterno scelto dall'Unione Europea, visto che in questo caso la valutazione è stata fatta intermedia e lei ha valutato invece il progetto quando si era già concluso, è riuscita a vedere per esempio un'influenza che questa valutazione intermedia può avere avuto nelle decisioni nell'ultima parte del progetto?

B Allora, su questo ti dico non mi ricordo, però sono sicura di sì, nel senso che mi ricordo perfettamente che mi dicevano che hanno aggiustato alcune azioni proprio grazie alle indicazioni che erano state date dal ROM, non mi ricordo in cosa in questo momento.

A Okay, e nella sua esperienza di altri progetti ha notato come questa valutazione ROM intermedia possa essere uno strumento di aiuto in qualche modo?

B Sì, secondo me è utile, molto utile. È molto utile perché comunque più o meno a metà ti dà un'idea sulle cose su cui devi impegnarti di più per raggiungere il risultato, se stai andando nella direzione giusta o se sei fuori strada rispetto a quello che è l'obiettivo finale.

A Okay, quindi può essere un buono strumento intermedio?

B Secondo me sì, ottimo.

A Anche per chi fa la valutazione finale è utile avere accesso a questa valutazione?

B Perfetto, anche per chi fa la valutazione finale è molto utile.

A Perfetto. Rispetto invece alla sua visita in Brasile per fare questa valutazione finale, vorrei sapere a livello di pianificazione, per esempio delle strutture che ha visitato o le persone che ha intervistato, c'è stata una discussione o è stata l'organizzazione, in questo caso AVSI, che ha proposto il programma delle strutture o delle persone da visitare? C'è stato un accordo tra lei e AVSI?

B Diciamo che sostanzialmente sono loro che indicano quali persone intervistare, però sulla base di quelle che, dalla lettura dei documenti, io ritengo essere le cose che devo andare a conoscere, per cui c'è un accordo nel senso che io dico che vorrei vedere la gestione di diversi Stati, do dei

temi, loro mi fanno una proposta di visita di quello che sarebbe interessante, la giustificano e insieme poi arriviamo a concordare un'agenda.

A Okay, quindi è stato comunque un programma accordato insieme in base agli aspetti generali che lei voleva andare a valutare e la loro conoscenza delle persone principali da intervistare?

B Sì, assolutamente.

A E a livello per esempio di documentazione, le è stata fornita tutta la documentazione relativa al progetto, per esempio anche eventuali valutazioni interne che possono essere state fatte da AVSI? A che documenti ha avuto accesso per poter fare un po' di analisi documentale? Quali ha ritenuto più utili di quelli che lei ha citato, dei documenti che le hanno fornito?

B Guarda, c'è da dire che in questo caso AVSI è stata molto molto disponibile nel mostrare tutti i documenti che potevano interessarmi, quindi qualsiasi cosa io chiedessi me la mandavano: dai comprovanti delle attività, se magari avevo dei dubbi sul fatto che alcune attività fossero fatte, i registri fotografici, le relazioni interne, tutto, la parte economica, tutto quanto.

A Okay, quindi anche quando richiedeva diciamo dei documenti aggiuntivi le è sempre stato fornito quello di cui aveva bisogno per avere un'analisi documentale completa?

B Assolutamente sì.

A Nella sua esperienza questa è una prassi delle organizzazioni rispetto a chi fa la valutazione finale o c'è un po' di resistenza nella condivisione dei documenti?

B Ma allora, c'è da dire che io ho un'esperienza un po' particolare, nel senso che in genere anche quando non conosco le persone direttamente si instaura sembra un rapporto molto di fiducia, nel senso che un po' per l'esperienza mia di lavoro in vari progetti un po' probabilmente anche le modalità di relazione, io non ho mai trovato ostilità o difficoltà nella richiesta dei documenti o cose di questo tipo, anzi. Nel senso, da come l'ho vista io, chiaro che loro sanno che li stai valutando, però c'è sempre stato l'interesse di riuscire a fare in modo che il lavoro potesse essere interessante per loro.

A Okay.

B Diciamo che è sempre passato un po' questo concetto del fatto che la valutazione è per loro, non è contro di loro diciamo.

A Diciamo quindi lei direbbe anche nella sua esperienza generale, oltre a questo progetto, il suo ruolo come consulente che realizza la valutazione esterna è generalmente positivo, con

disponibilità anche da parte delle organizzazioni a condividere i documenti o a permettere una visione...

B Era una delle domande che avevi scritto... Secondo me la buona relazione con il valutatore è un valore aggiunto nelle valutazioni.

A Secondo lei, a livello di meccanismi di valutazione anche interni che sono stati realizzati in questo progetto, ci sono delle proposte di miglioramenti che lei farebbe, qualche magari aspetto o di valutazione esterna o di valutazione interna che secondo lei potrebbe essere stato strutturato in modo diverso?

B Ma, tipo, io questa domanda non l'ho capita.

A Nel senso che questa strutturazione che comunque l'Unione Europea propone di avere un piano iniziale con il Marco Logico, con tutti gli indicatori, questa valutazione interna affidata solo all'organizzazione, poi una valutazione ROM con un consulente esterno, per esempio una valutazione finale che sia comunque l'associazione, o l'organizzazione in questo caso, a contattare il consulente che fa la valutazione esterna... le sembra un meccanismo che funziona bene o nella sua esperienza ci sono stati magari dei punti che si potrebbero migliorare? Penso, per esempio, in molte valutazioni viene citata la questione della valutazione interna svolta dalle organizzazioni, visto che non è regolata da un'entità esterna, alle volte è un po' lasciata a discrezione di ogni organizzazione, secondo lei ci sono... qualche passaggio di questo meccanismo...

B Secondo me, come ripeto, il fatto che possa essere scelta dall'organizzazione è un valore aggiunto, ma per il semplice motivo che dicevo prima. Cioè, quanto più si riesce ad avere una buona relazione, una relazione di fiducia in cui la gente sa che stai facendo una valutazione non per mettere i bastoni tra le ruote, ma per dare delle indicazioni sul progetto, diventa utile per loro e per tutti, no? Per i beneficiari finali quindi, quando c'è questo interesse, è un valore aggiunto e so di esperienze invece molto negative quando arriva qualcuno che magari non ha la sensibilità per capire alcune dinamiche o per capire il contesto in cui il progetto si sta sviluppando, eccetera.

A Queste esperienze negative che però lei conosce ma non le è mai capitato personalmente in alcuni progetti di avere più difficoltà in questo senso?

B No no, me le hanno raccontate, me le hanno raccontate.

A Okay.

B L'unica cosa è quella, che secondo me non ci può essere una discrezionalità totale, per cui secondo me dovrebbe esserci quindi una linea guida con quello che dicevo all'inizio, quindi con dei paletti abbastanza rigidi su quello che comunque una valutazione deve andare a vedere e quindi i criteri rigidi, immancabili di valutazione e poi al limite aggiungere, e lì va la discrezionalità di chi viene contrattato, a seconda della richiesta del contrattante, quello che interessa all'organizzazione. Per esempio, quella parte finale... ho fatto tutta una parte di sistematizzazione dell'esperienza che sicuramente va oltre a quello che è la valutazione esterna e una parte di riflessione sui punti metodologici che interessano all'associazione, interesse a capire in che modo si crea, si genera sviluppo tramite i suoi progetti, e quindi questa è una cosa in più, che non fa parte delle valutazioni, ma che fa parte appunto del rapporto che il valutatore ha con quella associazione. Per quello che, secondo me, è un valore aggiunto il fatto che questo rapporto ci sia e esista, perché, tra l'altro, da dei risultati più proficui per l'organizzazione, che arriva davvero a capire cosa è importante.

A Okay, quindi si riferisce a quell'ultima parte in cui cercava un po' in qualche modo i valori che venivano trasmessi tramite il progetto?

B Sì, esatto.

A E questa è una cosa che dipende più proprio da una relazione personale tra il valutatore e l'organizzazione, non è una cosa richiesta...

B Mah, più che sulla cosa personale è: io so che quando AVSI chiede a me di fare queste valutazioni, per esempio, gli interessa soprattutto non solo quella valutazione fredda che qualsiasi valutatore può fare, quanto questo valore aggiunto della questione metodologica.

A Okay.

B Questo diciamo che se fosse qualcuno di esterno, mandato da fuori, non sarebbe possibile.

A Perché secondo lei non potrebbe essere possibile? Perché non conosce bene il meccanismo? Quale sarebbe secondo lei l'ostacolo in questo senso?

B Perché non... diciamo che in una missione di 10 giorni non riesci a entrare in contatto esattamente con tutta quella che è la visione metodologica ideale di un'associazione. La motivazione ideale dell'associazione, tutto quello che gli sta dietro, eccetera, agisce in maniera fortissima sui risultati del progetto, anche sui risultati del progetto. E quindi riuscire a valutare anche questo aspetto, che io chiamo il fattore umano, all'interno di questa organizzazione per me è fondamentale.

A E quindi quando per esempio viene contattata da un'organizzazione nuova con cui magari non ha lavorato o che non conosce è una cosa che cerca di instaurare anche su un'organizzazione con cui non ha mai lavorato? Cercare di capire se ci sono componenti metodologiche che vanno oltre...

B Diciamo in genere quando è qualcosa di esterno questo non è possibile, non si riesce.

A Quindi diciamo che è un valore aggiunto che lei può dare a AVSI per il tipo di conoscenza più approfondita che ha di questa realtà, ma che se fosse chiamata per un altro progetto di un'altra organizzazione già non potrebbe dare lo stesso apporto?

B Messo così no, perché non c'è tutta la conoscenza. Poi è chiaro che l'esperienza di vent'anni in progetti, diciamo che qualcosina hai la capacità di leggerlo forse in maniera più immediata.

A Certo, okay. Ultima domanda che io le chiederei, secondo lei questo tipo diciamo di modello di valutazione con queste tappe di valutazione interna e esterna, il fatto che sia un modello in qualche modo unico e generale può essere un valore aggiunto o un ostacolo? Nel senso, avere queste tappe, quello che propone l'Unione Europea è di fatto un modello generalizzato. Però, per esempio, una cosa che a me aveva colpito è che quando parlavo con il vicepresidente di AVSI, Jacopo, lui mi diceva che anche a livello solo di AVSI Brasile, che è già un contesto molto ampio, diceva lui che è impossibile riuscire a creare un modello unico perché magari un progetto nell'ambito dei diritti umani o un progetto nell'ambito dell'energia hanno criteri di valutazione diversi. Quindi volevo sapere nella sua opinione, può essere relativa a questo progetto o può essere relativa alla sua esperienza generale, se pensa che sia possibile in qualche modo arrivare a un modello uniforme che possa essere applicato indipendentemente dal fatto che il progetto è in Brasile o che il progetto è nell'ambito dei diritti umani o se ogni metodo deve essere sempre adattato in base al contesto geografico e al settore del progetto in questione.

B No, secondo me è chiaro che è impossibile che venga adattato ad ogni progetto, nel senso che sarebbe un lavoro immane. Secondo me è corretto che ci siano delle indicazioni di massima generali e poi che sia l'intelligenza di chi ha in mano questo strumento di andare ad adeguarlo alla realtà perché è evidente che se io vado a valutare un progetto sulle carceri è diverso che se vado a valutare un progetto di piante di cacao e bambù, no? Però è anche vero che io posso avere dei criteri generali, che sono quelli che l'Unione Europea fornisce, e poi all'interno di questi andare ad adattarlo all'esperienza. Ma questo non può essere secondo me l'Unione Europea che te lo dice, nel senso che loro quello che possono dire è quello che fanno, cioè prima fare una descrizione del contesto. Allora all'interno del contesto uno già va ad adattare le cose e poi alcuni criteri che sono, non so, l'efficacia, l'efficienza, la sostenibilità possono essere universali.

A Okay, quindi diciamo che ci possono essere dei criteri universali, ma che poi ci sono alcuni aspetti che vanno sempre visti a seconda del contesto e che magari acquisiscono importanza diversa a seconda del contesto?

B Sì, esatto, esatto.

A Okay. E nella esperienza come consulente per esempio quello che ricercano di solito anche le organizzazioni nel contrattare un consulente che faccia una valutazione esterna, qual è secondo lei il punto che cercano principalmente? Esperienza pratica dei progetti? Cercano un determinato tipo di formazione? Cosa nella sua esperienza, cos'è che viene richiesto principalmente a un consulente perché possa effettuare una valutazione esterna di un progetto?

B L'esperienza, l'esperienza nell'ambito dei progetti di cooperazione in generale.

A Quindi l'aver lavorato anche direttamente nei progetti?

B Sì sì, aiuta molto, perché capisci le dinamiche, capisci al volo cosa funziona, cosa non funziona, cosa si potrebbe fare, puoi anche dare delle indicazioni grazie all'esperienza di cosa si potrebbe fare per migliorare.

A E questo secondo lei ha in qualche modo una limitazione geografica o relativamente? Cioè, per esempio, una persona che ha lavorato in progetti in Brasile è più facile che sia chiamata come consulente a valutare altri progetti in Brasile o potrebbe essere chiamata in Africa e avrebbe in qualche modo le stesse competenze?

B Allora, evidentemente poi ci sono tutte le questioni culturali che lavorare in Africa... La mentalità africana è diversa da quella brasiliana e questo è indubbio che se tu hai esperienza che hai vissuto 20 anni in Brasile ti giostrai meglio nei rapporti, le esperienze portano un valore aggiunto. Come però gestione dei progetti secondo me puoi andare anche a farli in Africa, il grande limite sono le lingue.

A Okay, quindi questa diciamo che è una cosa che viene richiesta di solito a un consulente, la conoscenza della lingua locale, o le è già capitato per esempio di lavorare tramite interpreti in Paesi in cui non conosceva la lingua?

B Mi è capitato soprattutto in Africa dove magari quando esci dalla capitale non parlano più neanche la lingua madre, ma parlano dei dialetti, per cui diventa necessario avvalersi di un interprete. In linea generale chiaramente se parli la lingua, soprattutto nelle interviste, in quello

che è lo studio qualitativo, fa una grande differenza, capire le sfumature di quello che uno ti sta dicendo fa una grande differenza.

A Quindi diciamo che i due criteri con cui anche le organizzazioni tendono a selezionare i consulenti probabilmente sono il primo sul filone dell'esperienza pratica nei progetti e un secondo sulla conoscenza degli aspetti anche culturali e linguistici di dove il progetto è stato realizzato?

B Sì, assolutamente.

A A livello secondo lei di percorsi di studio danno valore a certi tipi di formazione, di percorsi magari universitari o relativamente?

B Mah io vedo che, quando li richiedono, richiedono sempre qualcosa in ambito sociale: o scienze sociali o cooperazione o studi specifici. Però, per esempio, io non... come percorso universitario non sono strutturata, anche perché ai miei tempi non c'era, per cui nel mio caso mi chiamano più per l'esperienza. Però vedo che nei termini di riferimento spesso mettono studi comunque associati all'area sociale.

A Quindi non specifici diciamo, magari percorsi tipo Master o cose del genere specifici nella valutazione? Più nella cooperazione o settore sociale?

B Diciamo settore sociale. Master richiedono ma secondo me non fanno molta attenzione a quello quando ha più di cinque anni di esperienza in valutazione di progetti di questo tipo o esperienza nei progetti di questo tipo. Cioè, sostanzialmente, che uno sappia cosa va a vedere.

A Certamente, quindi diciamo che l'esperienza è il fattore che viene più valorizzato quando viene richiesta una valutazione finale da un consulente?

B Sì.

A Perfetto, io direi che è tutto, mi faccia solo vedere un attimo qua se le ho chiesto più o meno tutti i punti a grandi linee. Esatto, questo abbiamo visto insieme... Ah sì, l'ultima cosa che le chiederei è se secondo lei, a livello di termini di riferimento in generale, sia in questo progetto sia in altri, c'è un'attenzione particolare alle questioni etiche.

B Ecco questa domanda non l'ho capita, cosa intendi per questioni etiche?

A Per esempio se viene in qualche modo specificato anche a livello proprio del consulente, di chi fa la valutazione, se in qualche modo è protetto da eventuali pressioni, se le persone devono essere tutelate (per esempio con un anonimato), dare garanzia le persone che vengono intervistate o se vengono firmati per esempio degli accordi di non divulgazione rispetto a certi tipi di documenti...

cioè, si fa sempre un po' attenzione a proteggere sia la figura di chi fa la valutazione sia le persone che vengono... i beneficiari del progetto che vengono coinvolti?

B Sì, secondo me è molto lasciato al buon senso diciamo, specifiche così no. Cioè, a me è capitato, nel senso le dai per scontato, il fatto che le persone... mantieni l'anonimato delle persone oppure nel caso di alcuni progetti in cui invece le persone non hanno nessun problema quando fai l'intervista glielo chiedi.

A Okay, quindi diciamo che è il consulente che al momento dell'intervista chiede a ogni singolo intervistato?

B Sì, cioè, per esempio io prima di fare una qualsiasi domanda spiego chi sono, perché sono lì e cosa faccio, a cosa mi serve quell'intervista e se una persona si sente libera di dire quello che vuole dire sapendo quello che... che uso ne farò.

A Okay, perché io vedevo che per esempio nella sua relazione quando parla, quando intervistava, al di là delle varie figure istituzionali o interne ad AVSI, anche dei carcerati, per esempio, citava i nomi. Quindi è stato diciamo un suo accordo, un suo consenso che ha chiesto durante le interviste.

B Sì sì sì.

A E le interviste sono state anche in quel caso registrate?

B Sì.

A Quindi diciamo che è stata una sua sensibilità comunque nell'occuparsi...

B Sempre chiedendo il consenso prima di registrare alle persone e poi anche il consenso ovviamente al committente. Nel senso che, per esempio, in questo caso specifico entravo in carcere, entravo con un registratore, per cui era sì...

A Però questo è un aspetto che di solito viene un po' più lasciato al consulente, l'occuparsi di queste dinamiche, non c'è diciamo un'indicazione a livello di organizzazione su come gestire questi aspetti?

B No, io a livello di Unione Europea non ho mai visto niente, che io sappia però.

A E neanche a livello per esempio di AVSI o di altre organizzazioni quando si accordano le modalità con cui viene fatta la valutazione, non ci si occupa di questi dettagli un po' più tecnici, vengono un po' più lasciati a discrezione del consulente?

B Sì, ti direi di sì.



A Perfetto, molto bene, direi che ho tutto.

B Ci siamo?

A Sì, intanto La ringrazio moltissimo per la disponibilità e per il suo tempo.

B Se hai bisogno ci sentiamo.

A Perfetto, grazie mille davvero!

B E buona fortuna!

A Grazie, arrivederci!

B Buona giornata, grazie!

## **ANEXO 5 – RESPOSTAS ENTREVISTA 2**

### **ENTREVISTADA**

Mônica de Cassia Costa Silva, Coordenadora do Projeto *Superando fronteiras*

Entregue no dia 12 de Fevereiro de 2020 por email

#### OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

**1. Qual é, de acordo com a sua experiência, o objetivo principal da avaliação e a intenção de uso da avaliação nos projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados pela União Europeia?**

R. A avaliação, no contexto de projetos sociais é um processo de mensuração dos resultados alcançados, comparativamente aos resultados propostos, ou seja, do impacto do projeto.

Além, também de avaliar a relevância da ação, potencial de sustentabilidade e fornecer subsídios para novas ações (lições aprendidas)

Para a União Europeia, torna-se uma ferramenta de demonstração prática e objetiva (através do relatório de avaliação) do uso eficiente do recurso frente ao impacto alcançado

**2. Acha que as ferramentas de avaliação propostas pela União Europeia permitem uma avaliação de qualidade? Quais são os pontos fortes e quais os pontos passíveis de melhorias?**

R. A União Europeia não propõe ferramenta de avaliação. Ela exige em edital a previsão de pelo menos uma avaliação externa no final do período de execução do projeto. E recomenda a realização de avaliação intermediária no caso das propostas de 48 meses. A sistematização ela flexibiliza de acordo com a natureza do projeto, pedindo para incluir sempre que possível.

A UE encaminha no início do ano um formulário padrão de monitoramento para os projetos realizados no Brasil. Nele, as OSCs preenchem os resultados do ano, principalmente ligados à: APRIMORAMENTO DE CAPACIDADES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC); INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS; INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

**3. Quais critérios foram adotados para escolher esta determinada realidade como objeto de intervenção do projeto *Superando Fronteiras* e estabelecer as prioridades de ação?**

R. O trabalho com as APACs já vinha sendo desenvolvido pela AVSI, com o financiamento da União Europeia em anos anteriores. No edital do Projeto Superando Fronteiras foi identificada uma oportunidade de ampliar a abrangência da ação para uma proposta de caráter nacional (e não apenas local, como foi nas ações anteriores) que, internamente, denominamos de “salto de escala

da metodologia APAC”, pois iniciativas pontuais em outros Estados estavam acontecendo de forma não sistemática e com o apoio da União Europeia, pudemos organizar, padronizar e estabelecer um processo de sistematização para que as APACs pudessem surgir e se manterem sustentáveis, do ponto de vista metodológico, financeiro e institucional.

O relacionamento com os parceiros possibilitou detectar a demanda real e desenhar uma proposta estreitamente alinhada com as necessidades de intervenção.

**4. A documentação de gestão do projeto prevê uma clara definição dos papéis de gestão e das responsabilidades mútuas dos sujeitos envolvidos? Pode dar exemplos de como foram atribuídas as responsabilidades?**

r. Sim. Foi estabelecido um Comitê Estratégico, formado pelos representantes dos atores envolvidos (AVSI Brasil, FBAC, Instituto Minas Pela Paz e TJMG) com o objetivo de ser um fórum de deliberações e monitoramento das ações do projeto. Além disso, havia a participação de outros atores associados, representados pelos órgãos públicos dos Estados nos quais o projeto se fez presente, que atuaram como apoio institucional

Também foi estabelecido um Termo de Cooperação entre a AVSI e os demais correquentes (FBAC e Instituto Minas Pela Paz) a fim de formalizar e estruturar a execução das atividades, repasse de recursos, premissas e limites da parceria.

METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO

**5. Quais são os mecanismos de avaliação dos resultados alcançados por meio de uma intervenção implementada pela AVSI Brasil? Há um modelo de avaliação comum a ser aplicado aos diferentes projetos? Pode dar exemplos?**

R. A AVSI adota um modelo padronizado de apuração de indicadores mensais de resultado que são utilizados para avaliação dos projetos de cada filial. Todas as filiais no Brasil realizam o mesmo padrão.

**6. Tem eventuais melhorias a propor no que diz respeito ao processo de avaliação dos projetos? Tem propostas a avançar neste sentido? Se sim, quais?**

R. A priori, não há melhorias a serem propostas.

**7. Os mecanismos de avaliação são diferentes entre os projetos implementados pela AVSI Brasil financiados pela União Europeia e outros com outros financiadores? Se sim, de que forma? Pode dar exemplos?**

R. Sim, como mencionado acima, a depender do grau de aprofundamento demandado e das recomendações do financiador, adota-se um modelo de avaliação

Por exemplo, a UE financia como atividade uma avaliação externa, o que não é comum e permite aprofundar os resultados e impactos para a equipe executora e parceiros. Quadro lógico também é uma importante ferramenta, e poucos financiadores disponibilizam e solicitam a utilização dessa matriz.

**8. Acha que o modelo geral e os critérios de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia podem ser considerados critérios de avaliação adequados independentemente do setor e do contexto de realização do projeto? Pode dar exemplos?**

R. Os critérios de avaliação são adequados, desde que oportunamente adaptados para a realidade da intervenção a ser avaliada

**9. As atividades deste projeto foram particularizadas em tarefas específicas. Estas tarefas foram elaboradas de forma clara? Foram facilmente mensuráveis? Como?**

R. Sim. De acordo com a adoção do modelo de Marco Lógico orientado pela União Europeia, os Resultados Esperados foram desdobrados em atividades, mensuráveis por meio de indicadores e, internamente, foi elaborado um modelo de Plano de Trabalho que, por sua vez, desdobrou as atividades e tarefas detalhadas.

Reuniões periódicas da equipe operativa do projeto, baseado sobre um Plano de Trabalho desenvolvido pela AVSI e aprimorado pela equipe.

**10. Qual foi, na sua opinião, o grau de discricionariedade em modificar o plano de ação precedentemente estabelecido frente a resultados parciais não satisfatórios registados durante a implementação do projeto? Acha que a avaliação intermédia ROM influenciou o decurso do projeto? Pode dar exemplos?**

R. Os resultados da avaliação ROM foram apresentados sob a forma de recomendações, no entanto, a decisão sobre a aceitação ou não destas recomendações tiveram que ser justificadas, avaliando-se a viabilidade e o impacto que a alteração traria para o resultado geral do projeto. A avaliação ROM influenciou sim, inclusive no cronograma, uma vez que foi solicitada adenda de prazo de 6 meses, em virtude da implantação das ações recomendadas. Foram feitas algumas alterações como, por exemplo: Mudanças nas atividades referentes ao Modelo de Gestão de Unidades Produtivas, em que a princípio, a proposta era de se pensar um modelo de gestão por

meio de um gestor externo, proposta que se mostrou inviável e mudou-se para a elaboração de um manual prático de gestão de unidades produtivas para orientar os próprios gestores das APACs.

**11. Existem incentivos para os agentes da AVSI Brasil em correlação com a consecução de resultados positivos? Pode dar exemplos?**

R. Não há

**12. O público alvo das intervenções a implementar pela AVSI Brasil é incluído e consultado ao longo da implementação do projeto? Se sim, como e em que momentos? Se não, qual(ais) as razão(ões)?**

R O público alvo, no caso do Projeto Superando Fronteiras foi incluído por meio da representação da FBAC, que é o órgão que normatiza as APACs. Como as estas estão dispersas no território, a atuação em conjunto com a FBAC garante uma uniformidade das demandas e na priorização das ações.

**13. No que diz respeito à missão de avaliação final, como foram escolhidas as estruturas para ser visitadas e as entrevistas com pessoas chave do projeto e o público-alvo das intervenções?**

R. As visitas presenciais foram definidas com base na viabilidade logística versus resultados apresentados no projeto. Por exemplo, Rondônia é um Estado geograficamente muito distante de Minas Gerais, mas os resultados obtidos naquele Estado foram relevantes o suficiente para incluímos no roteiro de visitas, pois a avaliadora teria uma amostra significativa de todas os resultados alcançados.

Foram definidas todas as pessoas que desempenharam papel importante para o desenvolvimento do projeto, seja no território, seja nas tomadas de decisões importantes, como os membros do Comitê Estratégico.

Buscou-se ter pessoas diversificadas nas entrevistas para obter-se respostas também diversificadas do ponto de vista da atuação no projeto

**TAREFA E PAPEL DO AVALIADOR**

**14. No que diz respeito às avaliações de natureza interna, quem são os sujeitos responsáveis? Que cargo desempenham dentro da instituição, empresa ou organização de que fazem parte?**

R. Os monitoramentos mensais foram executados pela Coordenadora do Projeto com a validação dos gerentes. Foi feita também uma auditoria interna financeira, realizada por consultoria independente contratada.

**15. No que diz respeito às avaliações de natureza externa, pode descrever como decorre o processo de recrutação dos avaliadores? Pode dar exemplos relacionados com este projeto?**

R. O processo de contratação se dá segundo as normas de aquisição da AVSI Brasil que admite a contratação direta (desde que justificada), contratação por melhor preço e qualidade ou contratação por qualificações.

No caso da avaliação externa do Projeto Superando Fronteiras, foi feito o contrato por contratação direta sob a justificativa de que a avaliadora já havia feito outras avaliações em projetos da União Europeia, tendo desempenhado a função com louvor e dada a complexidade deste projeto, ela seria a pessoa mais indicada.

**16. Como foram identificados e avaliados os possíveis resultados não previstos, tanto positivos como negativos? Pode dar exemplos?**

R. Estes resultados não previstos foram identificados na Matriz de Riscos apresentada à União Europeia

**17. Como os resultados das avaliações dos projetos não são publicados, tem conhecimento da forma como os mesmos são utilizados internamente? Acha que a publicação dos mesmos seria importante?**

R. O relatório da avaliação foi enviado para todos os membros do Comitê Estratégico. e com gerentes das filiais que atuam em outros projetos da AVSI, como forma de compartilhar este formato de avaliação. E as lições aprendidas, na medida da sua aplicabilidade, são consideradas na elaboração de futuras propostas. Mas eu, pessoalmente, considero que seria importante um momento formal de encerramento do projeto com a avaliação dos resultados, desafios, lições aprendidas, que envolva o público interno e outros stakeholders.

**18. Segundo a sua experiência, acha que a divulgação dos resultados atingidos, positivos ou negativos, tem influência no financiamento de outros projetos?**

R. Sim. Os resultados alcançados, as iniciativas de solução de problemas, mitigação de riscos, a forma como se relaciona com as partes interessadas demonstra maturidade da instituição e capacidade de execução, desde pequenos projetos até iniciativas mais complexas.

**19. Na sua experiência em geral, como descreveria a papel do responsável pela avaliação interna? Acha que os avaliadores têm geralmente reunidas todas as condições para realizar uma avaliação de qualidade? Pode dar exemplos a partir da sua experiência com este ou outros projetos?**

R. O avaliador interno tem papel importante na identificação de questões que precisam de respostas, por isso precisa ter autonomia, confiabilidade e isenção.

**20. Na sua experiência em geral, como descreveria a papel do avaliador externo? Acha que o relacionamento com as ONG é geralmente positivo e que os avaliadores têm geralmente reunidas todas as condições para realizar uma avaliação de qualidade?**

**Pode dar exemplos a partir da sua experiência com este ou outros projetos?**

R. O avaliador externo, tal como o interno também precisa ter autonomia, confiabilidade e isenção e conhecer a realidade e as particularidades da execução de projetos sociais para conseguir fazer uma leitura do ambiente e do contexto social em que a iniciativa foi executada e não se ater apenas a questões de ordem técnica. Em ambas as experiências, interna e externa os avaliadores do Superando Fronteiras reuniam estas características.