

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

**Limitações e oportunidades na avaliação dos projetos da
Cooperação Portuguesa**

Luis Miguel da Silveira Ribeiro Vaz

Mestrado em Ação Humanitária

Orientadora:

**Doutora Raquel Freitas, Professora Auxiliar Convidada
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa**

Julho, 2022

iscte

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

iscte

BUSINESS
SCHOOL

Departamento de Sociologia

Limitações e oportunidades na avaliação dos projetos da
Cooperação Portuguesa

Luis Miguel da Silveira Ribeiro Vaz

Mestrado em Ação Humanitária

Orientadora:

Doutora Raquel Freitas, Professora Auxiliar Convidada
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2022

*A todos os guias que tive ao longo
da vida e à minha mulher, Claudina.*

Agradecimento

Na realização desta Tese, tive a orientação dedicada e experiente da Professora Doutora Raquel Freitas, a quem destino o meu primeiro agradecimento. Para além dos aspetos mais formais e que constituem sempre um desafio para quem realiza um trabalho académico desta natureza pela primeira vez, foi sempre capaz de identificar conteúdos a que deveria dar maior atenção, clarificações a fazer e afinações na forma de interpretar os resultados do trabalho empírico, à medida que se ia realizando.

Agradeço ainda a todas as ONGs que encontraram tempo para me receber e transmitir, de forma anónima, as suas opiniões sobre os processos de avaliação em Portugal. Os seus ensinamentos foram muitos e a abertura com que partilharam as suas experiências e frustrações permitiu dar um cunho muito prático às lições retiradas deste trabalho. Espero sinceramente que essas ONGs retirem desta tese algum valor que compense o esforço e tempo que me dedicaram.

Agradeço a professores e colegas do Mestrado em Ação Humanitária que me foram dando os estímulos necessários à progressão nesta tarefa, em tempos turbulentos, em termos gerais e pessoais.

Finalmente, agradeço o trabalho de quem se dedica a causas humanitárias e de ajuda ao desenvolvimento, numa luta constante para melhorar as condições de vida dos mais desfavorecidos. Esta tese trata um tema que procura contribuir para aumentar o impacto do seu trabalho.

Resumo

Os projetos de Cooperação para o Desenvolvimento, para além dos de Ação Humanitária, em particular os desenvolvidos no continente africano, têm produzido resultados frustrantes, apesar do volume de recursos financeiros empenhados na tarefa de produzir desenvolvimento. Sendo a unidade de medida o projeto e o mecanismo prevaiente de aprendizagem e correção de metodologias o processo de avaliação desse projeto, importa entender quais as limitações que condicionam a eficácia do exercício de avaliação e as oportunidades de melhorar a implementação das suas recomendações pelas ONGs no terreno.

Com uma abordagem muito prática e que parte do estudo de 26 casos concretos de projetos da cooperação portuguesa, foi possível identificar aspetos fundamentais que limitam a capacidade de esses projetos produzirem os resultados esperados e provocarem mudanças duradouras junto das populações beneficiadas. Este documento identifica um conjunto de 10 sugestões que representam oportunidades para melhorar a eficácia dos processos de avaliação na criação de um ciclo de aprendizagem, organizados em redor do conceito do *Círculo Virtuoso da avaliação*, que associa à competência técnica da avaliação, a necessidade de assegurar um planeamento adequado do projeto e a criação de condições de independência para os avaliadores realizarem o seu escrutínio. Financiadores e ONGs têm a possibilidade de utilizar estas sugestões para estabelecerem um diálogo mais participado, que assegure uma correta priorização dos projetos e o seu impacto sustentado junto das populações beneficiadas.

Palavras Chave: Avaliação, Gestão da Mudança, Implementação, Recomendações, Condicionantes

Abstract

Development Cooperation projects, in addition to Humanitarian Action projects, particularly those on the African continent, have produced frustrating results, despite the volume of financial resources committed to the task of producing development. Since the unit of measurement is the project and the prevailing mechanism for learning and correcting methodologies is the evaluation process of that project, it is important to understand the limitations that condition the effectiveness of the evaluation exercise and the opportunities to improve the implementation of its recommendations by NGOs in the field.

With a very practical approach based on the study of 26 concrete cases of Portuguese cooperation projects, it was possible to identify key aspects that limit the ability of these projects to produce the expected results and bring about lasting changes in the beneficiary populations. This document identifies a set of 10 suggestions that represent opportunities for improving the effectiveness of evaluation processes in the creation of a learning cycle, organized around the concept of the *Virtuous Circle of evaluation*, which associates to the technical competence of the evaluation, the need to ensure adequate planning of the project and the creation of conditions of independence for the evaluators to carry out their scrutiny. Funders and NGOs have the possibility to use these suggestions to establish a more participatory dialogue to ensure the correct prioritization of projects and their sustained impact on beneficiary populations.

Keywords: Evaluation, Change Management, Implementation, Recommendations, Constraints

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
<i>Abstract</i>	vii
Capítulo 1. Introdução	1
1.1. A avaliação de projetos de cooperação para o desenvolvimento	1
1.2. A avaliação integrada na gestão do ciclo de um projeto de cooperação e as suas condições de sucesso	3
Capítulo 2. Revisão da Literatura	7
2.1. As condicionantes que afetam a implementação das recomendações	
2.1.1. Uma avaliação tecnicamente bem realizada	7
2.1.2. Um planeamento adequado do projeto	9
2.1.3. A imparcialidade na avaliação	13
2.2. A evolução histórica da avaliação e as condições necessárias para o correto exercício de uma avaliação	18
Capítulo 3. Metodologia e conclusões da recolha empírica	23
3.1. Construção do modelo de análise e metodologia de recolha de dados	23
3.2. Resultados do trabalho empírico	26
Capítulo 4. Linhas de ação para a melhoria da eficácia das avaliações - Discussão	35
4.1. Evoluções possíveis para melhorar a qualidade técnica da avaliação	35
4.2. Evoluções possíveis para garantir um planeamento adequado do projeto	39
4.3. Evoluções possíveis para melhorar a imparcialidade da avaliação	41
Capítulo 5. Conclusões	45
Referências Bibliográficas	49
Anexos	53

CAPÍTULO 1

Introdução

O apoio ao desenvolvimento e a ajuda humanitária prestada pelos países mais desenvolvidos aos países em vias de desenvolvimento ou menos avançados, assume normalmente o formato de projetos. Os doadores constroem uma imagem das necessidades desses países com base num diagnóstico inicial, definem objetivos para a sua intervenção e alocam recursos a cada um dos eixos que identificam como prioridades. As organizações que se dedicam à implementação dessa ajuda, disputam depois esses recursos apresentando projetos aos diversos processos de financiamento lançados pelos financiadores. A contrapartida para aceder a esses fundos é o compromisso dessas organizações em participar num processo contínuo de prestação de informação ao financiador, através dos mecanismos de monitorização e *avaliação dos projetos* que desenvolvem. Neste trabalho, procuraremos explorar quais as condicionantes que, no caso da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, dificultam a eficácia da avaliação na criação de um ciclo de aprendizagem nestes projetos para, na sequência, identificar oportunidades de melhoria no aproveitamento dos exercícios de avaliação.

1.1. A avaliação de projetos de cooperação para o desenvolvimento

As avaliações de projetos têm dois objetivos essenciais (Buchanan-Smith et al., 2016). Por um lado, pretendem ser um instrumento de prestação de contas, evidenciando em que medida os objetivos definidos para o projeto e as suas métricas de suporte foram alcançados, se poderiam ter sido utilizadas abordagens mais eficazes, qual a sustentabilidade do projeto e se obteve o impacto esperado. Por outro lado, são realizadas recomendações para melhorar os resultados do projeto, procurando criar um *ciclo de aprendizagem* que beneficie a organização objeto da avaliação, futuras intervenções com objetivos semelhantes e, indiretamente, o público alvo do projeto. Esta tese centra-se na avaliação do cumprimento do segundo objetivo mencionado, a *criação dos ciclos de aprendizagem nos projetos*.

Os estudos disponíveis sobre a forma como as avaliações cumprem estes objetivos são escassos, limitados e sobretudo centrados na dimensão da avaliação das políticas ou dos programas (avaliação feita a um nível macro relativamente a um conjunto de projetos que concorrem para alcançar um mesmo objetivo), permitindo concluir que elas são eficazes na sua capacidade de servir como instrumento de prestação de contas, mas que, *muito frequentemente, as suas recomendações não chegam a ser implementadas*. Um estudo realizado pela OCDE (OECD, 2010) junto das agências de cooperação nacionais dos 37 países do *Development Assistance Committee* da OCDE [DAC] e 9 agências multilaterais, revelou que apenas em 18% dos casos estas entidades consideram a avaliação como muito competente, para além de que, apesar de a maioria considerar que existem mecanismos destinados a responsabilizar a gestão dos programas e projetos pela implementação das recomendações, apenas 17% da gestão e gestores de projetos fazem uma utilização regular das conclusões destas recomendações.

Em simultâneo, e numa análise realizada ao nível dos projetos, pode ser observada a dificuldade das Organizações Não Governamentais [ONGs] pequenas reagirem a avaliações que lhes impõem ajustamentos (Kelly, 2021), devido aos elevados constrangimentos com que se confrontam, em particular a falta de recursos humanos e financeiros para o correto desenvolvimento das suas atividades. Neste estudo, realizado junto de 20 ONGs de pequena dimensão a operar tanto no hemisfério Norte como no hemisfério Sul e em contextos diversos, em apenas 8% dos casos as recomendações eram tidas em conta para adaptação dos projetos, valorizando em contrapartida métodos informais de avaliação ao longo do projeto – *team reviews*, tomadas de decisão participativas com a população alvo, monitorização de dados, conversas de almoço e discussões com a sede de revisão do projeto.

Embora as limitações genéricas que enquadram o exercício das avaliações de projetos se apliquem a qualquer contexto, a situação particular das ONGs em Portugal merece uma caracterização própria. De acordo com o Diretório da Economia Social (Franco, 2015), existem em Portugal 10 ONGs de ajuda humanitária internacional e 220 de cooperação e educação para o desenvolvimento. A caracterização feita neste diretório das ONGs portuguesas deixa antever aquilo que pensamos poderá vir a ser um fator marcante na condução do trabalho empírico: com base num inquérito dirigido a todos os setores de atividade onde existem ONGs, e não apenas à área humanitária e de desenvolvimento, e excluindo as IPSS que beneficiam de cofinanciamento público e por isso dispõem de estruturas maiores e profissionalizadas, as ONGs inquiridas reportaram dimensões muito pequenas, em muitos casos não possuindo nenhum trabalhador remunerado (p.ex. 58% das ONG dedicadas aos direitos humanos). Por outro lado, a dependência do financiamento público é muito elevada, correspondendo o financiamento privado a apenas 7% do total, em 2013, para a totalidade das ONGs. Quando questionadas sobre quais os principais problemas com que se confrontam, a quase totalidade das respostas pode ser reconduzida à questão da sustentabilidade financeira e a dificuldade evidenciada em manter um fluxo de receitas sustentável.

Apesar deste contexto, que deveria tornar ainda mais difícil a existência de estrutura e processos internos que permitam a aceitação e implementação das recomendações das avaliações face ao que se observa no contexto internacional, as incursões feitas em Portugal sobre a cultura de avaliação e as utilizações dadas às recomendações (Mesquita, 2015) indicam que, na amostra considerada, 65% das entidades questionadas referem que os resultados das avaliações e suas recomendações são incorporados nos projetos em curso. Este resultado contrasta com os dados mencionados anteriormente para caracterizar o contexto internacional e merece ser aprofundado no contexto deste trabalho.

1.2. A avaliação integrada na gestão do ciclo de um projeto de cooperação e as suas condições de sucesso

A avaliação realizada no final de um projeto encerra um ciclo de gestão de um projeto. Mas existe uma consciência generalizada de que os projetos de desenvolvimento têm ficado aquém das expectativas no que toca à produção de resultados, no curto e no médio prazo. De acordo com os resultados do inquérito realizado pelas empresas McKinsey-Devex (*McKinsey-Devex Survey*, 2011), 64% dos projetos financiados por doadores fracassam na produção dos impactos esperados, devido a um fraco

planeamento e execução desses projetos. A questão do planeamento do projeto reveste-se de uma importância fundamental, uma vez que, se as atividades a desenvolver não permitem, por deficiente planeamento, assegurar que os resultados esperados *podem* ser alcançados, também não é possível gerar um ciclo de aprendizagem nesse projeto, adaptando os seus conteúdos e atividades, para o tornar mais eficaz.

Desenvolvida como evolução da aplicação do conceito do Quadro Lógico, que nasce de uma maior necessidade da agência de cooperação norte-americana USAID reportar a utilização dos dinheiros públicos ao Congresso americano, a avaliação de projetos surge intrinsecamente ligada à metodologia de planeamento e gestão de projetos denominada *Project Cycle Management* (PCM) adotada e desenvolvida pela Comunidade Europeia. O exercício de avaliação, na metodologia preconizada pelo PCM, deve acompanhar o ciclo de projeto realizando uma “*avaliação sistemática e imparcial* dos projetos de forma a retirar lições de melhoria da política e prática de intervenção e aumentar a responsabilização” (Beck & Overseas Development Institute, 2006). Face aos escassos resultados dos projetos da cooperação para o desenvolvimento descritos, parece essencial entender quais as razões que não permitem que a avaliação, principal instrumento de validação e adaptação de toda a metodologia de intervenção, esteja a servir o objetivo para que foi criada, numa maioria dos projetos implementados.

Ao interrogarmo-nos sobre as condicionantes que podem estar a afetar a adesão às recomendações das avaliações, devemos reconhecer a complexidade associada aos processos de desenvolvimento, pela sua natureza técnica, política e social (Ika, 2012). Para além da *qualidade técnica do exercício da avaliação* em si, e da implementação por parte das ONGs das suas recomendações, iremos procurar descrever em que medida se encontram satisfeitas as *condições de independência* para o correto desempenho da própria avaliação exigidas pelo processo PCM e como é que o exercício de avaliação *interagiu com o planeamento do projeto*. Parece-nos importante conseguir lançar um olhar que vá além apenas da dimensão técnica da avaliação e consiga observar, caso existam, características estruturais na mecânica dos projetos de ajuda ao desenvolvimento que dificultam a criação de um ciclo de aprendizagem no projeto e nas organizações que o implementam. Este estudo, que observa o projeto, mas tem também uma dimensão institucional relacionada com as organizações que enquadram os projetos, irá propor uma estrutura para a análise das limitações e oportunidades para a melhoria da eficácia das avaliações, no seu objetivo de criar o ciclo de aprendizagem referido, a que daremos o nome de *Círculo Virtuoso da Avaliação de Projetos* (Figura 1.1) e que será utilizada ao longo dos diversos capítulos.

Figura 1.1

O círculo virtuoso da avaliação de projetos



Revisão da Literatura

Implementar recomendações que alteram o *status quo* da organização de um projeto, significa implementar um processo de mudança. Recorremos, por isso, à sistematização realizada nos estudos sobre liderança de equipas em contexto de mudança, no contexto dos desafios associados ao 3º setor, para identificar as variáveis que possam ser utilizadas no processo de pesquisa sobre o caso português. Os fatores identificados são, assim, simultaneamente necessários ao bom funcionamento de uma equipa em contexto de mudança, e à adequada implementação das recomendações dos processos de avaliação. Por outro lado, analisaremos a literatura existente no setor humanitário e de ajuda ao desenvolvimento, para melhor identificarmos os problemas específicos mais comumente identificados e que dificultam a criação do ciclo de aprendizagem resultante da avaliação (Buchanan-Smith et al., 2016), completando o quadro teórico oferecido pelas teorias de gestão de equipas. Faremos ainda uma breve descrição de como procurou adaptar-se a avaliação ao longo do tempo para fazer face aos problemas identificados, no que diz respeito ao aperfeiçoamento da sua técnica e na definição das condições de contexto que devem ser garantidas para que seja eficaz, ou seja, contribuindo para que os objetivos do projeto sejam alcançados.

2.1. As condicionantes que afetam a implementação das recomendações

A capacidade de desenvolver equipas presenciais ou virtuais (contexto em que se desenvolveram muitas das atividades dos projetos durante a pandemia de Covid-19) com desempenho elevado, é uma preocupação dominante nas empresas em geral, mas assume ainda mais importância no universo das ONGs, cuja organização se estrutura normalmente em redor de equipas de projeto. No entanto, para as equipas serem eficazes, é necessário que se reúnam um conjunto de condições, a nível interno e externo, que podem e devem ser apreciadas no contexto de uma avaliação (Larson & LaFasto, 1989), incluindo a qualidade técnica da avaliação, a realização de um planeamento adequado ao nível do projeto e a existência de imparcialidade no exercício.

2.1.1. Uma avaliação tecnicamente bem realizada

Na busca de maximizar os benefícios de uma avaliação, existem desafios referidos na literatura que dizem respeito à forma como as recomendações das avaliações são apresentadas e à credibilidade que lhes está associada:

Objetivos bem definidos – durante o projeto, assim como para a implementação das recomendações de uma avaliação, a equipa tem de estar corretamente identificada com os objetivos e o propósito que se pretendem alcançar. O processo de alinhamento dos membros de uma equipa requer uma comunicação transparente e uma compreensão dos objetivos a alcançar, entre o avaliado e o avaliador. Este aspeto, apesar de facilmente entendível, é muitas vezes negligenciado nas organizações ao não lhe atribuírem a importância necessária, assumindo muitas vezes que os seus colaboradores estão perfeitamente identificados com aspetos da sua estratégia de ação que, afinal de contas, por vezes desconhecem. Por outro lado, o projeto tem de ter o seu planeamento alinhado com os objetivos que pretende atingir, garantindo que as suas atividades, uma vez executadas permitem o atingimento dos objetivos de mudança inicialmente estabelecidos. A literatura académica existente tem vindo a identificar listas de fatores críticos de sucesso para a condução dos projetos de cooperação internacional, desde o final dos anos 70. Em todos eles, a clareza dos objetivos a atingir está no topo dessa lista (Belassi & Tukel, 1996).

Momento da avaliação – uma avaliação deve ser atempada, no sentido em que, para as suas conclusões poderem ter um efeito sobre o projeto, terá de ocorrer antes do seu fim, ou em final de ciclo quando se antecipa uma continuação, e permitir a sua apropriação por parte dos *stakeholders* do projeto. Ocorrendo depois do fim do projeto (uma avaliação *ex-post*, predominante nos projetos da cooperação portuguesa, apesar de existirem outros tipos de avaliações em momentos diferentes da vida do projeto, incluindo as avaliações *ex-ante*, *contínuas*, e *mid-term*), ela passa a ter relevância apenas para projetos futuros, ficando o seu valor dependente dos mecanismos existentes nas organizações, ou exigidos pelos doadores, de revisão das conclusões de projetos anteriores que abordaram a mesma temática. As avaliações poderão ainda ser *internas*, quando realizadas pelos quadros da própria ONG ou *externas*, quando são contratados avaliadores externos para o efeito. A definição do momento da avaliação reveste-se de particular importância, se tivermos em conta que estes projetos podem muitas vezes ser considerados como “experiências sociais” (Picciotto, 2020) que se desenvolvem em ambientes complexos e turbulentos e que, por isso mesmo, devem poder beneficiar de uma avaliação sistemática que permita a sua adaptação e ajustamento ao longo do tempo.

Recomendações erradas ou baseadas em pressupostos errados – enquanto nos países mais desenvolvidos, a existência de estatísticas que abrangem os diversos setores de atividade é considerada normal, em muitos países em desenvolvimento ou afetados por catástrofes ou guerras, o acesso a esse tipo de informação pode não estar disponível ou não existir. Nestes casos, as equipas de avaliação apenas podem recorrer ao desenvolvimento de métodos de recolha próprios, não estando disponíveis valores base de referência que possam permitir a avaliação de impacto quantitativo do projeto. Este fator, a que chamaremos de *credibilidade das conclusões*, é essencial para garantir uma maior adesão à implementação das recomendações realizadas. Por outro lado, deve ser verificada a existência de um enviesamento de pensamento por parte do avaliador (Mertens & Wilson, 2019), que aborda o projeto influenciado por paradigmas de intervenção social que resultam da existência de conjuntos de hipóteses que influenciam a perspetiva do avaliador sobre o que é ético, o que é real, o que é considerado válido, ou mesmo sobre qual a abordagem correta para um projeto de intervenção social. Como vimos anteriormente nas conclusões dos estudos elaborados pela OCDE (OECD, 2010), a própria qualidade das avaliações afeta a medida em que as suas recomendações são aproveitadas pelas organizações. Avaliadores pouco experiente ou qualificados, abordagens de avaliação demasiado estreitas e pouco participativas ou a falta de exequibilidade de implementação das recomendações são outros tantos fatores para os quais o estudo realizado a nível macro pela OCDE nos deixa antever que esses mesmos atributos possam estar presentes ao nível micro do projeto. Relativamente ao processo de avaliação em si, as limitações incluem ainda o curto período de recolha de dados e presença no terreno, o desconhecimento aprofundado do contexto do projeto, a dependência de tradutores e do avaliado no apoio logístico ao exercício de avaliação (Northouse, 2019).

2.1.2. Um planeamento adequado do projeto

No que diz respeito ao planeamento do projeto e suas atividades, os aspetos sistematicamente mencionados na literatura dizem respeito ao envolvimento e compromisso dos *stakeholders*, uma equipa de implementação com os recursos e competências adequados, à criação das corretas condições de segurança para o projeto, para além de uma atenção mais cuidada ao desenho de uma Teoria de Mudança (a evidência teórica com validação empírica de como se espera que uma intervenção conduza a um desenvolvimento, recorrendo a análise causal) bem fundamentada e validada. Todos estes aspetos condicionam o ciclo de aprendizagem da avaliação (e, portanto, a sua eficácia) uma vez que, caso não existam ou existam em condições deficientes, o projeto não se encontra em condições de absorver os benefícios das recomendações das avaliações:

Envolvimento e apoio dos stakeholders – a existência de influências e apoios externos sobre um projeto pode determinar o seu melhor ou pior desempenho. Deverão ser criadas condições para garantir que doadores, governos, organizações locais, estruturas de gestão, populações e outros parceiros relevantes se relacionem com as atividades dos projetos de forma positiva. Com particular relevância, é importante identificar fenómenos de falta de compromisso ou de resistência passiva ou mesmo de bloqueio ou boicote que surgem em determinados casos. Este diagnóstico é ainda mais importante em situações em que o projeto se desenvolva num contexto cultural e social diferente do dos elementos da equipa de projeto, e aplica-se, não apenas ao desenvolvimento das atividades dos projetos, mas também ao contexto necessário para a implementação das recomendações dos processos de avaliação, sendo essencial para a obtenção de resultados que se sustentem para além do período de vida do projeto.

O correto entendimento das dinâmicas sociais dos projetos (Gyan & Ampomah, 2016) é um fator essencial para o seu sucesso, e o exemplo descrito no Gana é muito ilustrativo do impacto na definição do projeto e nos prazos em que se desenvolve, decorrente da incapacidade de entender os conflitos existentes, que podem estar presentes entre instituições ou mesmo entre fações ou tribos. A existência de linhagens que constituem verdadeiras redes de poder informal, a existência de agendas institucionais que nem sempre convergem entre si e podem não convergir com os objetivos do projeto, são parte de uma análise de *stakeholders* que constitui matéria obrigatória de qualquer intervenção. Apesar da crescente adoção de metodologias de planeamento e de avaliação participativas, é necessário ter em atenção que os profissionais de desenvolvimento e facilitadores que muitas vezes conduzem os *workshops* participativos têm a capacidade de influenciar o desenvolvimento da própria dinâmica participativa (Schiefer, 2008).

Num estudo realizado na Tanzânia (Green, 2003), a autora identifica que a “receita” para o desenvolvimento resultante do pensamento neoliberal predominante nos países doadores, e que é incorporada nos projetos, determina a natureza do planejamento, conduzindo a que se incorpore uma limitada quantidade de conhecimento da realidade local. Embora raramente se assista à rejeição de um projeto, uma vez que a ele estão associadas transferências de recursos que sempre apoiam a população alvo, a fervorosa obsessão que o setor do desenvolvimento instituiu em relação ao compromisso com os outputs mensuráveis traduzidos em indicadores, acaba por influenciar as metodologias participativas, resultando nesse caso em projetos muito semelhantes a serem realizados em ambientes muito diferentes, apesar da metodologia participativa de planejamento que foi utilizada. Por outro lado, existe evidência (Okul & Nyonje, 2020) de que uma maior participação dos *stakeholders* no próprio processo de avaliação, ajuda a que os participantes evoluam na sua forma de pensar relativamente ao projeto e se tornem mais recetivos à implementação das recomendações que o processo de avaliação venha a produzir. Esta questão pode influenciar fortemente a qualidade de uma avaliação, caso o avaliador não tenha um adequado conhecimento da cultura e práticas sociais que influenciam o projeto, quer ao nível das populações quer ao nível dos apoios institucionais de que o projeto necessita e pode impedir a implementação das suas recomendações se os *stakeholders* não estiverem empenhados na sua implementação.

Competências da equipa de projeto – ao nível da equipa, devem estar garantidas as competências individuais essenciais ao desenvolvimento das atividades programadas durante todo o período do projeto. Caso não existam no seu início, o próprio planejamento do projeto deve incluir a aquisição das competências em falta e das quais depende o sucesso da missão. Estes requisitos de competências existem a todos os níveis: o organizativo, o da equipa e o individual. Também a todos esses níveis podem ser negligenciadas dimensões do conhecimento que afetarão o eficiente desenrolar das atividades dos projetos, assim como a implementação de alterações definidas pelos avaliadores externos, caso sejam necessárias competências para a sua implementação a que a equipa ou a população não consigam aceder. A sistematização dos estudos sobre a eficácia das organizações e dos fatores que asseguram um desempenho adequado salientam, para além da necessidade de descrever objetivos que sejam explícitos, a construção de uma equipa com elevados níveis de auto eficiência, isto é que possui as características de adaptabilidade, criatividade, competências, e capacidade para orquestrar uma sequencia complexa de atividades (Tosi et al., 1991).

Elevada rotação de pessoal – os projetos de ajuda humanitária e de apoio ao desenvolvimento decorrem ao longo de anos, com uma duração média de 2 a 4 anos. Quando as políticas de recrutamento não se encontram bem alinhadas com os objetivos dos projetos, é normal encontrar-se uma elevada rotação de pessoal, em particular em organizações que não são profissionalizadas e recorrem a trabalho voluntário ou com um vínculo precário. O âmbito do projeto também pode, em si mesmo, afetar a taxa de rotação dos colaboradores devido à dureza das atividades ou do contexto, devendo estas questões ser antecipadas e prevenidas na fase de planeamento do projeto. Neste caso, os elementos que teriam a informação relevante para incorporar no processo de avaliação podem já não se encontrar disponíveis, se este ocorrer após a conclusão do projeto.

Ambiente solidário e cooperativo – o funcionamento coletivo da equipa constitui uma outra dimensão de análise, uma vez que pode determinar o sucesso de cada contributo individual. A equipa deverá estar adequadamente coordenada e dimensionada, para além de possuir mecanismos de compensação e apoio entre os seus membros. A forma como a equipa e a sua liderança são capazes de gerir de forma positiva o conflito, que inevitavelmente e em qualquer projeto irá surgir em diferentes momentos, é, igualmente, um aspeto determinante para não permitir o aparecimento de traumas e comportamentos disfuncionais verdadeiramente penalizadores para o seu funcionamento. De acordo com o modelo de Hill para a Liderança de Equipas (Northouse, 2019), a liderança de uma equipa eficaz deve atender às suas necessidades ao longo do tempo, quer na sua dimensão de desempenho, mantendo standards elevados, garantindo a formação necessária, clarificando e estruturando os objetivos, mas também na dimensão do seu desenvolvimento, garantindo que os membros da equipa vão alcançando, na mesma medida, os seus objetivos pessoais.

A insegurança em alguns cenários de intervenção – a volatilidade do cenário de intervenção pode impedir muitas vezes que as atividades previstas possam ser implementadas, por questões relacionadas com o acesso a determinados locais ou populações ou de destruição de ativos associados ao projeto. Esta realidade pode, igualmente, determinar o âmbito das atividades de avaliação, que poderão não permitir o contacto com os *stakeholders* ou as populações afetadas nos moldes desejáveis. O fator segurança está hoje presente em qualquer projeto, mas o ambiente de alguns cenários pode, em certos casos, ser impeditivo da participação de determinados *stakeholders* no processo de avaliação, por temerem represálias se o fizerem. Os métodos para lidar com estas situações têm vindo a evoluir (Seff et al., 2021) e foram amplificados pela pandemia de Covid-19, que tornou os territórios inacessíveis devido ao corte do transporte aéreo e à limitação de movimentos internos nos países. A título de exemplo, entrevistas por telemóvel ou no computador, enquadradas por procedimentos a adotar para proteger a segurança do participante, como a existência de *quick escape buttons* nos inquéritos *online*, ou a formação do participante na forma de limpar o histórico do seu computador e telemóvel, foram amplamente utilizados nas avaliações a projetos de combate à violência de género. Este fator segurança pode, de igual forma, afetar as condições de desenvolvimento das atividades no terreno por parte da ONG, dificultando a sua capacidade de dar seguimento a eventuais recomendações feita na avaliação do projeto.

Uma Teoria de Mudança bem desenhada – o estabelecimento de uma adequada Teoria de Mudança (uma descrição de como e porque é que uma mudança acontece) é algo essencial para assegurar que os resultados de um projeto são alcançados. O objetivo do projeto tem que ser explícito e as atividades a desenvolver têm de permitir alcançar este objetivo. Mas tem também uma relação umbilical com o exercício de avaliação, uma vez que está associada à capacidade de estabelecer o diálogo entre a avaliação e as atividades do projeto. As recomendações de uma avaliação só poderão gerar aprendizagem se as atividades do projeto, originais ou adaptadas, permitirem alcançar os objetivos pretendidos. Este aspeto, que corresponde ao processo de planeamento desde o seu início, se mal configurado, fará com que, qualquer que seja a recomendação feita por um avaliador, as atividades do projeto não tenham a capacidade morfológica de alcançar os objetivos pretendidos. Apesar da sua importância, apenas em casos raros os *stakeholders* dos projetos são capazes de fornecer ao avaliador uma descrição da teoria de mudança em que baseia o seu projeto (Rossi et al., 2019).

2.1.3. A imparcialidade na avaliação

Nesta secção, fazemos referência às condições éticas em que deve desenvolver-se o exercício de avaliação:

Imparcialidade na avaliação – a organização que assume a responsabilidade do projeto, só poderá fazer bom uso das recomendações que lhe cheguem através de um processo de avaliação, se tiver a cultura de criar ciclos de aprendizagem. Existe muita literatura sobre os ciclos de aprendizagem nas organizações (Schipper & Swets, 2010), sendo que todas as teorias partem do reconhecimento de que não existe um fio condutor lógico e linear para o sucesso. Toda a ação necessita de ser ajustada no tempo às evoluções do contexto, fruto da incapacidade de prever com exatidão a evolução das atividades a desenvolver. Uma equipa excelente não é, por isso, uma equipa omnisciente, mas antes uma equipa flexível e adaptável, que compreende plenamente o contexto em que desenvolve a sua atividade e que é capaz de adaptar os recursos próprios e alheios para garantir o sucesso da sua missão, fazendo-o no respeito dos princípios éticos que defendem os interesses das populações ajudadas. Por liderança ética entende-se a aplicação dos valores morais mais elevados à condução do projeto, mas também a ausência de qualquer tipo de *custo de agência* que não permita que se tenha em conta exclusivamente os interesses da população alvo do projeto (sem uma liderança ética ao nível institucional da ONG e/ou do projeto, não é possível assegurar a imparcialidade da avaliação). Os custos de agência surgem quando uma entidade toma decisões em nome de outra (Picciotto, 2016), o que no contexto da cooperação para o desenvolvimento se aplica ao desenvolvimento de projetos. Estas divergências de interesses entre o agente (a ONG) e o principal (a população-alvo, representada pelos financiadores), ocorre muitas vezes quando existe assimetria de informação entre as partes e o agente encontra um incentivo para favorecer os seus interesses em detrimento dos da população alvo. Este requisito prevê, na prática, que apenas se tenham em conta as necessidades e os interesses da população alvo do projeto em todas as suas fases, desde o seu planeamento, à implementação e à avaliação do projeto.

Porque uma avaliação corresponde a um processo de escrutínio, começa a ser dada uma especial atenção à identificação de possíveis agendas escondidas dos intervenientes. Podem existir objetivos escondidos associados às avaliações, quer da parte da organização que inicia a avaliação, quer do avaliador. Podem ser pedidas avaliações com o objetivo de influenciar financiadores na extensão dos financiamentos ou, inversamente, para sustentar uma decisão (eventualmente já tomada de cessar uma determinada linha de financiamento) (Rossi et al., 2019).

No processo de certificação de avaliadores, são muitas vezes definidos princípios orientadores para a sua ação, incluindo o de não representar interesses externos (independência), tratar todos os projetos de forma igual (imparcialidade), avaliar apenas baseado nos méritos dos projetos observados (objetividade), utilizar apenas os critérios de avaliação oficiais (precisão) e a utilização de um standard de julgamento contínuo (consistência) (*Horizon Europe Proposal Evaluation - Standard Briefing*, 2021). A própria “profissionalização” dos avaliadores deve ser tida em conta, uma vez que a uma maior exigência de qualidade nas avaliações tem de corresponder maior nível de especialização.

As características teóricas definidoras de uma equipa e de uma organização de alto desempenho, que tira o devido partido das avaliações feitas aos projetos, fundamentam-se essencialmente na Teoria da Escolha Racional (Dunn, 2008), que postula que uma organização faz escolhas racionais na definição do seu melhor caminho, e que este melhor caminho é determinado pela otimização dos resultados que pretende alcançar, em benefício das populações que o projeto serve. Esta mesma teoria, desenvolvida no contexto da avaliação de políticas públicas, quando aplicada nas organizações, levaria ao desenvolvimento de equipas que apostam na autoaprendizagem e vão adaptando as suas atividades ao contexto, por forma a maximizar os seus resultados e, por isso, seriam favoráveis à monitorização e avaliação constante das suas atividades e ao acolhimento de recomendações para a melhoria do seu desempenho.

Existem alguns aspectos culturais específicos das ONGs (Korten, 1987), marcados pela sua gênese e visão que os fundadores têm da sua atividade, com influência na sua adesão a melhorias nos seus processos de gestão interna. Korten chega a mencionar que estas organizações se encontram num “estado de pré-burocracia” em que “mais do que apoiarem processos de controlo centralizados, apoiam as autoavaliações e autocorrecções”. A convivência entre regras e processos, por um lado, e iniciativa e risco, por outro, pode gerar uma tensão importante nas ONGs, nomeadamente nos períodos iniciais do seu desenvolvimento. De forma sistematizada, as características que impedem as ONGs de dar mais atenção aos processos de aprendizagem e gestão são (Lewis, 2004): (1) uma “cultura de ação” que privilegia o trabalho junto das populações alvo, em detrimento dos processos internos de planeamento e gestão, (2) a pequena percentagem que os financiadores de projetos permitem alocar a gastos indiretos e que permitiriam pagar recursos com maior dedicação de tempo às funções internas, (3) um certo “desprezo” pelo pensamento de fora, visto como *mainstream* e de que este tipo de organizações se pretende afastar, ou mesmo combater, (4) um crescimento feito a partir de uma estrutura muito pequena, com base em voluntariado e que apenas se viabiliza com a implementação de projetos que se encontrem financiados e (5) uma certa rejeição de pressões externas, recentemente incrementadas pela exigência crescente que é colocada à melhoria das capacidades organizacionais das ONGs.

Apesar do enquadramento teórico ideal ser na *Teoria da Escolha Racional*, para entender as causas dos comportamentos e explicar a realidade, temos por isso de recorrer a outras teorias existentes na avaliação de políticas públicas, como a *Teoria da Agência* ou a *Teoria da Dependência de Recursos*, que determinam que os indivíduos e organizações buscam o seu interesse pessoal, são avessos ao risco e utilizam uma racionalidade limitada, no primeiro caso, e que farão o necessário para garantir o fluxo de financiamento externo necessário à sua sobrevivência, no segundo (Carman, 2010), criando o espaço para o aparecimento das questões de natureza ética anteriormente mencionadas. Transportado para o mundo das ONGs, isso significa que estas tenderão a representar de forma errada as suas capacidades, o verdadeiro volume de recursos ou os resultados dos seus projetos, se isso influenciar os seus interesses, em particular a continuidade do seu financiamento. Tenderão também a olhar para as avaliações como exercícios burocráticos exigidos pelos financiadores e dos quais não procuram extrair os ensinamentos para melhorar as suas atividades.

Numa análise realizada junto de ONGs sul-africanas, a conclusão suporta o pressuposto anterior. Neste caso, a observação feita foi mesmo que a metodologia de monitorização e avaliação imposta pelos doadores e centrada no quadro lógico fomenta práticas distorcidas incluindo (1) a subestimação dos resultados no quadro lógico para impressionar os financiadores aos exceder largamente os objetivos inicialmente definidos, (2) “*doctoring the report*” ou a prática de adulterar os números para demonstrar evoluções na teoria da mudança que não se conseguem observar na prática, (3) a fabricação de dados empíricos para evitar “as influências destrutivas do quadro lógico” ou, (4) a percepção de que os doadores muitas vezes nem liam os relatórios enviados, não fazendo nenhum follow-up ou comentários à informação (Bornstein, 2006). A recolha de dados empíricos servirá para avaliar a predominância da presença de uma representação em detrimento de outra.

Em síntese, para a identificação do modelo de análise, utilizámos a Teoria da gestão de equipas e caracterização da natureza do trabalho realizado pelas ONGs, no contexto do 3º setor, para explicar os fatores capazes de afetar a forma como as avaliações podem ser tornadas tecnicamente mais eficazes, avaliámos os aspetos que permitem o desenvolvimento de um projeto bem planeado e, finalmente, recorreremos ao enquadramento teórico dos comportamentos que são mencionados como os mais prevalentes no plano ético, através do recurso às Teorias da Escolha Racional, de Agência e da Dependência de recursos. Em conjunto, irão fornecer-nos as hipóteses que iremos aferir no decorrer do trabalho empírico e que aqui consolidamos no *Círculo Virtuoso da Avaliação de projetos* (Figura 2.1).

Figura 2.1

O círculo virtuoso da avaliação de projetos

Enquadramento teórico



2.2. A evolução histórica da avaliação e as condições necessárias para o correto exercício de uma avaliação

Desde o final dos anos 70, o quadro lógico tornou-se num dos instrumentos mais utilizados para introduzir método e ordem, sem politização e permitindo a priorização dos projetos das ONGs (Martinez & Cooper, 2020). Certo é que, a adoção deste método de introdução de racionalidade nos projetos não deixa de constituir uma simplificação da realidade que pode, ela própria, comprometer o sucesso dos projetos e das suas avaliações. Trata-se de uma construção imperfeita, importada da gestão por objetivos predominante nas empresas, mas implementada numa esfera social ampla. Os objetivos definidos no quadro lógico e as hipóteses que as suportam são, na verdade, a implementação do método científico para demonstrar a teoria de mudança subjacente ao projeto. Mas como em qualquer processo científico, os dados empíricos podem apoiar ou infirmar as hipóteses adotadas, devendo o processo de avaliação contribuir para gerar essa aprendizagem e permitir ajustamentos futuros.

O principal motivador do fenómeno de expansão dos exercícios de avaliação de projetos em contexto humanitário e de desenvolvimento foi, sem dúvida, a pressão para tornar transparente o uso dos dinheiros públicos ou privados que lhes estão alocados (*accountability*). O aumento constante das crises humanitárias, por um lado, e a pressão internacional cada vez mais elevada para alocar fundos crescentes ao combate à pobreza e às desigualdades, constituíram a força motriz de uma crescente exigência no recurso a avaliações para assegurar que os projetos têm o impacto desejado e melhoram a qualidade de vida das populações.

A partir de meados da década de 90, e após dois grandes desastres da intervenção humanitária, que foram as crises do Ruanda em 1994 e o Tsunami na Indonésia em 2004, inicia-se à institucionalização da avaliação no setor humanitário (Chaplowe et al., 2021). Assiste-se então à criação de órgãos de avaliação nas agências das Nações Unidas, incluindo no *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* [OCHA] em 2000, passos que darão o mote para a criação de funções semelhantes nas ONGs de maior dimensão e outras instituições da sociedade civil. Como parte deste esforço de institucionalização a partir do virar do século, podemos citar ainda, e de forma não exaustiva 1) a criação da ALNAP – *Active Learning Network on Accountability and Performance*, com o objetivo de servir de repositório de avaliações para consulta, assim como de ecossistema de partilha de conhecimento, 2) o aparecimento de standards e metodologias publicadas pelo DAC, com a definição de critérios que devem ser respeitados nas avaliações e que se tornam rapidamente exigíveis nos concursos lançados para a seleção de avaliadores e, 3) diretrizes sobre avaliação publicadas pelos principais doadores, incluindo, por exemplo, a Comunidade Europeia ou as principais agências estatais de cooperação para o desenvolvimento, utilizando abordagens muito alinhadas. Papel determinante para marcar o momento da maior exigência sobre os processos de avaliação que acompanham as concessões de financiamento foi a *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005).

No mesmo momento, e para procurar melhorar os impactos dos elevados valores gastos na cooperação para o desenvolvimento, a metodologia Project Cycle Management (PCM) inicialmente adotada pela Comunidade Europeia em 1992, é melhorada para dar um destaque adicional à fase de diagnóstico de necessidades, estratégia de monitorização e avaliação e processos de decisão informada em todos os passos do projeto. Para além de definir o conceito de ciclo de projeto, assegura uma análise de *stakeholders*, o já conhecido quadro lógico e a sua integração com a metodologia de planeamento, monitorização e avaliação do projeto, a existência de um planeamento operacional, análises de risco, de impacto ambiental e de género, utilizando abordagens coerentes e estandardizadas (Evaluation Unit, 2001). Neste mesmo manual, são identificadas condições de sucesso para o projeto um *bom e cuidado planeamento*, a *correta representação dos diferentes interesses em presença*, uma *gestão do projeto eficiente*, uma *equipa de projeto competente* e motivada, alocação de custos e benefícios equilibrada entre homens e mulheres, capacidade organizacional, beneficiários claramente identificados, *partes envolvidas que se mantêm comprometidas* com o seu nível de envolvimento definido, *um projeto que aborda as necessidades reais* do grupo beneficiário em condições de sustentabilidade.

Na sequência de um recurso mais generalizado a avaliações para reforço da responsabilização dos intervenientes, surge uma nova onda de críticas aos projetos humanitários e de desenvolvimento, dizendo respeito à sua aparente incapacidade de gerar os resultados esperados, questionando-se novamente, a partir daí, como pode o processo de avaliação evoluir para garantir melhores resultados dos projetos. O setor da cooperação internacional está por isso consciente das dificuldades de criação de um *Círculo Virtuoso da Avaliação de Projetos* e tem vindo a avançar com propostas para algumas evoluções, que têm vindo a ser introduzidas ao longo dos últimos anos, e que seria injusto não mencionar:

Avaliação participativa e/ou conjunta – as avaliações participativas permitem a criação de *ownership* em relação às conclusões da avaliação por parte dos *stakeholders*, facilitando a adesão à sua implementação. Por outro lado, as avaliações conjuntas, ou multi-agência, permitem melhor identificar as oportunidades de coordenação e gestão das interfaces entre programas e organizações. Este tipo de abordagem resultou da evolução do pensamento relativamente às limitações de uma avaliação exclusivamente baseada no quadro lógico e seus indicadores. Para evitar os malefícios de uma abordagem que começava a ser conotada com auditoria e que pode muitas vezes levar a alguma retração das organizações avaliadas, foi adotada uma abordagem mais democrática e que vai para além apenas dos objetivos quantitativos dos projetos. Esta abordagem altera a estrutura de poder na avaliação (Reason & Bradbury, 2008, p. 129 Cap.11), descentralizando esse poder do avaliador para a população alvo e outros *stakeholders* que influenciam o impacto do projeto.

Avaliação em Tempo Real (Real Time Evaluation) – apesar de existirem várias definições do que se entende por avaliação em tempo real (Rogers, 2020), o conceito fundamental por trás desta abordagem é o de realizar avaliações não no final do projeto, mas ao longo do seu período de implementação. Este tipo de avaliações pode ser mais simples, ou realizada num tempo mais curto ou, muito simplesmente, abordar aspetos específicos do programa que está a ser implementado. A sua essência está na rapidez com que é desenvolvida e as suas conclusões discutidas, por forma a maximizar o potencial do processo de aprendizagem gerado nos resultados do projeto, uma vez que ainda decorre tempo suficiente até ao seu final para adotar as recomendações apresentadas pelo avaliador.

Ciclo de aprovação das recomendações (Management Uptake) – provavelmente inspirada pela já antiga prática dos processos de auditoria empresarial, onde os processos de não conformidade dão origem a uma tomada de conhecimento por parte da gestão implicada e a assunção de um compromisso para a resolução dessa não conformidade num determinado prazo, também na avaliação de projetos humanitários e de desenvolvimento se tentou trilhar o mesmo caminho. Infelizmente, e como vemos pelos dados partilhados ao longo deste relatório, os processos de partilha das recomendações e a sua internalização pelas organizações avaliadas fica muito aquém das expetativas.

Trataremos de recolher, no trabalho empírico, informação que nos permita identificar, nos projetos da cooperação portuguesa, em que medida está presente o *Círculo Virtuoso da Avaliação de Projetos* ou se, pelo contrário, podem ser retiradas ilações sobre dificuldades na geração de ciclos de aprendizagem nas ONGs portuguesas associadas aos exercícios de avaliação. Os resultados permitirão concluir se as evoluções aqui mencionadas foram suficientes ou se, pelo contrário, devem ser testadas novas soluções para as dificuldades encontradas.

Metodologia e conclusões da recolha empírica

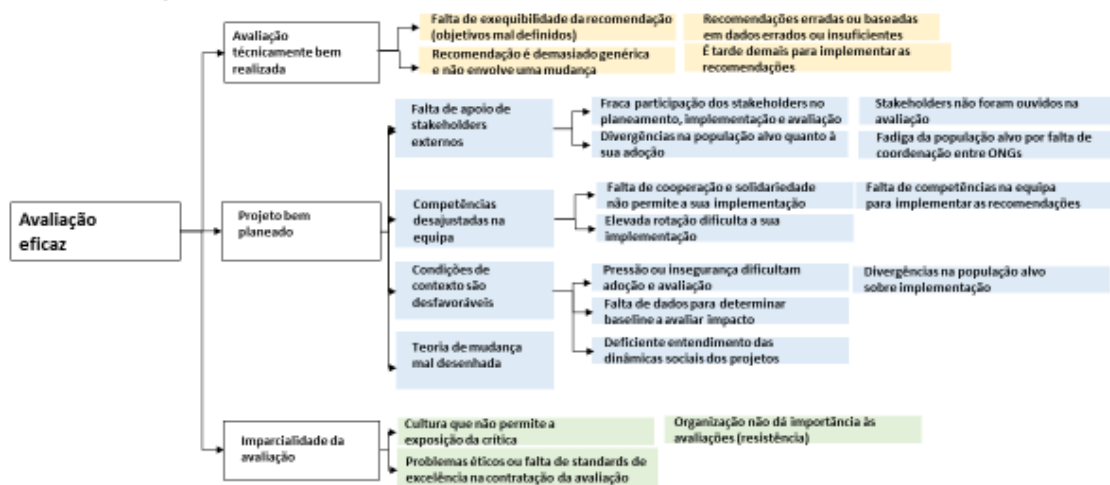
A metodologia de recolha de dados foi adaptada ao contexto pandémico e envolveu o terceiro setor português empenhado em projetos de desenvolvimento e humanitários.

3.1. Construção do modelo de análise e metodologia de recolha de dados

O modelo de análise proposto procurará validar os fatores determinantes de uma avaliação eficaz na criação do ciclo de aprendizagem nos projetos. As variáveis que se identificam deverão ser aferidas numa metodologia de recolha empírica baseada numa amostra de projetos realizados por ONGs portuguesas (Figura 3.1).

Figura 3.1

Variáveis que condicionam a eficácia das avaliações



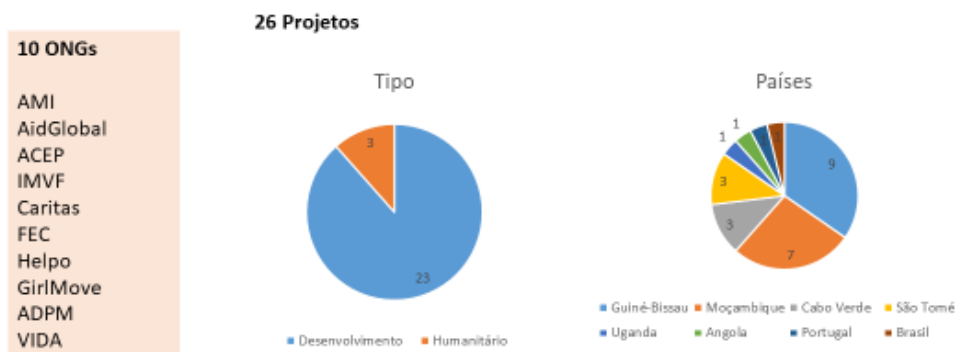
O objeto de estudo neste trabalho é limitado ao caso português. O modelo de análise preconizado envolve duas etapas. Uma primeira de operacionalização das variáveis e de pré-teste do instrumento de recolha de dados correspondente a uma primeira entrevista e, uma segunda, de recolha de dados junto de uma amostra pré-definida para permitir extrair as informações sobre o caso português. O instrumento de pesquisa selecionado é a utilização de entrevistas semi-diretivas e a triangulação da informação através do estudo prévio de casos concretos de projetos (análise da documentação do projeto). Por forma a tornar o processo de entrevista mais afinado, foi realizado um pré-teste do modelo de questionário, como forma de afinar o texto das questões a serem colocadas e verificar se as respostas obtidas permitem a validação das questões colocadas como hipóteses de trabalho.

O estudo de caso (projeto) permite, sendo feito de forma antecipada em relação à entrevista, identificar factualmente qual foi a metodologia de avaliação do projeto, quais as recomendações emitidas pelos avaliadores e que dados existem na documentação do projeto que permitam validar a sua implementação. Pensamos que esta validação cruzada da informação é muito importante, para evitar o risco de que as respostas em processo de entrevista, tenham uma tendência para amplificar o verdadeiro alcance dos processos de avaliação, por as ONGs entenderem que a sua imagem sai reforçada se assumirem que têm um papel proactivo na implementação das suas recomendações (teoria de agência mencionada anteriormente). O modelo de recolha de dados adotado é um modelo intensivo, procurando conhecer a fundo a realidade vivida em projetos concretos que permitam caracterizar a situação do caso português. Não sendo conhecido o universo global dos projetos que se desenvolvem em Portugal, a técnica de amostragem irá ter em conta esta realidade. Adotaremos uma amostra não-aleatória que, apesar de não ser representativa do universo, procuraremos que seja *significativa*.

O campo de observação é o universo dos projetos humanitários e de ajuda ao desenvolvimento realizados por ONGs portuguesas. Identificámos quais as ONGs que viram os seus projetos financiados pelo Instituto Camões e Gulbenkian e, por outro lado, consultámos a Plataforma portuguesa das ONGDs para identificar as que têm maior expressão. Para cada uma das organizações, seleccionámos os projetos que serão objeto de estudo. O período de referência são os últimos 48 meses, para aumentar a probabilidade de podermos vir a entrevistar o chefe de projeto. Chegámos assim a uma lista de 10 ONG e 26 projetos, que pensamos ser representativa da atividade do setor da cooperação e que constituiu a base da recolha empírica (Figura 3.2).

Figura 3.2

Caracterização da amostra



Para efeitos da recolha de dados, foram preparados dois instrumentos. Um primeiro a utilizar na recolha de informação prévia à entrevista realizada, através da consulta da informação do projeto, dos seus relatórios de monitorização e avaliação e outra documentação relacionada com o processo de avaliação. O objetivo deste estudo da documentação é a recolha de informação sobre a natureza da avaliação realizada, as recomendações formuladas pelo avaliador e a evidência existente na documentação sobre a qualidade da implementação das recomendações.

O segundo instrumento de recolha de dados, corresponde ao guião a ser utilizado durante as entrevistas a realizar aos chefes dos projetos selecionados na amostra. Foi tido em conta a necessidade de deixar o entrevistado falar livremente sobre as questões, identificando, contudo, alguns aspetos a explorar caso a resposta inicial não cubra a totalidade dos assuntos sobre os quais se pretende recolher uma perspetiva. O guião tem uma organização em três blocos temáticos, suportados em questões-tipo. O primeiro é uma caracterização genérica do exercício de avaliação, permitindo ao entrevistado falar sobre o processo de avaliação sem o condicionamento que poderia ser gerado pelas questões seguintes. O segundo bloco testa a existência do ciclo de aprendizagem nos projetos e as dificuldades que foram sentidas na implementação das recomendações das avaliações. Nesta parte da conversa, e caso não sejam abordadas as diversas variáveis formuladas por nós no quadro de hipóteses, aferiremos adicionalmente a presença, na organização, de alguma delas, recorrendo à lista incluída na coluna “aspetos a explorar”. Finalmente, o último bloco visa verificar a presença de metodologias que permitiriam à organização um melhor aproveitamento do exercício de avaliação.

O processo de análise de dados irá identificar como variáveis estratégicas ou de segmentação, o tipo de financiador e a natureza da avaliação, procurando identificar diferenças entre os projetos com financiamento internacional, por oposição aos financiamentos nacionais, e entre os diversos tipos de avaliação (interna, externa contratada pela ONG ou externa contratada pelo doador (avaliação *Results Oriented Monitoring* (ROM)).

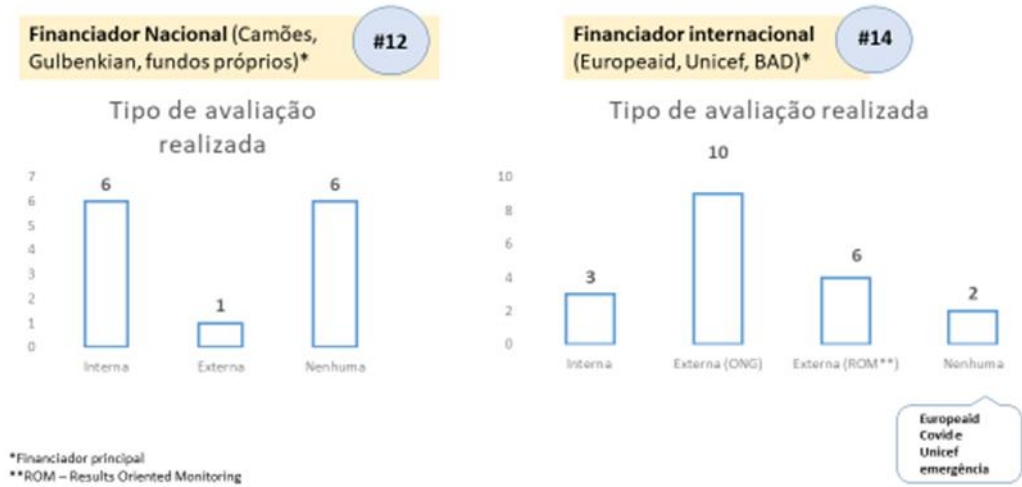
3.2. Resultados do trabalho empírico

Nos 26 projetos analisados (Figura 3.3), existem diferenças marcantes no tipo de avaliação a que os projetos foram sujeitos. Enquanto os financiadores nacionais parecem não exigir o recurso a avaliações externas aos projetos, no caso dos financiadores internacionais a avaliação externa era exigida como condição de acesso ao financiamento, com exceção apenas de duas intervenções humanitárias, onde as ONGs implementam, na prática, uma metodologia de projeto definida pela organização internacional (no caso, a UNICEF), e em que não são realizadas avaliações ao projeto no final. Os aspetos qualitativos recolhidos nas entrevistas, associam uma maior preocupação dos financiadores nacionais com a vertente de auditoria financeira aos projetos, onde se confirma a adequação dos gastos e do seu suporte documental. *“É muito raro fazerem questões sobre o nosso relatório. O que tenho a certeza que é verificado são as contas e as despesas”* ou *“enviámos o relatório ao financiador e o Feedback que recebemos foi a transferência da verba”*, são comentários recolhidos que ilustram esta predominância da lógica de *accountability* sobre a do impacto e da aprendizagem.

Esta atitude é, aliás, coerente com o contrato de financiamento que é assinado entre a ONG e o Instituto Camões onde, na sua cláusula 5ª, se descrevem como Obrigações Gerais da entidade financiada a execução integral do projeto dentro do prazo, a difusão do logotipo da Cooperação Portuguesa, o envio dos materiais produzidos e dos relatórios de execução física e financeira, o relatório de verificação de despesas e a apresentação dos originais dos comprovativos das despesas. Em nenhum momento se identifica como necessário fazer evidência do impacto do projeto ou de que as suas atividades foram sustentáveis no tempo, ou mesmo, que o projeto tem garantidas as condições necessárias para o seu sucesso.

Figura 3.3

Natureza da avaliação realizada

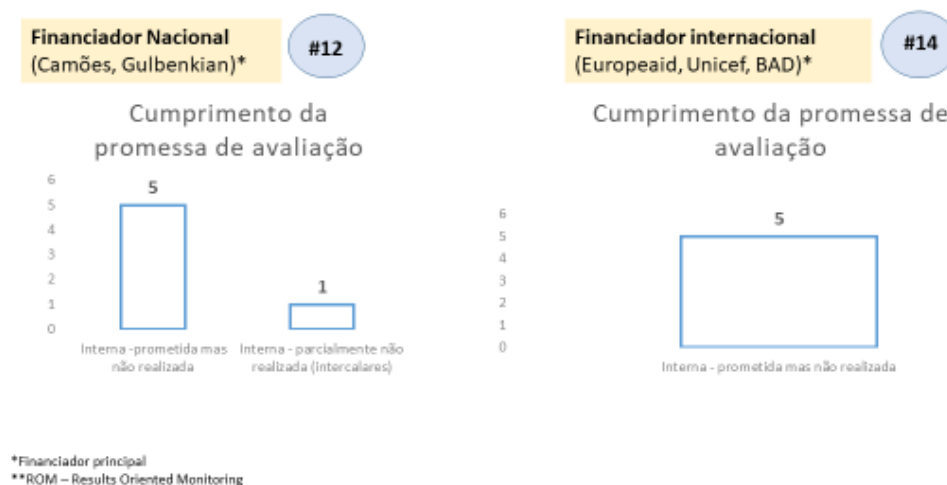


Nos projetos internacionais analisados, o financiador dominante encontrado na amostra é a Direção Geral que coordena os instrumentos de ajuda externa da Comunidade Europeia (*Europeaid*), entidade que recorre à utilização de avaliações externas de forma sistemática, contratadas pela ONG financiada, ou de contratação direta pelos serviços da EU (avaliações ROM). Na amostra consultada, a diversificação das fontes de financiamento é muito limitada na sua vertente internacional, com uma dependência quase total de financiamentos da Comunidade Europeia.

Em ambos os casos, parece não ser dada excessiva importância aos processos de avaliação interna, sendo frequente encontrar relatórios narrativos de projeto, finais ou intercalares, que não identificam recomendações para a melhoria das atividades do projeto ou mesmo, não realizando, em cerca de 40% dos casos, os exercícios de avaliação interna que eram identificados e prometidos na proposta de financiamento (Figura 3.4).

Figura 3.4

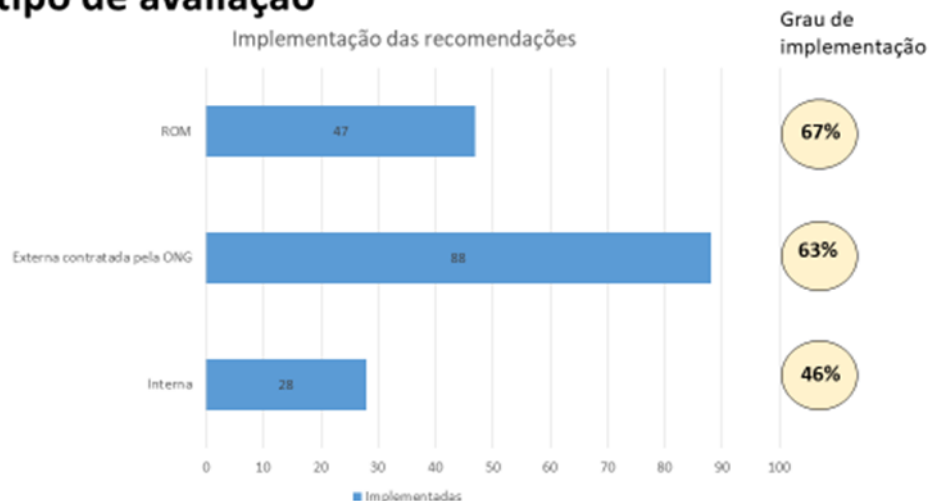
O prometido e o realizado



No que diz respeito à implementação das recomendações (Figura 3.5), e sempre no caso da amostra observada, onde foram avaliadas uma a uma um total de 163 recomendações, elas foram implementadas em 67%, 64% e 46%, respetivamente no caso das avaliações ROM, Externas e Internas. Podemos assim dizer que, por um lado, as recomendações feitas por um avaliador externo tendem a ser proporcionalmente mais implementadas do que as recomendações realizadas pelas equipas internas e, por outro lado, que as avaliações externas tendem a produzir mais recomendações que as internas.

Figura 3.5

Grau de implementação das recomendações por tipo de avaliação



De notar que todas as variáveis que podem limitar a eficácia da avaliação identificadas na Figura 3.1 e que resultaram da sistematização teórica efetuada relativamente à qualidade técnica da avaliação, têm correspondência nos dados recolhidos empiricamente. Dentro das razões invocadas para não terem sido implementadas (Figura 3.6), destacam-se as seguintes três que, em conjunto, representam 84% das observações:

A falta de envolvimento e compromisso dos stakeholders do projeto – este aspeto destaca-se como a causa mais importante para explicar as condicionantes da implementação de recomendações, explicando 45% das situações encontradas. Na verdade, a sustentabilidade dos resultados dos projetos que foram analisados ficou, numa maioria dos casos, prejudicada pela impossibilidade de garantir o empenho, com recursos humanos ou financeiros, por parte das entidades públicas regionais ou nacionais, ou mesmo por parte das populações locais. A prevalência deste fator, a que demos destaque no capítulo anterior como uma das áreas fundamentais de planeamento do projeto, sugere que sejam testadas novas abordagens para assegurar o compromisso e empenhamento de meios das instituições locais, em todas as fases do projeto, incluindo o seu compromisso na manutenção dos efeitos do projeto após o seu término, assim como o seu envolvimento na fase de planeamento das atividades.

A exequibilidade financeira ou de tempo constitui o segundo fator explicativo da falta de capacidade de implementar as recomendações das avaliações. É certo que por vezes o avaliador sugere adaptações que não têm cobertura orçamental ou envolveriam adaptações substanciais às atividades que se realizariam, mas o que nos deve levar a pensar é o facto de muitas recomendações não se implementarem porque simplesmente são feitas *fora do período útil* em que poderiam ser implementadas. Estas situações são observáveis, sobretudo, em projetos que não têm continuidade e em que, por isso, as avaliações feitas após o final do projeto perderam a sua audiência.

O desacordo com o avaliador surge em terceiro lugar como causa de não implementação de uma recomendação. Os casos observados incluem divergências na abordagem (p.ex. empresarialização de um projeto vs abordagem cooperativa e participante) ou maior ou menor incidência em algumas das atividades do projeto. Aqui surge a questão inevitável da mais ou menos estrita adesão às atividades prometidas no quadro lógico e à existência, ou não, dos mecanismos adequados para permitir o ajustamento dessas atividades para garantir o impacto possível, no contexto que o projeto foi encontrar, e que pode não ter sido o idealizado na fase de planeamento.

Figura 3.6

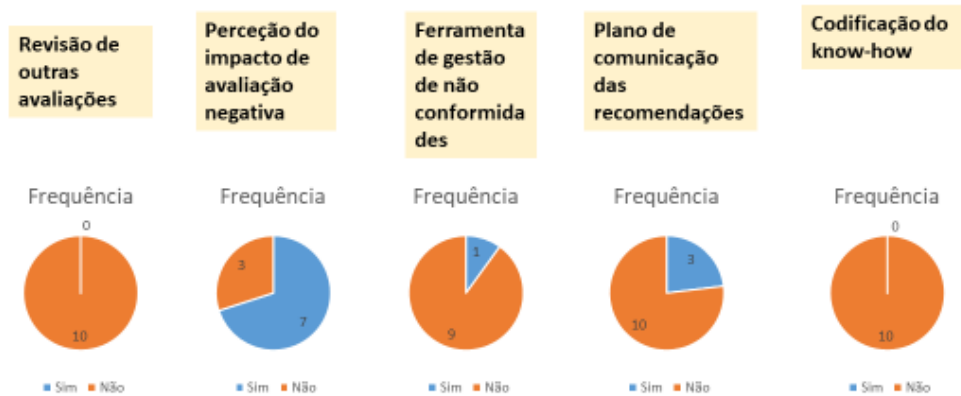
Ponderação das razões da não implementação das recomendações



No processo de entrevistas, foi questionada a presença de alguns mecanismos que podem contribuir para ajudar a resolver alguns dos problemas associados às condicionantes à eficácia dos exercícios de avaliação e que formam parte das boas práticas observadas (Figura 3.7). Em nenhum caso se observou uma presença significativa destes instrumentos nas ONGs portuguesas que integraram a amostra. Não são feitas revisões das avaliações feitas a projetos anteriores com o mesmo âmbito de intervenção, existe uma perceção na maioria das ONGs de que não podem ser representadas fielmente as dificuldades que o projeto encontrou ou a sua falta de impacto por receio de que possam vir a ser penalizadas em futuros concursos e financiamentos (aqui se observam os custos de agência), não existem na esmagadora maioria das ONGs ferramentas modernas de gestão de projeto e não conformidades, não é exigido ao avaliador que implemente um plano de comunicação das suas recomendações que garanta a adesão das partes envolvidas na sua implementação, e não existem ferramentas de codificação do know-how produzido pelos projetos e pela organização ao longo do tempo para memória futura.

Figura 3.7

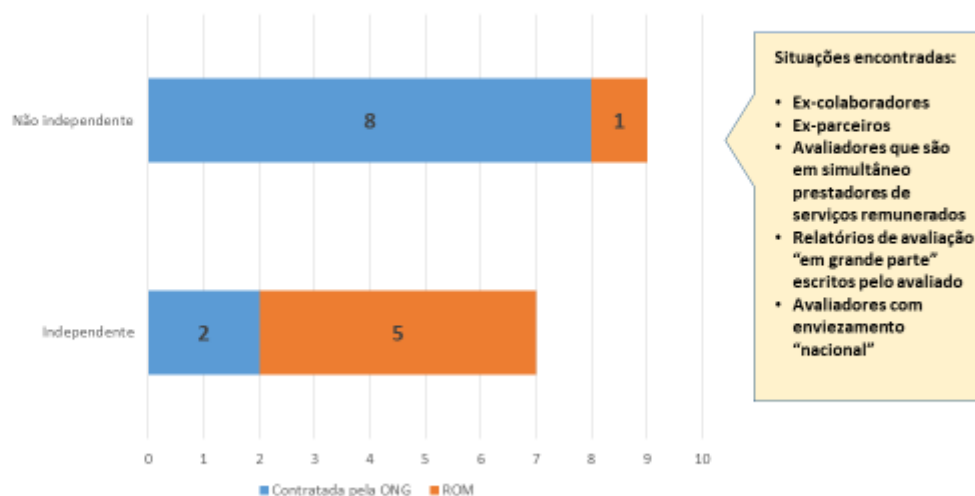
Presença de mecanismos que permitem tirar partido das avaliações nas ONGs em Portugal



Por outro lado, importa dizer que as condições de independência, essenciais para garantir um processo de avaliação, não estão, em grande parte, presentes nas avaliações externas realizadas em Portugal. Nos dez casos de ONGs que fizeram parte da amostra deste estudo e seus 26 projetos analisados, apenas duas destas avaliações garantiam a independência necessária à produção de resultados sem o condicionamento da organização contratante (Figura 3.8). Ex-funcionários, avaliadores a realizar prestações de serviços remuneradas no mesmo período em que fazem a avaliação, ex-parceiros com os quais existe uma relação de amizade e com os quais se colaborou durante décadas até à situação limite em que o avaliado refere ter escrito grande parte do relatório de avaliação, foram situações encontradas na amostra analisada e aceites com naturalidade pelos entrevistados. Também foi possível encontrar alguns problemas nas avaliações ROM, mas de natureza diferente. Nestes casos, não existe a promiscuidade de relação entre avaliador e avaliado, mas antes um enviesamento “nacionalista” que procurava favorecer uma solução em detrimento de outra.

Figura 3.8

Independência da avaliação externa

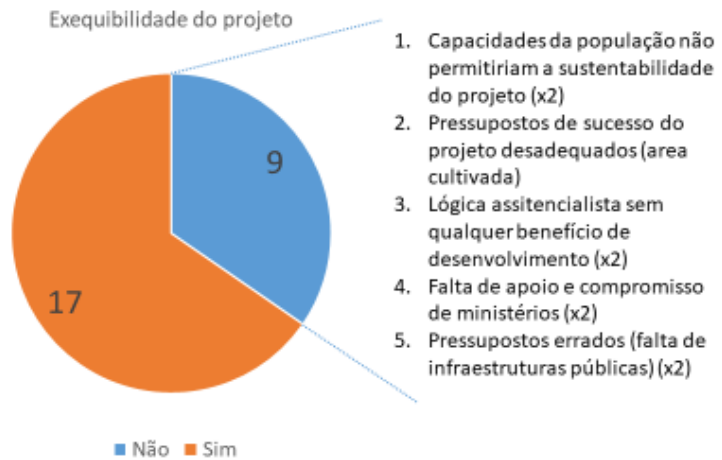


Finalmente, e ainda no que diz respeito ao planeamento das atividades, em 1/3 dos projetos analisados, as atividades do projeto não poderiam conduzir aos ganhos de desenvolvimento desejados para as populações beneficiárias¹. As situações encontradas dizem respeito a uma deficiente avaliação das capacidades presentes na população alvo e que não permitiriam que as atividades do projeto perdurassem ara além do seu tempo de vida, pressupostos errados do próprio projeto que não permitem atingir o indicador de impacto mencionado no projeto (no caso concreto, a falta de aumento da área cultivada), em dois casos uma lógica puramente assistencialista que depende em absoluto para a sua existência dos recursos financeiros do projeto, a incapacidade de assegurar o apoio de dois ministérios impediu alcançar os resultados desejados em duas situações e, finalmente, uma teoria de mudança mal definida em que não se estabeleceram corretamente as relações entre as atividades do projeto e os seus efeitos.

¹ [disclaimer: esta análise é baseada numa avaliação pessoal do autor deste estudo e reflete as discussões e muitas vezes as conclusões a que se chegou durante as entrevistas]

Figura 3.9

Qualidade do planeamento do projeto



Retomando a nossa estrutura de análise, o Círculo Virtuoso da avaliação de projetos, na Figura 3.10 podem ser observadas as observações empíricas principais que permitem concluir que as variáveis selecionadas contribuem para a explicação do grau de eficácia das avaliações realizadas aos projetos da cooperação portuguesa.

Figura 3.10

O círculo virtuoso da avaliação de projetos

Recolha empírica



Linhas de ação para a melhoria da eficácia das avaliações - Discussão

O resultado da recolha de dados empírica, apesar de ainda ser exploratória, permite lançar as bases de uma discussão em redor dos diversos problemas de fundo encontrados. Na discussão iremos utilizar o mesmo *Círculo Virtuoso da Avaliação de Projetos* para arrumar possíveis caminhos exploratórios para melhorar os ciclos de aprendizagem gerados pelas avaliações (Figura 4.1). Todos os caminhos identificados respondem às limitações identificadas na recolha de dados empírica.

Figura 4.1

O círculo virtuoso da avaliação de projetos

Possíveis soluções



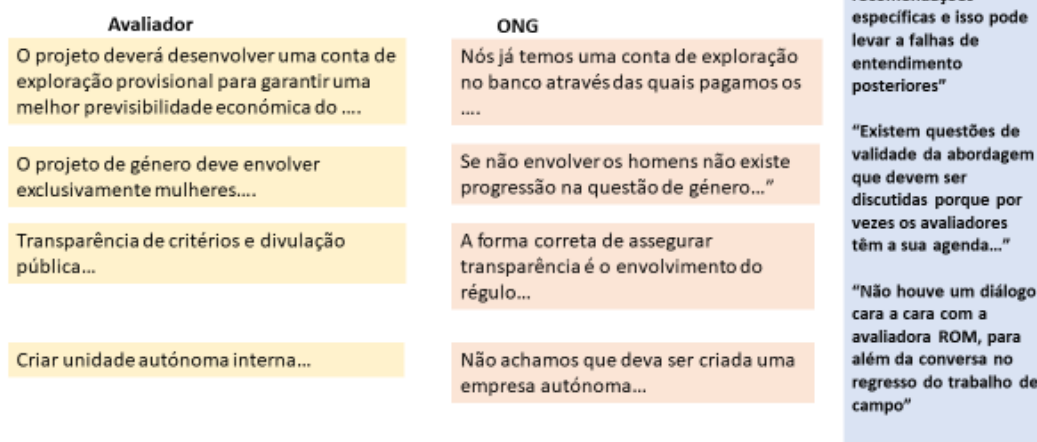
4.1. Evoluções possíveis para melhorar a qualidade técnica da avaliação

Comunicação dos resultados mais eficiente – os relatórios de avaliação são preparados a pensar no cliente do relatório que, em muitas das situações, é o financiador ou doador. Inclusivamente, faz parte da tal abordagem estandardizada a preparação de um *draft* desse relatório que se destina a ser

discutido com o doador, ainda antes da elaboração da sua versão final. A verdade é que a preocupação do doador, sendo ele na esmagadora parte dos casos um doador de dinheiros públicos, tem predominantemente uma preocupação de *accountability*. O dinheiro doado foi ou não bem gasto? Poderia ter sido desenvolvido de forma mais eficiente? Na minha perspetiva, a *comunicação das conclusões* de uma avaliação com o objetivo da aprendizagem é um exercício de comunicação distinto. Deve ter um âmbito e uma lógica centrada nos públicos alvo a envolver para garantir que as recomendações são entendidas, discutidas, assumidas e implementadas, num exercício apelidado de *disseminação secundária* (Rossi et al., 2019). Para este segundo objetivo, é necessário incluir no processo de avaliação a capacidade de melhor conhecer as características dos avaliados e desenhar processos de implementação das recomendações que tenham em conta essa realidade. Para alcançar os benefícios desta abordagem de comunicação segmentada, é necessário que os Termos de Referência (TDR) das avaliações reconheçam crescentemente a necessidade de a ter em conta nos trabalhos de avaliação. O trabalho de campo realizado permitiu expor alguns exemplos desta limitação (Figura 4.2), onde fica claro que a falta de interação de qualidade entre o avaliador e avaliado, dificultaram o correto entendimento do pensamento de uns e outros, conduzindo a uma deficiente utilização dos resultados da avaliação. Note-se que, até no caso das avaliações ROM, o avaliador tem uma sessão interativa quando regressa do trabalho de campo, mas não apresenta formalmente as suas recomendações à ONG avaliada numa sessão presencial. A ONG limita-se a receber um relatório e a descobrir aí, muitas vezes com surpresa, sugestões fortes para alterar aspetos essenciais do projeto. A falta de interação gera situações caricatas, como o exemplo em que o avaliador sugere a criação de uma conta de exploração previsional para melhor poder avaliar a viabilidade de uma determinada atividade económica, e o avaliado entende que já tem uma conta de exploração (que confunde com uma conta bancária) a partir da qual efetua os pagamentos do projeto....

Figura 4.2

A importância do ciclo de comunicação



Apresentação das recomendações de forma clara, detalhada, e acionável – já há muito tempo que, em qualquer contexto, a uma avaliação é exigido o seu suporte factual. Acontece que, em casos reportados (Chaplowe et al., 2021) nas análises da ALNAP, esse suporte parece não ser adequado, enfermado de dois males de dimensão oposta. Por um lado, pode não ter acesso a informação suficientemente detalhada para suportar a implementação das recomendações apresentadas, nomeadamente em casos de avaliações que incluam comunidades externas e específicas. Por outro lado, cai-se por vezes no pecado oposto, descrevendo recomendações num nível de generalidade tal, que o leitor da recomendação não consegue identificar claramente o que deve ser mudado na sequência. Uma avaliação eficaz tem de garantir o suporte factual adequado às conclusões que pretende retirar e ser *detalhada ao nível das atividades a serem desenvolvidas* para alcançar os resultados pretendidos. Na amostra deste estudo, estas situações caracterizavam 3,4% das recomendações o que, embora não lhes atribua uma importância excessiva, corresponde a mais uma adaptação simples da parte de avaliadores para tornarem o seu trabalho mais útil.

Recomendações são traduzidas em ações concretas e exigir a criação verificável de um ciclo de aprendizagem nas organizações— uma recomendação pode e deve ser subdividida em atividades e ser encarada ela própria como um pequeno projeto, com a identificação dos responsáveis pela sua implementação e os recursos necessários. Desta forma, é mais fácil garantir que uma recomendação não permanece a um nível muito generalista, sem que seja entendível pelos seus destinatários. Este detalhe relativo à forma de implementação de uma recomendação deve ser objeto de debate com a equipa de projeto, procurando alcançar o nível de detalhe e compreensão suficientes para ficar totalmente claro o que deve ser feito, em que prazo e com que recursos (um “plano operacional” das próprias recomendações). Uma recomendação que não tem a capacidade de ser decomposta em ações concretas pela entidade avaliada, não constitui, na prática, uma recomendação, tendo sido observados inúmeros exemplos deste tipo de generalidades quer nas avaliações internas quer nas externas consultadas.

Em simultâneo, e para as recomendações realizadas no âmbito de um projeto, deve ser garantido o suporte institucional adequado, não deixando apenas à equipa de terreno a responsabilidade de implementar essas recomendações. Deve existir, ou em caso contrário deve ser criado, um ciclo de aprendizagem que se demonstre ter suporte institucional, isto é, devem ser subscritas formalmente, pela liderança da organização, as iniciativas de implementação das recomendações realizadas, assumindo dessa forma o ónus partilhado de as implementar. Esta medida não é nova e vinha já mencionada como uma evolução sugerida pelo setor no que diz respeito ao chamado *Management Uptake* mencionado no Capítulo 2.

Ajustamento do timing das avaliações externas a realizar aos projetos de cooperação – como vimos no enquadramento teórico, a metodologia das avaliações está sempre a evoluir. Penso que aqui também pode ser repensado o tipo de avaliação externa a associar aos projetos da cooperação portuguesa. É certo que já se podem observar exemplos de avaliação contínua, e essa prática parece ser mais adaptada ao desejo de melhorar os ciclos de aprendizagem das ONGs e reforçar o seu impacto. As formas como os exercícios de avaliação podem incorporar a experiência das ROMs ou serem feitos ao longo do projeto deve, contudo, ter em atenção que ao afastar-se do termo do projeto, dificulta a função de *accountability* da avaliação. Pode por isso ser difícil acomodar os dois objetivos num mesmo momento de avaliação. No caso da cooperação portuguesa, as ONGs costumam certificar as suas contas dos projetos através de uma entidade externa normalmente contratada para o efeito e cujo relatório é enviado ao financiador, pelo que parece ser possível dar-se maior predominância a avaliações feitas a meio do projeto.

4.2. Evoluções possíveis para garantir um planeamento adequado do projeto

Utilização de plataformas de gestão de projeto para garantir a implementação das recomendações – o processo de gestão de projeto e de comunicar e implementar recomendações é algo que já existe há muito tempo no setor empresarial. Ora, hoje em dia, os processos que envolvem não conformidades ou o cumprimento de determinados objetivos fixados pelo contexto regulatório (p.ex. *compliance requirements*) têm ferramentas de gestão que permitem garantir que eles são adequadamente e atempadamente implementados. Estas ferramentas permitem a catalogação dos eventos, a determinação de prazos para a sua implementação, a definição dos responsáveis internos e externos (permitindo desta forma o envolvimento estrutural dos *stakeholders*), os recursos adicionais que permitem resolver a não conformidade e o acompanhamento pelos *stakeholders* do grau de implementação das medidas corretivas (no nosso caso, as recomendações das avaliações divididas em atividades com prazos associados). Vale a pena referir que numa das ONGs que integraram a amostra, foi observada a existência de uma plataforma de gestão de projetos sofisticada e que teria, se utilizada, a possibilidade de cumprir este objetivo², mas a completa ausência de ferramentas de gestão de projeto nas ONGs portuguesas em geral, dificulta a sua capacidade de integrar as recomendações das avaliações nos ciclos dos projetos. De notar que estes resultados são coerentes com algumas observações internacionais (Golini, 2016), em que, numa amostra de 109 gestores de projetos de ONGs italianas, apenas em 7% dos casos utilizavam este tipo de recursos, confirmando em mais uma observação uma realidade totalmente oposta ao que se observa no mundo da gestão de projetos em outros setores.

² <https://asana.com/pt>

Manutenção da ligação ao projeto dos recursos em rotação – tal como se faz em organizações que se estruturam por projetos (p.ex. consultoria estratégica), devem ser criados mecanismos que garantam que os recursos em rotação continuam a poder dar o seu apoio ao projeto, quer se trate de apoiar o processo de avaliação, quer através da transmissão da sua experiência aos novos recursos do projeto, garantindo uma continuidade do processo de aprendizagem que afeta o projeto e os seus impactos. Este aspeto é facilmente alcançável quando é possível alinhar os sistemas de incentivos com esta necessidade e, mais difícil, quando as organizações são pequenas e não mantêm vínculos permanentes com os seus recursos humanos. Para benefício da avaliação ou da implementação das suas recomendações, sugere-se que sejam identificados e mencionados nas recomendações todos os recursos, atuais ou que já não estejam alocados ao projeto, que são necessários à sua correta implementação. A sofisticação dos processos de gestão das ONGs portuguesas é muito reduzido e deve ser salientada a *quase total ausência de recursos provenientes das áreas de gestão ou economia nas estruturas destas organizações*. A criação de documentos escritos de boas práticas adequadamente arquivados nas organizações e/ou partilhados entre todos seria uma boa forma de garantir a perenidade do conhecimento.

Exigir a revisão das avaliações anteriores relevantes e a presença das condições necessárias para o sucesso do projeto – é conhecido o caso de um projeto de arroz no Sri Lanka em que, chegado ao terreno, o técnico que ia implementar o projeto observa as ruínas de outros projetos semelhantes que tinham fracassado anteriormente. Este exemplo é, para mim, paradigmático da incapacidade de criar aprendizagem no setor, entre projetos. Mas qual a dificuldade de exigir, tal como quando se prepara uma tese académica, que seja feita a revisão da literatura sobre o âmbito de intervenção do projeto? Parece relativamente consensual que devemos fazer por não repetir os erros já cometidos anteriormente em situações semelhantes. Apesar disso, nos múltiplos casos consultados de concursos internacionais para financiamento, não encontramos qualquer exigência de apresentar as *lessons learned* de outros projetos que intervieram no mesmo âmbito e na mesma geografia (embora fosse possível observar uma abordagem deste tipo numa proposta realizada por uma das ONGs da amostra deste estudo). Este passo poderia, em minha opinião, poupar muitos recursos e evitar a realização de projetos que antecipadamente já sabemos que irão fracassar. Teria ainda o benefício de evitar a repetição sucessiva do mesmo tipo de recomendações e deveria ser incorporada de forma sistemática nos projetos.

Dedicação de tempo e competência ao processo de planeamento do projeto – a avaliação vai avaliar ou procurar melhorar o impacto de um projeto conforme ele foi desenhado. Mas com os poucos resultados de tanto investimento realizado ao longo dos anos, como é que não se testam novas abordagens na busca de melhores resultados? Com base na observação feita durante o trabalho de campo, parece ser de interesse vital aumentar a importância atribuída à fase de planeamento dos projetos, procurando destacar as condições necessárias ao sucesso da implementação de uma determinada teoria de mudança que esteja a ser adotada. Não chega listar as “*assumptions*” no quadro lógico se não se lhe dá atenção para condicionar o próprio processo de planeamento e, até, o início do próprio projeto. Os casos de falhas de planeamento são gritantes, desde um projeto de aumento do rendimento de uma população agrícola através do aumento da produtividade das suas hortas que não incluiu o aumento da área cultivada e, por isso, falhou em gerar o rendimento incremental (objetivo específico do projeto) necessário a custear a comercialização da produção, até projetos que vão procurar aumentar a atividade de pesca numa zona para concluir, logo nas fases iniciais da sua implementação, que o recurso pesqueiro se encontra exaurido e por isso, a atividade não pode ser implementada.

Parece-me que a relação financiador-ONG tem que evoluir para uma verdadeira “*parceria de ação*”, em que ambos se assumem comprometidos com os impactos dos projetos e partilham responsabilidades na fase de definição de objetivos e planeamento do projeto assegurando reflexões conjuntas sobre a teoria de mudança, as garantias a obter para assegurar o envolvimento dos *stakeholders*, a estratégia de saída para o projeto e a mecânica de avaliação do seu impacto, tudo aspetos que resultam das dificuldades identificadas neste estudo associadas aos exercícios de avaliação. Esta maior interação, permitiria igualmente ao doador a possibilidade de agregar competências em falta na fase de planeamento (chamou-me a atenção a quantidade de projetos que pretendem desenvolver iniciativas de negócio junto das populações locais, associada à completa ausência de competências de gestão ou economia no seio das ONGs e à falta de formação base das populações que se pretendem “*empresarializar*” ...).

4.3. Evoluções possíveis para melhorar a imparcialidade da avaliação

Eliminação da carga associada a uma avaliação negativa – para ilustrar este aspeto em particular, gostaria de referir uma prática proveniente da minha experiência no setor da aviação. Durante o

período em que uma aeronave se encontra em escala num aeroporto, existe uma coreografia de atividades realizadas junto dessa aeronave pelos agentes de handling. Retiram-se águas sujas, ligam-se e desligam-se equipamentos, encostam-se escadas ou *fingers*, abastece-se o avião em diversos materiais, desde combustível a catering, etc... Como em qualquer atividade, por vezes acontece um incidente, apesar dos muitos protocolos e procedimentos de segurança que existem no setor aeronáutico. Caso um motorista embata com uma viatura num motor ou na fuselagem da aeronave, situação que dará potencialmente origem a um prejuízo avultado para a companhia aérea, existe a cultura no setor de que o reporte deste incidente não terá qualquer consequência para o trabalhador (inclusivamente, nalgumas empresas, é-lhe feito um agradecimento). A razão tem a ver com o facto que, caso não se reporte o incidente, esse dano pode ter como consequência colocar em risco a vida dos passageiros do voo. Esta ausência de carga sancionatória associada ao processo de avaliação aplicada ao setor humanitário e de desenvolvimento poderia, a meu ver, melhorar o grau de envolvimento dos *stakeholders* nas avaliações e melhorar, de forma indireta, a própria qualidade das recomendações assegurando um maior apoio dos *stakeholders* ao próprio rigor com que o processo de avaliação é conduzido. 70% da amostra identificou esta questão como relevante, escolhendo evitar, sempre que possível, fragilidades da organização ou do projeto. “A perceção é a de que a avaliação externa pode pôr em cheque o trabalho da ONG” ou “se as avaliações forem más terão impacto em financiamentos futuros” são exemplos de citações que ilustram este aspeto.

Proceder à Qualificação das ONGs— as bases de dados existentes de avaliações são dispersas e difíceis de consultar. Embora existam, nalguns casos, indexações por país e tema (p.ex. UNDP-Derec), existem outros onde são pura e simplesmente bases de dados de relatórios de avaliação cronológicos (p.ex. Comunidade Europeia). A verdade é que seria um exercício interessante incluir nessas mesmas bases de dados uma identificação de que ONG esteve a implementar o projeto e uma avaliação do grau de implementação das recomendações realizadas. Desta forma ir-se-ia construindo um histórico que permitiria qualificar as próprias organizações relativamente à importância que dão ao processo de aprendizagem. Esta exposição pública, e a possibilidade de se vir a condicionar financiamentos a determinados níveis mínimos de classificações nestas ferramentas, seria um *forcing device* a considerar para dar um novo empurrão ao processo de avaliação neste contexto. Neste campo, o bom exemplo da Charity Navigator [<https://www.charitynavigator.org/>] que realiza um ranking das ONGs para direcionar os contributos financeiros de cidadãos individuais para as organizações mais transparentes, poderia servir de inspiração.

Adoção de uma política de gestão de conflitos de interesses na escolha dos avaliadores – como descrevemos na introdução, é importante refletir sobre as questões do exercício técnico da avaliação, por um lado, mas em simultânea garantir que as condições necessárias para o seu sucesso se encontram presentes. Penso que, à semelhança do que é praticado nas organizações internacionais, deveria ser introduzido um *Código de Conduta* na realização das avaliações externas em Portugal, identificando claramente os conflitos de interesses a evitar na contratação de um avaliador. Antecipo desde já que caminhar nesta direção vai encontrar um preconceito universalmente presente nos agentes do setor e que consiste na ideia de que apenas pode avaliar um projeto de pescas um especialista em pescas, ou um projeto de saúde mental um especialista em saúde mental, ou mesmo de alguém que conheça profundamente a realidade local. Ora, a validação técnica dos procedimentos é apoiada numa teoria de mudança que já incorpora essa componente, e não é aí que se observam as maiores lacunas na obtenção do impacto dos projetos, deixando aqui a sugestão de dar maior prevalência ao critério da independência do avaliador em relação a qualquer outro argumento que possa ser invocado para recorrer a uma avaliação que não o seja.

Conclusões

O desafio de aumentar o impacto dos projetos da cooperação portuguesa e a sua eficiência, está intrinsecamente ligado aos ciclos de aprendizagem criados internamente e através de processos de avaliação externa. Sendo uma grande parte dos projetos implementados por organizações de pequena dimensão, devem ser testadas novas soluções que tenham em conta as suas características específicas e que permitam ao setor humanitário e da cooperação afastar-se da visão crítica associada ao reduzido impacto das suas intervenções e dos processos de implementação das recomendações das avaliações, no formato em que são desenvolvidas na atualidade.

Desde o seu início, que se questionam os reais resultados e se funcionam os mecanismos atuais de apoio ao desenvolvimento dos países e populações mais necessitadas (Riddell, 2007). Os resultados são desanimadores e, na amostra de projetos observados neste estudo, a lógica assistencialista é a predominante, apesar de se poderem identificar alguns projetos que, pela sua abordagem duradoura no tempo, produziram resultados sustentáveis no tempo. *“No final do projeto, as organizações morreram. A dinâmica perdeu-se por não haver financiamento para manter o seu funcionamento”* ou *“muitos participam por causa da comida, do per-diem. Pelo menos durante o projeto, as pessoas beneficiam...”* são apenas alguns de muitos exemplos que surgem nas entrevistas realizadas.

Perante o nível de crítica de algumas elites africanas, que chegam a acusar o ocidente de estar na origem do próprio subdesenvolvimento do continente africano, é fundamental ter a humildade de aceitar testar novas soluções nos mecanismos de ajuda ao desenvolvimento, incluindo nos próprios processos de avaliação. *“A ajuda é uma maldição porque encoraja a corrupção e o conflito e, ao mesmo tempo, desincentiva a livre iniciativa”* (Moyo, 2009). No seu livro *Dead Aid – Why Aid is not working and how there is a better way for Africa*, esta autora realiza uma crítica feroz aos mecanismos de ajuda prevaletentes e observa como conduziram a resultados frustrantes na África Sub-sahariana, ao contrário do que aconteceu com a zona asiática, onde os crescimentos económicos têm sido sustentados e têm, por essa via, permitido que esses países beneficiem de melhores condições de vida. Não pretendemos simplificar a natureza desta análise que inclui aspetos históricos, tribais, as questões da corrupção, as fragilidades das instituições entre muitos outros fatores, mas devemos a quem financia estes apoios e às populações que dele beneficiam, saber observar o que pode ser melhorado e testar essas novas abordagens.

Para fugir a este ciclo de desperdício de recursos (desperdício entendido como não atendendo ao objetivo de gerar impacto sustentável e não o objetivo de ajudar, mesmo que temporariamente, uma população necessitada) é inegável que o processo de planeamento e avaliação dos projetos tem um papel reforçado a desempenhar para o qual se deixaram neste estudo algumas possíveis sugestões. Uma avaliação externa, *para a qual se destine um orçamento adequado* para contratar um avaliador externo independente e competente, um planeamento mais cuidado que garanta o envolvimento do financiador numa lógica de partilha de responsabilidades para alcançar os resultados desejados são, para além do aperfeiçoamento técnico dos exercícios de avaliação, os desenvolvimentos que seria bom assegurar. Este estudo permitiu identificar as principais condicionantes à implementação das recomendações das avaliações, na amostra observada, com destaque para o fraco envolvimento institucional e apoio dos *stakeholders*, dificuldades na criação de uma interação de qualidade com o avaliador e dificuldades geradas pelo recurso sistemático e quase exclusivo a avaliações realizadas no final do projeto que tornam inexequível a adesão às sugestões do avaliador por falta de tempo e recursos, uma vez que o projeto terminou. Já em 2020, Picciotto (Picciotto, 2020) menciona que a participação insuficiente das populações beneficiadas, o facto de os países “clientes” não se apropriarem dos projetos, os riscos do projeto geridos de forma deficiente, a existência de restrições nas competências disponíveis localmente e o deficiente desenho do projeto estão na origem da fraca performance dos projetos. Penso que os resultados dos projetos consultados neste estudo estão totalmente alinhados com estas observações. Também foi observado que, no caso da amostra analisada, em 35% dos projetos o planeamento era deficiente e não permitiria ao projeto alcançar os resultados almejados, assim como a inexistência do recurso a avaliadores que assegurem reais condições de imparcialidade na sua avaliação (apenas presente em 20% das avaliações externas contratadas pelas ONGs).

Os agentes da cooperação portuguesa passam a ter ao seu dispor um conjunto de ferramentas que não são inovações, mas sim propostas para adaptações destinadas a corrigir as lacunas identificadas neste estudo e que permitiriam um maior impacto dos projetos da cooperação organizadas em redor do conceito do *Círculo Virtuoso da Avaliação de Projetos* aqui apresentado. Em relação a estudos anteriormente produzidos sobre a cultura de avaliação em Portugal (Mesquita, 2015), a observação feita neste estudo não permite confirmar a existência de uma verdadeira cultura de avaliação, mas antes uma adesão ao exercício por imposição dos processos de candidatura aos financiamentos, em particular os financiamentos internacionais, com as limitações identificadas no que diz respeito à mecânica de realização da avaliação, ao planeamento do próprio projeto e ao contexto de independência em que a avaliação é realizada.

Ficaram ainda por aprofundar inúmeros aspetos relacionados com o impacto dos projetos de cooperação internacional e apoio humanitário, área para a qual se convidam outros contributos. Sugiro em particular a melhor compreensão de como garantir e manter ao longo do tempo o apoio dos *stakeholders* institucionais aos projetos de cooperação, uma vez que a maior parte deles depende desse envolvimento para garantir resultados sustentáveis no tempo, assim como o estudo de como podem ser aperfeiçoados os contributos que a gestão de empresas pode dar ao terceiro setor e onde parece existir um vasto campo de contributos a desenvolver.

Referências Bibliográficas

- Beck, T., & Overseas Development Institute, A. L. N. for A. and P. in H. A. (2006). *Evaluating humanitarian action: Using the OECD-DAC criteria : an ALNAP guide for humanitarian agencies*. Overseas Development Institute : ALNAP.
- Belassi, W., & Tukul, O. I. (1996). A new framework for determining critical success/failure factors in projects. *International Journal of Project Management*, 14(3), 141–151.
[https://doi.org/10.1016/0263-7863\(95\)00064-X](https://doi.org/10.1016/0263-7863(95)00064-X)
- Bornstein, L. (2006). Systems of Accountability, Webs of Deceit? Monitoring and Evaluation in South African NGOs. *Development*, 49(2), 52–61.
<https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100261>
- Buchanan-Smith, M., Knox, P., Cosgrave, J., Warner, A., Bonino, F., Dillon, N., Otto, C. R., Overseas Development Institute (London, E., & Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action. (2016). *Evaluation of humanitarian action guide*.
<http://www.alnap.org/resource/23592>
- Carman, J. G. (2010). The Accountability Movement: What's Wrong With This Theory of Change? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(2), 256–274.
<https://doi.org/10.1177/0899764008330622>
- Chaplowe, S., Castleman, A. M., & Cho, M. (2021). *Evolving Evaluation Practice*. 30.
- Dunn, W. N. (2008). *Public policy analysis: An introduction* (4th ed). Pearson Prentice Hall.
- Evaluation Unit, E. (2001). *Manual PCM*.
- Franco, R. (2015). *Diagnóstico das ONG em Portugal*.
- Gil, A. C. (2009). *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas.
- Golini, R. (2016). *More efficient project execution and evaluation with logical framework and project cycle management*: 12.

- Green, M. (2003). Globalizing Development in Tanzania: Policy Franchising through Participatory Project Management. *Critique of Anthropology*, 23(2), 123–143.
<https://doi.org/10.1177/0308275X03023002001>
- Gyan, C., & Ampomah, A. O. (2016). Effects of Stakeholder Conflicts on Community Development Projects in Kenyase. *SAGE Open*, 6(1), 215824401663525.
<https://doi.org/10.1177/2158244016635254>
- Horizon Europe Proposal Evaluation—Standard Briefing*. (2021).
- Ika, L. A. (2012). Project Management for Development in Africa: Why Projects are Failing and What Can be Done about It. *Project Management Journal*, 43(4), 27–41.
<https://doi.org/10.1002/pmj.21281>
- Kelly, L. M. (2021). Worthwhile or wasteful? Assessing the need for a radical revision of evaluation in small-sized development NGOs. *Development in Practice*, 1–11.
<https://doi.org/10.1080/09614524.2021.1937540>
- Korten, D. C. (1987). Third generation NGO strategies: A key to people-centered development. *World Development*, 15, 145–159. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(87\)90153-7](https://doi.org/10.1016/0305-750X(87)90153-7)
- Larson, C. E., & LaFasto, F. M. J. (1989). *Teamwork: What must go right, what can go wrong*. SAGE Publications.
- Lewis, D. (2004). *The Management of Non-Governmental Development Organizations: An Introduction*.
<http://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=201271>
- Martinez, D. E., & Cooper, D. J. (2020). Seeing Through the Logical Framework. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(6), 1239–1253.
<https://doi.org/10.1007/s11266-020-00223-8>
- McKinsey-Devex Survey*. (2011). <https://www.devex.com/news/mckinsey-devex-survey-results-practitioners-see-need-for-new-approaches-to-system-wide-reform-77026>

- Mertens, D. M., & Wilson, A. T. (2019). *Program evaluation theory and practice: A comprehensive guide* (Second edition). Guilford Press.
- Mesquita, J. J. I. (2015). *CULTURA DE AVALIAÇÃO NO SETOR DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL*. 56.
- Moyo, D. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa* (1st American ed). Farrar, Straus and Giroux.
- Northouse, P. G. (2019). *Leadership: Theory and Practice*. 729.
- OECD. (2010). *Evaluation in development agencies: The use of country systems in public financial management*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264094857-en>
- Okul, E. O., & Nyonje, R. O. (2020). Examining stakeholder involvement in the evaluation process for program improvement. *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147- 4478), 9(5), 179–191. <https://doi.org/10.20525/ijrbs.v9i5.835>
- Picciotto, R. (2016). Evaluation and bureaucracy: The tricky rectangle. *Evaluation*, 22(4), 424–434. <https://doi.org/10.1177/1356389016657934>
- Picciotto, R. (2020). Towards a ‘New Project Management’ movement? An international development perspective. *International Journal of Project Management*, 38(8), 474–485. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2019.08.002>
- Reason, P., & Bradbury, H. (Eds.). (2008). *The Sage handbook of action research: Participative inquiry and practice* (2nd ed). SAGE Publications.
- Riddell, R. (2007). *Does foreign aid really work?* Oxford University Press.
- Rogers, P. (2020). *Real Time Evaluation*. Better Evaluation.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2019). *Evaluation: A systematic approach* (Eighth edition). SAGE.
- Schiefer, U. (2008). *Integrated evaluation of change: A new perspective for planning and evaluation in multiple intervention environments*. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-106089>

Schipper, T., & Swets, M. (2010). *Innovative lean development: How to create, implement and maintain a learning culture using fast learning cycles*. Productivity Press.

Seff, I., Vahedi, L., McNelly, S., Kormawa, E., & Stark, L. (2021). Remote evaluations of violence against women and girls interventions: A rapid scoping review of tools, ethics and safety. *BMJ Global Health*, 6(9), e006780. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006780>

Tosi, H. L., Locke, E. A., & Latham, G. P. (1991). A Theory of Goal Setting and Task Performance. *The Academy of Management Review*, 16(2), 480. <https://doi.org/10.2307/258875>

Anexos

Anexo 1 - Citações

A importância da avaliação - *Citações*

"Avaliação verifica se os objetivos definidos para o projeto são cumpridos (QL)"

"A estrutura da ONG é tão pequena que não faz sentido ter processos formais de avaliação (Interna)"

"Uma avaliação feita por quem não tenha um olhar ajustado com conhecimento da realidade do terreno seria contraproducente. Seria um estrangulamento..."

"Na origem do financiamento acaba por haver um reconhecimento (criado ao longo de um período longo de relação) do financiador à ONG, extra avaliação. Faz uma validação informal da qualidade do processo....são momentos contínuos de contacto..."

"Distinguir a avaliação do conhecimento é uma abstração..."

"Fazemos avaliações informais quase a cada atividade nas interações com a coordenação da sede..."

"Não colocámos verba para avaliação, porque trabalhamos nessa comunidade há 20 anos...esse projeto faz parte de um processo maior..."

Confusão monitorização vs
avaliação
Mecanismos informais

A importância da avaliação - Citações

Confusão monitorização vs
avaliação
Mecanismos informais

“Quando a pessoa que lê o relatório de avaliação é a mesma que vai avaliar a próxima candidature, não é linear que se devam expor as fragilidades...”

“Se não é obrigatório escrever, eu não digo...”

“Desenvolvemos um processo de M&E para o projeto em função dos requisitos do doador”

“Fizemos a avaliação interna no final, calculando os indicadores do quadro lógico”

“A avaliação ia sendo feita por nós, de forma informal...”

“Vemos a avaliação como a forma de medir os recursos que estamos a investir para realizar as atividades e o impacto nas populações...”

“Não fazemos nenhuma avaliação que não nos seja exigida... (para além dos mecanismos informais de avaliação interna ao longo do projeto)”

“As avaliações têm de trazer recomendações para a própria organização, desde processos até a estratégias de implementação...”

A importância da avaliação - Citações

Confusão monitorização vs
avaliação
Mecanismos informais

“A avaliação do projeto não tem muito interesse se não for somada a outras avaliações que avaliem o longo prazo, do processo de desenvolvimento”

“A avaliadora, para além da avaliação formal, teve reuniões informais connosco onde aprendemos imenso”

“Por norma, quem faz a avaliação diz sempre bem, para quem lhe paga”

“Veja as avaliações dos projetos em Câmaras Municipais e descubra onde alguma tem críticas...”

“As avaliações europeias são diferentes (completamente externas)...era assim que deveria ser. Mas criticar poderia ser mal visto pelo financiador...”

“É difícil os parceiros locais dizerem que alguma coisa correu mal...”

“Os aspetos menos bons não ficam escritos porque não é bom ficarem...”

“...são fragilidades das organizações que não interessa expor ao Camões. O mundo das ONGs é muito competitivo e não temos padrinhos...”

“O dinheiro que colocamos na rubrica monitorização e avaliação é onde imputamos os gastos das visitas de acompanhamento...”

A importância da avaliação - Citações

Confusão monitorização vs
avaliação
Mecanismos informais

“A ação das ONGs está sempre dependente de financiamento. O que fica são ideias para, em oportunidades seguintes, serem postas em prática”

“Tivemos uma avaliação externa (ROM) em que a troca de impressões deu origem a uma transformação significativa dentro da organização”

“Debatemo-nos com o desafio de encontrar ferramentas para fazer mais facilmente este trabalho de M&E”

“O Camões aceitou financiar este projeto mesmo sem indicadores no QL, porque não tínhamos os valores de base”

“A maior parte das avaliações não tem um resultado útil, porque são feitas no fim e que são muito curtas e rápidas...”

“Neste momento temos favorecido avaliações em contínuo. Permite-nos uma visão externa útil numa fase mais inicial do projeto...”

“Ou passamos a investir muito mais nas avaliações ou é tudo muito pouquinho...”

“É tudo feito a contra-relógio mesmo no fim do projeto...”

“A avaliação é a forma que temos para ver se as ações têm os efeitos esperados e desejados...mas estamos a avaliar desenvolvimento humano

A importância da avaliação - Citações

Confusão monitorização vs
avaliação
Mecanismos informais

“Num projeto que estamos a implementar hoje, temos uma consultoria contratada que faz o acompanhamento do projeto e uma avaliação contínua”

“As avaliações nem sempre têm qualidade para identificar as melhorias que poderiam ter sido introduzidas no projeto...”

“Avaliação continua a ser o parente pobre nos ciclos de projeto. Tanto a monitorização como a avaliação”

“As mudanças vêm de fora e não de dentro das ONGs., é um requisito da União Europeia, ao nível do Camões não identificamos tanto esse requisito. Não há uma cultura de avaliação”

“A lógica dominante é a da fiscalização e não a da aprendizagem, para poder fazer melhor, diferente”

“Avaliação continua é crucial particularmente quando envolve os stakeholders”

“Estamos assoberbados de trabalho e em projetos curtos é difícil parar, pensar e ajustar a meio caminho...”

“Não contratamos mais vezes avaliações porque o orçamento não dá para esticar para aí...”

“As avaliações são úteis se permitirem incorporar as melhorias ainda no decorrer do projeto e não no final”

A avaliação para os financiadores - *Citações*

“A única avaliação externa foi a visita dos técnicos do Camões ao local do projeto. Foram feitas reuniões com os stakeholders. Não tenho conhecimento de que tenha sido produzido um relatório”

“A avaliação externa prometida não foi feita”

“Avaliação está associada aos relatórios narrativos. São momentos de prestação de contas ao financiador sobre as atividades realizadas”

“No final do projeto....a Gulbenkian enviou um avaliador. Ficou lá um dia. Não tivemos conhecimento do relatório...”

“O que o Camões nos pediu foi o preenchimento dos resultados alcançados nos indicadores do QL”

“Eu acho que o Camões não lê os relatórios. Não há comentários ao relatório. O relatório é enfadonho. Devem receber dezenas no final do ano...”

“Em dois anos, as próprias pessoas do Camões de Moçambique nunca visitaram o projeto...”

“É muito raro fazerem questões sobre os nossos relatórios. O que tenho a certeza que é verificado são as contas e despesas”

“As questões recebidas são nas alturas em que preparam visitas ao terreno...”

A avaliação para os financiadores - *Citações*

“Não fomos questionados por não ter enviado avaliação intercalar nem nenhum comentário às recomendações deixadas no relatório final”

“Único contacto recebido durante todo o projeto foi para ver o que era necessário ajustar no projeto devido à pandemia”

“No IC não exigem avaliação de impacto externa, mas sim uma auditoria financeira...”

“A UNICEF não exige avaliações porque na verdade implementamos a metodologia que eles definem. Os próprios indicadores são eles que definem”

“Na EU, recorrem muito às ROMs, que são avaliações totalmente externas. Tivemos ROMs em 3 países e as abordagens são diferentes”

“Nos processos bilaterais do Camões por vezes fazem-se avaliações globais aos setores de cooperação bilateral”

“As ROMs têm dois objetivos: avaliar se a linha de financiamento está a produzir os resultados esperados e validar se há atrasos significativos nos projetos. Sempre numa lógica construtiva de apoiar os beneficiários”

“Num projeto da Gulbenkian e num da EU temos agora consultores que fazem o acompanhamento e a avaliação do projeto ao longo do tempo”

A avaliação para os financiadores - Citações

“Enviámos o relatório ao financiador, e o feedback que o Camões nos dá é a transferência da verba...”

“As ROMs têm mais interesse porque são realizadas a meio do projeto e permitem ajustes interessantes ainda no tempo de execução do projeto”

“Os projetos pelas bilaterais têm sempre uma avaliação externa...(vs os da sociedade civil)”

“Nos grandes projetos bilaterais, o Camões está mais *engajado* e há uma menor necessidade de depender de uma avaliação externa...nos projetos concursais o Camões tem uma capacidade de acompanhamento muito baixa...”

“Na fase de candidatura, o Camões não exige nada nem comenta a nossa proposta...”

“O Camões obriga a auditorias financeiras mas não avaliações”

“As ROMs têm sido muito úteis, e o Camões podia fazer algo semelhante, porque permitem um olhar externo sobre a nossa intervenção a tempo de ser absorvido pelo projeto”

“O financiamento internacional, por serem verbas maiores, facilita alocar valores para avaliação externa”

O “pavor” dos indicadores de impacto

“Os centros de saúde não me vão dar os indicadores de mortalidade infantil...”

“Nós trabalhamos para a população e não para a estatística. Para mim, a estatística é uma coisa secundária...”

“Existem impactos que não foram identificados no quadro lógico...”

“Num projeto de 3 anos, é difícil medir o impacto...(o próprio projeto identifica um indicador publicado anualmente que se encontra disponível)”

“Num projeto de melhoria de rendimento agrícola, não é fácil medir o impacto. Basta haver uma seca pelo meio e já não tem impacto...”

“Esta avaliação não era para aí que estava virada (impacto)...”

“Os indicadores de impacto que coloquei na candidatura não se conseguiram medir no final do projeto”

“Foi construído um questionário e foi realizado para o cálculo do indicador de impacto (conhecimento da população alvo sobre...)” - enviado para o Camões sem evidência de suporte

“não medimos o indicador de impacto porque não tivemos acesso aos dados...”

“Os financiadores deveriam aceitar que houvesse verba para a medição posterior de impacto. O ónus não deveria estar na ONG”

O “pavor” dos indicadores de impacto

“Não colocámos indicadores no QL porque não tínhamos baseline”

“As comunidades passaram a ter fonte de rendimento, mas o indicador não foi medido...a avaliação foi fraquinha...”

“Durante anos e anos só quando tínhamos as ROMs é que olhávamos para o QL. Nos últimos 2 anos tem assumido mais importância e agora com o Sistema OPSIS vamos reporter quase ao dia...”

“É complicado fazer a avaliação de impacto no decorrer de um projeto. O impacto deve ser medido 4,5, ou até 10 anos depois de uma intervenção...”

“No projeto conseguimos medir o curto prazo, o que foi feito...”

“Não existe financiamento para ir ao terreno ver como as coisas estão, se já tivermos abandonado o território...”

Sobre o impacto dos projetos de desenvolvimento 1/3

“Fazemos uma ação de formação, preparamos a comida e chega ao dia e não aparece ninguém. Mas porquê? Ah, é porque temos um *choro*...”

“Nós vamos paracom uma visão europeia das coisas. Não nos ajustamos à realidade local. Fizemos um manual de procedimentos com as funções....mas quando chegámos lá as pessoas não sabiam ler nem escrever...”

“Para o comité aparecem sempre 10 pessoas....mas ninguém diz nada. Sentam-se, mas não acrescentam nada. As abordagens participativas não acrescentam nada”

“No final do projeto, as organizações morreram. A dinâmica perdeu-se por não haver financiamento para manter o seu funcionamento. Não há dinheiro, ninguém vem, ninguém come”

“Muitos participam por causa da comida, do *per-diem*. Pelo menos durante o projeto, as pessoas beneficiam da iniciativa do projeto”

“O desinteresse das autoridades é total. Aparecem no início do projeto para ver o que podem controlar ao nível dos recursos financeiros, viaturas. Funciona assim.”

Sobre o impacto dos projetos de desenvolvimento 2/3

“O setor do desenvolvimento tem aprendido muito pouco com os erros do passado”

“O que deveria ser avaliado mesmo é o processo de desenvolvimento em si... e não do projeto...”

Um projeto para ter impacto pode necessitar de um prazo longo. Mas passados dois ou três anos, o financiador internacional já pode estar a financiar projetos de outro tipo e não ser possível garantir essa sustentabilidade”

“Nos sítios onde estivemos deixamos saldo de internet nos cartões para que os resultados do projeto se mantivessem mais algum tempo”

“A UE tem desinvestido da capacitação das entidades estatais, porque tem verificado que o dinheiro investido nas entidades públicas não corre bem...”

“Os financiadores internacionais deviam fazer exigências ao nível da continuidade do envolvimento do Estado no suporte aos resultados dos projetos de cooperação.”

“É importante não desistir do Estado....mas também utilizar a pressão da sociedade civil para levar a mudanças no próprio Estado”

Sobre o impacto dos projetos de desenvolvimento 3/3

“Acredito que o Camões nem vê o que enviamos no relatório...”

“As pessoas não nos dão os dados dos rendimentos iniciais que têm...e, por isso, não conseguimos medir o impacto. Têm medo de perder os apoios...”

“A maioria das ONGs está em permanente estado de luta pela sobrevivência e está focada na implementação, dando pouca atenção a reports...”

“Está-se a evoluir para um *payment by results* e, aí, já não estamos presos à auditoria e parte financeira...”

“Se martelamos ou não nos resultados não é tão importante como a continha estar toda bonitinha...”

“Não há estatística, não posso calcular os impactos...”

“A nossa perspetiva nem sempre é o impacto, mais do que aumentar o rendimento era passar para uma agricultura biológica...”

“Não vemos o projeto de forma estanque, mas sim como mais um momento no desenvolvimento contínuo...”

“A Gulbenkian deu-nos um *workshop* sobre teoria da mudança e, nesse projetos, colocámos indicadores de impacto”

A dinâmica dos projetos de desenvolvimento- *Citações*

“Temos de pagar para a população ou os técnicos do Estado participarem no projeto”

“Há uma concorrência enorme pelo envolvimento das populações por parte das ONGs. As agências internacionais pagam *balúrdios*”

“Os projetos acabam quando seca a fonte de pagamento dos per-diem e dos almoços”

“Só no final do primeiro ano é que conseguimos o envolvimento dos técnicos do Estado de...”

“...a nossa custou 20 mil €, a da cooperação (outro país) custou 140 mil €, dos quais 2/3 foi para pagar a expatriados...”

“nas candidaturas com âmbito muito definidos faz o que o financiador pede, embora não seja bem aquilo que você quer fazer...”

“Tem que “encaixar” para ser financiado, mesmo que não seja o que o território precisa...”

“Há problemas que poderiam ser resolvidos de uma vez ...mas vão fazendo sucessivamente remendos...”

“Os projetos fracassam porque são projetos e não processos de desenvolvimento”

“Impressiona ver infraestruturas construídas pelas cooperações que não servem para nada ou estão devolutas...”

A dinâmica dos projetos de desenvolvimento- *Citações*

“ Se o processo for suficientemente longo (20, 30 anos), a sustentabilidade do processo é mais viável...”

“As autoridades têm de ser envolvidas em todo o processo e assumir responsabilidades quantificadas (p.ex. Se nós construirmos a escola, o Ministério assume a responsabilidade de lá colocar os professores)”

“Produzimos o manual, definimos os procedimentos, mas não houve a possibilidade de ser utilizado pelas estruturas de saúde porque nunca foi validado e adotado pelo Ministério da Saúde”

“Queríamos formações presenciais, mas os professores não sabiam a matéria...tivemos de alterar a metodologia em andamento. Isto apesar de conhecermos a realidade há muitos anos”

“Por vezes existem estruturas do Estado que não têm conhecimento do que se passa nas suas províncias e territórios. Temos nós mais conhecimento do que eles”

“Quando uma organização tem um programa multiprojeto, é mais fácil continuar a adar apoio a algumas atividades após o final do financiamento de uma das componentes”

A dinâmica dos projetos de desenvolvimento- *Citações*

“As cooperativas, nomeadamente em Cabo Verde raramente vingam a médio prazo...”

“Foram anos e anos a investir em unidades de produção mas não existia forma de escoar a produção por ausência de infraestruturas adequadas...”

“Todo o investimento feito na capacitação cai por terra porque as pessoas vão-se embora. Têm que sobreviver de alguma maneira...”

“Os projetos de desenvolvimento deveriam ser a mais de 8 ou 10 anos de vista. Projetos de curta duração não garantem nenhum impacto. Quando estamos a começar a ter impacto já estamos a iniciar o phasing out...”

“Nos projetos o habitual é faltarem valências essenciais, nomeadamente o Estado e o setor privado, para além da comunidade”

“Neste projeto estamos a apoiar um Sistema paralelo, autónomo de educação...e isso não faz sentido em nenhum país do mundo...”

“Temos de concorrer às linhas que existem, se é de horticultura e estava a trabalhar na área da cultura com essa comunidade, tenho que manter a presença no terreno...”

A dinâmica dos projetos de desenvolvimento- *Citações*

“O Camões, embora não tenha uma cultura de avaliação muito vincada, tem uma flexibilidade que outras organizações não têm para ajustar os projetos...”

“Quando começámos a trabalhar com a UE, eles torceram o nariz pelo facto de não termos escritório no terreno...”

“Com a pandemia, sim, houve enorme flexibilidade de todos os financiadores...”

“Conhecemos bem o território, não fazemos diagnósticos, trabalhamos com estes parceiros há 15 anos (dificuldades alocação espaços cultivo, falta de verba para vedações, reduzida produção pescado por sobre exploração, atrasos entrega maquinaria, sal solar abandonado por nível de salinização insuficiente, ausência de quadros locais,...)”

“As ONGs locais e internacionais podem concorrer ao financiamento da União Europeia, mas depois, há estes telhados de vidro em que, para obterem financiamentos de grande dimensão, têm de ter um parceiro externo...”

“Na UE, somos prestadores de serviços, com uma iniciativa limitada. O eixo temático vem definido, a orientação geográfica, atividades definidas também e nós temos de nos candidatar a implementar as ideias desses concursos...”

O receio da crítica e das suas eventuais consequências

“Quem faz a avaliação diz sempre bem, para quem lhe paga...”

“Sinto nalguns colegas o medo de poder escrever...”

“O avaliador foi nosso colaborador, mas não vejo onde pode haver conflito de interesses...”

“Discordámos da recomendação, mas implementámos porque era um avaliador ROM...”

“Existiram problemas graves de relacionamento interno, mas não íamos colocar esse problema no relatório...o parceiro tinha receio de que pudesse ser penalizado...”

“O avaliador em poucos dias não consegue ter uma percepção completa da realidade social...”

“A percepção nas ONGs é de que a avaliação externa pode por *em cheque* o trabalho da ONG...”

“Se as avaliações forem muito más, terão com certeza algum impacto em financiamentos futuros...”

Guião de entrevistas para os chefes de projetos de ONGs humanitárias e de ajuda ao desenvolvimento

Blocos Temáticos	Questões tipo	Aspetos a explorar
Sobre o tipo e benefícios da avaliação realizada	<ul style="list-style-type: none"> No seu projeto, que tipo de avaliações foram realizadas e em que momento? Existe alguma consequência para o financiamento do projeto de uma boa ou má avaliação? Qual foi, em seu entender, o principal benefício da(s) avaliação(ões) realizada(s)? Que exigências existiram da parte do financiador sobre a natureza da avaliação a realizar? 	<ul style="list-style-type: none"> Stakeholders envolvidos na avaliação
Sobre a implementação das recomendações	<ul style="list-style-type: none"> Das recomendações realizadas, quais foram implementadas? Por que razão(ões) não foram (as restantes) implementadas? Regra geral, que utilidade associa às avaliações? 	<ul style="list-style-type: none"> Eram exequíveis? Eram erradas ou baseadas em factos errados? Demasiado genéricas? Feitas fora de tempo? Problemas no funcionamento da equipa dificultaram? Falta de suporte de topo e recursos para implementar? Ausência de apoio dos stakeholders? Questões de segurança?
Presença na ONG de metodologias que favorecem a implementação das recomendações	<ul style="list-style-type: none"> Que ferramentas existem na ONG para garantir o processo de implementação das recomendações? A avaliação poderia ter utilizado dados/informação de melhor qualidade? 	<ul style="list-style-type: none"> Plano de comunicação das recomendações e segmentação da comunicação? Consequências de avaliação negativa? Metodologia/plataforma de seguimento da implementação das recomendações? Revisão das recomendações em projetos semelhantes? Metodologia de manutenção do know-how apesar da rotação dos recursos?