

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO**

**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL**  
2015/2º semestre

**DISSERTAÇÃO DE Mestrado**  
**CULTURA DE AVALIAÇÃO NO SETOR DA  
COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO  
EM PORTUGAL**

**JOÃO JOSÉ INFANTE MESQUITA**  
(L30032, MESTRADO DCI)

**DISSERTAÇÃO ORIENTADA PELO PROFESSOR DOUTOR LUÍS  
MAH E PELA DOUTORA MANUELA AFONSO**

**ISEG/UL**  
Outubro 2015

# CULTURA DE AVALIAÇÃO NO SETOR DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL

Por João Mesquita

## **Nota de Abertura**

Este trabalho foi realizado no âmbito do mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional do ISEG/UL. Partindo da definição de cultura de avaliação e da identificação dos fatores que contribuem para o seu desenvolvimento, foi realizado um estudo focado no setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, com vista a aferir se neste setor existe uma cultura de avaliação e qual o seu grau de maturidade. Para tal, foi realizada uma análise cronológica da evolução da função avaliação no Camões, IP (e entidades que o antecederam) e aplicado um inquérito aos restantes agentes da cooperação portuguesa.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para a conclusão deste trabalho e do mestrado.

Em particular, gostaria de agradecer:

- À Doutora Manuela Afonso e ao Professor Doutor Luís Mah, pela disponibilidade na orientação deste trabalho, pela disciplina, rigor e pelo incansável apoio;
- À Ana Morgado, pelo carinho, compreensão e incentivo;
- Aos meus pais, pela motivação.

Gostaria de dedicar este trabalho à Inês Rosa, companheira de sempre ao longo do mestrado, amiga e confidente. A sua força e exemplo foram fundamentais para que tivesse conseguido finalizar este trabalho.

## ÍNDICE

<b>1. Introdução</b>	<b>5</b>
<b>2. Cultura de avaliação: conceito e fatores de desenvolvimento</b>	<b>7</b>
2.1 Cultura de avaliação: definição	7
2.2 Cultura de avaliação: fatores de desenvolvimento	9
2.3 Avaliação, cultura e eficácia na Cooperação para o Desenvolvimento	11
2.4 Cultura de avaliação: critérios para a sua análise e qualificação	13
2.5 Metodologia da investigação	17
<b>3. Enquadramento histórico da avaliação no setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal</b>	<b>20</b>
3.1 ICP: 1994-2003	20
3.3 IPAD: 2003-2011	23
3.3 Camões, IP: 2012-...	27
<b>4. Estudo de caso: cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa</b>	<b>29</b>
<b>5. Conclusão</b>	<b>38</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>41</b>
<b>Anexos</b>	<b>43</b>

## **1. Introdução**

O conceito de cultura de avaliação, apesar da dificuldade em se encontrar uma definição universalmente aceite, tem sido alvo de uma reflexão profunda por parte de vários autores e praticantes desta atividade. A complexidade da sua definição prende-se com a influência que as próprias culturas organizacionais, políticas e culturais exercem sobre a avaliação enquanto função (Barbier & Hawkins, 2012), dificultando a definição de um conjunto de características estanques que possam ser aplicáveis com igual critério a todos os países, setores de atividade ou organizações. Durante muito tempo, não houve cultura ou praxis de avaliação para além de um número limitado de países ocidentais, tendo adotado alguns países (Canadá, Suécia, RFA e Reino Unido) uma cultura de avaliação nos anos 60 e 70, por influência do discurso americano sobre avaliação (Afonso, não publicado). Já na Europa, nomeadamente em países como a Irlanda, Espanha, Itália, Finlândia ou mesmo Portugal, a criação de estruturas de avaliação institucional tem sido comandada por pressões da UE (Furubo & Sandahl, 2002; Furubo, 2003).

Atualmente, os EUA continuam a ser a principal referência relativamente à “cultura de avaliação”, registando-se igualmente um avanço persistente da avaliação nos países anglo-saxónicos e do norte da Europa, como a Suécia, Holanda, Reino Unido, Alemanha, Dinamarca e Finlândia (Afonso, não publicado). A reflexão sobre as questões relacionadas com a avaliação do desenvolvimento e do trabalho levado a cabo pela cooperação portuguesa neste âmbito têm registado significativos progressos ao longo das últimas décadas, mesmo considerando que se trata de assuntos cuja análise é uma prática relativamente recente no nosso país.

---

No primeiro Relatório Anual da Avaliação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento produzido pelo ICP, em 2001, ficava registada a ideia de que “urge criar uma cultura de avaliação”. “A ausência de uma cultura de avaliação nos serviços da Administração Pública em geral, e no ICP em particular, bem como ao nível da cooperação descentralizada e da cooperação não-governamental (ONGD) é evidente, dificultando o normal processo de avaliação”<sup>1</sup>. A evolução caracterizada ao longo do capítulo 3 deste trabalho e, sobretudo, de acordo com o relatório de avaliação do CAD à Cooperação Portuguesa, de 2010, permitem compreender que esta situação registou significativos avanços entre 2001 e 2010.

O objetivo principal deste trabalho é procurar compreender se existe uma cultura de avaliação no setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal. Nesse sentido, recolhi dados que me ajudassem a aferir quais as práticas registadas nos diversos agentes no setor da cooperação para o desenvolvimento em Portugal de modo a analisar a existência (ou não) de uma cultura de avaliação nas suas atividades. Assim, o presente trabalho teve por base uma análise extensiva da literatura disponível sobre avaliação e, em particular, sobre as questões da cultura e institucionalização da avaliação. Foram também analisados os documentos oficiais do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP e dos organismos públicos que o antecederam, bem como os relatórios de avaliação do CAD/OCDE. Em termos empíricos, utilizaram-se como referência os critérios enumerados no livro *International Atlas of Evaluation* (2002), segundo os quais se podem qualificar as culturas de avaliação dos países, bem como os restantes adicionados pelo Grupo Consultivo de Avaliação (Furubo, Rist & Sandahl,

---

<sup>1</sup> ICP, Relatório Anual da Avaliação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, 2001.

2002). Estes critérios foram adaptados de modo a serem aplicados ao caso da cooperação portuguesa e tentar avaliar a sua cultura de avaliação.

## **2. Cultura de avaliação: conceito e fatores de desenvolvimento**

### ***2.1 Cultura de avaliação: definição***

O entendimento do que é a cultura de avaliação é bastante difuso, pouco apropriável ou delimitado. A sua própria definição é, por si só, um exercício de elevada complexidade. “Esta complexidade manifesta-se na intrincada teia de atitudes, perceções, visões, experiências, comportamentos, crenças, valores, rotinas e tradições associados às próprias características de uma instituição” (Martinez, 2010). Segundo Barbier e Hawkins (2012), não há um conceito universalmente aceite de "cultura de avaliação", na medida em que as avaliações são moldadas e profundamente influenciadas pelas próprias culturas organizacionais, políticas e étnicas, pelo que também a própria cultura de avaliação obedece a essas influências culturais. A noção de cultura de avaliação resulta assim de uma construção social sujeita a diferentes códigos e circunstâncias determinadas pelo contexto sócio-histórico de cada país, organização ou setor.

A institucionalização de uma determinada cultura é um processo e, como tal, é expectável que o seu desenvolvimento e integração registem níveis de maturação diferentes consoante as áreas ou setores. A natureza dinâmica, flexível e subjetiva de cada cultura, bem como a forma distinta como esses códigos e circunstâncias são interpretados e incorporados no seio de cada estrutura fazem com que a cultura de avaliação não seja uma ideia homogénea. (Martinez, 2010). Mesmo entre países, o grau de institucionalização da avaliação e da cultura associada à sua prática varia consoante

---

os sistemas e as tradições político-administrativas, bem como o percurso histórico de cada um.

Outro fator que influencia o entendimento do conceito de cultura de avaliação é a própria noção ou entendimento do que é e qual o papel da avaliação. Para Jacques Toulemonde (2000), especialista em questões relacionadas com a cultura de avaliação, a avaliação pode ser entendida segundo três prismas que determinam a forma como os próprios países se distinguem segundo a sua cultura de avaliação. Em primeiro lugar, a avaliação pode ser entendida ou encarada como um mero exercício administrativo ou burocrático, imposto hierarquicamente como um ponto de controlo. Em segundo lugar, a avaliação pode ser encarada como uma ferramenta de gestão e aprendizagem, na medida em que dela resultam informações e ensinamentos que permitem uma dinâmica de melhoria contínua e de equilíbrio entre as diferentes partes envolvidas nos processos. Finalmente, a avaliação pode ser assumida como uma obrigação democrática de prestação de contas e informação aos cidadãos relativamente às escolhas feitas pelos agentes públicos e a eficácia e impactos dessas mesmas decisões. Consoante o papel atribuído à avaliação num determinado país ou setor, serão igualmente determinados os códigos, práticas e valores que norteiam a sua prática.

São inúmeras as definições existentes e muitos têm sido também os autores a escrever sobre o assunto. Owen (2003) descreve cultura de avaliação como sendo "um compromisso relativamente aos papéis atribuídos à avaliação na tomada de decisões dentro de uma organização". Este autor afasta-se claramente da ideia de que a avaliação é um processo de rotina, emanado por uma relação de natureza hierárquica. A avaliação é antes entendida como um processo de investigação estruturado que visa a produção de informações concretas que facilitem a tomada de decisão estratégica. Por sua vez, para

---

Darrel Caulley (1993), antigo presidente da Sociedade Australiana de Avaliação, a noção de cultura de avaliação pressupõe “um clima de trabalho avaliativo, uma cultura de acompanhamento contínuo e de autoavaliação”. Esta ideia assenta num ambiente em que os próprios agentes refletem sobre a eficácia da sua ação, assumem responsabilidades efetivas sobre a qualidade das intervenções e atuam colaborativamente com outros agentes na superação de erros e problemas, imprimindo um estilo de gestão assertivo. Tal ideia de cultura de avaliação introduz implicitamente uma premissa determinante referente à necessidade de capacitar e motivar os agentes para a valorização e promoção da avaliação como marco da cultura organizacional ou de um setor. John Mayne (2008), a respeito da cultura de avaliação das organizações, acrescenta que uma forte cultura avaliativa exige um compromisso sério com processos de autorreflexão e autoanálise, bem como uma aprendizagem contínua baseada em evidências. Em suma, a cultura de avaliação numa organização está diretamente relacionada não só com as práticas de avaliação ao nível organizacional, mas, sobretudo, com uma atitude individual e coletiva de compreensão, aceitação, promoção e valorização da avaliação enquanto processo contínuo de contributo para a mudança no sentido de melhoria da eficácia e eficiência da organização.

## ***2.2 – Cultura de avaliação: fatores de desenvolvimento***

Apesar dos *inputs* referidos anteriormente, importa referir que o processo de criação ou desenvolvimento de uma cultura de avaliação não pode ser entendido como sendo um processo linear (de Laat & Williams, 2014). Vários autores procuraram sintetizar os principais fatores facilitadores ou inibidores do desenvolvimento de uma consistente cultura de avaliação. Para Mayne (2008), um dos elementos fundamentais

---

para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa numa organização está relacionado com a liderança. Refere-se o autor à importância da liderança numa lógica de respeito pelo compromisso de integrar a avaliação como um processo enraizado na estrutura, mas também na introdução de uma valorização dos resultados e da sua medição, bem como no desenvolvimento de ferramentas e mecanismos eficazes de recolha de informação que permitam essa aferição. Sedgwick (1994) alarga esta noção à importância de as lideranças conseguirem vincular a avaliação aos diferentes processos de planeamento e gestão da organização. A criação de uma unidade interna de avaliação, o desenvolvimento de competências internas de avaliação através da formação do seu *staff* (Sonnichsen, 1988) e a criação de mecanismos de partilha com o público dos resultados da avaliação (Sedgwick, 1994) são outros fatores identificados como determinantes para a promoção de uma cultura avaliativa institucional.

Mais recentemente, Owen (2003) adicionou algumas ideias complementares como o recurso pontual a avaliadores externos dotados de metodologias e competências distintas, a criação de bolsas de avaliadores externos (ou possuir conhecimento sobre onde aceder a esses avaliadores), a criação de mecanismos de partilha ou comunicação com todos os agentes envolvidos sobre a utilização das avaliações e as suas implicações para cada indivíduo ou estrutura, a identificação dos obstáculos à recolha de dados consistentes e o desenvolvimento de mecanismos de mitigação desses riscos, e a mudança progressiva de foco da avaliação para os resultados, em detrimento dos processos. Subjacente a estes fatores está a existência de referenciais internos que permitam uma clara definição de papéis e responsabilidades, mas igualmente de processos, princípios e valores que devem ser respeitados.

Em sentido inverso, John Mayne (2008) procurou identificar igualmente alguns fatores que poderão condicionar ou influenciar negativamente o normal e desejável desenvolvimento de uma cultura de avaliação: os cortes orçamentais nas organizações que põem em causa a capacidade de investimento da estrutura na profissionalização da avaliação. Outro fator, é o facto de os programas, projetos ou mesmo estruturas sujeitas a avaliações mais estruturadas estarem, normalmente, sob um maior escrutínio do que aqueles onde tal não sucede. Este fenómeno faz com que haja uma tentação de definir resultados abaixo do normal e relativamente fáceis de alcançar, por forma a condicionar os resultados das avaliações. Semelhante a este facto é, muitas vezes, a penalização de indivíduos ou unidades que tornam visíveis alguns aspetos menos agradáveis para a organização. Outros fatores inibidores do desenvolvimento de uma cultura de avaliação são a fraca qualidade das informações recolhidas, a sobrecarga de trabalho e de informação a analisar que os sistemas de avaliação podem introduzir no dia-a-dia das equipas e das organizações, a falta de acompanhamento regular aos resultados e aos indicadores definidos, mas também uma falta de interesse aparente por parte da organização na aprendizagem, mudança e adaptação (Mayne, 2008).

### ***2.3 – Avaliação, cultura e eficácia na Cooperação para o Desenvolvimento***

Com a importância crescente, na área da cooperação internacional para o desenvolvimento, atribuída à avaliação da eficácia da ajuda e da necessidade de medir os resultados das políticas públicas, cimentou-se um reconhecimento generalizado de que não é suficiente a simples comunicação de quanto dinheiro foi investido em programas ou projetos de desenvolvimento. Muitos governos e agências de desenvolvimento compreendem hoje melhor qual o valor da avaliação na produção de

---

conhecimento e informações precisas sobre quais as políticas e intervenções mais adequadas e eficazes, bem como o que não se deve fazer e as razões para tal. Medir e qualificar os resultados e impactos dos programas e das próprias instituições ajuda a aumentar a sua eficácia, promove uma maior responsabilização dos agentes e das suas decisões, e contribui para a transparência no uso dos dinheiros públicos. Mas desenvolver todos esses processos é igualmente importante para promover o desenvolvimento organizacional, a aprendizagem e a melhoria contínua. A influência de fatores externos como as redes de profissionais de avaliadores internacionais, os fundos estruturais europeus e as instituições de ajuda ao desenvolvimento assumiram pelo mundo fora um papel ímpar na promoção e na proliferação das diferentes culturas de avaliação dos países. No caso dos países europeus, um importante impulso para este processo foi despoletado pela criação dos apoios comunitários e dos fundos estruturais em particular. “Estes instrumentos políticos foram fundamentais para a descolagem da avaliação em muitos países europeus, na medida em que com o reforço dos regulamentos europeus, a avaliação foi imposta em 1993 e reconhecida como inevitável para a obtenção de apoios comunitário” (Toulemonde, 2000). Esta alteração decorre do facto de os fundos estruturais terem produzido uma “insatisfação geral com os resultados da política estrutural da comunidade - resultados modestos, a dispersão das atividades e gestão ineficaz” (Bougas, 2001). Este autor conclui ainda que a ausência de qualquer tipo de monitorização e avaliação foi considerada como um dos principais fatores dessa ineficiência. Este problema, bem como o facto de os referidos fundos abrangerem um vasto leque de domínios políticos, exigiam o desenvolvimento de uma maior capacidade de avaliação descentralizada (Toulemonde, 2001), que permitisse

---

“aumentar a qualidade das avaliações e o seu impacto na qualidade da gestão do programa” (Bougas, 2001).

Também a este nível, a OCDE tem assumido a liderança na promoção e desenvolvimento das culturas de avaliação nos diferentes países, promovendo grupos de trabalho internacionais e a publicação de documentos técnicos orientadores da atividade avaliativa, nomeadamente através do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). O CAD foi mesmo pioneiro nesta matéria, introduzindo a agenda da avaliação no seu trabalho desde a sua fundação, nos anos 60. Logo em 1962, num relatório produzido pelo primeiro presidente do CAD, James Riddleberger, os Estados-membro eram “aconselhados a dedicar mais atenção à avaliação crítica dos resultados das suas operações de ajuda e intercâmbio de experiências neste campo”. O mesmo autor referia ainda no mesmo documento<sup>2</sup> que “a eficácia da ajuda externa será claramente uma das principais preocupações do Comité no seu trabalho futuro”. Nas décadas seguintes, o CAD assumiria a responsabilidade de organizar diversos seminários em solo europeu dedicados à temática da avaliação da ajuda externa, tendo criado, formalmente, um Grupo de Peritos do CAD sobre a Avaliação da Ajuda no ano de 1982.

#### ***2.4. Cultura de avaliação: critérios para a sua análise e qualificação***

A não linearidade do processo de desenvolvimento de uma cultura de avaliação justifica que este difira de país para país, de setor para setor ou mesmo entre organizações. Apesar de existirem hoje inúmeras referências e orientações de âmbito internacional e de serem aplicados padrões relativamente comuns em diversos países, setores ou estruturas, pode considerar-se que “não existe um "destino" único para os

---

<sup>2</sup> *OECD, The DAC Network on Development Evaluation – 30 years of strengthening learning in development, 2013*

países em termos do que é um bom sistema ou cultura de avaliação” (Rojas e Saavedra, 2005). No entanto, as diferentes experiências conhecidas ao nível dos países e setores têm permitido a alguns autores produzir conhecimento e categorizar alguns critérios que podem ser vistos como referenciais para distinguir as diferentes culturas de avaliação e respetivos graus de maturidade. Segundo Jan-Eric Furubo, Ray Rist e Rolf Sandahl, no estudo que originou o livro *International Atlas of Evaluation* (2002), existem nove fatores à luz dos quais é possível caracterizar ou qualificar uma determinada cultura de avaliação ou o seu estágio de desenvolvimento, relativamente a um país.

O primeiro critério (1) “avaliação ocorre em muitos domínios políticos” está relacionado com o facto de a avaliação ocorrer dentro do Governo e dos órgãos da Administração pública central e local, independentemente das linhas de financiamento, existir um entendimento consensual do que é e para que serve a avaliação, uma linguagem comum em torno da avaliação e orientações comuns de boas práticas que são aceites e aplicadas a todos os níveis de Governo. Segundo este critério, a avaliação é um processo contínuo e é vista como uma ferramenta de aprendizagem e melhoria, bem como uma forma de prestação de contas. O segundo critério diz respeito à (2) “existência de uma oferta de avaliadores internos em diferentes disciplinas”, ou seja, os Governos devem apoiar o desenvolvimento da capacidade de oferta de avaliadores através de uma procura constante de avaliação, incentivo à formação e apoio ao desenvolvimento de *know-how*. O terceiro critério refere a (3) “existência de um discurso nacional sobre avaliação”. Isto é, a avaliação é uma prática reconhecida e valorizada em todos os níveis da Administração pública e da sociedade civil, de modo que todos os *stakeholders* nacionais trabalhem em conjunto para incorporar uma cultura de avaliação.

---

A (4) “existência de uma organização ou associação profissional de avaliadores” e a sua filiação a outras plataformas supranacionais como a Sociedade Europeia de Avaliadores é o quarto indicador para qualificar a cultura de avaliação de um país. O critério seguinte está relacionado com o (5) “grau de institucionalização da avaliação no Governo”. Ou seja, a avaliação é incorporada no sistema de Administração pública sustentando as práticas de tomada de decisão e de gestão, promovendo um reconhecimento da importância da elaboração de políticas baseadas em evidências. Este critério refere ainda a existência de capacidade, em todos os níveis do Governo, de contratar ou levar a cabo as avaliações, identificando as questões de avaliação corretas, e de interpretar os resultados de forma eficaz. O seguinte critério está relacionado com o anterior e é o (6) “grau de institucionalização da avaliação no Parlamento”. A incorporação da avaliação na linguagem ou verbalização dos parlamentares, o reconhecimento do valor e importância da avaliação pelos deputados, a sua apropriação dos processos de avaliação e a solicitação, da sua parte, de avaliações com regularidade e com o intuito de garantir que as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas de forma eficaz, são os indicadores associados a este critério.

O sétimo critério está associado à (7) “existência de pluralismo de instituições ou de avaliadores que realizam avaliações dentro de cada domínio de intervenção pública”. Este indicador prende-se sobretudo com a existência de um mercado de avaliação suficientemente alargado e competitivo, incluindo agentes do setor privado, organizações não-governamentais (ONG), universidades e mesmo grupos informais especializados (*think-tanks*). A (8) “existência de uma função avaliação dentro da Instituição Suprema de Auditoria”, isto é, se o Tribunal de Contas é chamado a realizar avaliações independentes da atividade do Governo e da Administração pública é o

---

oitavo critério. Esta ideia pressupõe que o Tribunal de Contas, ou a Instituição Suprema de Auditoria, tem atividade para lá das funções de auditoria e assume um papel nas avaliações do desempenho, custo-benefício e eficiência na gestão dos fundos. Finalmente, o último critério é a (9) “existência de uma proporção de avaliações de resultados em função das avaliações de produtos (*outputs*) ou de processo”. Este aspeto está relacionado com a existência de uma clara distinção entre informação e avaliação, bem como entre monitorização e avaliação. É, ainda, integrada a ideia de que a avaliação deve ser realizada nas diferentes fases de um programa, projeto ou política, atribuindo à avaliação o papel de ferramenta central no processo de melhoria da governação.

CRITÉRIOS		
1. Avaliação ocorre em muitos domínios políticos	2. Existência de uma oferta de avaliadores internos em diferentes disciplinas	3. Existência de um discurso nacional sobre avaliação
4. Existência de uma organização ou associação profissional de avaliadores	5. Grau de institucionalização da avaliação no governo	6. Grau de institucionalização da avaliação no Parlamento
7. Existência de pluralismo de instituições ou de avaliadores que realizam avaliações dentro de cada domínio de intervenção pública	8. Existência de uma função avaliação dentro da Instituição Suprema de Auditoria	9. A existência de uma proporção de avaliações de resultados em função das avaliações de produtos ( <i>outputs</i> ) ou de processo

**Quadro I** – Critérios para qualificar culturas de avaliação incluídos em *International Atlas of Evaluation*

A estes nove critérios foram posteriormente adicionados mais três complementares, tendo sido os “9+3 *criteria*” adotados por um grupo, constituído em 2003, de peritos da Comissão Europeia, dos Estados-membro da UE e dos países candidatos, denominado por Grupo Consultivo de Avaliação (EAG) (Furubo, Rist & Sandahl, 2002). Este Grupo viria a integrar estes 12 critérios num Guia de Boas Práticas no Desenvolvimento de Capacidades de Avaliação. Dos três critérios complementares, o primeiro diz respeito à (10) “capacidade de acompanhamento ou monitorização” e

---

relaciona-se com a proximidade e compreensão da interdependência entre as unidades de acompanhamento e de avaliação, com um correto entendimento da dupla função do acompanhamento: recolha de dados para a avaliação e permitir a adoção de medidas corretivas em tempo útil. Este critério refere, ainda, a existência de sistemas de acompanhamento de qualidade e adequados em todos os níveis da Administração pública. Outro, sobre a (11) “diversidade de avaliações: estratégia, políticas, programas, projetos”, é relativo à transversalidade da avaliação, isto é, à sua importância enquanto ferramenta potenciadora de uma melhor gestão e governação, pelo que deve ter lugar em todas as fases do desenvolvimento e implementação de qualquer política pública, desde o seu planeamento à análise *ex-post*. Finalmente foi definido um critério sobre a (12) “existência de um fluxo de informações dentro do Governo referente à avaliação”, o qual salienta a importância de ser promovida uma discussão coordenada, saudável e em curso sobre avaliação, dentro e fora do Governo. Este critério pressupõe a existência de procedimentos formais para discutir as conclusões e recomendações das avaliações, devendo ser criados espaços para os principais decisores discutirem a implementação das recomendações.

CRITÉRIOS		
<b>10.</b> Capacidade de acompanhamento ou monitorização	de	<b>11.</b> Diversidade de avaliações: estratégia, políticas, programas, projetos
	ou	<b>12.</b> Existência de um fluxo de informações dentro do governo referente à avaliação

**Quadro II** – Critérios para qualificar culturas de avaliação definidos pelo EAG

### ***2.5 Metodologia da investigação***

No conjunto dos 12 critérios analisados, vários dizem respeito ou têm aplicabilidade apenas à escala de um país, não sendo adaptáveis para aferir do grau de maturidade da cultura de avaliação de um setor, como se pretende fazer com este

---

trabalho. Assim, foram identificados 8 critérios que resultam de uma seleção e adaptação dos 12 critérios previamente enumerados, e que, em conjunto, permitem aferir o “estado” da cultura de avaliação no setor da cooperação. Com base nestes 8 critérios foi desenvolvido um inquérito com várias questões e endereçado aos diferentes atores do setor.

CRITÉRIOS	
1. Existência de uma função avaliação dentro dos diferentes agentes do setor	2. Existência de competências de avaliação instaladas nas organizações
3. Grau de institucionalização da avaliação no setor	4. Capacidade de acompanhamento ou monitorização
5. Diversidade de avaliações	6. A existência de uma proporção de avaliações de resultados em função das avaliações de produtos (outputs) ou de processo
7. Existência de um fluxo de informações dentro dos agentes do setor referente à avaliação	8. Existência de uma organização ou associação profissional de avaliadores

**Quadro III** - Critérios de análise da cultura de avaliação no setor da Cooperação para o Desenvolvimento

O primeiro critério diz respeito à (1) “existência de uma função avaliação dentro dos diferentes agentes do setor”, nomeadamente, a existência de uma equipa ou departamento específico responsável pela avaliação dentro das diferentes organizações ou estruturas. O segundo critério está relacionado com a (2) “existência de competências de avaliação instaladas nas organizações”. Para a aferição deste critério procura compreender-se se as organizações possuem nas suas equipas técnicos com formação específica em avaliação e se existe algum investimento no reforço dessas competências ou da própria função avaliação. O terceiro critério, e o mais complexo, procura medir o (3) “grau de institucionalização da avaliação” no setor. Isto é, se a avaliação é incorporada no trabalho regular das organizações, se é utilizada para fundamentar a tomada de decisão e a gestão, contribuindo para um reforço da importância da elaboração de políticas ou decisões baseadas em evidências. Este critério

---

tem ainda em conta a existência de capacidade de contratar ou levar a cabo avaliações, bem como identificar corretamente as questões de avaliação e de interpretar os resultados de forma eficaz.

Outro critério em análise é a (4) “capacidade de acompanhamento ou monitorização” revelada pelos diferentes agentes do setor. A compreensão da dupla função do acompanhamento: recolha de dados para a avaliação e permitir a adoção de medidas corretivas em tempo útil; e a existência de sistemas de acompanhamento de qualidade e adequados são os indicadores utilizados para analisar este critério. O quinto critério foca-se na (5) “diversidade de avaliações”, nomeadamente na importância de esta ter lugar em todas as fases do desenvolvimento e implementação de qualquer política pública, programa ou projeto, desde o seu planeamento à análise *ex-post*, com vista a uma melhor gestão e governação dos processos e dos resultados. Este critério pretende averiguar se a avaliação é compreendida como um procedimento cíclico que contribui para a melhoria contínua dos processos. Também relacionado com este aspeto, o sexto critério debruça-se sobre a (6) “existência de uma proporção de avaliações de resultados em função das avaliações de produtos (outputs) ou de processo”.

O penúltimo critério identificado, (7) a “existência de um fluxo de informações dentro dos agentes do setor referente à avaliação”, reflete a importância de ser promovida uma discussão coordenada, saudável e contínua sobre avaliação no seio das organizações do setor. Este critério pressupõe a existência de procedimentos formais para discutir as conclusões e recomendações das avaliações, bem como para definir a sua prioridade e operacionalização. Finalmente, foi definido um critério sobre a (8) “existência de uma organização ou associação profissional de avaliadores” ativa e a trabalhar em prol do reforço da comunidade de avaliação do setor, promovendo a

---

capacitação, a partilha de conhecimento e de boas práticas, bem como o trabalho em rede. A realização deste estudo foi fundamentada nas respostas recolhidas por intermédio do inquérito disseminado online junto dos diferentes agentes do setor (ver lista completa no anexo 2). No caso das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), foram contactadas as que tradicionalmente têm projetos financiados pela Cooperação Portuguesa e pela Comissão Europeia.

### **3. Enquadramento histórico da avaliação no setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal**

#### **3.1. ICP: 1994-2003**

A fusão, em 1994, do Instituto de Cooperação Económica (ICE) e da Direção Geral de Cooperação (DGC) dando lugar ao Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), teve como resultado a inclusão pela primeira vez da avaliação como uma das atribuições de um organismo da Cooperação Portuguesa, procurando assim respeitar o terceiro critério exigido pelo CAD para o acolhimento de novos membros<sup>3</sup>: a existência de um sistema de acompanhamento e avaliação do desempenho. As críticas provenientes do CAD no âmbito do Exame de Avaliação à Cooperação Portuguesa em 1993 tiveram um contributo especial para a mudança de orientação<sup>4</sup>. A importância da reestruturação operada em 1994 é inclusivamente referida, no segundo exame do CAD à Cooperação Portuguesa realizado em 1997<sup>5</sup>, como tendo “criado disponibilidade para assegurar a avaliação”. Até 1997, e mesmo havendo a registar a criação de um núcleo de avaliação no seio do ICP, não foi realizada qualquer avaliação, levando a que nesse mesmo ano

---

<sup>3</sup> Portugal juntou-se ao CAD em 1961, saiu em 1974 e regressou em 1991.

<sup>4</sup> IPAD (2011), *Cooperação Portuguesa - Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento 1996-2010*

<sup>5</sup> OCDE/CAD (1997), *Peer Review. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Portugal*

fosse ditada a constituição de um “Grupo Consultivo de Avaliação”. Uma vez mais, as intenções não se traduziram em avanços significativos, mas importa destacar, neste âmbito, a celebração de um protocolo com o Centro de Estudos Africanos (CEA), do ISCTE, com vista ao aprofundamento das metodologias do ciclo do projeto e de avaliação a utilizar pela Cooperação Portuguesa. Deste protocolo nasce uma Equipa de Avaliação que seria inicialmente integrada na Divisão de Planeamento e Programação e que com a revisão da Lei orgânica do ICP (outubro de 1997) passaria a designar-se Direção de Serviços de Programação, Avaliação e Documentação, tendo como responsabilidades, entre outras, a realização do relatório anual de avaliação da APD<sup>6</sup> e promover a monitorização e avaliação sistemática das diferentes ações, projetos e programas. O ano de 1997 ficaria ainda marcado pela criação da “Bolsa de Avaliadores” constituída por consultores individuais e empresas especializadas em avaliação.

Entre 1998 e 2000 foram realizadas três avaliações em países distintos (Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), tendo sido igualmente iniciadas as avaliações a projetos cofinanciados pelo ICP e a cargo de ONGD. Ainda durante este período, em 1999, é integrada no Documento de Orientação Estratégica aprovado em Conselho de Ministros - “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI” – a primeira referência à avaliação. Referia o documento que “para a execução da política de cooperação assente num modelo descentralizado, assume particular importância o reforço dos mecanismos de coordenação, controlo e avaliação”. Já no último trimestre de 2000, Portugal integra o *Steering Group* da União Europeia que acompanha a avaliação dos 3C (coordenação, coerência e complementaridade) relativamente à cooperação entre a UE (Comissão e Estados-membros) e os países em desenvolvimento.

---

<sup>6</sup> IPAD (2011), Cooperação Portuguesa - Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento 1996-2010

Ainda em dezembro de 2000, o XIV Governo Constitucional (1999-2002) introduziria no documento das Grandes Opções do Plano para 2001 a prioridade de “reestruturação do ICP, dotando-o de uma nova estrutura orgânica, mais coerente, flexível e consentânea com as atribuições que o caracterizam como órgão central de planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação para o desenvolvimento”. No ano seguinte Portugal participaria pela primeira vez, na condição de coexaminador, no exame pelos pares do CAD à Holanda, tendo sido a recém-criada Divisão de Estudos e Avaliação (DEA) a integrar a equipa. Em 2001 foi também definido e publicado pela primeira vez um plano bienal (2001-2002) de avaliações, no sentido de se começar a institucionalizar uma cultura de avaliação.

Apesar dos sucessos relatados, afirmava a própria Cooperação Portuguesa, no Relatório Anual da Avaliação referente a 2001, que “a ausência de uma cultura de avaliação nos serviços da Administração Pública em geral, e no ICP em particular, bem como ao nível da cooperação descentralizada e da cooperação não-governamental (ONGD) é evidente, dificultando o normal processo de avaliação”. Para o CAD, no relatório do exame conduzido a Portugal em 2001, a avaliação continuava a ser uma das áreas mais críticas do sistema português de cooperação e a “necessitar urgentemente de reformulação e implementação como um sistema independente”. Por esta altura, o ICP, através da DEA, dava início criação de documentos orientadores em português, nomeadamente a tradução do Glossário da Avaliação do CAD, o desenvolvimento de um Guia de Avaliação bem como a criação de uma página específica para a avaliação no site do ICP.

Com as alterações orgânicas verificadas na Cooperação Portuguesa no período entre 2001 e 2003, o Relatório Anual de Avaliação deixaria de ser produzido até 2007,

---

ano em que seria retomado através de um exercício de análise retrospectiva relativamente aos anos 2002-2006. De facto, 2002 marcaria o início de uma época de sistemáticos avanços e recuos no que ao enquadramento institucional da Cooperação Portuguesa e avaliação dizem respeito.

### ***3.2 IPAD: 2003-2011***

Em 2003, com a criação do IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, a avaliação ganharia maior autonomia, deixando de estar integrada numa Direção de Serviços e passando a estar na dependência direta do Presidente do IPAD, através do Gabinete de Avaliação (GA). Este Gabinete assumia a responsabilidade por todos os processos de avaliação da execução dos programas, planos e projetos de ajuda pública ao desenvolvimento, e propor todos os ajustamentos e reorientações entendidos como necessários. A mudança de entendimento do papel da avaliação na cooperação trazia igualmente para o centro do debate a importância da definição das políticas de cooperação se apoiarem numa cultura de avaliação.

Apesar do importante significado desta mudança, a autonomia do GA não se traduziu num maior relevo da avaliação ou uma maior cultura de avaliação. Mesmo considerando que, em 2003, Portugal foi novamente convocado a participar num exame pelos pares (Dinamarca) e em 2004 ter iniciado a sua participação no Grupo Condutor da Avaliação Conjunta do Apoio ao Orçamento Geral (GBS) no quadro do CAD da OCDE, um despacho de outubro deste último ano determinaria o regresso da Avaliação à condição de Divisão, desta feita no seio da Direção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação. Poucos meses mais tarde Portugal enfrentaria novas eleições legislativas, mudança de Governo, de orientações políticas e uma verdadeira revolução

---

ao nível da Cooperação. Apesar do retrocesso em termos de independência, a avaliação ganhou novo ímpeto, reforçando a equipa da Divisão e retomando a realização de avaliações.

O ano de 2005 é, tanto do ponto de vista nacional como internacional, um marco para a Cooperação para o Desenvolvimento. Por um lado, a Eficácia da Ajuda é assumida como um desígnio da comunidade internacional, como resultado da realização da segunda Reunião de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Paris (2005). Por outro lado, era aprovado em Conselho de Ministros o documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, clarificando o papel da Cooperação Portuguesa e as áreas de intervenção prioritárias, objetivos concretos e mecanismos disponíveis para a prossecução desses mesmos objetivos. Este documento representou um pilar de estabilidade para a Cooperação Portuguesa e um momento de viragem para a Avaliação. Nesse ano era finalmente aprovado o documento Estratégia da Avaliação e Plano de Avaliações a Médio Prazo, que havia sido entregue ao Presidente do IPAD para aprovação em 2003. As atividades de avaliação passavam a estar integradas num “programa trienal de avaliação, deslizante e ajustável anualmente, tendo por base um processo de consulta dos diversos serviços do IPAD” e apesar de nem todas as avaliações programadas terem sido realizadas, o dinamismo criado em torno desta atividade deixaria frutos importantes para o futuro.

No exame do CAD realizado em 2006 ficaria registada a importância do desenvolvimento de uma Estratégia para a Avaliação, tendo sido elogiada a nova abordagem a esta atividade, que passava a incluir agora a avaliação de estratégia por país (PIC), de políticas e de setores (saúde, ensino superior), para além da tradicional avaliação de projetos. A crescente preocupação com a incorporação dos resultados das

---

avaliações na prática da cooperação, o alinhamento com os ciclos de programação dos países parceiros e a criação de instrumentos metodológicos norteadores da função avaliação eram simultaneamente identificadas como mudanças positivas e que facilitavam a criação de uma base para a cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa. No entanto, o Relatório do Exame referia também a persistência de problemas ao nível da institucionalização da avaliação e que derivavam da ausência de um orçamento próprio para a função avaliação, reduzindo “a sua autonomia e independência para além de tornar contingente a sua realização”.

Em 2006, começaria a ser implementado um mecanismo de seguimento dos resultados da avaliação extremamente relevante e constituído por duas matrizes – a ficha do contraditório, preenchida após a aprovação do relatório final de cada avaliação, e a ficha de seguimento, preenchida um ano após a ficha do contraditório. Este mecanismo procurava fortalecer a cultura de avaliação, comprometendo os destinatários das recomendações com a sua implementação. Em 2007, com a revisão dos estatutos do IPAD, a independência institucional da avaliação é recuperada, passando para a dependência direta do Presidente do Instituto e integrando também os serviços de auditoria interna. Era assim criado o Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI).

Apesar destes sinais positivos, o GAAI continuaria sem um orçamento próprio, ficando a avaliação dependente dos orçamentos dos projetos, programas ou países que, em última instância, são também o objeto da própria avaliação. A escassez de avaliadores externos especializados e com experiência em avaliação não impediram que fossem levadas a cabo, entre outras ações, as avaliações aos PIC de Timor-Leste (2004/06) e de S. Tomé e Príncipe (2005-07). Para superar essa dificuldade, foi reativada a Bolsa de Avaliadores Externos, agora com inscrição on-line, sem limite de

---

membros e em permanente atualização, pretensão do próprio Presidente do IPAD manifestada na reunião da CIC em julho de 2007.

Com o início do mandato do XVIII Governo Constitucional em 2009 e o rescaldo da Conferência de Acra em 2008, era aprovado o programa trienal de avaliação (2009-2011) e atribuído pela primeira vez um orçamento próprio ao GAAI. Estes desenvolvimentos eram importantes, mas o Relatório Anual de Avaliação relativo a 2009 optava por um estilo mais cauteloso e salientava que “há ainda um longo caminho a percorrer, quer em termos de metodologias e de técnicas de avaliação, em particular na avaliação de impacto, quer na utilização dos resultados das avaliações e no alcançar de resultados”. Este seria um ano francamente positivo para a Avaliação, marcado pela implementação, no IPAD, de um modelo de gestão centrado nos resultados e a realização de um dos mais importantes e completos cursos de avaliação internacionais, o Mini-IPDET - *International Program on Development Evaluation Training*, em colaboração com o INA e destinado a diversos agentes ligados à cooperação para o desenvolvimento<sup>7</sup>. No ano seguinte, os dois institutos realizariam o curso *Results-based Monitoring and Evaluation System*, ministrado por um consultor do Banco Mundial.

Uma nova avaliação do CAD à Cooperação Portuguesa teve lugar em 2010, ano em que foram realizadas as avaliações aos PIC de Moçambique, Guiné-Bissau, Angola e Timor-Leste. Estas avaliações privilegiaram já o envolvimento dos parceiros na avaliação dos PIC, seguindo as orientações da agenda da Eficácia da Ajuda, tendo subjacente os princípios da apropriação e *mutual accountability*. O tema da Cultura da Avaliação seria um dos aspetos referidos no Exame pelos Pares do CAD. O documento relevava a importância dos progressos alcançados não só ao nível do enquadramento

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Administração, IP, 2009, Relatório de Actividades - 2009

---

institucional da função Avaliação no seio do IPAD e da existência de um orçamento próprio para o GAAI, mas também relativamente aos mecanismos de acompanhamento entretanto criados e do programa trienal de avaliação. Perante tamanhos elogios, assumiam-se agora como principais desafios a proliferação de uma Cultura de Avaliação às outras estruturas públicas com atividade direta na promoção do desenvolvimento em países terceiros e da abordagem centrada nos resultados aos diferentes atores do desenvolvimento. 2010 seria igualmente o ano em que o IPAD levaria a cabo a tradução do documento de Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento do CAD. Ao longo dos anos seguintes seria feito um esforço da unidade de avaliação do Camões, IP para criar e difundir documentos orientadores em português que contribuíssem para uma cultura de avaliação mais aprofundada não só em Portugal, mas também nos países parceiros na linha dos princípios da eficácia da ajuda.

### **3.3. *Camões, IP: 2012- ...***

Pouco tempo após a positiva apreciação do CAD relativamente aos progressos registados, tem início aquele que pode ser considerado o período mais conturbado para a cooperação para o desenvolvimento em Portugal. A mudança de Governo em 2011 é acompanhada pelo início do Programa de Ajustamento conduzido pela “Troika”, com significativas restrições orçamentais impostas ao IPAD e pelo início do processo de fusão deste Instituto com o Instituto Camões (IC), num processo de reestruturação incluído no Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)<sup>8</sup>. Do ponto de vista internacional, teve lugar mais uma Reunião de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, desta feita em Busan, na Coreia do Sul, que culminaria com a

---

<sup>8</sup> <http://instituto-camoes.pt/faqs/root/comunicacao/encarte-ij/novo-camoes-cooperacao-na-lingua-da-educacao>

assinatura, por parte dos países presentes, da “Parceria para uma cooperação para o desenvolvimento eficaz”.

A criação do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P (Camões, IP) em 2012 assumir-se-ia como um novo desafio metodológico para a Avaliação, pois apesar de a avaliação ser uma função perfeitamente enraizada no IPAD e nos domínios da cooperação para o desenvolvimento, no IC esta era uma atividade que estava ausente tanto na orgânica, como nas práticas. Esta fusão teve ainda efeitos na própria estruturação orgânica da Avaliação. O novo Gabinete de Avaliação e Auditoria (GAA), criado com a aprovação dos novos Estatutos do Camões, IP, substituiu o anterior GAAI e mantinha todas as funções que este tinha sob sua alçada, incluindo o seu papel na avaliação das atividades de cooperação desenvolvidas por outros ministérios, departamentos, serviços ou organismos da Administração pública. A avaliação mantinha assim uma função de extrema importância para a aprendizagem organizacional, mas, sobretudo, na prestação de contas, racionalidade e eficiência das ações patrocinadas pelo Estado.

No atual quadro da Cooperação Portuguesa, a avaliação insere-se num processo de racionalização do setor público em Portugal visando, nomeadamente, atingir melhorias significativas nas suas vertentes de produtividade e qualidade de resposta tendo, no que à cooperação diz respeito, subjacente os princípios internacionalmente subscritos desde a Declaração de Paris e a necessidade de aumentar a eficácia da ajuda<sup>9</sup>. Prova desta leitura é a referência feita à avaliação no documento do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, como sendo um “importante mecanismo de responsabilização, prestação de contas e aprendizagem”.

---

<sup>9</sup> <http://www.instituto-camoes.pt/avaliacao-e-auditoria/root/sobre-nos/avaliacao-e-auditoria>

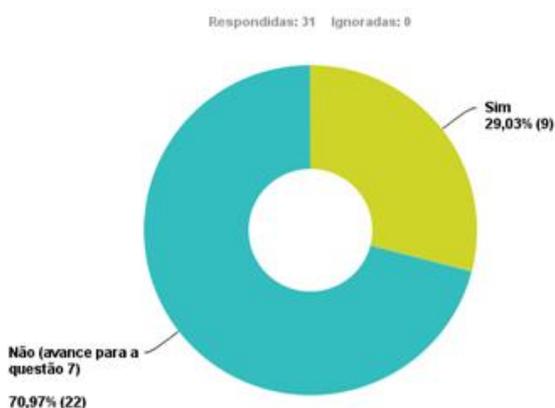
#### 4. Estudo de caso: A cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa

Das 31 respostas obtidas ao inquérito online (anexo 1) realizado entre os dias 16 de julho e 24 de agosto do presente ano e divulgado junto das principais organizações a trabalhar no setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal (anexo 2), 58% dizem respeito a ONGD, tendo participado ainda no estudo 6 municípios, uma fundação, 2 ministérios setoriais e um Instituto Público, bem como a Assembleia da República, o Banco de Portugal e uma organização que acumula os estatutos legais de ONGD e Fundação (anexo 3).

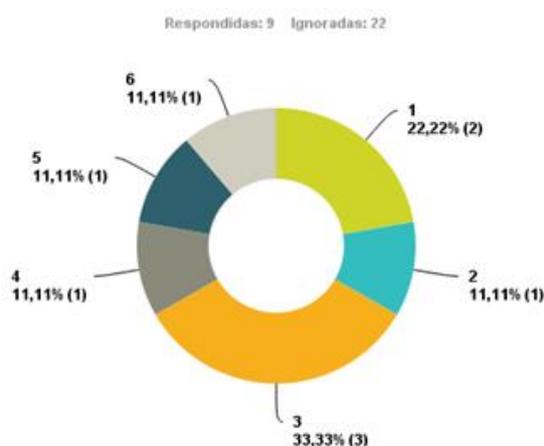
Apresentam-se a seguir os resultados obtidos.

##### 1º Critério de Análise: existe uma função avaliação dentro dos diferentes agentes do setor? (análise completa - anexo 4).

Na maior parte das instituições que respondeu (quase 71%) não existe um departamento ou pessoa/equipa responsável pela avaliação (figura 1), sendo que quando existe essa estrutura tem uma dimensão bastante reduzida (figura 2), o que revela o pouco peso que esta função tem nas estruturas.



**Figura 1** - “A sua organização possui um departamento interno ou uma pessoa/equipa responsável pela avaliação?”



**Figura 2** - “Quantas pessoas integram esse departamento ou equipa?”

Apesar disso, os dados revelam que há uma significativa preocupação em procurar definir regras e princípios que orientem a função avaliação no seio das organizações: a maior parte dispõe de, e utiliza, linhas de orientação para realizar as avaliações (quadro IV).

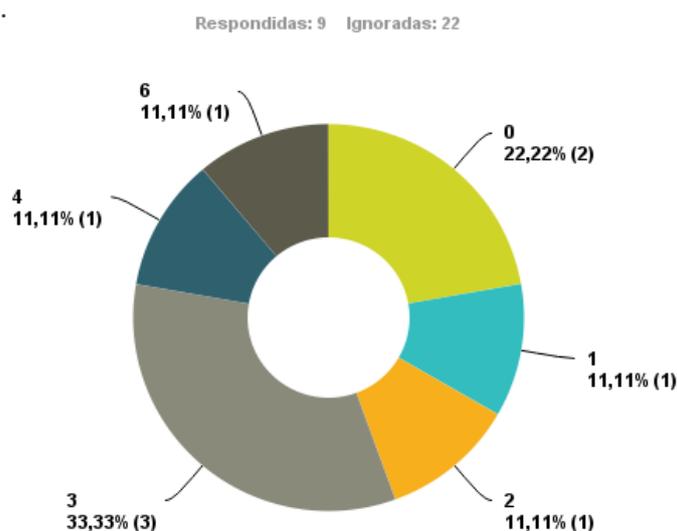
	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR	Total
Existem normas/linhas de orientação para a avaliação	4,35% 1	13,04% 3	26,09% 6	26,09% 6	21,74% 5	8,70% 2	23
São respeitadas essas normas ou linhas de orientação aquando da realização das avaliações	4,35% 1	13,04% 3	26,09% 6	30,43% 7	17,39% 4	8,70% 2	23

**Quadro IV** – “Existem normas específicas internas ou linhas de orientação definidas para a realização de avaliações?” e “São respeitadas essas normas ou linhas de orientação aquando da realização das avaliações?”

**2º Critério de Análise: existem competências de avaliação instaladas nas organizações?**

*(análise completa - anexo 5).*

Das 9 entidades que dispõem da função avaliação há uma grande diversidade em termos de capacidade/formação em avaliação (figuras 3 e 4), ainda que a maior parte considere que tem competências para contratar ou levar a cabo avaliações (quadro V). Apesar disso, uma maioria considera que o investimento feito na avaliação é reduzido ou nulo (figura 5).



**Figura 3** - “Dessa equipa ou departamento, quantas pessoas foram formadas/capacitadas em avaliação?”

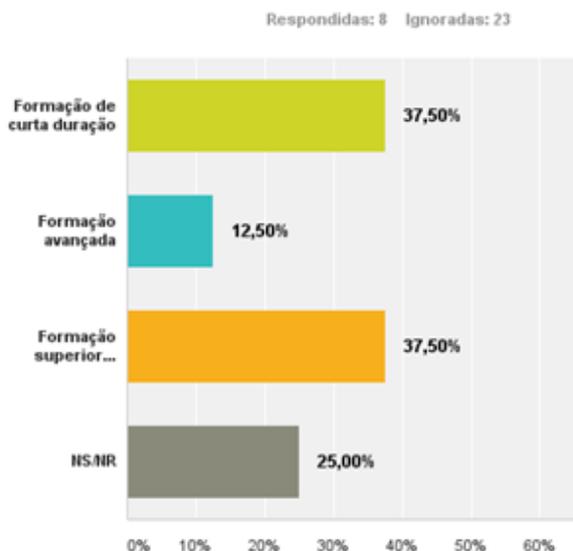


Figura 4 - “De que tipo de formação ou capacitação beneficiaram essas pessoas?”

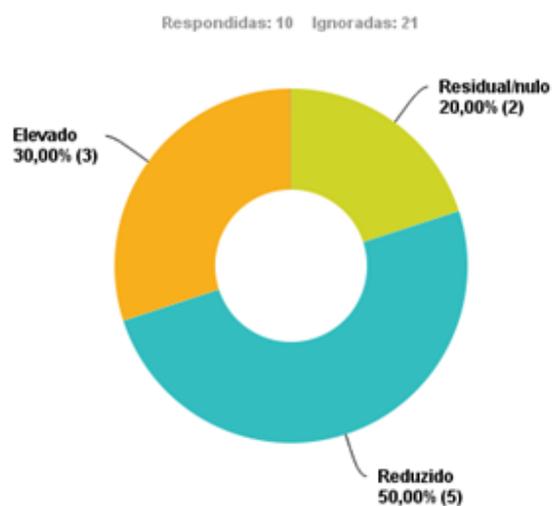


Figura 5 - “Como classificaria o investimento feito na avaliação, em termos de recursos financeiros e humanos, relativamente aos recursos da instituição/organização?”

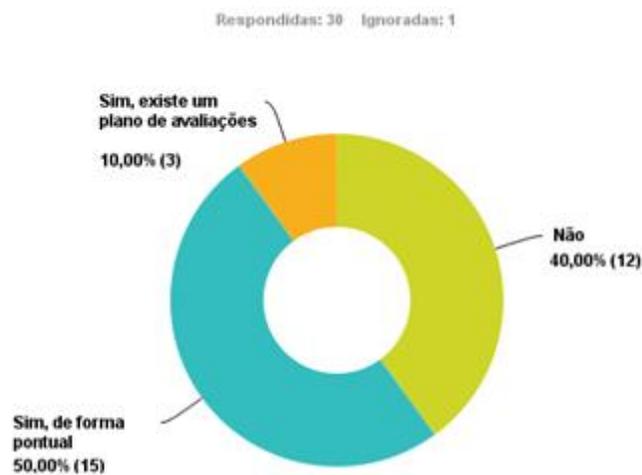
	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR	Total
Existem competências e/ou conhecimentos instalados para contratar ou levar a cabo as avaliações, identificando as questões de avaliação correctas e ser capaz de interpretar os resultados de forma eficaz	0,00% 0	13,04% 3	8,70% 2	56,52% 13	17,39% 4	4,35% 1	23

Quadro V - “Existem competências e/ou conhecimentos instalados para contratar ou levar a cabo as avaliações, identificando as questões de avaliação corretas e ser capaz de interpretar os resultados de forma eficaz”.

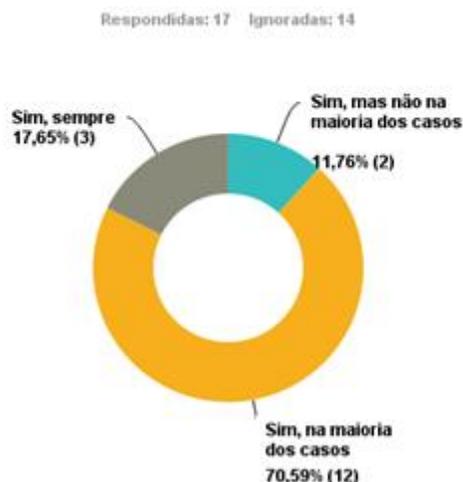
### 3º Critério de Análise: Qual é o grau de institucionalização da avaliação no setor?

(análise completa - anexo 6)

O nível de institucionalização da avaliação é reduzido, se atendermos à regularidade com que se fazem avaliações (figura 6) e à forma como esta função é integrada no ciclo das intervenções (figura 7).

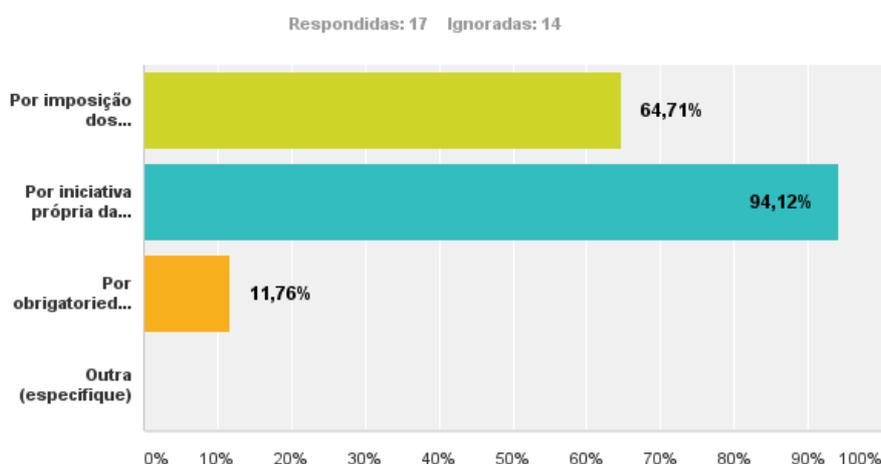


**Figura 6** - “A organização realiza/contrata avaliações com regularidade?”



**Figura 7** - “A avaliação é integrada na concepção dos projectos/programas da organização?”

Apesar disso, do total de organizações que afirmou realizarem avaliações de forma regular ou esporádica, 94% das entidades respondentes afirmou que a realização de avaliações é motivada por interesse próprio da organização (figura 8). Quase 65% referiram ainda a imposição dos financiadores e apenas 12% a obrigatoriedade legal como razões para a entidade levar a cabo avaliações (figura 8).



**Figura 8** - “Porque são realizadas/contratadas as avaliações?”

Quanto às razões para a integração da avaliação nos programas ou projetos, 94% identificaram a prestação de contas perante o público e cerca de 77% a aprendizagem (figura 9). Aproximadamente 65% referiram que a avaliação é também integrada nos projetos ou programas como condição obrigatória para aceder a financiamento externo.

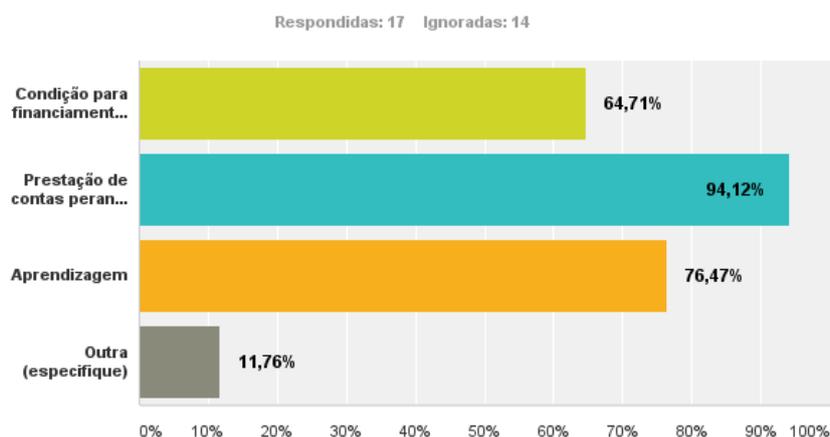


Figura 9 - “O que leva a organização a integrar a avaliação na concepção dos projectos/programas?”

Ao longo do período analisado verificou-se um aumento do número de avaliações realizadas. Em 2010 e 2011 foram realizadas um total de 33 avaliações, tendo este número aumentado para 38 em 2012 e 39 em 2013. No ano de 2014 a percentagem de organizações que não realizaram qualquer avaliação foi apenas de 16,67%, tendo sido realizadas nesse ano 44 avaliações.

	0	1	2	3	4	NS/NR	Total
2010	29,17% 7	12,50% 3	4,17% 1	12,50% 3	16,67% 4	25,00% 6	24
2011	25,00% 6	16,67% 4	8,33% 2	12,50% 3	16,67% 4	20,83% 5	24
2012	20,83% 5	12,50% 3	8,33% 2	20,83% 5	16,67% 4	20,83% 5	24
2013	20,83% 5	12,50% 3	16,67% 4	16,67% 4	16,67% 4	16,67% 4	24
2014	16,67% 4	8,33% 2	25,00% 6	8,33% 2	25,00% 6	16,67% 4	24

Quadro VI - “Nos últimos 5 anos quantas avaliações (internas ou externas) foram realizadas na sua organização?”

**4º Critério de Análise: existe capacidade de acompanhamento ou monitorização?**

*(análise completa - anexo 7).*

A maior parte das organizações considera que dispõe de diretrizes para o acompanhamento ou monitorização das intervenções e que põe em prática esses princípios (quadro VII). A maioria dos respondentes ao inquérito afirma ainda que os processos de monitorização produzem dados relevantes que permitem tomar medidas corretivas em tempo útil (quadro VIII).

	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR	Total
Existem práticas definidas (normas/linhas de orientação) para a monitorização/accompanhamento dos projectos/programas	4,35% 1	8,70% 2	13,04% 3	43,48% 10	26,09% 6	4,35% 1	23
São aplicadas, de acordo com o que está definido, as práticas/normas de monitorização/accompanhamento	0,00% 0	13,04% 3	4,35% 1	52,17% 12	26,09% 6	4,35% 1	23

**Quadro VII** - “Existem princípios orientadores para a implementação da monitorização dos projetos/programas” e “São efetivamente aplicados e respeitados esses princípios”?

	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR	Total
As práticas de monitorização/accompanhamento permitem a adopção de medidas correctivas em tempo útil	0,00% 0	8,70% 2	21,74% 5	39,13% 9	26,09% 6	4,35% 1	23
As práticas de monitorização/accompanhamento permitem a recolha de dados úteis/relevantes	0,00% 0	4,35% 1	4,35% 1	43,48% 10	43,48% 10	4,35% 1	23

**Quadro VIII** - “Os processos de monitorização resultam numa capacidade de recolha de dados relevantes e numa maior capacidade de medidas corretivas em tempo útil?”

**5º Critério de Análise: existe diversidade de avaliações? (análise completa - anexo 8)**

A maior parte das organizações realiza avaliações internas e externas (figura 10) recorrendo, no último caso, sobretudo a convite direto de avaliadores, ainda que também seja relevante o recurso a concursos abertos (figura 11).

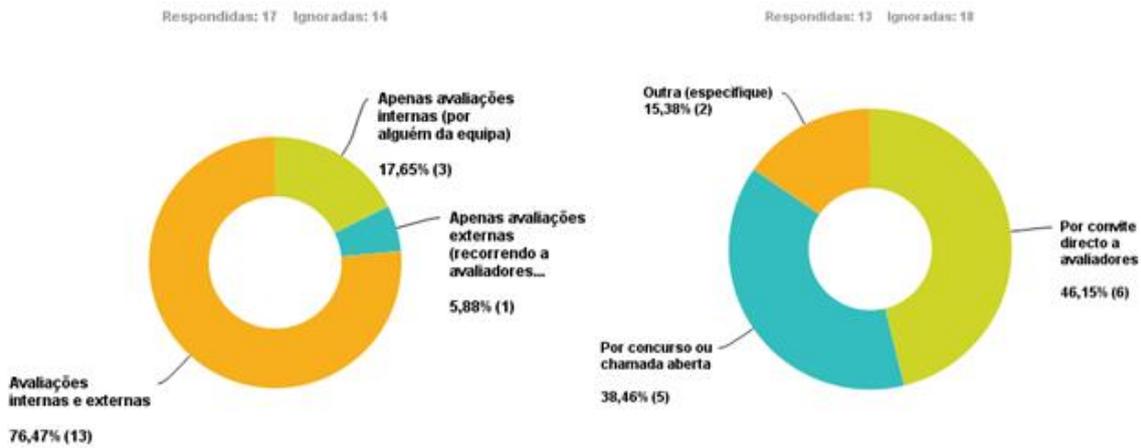


Figura 10 - "Que tipo de avaliações são feitas?"

Figura 11 - "No caso das avaliações externas, como são seleccionados os avaliadores?"

Um terço dos inquiridos respondeu não serem alvo de avaliação por parte de entidades externas. Os restantes afirmaram serem avaliados de forma autónoma pelo Camões, IP, a Comissão Europeia ou outros financiadores.

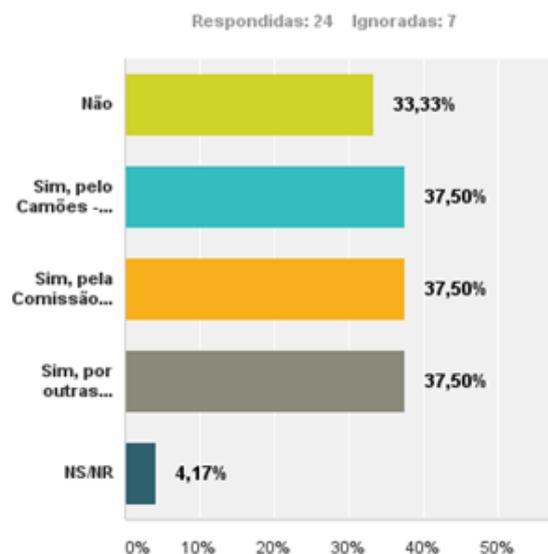


Figura 12 - "A sua organização é avaliada por organizações/entidades externas?"

A avaliação final é indicada como uma prática comum, sendo também relevante a avaliação durante a implementação das intervenções (*on going*). A avaliação de impacto (*ex-post*) é o tipo de avaliação menos utilizado (figura 13).

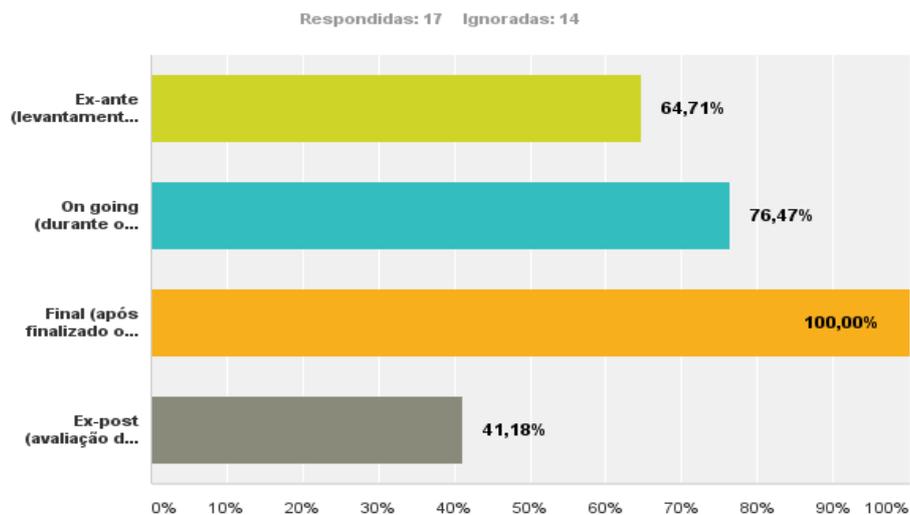


Figura 13 - “Em que fases dos projectos/programas é realizada avaliação?”

6º Critério de Análise: existem uma proporção de avaliações de resultados em função das avaliações dos produtos (outputs) ou de processo? (análise completa - anexo 9)

As respostas indiciam haver uma proporção de avaliações de resultados em função das avaliações de produtos ou processos (quadro IX).

	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR	Total
São realizadas avaliações de resultados (avaliações de impacto ou centradas nas mudanças) para além das avaliações de produtos (outputs) ou de processo	8,70% 2	13,04% 3	13,04% 3	39,13% 9	17,39% 4	8,70% 2	23

Quadro IX - “Existência de uma proporção de avaliações de resultados em função das avaliações de produtos ou processos.”

De uma forma geral, as avaliações realizadas são consideradas úteis/importantes (quadro XI) e as suas conclusões e recomendações são utilizadas nos projetos/programas em curso ou em novas iniciativas a desenvolver no futuro (quadro X).

	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR	Total
De uma forma geral, as avaliações realizadas são muito úteis/importantes	0,00% 0	0,00% 0	8,70% 2	30,43% 7	52,17% 12	8,70% 2	23

**Quadro X** - “As avaliações realizadas são úteis/importantes?”

	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR	Total
Os resultados das avaliações (conclusões e recomendações) são utilizados nos projectos/programas em curso (quando aplicável)	0,00% 0	4,35% 1	21,74% 5	34,78% 8	30,43% 7	8,70% 2	23
Os resultados das avaliações (conclusões e recomendações) são utilizados nos novos projectos/programas (desenvolvidos posteriormente à avaliação)	0,00% 0	0,00% 0	13,04% 3	39,13% 9	43,48% 10	4,35% 1	23
Os resultados das avaliações são utilizados na tomada de decisão ao nível político ou organizacional	0,00% 0	8,70% 2	13,04% 3	34,78% 8	34,78% 8	8,70% 2	23
As avaliações realizadas contribuem para o reforço da qualidade e melhoria do trabalho individual e organizacional	0,00% 0	4,35% 1	8,70% 2	30,43% 7	43,48% 10	13,04% 3	23

**Quadro X** - “Os resultados das avaliações (conclusões e recomendações) são utilizados nos projetos/programas em curso”, “os resultados das avaliações (conclusões e recomendações) são utilizados nos novos projetos/programas (desenvolvidos posteriormente à avaliação)”, “os resultados das avaliações são utilizados na tomada de decisão ao nível político ou organizacional” e “as avaliações realizadas contribuírem para o reforço da qualidade e melhoria do trabalho individual e organizacional”?

7º Critério de Análise: existe um fluxo de informações dentro dos agentes do setor referente à avaliação? (análise completa - anexo 10)

A maior parte dos inquiridos (mais de 82%) refere existirem momentos coletivos para discussão dos resultados das avaliações, incluindo a definição de prioridades e a sua operacionalização (quadro XII).

	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR	Total
Existem momentos colectivos para discussão das conclusões e recomendações das avaliações, incluindo a definição de prioridades e a sua operacionalização	0,00% 0	4,35% 1	8,70% 2	60,87% 14	21,74% 5	4,35% 1	23

**Quadro XII** - “Existem momentos coletivos para discussão das conclusões e recomendações das avaliações, incluindo a definição de prioridades e a sua operacionalização?”

*8º Critério de Análise: existe uma organização ou associação profissional de avaliadores?*

Em Portugal não existe uma entidade ou estrutura associativa especificamente vocacionada para a avaliação de projetos, programas ou políticas de Cooperação para o Desenvolvimento e que mantenha uma atividade regular. A AvalPortugal - Associação Portuguesa de Avaliação, cuja missão é “fomentar e promover a cultura da avaliação”, tem registada a sua última atividade no início de 2013, altura em que decorreram as últimas eleições para os seus órgãos sociais. Criou um Grupo de Trabalho específico sobre “Avaliação do Desenvolvimento Internacional” e a sua última atividade, registada no site da AvalPortugal, data de finais de janeiro de 2012 e passou pela organização de um encontro sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Na página de internet da Associação não são referidas quaisquer iniciativas de carácter formativo, para além de um ciclo de conferências abertas, e quando contactada para fornecer mais informação sobre esta matéria não foi dada qualquer resposta. A sua participação em plataformas supranacionais dedicadas às questões da avaliação, como a Sociedade Europeia de Avaliação tem sido igualmente inerte, segundo membros da Direção desta estrutura.

## **5. Conclusão**

A reflexão que este trabalho pretendeu realizar sobre a existência de uma cultura de avaliação no setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal permitiu concluir que se têm registado evoluções importantes ao nível da autonomia e estruturação da função avaliação dentro do Camões, IP (e instituições similares que o antecederam). Contudo, é relevante assinalar que há ainda muito a fazer nas dimensões da estabilização, reforço e proliferação dessa cultura de avaliação não só dentro do

---

Camões, IP, mas, sobretudo, junto de outros atores com intervenção direta nos domínios da cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, seria interessante aprofundar a análise relativamente à influência dos ciclos políticos na evolução da função avaliação, para compreender se há algum tipo de tendência relativamente ao investimento, prioridade e entendimento do papel e importância da avaliação, consoante o partido político no poder.

Ainda que Portugal possua uma Associação de Avaliadores, somos hoje um dos poucos países europeus onde essa mesma estrutura está inativa e sem capacidade de implementar uma comunidade de práticas que alimente o debate e a partilha de experiências fundamentais ao desenvolvimento de qualquer atividade. Daí a importância do envolvimento por parte do Camões, IP, em plataformas internacionais de avaliação como a Rede de Avaliação do CAD e o Grupo dos Chefes dos Serviços de Avaliação da UE, a *European Evaluation Society* (EES) e a *International Development Evaluation Association* (IDEAS), espaços privilegiados de aprendizagem entre pares e de recolha de conteúdos e práticas fundamentais para o desenvolvimento da função avaliação em Portugal.

Já quanto aos restantes agentes do setor, foi possível aferir que, apesar de ser reduzido o número de entidades que possui uma equipa especificamente dedicada à avaliação, os dados revelam que há alguma preocupação em procurar definir regras e princípios que orientem esse trabalho no seio das organizações. Importa, contudo, salientar que o número de entidades que referiu não concordar com a afirmação de que possuem essas regras definidas (respostas de discordo totalmente, discordo ou neutro) é igualmente muito significativo: 43,48%. Na generalidade, as organizações que integram o setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal possuem igualmente

---

práticas ou normas de monitorização definidas, resultando da sua aplicabilidade a capacidade de recolher dados fiáveis para a avaliação e a adoção de medidas corretivas em tempo útil. Resulta também evidente, da análise dos dados, que a grande maioria das entidades que já possui um departamento ou equipa de avaliação própria tem a preocupação de capacitar esses técnicos ou de contratar para essas funções pessoas que tenham feito formação específica no tema. Por outro lado, é importante referir que todas as entidades que responderam que o investimento feito pela sua organização em avaliação é residual ou nulo possuem uma equipa, departamento ou estrutura interna própria dedicada à avaliação.

Assim, poderá afirmar-se que embora haja uma valorização simbólica da avaliação, há um baixo nível de institucionalização da cultura de avaliação no setor da cooperação para o desenvolvimento em Portugal. De facto, essa valorização não tem ainda um reflexo generalizado no investimento que é feito na integração, promoção e desenvolvimento de práticas consistentes e na criação ou integração de estruturas próprias ou exclusivamente dedicadas à avaliação no seio das organizações.

## **Bibliografia:**

- Afonso, M. (não publicado), História da avaliação.
  - Bamberger, M. (2009), “Institutionalizing Impact Evaluation Systems in Developing Countries: Challenges and Opportunities for ODA Agencies”, in Bamberger, M., *Institutionalizing Impact Evaluation within the Framework of a Monitoring and Evaluation System*, Independent Evaluation Group, World Bank, cap.5.
  - Barbier, J. C., and Hawkins, P. (2012), *Evaluation Cultures: Sense-making in Complex Times*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
  - Bougas, A. (2001), *Progress and challenges in the evaluation of European structural funds*, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7.
  - Burdescu, R., del Villar, A., Mackay, K., Rojas, F. and Saavedra J. (2005), “Institutionalizing Monitoring & Evaluation Systems: Five Experiences from Latin America”, *En Breve*, N. 78 Banco Mundial.
  - Bustelo, M. (2006), “The Potential Role of Standards and Guidelines in the Development of an Evaluation Culture in Spain”, *Evaluation*, Vol 12(4): 437 – 453, SAGE Publications.
  - Camões, IP (2013), *Relatório Anual da Avaliação e Auditoria – 2012*.
  - Camões, IP (2014), *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*.
  - Camões, IP (2014), *Relatório Anual da Avaliação e Auditoria – 2013*.
  - Caulley, D.N. (1993), “Evaluation: Does it make a difference?”, *Evaluation Journal of Australasia*, Vol. 5.
  - Conselho de Ministros (1999), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99 - A cooperação portuguesa no limiar do século XXI*, DR n.º 115, a 18 de maio.
  - de Laat, B. and Williams K. (2014), “Evaluation use within the European Commission – Lessons for the Evaluation Commissioner” in de Laat, B. and Williams K, *Enhancing Evaluation Use: Insights from Internal Evaluation Units*, cap.7.
  - Despacho n.º 22 251/2004 de 30 de outubro, Diário da República n.º 256 – 2ª série, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
  - Decreto-Lei n.º 293/97 de 24 de outubro – art.º 12º 1, Diário da República n.º 247 – 1ª série, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
  - Decreto Lei 5/2003, de 13 de janeiro - art.º 14º 1-g, Diário da República n.º10 – 1ª Série, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
  - Ferguson, L. (2003), *Developing an evaluative culture*.
  - Furubo, J., Rist, R. and Sandahl R. (eds.) (2002), *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, USA.
  - ICP (2002), *Relatório Anual da Avaliação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento – 2001*.
  - Instituto Nacional de Administração, IP (2009), *Relatório de Actividades – 2009*.
  - IPAD (2007), *Relatório da Avaliação – 2002-2006*.
  - IPAD (2008), *Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria – 2007*.
-

- IPAD (2009), *Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria Interna – 2008*.
  - IPAD (2010), *Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria Interna – 2009*.
  - IPAD (2011), *Cooperação Portuguesa - Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento 1996-2010*.
  - IPAD (2011), *Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria Interna – 2010*.
  - IPAD (2012), *Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria Interna – 2011*.
  - Mayne, J. (2008), *Building an evaluative culture for effective evaluation and results management*, ILAC.
  - Mayne, J. (2015), *Fostering an Evaluative Culture: The Key to Effective Evaluation and Results Management*, draft document.
  - Martínez, N. (2010), “Una aproximación a la cultura de evaluación”, *Revista Diálogos*, Nº.6, Editorial Universidad Don Bosco.
  - Molsosa, J. (2004), “Evaluation activities in the European Commission”, in Descy, P. and Tessaring, M., *Evaluation of systems and programmes*.
  - Murphy, D. (2002), “El desarrollo de una cultura de evaluación”, *Íkala*, revista de lenguaje y cultura vol.7, nº 13.
  - OCDE (2006), *Declaración de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*.
  - OECD/CAD (1993), *Peer Review. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Portugal*.
  - OCDE/CAD (1997), *Peer Review. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Portugal*.
  - OCDE/CAD (2001), *Peer Review. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Portugal*.
  - OCDE/CAD (2006), *Peer Review. Review of the Development Co-Operation Policies and Programmes of Portugal*.
  - OCDE/CAD (2010), *Peer Review. Review of the Development Co-Operation Policies and Programmes of Portugal*.
  - OECD (2013), *The DAC Network on Development Evaluation – 30 years of strengthening learning in development*.
  - Owen, J. (2003), “Evaluation culture: a definition and analysis of its development within organizations”, *Evaluation Journal of Australasia*, vol.3 (new series), N.1.
  - Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (2014), *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*.
  - Stewart, J. (2014), *Developing a culture of evaluation and research*, Child Family Community Australia, Paper N. 28.
  - Toulemonde, J. (2000), *Evaluation Culture(s) in Europe: Differences and Convergence between National Practice*, Centre for European Evaluation Expertise.
-

- Toulemonde, J. and Bjornkilde T. (2003), “Building Evaluation Capacity: Experience and Lessons in Member States and Acceding Countries”, *Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds*.
- XIV Governo Constitucional (2000), *Grandes Opções do Plano para 2001*.

## Anexos

### Anexo 1. Inquérito utilizado

Este inquérito está a ser realizado no âmbito de uma dissertação de mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional no Instituto Superior de Economia e Gestão (Universidade de Lisboa). Tem como principal objectivo estudar a "Cultura de Avaliação no sector da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal".

As respostas deste inquérito são muito importantes para a qualidade da investigação, e por isso pede-se a sua máxima sinceridade. Não há respostas certas ou erradas. As respostas são anónimas e confidenciais, serão analisadas de forma agregada e exclusivamente para fins académicos.

O inquérito demora aproximadamente 7 minutos a ser preenchido.

Agradeço a sua participação!  
João Mesquita



Todas as questões deste inquérito são de resposta obrigatória. Caso nenhuma das opções de resposta seja a adequada, poderá responder NS/NR/NA (Não sabe/Não responde/Não se aplica).

O inquérito só será finalizado e as suas respostas consideradas após pressionar o botão "Concluído" na última página.

\* 1. Identifique em que categoria se enquadra a sua organização:

- Ministério
- Instituto Público
- Município
- ONGD
- Fundação
- Outra (especifique)

\* 2. A sua organização possui um departamento interno ou uma pessoa/equipa responsável pela avaliação?

- Sim
- Não (avance para a questão 7)
- NS/NR

Se respondeu "Não" na questão anterior, por favor, avance para a questão 7.

3. Quantas pessoas integram esse departamento ou equipa?

4. Dessa equipa ou departamento, quantas pessoas foram formadas/capacitadas em avaliação?

5. De que tipo de formação/capacitação beneficiaram essas pessoas?  
(deve assinalar pelo menos uma opção)

- Formação de curta duração
- Formação avançada
- Formação superior (licenciatura, pós-graduação, mestrado ou similar)
- NS/NR

6. Como classificaria o investimento feito na avaliação, em termos de recursos financeiros e humanos, relativamente aos recursos da instituição/organização?

- Residual/nulo
- Reduzido
- Elevado
- Muito elevado
- NS/NR



Todas as questões deste inquérito são de resposta obrigatória. Caso nenhuma das opções de resposta seja a adequada, poderá responder NS/NR/NA (Não sabe/Não responde/Não se aplica).

O inquérito só será finalizado e as suas respostas consideradas após pressionar o botão "Concluído" na última página.

\* 7. A organização realiza/contrata avaliações com regularidade?

- Não (avance para a questão 17)
- Sim, de forma pontual (avance para a questão 9)
- Sim, existe um plano de avaliações

Se respondeu "Não" na questão anterior, por favor, avance para a questão 17.

Se respondeu "Sim, de forma pontual" avance para a questão 9.

8. De forma aproximada, qual a percentagem de avaliações realizadas relativamente ao previsto?

9. Porque são realizadas/contratadas as avaliações?

- Por imposição dos financiadores
- Por iniciativa própria da organização
- Por obrigatoriedade legal
- Outra (especifique)

10. Que tipo de avaliações são feitas?

- Apenas avaliações internas (por alguém da equipa)
- Apenas avaliações externas (recorrendo a avaliadores externos)
- Avaliações internas e externas

11. De forma aproximada, qual a percentagem de avaliações decididas/definidas internamente (ao invés das avaliações decididas/definidas por entidades externas)?

12. De forma aproximada, qual a percentagem de projectos/programas avaliados face ao total dos projectos/programas da organização?

ATENÇÃO: a próxima questão só deve ser respondida caso tenha respondido na questão 10 "Apenas avaliações externas" ou "Avaliações interna e externas".

13. No caso das avaliações externas, como são seleccionados os avaliadores?

- Por convite directo a avaliadores
- Por concurso ou chamada aberta
- Outra (especifique)

14. A avaliação é integrada na concepção dos projectos/programas da organização?

- Não
- Sim, mas não na maioria dos casos
- Sim, na maioria dos casos
- Sim, sempre

15. O que leva a organização a integrar a avaliação na concepção dos projectos/programas?

- Condição para financiamento externo
- Prestação de contas perante o público
- Aprendizagem
- Outra (especifique)

16. Em que fases dos projectos/programas é realizada avaliação?

- Ex-ante (levantamento de necessidades ou avaliação diagnóstica)
- On going (durante o projecto/programa)
- Final (após finalizado o projecto/programa)
- Ex-post (avaliação de impacto)



LISBON  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Todas as questões deste inquérito são de resposta obrigatória. Caso nenhuma das opções de resposta seja a adequada, poderá responder NS/NR/NA (Não sabe/Não responde/Não se aplica).

O inquérito só será finalizado e as suas respostas consideradas após pressionar o botão "Concluído" na última página.

\* 17. A sua organização é avaliada por organizações/entidades externas?

- Não
- Sim, pelo Camões - Instituto da Cooperação e da Língua
- Sim, pela Comissão Europeia
- Sim, por outras entidades (especificar abaixo)
- NS/NR

Por que outras entidades é a organização avaliada?

\* 18. Nos últimos 5 anos quantas avaliações (internas ou externas) foram realizadas na sua organização?

	0	1	2	3	4	NS/NR
2010	<input type="radio"/>					
2011	<input type="radio"/>					
2012	<input type="radio"/>					
2013	<input type="radio"/>					
2014	<input type="radio"/>					

Se houve anos em que foram realizadas mais do que 4 avaliações, por favor identifique.

19. Quantas avaliações estão em curso ou foram já realizadas em 2015?



\* 20. Como descreve/caracteriza a realidade na sua organização?

	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR
Existem competências e/ou conhecimentos instalados para contratar ou levar a cabo as avaliações, identificando as questões de avaliação correctas e ser capaz de interpretar os resultados de forma eficaz	<input type="radio"/>					
Existem momentos colectivos para discussão das conclusões e recomendações das avaliações, incluindo a definição de prioridades e a sua operacionalização	<input type="radio"/>					
Existem práticas definidas (normas/linhas de orientação) para a monitorização/accompanhamento dos projectos/programas	<input type="radio"/>					
São aplicadas, de acordo com o que está definido, as práticas/normas de monitorização/accompanhamento	<input type="radio"/>					
As práticas de monitorização/accompanhamento permitem a adopção de medidas correctivas em tempo útil	<input type="radio"/>					
As práticas de monitorização/accompanhamento permitem a recolha de dados úteis/relevantes	<input type="radio"/>					
São realizadas avaliações de resultados (avaliações de impacto ou centradas nas mudanças) para além das avaliações de produtos (outputs) ou de processo	<input type="radio"/>					
Os resultados das avaliações (conclusões e recomendações) são utilizados nos projectos/programas em curso (quando aplicável)	<input type="radio"/>					
Os resultados das avaliações (conclusões e recomendações) são utilizados nos novos projectos/programas (desenvolvidos posteriormente à avaliação)	<input type="radio"/>					
Os resultados das avaliações são utilizados na tomada de decisão ao nível político ou organizacional	<input type="radio"/>					

	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR
Existem normas/linhas de orientação para a avaliação	<input type="radio"/>					
São respeitadas essas normas ou linhas de orientação aquando da realização das avaliações	<input type="radio"/>					
As avaliações realizadas contribuem para o reforço da qualidade e melhoria do trabalho individual e organizacional	<input type="radio"/>					
De uma forma geral, as avaliações realizadas são muito úteis/importantes	<input type="radio"/>					


O inquérito chegou ao fim.  
Obrigado pela sua colaboração e pelos contributos para a realização deste estudo.

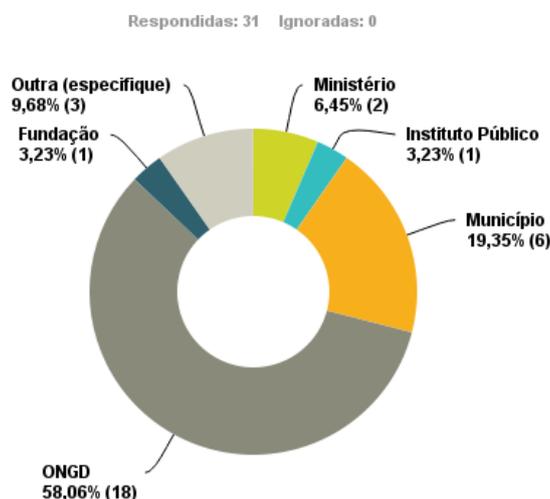
Continuação de um bom trabalho,  
João Mesquita

**Anexo 2.** *Lista de entidades contactadas para responder ao inquérito*

Assembleia da República	SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento	Engenho & Obra
Banco de Portugal	CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	FEC – Fundação Fé e Cooperação
CIG - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género	Fundação Portugal-África	Fundação Cidade de Lisboa
Fundação para a Ciência e Tecnologia	Fundação EDP	GRAAL - Associação de Carácter Social e Cultural
INE – Instituto Nacional de Estatística	Fundação Aga Khan	IED - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento
LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia civil	UCCLA - União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas	ISU - Instituto de Solidariedade e Cooperação Universitária
Ministério da Administração Interna/DGAI	ACEP - Associação para a Cooperação Entre os Povos	IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr
Ministério da Agricultura	ADPM - Associação de Defesa do Património de	Leigos para o Desenvolvimento

	Mértola	
Ministério da Economia	ADRA - Associação Adventista para o Desenvolvimento, Recursos e Assistência	Monte, ACE – Desenvolvimento Alentejo Central
Ministério da Defesa Nacional	AIDGLOBAL - Acção e Integração para o Desenvolvimento Global	Oikos - Cooperação e Desenvolvimento
Ministério do Ambiente	APF - Associação para o Planeamento da Família	Saúde em Português
Ministério dos Negócios Estrangeiros	Associação HELPO	Solsef – Sol Sem Fronteiras
Ministério das Finanças	Associação PAR – Respostas Sociais	Tese – Associação para o Desenvolvimento
Ministério da Educação	ATA - Associação Tropical Agrária	UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
Ministério da Saúde/Direção Geral da Saúde	CIDAC - Centro De Intervenção Para O Desenvolvimento Amílcar Cabral	VIDA - Voluntariado Internacional para o Desenvolvimento Africano
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	CPR - Conselho Português para os Refugiados	Municípios pertencentes à Rede Intermunicipal para a Cooperação e Desenvolvimento <sup>10</sup>

**Anexo 3. Resposta à questão “Identifique em que categoria se enquadra a sua organização”**



**Anexo 4. Análise dos resultados para o critério 1**

Das 31 entidades que responderam, apenas 9 revelaram ter um departamento próprio ou uma pessoa ou equipa responsável pelos processos de avaliação implementados. Significa, portanto, que menos de 30% do universo de respondentes afeta uma equipa ou uma pessoa

<sup>10</sup> Lista completa dos municípios pertencentes à Rede e contactados no âmbito deste trabalho - <http://www.imvf.org/index.php?noticia=882>

específica para coordenar, planejar e implementar as avaliações. Igualmente revelador do pouco peso que esta função tem nas estruturas são as respostas relativamente ao número de pessoas que integram esses departamentos ou equipas. Dois terços destas estruturas são compostos por uma (22% do total), duas (11%) ou três (33%) pessoas, havendo apenas três organização com quatro ou mais membros. Nenhuma entidade inquirida possui uma equipa de avaliação com mais de seis elementos.

Dois outros indicadores utilizados para apreciar este critério estavam relacionados com a existência de normas específicas internas ou linhas de orientação definidas para a realização de avaliações, bem como a medida em que essas mesmas diretrizes são respeitadas. Das 31 entidades que responderam ao inquérito, apenas 23 deram resposta a esta pergunta. Quando instados a partilhar qual o grau de concordância relativamente à afirmação “existem normas/linhas de orientação para a avaliação”, na respetiva entidade, 17% referiram discordar ou discordar totalmente com a afirmação, 26% optaram por uma resposta neutra (não concordam, nem discordam) e quase 48% concordam ou concordam totalmente com a afirmação. Dois respondentes revelaram não saber ou não querer responder. As respostas são muito semelhantes quando confrontados com a afirmação “são respeitadas essas normas ou linhas de orientação aquando da realização das avaliações”. Todas as respostas se repetiram relativamente ao grau de concordância, com exceção de uma entidade que havia respondido “concordo totalmente” relativamente à existência das referidas diretrizes e que selecionou a opção de resposta “concordo” relativamente à segunda afirmação.

A respeito deste primeiro critério pode então concluir-se que, apesar de ser reduzido o número de entidades que possui uma equipa especificamente dedicada à avaliação, os dados revelam que há uma significativa preocupação em procurar definir regras e princípios que orientem esse trabalho no seio das organizações. Importa, contudo, referir que o número de entidades que referiu não concordar com a afirmação de que possuem essas regras definidas (respostas de discordo totalmente, discordo ou neutro) é igualmente muito significativo: 43,48%.

### **Anexo 5. Análise dos resultados para o critério 2**

Para se poder fazer uma leitura mais aprofundada desta realidade, as entidades foram igualmente questionadas sobre a capacitação de que estas pessoas haviam sido alvo, no âmbito da avaliação. Este segundo critério focava assim a análise na “existência de competências de avaliação instaladas nas organizações”, sendo que, para além da informação relativamente à presença de técnicos da equipa que possuem formação específica em avaliação, se pretendia compreender em que medida há um investimento por parte da organização no reforço dessas competências ou da própria função avaliação.

Das 9 organizações que afirmaram ter um departamento ou equipa de avaliação, apenas 2 não capacitaram ou possuem pessoas formadas em avaliação. As restantes 7 responderam que todos os membros dessa estrutura receberam formação em avaliação para o desempenho das suas funções. Relativamente ao tipo de formação de que estas pessoas beneficiaram, 37,5% fizeram pequenos cursos, 12,5% cursos avançados e 37,5% obtiveram formação através do ensino superior (licenciatura, pós-graduação, mestrado ou similar). Um quarto dos respondentes inquiridos afirmou não saber ou não querer responder a esta questão. Ainda que este exercício não se centre numa análise individual das respostas, não deixa de ser relevante referir que uma das entidades que possui um departamento de avaliação mais robusto, no que à sua dimensão

---

diz respeito (com 5 elementos), o Banco de Portugal, seja igualmente uma das instituições que não possui qualquer pessoa com formação específica em avaliação.

Ainda a este respeito, quando convidados a pronunciar-se sobre o grau de concordância com a afirmação de que na entidade “existem competências e/ou conhecimentos instalados para contratar ou levar a cabo as avaliações, identificando as questões de avaliação corretas e ser capaz de interpretar os resultados de forma eficaz”, 56% afirmaram concordar com a afirmação e 17% que concordavam totalmente. Houve duas entidades que identificaram a opção “neutro” (nem concordância, nem discordância) e 13% a opção discordo, correspondente a 3 entidades respondentes.

Sabendo de antemão da dificuldade em conseguir aceder a informação fiável sobre a dotação orçamental de cada organização dedicada à avaliação, foi solicitado às entidades respondentes que classificassem o investimento feito em termos de recursos humanos e financeiros afetos a esta função, relativamente aos recursos totais disponíveis da instituição. Apenas 10 das entidades acederam a responder a esta questão, sendo que dos que o fizeram apenas 3 ajuizaram esse investimento como elevado. Metade dos inquiridos classificou esse esforço como reduzido e 20% como residual ou nulo. Ninguém selecionou a opção “muito elevado”.

Resulta evidente, da análise dos dados, que a grande maioria das entidades que já possui um departamento ou equipa de avaliação própria tem a preocupação de capacitar esses técnicos ou de contratar para essas funções pessoas que tenham feito formação específica no tema. Um outro dado relevante é o facto de todas as entidades que responderam que o investimento feito pela sua organização em avaliação é residual ou nulo possuírem uma equipa, departamento ou estrutura interna própria dedicada à avaliação. Revelador de que só se tem noção do que ainda não se fez quando já se tem algum trabalho desenvolvido, se está sensibilizado para a questão e se reconhece o papel potencial que a função avaliação pode ter.

### **Anexo 6. *Análise dos resultados para o critério 3***

O critério mais complexo sob análise pretendia aferir o “grau de institucionalização da avaliação no setor”, nomeadamente se a avaliação é incorporada no trabalho regular das organizações, se é utilizada para fundamentar a tomada de decisão, bem como se as entidades possuem competências para contratar ou levar a cabo as avaliações, identificando as questões de avaliação corretas e interpretando os resultados de forma eficaz. Das entidades inquiridas, 30 responderam à questão “A organização realiza/contrata avaliações com regularidade?”, sendo que 40% responderam “não”, 50% responderam “sim, de forma pontual” e apenas 3 entidades (10%) afirmaram ter um plano de avaliações.

A respeito dos últimos 5 anos, e ao número de avaliações realizadas nesse período temporal, é verificável uma tendência de crescimento no número de avaliações realizadas. Em 2010, foram realizadas, de acordo com as 24 respostas obtidas à questão, 33 avaliações, sendo que 29,17% das entidades inquiridas afirmaram não ter sido realizada nenhuma avaliação nesse ano. Em 2011 o cenário foi semelhante, registando-se o mesmo número total de avaliações e novamente um número significativo de organizações que não fizeram qualquer avaliação (25%). A partir de 2012 o cenário começa a alterar-se, tendo o número total de avaliações aumentado para 38 e registando-se uma redução do número de organizações que não realizaram qualquer avaliação (20,83%) em detrimento de um aumento da opção “3 avaliações” (20,83%). No ano seguinte seria realizada mais uma avaliação que em 2012, mas a opção “nenhuma avaliação

realizada” voltava a destacar-se como a opção que reuniu o maior número de respostas, ainda que se mantivesse a percentagem face ao total de respostas obtidas à questão. Só em 2014 esse registo sofre uma mudança considerável, tendo essa opção obtido apenas 16,67% do total de resposta. No total foram realizadas nesse ano 44 avaliações, com 25% das entidades a referir que fizeram “2 avaliações” nesse ano e igual percentagem “4 avaliações”.

A compreensão destes dados ganha maior significado quando nos debruçamos sobre as razões ou motivações subjacentes à realização de avaliações. Do total de organizações que afirmou realizarem avaliações de forma regular ou esporádica (18 no total), 17 responderam à questão sobre “porque são realizadas/contratadas as avaliações?”. Perante três opções de resposta disponíveis – por imposição dos financiadores; por iniciativa própria da organização; por obrigatoriedade legal – e podendo selecionar mais que uma opção, 94% das entidades respondentes identificou a alternativa que afirma que a realização de avaliações é motivada por interesse próprio da organização. Quase 65% referiram ainda a imposição dos financiadores e apenas 12% a obrigatoriedade legal como razões para a entidade levar a cabo avaliações.

Segundo este critério, importava ainda compreender se as organizações ou instituições envolvidas integram a avaliação na conceção dos seus projetos ou programas, bem como as razões pelas quais o fazem. Uma vez mais, apenas as entidades que referiram realizar avaliações (isto é, que responderam “sim” à questão “a organização realiza/contrata avaliações com regularidade?”) tiveram oportunidade de responder a esta pergunta. A grande maioria dos respondentes (70,59%) referiu que a avaliação é parte integrante dos projetos ou programas na maioria dos casos, 17,65% afirma que tal inclusão sucede sempre e 11,76% que tal sucede, mas não na maioria dos casos. Ninguém respondeu “não” a esta questão. Já quanto às motivações para tal prática, e uma vez mais com opção múltipla de resposta, 94% identificaram a prestação de contas perante o público e cerca de 77% a aprendizagem, como razões para a integração da avaliação nos programas ou projetos. Aproximadamente 65% referiram que a avaliação é também integrada nos projetos ou programas como condição obrigatória para aceder a financiamento externo.

#### **Anexo 7. Análise dos resultados para o critério 4**

A “capacidade de acompanhamento ou monitorização” foi um dos critérios que os autores de *International Atlas of Evaluation* (2002) utilizaram no seu estudo e que seria igualmente integrado neste trabalho. As questões colocadas através do inquérito online visavam compreender em que medida os agentes do setor têm desenvolvido e implementado sistemas de acompanhamento ou monitorização de qualidade e adequados à sua dupla função: recolha de dados para a avaliação e permitir a adoção de medidas corretivas em tempo útil. Das entidades que participaram no inquérito, quase 70% concordam ou concordam totalmente com a afirmação de que “existem práticas definidas (normas/linhas de orientação) para a monitorização/acompanhamento dos projetos ou programas” (43% concordam e 29% concordam totalmente). Se excluirmos as respostas “neutras” (13%) e as entidades que não sabem ou não quiseram responder (4,35%), verifica-se que apenas 13%, aproximadamente, discordam ou discordam totalmente com a afirmação. Esta tendência é ainda mais evidente quando confrontados com outra declaração relativa à aplicação, de acordo com o que estaria definido, dessas práticas ou normas para a monitorização. A proporção de entidades que discorda desta afirmação é de 13% relativamente ao total de 23 respostas obtidas, sendo que, neste caso, ninguém afirmou discordar totalmente da premissa em análise. Respostas “neutras”

---

ou de “não sabe/não responde” obtiveram ainda menor expressão, com pouco mais de 4% cada uma destas opções. A percentagem de entidades que concorda totalmente com a afirmação foi de 26,09%, com mais de metade dos inquiridos (52,17%) a responder que concorda.

Confirmada a existência de princípios orientadores para a implementação da monitorização da atividade das entidades que acederam participar no inquérito, bem como a sua efetiva aplicação e respeito, procurou-se compreender em que medida este processo se reflete numa capacidade de recolha de dados relevantes e numa maior capacidade de adoção de medidas corretivas em tempo útil. Quase 87% das entidades inquiridas afirmou concordar ou concordar totalmente com a expressão que referia que “as práticas de monitorização/acompanhamento permitem a recolha de dados úteis ou relevantes”. Apenas uma entidade afirmou discordar da afirmação e outra optou por uma resposta “neutra”. Já quanto ao contributo para a adoção de medidas corretivas em tempo útil, a percentagem de entidades que discorda aumenta para 8,7%, equivalente a duas respostas, com 5 entidades a afirmarem terem uma opinião neutra sobre a matéria (21,74%). A opção de resposta que agregou maior percentagem foi “concordo”, com pouco mais de 39%, seguida da alternativa “concordo totalmente” com cerca de 26%.

A conjugação destes dados permite assim afirmar que, tendo em conta as respostas das entidades que participaram no inquérito a estas questões, as organizações que integram o setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal possuem, na sua generalidade, práticas ou normas de monitorização definidas, resultando da sua aplicabilidade a capacidade de recolher dados fiáveis para a avaliação e a adoção de medidas corretivas em tempo útil.

### **Anexo 8. *Análise dos resultados para o critério 5***

O quinto critério sob escrutínio, que dizia respeito à “diversidade de avaliações”, isto é, à importância de se realizarem avaliações em todas as fases do desenvolvimento e implementação de qualquer projeto, programa ou política pública, procurou reunir dados que permitissem perceber em que medida a avaliação é tida como um processo cíclico, potenciador de uma melhor gestão e governação. Procurou ainda compreender-se se as avaliações são realizadas internamente ou com recurso a entidades ou avaliadores externos.

Precisamente a respeito deste último ponto, 76,47% das organizações a quem foi pedido que respondessem à questão (apenas as que realizam avaliações regularmente) afirmaram que as avaliações feitas no âmbito da atividade da entidade são tanto internas como externas, dependendo da situação. Apenas uma entidade afirmou só recorrer a avaliações externas (cerca de 6%) e pouco mais de 17% que apenas implementavam avaliações efetuadas internamente. Das 14 entidades que afirmaram recorrer a avaliações externas, obtiveram-se 13 respostas relativamente à forma como são selecionados esses avaliadores. Praticamente metade das respostas (46%) indicam que o convite direto a avaliadores é a modalidade mais utilizada nestes casos. Cerca de 38% fá-lo por concurso ou chamada aberta para apresentação de propostas e 15% referiram utilizar outras formas de seleção, sem especificar quais. Ainda a este respeito, quando questionados sobre se a sua entidade é avaliada por organismos externos, um terço dos inquiridos respondeu que não e 4% que não sabiam ou preferiam não responder, tendo os restantes afirmado serem avaliados de forma autónoma por organismos como o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP, a Comissão Europeia e outros organismos, nomeadamente financiadores.

---

A compreensão da avaliação como um processo cíclico pressupõe que esta seja realizada nas diferentes etapas do desenvolvimento e implementação das ações, independentemente da sua dimensão, complexidade ou duração. Assim, foi colocada a questão “em que fases dos projetos/programas é realizada avaliação?” às 18 entidades que haviam afirmado realizar ou contratar avaliações com alguma regularidade. Uma vez mais, apenas uma não respondeu à questão, sendo que os resultados verificados foram os seguintes: aproximadamente 65% realizam avaliações *ex-ante*, através do levantamento de necessidades ou avaliações diagnósticas; 76% efetuam avaliações *on going*, durante a implementação dos projetos ou programas; todas as entidades auscultadas avaliam as suas ações após o seu término (avaliação final); sendo que apenas 41% leva a cabo avaliações de impacto ou *ex-post*.

### **Anexo 9. Análise dos resultados para o critério 6**

Um dos aspetos enumerados por Furubo, Rist e Sandahl (2002), e em linha com as mais recentes orientações europeias em matéria de avaliação, diz respeito à “existência de uma proporção de avaliações de resultados em função das avaliações de produtos (outputs) ou de processo”. Esta ideia atribui à avaliação o papel de ferramenta central no processo de melhoria da governação, na medida em que a avaliação é assim vista como parte de um processo cujo início ou final não são possíveis de determinar. Duas das vinte e três entidades (8,7%) que foram questionadas sobre a existência de uma proporção de avaliações de *outcomes* em função das avaliações de *outputs* afirmaram discordar totalmente desta ideia, quando tida em conta a realidade da sua organização e a estas juntam-se mais 13% que revelaram discordar, mesma percentagem que selecionou a opção “neutro”. A grande maioria dos respondentes afirmou concordar (39%) ou concordar totalmente (17%), tendo havido ainda duas entidades que optaram por não partilhar a sua opinião (não sabe ou não responde).

Apreendida esta realidade, procurou analisar-se de que forma a avaliação contribui para um reforço da governação das instituições ou organizações. Seguindo uma lógica semelhante de avaliação com base no grau de concordância relativamente a afirmações, 65% concordam ou concordam totalmente com a frase “os resultados das avaliações (conclusões e recomendações) são utilizados nos projetos/programas em curso”, havendo apenas uma resposta discordante. No mesmo sentido, 82,61% concordam ou concordam totalmente com a ideia de que “os resultados das avaliações (conclusões e recomendações) são utilizados nos novos projetos/programas (desenvolvidos posteriormente à avaliação)”. Neste caso, ninguém discordou da afirmação, sendo as restantes respostas neutras ou de “não sabe/não responde”. A maioria dos agentes (69,56%) que participaram neste inquérito revelaram ainda concordar ou concordar totalmente com a afirmação de que “os resultados das avaliações são utilizados na tomada de decisão ao nível político ou organizacional” e quase 74% manifestam-se no mesmo sentido relativamente ao facto de as avaliações realizadas contribuírem para o reforço da qualidade e melhoria do trabalho individual e organizacional. No caso desta última afirmação importa salientar que a opção mais vezes selecionada foi “concordo totalmente” com mais de 43% das respostas.

O último indicador que foi utilizado a este respeito visava apreender a perceção das entidades envolvidas no estudo sobre a utilidade ou importância da avaliação, com base nas avaliações realizadas até aqui. Mais de 52% dos respondentes afirmou concordar totalmente com a asserção “de uma forma geral, as avaliações realizadas são muito úteis/importantes” e 30,43% concordam também com a mesma. De salientar que ninguém discordou desta

---

proposição, havendo apenas 2 entidades que manifestaram uma opinião neutra sobre o assunto e outras tantas que não sabem ou não querem responder à questão.

### **Anexo 10. *Análise dos resultados para o critério 7***

A “existência de um fluxo de informações dentro dos agentes do setor referente à avaliação” era outro dos critérios definidos e pressupunha a existência de momentos coletivos para discussão das conclusões e recomendações das avaliações, incluindo a definição de prioridades e a sua operacionalização. Apenas uma resposta obtida foi no sentido de discordar desta alegação (4, 35%) ou de não resposta (não sabe ou não responde) e 8,70% optaram pela opção “neutro”, afirmando que não concordam nem discordam da ideia. Praticamente 22% concordam totalmente com a afirmação, sendo que a opção “concordo” foi a que obteve maior número de respostas, o equivalente a 60,87%.