



Lisbon School  
of Economics  
& Management  
Universidade de Lisboa

## **MESTRADO**

### **DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

## **TRABALHO FINAL DE MESTRADO**

### **DISSERTAÇÃO**

**OS ELEMENTOS DO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA QUE AFETAM O PROCESSO DE AVALIAÇÃO EXTERNA DE PROGRAMAS/PROJETOS: UM ESTUDO SOBRE AS ONGD PORTUGUESAS, ENTRE 2013 E 2023.**

**MARIA CATARINA DE SOUSA GONÇALVES DIAS**

**FEVEREIRO 2025**



Lisbon School  
of Economics  
& Management  
Universidade de Lisboa

# **MESTRADO**

## **DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

### **TRABALHO FINAL DE MESTRADO**

#### **DISSERTAÇÃO**

OS ELEMENTOS DO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA QUE AFETAM O PROCESSO DE AVALIAÇÃO EXTERNA DE PROGRAMAS/PROJETOS: UM ESTUDO SOBRE AS ONGD PORTUGUESAS, ENTRE 2013 E 2023.

MARIA CATARINA DE SOUSA GONÇALVES DIAS

**ORIENTADOR:**

EDUARDO MORAES SARMENTO

**COORIENTADOR:**

PAULO TEIXEIRA

FEVEREIRO 2025

*A todos os meus colegas do  
Mestrado com quem  
partilhei estes dois anos e  
que enriqueceram a  
Academia com as suas  
Dissertações.*

## GLOSSÁRIO

- APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- AHE - Ação Humanitária e de Emergência
- AVE – Avaliador de Empresa
- AVI – Avaliador Individual
- CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
- CICL – Camões - Instituto da Cooperação e da Língua
- CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- CP – Cooperação Portuguesa
- ECP – Estratégia da Cooperação Portuguesa
- ED – Educação para o Desenvolvimento
- FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento
- FRESAN – Fortalecimento da Resiliência e da Segurança Alimentar e Nutricional em Angola
- I.P. – Instituto Público
- IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
- NGO – *Non-Governmental Organization*
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*
- ONGD – Organização Não Governamental para o Desenvolvimento
- PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
- PED – Países em Desenvolvimento
- PIC – Programas Indicativos de Cooperação
- PMA – Países Menos Avançados

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RNB – Rendimento Nacional Bruto

SIDA – *Swedish International Development Agency*

TdR – Termos de Referência

TFM – Trabalho Final de Mestrado

UE – União Europeia

UN – *United Nations*

UNDP – *United Nations Development Programme*

UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*

## RESUMO

Existe uma distância significativa entre o discurso institucional da Cooperação Portuguesa e as práticas dos membros deste setor, no que diz respeito à avaliação externa. A presente Dissertação de Mestrado pretendeu identificar quais os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa que afetam, e como, o processo de avaliação externa realizada por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), entre 2013 e 2023. O estudo empírico, baseado numa abordagem qualitativa, recorreu a dois tipos de instrumentos, a entrevista semiestruturada e o questionário, a aplicar a um universo constituído por três ONGD, quatro empresas especialistas em avaliação, dois avaliadores individuais e o Camões, I.P., de acordo com o *website* deste financiador, onde são divulgados os relatórios de avaliação externa realizados entre 2013 e 2023. Os resultados destacaram que existem múltiplos elementos do contexto que afetam, positiva e negativamente, o processo avaliativo externo de programas/projetos e que apesar da intenção clara do Governo para investir mais na monitorização e na avaliação, refletida na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, o presente TFM confirmou que a Cooperação Portuguesa ainda tem um longo caminho a percorrer, sobretudo, no que concerne o investimento necessário ao nível da criação de uma cultura de avaliação no setor, seja através da contratação de recursos humanos especializados, seja pelo aumento de recursos financeiros para a realização de avaliações externas dos programas/projetos financiados. A avaliação externa ainda não está interiorizada, para as ONGD e para o Camões, I.P, como uma ferramenta muito útil, cujos resultados deveriam ser totalmente incorporados nas suas práticas.

PALAVRAS-CHAVE: Camões, I.P.; Processo de avaliação externa; Fatores do contexto da Cooperação Portuguesa que afetam o processo avaliativo de projetos; ONGDs

## ABSTRACT

Regarding external evaluation, there is a significant gap between the institutional discourse of the Portuguese International Aid sector and the practices of its members. This master's thesis sought to identify which elements of the Portuguese International Aid context affect, and how, the external evaluation process carried out by companies

and/or individual evaluators, of programmes/projects implemented by Non-Governmental Development Organisations (NGDOs), between 2013 and 2023. This study, based on a qualitative approach, used two types of instruments, a semi-structured interview and a survey, to be applied to a universe composed by three NGOs, four companies specialised in evaluation, two individual evaluators and *Camões, I.P.* Agency, according to the funder's website, which publishes the external evaluation reports conducted between 2013 and 2023. This thesis results highlighted that there are multiple factors that affect, positively and negatively, the external evaluation process of programmes/projects and that despite the government's clear intention to invest more in monitoring and evaluation, as reflected in the Portuguese Cooperation Strategy 2030, this study confirmed that the Portuguese International Development sector still has a long way to go, especially in terms of the investment needed to create a culture of evaluation within, either by hiring specialised human resources or by increasing financial resources to carry out external evaluations of funded programmes/projects. Therefore, external evaluation has not yet been internalised by NGOs and *Camões, I.P.* as a very useful tool, whose findings should be fully incorporated into their practices.

KEYWORDS: *Camões, I.P.*; External evaluation process; Elements of the Portuguese International Aid context affecting the evaluation process of projects; NGOs

## ÍNDICE

Glossário .....	i
Resumo .....	iii
Índice .....	v
Agradecimentos .....	vii
1. Introdução .....	1
2. Revisão da Literatura.....	3
2.1. A Cooperação Portuguesa (CP): principais características.....	3
2.2. Avaliação: definições, importância, propósitos, tipologias e utilidade .....	8
2.3. A importância da avaliação na Cooperação Portuguesa.....	15
2.4. A importância do contexto (da Cooperação Portuguesa) no processo de avaliação .....	17
3. Metodologia e Dados.....	22
4. Análise de Resultados.....	26
O modo como a avaliação é vista/valorizada.....	26
As motivações para se realizar uma avaliação externa .....	29
Os objetivos da avaliação externa .....	30
A utilidade das conclusões, recomendações e lições aprendidas .....	30
A Perceção sobre o trabalho dos avaliadores externos.....	31
Os fatores/elementos do contexto que influenciam negativamente o processo ....	32
As estratégias para resolver os fatores/elementos que dificultam.....	34
Os fatores/elementos do contexto que influenciam positivamente o processo.....	34
Algo a acrescentar .....	37
5. Conclusões .....	40
Referências Bibliográficas.....	43

Websites Consultados: .....	50
Anexos.....	51

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, que sempre me incentivou a estudar cada vez mais e em qualquer fase da vida.

Agradeço ao meu orientador, Professor Eduardo Sarmento, pela confiança e rapidez na resposta às minhas questões e ao meu coorientador e especialista em avaliação Mestre Paulo Teixeira, por tudo o que tenho aprendido na Consultora onde trabalhamos.

Agradeço à Professora Manuela Afonso pelas conversas que tivemos sobre Avaliação e sobre a Cooperação Portuguesa.

Agradeço também a todos os avaliadores e às ONGD que colaboraram nesta Dissertação e a quem tive o privilégio de entrevistar.

Agradeço às minhas amigas Inês Coutinho e Sónia Monteiro pelas várias revisões a este documento e à Inês pela ajuda na análise de conteúdo das entrevistas realizadas.

Agradeço aos meus amigos e companheiros de missão da ONGD Leigos para o Desenvolvimento: em especial à Mana Luísa, a Sónia, o Pedro, a Andreia, a Joana, a Mariana, a Susana e a Susana Ludovice e a todos os angolanos que me animam a sonhar e a lutar por um mundo mais justo, solidário, livre, colaborativo, inclusivo e pacífico.

## 1. INTRODUÇÃO

Na Cooperação Portuguesa (CP), a avaliação externa continua a ser realizada, na grande maioria dos poucos casos que existem, por exigência dos financiadores e com o único propósito de prestação de contas. Ainda que no discurso institucional a avaliação externa seja muito importante, não existe uma cultura de avaliação no setor.

A autora do presente Trabalho Final de Mestrado (TFM) trabalha numa empresa especialista em avaliação de projetos sociais e deparou-se com o problema de a avaliação externa ser considerada uma ferramenta muito útil (não só para prestar contas), mas ser muito pouco utilizada pelas ONGD e pelo financiador Camões - Instituto Português da Cooperação e da Língua (Camões, I.P). e cujos resultados deveriam ser totalmente incorporados nas suas práticas. No *website* do Camões, I.P.<sup>1</sup>, onde são divulgados os relatórios de avaliação de programas/projetos, entre 2013 e 2023, foi possível contar 24 relatórios de avaliação, sendo 11 de avaliação externa, e destes, 7 foram realizados por empresas especialistas contratadas, o que é um número extremamente reduzido, tendo em conta o número de programas/projetos financiados anualmente, total ou parcialmente por este doador. Por exemplo, em 2023, foram financiados 45 projetos de Cooperação para o Desenvolvimento, sendo 10 especificamente na área da Igualdade de Género e Empoderamento de Mulheres, 15 projetos de Educação para o Desenvolvimento, 5 projetos de Ação Humanitária de ONGD<sup>2</sup> e publicado apenas 1 relatório de avaliação externa final de um programa de Cooperação para o Desenvolvimento.

Adicionalmente, foi possível verificar que existem muitas referências bibliográficas sobre a Cooperação Portuguesa e sobre a Avaliação, contudo, foi muito difícil encontrar literatura sobre a Avaliação na Cooperação Portuguesa: a única e mais recente investigação que cruza estas duas áreas é a tese de doutoramento de Maria Manuela Afonso, publicada em 2022 e intitulada “A Avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento - Portugal (1994-2012): um processo de institucionalização incompleto.”

---

<sup>1</sup> <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/avaliacao-e-auditoria/avaliacao>

<sup>2</sup> <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/financiamos/perguntas-frequentes-ongd-2/candidaturas-a-linhas-de-financiamento>

Assim, surgiu o interesse de compreender quais os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa que afetam, e como, o processo de avaliação externa realizada por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por ONGD, entre 2013 e 2023.

O contexto empírico desta Dissertação tem que ver com os componentes do contexto da Cooperação Portuguesa (no caso, contexto refere-se aos projetos/programas implementados por ONGD portuguesas e financiados, total ou parcialmente, pelo Camões, I.P.), que afetam, positiva e negativamente, o processo de avaliação externa de programas/projetos, realizada por empresas especialistas em avaliação e/ou avaliadores individuais. De acordo com o *website* do Camões I.P, o universo de estudo é constituído por 3 ONGD, 4 empresas especialistas em avaliação e 2 avaliadores individuais contratados para fazer a avaliação externa, a programas/projetos implementados nos PALOP, entre 2013 e 2023. O conhecimento produzido a partir deste TFM poderá ser muito útil para conhecer a realidade da avaliação externa no contexto da Cooperação Portuguesa.

Para a recolha de dados construíram-se 4 instrumentos: 1 guião de entrevista semiestruturada para os avaliadores, tanto de empresas como individuais, com experiência de trabalho na CP (anexo 1); 1 guião de entrevista semiestruturada para os Diretores Executivos das ONGD, por terem sobretudo a responsabilidade de tomar decisões (anexo 2); 1 guião de entrevista semiestruturada para o chefe da Divisão da Ação Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania, do Camões, I.P (anexo 3); e 1 inquérito por questionário, anónimo, segundo uma abordagem qualitativa, para ser aplicado aos gestores dos processos de avaliação externa, para compreender melhor as práticas de avaliação das ONGD (anexo 4).

O atual TFM foi organizado em 5 capítulos, a saber: capítulo 1 – Introdução; capítulo 2 - Revisão de Literatura, centrada em duas grandes áreas: a Cooperação Portuguesa e o Processo de Avaliação; capítulo 3 – Metodologia e Dados; capítulo 4 – Análise de Dados; e, por fim, capítulo 5 – Conclusões e Investigação Futura.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

Recordando a pergunta central da presente dissertação de mestrado – Como é que os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa afetam o processo de avaliação externa, realizado por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por ONGD, entre 2013 e 2023? – esta tem como objetivos: identificar os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa que afetam o processo de avaliação externa, realizado por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por ONGD, entre 2013 e 2023; e compreender como é que estes elementos afetam o processo avaliativo. Portanto, o enquadramento teórico apresentado de seguida foi estruturado nos seguintes subcapítulos: 2.1) A Cooperação Portuguesa: principais características; 2.2) Avaliação: definições, importância, propósitos, tipologias e utilidade; 2.3) A importância da avaliação na Cooperação Portuguesa; 2.4) A importância do contexto (Cooperação Portuguesa) no processo de avaliação.

### *2.1. A Cooperação Portuguesa (CP): principais características*

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), entendida como uma forma de ajuda organizada, prestada pelos governos dos países desenvolvidos para encorajar o desenvolvimento nos países pobres e subdesenvolvidos, surge após a Segunda Guerra Mundial. A CID foi oficializada como um sistema de ajuda internacional somente no final da década de 1950 e início da década de 1960 (Bracho et al, 2021). Em 1961, foi criado o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), para coordenar os fluxos financeiros públicos dos países desenvolvidos, com um carácter concecional, cujo objetivo principal era promover o desenvolvimento económico e o bem estar dos países em desenvolvimento: a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). (IPAD, 2005)

A CID concretiza-se através de programa e/ou projetos, abrangendo diversas áreas de atuação, cuja distribuição tem que ver com as necessidades e prioridades de desenvolvimento, definidas pelos países parceiros e com as áreas temáticas em que os atores da Cooperação, públicos ou privados, podem trazer mais valias. Os programas e/ou projetos desenvolvidos no âmbito da CID podem ser financiados através de diversos recursos, alocados de diferentes maneiras. Dependendo da tipologia do recurso

(financeiro e/ou técnico), a relação que se estabelece entre as partes pode ser do tipo bilateral<sup>3</sup>, multilateral<sup>4</sup> ou triangular<sup>5</sup>. Na APD, esta abordagem bilateral pode assumir a forma de ajuda ligada<sup>6</sup> ou ajuda desligada<sup>7</sup>.

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 121, aprovada em novembro de 2022, a Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030 (ECP 2030) é um instrumento orientador da política de cooperação internacional para o desenvolvimento do país, na medida em que define “uma abordagem conceptual, política e operacional para a Cooperação Portuguesa até 2030” (p. 46). A missão da ECP 2030 consiste “na erradicação da pobreza, no combate às desigualdades e na promoção de um desenvolvimento global sustentável, equitativo e inclusivo, assente no respeito pela dignidade humana e sem deixar ninguém para trás. (...). A ação da Cooperação Portuguesa está particularmente orientada para a prossecução dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.” (RCM n.º 121/2022, p. 46).

A Cooperação Portuguesa (CP) continua a ser direcionada preferencialmente para zonas geográficas e sectores onde Portugal tem maior capacidade de intervenção e pode alcançar melhores resultados, tendo em conta a interligação entre as necessidades e prioridades dos países parceiros e o reconhecido valor acrescentado da sua atuação, nomeadamente perante outros parceiros. Deste modo, segundo os princípios de concentração e diferenciação, a Cooperação continua a focar-se nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste, sendo esta a geografia de atuação prioritária. (RCM n.º 121/ 2022).

---

<sup>3</sup> “Transações bilaterais realizadas por um país doador diretamente para o país beneficiário. Também inclui a ajuda fornecida por via das ONGD nacionais e internacionais” (IPAD, 2005, p. 17).

<sup>4</sup> “Fundos públicos colocados à disposição de organismos multilaterais os quais os utilizam em atividades de desenvolvimento e/ou em países beneficiários” (IPAD, 2005, p. 17).

<sup>5</sup> “Modalidade de cooperação importante que permite a partilha de conhecimentos, a aprendizagem conjunta e o desenvolvimento de capacidades com base nas vantagens comparativas dos parceiros, na complementaridade de ações e na alavancagem de recursos financeiros” (<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/parceiros/cooperacao-triangular>)

<sup>6</sup> “Os empréstimos e financiamentos aos parceiros estão relacionados com a condição do país adquirir bens e/ou serviços no próprio país doador ou num grupo de países por este indicado” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2018, p. 22).

<sup>7</sup> “Ajuda fornecida sem pré-condições de aquisição dos serviços, bens ou equipamentos. O recetor pode, livremente, adquiri-los onde quiser” (IPAD, 2005, p. 18).

A CP continuará a realizar a política de cooperação em três dimensões: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Educação para o Desenvolvimento (ED) e Ação Humanitária e de Emergência (AHE), para os quais define linhas de atuação prioritárias. Na área da CID, dimensão relevante no atual TFM, a ECP 2030 estabelece as prioridades de acordo com os cinco pilares da Agenda 2030 — Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias — e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O desenvolvimento humano é o foco temático basilar, enquadrando todas as ações a implementar nas várias áreas do sector. A promoção da igualdade de género e do empoderamento das mulheres passam a prioridade transversal, com o intuito de torná-las um traço diferenciador e integrador na respetiva operacionalização (RCM n.º 121/2022).

De acordo com a RCM n.º 121/2022, a ECP 2030 baseia-se em três objetivos estratégicos, aos quais correspondem medidas e prioridades de intervenção específicas: 1) afirmar a centralidade da Cooperação Portuguesa; 2) reforçar a capacidade de intervenção da Cooperação Portuguesa; e 3) ampliar a qualidade e eficácia da Cooperação Portuguesa, investindo mais na monitorização e na avaliação. O objetivo estratégico 3, relevante para a presente Dissertação, é posto em prática pelo reforço do modelo institucional, de coordenação, gestão e avaliação. Para tal, serão aumentadas as capacidades do Camões, I. P., “incluindo em matéria de programação e orçamentação, e as capacidades das estruturas da cooperação nos territórios de intervenção. (...) Consolida-se, ainda, o acompanhamento e a avaliação, orientados para os resultados e para a integração das lições aprendidas” (p. 48)

Outra das características da Cooperação refere-se à contribuição de Portugal em APD, que tem variado consoante a flutuação anual do Rendimento Nacional Bruto (RNB)<sup>8</sup>. Entre 2011 e 2015, verificou-se uma diminuição no volume de APD dado o decréscimo do RNB, seguido de um período em que se registou um ligeiro e progressivo aumento, entre 2016 e 2022, cuja meta neste ano atingiu os 0,21% (Ferreira & Oliveira, 2022). Os valores elevados de 2022 relacionam-se com a ajuda prestada à Ucrânia e com o apoio aos Países em Desenvolvimento (PED) no combate à pandemia COVID-19. Em 2023, a

---

<sup>8</sup> Os Estados-membros da UE, que aderiram antes de 2002, comprometeram-se a atingir a meta de 0,7% em APD/RNB; os que aderiram depois de 2002 comprometeram-se a chegar à meta de 0,33% em APD/RNB (Ferreira & Oliveira, 2022)

APD portuguesa diminuiu para os 0,19% do RNB<sup>9</sup>, mantendo-se abaixo da média da percentagem da maioria dos membros do CAD/OCDE, que, no mesmo ano, registou um aumento e se fixou em 0,37%<sup>10</sup>.

Além disso, os recursos para financiar a CP provêm de, aproximadamente, 57 entidades públicas e outras instituições não-estatais. Por exemplo, em 2020, o Governo português contribuiu com 81,7% do total de APD, o Camões, I.P. com 6,2%, diferentes Municípios com 0,3% e 11,8% de outras entidades (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2018). O financiamento pode ainda resultar da Cooperação Delegada, através dos “Acordos de Delegação” e dos “Acordos de Transferência.” A Cooperação Delegada tem-se mostrado como uma das mais importantes estratégias da CP e gerou uma mudança na orientação da APD do país (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2018). É relevante destacar o papel do Camões, I.P. que, para além de financiador de APD, é implementador de programas/projetos (principalmente, na cooperação delegada<sup>11</sup>) e coordena a articulação entre todas as instituições públicas que atuam na área da CP (Ferreira & Oliveira, 2022). Portugal tem recorrido a outro instrumento financeiro, proveniente da UE, para atuar em situações de crise que são os fundos fiduciários. Este tipo de fundos é constituído por fundos do orçamento comunitário, do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e contribuições de estados-membros ou de terceiros como outros países ou organizações internacionais (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2018).

A Cooperação Portuguesa tem reforçado as relações com a UE ao nível político e estratégico, através de um investimento no trabalho em conjunto, segundo o espírito «Equipa Europa»<sup>12</sup>, com ganhos de coordenação e impacto nos países parceiros. Até 2015, a prioridade eram as relações bilaterais com os países parceiros e a APD era canalizada, sobretudo, através da ajuda bilateral. As ONGD tem um papel fundamental

---

<sup>9</sup> <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/reportamos/reportamos-2>

<sup>10</sup> <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/official-development-assistance-oda.html>

<sup>11</sup> “A cooperação delegada ocorre quando um doador – ou doador mandatado/condutor – age com autoridade no interesse de um ou mais doadores – doador mandante/delegado (IPAD, 2005, p. 50). Neste caso, “a Comissão Europeia designa um país ou países para a execução de um determinado programa, delegando fundos da UE para o mesmo. Esta abordagem de cooperação está relacionada com a agenda da eficácia da APD, tendo por objetivo reduzir custos operacionais e tirar proveito da relação já construída pelos doadores em regiões e países específicos” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2018, p. 23).

<sup>12</sup> [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives\\_pt#em-que-consiste-a-equipa-europa](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_pt#em-que-consiste-a-equipa-europa)

na operacionalização desta tipologia de Ajuda, enquanto “interlocutoras chave na reflexão e debate sobre as políticas públicas e desempenham um papel crucial nos domínios da cooperação para o desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e ajuda humanitária e de emergência, observada a sua capacidade de mobilização dos cidadãos e a mais-valia da sua independência e autonomia, dada a sua implantação no terreno e a sua proximidade às populações, tendo em conta os seus graus de conhecimento e especialização, e em virtude de centrarem a sua atuação ao nível da comunidade, (...) em ordem ao fortalecimento da democracia representativa e da qualidade da cidadania, fatores decisivos nos processos de desenvolvimento.” (Protocolo de Cooperação, 2018, p. 2). A partir de 2015, verificou-se um investimento significativo na cooperação multilateral com o reforço da presença portuguesa nas instâncias multilaterais. (Ferreira & Oliveira, 2022).

Em 2015, foi aplicado um inquérito por questionário, online<sup>13</sup>, a agentes da Cooperação Portuguesa, com o objetivo de recolher as perceções de interlocutores privilegiados e intervenientes ligados e/ou conhecedores da mesma, sobre qual o papel da ajuda ao desenvolvimento portuguesa no contexto nacional e internacional, incluindo também uma perspetiva sobre o seu futuro. Uma das questões procurou recolher a opinião sobre quais os fatores distintivos que conferem algumas vantagens à Cooperação Portuguesa, tendo sido identificadas cinco mais valias: a língua, como o fator de vantagem mais referido (78,6%), as relações históricas com os países parceiros (72,9%) e o conhecimento das realidades desses países (61,4%); os outros dois fatores referidos como mais valias prenderam-se com a adequação às prioridades dos países parceiros (31,4%) e a flexibilidade de resposta (24,3%) por comparação com sistemas de cooperação de outros doadores. Pelo contrário, a rapidez de resposta, a inovação e os recursos financeiros disponíveis foram os três aspetos menos referidos como mais-valias (Ferreira et al, 2015).

Para concluir, importa ressaltar que a ECP 2030, instrumento condutor da política de cooperação para o desenvolvimento de Portugal, está especificamente orientada para dar seguimento à Agenda 2030 dos ODS, focando a zona geográfica de atuação prioritária nos PALOP e Timor-Leste. A ECP 2030 reflete uma intenção clara de investir mais na monitorização e na avaliação, para “ampliar a qualidade e a eficácia da Cooperação

---

<sup>13</sup> Do total de 148 inquéritos enviados, obtiveram-se 70 respostas.

Portuguesa” (RCM 121/2022, p. 48), sendo este um dos seus objetivos estratégicos. Para tal, a aposta passa pelo reforço das capacidades do Camões, I.P., ao nível do orçamento e da sua atuação, e das estruturas de cooperação no terreno. O presente estudo empírico irá possibilitar compreender que investimento tem sido realizado, a partir da recolha de dados qualitativos, nomeadamente, a perceção dos avaliadores externos.

Interessa também evidenciar o papel que o Camões, I.P. tem na CP, pois para além implementador de programas/projetos (principalmente, na cooperação delegada), é financiador de APD e coordena a articulação entre todas as instituições públicas e privadas que atuam e financiam a Cooperação (Ferreira & Oliveira, 2022).

Recordando a pergunta principal deste TFM - Como é que os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa afetam o processo de avaliação externa, realizado por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por ONGD, entre 2013 e 2023? - a avaliação apresenta-se como outra das áreas de conhecimento-chave, daí que seja relevante aprofundar este tópico.

## *2.2. Avaliação: definições, importância, propósitos, tipologias e utilidade*

No contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento a transparência, representada pela prática da prestação de contas quanto ao uso dos recursos, tem sido uma exigência crescente por parte dos financiadores. A esta, acrescenta-se o discurso do impacto, exigindo a demonstração de resultados para ultrapassar problemas sociais complexos, designadamente, a pobreza e a desigualdade. Esta atenção à corroboração do impacto a par da responsabilidade em prestar contas tem promovido a profissionalização do setor de avaliação (Ebrahim & Rangan, 2014).

Avaliar significa analisar, o mais sistemática e objetivamente possível, uma atividade, projeto, programa, estratégia, política, tópico, sector, área operacional ou performance institucional. Ao analisar a cadeia de resultados, os processos, os fatores do contexto e as causalidades, segundo critérios como por exemplo relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade (do CAD/OCDE), a avaliação fornecerá informação credível e útil, baseada em evidências, permitindo a inclusão das recomendações e lições aprendidas nos processos de tomada de decisão (OCDE, 2021;

UNDP, 2021). Segundo Rogers (2014), uma avaliação deve ser pensada para fornecer informações que vão suportar decisões sobre continuar, replicar ou escalar um programa/projeto e também para informar sobre possíveis ajustes ou melhorias necessárias. Simultaneamente, Marceau (2022) acrescentava que a avaliação deve também permitir identificar o valor da intervenção, questionando o seu modelo, mais precisamente, a representação que é feita da mesma, para estimar a sua capacidade de produzir valor social.

Importa conhecer mais aprofundadamente a Avaliação a partir da evolução do seu conceito, nomeadamente, as quatro ondas/vagas, que têm raízes sociopolíticas e que surgiram a partir da segunda metade do século XX, no mundo ocidental: a onda da avaliação conduzida pela ciência; a da avaliação orientada para o diálogo; a onda neoliberal; e a onda da avaliação baseada em evidências. Cada uma destas ondas enquadra-se numa corrente mais alargada cujas doutrinas políticas influenciaram a conceção e as práticas de avaliação (Vedung, 2010).

A ‘onda’ impulsionada pela ciência, introduzida no final dos anos 50 e consolidada na década de 1960, defendia que a avaliação fazia parte de uma corrente muito maior de ideias, denominada racionalismo radical, para tornar a governação e as políticas públicas mais científicas. A força motriz subjacente a esta vaga científica foi uma forte corrente ideológica da esquerda política, que se manifestava através dos movimentos estudantis contra o capitalismo e a guerra do Vietnam. O racionalismo radical enfatizava que os problemas deveriam analisados cientificamente na sua globalidade, antes dos governos tomarem decisões importantes. Assim, o Governo desempenharia muito melhor as suas funções, decidindo a partir de descobertas científicas credíveis sobre os resultados reais das políticas e programas implementados: os resultados das avaliações serviriam de base para a tomada de decisões. Todavia, a confiança na avaliação orientada pela ciência diminuiu, no início da década de 1970. Nessa altura, exigiu-se uma maior participação de diferentes grupos e mais diálogo e comunicação nas avaliações. Esta segunda vaga orientada para o diálogo foi também impulsionada por uma corrente ideológica de esquerda, mas influenciada por alguns princípios dos Verdes e de Ambientalistas. Por volta de 1980, surgiu a vaga neoliberal, desta vez influenciada pela ideologia do centro-direita. A onda neoliberal baseava-se na desconfiança em relação ao planeamento central

(estatal), e via a solução não no diálogo e na participação da sociedade civil, mas numa maior orientação para o mercado. A desregulamentação, a privatização, a eficiência e a orientação para o cliente tornaram-se as novas palavras-chave e a avaliação passou a ser incluída numa linha de pensamento neoliberal, denominada Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública promoveu fortemente a avaliação como forma de responsabilização, de otimização dos recursos e como prestação de contas. Embora ainda a ganhar força, a quarta vaga de avaliação não é tão forte como a vaga científica dos anos 60 ou como a vaga neoliberal que ganhou popularidade a partir de 1980. A principal característica desta vaga baseada em evidências é um esforço para tornar a governação mais científica e baseada em provas empíricas reais, preocupando-se com o que funciona, basicamente impulsionada pelo centro-direita do espectro político. Em suma, as quatro tendências de avaliação criaram camadas e camadas de sedimentos, os quais moldaram o pensamento e a prática atuais da avaliação (Vedung, 2010).

Da evolução histórica do conceito de Avaliação, depreende-se um progressivo ênfase na sua dimensão prática. Do mesmo modo, a Avaliação tem raízes sociais e políticas, não é algo somente teórico e intrínseco a razão humana.

No contexto da CID, o objeto da avaliação é, na maioria das vezes, uma intervenção, concebida como um sistema organizado de ações que, num determinado ambiente, inclui agentes/atores, um contexto que escapa ao controlo dos atores, uma estrutura (o conjunto de recursos e regras), processos (relações entre recursos e atividades) e um objetivo (o estado futuro em direção ao qual o processo de ação é orientado). Os resultados da intervenção são o produto de longas cadeias causais que ligam todas as estruturas, processos e resultados (Parsons, 1978). Ou seja, os objetos de avaliação das intervenções incluem ações, projetos, programas, estratégias e políticas de desenvolvimento internacional, constituindo cada um destes objetos como uma unidade de análise (Quesnel & Adrien, 2022).

Segundo a United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2017), as avaliações devem servir quatro propósitos: a prestação de contas, a aprendizagem organizacional, a produção de conhecimento e a criação de oportunidades de diálogo. Em relação à prestação de contas, a avaliação serve para medir resultados alcançados por programas, projetos e políticas e compreender aprofundadamente como é os resultados

aconteceram. Quanto à aprendizagem organizacional, faz parte do processo de avaliação o uso de evidências, a partir de fontes oficiais e consideradas credíveis, sobre o que está a resultar do trabalho que está a ser feito pelas organizações e o que não está a resultar e por que motivos. Pretende-se desta forma tornar a organização mais eficiente e eficaz ao incorporar recomendações e aprendizagens nos processos de tomada de decisão resultantes da avaliação. No que concerne a produção de conhecimento, refere-se a conhecimento útil sobre o mandato da organização e sobre práticas inovadoras. Como oportunidade de diálogo, o processo avaliativo cria uma plataforma útil para os *stakeholders* discutirem assuntos relevantes, criarem relações entre si e compreenderem melhor as diferentes necessidades e interesses uns dos outros.

O âmbito da avaliação deve ser definido pelo conjunto de quatro níveis: o operacional (todas ou parte das áreas de intervenção, uma ou mais políticas ou intervenções relacionadas); o institucional (todas ou parte das autoridades); o temporal (período de tempo tido em conta) e o geográfico (um ou mais territórios ou partes de territórios, uma região, cidade, lugar específico, etc.). (OCDE, 2023). A lógica da avaliação não pode desenvolver-se num universo abstrato e fechado, esta exige uma compreensão do objeto de avaliação, do contexto em que foi criado, do porquê, do como foi concebido e do que gera. O processo de avaliação concretiza a análise da intervenção, mergulhando nas características e propriedades do seu objeto de avaliação. A intervenção emerge de um contexto particular num determinado momento e este contexto é interpretado pela sociedade e pela autoridade que concebe e depois implementa a intervenção. Vários atores estão envolvidos na sua implementação, o que exige tempo e recursos para produzir resultados que só serão visíveis com o tempo. Marceau (2022) defendia ainda que a dinâmica da intervenção, o seu "ciclo de vida", deve ser plenamente integrado no processo de avaliação, a fim de interpretar a intervenção no seu contexto (Marceau, 2022).

O trabalho dos avaliadores consiste num processo de valorização, pois o seu propósito é fazer julgamentos sobre a qualidade, o mérito ou o valor de um determinado objeto de análise, seja uma política, um programa, um projeto, uma organização. Estes juízos dependem de critérios, que, por sua vez, refletem prioridades e crenças sobre o que é mais importante. Desta forma, existem diferentes tipos de avaliação que variam consoante a componente em causa: uma das componentes é a temporalidade, i. e., a fase em que o projeto/programa se encontra. A avaliação diagnóstica ou *ex-ante* cujo objetivo do

exercício é aferir a viabilidade, a relevância e o rigor da conceção de um projeto; a avaliação de processo, que pretende perceber se o projeto/programa está a produzir os efeitos desejados e propõe correções ao planeamento; a avaliação final realizada imediatamente no final do projeto/programa para se aferir os seus resultados e interroga as razões e o processo para possibilitar que as lições sejam aprendidas; e avaliação *ex-post*, realizada algum tempo após a conclusão da intervenção permitindo uma análise do impacto e aferir a sua sustentabilidade (CICL, 2014).

Portanto, qualquer processo de avaliação não envolve apenas uma mera perspetiva de medição de resultados finais, antes, deve ser entendido “como um processo contínuo em articulação com a ação, enquanto ferramenta de apoio à tomada de decisão (no sentido em que se torna importante gerar ou produzir informação que facilite a racionalização da tomada de decisões tendo em conta a complexidade do contexto), como processo de formação (no sentido de um processo de aprendizagem permitindo refletir face a contextos e resultados da ação), e ainda, como processo de estímulo à participação e aprofundamento da democracia participativa (proporcionando a reflexão e a ação dos diferentes parceiros relativamente às causalidades dos problemas e efeitos das ações, bem como sobre as decisões sobre a melhor forma de agir)” (Silva et al., 2004, citado em Da Silva et al, 2017, p. 31).

Há ainda outros modos de definir o tipo de avaliação, consoante o objeto de análise: a avaliação formativa e a avaliação sumativa. A avaliação formativa preocupa-se com o processo, acontece a partir da realização de um diagnóstico de necessidades, passando pela conceção do projeto, assim como durante a sua implementação, de forma a melhorar o seu desenho à medida que este é executado; e utiliza sobretudo métodos qualitativos de análise. Neste caso, a avaliação pode ser diagnóstica e/ou de processo/implementação. A avaliação sumativa preocupa-se com o grau de concretização dos resultados a curto, a médio e a longo prazo de uma intervenção, numa população alvo/território específico; ocorre próximo do final do projeto e depois deste terminar; e é mais associada a métodos objetivos e quantitativos. A avaliação pode ser de resultados/eficácia e/ou de impacto (UNODC, 2017).

Outro elemento prende-se com quem realiza a avaliação, se é uma equipa externa de pessoas que não tiveram responsabilidade ou envolvimento nas atividades do projeto, mas terão de tomar parte na ação por um tempo determinado de forma a compreenderem e a

fazerem a melhor análise possível; se é uma equipa interna, a qual é realizada pela equipa que implementa a intervenção; ou ainda se é uma equipa mista, em que vários tipos de avaliação são combinados e a equipa é constituída por profissionais de dentro e fora da entidade executora do projeto/programa (Palminha & Marques, 2007). Para a Avaliação é fundamental reconhecer a necessidade de minimizar a subjetividade durante o processo e superar as limitações de perceção (Lopez-Lee, 1982). Alguns autores defendem a realização da avaliação por uma equipa interna à organização que monitoriza constantemente as suas próprias atividades garantindo o cumprimento dos objetivos (Wildavsky, 1972). Além disso, estes afirmam que os avaliadores externos apenas passariam tempo a apreender partes de um contexto de projeto mais amplo que alguém de dentro já conheceria. Contudo, a independência e a externalidade são, segundo Lopez-Lee (1982), essenciais para garantir a exigência de responsabilização, a fim de receber informações rigorosas e tomar decisões acertadas. Weiss (1998) considera cinco fatores ao refletir sobre as avaliações internas ou externas:

- i) A importância da confiança nas competências profissionais dos avaliadores, nomeadamente, os externos;
- ii) A objetividade é fundamental quanto aos próprios preconceitos quer sejam avaliadores internos ou externos;
- iii) Quanto à realização da avaliação, quando conduzida por uma equipa interna pode trazer vantagens relativamente à compreensão do objeto da avaliação, dado o seu conhecimento acumulado e a experiência das questões administrativas e os acontecimentos da vida real do programa/projetos. Todavia, os avaliadores externos podem apreender e captar tal conhecimento ainda que exija um esforço extra;
- iv) No que diz respeito à utilização e divulgação dos resultados da avaliação, a equipa interna pode transmitir os resultados através de reuniões ou conferências, aumentando as probabilidades de as descobertas serem levadas a sério. Por sua vez, os avaliadores externos podem trazer o prestígio e a autoridade necessários para chamar a atenção em torno dos resultados;
- v) Relativamente à questão central da autonomia, os avaliadores externos gozam à partida de maior autonomia no seu próprio trabalho, isto é, os avaliadores externos têm mais facilidade em levantar questões que possam ser desconfortáveis para os

profissionais internos, que seguem as convenções vigentes na organização, oferecendo também a possibilidade de fornecer recomendações ao nível estrutural.

A avaliação externa traz vantagens pois o contributo de um/a especialista que está de fora do programa/projeto, ainda que exija um esforço extra de compreensão do objeto da avaliação, é uma mais-valia pois a autoridade e a autonomia inerentes à sua condição permitem chamar à atenção para todo o tipo de resultados e dá-lhes as condições favoráveis para levantarem as questões difíceis de enfrentar e resolver.

Independentemente de quem realiza a avaliação, a maioria das avaliações são conduzidas sob inúmeras restrições verificando-se que, frequentemente, tempo, dinheiro, dados, recursos materiais e humanos não são suficientes para fazer o que é idealmente necessário. Para otimizar os recursos sob estas restrições e gerar uma avaliação que seja útil e credível, é necessário ser claro sobre os usos pretendidos da avaliação e escolher métodos e procedimentos mais adequados aos usos pretendidos e ao contexto em que a avaliação é realizada (Rogers & Woolcock, 2023)

A avaliação gera melhorias, juízos de valor e aprendizagem prática sobre programas/projetos. A utilização que se der às avaliações realizadas vai afetar o investimento de milhares de milhões para combater os problemas da pobreza, das doenças, da ignorância, do desemprego, da angústia mental, do crime, da fome, da pobreza, das desigualdades (Patton, 2000).

Segundo Patton, a Avaliação com foco na Utilização parte da premissa de que as avaliações devem ser ajuizadas de acordo com a sua utilidade e utilização real. Portanto, o uso diz respeito a como pessoas reais no mundo real aplicam as descobertas da avaliação e experimentam o processo avaliativo. Os utilizadores pretendidos referem-se a qualquer pessoa/grupo com um interesse específico em usar os resultados da avaliação para melhorar um programa ou tomar decisões sobre um projeto. Quantos e quais os usuários pretendidos relaciona-se diretamente com o processo de avaliação e depende do objetivo da avaliação, dos recursos, do calendário, dos métodos e da agenda de capacitação da avaliação. Os avaliadores devem facilitar o processo e pensar em qualquer avaliação partindo do princípio de que, tudo o que é feito, do início ao fim, afetará a sua utilização. (Patton, 2000; 2012). Sublinhando a visão de Patton, a Avaliação deve ser essencialmente orientada para a utilização desde a sua génese até a sua conclusão.

Em síntese, é necessário realçar que avaliar consiste em analisar, metódica e objetivamente, os resultados, os processos, os elementos do contexto e as causalidades, em ordem a fornecer informação credível e útil, baseada em evidências, possibilitando o uso das recomendações e lições aprendidas nas tomadas de decisão. Qualquer processo de avaliação serve quatro propósitos, a saber: prestação de contas, aprendizagem organizacional, produção de conhecimento e criação de oportunidades de diálogo e reflexão. Todos estes propósitos são relevantes e a qualidade e a utilidade da avaliação vão também depender do entendimento acerca dos mesmos, sendo que, na prática, é muito frequente a avaliação reduzir-se à prestação de contas, o que minimiza o papel central que a avaliação pode ter na promoção do Desenvolvimento.

Adicionalmente, a avaliação externa traz vantagens pois o contributo de um/a especialista que está de fora do programa/projeto, ainda que exija um esforço extra de compreensão do objeto da avaliação, é uma mais-valia pois a autoridade e a autonomia inerentes à sua condição permitem chamar à atenção para todo o tipo de resultados e dá-lhes as condições favoráveis para levantarem as questões difíceis de enfrentar e resolver.

Por fim, no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento, ainda que as avaliações sejam orientadas sob limitações de tempo, dados, recursos financeiros, materiais e humanos, o que exige saber otimizar recursos insuficientes, estas geram sempre propostas de melhorias, juízos de valor e aprendizagens práticas, cuja utilização vai afetar o investimento de fundos para resolver os problemas que os programas/projetos pretendem dar resposta.

Recordando o objetivo geral do presente trabalho – compreender quais os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa que afetam, e como, o processo de avaliação externa, realizada por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por ONGD – após a revisão da literatura, e previamente à etapa da recolha e análise dos dados, apresenta-se de seguida a relação entre os conceitos que foram operacionalizados pelas hipóteses, as quais conduziram a investigação.

### *2.3. A importância da avaliação na Cooperação Portuguesa*

A institucionalização da avaliação na Cooperação Portuguesa foi um processo de transferência de políticas, de certa forma coercivo, visto ser um dos requisitos para

pertencer ao CAD/OCDE. Analisando o seu percurso, verificou-se que as avaliações começaram a ser realizadas a partir de 1990, sendo que esta tendência foi aos poucos aumentando em número, e também ao nível do desenvolvimento de diretrizes, metodologias e formas de avaliação. Só a partir de 2005 é que a avaliação passou a ser uma atividade regular dentro da Agência de Cooperação e a partir de 2009 adquiriu autonomia financeira. Mas apesar de existir uma unidade responsável pela avaliação, não era possível atestar a existência de uma cultura de avaliação na cooperação portuguesa. Como concluiu Mesquita (2015) “pode afirmar-se que embora haja uma valorização simbólica da avaliação, há um baixo nível de institucionalização da cultura de avaliação no sector da cooperação para o desenvolvimento em Portugal” (p.44). Mais se acrescenta que, mesmo perante o aumento do número de avaliações realizadas entre 2005 e 2012, verificou-se uma redução progressiva da aceitação e da implementação das recomendações e lições aprendidas, realidade presente principalmente nas avaliações realizadas aos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) e ao sector/projeto. A avaliação tornou-se uma rotina, com o intuito de cumprir um requisito formal, sobretudo, de prestação de contas perante os parceiros e não uma mais-valia na lógica de aprendizagem. Nesta altura, confirmou-se que a pertença ao CAD e a realização dos Exames pelos Pares mostrou ser o garante que a avaliação se mantinha parte do sistema da Cooperação (Afonso, 2022).

Segundo o último Exame Pelos Pares do CAD/OCDE de 2022, Portugal mostrou utilizar a monitorização e as avaliações para delinear, introduzir alterações e rever as suas intervenções e revelou aproveitar cada vez mais os conhecimentos dos intervenientes não-governamentais. Aliás, o país demonstrou uma intenção explícita em apostar mais na avaliação e a ECP 2030 é reflexo disso, em particular, o objetivo estratégico 3 — “ampliar a qualidade e eficácia da Cooperação Portuguesa” (p 55), como já referido acima. Duas das medidas de operacionalização deste objetivo estratégico, que se referem especificamente à avaliação são: iii) consolidar a cultura de acompanhamento, avaliação e reporte; iv) operacionalizar um sistema de governação, acompanhamento e avaliação da ECP 2030” (RCM n.º 121/2022, p. 85 e 86).

Deste modo, algumas das recomendações do Exame pelos Pares do CAD/OCDE (2022) foram no sentido de reforçar a utilização dos resultados da Avaliação. De acordo

com o documento do CAD/OCDE foi referido que “para reforçar o valor da monitorização e da avaliação, Portugal deve integrar sistematicamente os resultados esperados na conceção de projetos e programas por país, na monitorização e reporte dos progressos realizados; planear, colaborar e fazer seguimento das avaliações de forma conjunta com todos os ministérios; discutir e partilhar amplamente conhecimentos adquiridos; e assegurar a afetação de recursos suficientes à gestão baseada nos resultados e à avaliação independente, para reforçar o valor da monitorização e da avaliação.” (p. 4 e 5). No entanto, estas recomendações requerem, como sublinha o documento, uma intervenção mais sistemática e de mais longo prazo, o que permitirá fomentar o contributo de Portugal para o Desenvolvimento Sustentável e a transformação estrutural dos países parceiros.

A realização de avaliação, de acordo com o Exame pelos Pares, é um requisito obrigatório de pertença ao CAD/OCDE e neste sentido a Cooperação Portuguesa tem mostrado, sobretudo, ao nível do discurso institucional, vontade em dar-lhe mais atenção e importância e, como já analisado, a própria ECP 2030 comprova-o. Contudo, e segundo o último Exame pelos Pares, de 2022, a Cooperação Portuguesa continua sem incorporar regularmente os resultados das avaliações realizadas na conceção de programas/projetos, com dificuldades em promover o trabalho em rede e em garantir a alocação de recursos suficientes à gestão e à avaliação externa, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável dos países onde intervém.

Outro dos elementos importantes da pergunta de investigação deste TFM refere-se à importância do contexto no processo avaliativo.

#### *2.4. A importância do contexto (da Cooperação Portuguesa) no processo de avaliação*

Não existe uma definição universalmente aceite de contexto. Contexto refere-se às características da situação em que o programa/projeto acontece e, portanto, onde a avaliação incide: é o local, a localização, o ambiente ou meio em que se insere o objeto de avaliação. É um fenómeno com uma grande complexidade e diz respeito ao conjunto interrelacionado de fatores que têm influência na precisão, credibilidade e utilidade dos resultados da avaliação. Há programas/projetos que são implementados em múltiplos

contextos, por exemplo, em diferentes localidades. A maioria dos contextos contém vários níveis (por exemplo, um projeto dentro de um hospital, de uma comunidade, de uma freguesia, de uma cidade, de uma região, de um país), múltiplas vertentes ou dimensões e todas elas podem estar entrelaçadas com o caráter e a qualidade da intervenção que está a ser avaliada. Os avaliadores tendem a forçar-se em dimensões específicas do contexto em função da sua própria experiência, do tipo de avaliação e da abordagem de avaliação escolhida (Greene, 2005).

Desde a década de 1970, vários autores refletiram sobre a importância do contexto na avaliação. Carol Weiss (1972, 1993) escreveu sobre a necessidade de a avaliação ser sensível ao contexto político; Alkin (2004) destacou claramente o papel fundamental do contexto, defendendo a perspectiva de que os vários modelos de avaliação disponíveis devem ser utilizados, mas que é preciso adaptá-los ao contexto específico; Patton, tanto na descrição da Avaliação com foco na Utilização (Patton, 2008) como, posteriormente, no seu trabalho sobre *Developmental Evaluation* (Patton, 2011), destacou os efeitos do contexto no trabalho do avaliador, bem como nos programas, políticas e pessoas por este afetadas; Fitzpatrick (2012) afirmou também que o contexto pode ajudar-nos a explicar os efeitos de um programa/projeto, i. é., a "identificar os elementos contextuais que levam um programa a ter sucesso ou a falhar" (p. 13); e Rog (2012) defendeu que é muito importante considerar o contexto numa avaliação porque o contexto "afeta a implementação e os resultados das intervenções que estudamos" (p. 25), cria um espaço em que os locais são de facto auscultados, pretende saber "que abordagem de avaliação fornece a mais alta qualidade e a evidência mais acionável em que contextos?" (Mark, 2001, citado em Rog, 2012, p. 26), sem esquecer que o contexto pode ajudar a "fornecer mais direção na replicação e generalização dos resultados" (Rog, 2012, p. 37).

A presente Dissertação foca-se nos elementos do contexto da Cooperação Portuguesa, que afetam o processo avaliativo, portanto importa resumir as suas distintas fases e procedimentos, para identificar os elementos em questão.

As quatro grandes etapas de um processo de avaliação são as **Considerações Iniciais** – tomadas de decisão; o **Planeamento** – preparação do processo de avaliação; a **Implementação** – desenho e realização da avaliação; e por fim a **Utilização** –

comunicação das descobertas, das lições aprendidas e das recomendações e o uso dos resultados da avaliação (SIDA, 2020).

Na primeira etapa - as Considerações Iniciais - é necessário definir claramente o(s) objetivo(s) da avaliação, o que facilitará a formulação das questões de avaliação e o tipo de avaliação que se pretende implementar. Interessa assinalar que o propósito da avaliação deve refletir a utilização que se pretende dar à mesma e identificar os seus utilizadores diretos e indiretos (Molund & Schill, 2007).

Na segunda etapa - o Planeamento - é necessário rever e reunir toda a documentação sobre o objeto da avaliação, pois uma boa compreensão dos programas/projetos e da sua lógica de intervenção, incluindo as atividades planeadas, os resultados, os objetivos e os impactos esperados, irá facilitar o desenho das questões a que se pretende dar resposta com a avaliação (Molund & Schill, 2007). Segue-se a formulação das questões e a escolha dos critérios de avaliação, sendo que, o CAD/OCDE sugere cinco categorias de análise dos dados, que poderão ser utilizados ao mesmo tempo ou em momentos diferentes e ainda combinados com outros, como a participação. As boas questões de avaliação devem ser adequadas às razões que justificam a realização da avaliação, ser elaboradas de forma a estabelecerem um diálogo entre os indicadores e ter em conta os interesses dos *stakeholders*. Outro elemento muito importante é a existência de dados de execução relevantes e o acesso a fontes de informação-chave, sendo que a disponibilidade de dados é fundamental em qualquer avaliação. Além disso, uma avaliação bem-sucedida exige que os diferentes *stakeholders* estejam disponíveis e capazes de participar no processo. De seguida, delimitar os custos da avaliação ajuda a definir o nível de ambição das tarefas do trabalho e a tomar decisões quanto aos procedimentos de contratação da equipa. Por fim, são redigidos e divulgados os Termos de Referência (TdR) da avaliação que descrevem o seu objeto e o seu contexto, as razões por que a avaliação é efetuada e a forma como deve ser realizada. Apresentam uma perspetiva preliminar do processo avaliativo e são o documento orientador de todo o processo, servindo para estabelecer um plano de trabalho, um calendário e prazos de entrega de relatórios e outros documentos, a composição da equipa de avaliação, a competência necessária da mesma e um orçamento indicativo. Após divulgados os TdR, é lançado e efetuado o concurso para a

contratação dos avaliadores externos, cujo processo termina com a assinatura de um contrato (SIDA, 2020).

A terceira etapa do processo, a Implementação, inclui o desenho do plano de avaliação e a sua realização. Uma das tarefas refere-se à apresentação do plano de trabalho, o qual é o principal instrumento de gestão e de orientação da avaliação, em função dos objetivos em todas as etapas do processo. Este serve para: apresentar uma visão global do objeto de avaliação (intervenção em causa) e o enquadramento do trabalho; descrever os objetivos da avaliação; expor as opções técnico-metodológicas a adotar; estabelecer os mecanismos de reporte e as exigências em matéria de relatórios; apresentar a lógica da intervenção em causa; definir um calendário de trabalho com prazos precisos; e, por fim, anexar o orçamento detalhado da avaliação. O plano de trabalho será validado pelo cliente, para se dar seguimento ao processo. De seguida, acontece a preparação do trabalho de campo, que envolve a recolha de dados quantitativos e da restante documentação sobre a intervenção, a construção dos instrumentos de recolha de dados e a preparação logística da deslocação ao terreno. Ainda nesta fase, acontece a deslocação do(s) avaliador(s) ao terreno e a recolha de dados, nomeadamente, dados qualitativos, recorrendo a instrumentos como entrevistas individuais e/ou coletivas, observação direta, realização de *focus group*, etc. De seguida realiza-se a análise de todos os dados recolhidos (Afonso & Ribeiro, 2007).

Na quarta etapa diz respeito à Utilização após a fase de análise dos dados, procede-se à redação de uma versão preliminar do relatório de avaliação, onde se incluem as descobertas feitas, as conclusões, as recomendações e as lições aprendidas e que será submetido à apreciação do cliente, no caso do TFM, da ONGD executora, a qual convidará os *stakeholders*-chave do projeto/programa para analisarem e comentarem. Após a finalização da versão final do relatório de avaliação, procede-se à divulgação do mesmo por todas as partes interessadas e a sua publicação (Molund & Schill, 2007).

Para concluir, o contexto é um fenómeno muito complexo e tem que ver com o conjunto interligado de elementos, que têm efeito na precisão, credibilidade e utilidade dos resultados da avaliação (Greene, 2005). Ademais, a avaliação é um processo com distintas fases e procedimentos, que devem ser seguidos, independentemente do tipo de

avaliação que se decida realizar. Nestas etapas do processo avaliativo estão presentes os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa que o influenciam, nomeadamente, as motivações e os objetivos para realizar uma avaliação, o acesso a dados relevantes e a fontes de informação, o tempo e o orçamento disponível para realizar o trabalho, a utilização das recomendações e lições aprendidas, a participação dos beneficiários no processo e a divulgação dos resultados da avaliação.

O presente TFM pretende dar resposta à pergunta central da pesquisa “Como é que os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa afetam o processo de avaliação externa realizada por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por ONGD, entre 2013 e 2023”. Ainda que a relação entre os conceitos apresentada seja relevante, são as hipóteses que indicam o modo como os conceitos foram empiricamente verificados e analisados, as quais são apresentadas de seguida.

### 3. METODOLOGIA E DADOS

Segundo Campenhoudt et al (2023), as hipóteses são possíveis respostas às perguntas de partida, respostas temporárias e resumidas que oferecem “o critério para selecionar, de entre a infinidade de dados que um investigador pode, em princípio, recolher sobre um determinado assunto, os dados ditos «pertinentes»” (p. 180). Enquanto sugestão de resposta provisória à questão da pesquisa, as hipóteses preveem a relação entre dois conceitos ou fenómenos ou um fenómeno e um conceito e deve ser sujeita a verificação empírica. Para tal, esta deve ser contestável, ou seja, deve ter um carácter de generalidade e deve admitir formulações opostas que sejam teoricamente suscetíveis de verificação. De seguida apresenta-se a hipótese principal e as sub-hipóteses que orientaram a recolha e análise dos dados.

Hipótese principal: Há uma multiplicidade de elementos do contexto da Cooperação Portuguesa que influenciam, positiva e negativamente, o processo de avaliação externa de programas/projetos.

Sub-hipóteses:

- ✓ H1.1 – A decisão de realizar a avaliação externa é muito influenciada pela exigência dos financiadores;
- ✓ H1.2 – O orçamento alocado/disponível afeta o nível de ambição do trabalho de avaliação externa;
- ✓ H1.3 – A participação dos beneficiários da intervenção avaliada afeta a realização do trabalho de campo;
- ✓ H1.4 – As conclusões e recomendações dos relatórios de avaliação são muito úteis para os processos de tomada de decisão sobre a intervenção das ONGD;
- ✓ H1.5 - A prática de divulgação do relatório final de avaliação por todos os *stakeholders* da intervenção, designadamente pelos beneficiários, aumenta a vontade de participar em futuros programas/projetos;
- ✓ H1.6 – O receio da descontinuidade do financiamento por parte das ONGD portuguesas, leva a que tentem influenciar o modo como as conclusões e recomendações são redigidas no relatório final de avaliação.

O atual trabalho de pesquisa apresenta como objetivos identificar quais os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa que afetam, e como, o processo de avaliação externa realizada por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por ONGD, entre 2013 e 2023. Para tal, optou-se por uma abordagem qualitativa, na medida em que foram utilizados dois tipos de instrumentos: uma entrevista semiestruturada e um inquérito por questionário, anónimo.

Santos & Nogueira (2023) argumentam que a abordagem qualitativa procura compreender problemas de investigação que envolvam comportamentos, atitudes, valores, em suma, a subjetividade humana. De acordo com este tipo de abordagem, parte-se da premissa que os problemas de investigação são melhor apreendidos quando enquadrados no contexto em que acontecem. Os autores defendem ainda que este tipo de abordagem orienta-se por uma lógica indutiva, que trata e analisa fenómenos particulares, para entender fenómenos mais generalizados; além disso, ao revelar o significado das ações do ponto de vista do ator, permite ver os problemas da perspetiva do sujeito; e, em terceiro lugar, compreende o comportamento como inserido num contexto sociocultural e não como algo apartado deste.

Bavel & Dessart (2018) contrapõem que a abordagem qualitativa também apresenta limitações, tais como: i) os critérios tradicionais de uma investigação quantitativa consistente não se aplicam; ii) a investigação qualitativa não é exatamente reproduzida, o critério de qualidade é geralmente aplicado às experiências, isto porque a observação qualitativa de uma realidade social é específica desse local, momento e do observador (o mesmo acontece com os ensaios clínicos aleatórios, que também são específicos para um determinado momento e local); iii) neste tipo de abordagem, o papel do investigador enquanto participante na "realidade" descrita por um estudo qualitativo tem de ser levado em conta; iv) uma investigação qualitativa também não é estatisticamente generalizável, isto é, esta pode observar e descrever um fenómeno, crença, ação, etc., mas não fornecer uma avaliação do seu domínio na sociedade; v) uma abordagem qualitativa não pode determinar o impacto de um elemento no comportamento - o mesmo se aplica a um inquérito ou a qualquer estudo de correlação (tradução da autora do TFM).

O contexto empírico que este TFM pretende estudar é o processo de avaliação externa de programas/projetos, executados por ONGD Portuguesas e financiados, total ou

parcialmente, pelo Camões, I.P, entre 2013 e 2023, realizada por empresas e/ou avaliadores individuais, contratados para o efeito.

De acordo com o *website* do Camões I.P, onde são divulgados os relatórios de avaliação aprovados, o número de ONGD portuguesas que realizaram processos de avaliação externa aos seus programas/projetos, entre 2013 e 2023, por empresas e/ou avaliadores *freelancers* contratados, é muito reduzido. O universo de estudo desta Dissertação é constituído por 3 ONGD, 4 empresas consultoras e 2 avaliadores *freelancers* contratados para fazer a avaliação externa, a programas/projetos de 2 das 3 ONGD. O conhecimento produzido a partir deste contexto empírico específico poderá ser muito útil para conhecer a realidade da avaliação externa no contexto da Cooperação Portuguesa e para continuar a reflexão sobre este tópico.

Visto que, a unidade de análise é algo concreto que se decide estudar dentro do contexto do estudo de caso, no que diz respeito a esta investigação, as unidades de análise são os componentes do contexto da Cooperação Portuguesa (i.e., projetos/programas implementados por ONGD portuguesas e financiados, total ou parcialmente, pelo Camões, I.P), que afetam positiva e negativamente o processo de avaliação externa da intervenção. Assim, optou-se por realizar um estudo de caso único integrado, i. e. várias unidades de análise (os elementos) de um mesmo contexto (Cooperação Portuguesa).

Para a recolha de dados, construíram-se 4 instrumentos: guião de entrevista semiestruturada para os avaliadores, tanto de empresas como avaliadores individuais, com experiência de trabalho na CP (anexo 1); guião de entrevista semiestruturada para os Diretores Executivos das ONGD, por terem sobretudo a responsabilidade de tomar decisões (anexo 2); guião de entrevista semiestruturada para o chefe da Divisão da Ação Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania, do Camões, I.P (anexo 3); e inquérito por questionário online, anónimo, segundo uma abordagem qualitativa, para ser aplicado aos gestores dos processos de avaliação externa, para compreender melhor as práticas de avaliação das ONGD (anexo 4).

A recolha de dados decorreu entre 1 de junho e 7 de outubro de 2024 e foram realizadas entrevistas semiestruturadas a:

- representantes de 3 empresas especialistas em Avaliação. Das 4 empresas especialistas, apenas 1 nunca respondeu ao pedido de colaboração enviado em datas diferentes, dentro do período de recolha de dados;
- 2 avaliadores *freelancers*, um português e um guineense;
- representantes de 2 ONGD portuguesas que fizeram processos de avaliação externa à sua intervenção: uma diretora executiva e uma responsável sénior do departamento de gestão de projetos.

É necessário sinalizar que no decorrer da recolha de dados, uma das ONGD optou por preencher o inquérito, não tendo mostrado disponibilidade para realizar a entrevista e outra fez a entrevista, mas em relação ao preenchimento do inquérito por questionário, anónimo, a autora do TFM nunca obteve os resultados. As ONGD contactadas apenas se mostraram disponíveis para ou fazer a entrevista ou responder ao inquérito por questionário anónimo, ainda que tivesse sido pedido a sua colaboração através dos dois instrumentos e explicado as razões da aplicação dos mesmos a recursos humanos distintos dentro da Organização.

Por fim, é importante mencionar que não foi possível recolher dados junto do Camões, I.P., ainda que tenham sido enviados vários pedidos de colaboração, em diferentes datas e para colaboradores com diferentes cargos dentro da hierarquia da Instituição, dentro do período de recolha de dados indicado.

## 4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Após desgravadas as entrevistas semiestruturadas, foi construída uma grelha de análise do conteúdo, uma tabela composta por quatro colunas de acordo com: dimensão, categoria, subcategoria e unidades de sentido (anexo 5). As dimensões selecionadas foram a avaliação, o processo avaliativo e o tema em geral; e as categorias e as subcategorias têm relação direta com as sub-hipóteses, refletidas nos 3 guiões de entrevistas e no questionário construídos.

Em relação à **dimensão da Avaliação**, esta foi analisada segundo categorias e subcategorias, apresentadas no quadro em baixo

<b>Dimensões</b>	<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
1. A Avaliação	1.1. O modo como é vista/valorizada	1.1.1 em geral. 1.1.2. pelo Instituto Camões I.P. 1.1.3. por parte das ONGD. 1.1.4. fora da Cooperação Portuguesa (cooperação de outros países) 1.1.5. pelos beneficiários. 1.1.6. a evolução histórica da Cooperação Portuguesa.
	1.2. As motivações para se realizar uma avaliação externa 1.3. Os objetivos 1.4. A utilidade das conclusões, recomendações e lições aprendidas 1.5. Perceção sobre o trabalho dos avaliadores externos	1.2.1. da entidade executora dos programas/projetos. 1.3.1. da avaliação externa. 1.4.1. nas tomadas de decisão quanto à intervenção 1.5.1. no geral

*O modo como a avaliação é vista/valorizada*

Importa assinalar que, para os entrevistados, a avaliação, de uma forma geral, “(...) não é apoiada, não é valorizada e é uma coisa onde temos uma distância grande do discurso à prática. (...)” (AVE2). Esta não valorização reflete-se na: não alocação dos recursos necessários para a realização do trabalho, sejam financeiros ou recursos humanos qualificados em Avaliação; na falta de compreensão sobre as mais valias que a avaliação

externa pode trazer e também por ser um “(...) *momento assim muito formal (...) onde se apontam muitas falhas e aspetos bem conseguidos e pronto (...)*” (ONGD2).

Segundo os entrevistados, o Camões, I.P. mostra um esforço em dar importância à avaliação, sobretudo, no discurso institucional, no entanto, na prática não demonstra exigência na prestação de contas dos programas/projetos da Cooperação Portuguesa financiados, sendo que “(...) *a única coisa que interessa a Portugal nas avaliações é cumprir os critérios de avaliação do CAD/OCDE(...)*” (AVE1), obrigatório para os seus membros. Esta diminuta exigência do Camões, I.P. é, segundo os entrevistados, revelada também por este ter um Gabinete de Auditoria e Avaliação com muito poucos recursos financeiros e com recursos técnicos muito pouco qualificados nesta área específica [“(…) *as pessoas que recrutam para aquele gabinete (...) podem ser muito boas noutras áreas, mas de avaliação não sabem nada e como não sabem nada, não podem exigir muito, não podem apoiar muito as ONGs e o setor.*” (AVE1)]; por a avaliação não ser “(...) *um critério de seleção obrigatório das candidaturas.*” (AVE1); por financiar projetos/programas “(...) *com um orçamento muito baixo para a avaliação e uma avaliação final apenas, não se preocupando com esta coisa da melhoria contínua.*” (AVE3); apesar da sua “(...) *sensibilidade para a compreensão daquilo que são as especificidades do próprio contexto, neste caso no contexto, tanto do contexto socioeconómico e político da entidade recípiante do financiamento (...)*” (AVE2), “(...) *muitas das vezes é a agenda da própria cooperação portuguesa que é implementada; depois, quando desloca para atores não estatais, ONG's, associações, é sempre feita por intermédio de uma ONGD portuguesa, o que limita também a capacidade de autonomia das organizações locais;(...)*” (AVE2), ou seja, não é uma agenda acordada entre Governos parceiros; “*A nossa experiência é que não há assim uma grande, não há exigência do lado deles, (...)*” (ONGD1); em suma, “(...) *para o Camões, a maior parte das vezes as avaliações acabam por ser quase como um procedimento que faz parte do, do ciclo de projeto (...) mais do que se calhar estarem atentos a recomendações ou lições aprendidas ou efetivamente pegarem em potenciais sinergias que podiam ter sido feitas e efetivamente utilizar essa informação a favor de outros projetos ou de outras ONGDs.*” (ONGD2)

Inclusivamente, os entrevistados afirmaram que o modo como as ONGD portuguesas percebem a avaliação, depende muito de quem ocupa os cargos de chefia, ou seja, há ONGD que valorizam, mostrando uma grande abertura, vivendo o processo como uma aprendizagem, há outras que vêem-na como uma obrigação e, ainda que, no discurso reconheçam a sua utilidade, na prática não compreendem as mais valias que a avaliação externa pode trazer; há ainda outras ONGD que concebem a avaliação como uma ameaça e vivem o processo com uma atitude muito defensiva. Nem sempre foi assim, houve uma evolução positiva na perceção sobre a avaliação dentro da Cooperação Portuguesa e junto do Camões, I.P. Os avaliadores entrevistados declararam que o “(...) *Instituto Camões tem, para o melhor e para o pior, um bom histórico naquilo que é o contexto, criou a sua unidade de auditoria e de avaliação, produziu e traduziu para o português um conjunto vasto de documentação (...)*” (AVE2) e que “(...) *já há um bocadinho mais de compreensão entre a diferença entre uma avaliação de impacto e uma avaliação de resultados, acho que antigamente as pessoas confundiam isso tudo, agora já percebem melhor e já têm um pouco menos de resistência também (...)*.”(AVE3). Não obstante, consideraram também que a Cooperação Portuguesa, designadamente, o Camões, I.P., perdeu muita capacidade técnica com a extinção do IPAD e até hoje não voltou a recuperar, “*portanto, atualmente nós não temos uma agência de cooperação técnica, como outros países têm, não temos. E, portanto, é normal que o desenho dos projetos (...) não é o mais consistente (...)*”(AVI1).

No que diz respeito ao contexto fora da Cooperação Portuguesa, os entrevistados argumentaram que, por exemplo, “*A União Europeia é mais burocrática. Todos os instrumentos de acesso aos recursos da União Europeia são mais burocráticos. (...)*”, (AVI2), “(...) *é um bocadinho mais crítica sobre o processo porque, no final, comenta o relatório, faz questões sobre o relatório, gosta sempre de ser informada, (...)*” (AVE1), “(...) *costumam fazer também aquelas avaliações ROM, a meio termo (...)*” (ONGD2); quanto aos recursos financeiros “(...) *tens os recursos, muitas vezes nas avaliações, que não te dão em Portugal (...)*” (AVE2), mas, do ponto de vista técnico, o nível de exigência é baixo “(...) *eu faço avaliação para a Comissão Europeia, montes de vezes, e aquilo para mim é básico comparado com algumas coisas que fazemos, (...)*” (AVE2); no contexto das Nações Unidas e suas Agências, o processo avaliativo é muito escrupuloso, “(...) *discutem tudo à virgula, ou seja, tu no relatório de arranque tu tens que justificar porquê*

*aquele indicador? porquê aquele método? porquê aquela amostragem? porquê aquelas datas? porque é que queres uma pessoa na tua equipa com aquele perfil? e reveem o relatório, palavra por palavra, e questionam absolutamente tudo. (...)*” (AVE1), *“E é super interessante trabalhar com eles (um fundo temático Alemão) (...) E estão a usar a avaliação como um processo de aprendizagem institucional para eles, e eles ligam muito a avaliação e, (...) e eu sinto que eles efetivamente ouvem-me (...) e eu nunca vi isto na cooperação portuguesa. Estamos longe, estamos, parece que estamos em campeonatos diferentes e ali eles tecnicamente são muito bons, eles sabem efetivamente o que estão a falar.(...)”* (AVI1).

Adicionalmente, segundo os entrevistados, os beneficiários dos programas/projetos, ainda que participem sempre na avaliação porque já estão habituados, *“(...) nem entendem o que é que estão a participar e porque é que estão a responder àquela pergunta, porque não lhes é explicado. Não é por incompetência ou incapacidade, é porque não lhes é explicado o processo.”* (AVE1). Aliás, geralmente, estão mais preocupados em apontar quase somente os aspetos positivos de forma a garantir que o financiador continua a apoiar a entidade executora do programa/projeto em causa *“(...) às vezes, sinto que eles estão preocupados em agradar e dizer tudo bem, porque daí vem mais financiamento, se correr bem o financiador vai ficar contente, vai querer financiar mais.”* (ONGD1) e *“(...) os participantes veem a avaliação como uma ameaça para as respostas que têm e tentam como qualquer um de nós, (...) participar nestes projetos, salvando ao máximo aquilo que é benefício para eles; (...)*” (AVE2).

#### *As motivações para se realizar uma avaliação externa*

Em relação às motivações da entidade executora para realizar avaliação externa, os entrevistados indicaram que esta é uma obrigação contratual, uma exigência dos financiadores. Não obstante, uma das ONGD afirmou ser também motivada pela utilidade que o processo traz: *“(...) a maior parte das vezes é obrigatório e mesmo que se não fosse como disse, nós achamos que é mesmo útil ter uma visão externa de alguém que não está dentro do projeto, a poder orientar e ajudar a corrigir e a melhorar.”* (ONGD2)

### *Os objetivos da avaliação externa*

Quanto aos objetivos das avaliações externas realizadas, todos indicaram, principalmente, a prestação de contas aos financiadores “(...) *sim, querem sempre mostrar o que correu bem, justificar o dinheiro, o dinheiro que foi gasto e que atingiram os objetivos. (...)*” (AVI1) e a realização de aprendizagens para melhorar a sua intervenção. “*A nosso grande propósito com as avaliações externas no fundo é sempre aprender e tirar aqui alguma lição e aprendizagem para depois pôr em prática nos projetos (...)*” (ONGD2).

### *A utilidade das conclusões, recomendações e lições aprendidas*

No que concerne a utilidade ou utilização das conclusões, recomendações e lições aprendidas nas tomadas de decisão quanto à intervenção, os entrevistados declararam que “(...) *há organizações que fazem um bom trabalho de rentabilizar o processo avaliativo e há outras que nem tanto.*” (AVE2), “(...) *depende muito da cultura interna da organização. (...) normalmente vê-se logo alterações desde a intermédia para a final, vê-se alterações substanciais e importantes e vê-se também depois, nos ciclos de projeto a seguir, a incorporação também das, da, do que foi sugerido na avaliação e é um processo muito virtuoso.*” (AVE3), mas “(...) *posso dizer que até nas mesmas comunidades já vi o mesmo projeto a ser feito passado dez anos. (...) São coisas que claramente a avaliação não funcionou porque aquilo está mais que visto que não funciona, e está documentado.*” (AVI1) Além do mais, a avaliação externa é utilizada para validar metodologias e produtos da intervenção “(...) *mas para nós é uma metodologia que está validada, se determinadas Comunidades cumprirem determinados requisitos, pronto, e para nós foi importante ficar com esse produto diga-se sistematizado e comprovado, para podermos replicá-lo noutros contextos na Guiné-Bissau e, quem sabe, noutros países;(...)*” (ONGD1), fazer os ajustes necessários durante a implementação do programa/projeto e fundamentar posicionamentos estratégicos e/ou políticos. “(...) *claro, as lições, as recomendações, pronto, no fundo é um bocadinho isso, é adaptar o projeto ongoing e projetos futuros, e apoiar os próprios instrumentos do projeto. Muitas vezes também com resultados das avaliações, nós também utilizamos recomendações ou sugestões dos avaliadores para ações de lobby, para fazer, para pegarem recomendações e fundamentar alguns posicionamentos que queiramos ter.*” (ONGD2).

### *A Perceção sobre o trabalho dos avaliadores externos*

No que diz respeito à perceção sobre o trabalho dos avaliadores externos, pergunta incluída unicamente no guião de entrevista do Camões, I.P., espontaneamente, os entrevistados referiram que a maioria dos avaliadores “(...) *trabalham para fora, onde se paga bem, onde se trabalha bem, onde o nível é bom e onde se aprende com o processo, (...)*” (AVE1), é fundamental terem qualificação específicas na área [“*Depois, no terreno, algumas organizações reportam escolher avaliadores menos qualificados para o fazer, (...). E eu acho que isso não está a deixar dignidade à avaliação (...)*” (AVE3), conhecerem as temáticas em que se inserem os programas/projetos [“*Acho que a avaliação feita por uma pessoa (...) que não compreende de todo a temática da avaliação, tem sempre falhas porque às vezes há falhas no projeto que são muito subtis (...)*” (AVE3)] e conhecerem os contextos locais onde os programas/projetos operam “(...) *agora que é essencial conhecer o contexto, para conseguir fazer uma avaliação do mesmo? É.(...)*” (ONGD1). Alguns dos entrevistados mencionaram ainda que, um dos erros da Cooperação Portuguesa é a opção por contratarem avaliadores individuais “(...) *um dos grandes erros na avaliação que eu vejo, na área da cooperação, é (...) aqueles que vão sozinhos e fazem tudo e vêm tudo (...)*” (AVE2), que uma “proposta técnica consistente, rigorosa e clara e uma proposta financeira com o valor mais baixo de todas as apresentadas” (ONGD3) são os critérios de contratação dos avaliadores e que, em alguns dos PALOP, já é possível encontrar avaliadores locais bons, permitindo a poupança de custos com a avaliação externa “(...) *Eu acho que cada vez mais, também nos países onde trabalhamos, também haja cada vez mais pessoas com competências e com formação dentro desta área (avaliação), é uma área que tem se vindo a desenvolver e que, e que também permite com menos fazer o mesmo que se fazia antigamente com sempre com consultores portugueses.*” (ONGD2).

Quanto à **dimensão do processo avaliativo**, este foi analisado segundo as categorias e subcategorias apresentadas no quadro em baixo.

<b>Dimensões</b>	<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
2. O processo avaliativo	2.1. Fatores/elementos do contexto que influenciam <b>negativamente</b> o processo	2.1.1. no geral; 2.1.2. a valorização atribuída; 2.1.3. o orçamento adjudicado;

	2.2. Estratégias para resolver os fatores/elementos que dificultam	2.1.4. o nível de participação dos beneficiários afeta o trabalho; 2.1.5. o receio do modo como são redigidas as conclusões e recomendações no Relatório Final.  2.2.1. as estratégias.
	2.3. Fatores/elementos do contexto que influenciam <b>positivamente</b> o processo	2.3.1. no geral; 2.3.2.1.1. a disponibilidade de dados quantitativos relevantes no terreno; 2.3.2.1.2. a disponibilidade dos atores locais para a recolha de dados qualitativos no terreno; 2.3.2.2. os bons sistemas de monitorização de dados, por parte das ONGD; 2.3.3. a utilização das recomendações e lições aprendidas dos relatórios de avaliação, pela entidade executora dos programas/projetos; 2.3.4. a criação de uma percentagem mínima do orçamento da intervenção alocada à avaliação externa, pré-definida pelo financiador; 2.3.5. a divulgação do relatório final por todos os <i>stakeholders</i> designadamente os beneficiários; 2.3.6. a devolução dos resultados da Avaliação aos beneficiários afetará a sua participação.

*Os fatores/elementos do contexto que influenciam negativamente o processo*

De acordo com os entrevistados, de um modo geral, estes elementos do contexto têm que ver com orçamentos muito baixos para o trabalho, a falta de formação dos avaliadores e a falta de tempo para acompanhar os avaliadores durante o processo.

Quando inquiridos se a valorização atribuída à avaliação afeta o número de processos realizados, é possível concluir que sim pois os entrevistados argumentaram que “(...) nós

*dependemos muito de fundos europeus, por exemplo, em Portugal, e não existe uma cultura de avaliação, claramente não existe, (...)” (AVI1), que “Há um discurso, mas o discurso não é coincidente com a prática.” (AVE1) e “(...) a ONGD de alguma forma, não tendo os avaliadores externos, nós, acho que temos uma equipa que é muito crítica de tudo o que faz e como faz e como deve fazer, está sempre a questionar e a refletir, e por isso que também não sinto assim tanta falta de, acho que isso é importante porque é uma revisão sempre externa (...) mas de facto, a equipa da ONGD (...) é assim uma equipa bastante comprometida também com os resultados do projeto ou que pretende de facto mudar algo (...)” (ONGD1).*

No que se refere ao orçamento alocado ao trabalho, como outra dificuldade no processo, os entrevistados mencionaram que há uma grande distância entre o discurso e a prática “(...) *E se vamos para áreas como a cooperação (...) isso ainda se torna mais evidente porque as pessoas dizem que é muito importante e querem fazer, mas no fundo é uma coisa que se gastarem o menos possível, ficam satisfeitas (...)” (AVE2), no entanto, o paradigma está a mudar dado que, em alguns dos PALOP, já existem avaliadores preparados para fazer o trabalho o que reduz muito os custos com a avaliação.*

Sobre se o nível de participação dos beneficiários afeta o processo de avaliação, os entrevistados, defenderam que estes não entendem o processo porque não lhes é explicado e participam nas atividades, mas não conhecem o projeto ao nível global, conceptual e detalhado. Dado que a participação dos beneficiários é, de certa maneira, enviesada pois apontam apenas os aspetos positivos, é necessário “(...) *olhar para as intervenções e para a participação das pessoas nestes processos com algum cuidado, porque elas tentam maximizar os seus ganhos (...)” (AVE2), diversificar as fontes de informação, cruzá-las e procurar as consonâncias e/ou dissonâncias de perspetivas, tentando fazer uma leitura mais completa da realidade.*

Alguns dos entrevistados reconhecem que há algum receio, generalizado, do modo como são redigidas as conclusões e recomendações no relatório final da avaliação, por considerarem que isso irá afetar a decisão quanto à continuidade ou descontinuidade do financiamento. Perante este receio, as organizações tentam condicionar um pouco a redação do relatório nos aspetos com os quais não concordam ou que não lhes agrada [“(...) *as pessoas não percebem o papel da avaliação externa ou querem controlar um*

*bocado a narrativa.” (AVE2)]. Todavia, duas das ONGD alegaram que “os beneficiários quando são oscultados têm (...) é legítimo pensar que uma avaliação injusta pode condicionar a continuidade do financiamento (...)” e que “(...) há coisas que são apontadas o dedo à ONGD e a ONGD reconhece que podia ter feito diferente e melhor (...)” (ONGD 1). Porém, procuram ter uma relação próxima com os avaliadores e lerem atentamente os relatórios de forma a prestarem esclarecimentos quando as conclusões podem não fazer sentido ou estão descontextualizadas, mas discordam com o facto de haver um receio da redação das conclusões e recomendações do relatório final de avaliação “(...) não me parece que um relatório que tenha questões negativas possa condicionar o financiamento, sinceramente” (ONGD 2).*

#### *As estratégias para resolver os fatores/elementos que dificultam*

Para tentar resolver as dificuldades no processo avaliativo, os entrevistados partilharam que usam diferentes estratégias, por exemplo, *“Uma das coisas que nós começamos a fazer foi, num momento logo de contratação, seja em que altura for, (...) explicar que os efeitos podem ser positivos e negativos e que a avaliação vai apanhar tudo isso (...). E explicar às organizações que elas vão ter que viver com essa resposta do avaliador.” (AVE3);* outras estratégias referem-se a *“(...) diversificar as fontes de recolha de informação, cruzá-las e tentar perceber se existe consonância ou dissonância de perspetivas, e tentar descodificar para além daquilo que as pessoas dizem; (...)” (AVE2)* e *“Tentar que (...) a equipa de projeto não participe em nenhum dos processos (...) há ali uma parte de captação da confiança da pessoa, do que a pessoa e dos grupos, de que o que vai ser dito não vai ser passado «ipsis verbis», nem vai prejudicar a implementação, (...)” (AVE3).*

#### *Os fatores/elementos do contexto que influenciam positivamente o processo*

De acordo com os entrevistados, estes fatores, de um modo geral, relacionam-se com a vontade dos participantes de quererem fazer melhor *“(...) de querer trabalhar coletivamente, o espírito comunitário que existe, (...). Acho que tudo isso concorre ou pode concorrer para que as avaliações sejam um bocadinho mais úteis ali.” (AVE1),* o envolvimento dos financiadores no processo, existirem instrumentos de recolha de dados bem construídos, as visitas ao terreno e, sobretudo, *“(...) haver um alinhamento de*

*vontades sobre o que quer, o que se quer fazer com o resultado da avaliação. E, portanto, isto parte desde o doador até ao implementador e até aos beneficiários, porque o engajamento dos beneficiários neste processo é fundamental” (AVI.1).*

Quanto à disponibilidade de dados quantitativos no terreno, fator que facilita o trabalho, os entrevistados afirmaram que os dados que existem são muito incompletos e não há, na maioria dos casos, «*baselines*» construídas, o que depois não permite verificar mudanças e o impacto da intervenção [*“(…) Agora, aquilo que eu conheço é que, a maior parte das organizações implementadores estão como organizações de execução, não como organizações estratégicas, e têm carências de dados sobre o seu próprio trabalho, quer em termos sociográficos, quer em termos do próprio projeto, como do processo e, sobretudo, do ponto de vista quantitativo.”*(AVI2)], à exceção do Programa FRESAN, onde a recolha de dados é realizada semestralmente.

Em relação à disponibilidade dos atores locais para recolha de dados qualitativos, esta é uma prática muito comum do processo avaliativo [*“(…) e depois eles (avaliadores) no terreno fazem as devidas entrevistas para apurar outros dados e terem dados mais específicos sobre algo ou mais qualitativos, (...)”* (ONGD2) e o nível de participação é bom [*“(…) os participantes têm menos pressão, porque os participantes muitas vezes são atores chaves, mas que não estiveram diretamente na execução do projeto. Então tem uma outra disponibilidade mental, emocional em termos de participação, (...) não estão aí com o nível de pressão como as entidades requerentes e co-requerentes têm, (...)”* (AVI2).

Quando auscultados sobre a existência de bons sistemas de monitorização de dados nas ONGD, os entrevistados referiram que [*“(…) há organizações que têm sistemas de controlo e de monitorização daquilo que fazem, que são bastante robustos e outras que não”* (AVE2). Porém, as que têm sistemas de monitorização robustos fazem o controlo ao nível das realizações, isto é, [*“(…) os dados são maioritariamente sobre resultados e são quantitativos.”* (AVE3) e não ao nível das mudanças, o que é pobre. E quando as Organizações não têm sistemas de monitorização consistentes [*“é um obstáculo quando não existem, por exemplo, a capacidade da própria organização implementadora de produção sistematizada de dados desde o início da implementação, e quando é assim, a*

*avaliação requeria mais tempo para a própria avaliação produzir dados, que permitam demonstrar a efetividade ou não da intervenção.” (AVI2)*

No que tem que ver com a utilização das recomendações e lições aprendidas pelas entidades executoras dos programas/projetos, os entrevistados indicaram que atualmente as Organizações revelam mais interesse em utilizar a informação e utilizam-na, isto é, *“(…) a importância das avaliações é essa, é irmos avaliando e percebendo como é que o contexto está a mudar e as necessidades estão a mudar e como é que o projeto se pode ir, se pode ir adaptando.” (ONGD2)*, mas que ainda há bastante caminho a fazer.

No que diz respeito à divulgação do relatório final de avaliação por todos os *stakeholders* do programa/projeto, inclusive os beneficiários, os entrevistados assinalaram que não divulgam o relatório publicamente, mas enviam-no aos parceiros e *stakeholders*. Quanto à devolução dos resultados da avaliação aos participantes e se esta poderá aumentar a vontade de participar em futuros projetos, foi possível aferir que, por um lado, as práticas de dar feedback dos resultados da avaliação têm evoluído positivamente, mas ainda é preciso melhorar bastante: *“(…) envolver os beneficiários e parceiros nestes processos acho que (...) faz com que eles se sintam parte do processo (...)” (ONGD2)*, e *“(…) ver que não foram ignorados, que não foi só um pró-forma qualquer que fizemos a falar com aquelas pessoas, que elas estão lá mencionadas, que está mencionado o input que elas deram. Eu acho que isso era muito importante, mas acho que não é feito e há muitas desculpas, é difícil, é caro, a literacia ou não sei o quê.” (AVE3)*. Por outro lado, a devolução de resultados da avaliação aos beneficiários também pode ser entendida como uma forma de empoderar, e isso cria tensões: *“Mas também é vista como um aumento de poder de controlo e muitas vezes não se gosta de quem controla. (...) Imagina que eu sou beneficiário e tenho acesso ao relatório e informação de como é que um projeto foi gerido e eu tendo a perceção de que podia ser gerido de uma outra forma. Eu estou mais, estou mais instruído, não só para questionar sobre essa intervenção, mas tenho mais poderes para influenciar a mudança de orientação em relação, por exemplo, à implementação. Nem sempre isso é do interesse das organizações, por exemplo, eu posso dizer: «agora ao projeto X reduzem os custos dos recursos humanos que consumiram, não sei, um X percentual do projeto e colocam, por exemplo, em termos de custos diretos de apoio à comunidade.» Vão dizer: «ah, mas isso*

*retira a minha capacidade de implementação porque eu preciso de know-how técnico...» sim, mas já passaram cinco anos, porque é que não construístes esse know-how técnico a nível local?» e colocar essas coisas, isso gera tensão (...)*” (AVI2).

Por fim, no que diz respeito à **dimensão do tema em geral**, este foi analisado segundo a categoria e subcategoria apresentada no quadro em baixo:

Dimensões	Categorias	Subcategorias
3. Tema em geral	3.1. Algo a acrescentar	3.1.1. discurso livre

#### *Algo a acrescentar*

Alguns entrevistados acrescentaram reflexões muito pertinentes que serão, resumidamente, destacadas de seguida e que poderão ser pistas para investigação futura, a saber:

- ✓ A forma como o erro é visto na cultura portuguesa estimula uma cultura de punição dentro das ONGDs “(...) o erro em Portugal é muito punido, um erro é visto com um nível (...) de um tabu. Uma pessoa, se fizer uma coisa bem, está ótima e recebe uns elogios, se tiver um erro ficamos três anos a falar sobre aquele erro. E essa parte cultural, não poder falhar, está muito impregnada na cultura portuguesa e vai também para ONGDs.” (AVE3);
- ✓ os programas/projetos da Cooperação Portuguesa já são desenhados de forma um pouco mais participativa, visto que, incluem elementos das equipas do terreno, no entanto, é preciso melhorar porque, às vezes, estas equipas não são representativas dos beneficiários da intervenção [“(...) Acho que tem havido uma evolução positiva. (...) Mas ainda há um outro problema que é, quando são construídos com equipas locais e não os beneficiários. As equipas locais podem ser do país, podem entender a cultura, mas podem não representar o que é aquelas comunidades. (...) Portanto, não é só com equipas locais que a gente resolve isto. A gente resolve isto com integração dos beneficiários propriamente ditos.”] (AVE3);

- ✓ as equipas que desenham os programas/projetos da Cooperação Portuguesa deveriam ser constituídas por especialistas na temática, isto é, *“(...) um projeto agrícola precisa de agrónomos, um projeto de saúde precisa de pessoal, de técnicos de saúde, um projeto de, na área ambiental precisa de pessoas que dominem as áreas tecnicamente.”* (AVI1);
- ✓ o facto dos agentes da Cooperação Portuguesa abrirem escritórios com recursos humanos a residir nos PALOP reforça as desigualdades entre os países doadores e os recetores porque *“(...) o quadro salarial não é igual, o nível de engajamento político não é igual, o nível, por exemplo, da assunção dos riscos associados à implementação não é igual (...)”* (AVI2) e promove as relações de dependência entre si, pois o financiamento vem sempre através de uma ONGD do país doador, e não por meio de um contrato estabelecido com uma Organização local, o que acaba por tirar o emprego aos parceiros locais [*“(...) mesmo que o financiamento vá por intermédio de uma organização canadiana, mas essas organizações não têm nenhuns recursos humanos, nem têm sede no país beneficiário; por exemplo, em São Tomé podemos encontrar a (nome de uma ONGD portuguesa), que tem uma capacidade.... para cooperação canadiana isso é impossível, porque isto é ocupar o lugar dos parceiros com os quais se deve reforçar.”*] (AVI2);
- ✓ é muito importante valorizar as equipas de terreno e os relatórios de avaliação positivos da UE, por exemplo, espelham este reconhecimento *“(...) também para valorizar às vezes as equipas, sinto que as equipas também ficam assim, orgulhosas quando veem relatórios de avaliação positivos, nomeadamente, por parte da União Europeia (...)”* (ONGD1) ;
- ✓ o tipo de avaliador está a mudar, pois já se encontram avaliadores externos com competências e formação na área, em alguns PALOP, designadamente Angola e Moçambique, o que reduz bastante os custos com a avaliação, nomeadamente, no que tem a ver com viagens, ajudas de custo, alojamento, etc. *“(...) depende de como é que nós vemos a avaliação externa, não é? porque o paradigma está a mudar um bocadinho, (...) por exemplo, em Angola, em Moçambique, os nossos consultores externos são consultores angolanos e moçambicanos, não, não são pessoas, não são consultores portugueses que vão e, portanto, isso também permite reduzir em muito os valores alocados à avaliação externa, não tem de se*

*pagar viagens, não tem que se pagar ajudas de custo, hotéis, etc. Eu acho que cada vez mais, também nos países onde trabalhamos, também haja cada vez mais pessoas com competências e com formação dentro desta área (..)” (ONGD2).*

## 5. CONCLUSÕES

Com o intuito de responder à questão de partida “Como é que os elementos do contexto da Cooperação Portuguesa afetam o processo de avaliação externa, realizada por empresas e/ou avaliadores individuais, de programas/projetos executados por ONGD, entre 2013 e 2023?”, foi possível concluir que há múltiplos fatores que afetam, positiva e negativamente, o processo avaliativo externo de programas/projetos.

Importa recordar que, segundo a RCM 121/2022, a ECP 2030 reflete uma intenção clara de investir mais na monitorização e na avaliação, tendo como um dos objetivos estratégicos “*ampliar a qualidade e a eficácia da Cooperação Portuguesa*” (p. 48). Duas das medidas para atingir este objetivo passam por “consolidar a cultura de acompanhamento e avaliação e reporte;” (p. 85) e “operacionalizar um sistema de governação, acompanhamento e avaliação da ECP 2030” (p. 86), o que implicará também o reforço das capacidades do Camões, I.P., ao nível do orçamento e da sua atuação, e das estruturas de cooperação no terreno. Os dados recolhidos pelo presente TFM confirmaram que a Cooperação Portuguesa ainda tem um longo caminho a percorrer, sobretudo, em relação ao investimento necessário ao nível da criação de uma cultura de avaliação no setor, seja pelo investimento em recursos humanos especializados para o Gabinete de Auditoria e Avaliação do Camões, I.P., seja pelo aumento de recursos financeiros para a realização de avaliações externas dos programas/projetos financiados. Simultaneamente, as recomendações do relatório do Exame pelos Pares do CAD/OCDE de 2022, que exortam Portugal a “(...) *assegurar a afetação de recursos suficientes à gestão baseada nos resultados e à avaliação independente, para reforçar o valor da monitorização e da avaliação*” (p. 5), reforçam a necessidade de uma maior aposta na avaliação externa.

O presente trabalho de pesquisa permitiu aferir que os fatores que afetam positivamente o processo avaliativo de programas/projetos foram bastante menos referidos do que os pontos negativos. Todavia, destacam-se a abertura e disponibilidade dos atores locais para a recolha de dados qualitativos no terreno, o que faz toda a diferença para se compreender com profundidade a intervenção avaliada, os seus efeitos e a sua relevância; o maior acompanhamento dos financiadores durante a avaliação externa, fator reconhecido tanto para os avaliadores como para as ONGD, aumentando assim a rapidez de resposta na resolução de problemas e na introdução de ajustes ao programa/projeto; e,

por fim, as visitas ao terreno durante a avaliação, que facilitam a compreensão do programa/projeto em si e do seu entorno por parte dos avaliadores.

Quanto aos elementos que afetam negativamente o processo avaliativo externo dos programas/projetos, concluiu-se que estes relacionam-se com o facto de, na CP, haver uma distância considerável entre o discurso institucional e a prática corrente, tanto por parte dos financiadores (Camões, I.P. e UE) como da maioria das ONGDs. Esta distância reflete-se na baixa valorização que é conferida à avaliação externa e, conseqüentemente, na falta de cultura de avaliação presente no setor. Um dos elementos que contribui para o modo depreciativo com que a avaliação, na prática, é considerada pode ter que ver com o facto de na cultura portuguesa haver uma grande dificuldade em considerar os erros como potenciais oportunidades e parte do processo de aprendizagem organizacional.

Outros fatores que afetam negativamente o processo avaliativo referem-se às motivações para realizar avaliação externa e aos propósitos, que na prática se revelaram muito pouco ambiciosos. Neste sentido, foi possível corroborar que, como defendeu Ebrahim e Rangan (2014), as motivações prendem-se principalmente com uma obrigatoriedade contratual dos financiamentos e não tanto uma opção de fundo das entidades executoras dos programas/projetos; e quanto aos propósitos, a recolha de dados mostrou que as avaliações externas realizadas cumprem, na sua maioria, apenas o objetivo de prestação de contas, sobretudo, ao nível das realizações, o que é muito redutor e pouco ambicioso, à luz dos quatro objetivos da avaliação sugeridos pela UNOC (2017). Os propósitos de aprendizagem organizacional, como de produção de conhecimento e criação de oportunidades de diálogo ainda não fazem parte do modo de pensar a avaliação por parte das ONGD, o que significa que a experiência que têm nesta matéria, acaba por ser muito exígua, tendo em conta os fins referidos anteriormente, e comparando com a experiência de trabalho com a Cooperação de alguns países e Instituições (ex. Nações Unidas), relatada pelos avaliadores entrevistados.

Adicionalmente, os dados recolhidos confirmaram que, na sua maioria, as avaliações externas são do tipo sumativo (no final do programa/projeto), preocupando-se com o grau de execução das metas e indicadores de *output*, de curto e médio prazo, e não com os indicadores de impacto e/ou de *outcome* (implicam mudanças de longo prazo); por falta de recursos, as abordagens metodológicas da avaliação são, na generalidade, fracas e na

maioria das vezes exclusivamente quantitativas; além do mais, por não se construírem *baselines*, os desenhos de avaliação frequentemente não permitem fazer uma leitura progressiva das métricas com alguma consistência, nem analisar que transformação está a ser efetivada nos contextos de intervenção, pois “(...) *fazer melhor custa mais caro, mas nem é o problema de custar um bocadinho mais caro, (...). É muito mais o criar uma cultura virada para isso, (...)*” (AVE2).

Outro fator negativo que afeta o processo de avaliação externa tem que ver com o uso das conclusões e recomendações nas tomadas de decisão. Os dados recolhidos no TFM apontaram que “*é um bocadinho inconsistente, depende muito da cultura interna da organização.*” (AVE3). Segundo Patton (2000), o uso das conclusões e recomendações diz respeito a como pessoas reais, no mundo real, aplicam as descobertas da avaliação e experimentam o processo avaliativo. Para tal, além do investimento em recursos, é fundamental “(...) *haver um alinhamento de vontades sobre o que quer, o que se quer fazer com o resultado da avaliação. E, portanto, isto parte desde o doador até ao implementador e até aos beneficiários (...)*” (AVI1). Contudo isto não é inócuo, porque mesmo que as avaliações sejam conduzidas sob limitações várias, o que exige uma boa otimização de recursos escassos, estas geram sempre propostas de melhorias, juízos de valor e aprendizagens práticas, cuja utilização vai afetar o investimento de fundos para resolver os problemas que os programas/projetos pretendem dar resposta.

A partir dos contributos dos entrevistados, em resposta à questão se gostariam de acrescentar algo, poder-se-iam desenhar linhas de investigação futura, como por exemplo, refletir sobre como mudar a falta de cultura de avaliação externa presente na Cooperação Portuguesa, sendo que este estudo teria de ser um processo colaborativo entre os vários agentes da Cooperação, coordenado pelo Camões I.P e participado pelos avaliadores.

Outra linha de investigação futura poderia ser sobre se o modo como o erro é visto na cultura portuguesa afeta as práticas dos Agentes da Cooperação.

Por fim, outra linha de investigação futura poderia ser analisar o Desenvolvimento a partir de um estudo comparativo sobre as práticas dos agentes da Cooperação Portuguesa e as práticas dos agentes da Cooperação do Canadá por exemplo, num dos PALOP.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, M. (2022). *A avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento - Portugal (1994-2012): um processo de institucionalização incompleto*. Portugal: Colibri.

Afonso, M. & Ribeiro, M. (2007), Guia de Avaliação. Lisboa: Ed. IPAD.  
[https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av\\_au\\_gui\\_a\\_aval\\_iacao\\_09.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_gui_a_aval_iacao_09.pdf)

Alkin, M. (2004). Context adapted utilization: A personal journey. In M. Alkin (Ed.), *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Bavel, R. & Dessart, F. (2018). The case for qualitative methods in behavioural studies for EU policymaking. *Joint Research Centre (JRC) Science for Policy Report*.  
<https://dx.doi.org/10.2760/861402>

Bracho, G. (2021), The origins of development aid: a historical perspective, in Bracho et al. (2021). *Origins, evolution and future of global development cooperation: The role of the Development Assistance Committee (DAC)*, 3, 74-116. Bonn. GDI.  
<https://doi.org/10.23661/s104.2021>

Campehouth, L., Marquet, J. & Quivy, R. (2023). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. (2ª ed.). Portugal: Gradiva.

CICL [Camões - Instituto da Cooperação e da Língua] (2014). *Guia de Avaliação*. -  
[https://www.instituto-camoes.pt/images/transparencia/Guia\\_Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/transparencia/Guia_Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf)

Ebrahim, A. & Rangan, V. (2014). What Impact? A Framework for Measuring the Scale and Scope of Social Performance. *California Management Review* 56(3), 118-141. <https://doi.org/10.1525/cmr.2014.56.3.118>

Ferreira, P. & Oliveira, A. (2022). Financiamento do Desenvolvimento em tempos de incerteza: o contributo da Cooperação Portuguesa. Lisboa. Ed. *Plataforma Portuguesa das ONGD*.

[https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/financiamento\\_do\\_desenvolvimento\\_o\\_em\\_tempos\\_de\\_incerteza\\_o\\_contributo\\_da\\_cooperacao\\_portuguesa.pdf](https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/financiamento_do_desenvolvimento_o_em_tempos_de_incerteza_o_contributo_da_cooperacao_portuguesa.pdf)

Ferreira, P, Faria, F & Cardoso, F. (2015). O papel de Portugal na arquitetura global do desenvolvimento - opções para o futuro da Cooperação portuguesa. *Camões - Instituto da Cooperação e da Língua I.P., o Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF) & European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*. [https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/12/estudocooperacaoportuguesa\\_net-1.pdf](https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/12/estudocooperacaoportuguesa_net-1.pdf)

Fitzpatrick, J. L. (2012). An introduction to context and its role in evaluation practice. In D. J. Rog, J. L. Fitzpatrick, & R. F. Conner (Eds.), *Context: A framework for its influence on evaluation practice. New Directions for Evaluation*, 135, 7–24.

Greene, J. (2005). Context. In S. Mathison (Ed.), *Encyclopaedia of Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.

IPAD [Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento]. (2005). *Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento*. [https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av\\_au\\_glossario\\_coop.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_glossario_coop.pdf)

Lopez-Lee, D. (1982). In-house versus out-house evaluations: Administrative considerations. *Computers, environment and urban systems*, 7(3), 163-172. [https://doi.org/10.1016/0198-9715\(82\)90003-5](https://doi.org/10.1016/0198-9715(82)90003-5)

Marceau, R. (2022). Le processus d'évaluation. In Rey et al. (2022). *L'évaluation en contexte de développement - Enjeux, approches et pratiques*, 9, 215-230. Québec: Ed. JFD Inc. [https://www.editionsjfd.com/static/uploaded/Files/9782897993016\\_v18\\_int.pdf](https://www.editionsjfd.com/static/uploaded/Files/9782897993016_v18_int.pdf)

Mesquita, J. (2015). *Cultura de avaliação no sector da cooperação para o desenvolvimento em Portugal*. (Dissertação de Mestrado. Universidade de Lisboa). Repositório do Instituto Superior de Economia e Gestão. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/10632/1/DM-JJIM-2015.pdf>

Molund, S. & Schill, G. (2007). Looking Back, Moving Forward - *SIDA Evaluation Manual* (2ª ed.).

OECD [Organization for Economic Co-operation and Development] (2021). *Applying evaluation criteria thoughtfully*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.

OECD [Organization for Economic Co-operation and Development] (2022). Exame pelos Pares da Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE: Portugal 2022 (versão abreviada). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/52f82ae3-pt>.

OECD [Organization for Economic Co-operation and Development] (2023). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management for Sustainable Development Paris: OECD Publishing. 2<sup>nd</sup> Ed. <https://doi.org/10.1787/632da462-en-fr-es>

Oliveira, A., Proença F. & Cavaco, R. (2021). O Futuro(s) da Cooperação: continuidades e ruturas. *Associação para a Cooperação entre os Povos (ACEP) & Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CeSA/ISEG)*. [https://ff23a78c-b0a9-46c3-9215-45fc1c9000e8.usrfiles.com/ugd/ff23a7\\_fbc2c64622e94290bf63c61faa304f9a.pdf](https://ff23a78c-b0a9-46c3-9215-45fc1c9000e8.usrfiles.com/ugd/ff23a7_fbc2c64622e94290bf63c61faa304f9a.pdf)

Palmilha, F. & Marques, M. (2007). GPS: Roteiro de Acompanhamento e Avaliação de Projetos de Intervenção Comunitária. *Fundação Aga Khan Portugal*. [https://www.ces.uc.pt/projectos/pis/wp-content/uploads/2013/09/2-Manual-Avalia%C3%A7%C3%A3o\\_GPS.pdf](https://www.ces.uc.pt/projectos/pis/wp-content/uploads/2013/09/2-Manual-Avalia%C3%A7%C3%A3o_GPS.pdf)

Parsons, T. (1978). Social Systems and the Evolution of Action Theory. The Free Press; Social Work, 23 (5), p. 429

Patton, M. Q. (2000). Utilization-focused Evaluation. In: Stufflebeam, D.L., Madaus, G.F., Kellaghan, T. (eds). In: Evaluation Models. Evaluation in Education and Human Services, 49. Springer, Dordrecht. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/0-306-47559-6\\_23](https://link.springer.com/chapter/10.1007/0-306-47559-6_23)

Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation (4th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Patton, M. Q. (2011). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York, NY: Guilford Press.

Patton, M. Q. (2012). A utilization-focused approach to contribution analysis. In: Evaluation 18(3), 364 –377. Sage Publications Inc.

Plataforma Portuguesa das ONGD. (2018). Ficha Temática de Cooperação para o Desenvolvimento. Ed. Plataforma Portuguesa das ONGD. [https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2\\_conteudos\\_ficheiros/ficha\\_tematica\\_de\\_cooperacao\\_para\\_o\\_desenvolvimento.pdf](https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2_conteudos_ficheiros/ficha_tematica_de_cooperacao_para_o_desenvolvimento.pdf)

Protocolo de Cooperação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. e a Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento. (25 de julho de 2018). [https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/Protocolo\\_MNE-Camoes-Plataforma2018-Assinado.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/Protocolo_MNE-Camoes-Plataforma2018-Assinado.pdf)

Quesnel, J. S. & Adrien, M-H. (2022). *Les objets d'évaluation en contexte de développement international*. In Rey et al. (2022). *L'évaluation en contexte de développement - Enjeux, approches et pratiques*, 3, 57-71. Québec: Ed. JFD Inc. [https://www.editionsjfd.com/static/uploaded/Files/9782897993016\\_v18\\_int.pdf](https://www.editionsjfd.com/static/uploaded/Files/9782897993016_v18_int.pdf)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022 (9 de dezembro 2022). Aprovação da Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030. <https://files.dre.pt/1s/2022/12/23600/0004600086.pdf>

Rog, D. (2012). When background becomes foreground: Toward context-sensitive evaluation practice. In D. Rog, J. Fitzpatrick & R. Conner (Eds.), *Context: A framework for its influence on evaluation practice*. *New Directions for Evaluation*, 135, 25–40 <https://doi.org/10.1002/ev.20025>

Rogers, P. (2014). Overview of Impact Evaluation. *Methodological Briefs: Impact Evaluation 1*, Florence: UNICEF Office of Research. [https://mandeguidelines.iom.int/sites/g/files/tmzbd12306/files/2023-03/brief\\_1\\_overview\\_eng.pdf](https://mandeguidelines.iom.int/sites/g/files/tmzbd12306/files/2023-03/brief_1_overview_eng.pdf)

Rogers, P. J. & Woolcock, M. (2023). Process and Implementation Evaluations: A Primer, *Center for International Development* at Harvard University, Faculty Working Paper N°. 433

Santos, F. & Nogueira, M. (2023). Trabalho Final de Mestrado. Antes, Durante e Depois - Um guia descomplicado sobre como conceber, escrever e defender dissertações, relatórios de estágio e de projetos profissionais. Almedina

SIDA [Swedish International Development Agency] Evaluation Unit. (2020). Part Two: SIDA's Manual for Managing Evaluations. In SIDA's Evaluation Handbook - Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at SIDA. 13–39. <https://www.sida.se/en/publications/sidas-evaluation-handbook>

Silva, C.A., Pedro, M. & Courelas, A. (2004). Avaliação participada: perspetiva(s) metodológica(s) em projetos sociais. *Economia e Sociologia*, 78, 31-48. In Da Silva, C., Santos, M., Baltazar, M., Saragoça, J. (2017). Avaliação de projetos de intervenção social: Uma reflexão sobre as experiências em projetos nacionais, regionais e da bacia do Mediterrâneo. *Desenvolvimento e Sociedade – Revista Interdisciplinar em Ciências Sociais*, 2; 103-111. [http://www.revistas.uevora.pt/index.php/desenvolvimento\\_sociedade/article/view/206](http://www.revistas.uevora.pt/index.php/desenvolvimento_sociedade/article/view/206)

UNDP [United Nations Development Programme] (2021). Evaluation Guidelines, Independent Evaluation Office of UNDP. New York: UNDP, revised edition June 2021. <https://popp.undp.org/document/undp-evaluation-guidelines-revised-edition-june-2021>

UNODC [United Nations Office on Drugs and Crime] (2017). Evaluation Handbook: Guidance for Designing, Conducting and Using Independent Evaluations at UNODC. Vienna. United Nations.

[https://www.unodc.org/documents/evaluation/Tools/UNODC\\_Evaluation\\_Handbook.pdf](https://www.unodc.org/documents/evaluation/Tools/UNODC_Evaluation_Handbook.pdf)

Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion, *Evaluation*, 16(3), 263-277.  
[https://www.researchgate.net/publication/249744013\\_Four\\_Waves\\_of\\_Evaluation\\_Diffusion](https://www.researchgate.net/publication/249744013_Four_Waves_of_Evaluation_Diffusion)

Weiss, C. H. (1972). *Evaluation research: Methods for assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Weiss, C. H. (1993). Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice*, 14 (1), pp. 93-106

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies* (2<sup>nd</sup> ed.). Prentice Hall.

Wildavsky, A. (1972). The Self-Evaluating Organization. *Public administration review*, 32(5), 509-520. <https://www.jstor.org/stable/975158>

## Websites Consultados:

<https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/avaliacao-e-auditoria/avaliacao>

<https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/estrategia-da-cooperacao-portuguesa-2030-publicada-no-diario-da-republica>

<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento>

<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/financiamos/perguntas-frequentes-ongd-2/candidaturas-a-linhas-de-financiamento>

<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/parceiros/cooperacao-triangular>

<https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/avaliacao-e-auditoria/avaliacao>

<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/reportamos/reportamos-2>

<https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/official-development-assistance-oda.html>

<https://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

<http://www.oecd.org/dac/tossd>

[Development co-operation | OECD](#)

<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>

<https://mesh.tghn.org/articles/category/guides-evaluating-engagement/>

<https://www.betterevaluation.org/tools-resources>

<https://www.plataformaongd.pt/noticias/a-nova-estrategia-da-cooperacao-portuguesa>

[https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives\\_pt](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_pt)

<https://www.plataformaongd.pt/noticias/missao-falhada-apd-portuguesa-volta-a-cair>

## ANEXOS

Anexo 1 - Guião de Entrevista para os avaliadores;

Anexo 2 - Guião de Entrevista para ONGD;

Anexo 3 - Guião de Entrevista para Camões, I.P.;

Anexo 4 - Questionário aos RH de ONGDs;

Anexo 5 – Grelha da Análise de Conteúdo.

## Guião de Entrevista 1

Título Trabalho Final de Mestrado – “Os elementos do contexto da cooperação portuguesa que afetam o processo de avaliação externa de programas/projetos: um estudo sobre as ONGD portuguesas, entre 2013 e 2023”.

Entrevista semiestruturada

Duração – 30-45 minutos no máximo

Formato presencial ou online

Entrevistados:

– **Avaliadores externos, de empresa ou individuais, com experiência na área da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento;**

### **Perguntas para avaliadores:**

1. Da sua experiência como é que a Avaliação é vista? Porquê?
  - 1.1. E pelas ONGs?
  - 1.2. E pelo Instituto Camões?
  - 1.3. E pelos participantes nos processos de avaliação de projetos/programas (beneficiários)?
  - 1.4. Da sua experiência, há alguma diferença entre o modo como a avaliação é vista dentro da Cooperação Portuguesa e dentro da Cooperação de outros países?

Da sua experiência enquanto avaliador/a de programas/projetos executados por ONGDs e pensando no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa...

2. Qual a sua perceção sobre as motivações que levam as ONGD a fazerem avaliação externa?
3. Quais os fatores do contexto da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento que bloqueiam o processo de avaliação externa de projetos?

- 3.1. Parece-lhe que o tipo de valorização atribuída à avaliação afeta o número de avaliações realizadas?
- 3.2. Em que medida o orçamento alocado à avaliação, afeta o trabalho?
- 3.3. Em que medida o nível da participação dos beneficiários no processo de avaliação afeta o trabalho?
- 3.4. A que estratégias recorre para desfazer/resolver estes bloqueios do processo de avaliação?
  
4. Quais os fatores do contexto – Cooperação portuguesa para o Desenvolvimento – que facilitam o processo de avaliação de projetos?
  - 4.1. Como é que a disponibilidade de dados relevantes no terreno influencia o processo de avaliação?
  - 4.2. Qual é a sua perceção sobre a utilização das recomendações e lições aprendidas escritos nos relatórios de avaliação final pelas ONGD?
  - 4.3. Será visível a relação entre os Relatório de Avaliação (Intermédia e Final) e a tomada de decisões das ONGDs quanto à sua intervenção? Como?
  - 4.4. Qual a sua perceção sobre a prática de divulgação dos Relatórios de Avaliação Final por todos os stakeholders, designadamente pelos beneficiários?
  
5. O receio da descontinuidade do financiamento, transmitido por parte das ONGD portuguesas, pode levá-las a tentar influenciar o modo como os avaliadores elaboram as conclusões e as recomendações do relatório final de avaliação. Qual a sua perceção sobre este cenário?
  
6. Há algo mais que gostaria de acrescentar?

Muito obrigada!

## Guião de Entrevista 2

Título Trabalho Final de Mestrado – “Os elementos do contexto da cooperação portuguesa que afetam o processo de avaliação externa de programas/projetos: um estudo sobre as ONGD portuguesas, entre 2013 e 2023”.

Entrevista semiestruturada

Duração – 30-45 minutos no máximo

Formato presencial ou online

Entrevistados:

– **ONGD portuguesas – Diretores Executivos ou RH com poder para tomar decisões**

### Perguntas:

7. Da sua experiência, como é que a avaliação é vista/considerada pelas ONGD portuguesas e pela sua em particular?
  - 1.1. E pelo Instituto Camões, I.P.?
  - 1.2. E pelos beneficiários/participantes dos programas/projetos?

Pensando no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa, da sua experiência enquanto ONGD que implementa programas/projetos nos PALOP, financiados total ou parcialmente pelo Camões I.P....

- 2.1. O que motiva (poderá motivar) a decisão de realizar avaliação externa dos programas/projetos?
- 2.2. Qual(ais) o(s) objetivo(s) das avaliações externas que a sua ONGD tem realizado?
- 2.3. Dentro do contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa, nos últimos 10 anos, parece haver muito poucos projetos/programas, executados por

ONGD e financiados pelo Camões I.P (total ou parcialmente), que experimentaram processos de avaliação externa. Porque é que isto acontecerá?

3. No que diz respeito aos fatores do contexto (Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa) que bloqueiam o processo de avaliação externa de projetos...

3.1. Em que medida o orçamento alocado à avaliação, afeta o trabalho que se deseja realizar?

3.2. Em que medida o nível da participação dos beneficiários dos V/ programas/projetos, no processo de avaliação externa, afeta o trabalho?

3.3. Há quem defenda que há um receio associado à descontinuidade do financiamento que pode levar as ONGD a tentar influenciar o modo como os avaliadores elaboram as conclusões e as recomendações do relatório final de avaliação. Qual a sua perceção sobre tal afirmação?

4. No que concerne os fatores do contexto (Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa) que facilitam o processo de avaliação de projetos...

4.1. Como é que a disponibilidade de dados relevantes no terreno poderá influenciar o processo de avaliação?

4.2. Qual a utilidade das conclusões e recomendações dos relatórios de avaliação nos processos de tomada de decisão dentro da sua ONGD?

4.3. No que diz respeito à prática de divulgação dos Relatórios de Avaliação Final pelos *stakeholders*, há quem defenda que a devolução de resultados da avaliação pelos beneficiários, aumenta a vontade de participar em futuras programas/projetos. Qual a sua perceção?

5. Há algo mais que gostaria de acrescentar?

Muito obrigada!

## Guião de Entrevista 3

Título Trabalho Final de Mestrado – “Os elementos do contexto da cooperação portuguesa que afetam o processo de avaliação externa de programas/projetos: um estudo sobre as ONGD portuguesas, entre 2013 e 2023”.

Entrevista semiestruturada

Duração – 30-45 minutos no máximo

Formato presencial ou online

**Entrevistado/a:**

– **Instituto Camões I.P. – Chefe da Divisão da Ação Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania**

**Perguntas:**

1. Como é que a Avaliação é considerada e valorizada em Portugal? Porquê?

1.1. E pelo CAD/OCDE?

1.2. E pela União Europeia?

2. Qual a V/ perceção sobre as entidades que fazem Avaliação em Portugal?

Empresas especialistas?

Departamentos de algumas Universidades?

3. Pensando no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa e nos processos de avaliação externa de programas/projetos financiados pelo Camões I.P....

3.1. O que motiva as ONGD a realizarem avaliação externa dos seus programas/projetos? Porquê?

3.2. Na maioria dos casos, as ONGD dependem de financiamentos para realizarem avaliações externas. O Camões I.P. alguma vez pensou em instituir como uma das regras do concurso que os programas/projetos candidatos têm de incluir uma

percentagem mínima do orçamento para a avaliação externa? Porquê? Que percentagem faria sentido, da V/ experiência?

3.3. Qual é a V/ perceção sobre a preparação/capacidade das ONGD para construírem bons Sistemas de Monitorização?

3.4. Qual é a V/ perceção sobre a utilização das recomendações e lições aprendidas escritos nos relatórios de avaliação final pelas ONGD?

3.5. Qual a V/ perceção sobre a divulgação e publicação dos Relatórios de Avaliação Final?

Muito obrigada!

## Anexo 4 - Questionário aos RH das ONGD que acompanharam os processos de avaliação, entre 2013 e 2023

Caro/a profissional da ONGD participante.

O presente questionário insere-se no âmbito da Tese de Mestrado “Os elementos do contexto da cooperação portuguesa que afetam o processo de avaliação externa de programas/projetos: um estudo sobre as ONGD portuguesas, entre 2013 e 2023”.

O objetivo deste inquérito é recolher o seu contributo, enquanto profissional que acompanhou o processo de avaliação externa de um projeto/ programa, entre 2013 e 2023, realizado por uma Empresa especialista, contratada para o efeito, e financiado pelo Camões I.P..

A resposta ao questionário é anónima. Agradeço desde já o tempo despendido no preenchimento deste questionário, cujos resultados serão comunicados na Tese de Mestrado, de forma igualmente anónima, pedindo que até dia 6 de setembro, de 2024 o questionário esteja respondido.

### 1. Identificação

**1. Indique por favor o nome da ONGD que representa**

**2. Identifique o cargo que exerce na ONGD**

**3. Por favor indique o nome do programa/projeto de cooperação para o desenvolvimento (sendo a sua ONGD a entidade promotora), financiado pelo Camões I.P., que experimentou um processo de avaliação externa?**

**4. Em que área(s) de atuação se inseriu o programa/projeto referido anteriormente? (pf, assinalar com um X)**

<input type="checkbox"/>	Educação e Formação
<input type="checkbox"/>	Saúde
<input type="checkbox"/>	Capacitação Institucional
<input type="checkbox"/>	Empreendedorismo e empregabilidade
<input type="checkbox"/>	Desenvolvimento Comunitário
<input type="checkbox"/>	Igualdade de Género
<input type="checkbox"/>	Ambiente
<input type="checkbox"/>	Água e Energia
<input type="checkbox"/>	Direitos Humanos e Advocacy
<input type="checkbox"/>	Desenvolvimento rural
<input type="checkbox"/>	Proteção social
<input type="checkbox"/>	Direitos das Mulheres e Raparigas
<input type="checkbox"/>	Outro

**4.1. Se respondeu "Outro", indique qual/ais?**

**5. Indique, por favor, o ano de início e de fim do programa/projeto avaliado?**

	Início
	Fim

6. Qual o nome da empresa que realizou a avaliação externa do programa/projeto referido?

--

7. P.f., indique o tipo de avaliação externa foi realizada? (assinale com um X)

<input type="checkbox"/>	Avaliação Diagnóstica (estudo em baseline)
<input type="checkbox"/>	Avaliação Intermédia
<input type="checkbox"/>	Avaliação Final
<input type="checkbox"/>	Avaliação de Impacto (realizada 18 meses ou 2 anos após o término do programa/projeto)

8. Qual a sua percepção sobre o grau de valorização atribuído à Avaliação de programas/projetos pelos financiadores (ex. Camões I.P)?

Muito elevado	Elevado	Médio	Baixo	Inexistente	Não sabe/não responde

8.1. Qual a sua percepção sobre o grau de valorização atribuído à Avaliação de programas/projetos na sua ONGD?

Muito elevado	Elevado	Médio	Baixo	Inexistente	Não sabe/não responde

8.2 P.f., indique a proporção (%) de programas/projetos que experimentaram processos de avaliação externa, entre 2013 e 2023

Muito elevado (85% -100%)	Elevado (70% - 84%)	Médio (50% - 69%)	Baixo (30%-49%)	Muito baixo (1%-29%)	Inexistente (0%)

## 2. Fase I do processo de avaliação: considerações iniciais

### 9. Qual o objetivo da avaliação externa realizada? (assinale com um X)

NT - Prestação de contas - estado ou um processo de responsabilização de alguém perante outra pessoa por algo. É a obrigação de demonstrar que o trabalho foi realizado em conformidade com as regras e normas acordadas, ou de comunicar de forma justa e exata os resultados, com base em mandatos e planos. Isto pode exigir uma demonstração cuidadosa, e até mesmo legalmente defensável, de que o trabalho é coerente com as regras e normas acordadas, demonstração de que o trabalho é coerente com os termos de um contrato. (OCDE, 2023, p.16)

<input type="checkbox"/>	Prestação de contas (accountability) aos financiadores;
<input type="checkbox"/>	Prestação de contas (accountability) aos associados ou membros da ONGD;
<input type="checkbox"/>	Prestação de contas (accountability)/comunicação aos beneficiários, participantes na intervenção;
<input type="checkbox"/>	Aprendizagem organizacional;
<input type="checkbox"/>	Produção de conhecimento;
<input type="checkbox"/>	Outro

#### 9.1 Se respondeu Outro, por favor, indique qual.

### 10. O que motivou a decisão de realizar uma avaliação externa? (assinale com um X)

<input type="checkbox"/>	Exigência do Financiamento
<input type="checkbox"/>	Diretiva da Direção da ONGD
<input type="checkbox"/>	Necessidade de apoiar tomadas de decisão operacionais e/ou estratégicas
<input type="checkbox"/>	A avaliação é um processo suficientemente valorizado na nossa ONGD, daí que é uma prática corrente em todos os programas/projetos implementados;
<input type="checkbox"/>	Criar condições para o desenho de novos programas/projetos baseados em evidências (recomendações e lições aprendidas)

	Outro
--	-------

**10.1 Se respondeu Outro, por favor, indique qual o motivo da realização da avaliação externa?**

--

**11. Aquando da redação da candidatura a financiamento, os fundos alocados para a avaliação externa eram suficientes para realizar um processo que respondesse ao(s) objetivo(s) da mesma?**

	Sim
	Não

**12. Considera que o orçamento disponível para a avaliação afecta o nível de ambição do trabalho que se pretende realizar.**

	Concordo totalmente
	Concordo
	Discordo
	Discordo Totalmente
	Não sabe/não responde

### 3. Fase II do processo de avaliação: Planeamento

**13. P. f., classifique a quantidade de informação/de dados (quantitativos e qualitativos) sobre o projeto, disponíveis no terreno, para facultar à equipa de avaliação?**

Muito Bom	Bom	Suficiente	Insuficiente	Mau	Não sabe/não responde

13.1. P.f., classifique a relevância da informação/dos dados (quantitativos e qualitativos) disponíveis no terreno, para compreender claramente o programa/projeto avaliado?

Muito Bom	Bom	Suficiente	Insuficiente	Mau	Não sabe/não responde

13.2. O programa/projeto tinha algum estudo de base (baseline) elaborado, para disponibilizar à equipa de avaliação externa contratada?

	Sim
	Não

13.3. O programa/projeto tinha algum Sistema de Monitorização bem construído e preenchido, para disponibilizar à equipa de avaliação externa contratada?

	Sim
	Não

14. P. f., classifique o grau de participação de empresas especialistas em avaliação no processo de contratação?

Muito elevado	Elevado	Médio	Baixo	Inexistente	Não sabe/não responde

15. Que critérios de seleção da equipa de avaliação foram mais importantes no processo de contratação?

	Proposta técnica consistente; proposta financeira pouco clara;
	Proposta técnica e financeira claras, mas desajustadas;

	Proposta técnica consistente, rigorosa (em termos de instrumentos diversificados de recolha de dados) e clara; proposta financeira com valores mais elevados do que as restantes apresentadas;
	Proposta técnica consistente, rigorosa e clara; proposta financeira com o valor mais baixo de todas as apresentadas;
	Outro(s)

15.1. Se respondeu "Outro(s)", indique qual/ais?

**4. Fase III do processo de avaliação: Implementação**

16. De que modo foi possível confirmar que a equipa de avaliação externa contratada compreendeu clara e corretamente o programa/projeto avaliado?

17. P.f. classifique o grau de participação dos beneficiários do programa/projeto na avaliação.

Muito elevado	Elevado	Médio	Baixo	Inexistente	Não sabe/não responde

17.1. P.f. classifique a qualidade da participação dos beneficiários do programa/projeto no processo de avaliação.

Muito Bom	Bom	Suficiente	Insuficiente	Mau	Não sabe/não responde

**17.2. P.f., classifique a disponibilidade do financiador (Camões, I.P) para participar na avaliação**

Muito elevado	Elevado	Médio	Baixo	Inexistente	Não sabe/não responde

**17.3. P.f. classifique a qualidade da participação do financiador (Camões, I.P) para participar na avaliação**

Muito elevado	Elevado	Médio	Baixo	Inexistente	Não sabe/não responde

**5. Fase IV do processo de avaliação: Utilização**

**18. Considera que a apresentação do relatório final de avaliação aos beneficiários/participantes da intervenção aumenta a vontade e a disponibilidade para participarem em futuros programas/projetos e avaliações?**

	Concordo totalmente
	Concordo
	Discordo
	Discordo Totalmente
	Não sabe/não responde

**19. Considera que um Relatório Final de Avaliação sucinto, rigoroso e escrito com uma linguagem clara e acessível é muito útil para suportar as tomadas de decisão das ONGD.**

	Concordo totalmente
--	---------------------

	Concordo
	Discordo
	Discordo totalmente
	Não sabe/não responde

**20. Considera que o texto das conclusões e recomendações no Relatório Final de avaliação vai afetar a decisão dos financiadores de continuarem ou não a apoiar os programas/projetos da sua ONGD?**

	Concordo Totalmente
	Concordo
	Discordo
	Discordo Totalmente
	Não sabe/não responde

**21. Considera que os relatórios de avaliação final são redigidos por entidades independentes e por isso não se preocupam com a reação dos stakeholders às conclusões e recomendações.**

	Concordo totalmente
	Concordo
	Discordo
	Discordo Totalmente
	Não sabe/não responde

**22. P.f., classifique o grau de importância em tornar público o Relatório Final de Avaliação**

**Muito elevado**

**Elevado**

**Médio**

**Baixo**

**Inexistente**

**Não sabe/não responde**

--	--	--	--	--	--

**23. P.f., indique os meios através dos quais o Relatório Final de avaliação é divulgado? (assinale com um X)**

<input type="checkbox"/>	Redes Sociais e website da ONGD
<input type="checkbox"/>	Redes Sociais e website do financiador
<input type="checkbox"/>	Sessões presenciais com os beneficiários do projeto
<input type="checkbox"/>	Apresentação em sessão/ões oficial/ais de divulgação (em Portugal e nos PALOP) com representantes dos respetivos governos
<input type="checkbox"/>	Outro(s)

**23.1. Se respondeu "Outro(s)", indique qual/ais?**

--

**24. P.f., classifique o grau de alterações introduzidas ao projeto a partir das conclusões e recomendações do relatório de avaliação intermédia**

Muito elevado	Elevado	Médio	Baixo	Inexistente	Não sabe/não responde

**25 P.f., classifique o grau de utilização das recomendações e lições aprendidas do relatório de avaliação final no desenho de novos projetos**

Muito elevado	Elevado	Médio	Baixo	Inexistente	Não sabe/não responde

*Fim do questionário*

**Agradeço a sua contribuição. Se tiver sugestões adicionais envie para [catarinadias@aln.iseg.ulisboa.pt](mailto:catarinadias@aln.iseg.ulisboa.pt)**

**ANEXO 5 - GRELHA DE ANÁLISE DE CONTEÚDO DE ENTREVISTAS**

<b>Dimensões</b>	<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>
1. A Avaliação	1.1 O modo como é vista/valorizada	1.1.1 Em geral. 1.1.2. Pelo Instituto Camões I.P 1.1.3. Por parte das ONGD. 1.1.4. Fora da Cooperação Portuguesa (cooperação de outros países ou U.E e/ou países da OCDE) 1.1.5. Pelos beneficiários 1.1.6. Evolução histórica dentro da Cooperação Portuguesa
	1.2. As motivações para se realizar uma avaliação externa	1.2.1. Da entidade executora dos programas/projetos
	1.3. Os objetivos	1.3.1. Da avaliação externa
	1.4. A utilidade das conclusões, recomendações e lições aprendidas	1.4.1. Nas tomadas de decisão quanto à intervenção
	1.5. Perceção sobre o trabalho dos avaliadores externos	1.5.1. No geral (pergunta só ao Camões I.P.)
2. O processo avaliativo	2.1. Fatores/elementos do contexto que <b>influenciam negativamente</b> o processo	2.1.1. No geral 2.1.2. a valorização atribuída

	2.2. Estratégias para resolver os fatores/elementos que dificultam	<p>2.1.3. o orçamento adjudicado</p> <p>2.1.4. o nível de participação dos beneficiários afeta o trabalho;</p> <p>2.1.5. o receio do modo como são redigidas as conclusões e recomendações no Relatório Final.</p> <p>2.2.1. as estratégias</p>
	2.3. Fatores/elementos do contexto que <b>influenciam positivamente</b> o processo	<p>2.3.1. no geral</p> <p>2.3.2.1.1. a disponibilidade de dados quantitativos relevantes no terreno</p> <p>2.3.2.1.2. a disponibilidade dos atores locais para a recolha de dados qualitativos no terreno</p> <p>2.3.2.2. os bons sistemas de monitorização de dados, por parte das ONGD;</p> <p>2.3.3. a utilização das recomendações e lições aprendidas dos relatórios de avaliação, pela entidade executora dos programas/projetos;</p> <p>2.3.4. a criação de uma percentagem mínima do orçamento da intervenção alocada à avaliação externa, pré-definida pelo financiador (pergunta só ao Camões I.P.);</p> <p>2.3.5. a divulgação do relatório final por todos os <i>stakeholders</i> designadamente os beneficiários;</p> <p>2.3.6. a devolução dos resultados da Avaliação aos beneficiários afetará a sua participação (pergunta só no guião das ONGD).</p>

3. Tema em geral	3.1. Algo a acrescentar	3.1.1. Discurso livre
------------------	-------------------------	-----------------------

**Legenda:**

AVE – Avaliador de Empresa

AVI – Avaliador Individual

ONGD – Organização Não Governamental para o Desenvolvimento