

2º CICLO DE ESTUDOS

MESTRADO EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

O papel da Monitorização e da Avaliação externas de projetos junto das Organizações do Terceiro Setor portuguesas:

**Relatório de estágio curricular na empresa Coatl –
Consultoria para o Desenvolvimento**

Margarida Carvalho de Almeida Gomes

M

2022



Margarida Carvalho de Almeida Gomes

**O papel da Monitorização e da Avaliação
externas de projetos junto das Organizações
do Terceiro Setor portuguesas:
Relatório de estágio curricular na empresa
Coatl – Consultoria para o Desenvolvimento**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e
Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Luís Antunes Grosso Correia

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2022

Margarida Carvalho de Almeida Gomes

**O papel da Monitorização e da Avaliação
externas de projetos junto das Organizações
do Terceiro Setor portuguesas:
Relatório de estágio curricular na empresa
Coatl – Consultoria para o Desenvolvimento**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e
Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Luís Antunes Grosso Correia

Membros do Júri

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Classificação obtida: (escreva o valor) Valores

Sumário

Declaração de honra	VII
Agradecimentos	VIII
Resumo.....	IX
Abstract	X
Índice de Quadros	XI
Índice de Figuras	XII
Lista de abreviaturas e siglas.....	XIII
Introdução.....	1
1.O Terceiro Setor em Portugal e a sua Avaliação	5
1.1 Tendências e evolução histórica do Terceiro Setor em Portugal	5
1.2 Caraterísticas do Terceiro Setor em Portugal	13
1.3 Motivações, práticas e usos da avaliação: o que se sabe do caso português.....	19
2.Cultura de Avaliação	26
2.1 Definição de conceitos	26
2.2 Tipologias de Avaliação e Abordagens Metodológicas	36
2.2.1 Gestão da Avaliação	40
2.2.2 Definição do objeto da avaliação	42
2.2.3 Enquadramento dos limites da avaliação	47
2.2.4 Descrição das atividades e dos resultados da intervenção.....	49
2.2.5 Análise das causas dos resultados e dos impactos	53
2.2.6 Síntese de evidências – as conclusões avaliativas.....	56
2.2.7 Produção, discussão e utilização do relatório de avaliação	58
2.3 Cultura de avaliação, aprendizagem organizacional e gestão estratégica.....	61
2.4 Normas e critérios para avaliações de qualidade.....	68
3.Estágio curricular na Coatl – Consultoria para o Desenvolvimento.....	78
3.1 O estágio: atividades e aprendizagens	79
3.2 Reflexão própria sobre o Estágio em perspectiva avaliativa	91
4.Estudo empírico sobre cultura de avaliação	98
4.1 Abordagem metodológica	98
4.2 Análise dos resultados.....	100
4.2.1 Atividades, práticas e processos avaliativos	101
4.2.1. Opiniões e percepções sobre a utilidade e a importância dos processos avaliativos	110
4.2.3. Fatores inibidores e potenciadores da cultura de avaliação	119

Conclusão	124
Referências Bibliográficas	133
Apêndices	141

Declaração de honra

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

Porto, 6 de maio de 2022

Margarida Carvalho de Almeida Gomes

Agradecimentos

É com um sentimento de satisfação e dever cumprido que o trabalho que aqui apresento conclui aquela que foi uma das mais difíceis etapas do meu percurso acadêmico. Omissas neste texto estão as hesitações, as escolhas feitas e refeitas, e toda a vida que se foi intrometendo e protelando esta entrega. Espero, todavia, que nele se encontre alguma da curiosidade que alimentou todo esse caminho, em que muito pude aprender. Se aqui cheguei, foi também pela mão de muitas pessoas que sempre desejaram que o fizesse e a quem agora agradeço:

À minha família e amigos, especialmente à minha companheira e à minha mãe, que acreditam em mim muito mais do que eu própria e que me apoiam incondicionalmente em todas as horas. Obrigada por estarem sempre disponíveis para trocar ideias e para ouvir os meus desabafos, mas também pelos “puxões de orelhas” de que, de vez em quando, preciso.

Ao meu orientador, o professor Luís Grosso Correia, por ter acolhido este projeto e as minhas ideias com entusiasmo, dando-me energia para o concluir, e por ter estado disponível para me ajudar a pensá-lo, estruturá-lo e aperfeiçoá-lo.

À Coatl, especialmente ao João Mesquita e à Inês Marques Bastos, pela oportunidade que me deram de descobrir uma área muito estimulante, pela confiança que depositaram no meu trabalho e por todas as horas que despenderam a ensinar-me, a responder às minhas questões e a conversar comigo.

Resumo

Enquadrada no âmbito da realização de um estágio curricular na Coatl, uma empresa de consultoria especializada em questões de desenvolvimento social e organizacional e de Cooperação para o Desenvolvimento e Educação para a Cidadania Global, esta investigação explora as funções, as potencialidades e os desafios da monitorização e avaliação (M&A) externas de projetos junto das Organizações do Terceiro Setor (OTS) portuguesas, conjugando as perspetivas de avaliadores e avaliados. Aliando as competências e os conhecimentos metodológicos e técnicos adquiridos através da experiência prática do estágio, as observações da realidade do Terceiro Setor realizadas, a exploração de literatura relevante e a condução de um pequeno estudo empírico junto das OTS portuguesas, pretendeu-se, assim, produzir uma reflexão informada sobre objetivos e funções da avaliação, metodologias, processos e etapas envolvidos, mas também e essencialmente sobre cultura de avaliação. A cultura de avaliação das OTS portuguesas constituiu o eixo central da investigação, na qual, através de um questionário *online*, se procurou não só conhecer as práticas de avaliação externa das organizações e as suas perspetivas sobre esses processos, como também identificar motivações para a sua realização, usos dos seus produtos e impactos na sua aprendizagem, capacitação e tomada de decisão. Esta componente da investigação permitiu, assim, complementar as aprendizagens práticas realizadas ao longo do estágio, juntando à perspetiva do avaliador a perspetiva do avaliado.

Palavras-chave: monitorização e avaliação; terceiro setor; cultura de avaliação

Abstract

Framed within the scope of an internship at CoatI, a consulting firm specialized in issues of social and organizational development and Development Cooperation and Education for Global Citizenship, this research explores the functions, potential and challenges of external monitoring and evaluation (M&E) of projects implemented by portuguese Third Sector Organizations (TSOs), combining the perspectives of evaluators and evaluated entities. Combining the skills and the methodological and technical knowledge acquired through the practical experience of the internship, the observations of the reality of the Third Sector, the exploration of relevant literature and the conduction of a small empirical study with portuguese TSOs, it was intended to produce an informed reflection on the objectives and functions of evaluation, methodologies, processes and steps involved, but also and essentially on evaluation culture. The evaluation culture of the portuguese TSOs was the central axis of the research, in which, through an online questionnaire, it was sought not only to get to know the external evaluation practices of the organizations and their perspectives on these processes, but also to identify motivations for carrying them out, uses of their products and impacts on their learning, empowerment and decision-making. This component of the research allowed for the complementation of the practical learning carried out during the internship, adding the evaluated's perspective to the evaluator's perspective.

Key-words: monitoring and evaluation; third sector; evaluation culture

Índice de Quadros

QUADRO 1 – TIPOLOGIAS DE AVALIAÇÃO.....	36
QUADRO 2 - RETRATO <i>ROBOT</i> DA PESSOA RESPONDENTE.....	100
QUADRO 3 - RETRATO <i>ROBOT</i> DA OTS RESPONDENTE.....	101
QUADRO 4 - PROBLEMAS TEÓRICOS E HIPÓTESES	124

Índice de Figuras

FIGURA 1 - QUAL/QUAIS A(S) PRINCIPAL(IS) FONTE(S) DE FINANCIAMENTO DA MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO (M&A) EXTERNA DOS PROJETOS IMPLEMENTADOS PELA SUA ORGANIZAÇÃO?	101
FIGURA 2 - QUAL/QUAIS O(S) PRINCIPAL(IS) FINANCIADOR(ES) DA M&A EXTERNA DOS PROJETOS IMPLEMENTADOS PELA SUA ORGANIZAÇÃO?	102
FIGURA 3 - POR QUE RAZÃO SÃO REALIZADAS M&A EXTERNAS NO QUADRO DA SUA ORGANIZAÇÃO?	103
FIGURA 4 - A M&A TEM SIDO SOBRETUDO UMA OBRIGAÇÃO PERANTE O FINANCIADOR?	103
FIGURA 5 - CONSIDERE A SEGUINTE AFIRMAÇÃO: “SE NÃO FOSSE OBRIGAÇÃO DO FINANCIADOR, A MINHA ORGANIZAÇÃO CONTRATARIA / PAGARIA POR M&A EXTERNAS”	104
FIGURA 6 - QUE TIPO DE AVALIAÇÃO EXTERNA É REALIZADA?	105
FIGURA 7 - QUE TIPO DE INFORMAÇÃO É RECOLHIDA ATRAVÉS DA M&A EXTERNA?	105
FIGURA 8 - QUE TIPO DE ABORDAGENS E FERRAMENTAS SÃO UTILIZADAS NA M&A EXTERNA?	106
FIGURA 9 - QUEM É ENVOLVIDO NO DESENHO/CONCEÇÃO DA ABORDAGEM E METODOLOGIA DA M&A EXTERNA (DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS E DAS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO, DEFINIÇÃO DOS MÉTODOS DE COLETA DE DADOS, SELEÇÃO DOS PÚBLICOS-ALVO A AUSCULTAR, ETC.)?	107
FIGURA 10 - QUEM É ENVOLVIDO NA COLETA DE DADOS DA M&A EXTERNA?	108
FIGURA 11 - QUEM É ENVOLVIDO NA DISCUSSÃO DOS RESULTADOS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA M&A EXTERNA?	108
FIGURA 12 – COMO SÃO UTILIZADAS AS CONCLUSÕES E AS RECOMENDAÇÕES DA M&A EXTERNA PELA SUA ORGANIZAÇÃO?	109
FIGURA 13 - A M&A EXTERNA TEM SIDO UM FARDIO OU UMA PERDA DE TEMPO?	111
FIGURA 14 - OS RESULTADOS DA M&A EXTERNA JÁ PENALIZARAM A SUA ORGANIZAÇÃO?	111
FIGURA 15 - AVALIE AS SEGUINTE AFIRMAÇÕES COM BASE NA EXPERIÊNCIA DA SUA ORGANIZAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO E M&A EXTERNA DE PROJETOS:	114
FIGURA 16 - AVALIE AS SEGUINTE AFIRMAÇÕES COM BASE NA EXPERIÊNCIA DA SUA ORGANIZAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO E M&A EXTERNA DE PROJETOS:	116
FIGURA 17 - AVALIE AS SEGUINTE AFIRMAÇÕES COM BASE NA EXPERIÊNCIA DA SUA ORGANIZAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO E M&A EXTERNA DE PROJETOS:	118
FIGURA 18 - AVALIE AS SEGUINTE AFIRMAÇÕES COM BASE NA EXPERIÊNCIA DA SUA ORGANIZAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO E M&A EXTERNA DE PROJETOS:	120
FIGURA 19 - AVALIE AS SEGUINTE AFIRMAÇÕES COM BASE NA EXPERIÊNCIA DA SUA ORGANIZAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO E M&A EXTERNA DE PROJETOS:	122

Lista de abreviaturas e siglas

CEBAL	CENTRO DE BIOTECNOLOGIA AGRÍCOLA E AGRO-ALIMENTAR DO ALENTEJO
ES	ECONOMIA SOCIAL
IMVF.....	INSTITUTO MARQUÊS DE VALLE-FLÔR
IPSS	INSTITUIÇÃO PARTICULAR DE SEGURANÇA SOCIAL
M&A	MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO
ODS	OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL
OSFL	ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS
OTS	ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR
PO ISE	PROGRAMA OPERACIONAL INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO
RCT	RANDOMISED CONTROLLED TRIALS
TdR	TERMOS DE REFERÊNCIA
VAB	VALOR ACRESCENTADO BRUTO

Introdução

O presente relatório de estágio é o culminar de um desafiante processo de aprendizagem, simultaneamente prática e teórica, através do qual tive a oportunidade de viajar até ao mundo das Organizações Sem Fins Lucrativos portuguesas e da avaliação dos projetos e programas com que se empenham em produzir mudanças sociais positivas.

Tratando-se de um requisito cada vez mais frequente da concessão de financiamento, as práticas de gestão e planeamento estratégicos e, dentro destas, de avaliação de projetos e programas, têm vindo a ganhar terreno nas OTS portuguesas, cada vez mais profissionalizadas e sensibilizadas para a importância de uma prática baseada em evidências e orientada para a produção de impactos sociais duradouros e sustentáveis. Prova deste percurso é, por exemplo, o crescimento do número de cursos e formações na área, bem como o de empresas e profissionais disponíveis para prestar este tipo de serviços. Ora, se a avaliação pode e deve apoiar as organizações nos seus processos de aprendizagem, gestão e tomada de decisão ou ainda na criação de relações de confiança com diferentes *stakeholders*, a verdade é que o facto de corresponder muitas vezes a uma obrigação – frequentemente onerosa, burocrática e excessivamente orientada para “números” e para o cumprimento de metas – de prestação de contas junto da entidade financiadora e de responsabilização por resultados, levanta algumas resistências. Considero, além disso, que os processos de avaliação e aprendizagem organizacional, na medida em que obrigam à confrontação com os resultados, à abertura ao erro, à reflexão crítica e ao debate interno bem como, eventualmente, à concretização de mudanças, são intrinsecamente sensíveis e exigentes. Num país com um Terceiro Setor ainda muito marcado por uma cultura de um certo amadorismo da boa vontade, por fracas competências e capacidades de gestão, mas também por sérios constrangimentos financeiros que limitam a sua atuação, compreender os papéis que a avaliação desempenha e sobretudo aqueles que pode desempenhar junto dessas organizações releva-se, assim, fundamental.

A motivação pessoal para a opção por esta temática e para a realização de um estágio na Coatl – Consultoria para o Desenvolvimento prendeu-se com o gosto pela produção de conhecimento aplicado e pela vontade de apoiar organizações sociais no

cumprimento da sua missão através do potenciamento de processos de reflexão crítica, análise e aprendizagem. Acredito que uma prática baseada em evidências pode ser mais eficaz na transformação social, promovendo a legitimidade das organizações e uma utilização mais eficiente de recursos escassos e frequentemente públicos, e que a avaliação externa de projetos, se concretizada com qualidade, pode constituir uma ferramenta útil. A transformação das OTS portuguesas em organizações aprendentes, capazes de produzir, aplicar e partilhar conhecimento, revela-se igualmente importante para aquela que considero ser uma necessidade de reforço do seu papel na articulação com o Estado para a construção das políticas públicas. Paralelamente, OTS com culturas de avaliação maduras podem ainda exercer uma influência positiva sobre as instituições públicas portuguesas, cujas fragilidades em matéria de transparência, prestação de contas e avaliação de resultados e impactes são bem conhecidas. A um nível mais teórico, interessam-me as dinâmicas da cultura organizacional, especialmente no que toca ao modo como as organizações aprendem, revertem a produção de conhecimento para a tomada de decisão e se vão transformando e adaptando às mudanças do ambiente externo e interno.

Dado o carácter recente da implementação destas dinâmicas no nosso país, a produção de conhecimento sobre a cultura de avaliação das OTS portuguesas ainda é escassa, razão que também considero justificar a pertinência deste pequeno contributo que aqui se apresenta.

A passagem pela Coatl, uma empresa portuguesa de consultoria cuja missão é a de apoiar e capacitar organizações que atuam no interesse público com o propósito de promover o Desenvolvimento social e comunitário, foi, assim, o eixo central do relatório e da investigação que aqui se apresentam. O estágio curricular na empresa decorreu entre novembro de 2020 e abril de 2021, tendo sido supervisionado pela consultora e avaliadora Inês Marques Bastos, mas contado também com o apoio regular e próximo do sócio-gerente da Coatl, o avaliador João Mesquita. O objetivo geral do estágio consistiu em adquirir e aprofundar conhecimentos e competências no âmbito de questões relacionadas com o Desenvolvimento e a monitorização e avaliação de projetos e programas sociais e comunitários, tendo sido definidos, para o seu alcance, quatro objetivos específicos:

- Adquirir conhecimentos e competências no âmbito da monitorização e avaliação de projetos: tipologias de avaliação; critérios CAD-OCDE; metodologias participativas; quadro lógico e teoria da mudança; ferramentas de coleta, análise e tratamento de dados qualitativos e quantitativos (questionários online, entrevistas estruturadas e semiestruturadas, observação direta); pesquisa e revisão documental; redação de relatórios de avaliação.
- Contactar com diferentes tipos de organizações do Terceiro Setor e entidades públicas e adquirir conhecimentos no âmbito das suas especificidades, desafios e cultura de avaliação.
- Refletir sobre o papel, as funções e os desafios da M&A externas junto das organizações do Terceiro Setor e das entidades públicas.
- Aprofundar conhecimentos no âmbito de questões relacionadas com o Desenvolvimento, nomeadamente os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, a Educação para a Cidadania, os Direitos Humanos e a Inclusão Social.

A análise que se apresentará ao longo dos próximos capítulos tornará claro o pleno alcance de todos estes objetivos. O estágio constituiu efetivamente uma oportunidade de participação em diversos processos de monitorização e avaliação externas, permitindo o contacto com todas as fases do processo avaliativo, nomeadamente a definição da estratégia de avaliação e a construção da teoria da mudança, a recolha de dados através de entrevistas e questionários e a redação do relatório, bem como com várias OTS portuguesas, com perfis e áreas de atuação diversos (prevalecendo, todavia, as áreas da educação não-formal, juventude e cidadania ativa). Para além de conhecimentos e competências técnicos, o contacto próximo com algumas organizações permitiu-me compreender o modo como perspetivam os processos avaliativos e identificar desafios à sua implementação.

O presente documento conjuga, assim, uma dimensão de relatório de estágio com uma componente de investigação teórica e empírica, organizando-se em quatro capítulos:

- Um primeiro capítulo teórico dedicado à caracterização do Terceiro Setor português, identificando tendências históricas e desafios atuais, nomeadamente no que concerne às suas práticas de gestão e avaliação;

- Um segundo capítulo teórico mais abrangente dedicado à exploração de conceitos e teorias fundamentais no domínio da avaliação de projetos, gestão estratégica aprendizagem organizacional;
- Um terceiro capítulo inteiramente dedicado às atividades e aprendizagens desenvolvidas no estágio curricular e que inclui uma reflexão crítica, baseada nas observações realizadas, sobre as práticas de avaliação e a sua adoção pelas OTS;
- Um quarto capítulo em que se analisam os resultados da aplicação de um inquérito por questionário às OTS portuguesas dedicado a explorar o grau de maturidade da sua cultura de avaliação externa de projetos.

A investigação realizada procurou, deste modo, responder a dois problemas teóricos considerados essenciais:

- São a monitorização e a avaliação externas de projetos fontes de aprendizagem/capacitação e gestão estratégica das OTS portuguesas ou apenas o cumprimento de uma obrigação formal de prestação de contas junto do financiador?
- Quais os fatores facilitadores e inibidores de uma cultura de monitorização e avaliação externa madura?

Com base nas observações realizadas no estágio curricular e na literatura explorada e antecedendo a aplicação do inquérito por questionário, foram ainda definidas três hipóteses:

- A cultura de avaliação externa das OTS portuguesas ainda é pouco madura;
- A avaliação externa de projetos é sobretudo resposta a uma obrigação do financiador;
- Há uma valorização simbólica da avaliação externa de projetos.

Como veremos adiante, a informação recolhida foi suficiente e adequada para responder às questões formuladas, não apoiando completamente, todavia, todas as hipóteses acima identificadas.

1. O Terceiro Setor em Portugal e a sua Avaliação

1.1 Tendências e evolução histórica do Terceiro Setor em Portugal

Vale a pena começar por uma perspetiva diacrónica do Terceiro Setor português, procurando salientar a novidade histórica que constituiu o seu surgimento, identificar momentos-chave da sua evolução e consolidação e apresentar uma síntese dos seus principais desafios e tendências atuais.

O Terceiro Setor começou a ganhar expressão e a afirmar-se¹, quer em Portugal, quer na Europa², na segunda metade do século XIX, período no qual o crescimento urbano e industrial motivou novos desafios sociais a precisar de resposta. No seio destas transformações socioeconómicas, mas também do aparecimento de novas influências culturais, intelectuais e ideológicas, nomeadamente correntes socialistas e social-cristãs, surgiram, assim, movimentos da sociedade civil que, apesar de frágeis e assentes no trabalho voluntário (Garrido, 2016, p. 18), procuravam constituir organizações marcadas por um modelo de funcionamento alternativo ao das empresas capitalistas, assim como atenuar os efeitos mais negativos das transformações económicas em curso. Estas iniciativas almejavam constituir “formas de atividade económica mais solidárias, democráticas e participativas”, organizando-se segundo “princípios de entreajuda, cooperação, filantrópicos, caritativos, em detrimento do lucro privado” (Quintão, 2004, p. 29). Na sua obra “Cooperação e Solidariedade – Uma História da Economia Social”, o autor, Álvaro Garrido, também salienta o empenhamento de reformismo social patente nestas origens do setor, que, embora ideologicamente diverso e, portanto, com relações distintas com o capitalismo, procurou afirmar a possibilidade de “relações económicas de sentido altruísta” (Garrido, 2016, p. 17). O

¹ A criação de organizações sociais remonta, todavia, a séculos anteriores. De acordo com a informação recolhida pela CASES e disponibilizada no documento “Conta Satélite da Economia Social 2016”, algumas misericórdias ainda existentes em Portugal remontam ao fim do século XIV, tendo, no século XVII, sido criadas instituições ligadas à Igreja Católica que atualmente integram o subsector das associações com fins altruísticos.

² Para uma análise da história do Terceiro Setor na Europa e em Portugal recomenda-se a consulta da obra “Cooperação e Solidariedade: Uma história da Economia Social” da autoria de Álvaro Garrido. Concordamos com o autor quando defende que ainda é escassa a produção científica sobre a história do Terceiro Setor português.

autor destaca ainda um outro aspeto que consideramos essencial: a orientação para a prática e para a experimentação de soluções das primeiras organizações do setor, também ele revelador de que a inovação e a abertura à novidade e à aprendizagem são marcas do seu ADN. Em Portugal essas primeiras iniciativas foram sobretudo cooperativas de consumo e mutualidades / sociedades de socorros mútuos (Guerra e Santos, 2013, p. 3), orientadas para a resposta a situações urgentes de carência e para a criação de redes de segurança para momentos de vulnerabilidade (proteção em caso de doença, invalidez, viuvez, etc.). Note-se, contudo, que estes movimentos, particularmente o mutualismo, não atingiram em Portugal a presença e a importância que tiveram noutros países europeus (Carreira, 1996 *apud* Quintão, 2011, p. 8).

A História do Terceiro Setor em Portugal no período do pós-II Guerra Mundial, marcado, em muitos países europeus, pelo reforço da atuação dos Estados em matéria de proteção social e regulação / intervenção económica, apresenta especificidades muito próprias que decorrem da natureza do regime político existente na altura – o Estado Novo. Em contracorrente com o que sucedia na Europa democrática, a proteção social em Portugal encontrava-se fortemente circunscrita e limitada ao apoio à ação caritativa da Igreja Católica e de previdência social das corporações profissionais (cf. Guerra e Santos, 2013, p. 4; Quintão, 2011, p. 10). O Estado corporativo e conservador controlava, assim, as organizações da sociedade civil, proibindo muitas delas, bem como reprimindo, vigiando e atribuindo privilégios diferenciados àquelas cuja existência permitia. Destaca-se, nomeadamente, “o reforço do papel da Igreja Católica no domínio da saúde pela concessão de gestão de unidades hospitalares às misericórdias e da ação social, onde foram estimuladas as instituições particulares de assistência – atuais IPSS” (Guerra e Santos, 2013, p. 4), bem como o controlo, limitação da atividade e extinção de cooperativas e mutualidades (Quintão, 2011, p. 10). Garrido salienta “a hostilidade ao mutualismo e ao corporativismo, inerente à natureza antiassociativa e antidemocrática do regime salazarista” (Garrido, 2016, p. 297).

No pós 25 de Abril assiste-se quer à efetiva consolidação do Estado-Providência em Portugal – “um sistema de ação social universal e integrado” (Guerra e Santos, 2013, p. 5) –, quer a um maior dinamismo do Terceiro Setor, com o aparecimento e diversificação de novas iniciativas da sociedade civil (as Cooperativas de Educação e Reabilitação de

Crianças Inadaptadas, as associações de moradores ou as associações políticas, sindicais e patronais, nomeadamente), bem como com a autonomização e reforço de outras já existentes, como as IPSS, cujo aumento tem sido significativo. Muitas destas novas iniciativas e movimentos trouxeram uma visão menos assistencialista e caritativa da ação social, embora o peso das organizações ligadas à Igreja, como as misericórdias e os centros sociais e paroquiais, tenha continuado a ser considerável. No que concerne à distribuição das organizações pelos diferentes subsectores do Terceiro Setor, o pós 25 de Abril constituiu um momento de viragem, com a criação de um número elevado de cooperativas (tendência entretanto já invertida), fundações, mas sobretudo associações com fins altruísticos, por contraposição às misericórdias e às mutualidades³.

Assiste-se, assim, acompanhando a evolução legislativa e, a partir de meados dos anos 80, o efeito crescente das orientações e dos fundos estruturais europeus⁴, à progressiva institucionalização e regulação de uma grande diversidade de iniciativas e movimentos, que passam também a participar como parceiros do Estado na criação e implementação de políticas sociais locais e nacionais.

A relação entre o Estado e o Terceiro Setor permanece, todavia, de acordo com autores como Pedro Hespanha, Sílvia Ferreira ou Álvaro Garrido⁵, envolta numa tensão entre promoção e inibição, autonomização e controlo. Autores como Chaves e Monzón referem-se também a uma “genericamente crescente, mas relutante e inconstante atenção por parte das políticas públicas” (Chaves e Monzón, 2007 *apud* Quintão, 2011, p. 5). Ora, se, por um lado, o discurso político e a legislação reconhecem às OTS um papel

³ “Enquanto 92% das Misericórdias e 80% das Associações Mutualistas foram constituídas até 1974, 82% das Cooperativas e das ACFA, 75% das Fundações e, ainda, 57% das entidades dos SCA foram criadas depois do 25 de abril de 1974, o que marcou um ponto de viragem para as organizações da ES” (Cooperativa António Sérgio, 2019, p. 35).

⁴ De acordo com Mónica Lopes, autora de uma tese de doutoramento dedicada ao tema da Avaliação das OTS portuguesas, os fundos europeus promoveram “a ideia de governação multinível e de parceria, preconizando o envolvimento de uma grande diversidade de atores – públicos, privados e do terceiro setor – na sua conceção e execução” (Lopes, 2017, p. 55) Recorrendo a autores como Edwards e Hulme, a autora salienta ainda que as orientações europeias assentavam numa ideia de maior eficiência e eficácia das OTS, relativamente ao Estado, na prestação de serviços sociais básicos.

⁵ Este autor destaca, nomeadamente, a importância da oposição à “burocracia centralista do Estado” como parte da identidade constitutiva do TS, identificando, como eixo importante de investigação, “a tensão histórica entre uma economia social muito ciosa da sua independência e da sua expressão associativa, por um lado, e um Estado social que desde a sua frágil versão liberal mostrou que assumir uma função social previdente implicava enquadrar o mutualismo voluntário e vigiar o corporativismo, por outro” (Garrido, 2016, p. 19, 30-31).

fundamental, insubstituível e autónomo na resposta às necessidades sociais da população, encarando-as como parceiros privilegiados da provisão de bens públicos e de uma “governança em rede” para a promoção da coesão social e de um crescimento económico mais sustentado e justo⁶ (Lopes, 2017, p. 53-54), por outro lado, a relação de apoio financeiro, material ou técnico que com elas o Estado se obriga a estabelecer acaba por torná-las, na prática, em “braços” da sua intervenção social: muitas dessas organizações, particularmente as IPSS, tornaram-se, de facto, “produtoras de bens e serviços subcontratadas pelo Estado” (Guerra e Santos, 2013, p. 7), organizando as suas estruturas para responder às exigências burocráticas do financiamento público e para provar ao seu parceiro privilegiado a sua credibilidade e legitimidade na intervenção social. Neste sentido, os autores do estudo “Empreendedorismo Social em Portugal”, dirigido pela socióloga Cristina Parente, referem-se a uma “dependência integrada entre o Terceiro Setor e o Estado” e a um modelo de “relacionamento de complementaridade” (Parente, 2014, p. 418), descrevendo uma relação marcada pelo controlo estatal, pela ausência de diálogo e subalternização institucional ou ainda pela dependência económica. Consideramos, assim, verificar-se “um *mix* de complementaridade e de subsidiariedade (...) a tendência histórica mais marcante que tem pautado as relações entre o Estado e as organizações do TS em Portugal” (Guerra e Santos, 2013, p. 16).

No seguimento desta breve diacronia podemos identificar, sintetizando, o crescimento, afirmação e diversificação do Terceiro Setor como as suas tendências mais claras das últimas décadas. O Terceiro Setor tem crescido continuamente no número de organizações, no volume de recursos humanos que emprega e na importância para a economia nacional, diversificando as suas áreas e modelos de atuação, a sua relação com o Estado e as suas fontes e formatos de financiamento (tem ganho relevo, por exemplo, o financiamento proveniente de fundações filantrópicas e a aposta numa lógica de investimento social e investimento pelo impacto). A estas tendências acresce

⁶ “As OTS são agora simultaneamente fornecedores de serviços, em grande medida subcontratados pelo Estado, e parceiros na governação com o Estado, representantes de públicos desfavorecidos, especialistas na provisão de necessidades e parceiros do Estado na prossecução do interesse geral. Em Portugal esta tendência verificou-se sobretudo a partir de meados da década de 90, através de políticas que envolveram o Terceiro Setor lado a lado com órgãos públicos e governamentais na conceção, desenvolvimento e implementação de políticas na área do emprego, luta contra a exclusão social, educação, proteção de crianças e jovens e desenvolvimento local, num modelo que ficou plasmado no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social.” (Lopes, 2017, p. 55)

o aparecimento de organizações com uma escala mais ampla e atuação internacional, bem como, mais recentemente, na última década, a consolidação do setor como um conjunto integrado de organizações, com a criação de estruturas de representação comuns (Quintão, 2011, p. 14)⁷ e a aprovação da Lei de Bases da Economia Social (2013).

Sobre o crescimento e a afirmação do TS e recorrendo aos dados mais recentes, constantes da “Conta Satélite da Economia Social 2016”, destacamos os seguintes números:

- Entre 2010 e 2016 o número de OTS cresceu quase 30%, aumentando 11% entre 2010 e 2013 e 17 % entre 2013 e 2016;
- As OTS foram mais resistentes do que o resto da economia no período da crise económica⁸ e registaram um desempenho mais favorável no período seguinte. Note-se que face a 2013, o VAB das OTS aumentou 14,6%, o emprego remunerado 8,8% e o emprego total 8,5%, registando um desempenho mais favorável do que o observado na economia nacional.
- O movimento associativo continua a expandir-se (desde 2010 foram criadas mais de 15 mil associações com fins altruísticos) e a afirmar-se como o subsetor predominante do Terceiro Setor.

Foquemo-nos agora nas tendências da evolução do Terceiro Setor que respeitam às suas dinâmicas gestionárias, nas quais se incluem, naturalmente, as que envolvem as práticas de avaliação⁹. As novas relações das OTS com o Estado, descritas atrás, bem como a

⁷ De acordo com Carlota Quintão, embora a constituição de organizações de segundo nível de cúpula recue ao final dos anos 70, as plataformas conjuntas dos diferentes subsectores são mais recentes. Efetivamente, a CASES e o Conselho da Economia Social só foram criados em 2010.

⁸ “Entre 2010 e 2013, a manutenção do peso do VAB da ES na economia nacional (2,8%), o aumento do peso do emprego remunerado da ES no total do emprego remunerado (de 5,5% em 2010 para 6,0% em 2013) e o crescimento da importância relativa das remunerações da ES no total das remunerações (de 4,6% em 2010 para 5,2% em 2013), demonstram a resiliência do setor da ES no contexto da crise económica e financeira que afetou Portugal. Analisando as taxas de variação, verifica-se que, em 2013 (e face a 2010), o emprego total e o emprego remunerado na ES registaram uma diminuição menos acentuada do que aquela que foi observada na economia portuguesa (respetivamente, 4,6% vs 12,8% e 4,8% vs 13,4%). Em termos nominais, as remunerações da ES registaram um ligeiro aumento (0,4%), que contrastou com a forte redução no conjunto da economia portuguesa (12,1%). (...) A evolução das principais variáveis macroeconómicas em 2013, comparativamente a 2010, indiciam que a ES constitui um “amortecedor” de curto prazo em períodos de crise, funcionando em contraciclo para responder a necessidades sociais prementes, que em geral se agravam nesses períodos.” (Cooperativa António Sérgio, 2019, p. 48-49)

⁹ Nesta parte socorremo-nos sobretudo da já mencionada tese de doutoramento de Mónica Lopes – “Avaliação nas OTS: contextos, discursos e práticas”.

influência da União Europeia, têm promovido uma maior exigência de qualidade e prestação de contas e, consequentemente, de avaliação, que se traduzem em duas tendências fundamentais: a profissionalização e a “projetificação” do setor. Assim, e, sublinhe-se, por forte influência das políticas e dos fundos europeus, os projetos têm-se tornado metodologias privilegiadas da intervenção pública e das OTS, assentando em princípios – muito inspirados na economia de mercado – de gestão por objetivos e responsabilização por resultados, cuja linguagem é a da eficácia, eficiência e qualidade. A avaliação corresponde a uma das etapas fundamentais do ciclo dos projetos, sendo, por isso, uma exigência cada vez mais frequente da receção de fundos públicos, mas também filantrópicos. Estas tendências têm-se intensificado e tornado mais exigentes pela crescente aposta numa lógica de inovação e empreendedorismo social¹⁰, em que se valorizam, mais do que a simples eficácia ou a qualidade da implementação da intervenção, os impactos transformadores e sustentáveis dos projetos nas comunidades. O cruzar destes incentivos motiva, deste modo, uma profissionalização do setor e um “maior controlo tecnocrático” (Lopes, 2017, p. 74), que vai abandonando um certo “amadorismo da boa vontade” através da integração de novos processos de organização e gestão provenientes do setor empresarial, da capacitação e formação especializada dos seus profissionais e da contratação de especialistas/ consultores capazes de apoiar a execução destas dinâmicas. Ainda que de forma lenta e com muitas debilidades, como veremos em seguida com maior pormenor, a gestão e o planeamento estratégicos passam assim a ser crescentemente encarados como processos relevantes para a concretização da missão organizacional (Parente, 2014, p. 133). De acordo com Mónica Lopes, as OTS atuam num ambiente de grande pressão e crescente exigência: “a pressão para descobrir quais são os serviços que fazem realmente a diferença, para focalizar e expandir as suas atividades no sentido de alcançar maior impacto; a pressão para formar alianças estratégicas (...) para alcançar objetivos cada vez mais ambiciosos; a expectativa de que se tornem mais sustentáveis; a maior regulação” (*ibidem*, p. 75).

¹⁰ Os autores do estudo “Empreendedorismo Social em Portugal”, coordenado por Cristina Parente, consideram que a tendência – ainda pouco expressiva – para o empreendedorismo social se encontra sobretudo ancorada nas perspetivas anglófonas, mais economicistas e empresariais, centradas “na figura individual do empreendedor e na preocupação da sustentabilidade financeira das organizações e iniciativas, bem como na procura de soluções inovadoras para os problemas sociais” (Parente, 2014, p. 414).

Clarifiquemos agora os desafios que as OTS portuguesas enfrentam, constrangimentos esses que influenciam fortemente a sua cultura de avaliação. Destacam-se, em primeiro lugar, fortes constrangimentos de sustentabilidade financeira, assentes numa capacidade limitada para gerar recursos e concomitante dependência de fontes de financiamento exteriores, particularmente estatais (Guerra e Santos, 2013, p. 13; Franco *et al.*, 2005, *apud* Guerra e Santos, 2013, p. 9; Lopes, 2017, p. 69; Parente, 2014, p. 418). A este desafio acresce aquela que, apesar dos incentivos e melhorias descritas, continua a ser uma fraca cultura e capacidade de gestão e avaliação (vejam-se os dados do Inquérito sobre a Economia Social, disponibilizados no subcapítulo seguinte), associada a fortes necessidades de formação e profissionalização especializadas, cujos novos processos são relutante e lentamente integrados pelas organizações. Mónica Lopes sintetiza diversas razões, umas mais estruturais, outras mais conjunturais, para essa resistência, que, pelo seu impacto na cultura de avaliação, vale a pena explicar:

- A permanência de uma “cultura de ação” e de voluntarismo em que se privilegia os recursos alocados ao “trabalho no terreno” e uma gestão de perfil normativo associada à expressão de valores políticos, sociais e culturais. Este aspeto é paralelo a uma tendência para a definição de objetivos vagos, muitas vezes pouco realistas e mensuráveis. Acresce que “esta conceção de profissionalismo colide com muitos dos valores proclamados pelas OTS, que procuram alternativas ao pensamento dominante e demarcar-se das formas de gestão e administração dos setores lucrativo e público” (Lopes, 2017, p. 77);
- Um obstáculo é o facto de o impulso para uma maior e melhor gestão provir do exterior, i.e., das entidades financiadoras, criando perceções de imposição e controlo, bem como de homogeneização e desalinhamento, como mencionado no ponto anterior;
- Acrescem os problemas associados ao financiamento e à gestão por projeto: a crescente dependência do financiamento associado a este formato implica uma forte pressão e sobrecarga sobre as equipas e a existência de ciclos de gestão curtos e descontínuos, por vezes desalinhados dos objetivos prioritários das organizações, obrigadas a ajustar-se aos requisitos e à linguagem do financiamento disponível. Ora, se a avaliação se torna uma prática mais comum,

isso não significa, entre tantos constrangimentos, que seja verdadeiramente percebida como útil e valiosa para as organizações, frequentemente demasiado sobrecarregadas com as necessidades de cumprimento, dentro do orçamento disponível, de cronogramas e metas apertados, e de contínua procura de novos financiamentos. As dinâmicas gestionárias correm, por isso, o risco de serem associadas a uma exigência burocrática de prestação de contas ao financiador e a uma lógica tecnocrática de “demonstração de números”, cujos custos são elevados e os benefícios limitados;

- Contrariamente ao que ocorre no setor privado, em que as empresas são responsabilizadas pelas suas opções através dos mercados, ou no setor público, em que as eleições desempenham esse papel, no Terceiro Setor há menos incentivos que promovam uma “responsabilização clara” – “não existe uma ligação clara entre quem financia e quem utiliza os serviços” (Lopes, 2017, p. 76) – e não é claro como pode realmente definir-se e aferir-se a eficácia do desempenho organizacional. Acresce que existem, pelo menos teoricamente, múltiplos *stakeholders* a quem é devida a responsabilização e a prestação de contas, cujos objetivos e interesses nem sempre coincidem.

O amadurecimento de uma cultura de gestão e, consequentemente, de avaliação nas OTS é, assim, um processo complexo e desafiante, marcado pela tensão entre culturas e valores organizacionais divergentes (Parente, 2014, p. 416), pela existência de incentivos pouco claros e pelos fortes constrangimentos de recursos. Embora estudos europeus e norte-americanos (cf. Lester Salamon, 2005; David O. Renz, 2016) apontem para impactos positivos da profissionalização das OTS, nomeadamente a melhoria da sua eficácia e reputação, são muitos os desafios nesta transição de uma cultura de “fazer o bem” para uma cultura de “fazer bem o bem” (Vernis *et al*, 2006). Concordamos, pois, com a ideia de que “o desafio é adoptar modelos de gestão que melhorem o desempenho organizacional sem perder de vista os valores constitutivos das OTS (...) A gestão nas OTS pode ser vista como tendo não só um propósito instrumental (alcançar os resultados desejados), mas também uma qualidade expressiva, i.e., um certo estilo ou cultura organizacional” (Lopes, 2017, p. 80). De modo a reduzir estas barreiras os financiadores têm apostado, por exemplo, na promoção de uma abordagem à gestão e

à avaliação assente nas ideias de empoderamento organizacional e participação alargada.

1.2 Características do Terceiro Setor em Portugal

Acompanhando abordagens teóricas distintas e tradições institucionais de várias geografias¹¹, existem diversas designações para o conjunto de organizações cuja cultura de avaliação procuramos explorar neste trabalho. “Terceiro Setor”, “Economia Social”, “Economia Solidária” ou “Organizações Sem Fins Lucrativos” são algumas das mais difundidas. A nossa opção pela primeira prende-se com a sua capacidade de demarcar, de forma muito intuitiva, o setor dos outros dois dos quais se distingue: o Estado (setor público) e o mercado ou as empresas (setor privado). Não apontando para *o que é* – tarefa que, como veremos, devido à heterogeneidade do setor, se revela mais complicada –, é claro na indicação do que *não é* – o Estado e o mercado, cujas insuficiências e fragilidades as organizações sociais procuraram, desde o seu início histórico, superar. Acresce que esta é, de acordo com Carlota Quintão, a designação que atualmente reúne maior consenso entre os especialistas (Quintão, 2004, p. 35). Por outro lado, consideramos que as designações alternativas, procurando maior precisão, pecam por poderem induzir interpretações potencialmente erróneas ou que devem ser feitas com cuidado. De facto, uma das razões para o conceito reunir maior consenso é, ainda de acordo com Quintão, “o seu carácter aberto e neutro face às tradições regionais mais enraizadas” e às abordagens teóricas associadas (Quintão, 2004, p. 35).

Na Lei de Bases do setor, publicada no não muito distante ano de 2013 (Lei nº 30/ 2013, de 8 de maio), a designação utilizada é, contudo, a de Economia Social. Seguindo o exposto na legislação portuguesa, o setor compreende uma grande heterogeneidade de organizações, nomeadamente misericórdias, fundações, cooperativas, mutualidades, associações com fins altruísticos e atuação no campo cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local e instituições particulares de solidariedade social (IPSS). Cada um destes subsectores apresenta formas de atuação e características institucionais

¹¹ Para uma panorâmica de diferentes perspetivas teóricas sobre o Terceiro Setor, recomenda-se a leitura do artigo “Terceiro Setor – elementos para uma referência teórica e conceptual” de Carlota Quintão.

próprias, reconhecidas através de personalidades jurídicas e estatutos complementares diversos. Nesse caso, o que os une? Une-os uma finalidade e um conjunto de princípios orientadores comuns que, embora teoricamente fáceis de identificar, podem, na prática, revelar-se mais bicudos. Consideramos que a legislação e as definições dos especialistas e organizações da área nos permitem salientar cinco características essenciais¹²: a orientação das organizações do Terceiro Setor ou da Economia Social para o bem comum ou os fins públicos, consubstanciada no trabalho para e com a comunidade e, frequentemente, grupos socialmente vulneráveis (“prosseguir o interesse geral da sociedade, quer diretamente, quer através da prossecução dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando socialmente relevantes”, o “primado das pessoas e dos objetivos sociais”); o reinvestimento de excedentes / “lucros” na própria organização e na prossecução das suas finalidades sociais; a gestão democrática da sua estrutura; a adesão livre e voluntária e a autonomia face ao poder público. Feita esta sistematização, não podemos deixar de fazer a seguinte ressalva: “a abordagem europeia enfatiza o caráter plural e aberto do Terceiro Setor e privilegia uma abordagem analítica da realidade social, em detrimento de uma conceção do Terceiro Setor como um campo circunscrito por um conjunto de critérios” (Quintão, 2011, p. 7).

A Lei de Bases refere-se ainda ao “respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade”. No que diz respeito a estes princípios orientadores vale a pena notar que, de acordo com os

¹² De acordo com o relatório “The Social Economy in the European Union” (2012), citado no Guia Prático da Economia Social desenvolvido pela Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, a Economia Social corresponde ao “conjunto de empresas privadas, organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de adesão, criadas para satisfazer as necessidades dos seus membros, produzindo bens e serviços, assegurando o financiamento e onde o processo de tomada de decisão e a distribuição de benefícios ou excedentes pelos membros não estão diretamente ligados ao capital ou quotizações de cada um, correspondendo a cada membro um voto”, bem como às “entidades privadas (...) que produzem serviços não mercantis para as famílias e cujos excedentes, quando existem, não podem ser apropriados pelos agentes económicos que os criam, controlam ou financiam” (Campos e Ávila, 2012, p. 13). Já os responsáveis pelo estudo “Evaluation of the 3rd System and Employment Pilot Action – Final Report”, citado por Carlota Quintão no seu artigo “Terceiro Setor – elementos para referenciação teórica e conceptual”, consideram que as OTS europeias têm em comum as seguintes características: “pursue social and / or environmental objectives rather than maximizing profits and return on capital investment; place limits on private, individual acquisition of profits and redistribution; work for local community or for groups of people of the civil society sharing common interests; tend to involve stakeholders, including workers, volunteers and users, in their management” (Ecotec Research and Consulting Limited, 2001).

resultados do “Inquérito ao Setor da Economia Social 2018”, os valores da solidariedade, igualdade, não discriminação, coesão social, justiça, equidade, transparência, responsabilidade individual e social e subsidiariedade foram os princípios do TS mais valorizados pelas organizações. Seguiu-se o primado das pessoas e dos objetos sociais e a adesão e participação livre e voluntária (CASES e INE, 2019).

Segundo Carlota Quintão, a literatura europeia sobre o Terceiro Setor caracteriza-o como um espaço económico, social e político plural, híbrido e intermediário entre “a lógica redistributiva preponderante no setor público, a lógica lucrativa preponderante no setor privado e a lógica de reciprocidade preponderante na economia doméstica” (Quintão, 2011, p. 7). Neumayr e Meyer ressaltam também o carácter multifuncional do Terceiro Setor, com papéis de prestação de serviços de interesse público, advocacia / pressão política e construção de comunidade e, de forma transversal a esses, de inovação social (Cf. Lopes, 2017, p. 65). Importa destacar que as OTS não se limitam, assim, a prestar serviços de saúde, ação social, educação ou desenvolvimento ambiental, sendo também veículos de expressão de certos valores e interesses políticos, sociais e culturais (Lopes, 2017, p. 66), característica essencial da sua identidade e que impacta a sua cultura de gestão e avaliação.

De acordo com os dados mais atualizados sobre o setor em Portugal, disponibilizados na última edição da “Conta Satélite da Economia Social” (2019), o país contava em 2016 com quase 72 mil OTS, representativas de 3% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) nacional e de 6% do emprego remunerado. A remuneração média nas OTS encontrava-se 14% abaixo da média salarial nacional. A esmagadora maioria dessas organizações pertencia ao subsector das “associações com fins altruísticos” (93%), com 60% do Valor Acrescentado Bruto das OTS e 65% do emprego remunerado. Destaca-se ainda o seu contributo num leque alargado de áreas de atuação, nomeadamente cultura, comunicação e atividades de recreio (33 722 entidades), atividades religiosas (8 533), serviços sociais (6 978) e atividades de intervenção cívica, jurídica, política e internacional (5 912), com os serviços de saúde e sociais a serem, todavia, aqueles que apresentaram um maior peso relativo, no seio das OTS, quer nos valores do VAB (49%), quer nos do emprego remunerado (62%). De acordo com Mónica Lopes, estes dados,

bem como o peso significativo e crescente das IPSS¹³, exprimem “grandes assimetrias dentro do setor e a forte associação da economia social às funções do Estado de Bem-estar (...) às áreas tradicionais de intervenção do estado social” (Lopes, 2017, p. 69).

Comparando as OTS portuguesas com as dos outros países europeus, os dados disponíveis na “Conta Satélite da Economia Social” permitem afirmar, ainda que com alguma cautela, duas coisas: Portugal ocupa uma posição mediana no que respeita ao VAB, surgindo também, em relação ao peso do emprego remunerado do setor no total da economia nacional, num escalão intermédio (com valores ligeiramente inferiores à média dos países da UE) (CASES, 2019, p. 64-65).

De acordo com os dados do “Inquérito ao Setor da Economia Social 2018” existem OTS em todos os municípios do país, com uma concentração mais significativa em Lisboa, Porto e Coimbra (CASES e INE, 2019, p. 72). Quase metade das OTS têm 20 ou mais anos de idade¹⁴, sendo as suas intervenções maioritariamente dirigidas ao público em geral.

Importa-nos aqui incluir ainda alguns dados caracterizadores da realidade das OTS portuguesas no que toca aos seus profissionais/ voluntários, fontes de financiamento ou práticas de gestão. Destacamos, assim, alguns dados recolhidos no âmbito do Inquérito ao Setor da Economia Social 2018:

- A remuneração no setor não é elevada, encontrando-se 14% abaixo da média nacional e apresentando cerca de 1/3 dos profissionais a receber o salário mínimo nacional¹⁵. Acresce, nomeadamente, que a esmagadora maioria das organizações não reembolsou as despesas realizadas no âmbito do trabalho dos seus voluntários;
- A maioria das OTS apresentava uma estrutura horizontal e pouco hierárquica (apenas 1 ou 2 níveis hierárquicos). A maioria dos dirigentes de topo tinha licenciatura ou grau académico superior, desempenhando funções executivas de forma voluntária (acumulando com funções noutras entidades fora do TS) e

¹³ “Em 2016, as IPSS reforçaram a sua importância relativa na Economia Social, representando 38,8% da produção, 44,2% do VAB, 51,5% das remunerações, 31,2% dos outros subsídios à produção e 63,1% do emprego remunerado da Economia Social” (CASES, 2019, p. 62).

¹⁴ Por subsetor, as misericórdias são as entidades com maior longevidade, enquanto que é nas associações com fins altruísticos que surgem mais entidades jovens / mais recentes.

¹⁵ Existe, contudo, uma variação considerável entre subsectores: a remuneração mensal bruta variou entre 840€ nas misericórdias e 2773€ nas mutualidades.

descrevendo o seu estilo de liderança como próximo e aberto ao *feedback* e reflexão conjunta¹⁶. Tratam-se, pois, de “lideranças democráticas consultivas e facilitadoras” (Parente, 2014, p. 416);

- A maioria das OTS desenvolveu trabalho em parceria com outras organizações, destacando-se o setor público como parceiro de relevo;
- No que toca a fontes de financiamento, predominaram as transferências ou subsídios (28%), seguidas da prestação de serviços (22%), dos empréstimos (19%), da venda de mercadorias (9%) e dos donativos (5%), ainda que com alguma variação de acordo com o subsetor. Apenas 6% das OTS obteve financiamento de fontes estrangeiras, nomeadamente fundos comunitários. Ainda que prevaleçam as receitas provenientes da prestação de serviços e vendas, correspondentes a quase 1/3 das fontes de financiamento das OTS, estes dados apoiam a ideia, explorada por diversos autores, como Raquel Franco, de uma “forte dependência face ao financiamento público” (Franco *et al.*, 2005 *apud* Guerra e Santos, 2013, p. 9), que se tem vindo a acentuar (Lopes, 2017, p. 69). Note-se que muitos dos serviços prestados são contratados pelo Estado.
- O cruzamento de diversos indicadores permite-nos concluir que a cultura de gestão e de prestação de contas das OTS ainda é reduzida. Embora a maioria das organizações (54%) indique utilizar indicadores-chave para a monitorização e avaliação do seu desempenho, os indicadores mais utilizados são bastante simples¹⁷, com a esmagadora maioria a não auscultar a satisfação dos seus beneficiários (88%) e a não utilizar qualquer método de medição do seu impacto social (93%). A maioria das entidades elaborou apenas os Plano de Atividades, Orçamento, Relatório de Atividades e Relatório de Contas, documentos que constituem obrigações estatutárias. Estes resultados coincidem com os do estudo “Empreendedorismo Social em Portugal”, cujos autores destacam uma tendência para as OTS se cingirem à criação de documentos de carácter obrigatório, concebidos e utilizados como instrumentos de gestão e

¹⁶ 40% considerou que a afirmação que melhor descreve o seu estilo de liderança era “o dirigente de topo apresentava o problema, recolhia sugestões e tomava decisões” (CASES e INE, 2019).

¹⁷ Número de associados, utentes ou clientes (30%), evolução do volume de atos de serviços praticados (21%) e evolução de receitas próprias (16%).

planeamento operacional e não propriamente estratégico (Parente, 2014, p. 140). Apenas um número muito reduzido de organizações elaborou Relatórios de Impacto Social, de Auditoria (Externa e Interna) e de Responsabilidade Social e só 16% apresentava um Plano Estratégico e um Diagnóstico de necessidades formativas. Menos de 10% recorreram a consultores externos para ajudar a melhorar as suas práticas de gestão. Acresce que a maioria das entidades não divulgou os seus documentos de gestão, nomeadamente Relatórios de Atividades e de Contas, nos seus *websites*, aspeto que vai de encontro às recomendações, feitas pelos autores do estudo acima citado, de reforço das práticas de transparência e prestação de contas (económicas, sociais e ambientais) junto de todos os *stakeholders*¹⁸ das organizações, práticas também essas ainda muito circunscritas ao cumprimento dos requisitos obrigatórios. No que se refere à orientação das OTS no que concerne à organização da sua gestão, a maioria das entidades adotou uma estratégia de manutenção, apostando na estabilidade e sustentabilidade das suas práticas¹⁹. Não surpreendentemente, os resultados do estudo coordenado por Cristina Parente apontam para uma visão da sustentabilidade organizacional e do empreendedorismo e inovação social ainda muito centrada na dimensão financeira/económica e menos em aspetos sociais, ambientais, da inovação das respostas ou do desenvolvimento de novos modelos de organização do trabalho e da gestão dos Recursos Humanos (*ibidem*, p. 415). O *gscore*²⁰ das OTS portuguesas foi, assim, relativamente baixo, sobretudo nas organizações de menor dimensão (o aumento do *gscore* acompanha o aumento da dimensão organizacional).

¹⁸ Os autores referem-se ainda à importância do “desenvolvimento de modelos de governação participativos e democráticos e à demonstração da singularidade e do valor acrescentado das OTS” (Parente, 2014, p. 431).

¹⁹ Foram avaliadas quatro estratégias alternativas: sobrevivência, na qual existe desinvestimento e redução de custos; manutenção; crescimento, que envolve diversificação de fontes de financiamento, expansão das atividades e serviços prestados e internacionalização; e desenvolvimento, que envolve inovação social e criação de redes de parceria com outras entidades.

²⁰ O *gscore* é um indicador complexo que permite medir a qualidade das práticas de gestão, variando entre 0 e 1. As misericórdias foram as OTS portuguesas que apresentaram o maior *gscore* (0,4392), seguidas das Fundações (0,4083) e das Associações com Fins Altruísticos (0,3936).

1.3 Motivações, práticas e usos da avaliação: o que se sabe do caso português

Não há muita informação disponível sobre a cultura de avaliação das OTS portuguesas e ainda menos sobre a sua relação com a avaliação externa. Sabe-se pouco sobre as práticas a que recorrem e que preferem, os usos que fazem dos seus produtos ou as motivações que estimulam a sua realização. Sabe-se, todavia, como vimos, que, de um modo geral, ainda é fraca a sua cultura de gestão e de prestação de contas, com a maioria das organizações a relatar, por exemplo, não auscultar a satisfação dos seus beneficiários ou a não utilizar qualquer método de medição do seu impacto social, bem como a adotar estratégias gestionárias seguras de manutenção em detrimento de outras de crescimento e desenvolvimento. Conhecem-se também, como já referido, os constrangimentos associados à fraca sustentabilidade financeira e dependência externa, bem como as resistências e os dilemas associados aos processos de profissionalização e “projetificação” da gestão.

A já referida tese de doutoramento de Mónica Lopes – “A Avaliação nas Organizações do Terceiro Setor: contextos, discursos e práticas” – constitui o estudo mais aprofundado que encontrámos sobre o assunto, baseado na auscultação, através de entrevistas em profundidade e de um inquérito por questionário, de 575 OTS portuguesas. O resultado foi o traçar de quatro perfis de relação das OTS portuguesas com as práticas avaliativas²¹: a avaliação como mecanismo de responsabilização interna e promoção local²², o perfil que explica a maior variância das variáveis trabalhadas; a avaliação como fardo ou dispersão²³; a avaliação enquanto ferramenta de gestão

²¹ A autora selecionou 23 variáveis associadas às diferentes dimensões da cultura avaliativa (variáveis respeitantes aos contextos, enquadramentos e perceções sobre avaliação, variáveis sobre os propósitos/motivações para a realização de avaliações e variáveis sobre os usos das avaliações) para a construção de 4 perfis fundamentais. A informação relacional das variáveis explica 68% da variância total das variáveis originais.

²² Este perfil representa 27% da variância global e assenta num peso elevado das variáveis “Fazemos avaliação para promoção perante a comunidade local” e/ ou “Usamos a avaliação para reportar aos órgãos sociais”.

²³ Este perfil representa 16% da variância global e assenta num peso elevado das variáveis “Os requisitos da avaliação são sobretudo obstáculos que os financiadores nos impõem” e/ ou “Muito do que fazemos para a avaliação dos projetos/ atividades é apenas simbólico”.

estratégica²⁴ e a avaliação como ferramenta de projeção externa²⁵. A análise desses perfis permite-nos, assim, observar uma grande heterogeneidade de práticas avaliativas²⁶, bem como das motivações para a sua realização e dos usos dos seus produtos.

Sem surpresas, ainda que a maioria das OTS faça alguma e razoavelmente regular avaliação das suas atividades, que disponham de algumas orientações/ normas para a sua implementação e que o investimento nestas práticas esteja a aumentar (Mesquita, 2015, p. 33), são relativamente poucas aquelas que levam a cabo processos mais consistentes, formais e estruturados. A avaliação ainda é sobretudo uma prática cuja capacidade de produzir informação útil, através de processos sistemáticos e rigorosos, é limitada. Ora, pode afirmar-se que embora o “mantra da avaliação” esteja fortemente presente nas organizações, as suas práticas e processos não são prioritários, havendo sobretudo uma “valorização simbólica” (Mesquita, 2015, p. 40)²⁷. São prevaletentes as forças externas, como as entidades financiadoras, para a sua realização (quer para o impulso/ motivação, quer para a linguagem utilizada e escolha de caminhos metodológicos), bem como abordagens “tecnocráticas e gestionárias”, provenientes do setor empresarial e assentes numa lógica de medição e descrição do cumprimento de objetivos e metas previamente definidos/ contratualizados (em detrimento de

²⁴ Este perfil representa 15% da variância global e assenta num peso elevado das variáveis “A avaliação ajuda-nos a fazer escolhas estratégicas sobre o futuro da organização”, “A avaliação ajuda-nos a melhorar a qualidade dos serviços que oferecemos” e “Fazemos avaliação para nos ajudar a tomar decisões organizacionais”.

²⁵ Este perfil representa 9% da variância global e assenta num peso elevado das variáveis “Os nossos financiadores estão muito interessados na avaliação das intervenções” e “Fazemos avaliação para nos promovermos perante os financiadores e atrair recursos”.

²⁶ As práticas avaliativas mais frequentes são, concretamente, as medições de desempenho no âmbito do planeamento operacional e estratégico, da implementação de projetos e da gestão da qualidade.

²⁷ Na sua tese de mestrado, dedicada ao estudo da cultura de avaliação no setor da cooperação para o desenvolvimento português, João Mesquita também conclui pela “valorização simbólica da avaliação” e pelo “baixo nível de institucionalização da cultura de avaliação”, ideias consistentes com a informação recolhida de que a maioria das organizações auscultadas valoriza, discute e utiliza conclusões e recomendações avaliativas. De facto, apesar disso, “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” (Mesquita, 2015, p. 40). É interessante notar que as organizações auscultadas no âmbito da sua investigação – sobretudo ONGDs – são aquelas que na tese de Mónica Lopes aparecem associadas a um dos perfis com maior cultura de avaliação – “a avaliação como ferramenta de projeção externa”. De facto, 94% das organizações auscultadas por Mesquita aponta o “interesse próprio” como razão para a implementação de avaliações (com 65% a indicarem também a “imposição dos financiadores”).

avaliações mais aprofundadas e focadas em dimensões subjetivas de percepções, opiniões e atitudes, bem como nas mudanças ou impactos nas organizações, nos beneficiários e na sociedade):

“A lógica de avaliação prevalecente nas OTS estudadas, [encontra-se] focada no controlo, na monitorização interna e na conformidade com métricas, padrões e objetivos predeterminados (...). Prevalecendo uma perspetiva de eficácia, enquanto medida de valor ou sucesso, essencialmente assente na capacidade para cumprir objetivos” (Lopes, 2017, p. 329-330).

Trata-se, pois, de uma perspetiva sobretudo assente em dimensões de eficácia e eficiência, que privilegia a análise dos processos, *outputs* e resultados imediatos por oposição aos efeitos e mudanças mais amplos e de longo prazo²⁸. Circunscrita a um nível descritivo e de curto prazo de aferição do desempenho, esta abordagem apresenta significativas limitações, incapaz de dar o salto analítico de ajuizar o valor e o mérito das intervenções e das organizações²⁹ e, portanto, de apoiar uma reflexão mais vasta sobre o papel da sua missão e prioridades estratégicas na transformação da realidade social. Deste modo, a maioria das organizações não encara as avaliações como oportunidades de aprendizagem, sendo a utilização dos seus produtos nos processos de melhoria, planeamento e tomada de decisão limitada. Quando usados, os produtos avaliativos destinam-se essencialmente à demonstração ou reporte de resultados às equipas técnicas das intervenções, aos órgãos sociais e associados, aos financiadores e parceiros para legitimação da intervenção.

Em linha com esta tendência, é de notar que a avaliação não aparece particularmente associada ao “caráter expressivo das organizações (isto é, de expressão de valores e ideais de serviço)”, como a sua capacidade de envolver, mobilizar e empoderar cidadãos ou de promover respostas sociais inovadoras e mais equitativas, um dos mais

²⁸ “Os esforços mais significativos das organizações são dedicados à produção de informação sobre níveis de execução financeira e física e sobre resultados de tipo mais imediato que a atividade das organizações produziu (i.e., número de pessoas formadas, grau de satisfação dos utilizadores). O foco tende a ser colocado nos processos internos das organizações, incluindo a forma como os serviços são prestados e as práticas de gestão” (Lopes, 2017, p. 247).

²⁹ “As apreciações críticas e qualitativas, quando são incluídas, tendem a alicerçar-se em apreciações rápidas e intuitivas sobre a forma como as atividades decorreram e os resultados que foram alcançados, sem recurso a métodos sistemáticos de produção de informação.” (Lopes, 2017, p. 246)

importantes traços distintivos da sua identidade. Este aspeto encontra-se intimamente relacionado com aquilo que a autora considera ser um “largamente inexplorado” “potencial da avaliação para o fortalecimento da responsabilização descendente através de processos participativos” (*idem*, p. 331). Note-se que mesmo nos casos em que as avaliações são mais participadas, o envolvimento dos beneficiários se circunscreve sobretudo ao momento da recolha de dados, não existindo em momentos-chave como a discussão dos resultados encontrados e a negociação do próprio processo avaliativo. É, todavia, interessante salientar que também o “mantra da participação” se encontra fortemente presente nas organizações, numa nova evidência daquela que ainda é uma considerável distância entre discursos e práticas.

O que distingue as organizações para as quais a avaliação é uma prática estratégica e adaptativa em vez de reativa e burocrática? Importa, em primeiro lugar, salientar que a autora identifica essas organizações com os perfis da “avaliação enquanto ferramenta de gestão estratégica”³⁰ e, ainda que em menor grau, da “avaliação enquanto ferramenta de projeção externa”³¹ (note-se que estes perfis explicam apenas 24% da variância global das variáveis analisadas). Não surpreendentemente, são, em primeiro lugar, organizações que não têm apenas ou sobretudo uma motivação externa, como a obrigação perante o financiador, para avaliar, e que a encaram como útil à aprendizagem, à melhoria do desempenho e à tomada de decisão estratégica, bem como uma necessidade de prestação de contas interna e descendente. Funções de aprendizagem e de prestação de contas – uma “responsabilidade sentida” (*ibidem*, p. 304) — da avaliação aparecem, nessas organizações, num equilíbrio positivo (*ibidem*, p. 292), com a “perceção da utilidade e/ ou retorno externo” desses exercícios a constituírem impulsionadores fundamentais. Note-se que no caso do segundo perfil, ainda que as práticas avaliativas estejam fortemente ligadas ao formato de financiamento por projeto e, portanto, à obrigação de prestação de contas ao financiador, a sua adoção é deliberada, “procurando reproduzir as melhores práticas do campo organizacional para aprender e se tornar mais eficiente” (*ibidem*, p. 308), os seus

³⁰ São as organizações com estatuto de IPSS e com forte e diversificada estrutura de financiamento que melhor se encaixam neste perfil (Lopes, 2017, p. 308).

³¹ São as organizações com estatuto de ONG ou de Associação de Desenvolvimento Local mais recentes e cujo financiamento depende fortemente da aprovação de projetos que melhor se encaixam neste perfil (Lopes, 2017, p. 313).

usos são mistos³² e os financiadores demonstram interesse e envolvimento no processo e seus resultados. Nas organizações com maior cultura de avaliação esta prática é, assim, vista como oportunidade e não como ameaça, existindo uma forte receptividade à sua realização e suporte das lideranças, que a enquadram no cumprimento da missão e valores organizacionais e promovem um ambiente de abertura à aprendizagem. São também estas as organizações cujos exercícios avaliativos são mais interessantes e compreensivos, nomeadamente de M&A formal do desempenho à escala organizacional (associada ao planeamento estratégico, por exemplo), assentes na aposta em metodologias mistas (qualitativas e quantitativas), na recolha de informações sobre satisfação, efeitos e, por vezes, impacto, e na ampla participação interna. São, pois, os exercícios que mais se afastam do formato típico de reporte descritivo de informação quantitativa sobre execuções físicas e financeiras de curto prazo.

A autora explora ainda o peso de vários fatores no desenvolvimento da cultura de avaliação das OTS portuguesas, identificando a existência de diversos desafios. Uma conclusão interessante é a de que os fatores que mais influenciam negativamente a adesão às práticas avaliativas não se prendem com recursos ou capacidades, mas sim com aspetos da cultura organizacional, particularmente das lideranças. Deste modo, as organizações que mais resistem à avaliação, encarando-a como fardo, dispersão ou ameaça, assentam “numa liderança pouco aberta e comprometida com processos de reflexão, análise e aprendizagem contínua e/ ou numa atitude geral reativa à avaliação por parte dos membros da organização” (*ibidem*, p. 292). A este constrangimento acrescem outros, particularmente a falta de recursos financeiros e, ainda que em menor grau, as insuficientes competências técnicas. Note-se que a maioria das organizações auscultadas por Mesquita considerou reduzido ou nulo o investimento feito na avaliação. É de notar que são poucas as organizações que dispõem de pessoal exclusivamente dedicado à avaliação (conclusão a que também chegou Mesquita), o que

³² “Com efeito, a par do uso instrumental para planear / rever estratégias (sobretudo associadas a projetos), a avaliação é usada (...) para responder a requisitos do financiamento, legitimar a intervenção e/ ou assegurar ou atrair novos financiamentos - «responder às matrizes de avaliação das candidaturas», «justificar projetos seguintes», «fortalecer novas candidaturas», «demonstrar às entidades financiadoras que o dinheiro que aplicaram foi corretamente aplicado», «visibilizar o trabalho» (...)” (Lopes, 2017, p. 309).

parece resultar não apenas de uma questão de insuficiência de recursos, mas também da convicção de que não há nisso necessidade ou vantagem (*ibidem*, p. 291).

Tal como já referido, o papel das entidades financiadoras – das suas expectativas e orientações, do seu nível de envolvimento e apoio, etc. – é importante no desenvolvimento da cultura de avaliação. A autora ressalta três ideias importantes a respeito do papel das entidades financiadoras (*ibidem*, p. 293): a ineficácia de um modelo de avaliação coercivo e punitivo, assente no reporte a entidades financiadoras “controladoras” e na perspetiva de sanções, sentido como uma ameaça, um fardo e / ou uma dispersão da missão das organizações; a importância do envolvimento e retorno das entidades financiadoras para a perceção de utilidade da avaliação e para a disposição para a realizar e utilizar os seus resultados; o fraco apoio das entidades financiadoras à capacitação técnica na área da avaliação.

A influência do formato de projeto no desenvolvimento da cultura de avaliação das organizações não é uniforme. Se, por um lado, o perfil de organização com maior cultura de avaliação (“Avaliação enquanto ferramenta de gestão estratégica”) se encontra dissociado do financiamento por projeto, por outro lado, a participação em projetos é claramente impulsionadora da realização de avaliações. Acresce que embora as experiências de avaliação mais participativas, inovadoras e estruturadas, com resultados úteis para as organizações, tenham ocorrido sobretudo no âmbito de projetos, “o peso da influência do financiamento por projeto é particularmente débil nas práticas estruturadas de avaliação e medição de desempenho/ impacto de nível organizacional e apresenta-se especialmente desconectado da tomada de decisão e da estratégia organizacional” (*ibidem*, p. 320). A avaliação de projetos revela-se, assim, fundamental para aproximar as OTS das práticas avaliativas, nomeadamente das suas melhores práticas, e para estimular o seu desenvolvimento de competências a esse nível, mas a sua capacidade de produzir mudanças organizacionais mais vastas ainda é limitada e o seu impulso provém fortemente da obrigação perante o financiador.

Uma conclusão geral que podemos retirar da análise da autora é a de que a cultura de avaliação das OTS portuguesas ainda é muito limitada. Se, por um lado, a importância da avaliação é teoricamente reconhecida e os seus benefícios desejados, por outro, o setor ainda se encontra, de um modo geral, distante de exercícios avaliativos

consistentes, estruturados e participativos, capazes de provarem a sua utilidade para a missão de mudança social das organizações e de colocarem a avaliação na sua lista de prioridades. As lógicas avaliativas ainda não se integraram completamente na cultura do Terceiro Setor, sendo antes fortemente impulsionadas por forças externas, e por isso limitadas na sua capacidade de produzir mudanças e aprendizagens significativas.

2. Cultura de Avaliação

2.1 Definição de conceitos

Importa clarificar alguns conceitos fundamentais sobre os quais o presente trabalho se debruça, apresentando as suas características definidoras e distinguindo-os de outros adjacentes com os quais podem facilmente confundir-se.

O primeiro conceito que se impõe conhecer é o de **projeto**, cuja familiaridade do nome esconde as características e significados distintivos que assume no contexto das Organizações do Terceiro Setor. Os projetos são uma das formas de atuação privilegiadas das organizações sociais e também um dos mais importantes formatos do seu financiamento. Quando falamos em projetos estamos a referir-nos a intervenções desenhadas para responder, num calendário e num orçamento circunscritos, a um problema social diagnosticado que afeta negativamente um determinado conjunto de beneficiários. Têm, pois, ambições de transformação social, umas mais diretas e de curto prazo, outras mais estruturais e de longo prazo (o chamado impacto social), podendo debruçar-se sobre as mais diversas áreas: educação e juventude, cidadania, combate à pobreza e promoção do emprego, empoderamento e inclusão de grupos vulneráveis, saúde, acesso a água e saneamento, segurança alimentar, migrações, entre muitas outras. Desenhados e implementados por técnicos das organizações sociais, habitualmente em parceria, os projetos procuram constituir-se como um conjunto articulado e coerente de atividades ou ações a desenvolver com um determinado público-alvo, orientadas para o alcance de alguns resultados esperados e para a promoção de determinados objetivos (específicos e gerais), traduzidos em indicadores e metas aferíveis. A gestão de projetos apresenta várias fases, constituindo um ciclo (*Project Life Cycle*) que pode ser sintetizado da seguinte maneira (Pérez-Serrano, 2015):

1. **Diagnóstico:** identificação do problema social e das necessidades e prioridades do grupo-alvo; identificação das políticas públicas relevantes e/ou de outras intervenções já existentes; previsão da população a abranger e dos recursos a utilizar;

2. **Desenho e planeamento:** definição dos objetivos gerais e específicos da intervenção, da estratégia a seguir; delimitação dos grupos-alvo e beneficiários; calendarização e identificação de recursos necessários (humanos, técnicos, financeiros e materiais);
3. **Execução:** implementação das ações a desenvolver, acompanhamento e controlo do projeto;
4. **Avaliação** (do processo de implementação, da estratégia desenhada e/ ou dos resultados ou impactes alcançados).

A avaliação, tema central deste trabalho, quer seja interna ou externa, é, pois, uma das fases cruciais da gestão de projetos. Acresce que a sua complexidade, rigor e qualidade estão fortemente dependentes da qualidade do desenho da intervenção e de um planeamento que contemple, desde o primeiro dia, a necessidade de recolher, tratar e analisar dados. Antes de avançarmos para a definição desse conceito, importa ainda salientar que os projetos são atualmente um dos mais importantes formatos de financiamento das organizações sociais, especialmente no caso das associações mais recentes (Lopes, 2017). São, por isso, uma das principais condicionantes do seu trabalho, em torno da qual se gere, nomeadamente, o balanço de receitas e despesas e a necessidade de contratação de recursos humanos. Os projetos são normalmente curtos, durando cerca de 2-3 anos. Embora assumam ambições de transformação social, os projetos não são, frequentemente, intervenções inovadoras, em que as organizações experimentam ou testam novas estratégias e abordagens para aferir da sua eficácia e potencial de impacto com vista ao seu alargamento. Esse é apenas o caso dos *projetos-piloto*. Diferentemente, os projetos correspondem, amiúde, às formas habituais de intervenção das organizações, com o perfil de ação (i.e., a estratégia de produção de mudanças sociais, o tipo de atividades a desenvolver ou de produtos a entregar) a manter-se, ao longo do tempo e de várias intervenções, essencialmente o mesmo, e a variação a ocorrer sobretudo no núcleo de beneficiários a alcançar ou nas parcerias. Foi precisamente o que observámos nas várias organizações e projetos encontrados no estágio curricular.

O que é, então, a **avaliação** e como se distingue de outros conceitos próximos como o de monitorização, mas também o de auditoria ou o de investigação científica?

Não é fácil apresentar-se uma definição consensual deste conceito, cuja exploração varia consoante diferentes modelos teóricos e autores. Podemos, todavia, desde logo avançar que a avaliação que nos ocupa neste trabalho não é a que corresponde a exercícios informais, espontâneos e intuitivos que, de um modo geral, todas as organizações vão realizando, mas antes aquela que pressupõe “esforços sistemáticos” e profissionais, assentes no planeamento e na aplicação de métodos e normas que almejam o rigor e a objetividade (Stufflebeam e Shinkfield, 1985, p. 24).

Na sua obra “Systematic Evaluation” Daniel L. Stufflebeam e Anthony J. Shinkfield levam a cabo uma apresentação bastante completa de vários modelos teóricos e definições, analisando-os e ancorando-os, bem como à sua própria proposta definicional, que adotamos neste trabalho, numa distinção que consideramos de grande relevância teórica e prática: uma diferenciação entre pseudoavaliações, quasi-avaliações e verdadeiras avaliações ou avaliações sistemáticas. Para estes autores a avaliação é, em poucas palavras, um “estudo sistemático, planificado, dirigido e realizado com o objetivo de ajudar um grupo de clientes a julgar e/ou aperfeiçoar o valor e/ou o mérito de algum objeto” (*ibidem*, p. 67). Distingue-se, por isso, de uma pseudoavaliação, que recolhe seletivamente a informação necessária para sustentar conclusões previamente decididas e alinhadas com os interesses das organizações em termos da obtenção de influência e recursos. E distingue-se também das quasi-avaliações, chapéu sob o qual os autores colocam os estudos baseados em objetivos³³ e os estudos baseados na experimentação, que por muito rigor metodológico que possam ter, não respondem necessariamente às questões de valor e/ou mérito das intervenções, mas antes a questões mais concretas sobre o alcance das metas definidas ou sobre os efeitos da intervenção em determinadas variáveis.

Scriven, outro teórico de referência nesta área, define-a de uma forma muito semelhante – “A avaliação é o processo de determinar o mérito, a mais-valia e o valor e as avaliações são o produto desse processo” (Scriven, 1991, p. 1) –, referindo-se igualmente à sua orientação pragmática, que é a de responder às necessidades dos seus

³³ Stufflebeam e Shinkfield apresentam, para este modelo, as perspetivas de Ralph Tyler e de Metfessel e Michael (1967). No que respeita ao modelo dos estudos baseados na experimentação, os autores dedicam o quarto capítulo da sua já mencionada obra “Systematic Evaluation” às propostas teóricas de Edward Schman.

beneficiários, fornecendo-lhes conclusões que possam ser por si utilizadas (Scriven, 1991, p. 8) ou, nas palavras de Stufflebeam e Shinkfield (1985, p. 22), “conhecimentos operativos”.

Por seu turno, Howlett, Ramesh e Perl (2009) consideram que a avaliação consiste num processo de aprendizagem que envolve a identificação de consequências intencionais e não-intencionais, “positivas” e “negativas” das intervenções, em comparação com as suas alternativas, assim como a análise e o juízo dos meios empregues e dos objetivos que se procuram atingir. Será que os objetivos da intervenção foram bem definidos ou, pelo contrário, são vagos, ambíguos ou até contraditórios? Será que a intervenção pode realmente responder aos problemas sociais a que se dirige? Há uma adequação entre objetivos e meios disponíveis? A intervenção foi bem implementada? Estas são apenas algumas possíveis questões avaliativas por si elencadas (*ibidem*, p. 182). De acordo com estes autores, a avaliação não propõe explicações definitivas nem se constitui como um caso fechado e categórico sobre o sucesso ou o falhanço das intervenções.

Observamos, assim, que a avaliação, por muito “objetiva, sistemática e neutra” que procuremos que seja, não é um exercício exclusivamente técnico³⁴, mas antes inextrincável de processos valorativos (*ibidem*, p. 178). Afinal, aquilo que está em causa é *julgar* o valor, que remete para questões de relevância e adequação dos objetivos face a necessidades e prioridades dos públicos e da sociedade em geral, mas também de justiça e equidade, e o mérito, que remete sobretudo para questões de eficácia e eficiência, de uma determinada intervenção: “de acordo com esta definição, se um estudo não informa sobre quão boa ou má é uma coisa, não se trata de uma avaliação” (Stufflebeam e Shinkfield, 1985, p. 20). Ora, não existem critérios fixos para o que significa sucesso ou falhanço (Howlett, Ramesh e Perl, 2009, p. 182). Há, pelo contrário, diversas perspetivas de valoração que podem ser justificadamente adotadas³⁵ e que devem ser definidas de acordo com as necessidades dos utilizadores da avaliação.

³⁴ Para uma distinção entre a abordagem positivista e pós-positivista da avaliação recomenda-se a consulta do capítulo “Policy Evaluation: Policy Making as Learning” da obra “Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems” dos autores Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl.

³⁵ Isto significa que “há que ter cuidado não apenas na coleta de informação, que deve ser de qualidade, mas também na clarificação e definição da base lógica que justifica as perspetivas de valoração utilizadas para interpretar os resultados” (Stufflebeam e Shinkfield, 1985, p. 20).

Consideramos, como os diversos autores referidos, que a avaliação é indissociável de objetivos de aprendizagem, mudança e melhoria. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl, diferentes tipos de avaliações proporcionam diferentes tipos de aprendizagem, com diferentes capacidades para estimular mudanças nas intervenções e nas organizações. Estes autores distinguem processos de não-aprendizagem (que podemos associar às pseudo-avaliações de Stufflebeam e Shinkfield), de aprendizagem limitada e de verdadeira aprendizagem ou aprendizagem social. Apresentam estes últimos como processos cumulativos, que implicam a comparação das intervenções implementadas com alternativas paradigmáticas, desencadeando reflexões aprofundadas e abrangentes não apenas sobre diferentes meios e estratégias, mas sobre a própria conceptualização dos problemas sociais e dos objetivos que se pretendem atingir. Esta aprendizagem tem, assim, o potencial para atingir os alicerces das organizações, as lentes e paradigmas com que compreendem e atuam sobre o mundo, podendo despertar mudanças profundas na forma como se posicionam. Estes autores consideram ainda que o tipo de avaliação e, conseqüentemente, de aprendizagem realizada dependem essencialmente das capacidades técnicas das equipas e da sua vontade/disponibilidade para refletir e integrar novas informações. Ramón Pérez Juste também destaca a importância da atitude certa – que deve ser positiva e de superação, pautada pela humildade e pela autorresponsabilização –, bem como da qualidade e utilidade da informação aportada (Juste, R. P., 2014, p. 44).

Para além do aperfeiçoamento/melhoria das intervenções em curso e a promoção de aprendizagens, reflexões e novas intuições sobre os problemas sociais, orientadas para o apoio da tomada de decisão estratégica, Stufflebeam e Shinkfield (1985, p. 23-24) identificam ainda uma terceira utilização das avaliações: a demonstração dos resultados alcançados a financiadores e beneficiários (prestação de contas e responsabilização). Ora, concordamos com Scott Bayley (Bayley, 2008) quando defende que os objetivos de prestação de contas e de aprendizagem se encontram frequentemente em tensão, originando diferentes tipos de avaliação. De acordo com este autor, uma avaliação destinada à prestação de contas é tendencialmente mais valorizada pelos financiadores e marcada pela resposta a questões sobre o alcance dos objetivos, a eficiência das estratégias adotadas ou o cumprimento de regras operacionais, com o foco na

identificação de desafios e insuficiências/falhas. É um estilo de avaliação que tende a privilegiar metodologias quantitativas e abordagens pouco participativas e em que o avaliador é frequentemente visto como um auditor. Por outro lado, a avaliação orientada para a aprendizagem parte de motivações internas, visando a melhoria e o aperfeiçoamento das intervenções. Tende, pois, a ser mais colaborativa e participativa, bem como mais abrangente nos objetivos e metodologias utilizadas, acrescentado maior valor às organizações.

Podemos sintetizar estas perspetivas através da afirmação de que a avaliação consiste essencialmente num juízo informado e sistemático acerca da qualidade e do sucesso de uma intervenção. Trata-se de uma análise metódica, orientada para a resposta a uma bateria de critérios e questões avaliativas, baseada em evidências, e com uma preocupação pragmática, devendo constituir-se útil para as entidades implementadoras e para a melhoria do seu desempenho. Deste modo, o objetivo da avaliação não é, essencialmente, o de uma compreensão teórica das intervenções, mas o de fornecer conclusões e lições aprendidas claras e úteis, bem como recomendações operativas passíveis de apoiar as equipas dos projetos nos seus processos de desenvolvimento organizacional – não só de aprendizagem e tomada de decisão, mas também de prestação de contas interna e externa. A avaliação combina, assim, uma dimensão empírica com uma dimensão valorativa e prescritiva, bem como (aspeto que desenvolveremos adiante) um nível descritivo e outro analítico/ interpretativo. A avaliação é muito mais do que recolha, análise e síntese de informações relevantes para a tomada de decisão – essa é apenas uma das suas componentes. A outra é a da análise de critérios e padrões avaliativos. Como já observado, só conjugando as duas dimensões é possível produzirem-se conclusões sistemáticas – juízos – acerca do valor ou mérito da intervenção como um todo, capazes de alcançarem o “fundo da questão”:

“A avaliação tem dois braços e apenas um está envolvido na coleta de dados. O outro recolhe, clarifica e verifica valores e padrões relevantes. (...) Mesmo nos casos mais simples, há muitas tarefas científicas e lógicas envolvidas na clarificação do aspeto valorativo da avaliação, que incluem identificar e remover i) inconsistências entre valores; ii) representações e compreensões erradas de valores e dos seus pressupostos fatuais (...).” (Scriven, 1991, p. 5)

“Para oferecer ao beneficiário da avaliação uma conclusão que ele possa usar, o avaliador tem de conseguir alcançar o «fundo da questão» e isso não pode ser feito através dos procedimentos descritivos da estatística. Tem que ser feito de uma forma particular em que se reduzem factos e valores às conclusões avaliativas. As questões difíceis são que factos, que valores, de que forma podem ser reduzidos, quão válidos, quão credíveis.” (Scriven, 1991, p. 8)

Ainda que com ela estabeleça paralelos, e que muitas vezes seja feita pelos mesmos profissionais, a avaliação não é investigação científica³⁶. Michael Quinn Patton (Patton, 2017, p. 7) traça esta distinção de uma forma clara em quatro aspetos:

1. Se o propósito da avaliação é determinar o sucesso de um determinado projeto ou modelo de intervenção, o propósito da investigação é testar hipóteses teóricas e alcançar conclusões generalizáveis. A primeira tem, assim, uma ambição prática e particular, ao passo que a segunda uma ambição teórica e universal. Numa avaliação não se pretende descobrir o que funcionaria para qualquer caso análogo possível, mas apenas para um determinado caso em particular.
2. Na avaliação as questões a analisar resultam dos propósitos e interesses específicos dos *stakeholders* do projeto. Aquilo que se avalia depende essencialmente da utilidade e funcionalidade que se espera que a avaliação tenha. Por outro lado, as questões de uma investigação científica surgem de uma forma mais espontânea e menos orientada para um objetivo prático, a partir da literatura que vai sendo construída em cada disciplina e da curiosidade intelectual dos investigadores.
3. Em decorrência do aspeto anterior, a qualidade e a importância das avaliações é julgada por aqueles que utilizarão as suas conclusões, lições aprendidas e recomendações para a tomada de decisão, nomeadamente as equipas técnicas do projeto, o pessoal responsável pela gestão das organizações ou os financiadores. Diferentemente, a qualidade da investigação é determinada através de processos de *peer review*.

³⁶ Em “Systematic Evaluation” podemos, contudo, encontrar o modelo teórico de Edward A. Suchman que aproxima avaliação de investigação científica.

4. Por último, Patton diz-nos que o “teste último do valor” das avaliações está na sua utilidade para a melhoria da eficácia das organizações, ao passo que o da investigação reside no seu contributo para o progresso do conhecimento.

Embora próximas, avaliação e **monitorização** também não são equivalentes. Consideramos importante distingui-las conceptualmente, na medida em que correspondem a duas abordagens analíticas complementares que observámos ser alvo de confusão frequente no setor. Podemos, todavia, como diversos autores, identificar a segunda como um subtipo da primeira³⁷. Considerando que uma boa monitorização é muitas vezes uma condição necessária para uma boa avaliação, há que delimitar-lhes os respetivos propósitos e abordagens metodológicas.

A monitorização é uma aferição dos progressos de um projeto em relação aos seus *inputs* (orçamento, recursos humanos, comunicação externa, etc.), bem como às suas metas de atividades e de resultados imediatos/ de curto prazo. Não pretende avaliar a qualidade, o sucesso, o valor ou o impacto daquilo que foi feito, mas apenas verificar ou observar os avanços da intervenção face ao previsto no seu plano de atividades e cronograma. Nas palavras de Stufflebeam, “a principal missão da avaliação de processo é obter informação contínua que possa ajudar a equipa a levar o cabo o programa tal como estava planeado ou, se se considerar o plano inadequado, a modificá-lo” (*ibidem*, p. 201). Procura, assim, identificar possíveis estrangulamentos de modo a apoiar a adoção, em tempo útil, de medidas corretivas que promovam o bom desempenho do projeto e uma eficiente alocação de recursos. Deste modo, é uma prática contínua e *on going*, feita ao longo da implementação da intervenção pelas próprias equipas técnicas (embora muitas vezes com apoio externo). Se a avaliação implica uma abordagem analítica de interpretação, explicação e juízo, tendo em vista as grandes mudanças que o projeto pretende provocar, a monitorização envolve apenas uma lógica de acompanhamento e supervisão, normalmente dos indicadores mais simples. De forma mais concreta, a monitorização preocupa-se sobretudo com o *Excel* em que as equipas técnicas vão registando os números de atividades executadas e de produtos criados, de

³⁷ No modelo CIPP (que prevê avaliação de contexto, inputs, processo e produtos) de Stufflebeam (Stufflebeam e Shinkfield, 1985, p. 199) a monitorização corresponde àquilo que o autor designa por avaliação de processo.

peças beneficiárias a que se está a conseguir chegar, de resultados mais imediatos, como, por exemplo, o grau de satisfação dos participantes, ou ainda de comunicações realizadas e da utilização de recursos humanos e financeiros.

Como a pandemia de covid-19 veio tornar claro para muitas equipas, uma boa monitorização é também capaz de vigiar os pressupostos e os riscos do projeto, assegurando, em caso de necessidade, a ativação rápida de respostas adaptativas. A OCDE, no seu Glossário da Monitorização e Avaliação Baseada em Resultados (2002), define e distingue estes conceitos de uma forma particularmente elucidativa que aqui traduzimos:

“A Monitorização é uma atividade contínua e sistemática de coleta de dados relativos a indicadores específicos e que se destina a providenciar aos gestores e principais stakeholders de uma intervenção em curso informações acerca do grau de progresso realizado no atingimento dos objetivos, bem como no uso/alocação dos fundos disponíveis.”

“A avaliação é a análise sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política em curso ou completada, nomeadamente ao nível do seu desenho, implementação e resultados. O objetivo é determinar a relevância e consecução dos objetivos, a eficiência na execução, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. A avaliação deve fornecer informação credível e útil, permitindo a incorporação de lições aprendidas nos processos de tomada de decisão das entidades implementadoras e dos financiadores.”

Importa ainda a demarcação das diferenças entre avaliação e auditoria. Tendo observado, na nossa experiência de estágio curricular, que algumas resistências à avaliação procedem de uma confusão do seu papel e funções com os que correspondem às auditorias, importa clarificar fronteiras. Contrariamente à avaliação, a auditoria não se destina à aprendizagem, mas apenas à prestação de contas ao financiador, procurando assegurar a conformidade do projeto com as normas acordadas (*compliance*) e assim garantir a qualidade da execução. É realizada por auditores acreditados, que podem ser internos ou externos à organização. Para além de auditorias financeiras, existem auditorias de *performance*, centradas na verificação e melhoria da

eficácia e eficiência das operações (nomeadamente, nas dimensões de governança) do projeto (OECD, 2002, p. 17).

Vale a pena finalizar este subcapítulo frisando o seguinte: defendemos, acompanhando os vários autores mencionados, que a avaliação, nas suas melhores versões, naquelas que têm maior valor acrescentado para as organizações, não privilegia a demonstração de resultados ou a prestação de contas, mas antes o aperfeiçoamento. OTS com cultura de avaliação maduras aprendem para melhorar e progredir, utilizando as avaliações como veículos desses processos. Ora, quando nos referimos a melhoria³⁸ não estamos apenas a pensar nos resultados, mas também nas estratégias utilizadas, nos processos e procedimentos implementados ou na conceptualização dos problemas sociais a que se procura responder. Estamos a pensar em todos os aspetos que compõem a complexidade das intervenções e das próprias OTS, que são sempre entidades idiossincráticas (Howlett, Ramesh e Perl, 2009, p. 183; Juste, R. P., 2014, p. 43). Stufflebeam, com o seu modelo avaliativo CIPP, coloca precisamente a tónica nessa função de aperfeiçoamento:

“A avaliação é também uma ferramenta necessária do aperfeiçoamento. Não podemos melhorar os nossos programas a menos que saibamos quais são os seus pontos fracos e fortes (...) Não podemos estar seguros de que as nossas metas são válidas a menos possamos compará-las com as necessidades das pessoas que pretendemos servir. Não podemos fazer uma planificação efetiva sem conhecermos bem as várias opções e os seus méritos relativos. (...) Por estas e por outras razões, os serviços públicos devem submeter o seu trabalho a uma avaliação competente. Devem ser ajudados a distinguir o bom do mau, a definir um caminho para o aperfeiçoamento necessário, a ser responsáveis para com os seus financiadores e beneficiários e a alcançar uma maior compreensão da sua especialidade” (Stufflebeam e Shinkfield, 1985, p. 209).

³⁸ Para uma análise deste conceito e da sua relação com o de avaliação pode consultar-se a obra “Evaluación de Programas Educativos” de Ramón Pérez-Juste.

2.2 Tipologias de Avaliação e Abordagens Metodológicas

A avaliação é um conjunto muito heterogêneo de práticas que se distinguem não só pelo momento do projeto ou programa em que são implementadas, mas também pelos seus objetivos e abordagens metodológicas utilizadas. Socorremo-nos da plataforma Better Evaluation³⁹ (Better Evaluation, s.d.) para traçar algumas distinções que, embora não esgotando as possibilidades avaliativas⁴⁰, consideramos captar o essencial para o âmbito do presente trabalho (cf. Tabela 1).

Quadro 1 – Tipologias de Avaliação

Antes da intervenção (avaliações ex-ante)	Avaliação de necessidades (avaliação diagnóstica)	Procura compreender as necessidades de potenciais beneficiários e/ ou os problemas sociais de determinado contexto, identificar respostas já existentes, bem como identificar oportunidades e recursos que possam ser utilizados.
	Avaliação da capacidade avaliativa	Procura perceber em que medida pode uma intervenção ser avaliada de forma rigorosa e confiável. A análise da <i>avaliabilidade</i> é fundamental para o sucesso de outras formas de avaliação, particularmente das avaliações de impacto. Acresce que um bom desenho de projeto anda a par da <i>avaliabilidade</i> do mesmo.
	Meta-avaliação	Procura recolher e agregar informações de avaliações e investigações anteriores que possam apoiar o desenho de uma nova intervenção. Podemos compará-la a um “estado da arte” de uma investigação.
	Monitorização	(consultar o subcapítulo anterior)

³⁹ A Better Evaluation é uma plataforma colaborativa (<https://www.betterevaluation.org/>), que reúne contributos de especialistas e organizações de todo o mundo, de produção e divulgação de conhecimento sobre teoria e prática avaliativa. A sua missão é a de contribuir para o fortalecimento das capacidades e cultura de aprendizagem e avaliação das organizações sociais, assentando na premissa de que melhor avaliação conduz a melhores decisões e a um maior impacto. Uma das suas parcerias assinaláveis é o *International Program for Development Evaluation Training* (IPDET), um dos mais importantes e reconhecidos programas de capacitação na área da avaliação de projetos vocacionados para a promoção do desenvolvimento.

⁴⁰ Para uma análise introdutória e panorâmica de algumas abordagens metodológicas disponíveis na Avaliação, recomendamos a consulta do manual “Monitorização e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens”, produzido pelo Departamento de Avaliação das Operações do Banco Mundial. Também na já citada obra “Systematic Evaluation” de Stufflebeam e Shinkfield podemos encontrar diversas propostas teóricas sobre a distinção de várias tipologias de avaliação.

Durante a intervenção <i>(avaliação on going)</i>	Avaliação do processo	Documenta e analisa as atividades e as estratégias implementadas, procurando aferir a sua qualidade e/ ou natureza inovadora.
	Avaliação intermédia de resultados	Procura aferir o grau de atingimento dos objetivos do projeto e a eficácia das estratégias utilizadas, de modo a melhorar o desempenho. Realizada a meio da intervenção.
Depois da intervenção <i>(avaliações ex-post)</i>	Avaliação de impacto	Procura identificar e explicar as mudanças de médio-longo prazo – intencionais ou não, positivas e/ ou negativas – provocadas/causadas pela intervenção. Pode ser realizada imediatamente após a intervenção ou decorrido algum tempo.
	Avaliação de custo-benefício	Procura compreender o valor ou sucesso da intervenção através de uma relação entre os seus resultados (benefícios) e os custos (financeiros, humanos, de tempo) envolvidos na sua produção. Existe sob várias modalidades, nomeadamente as análises de custo-benefício, de custo-utilidade, de custo-efetividade ou ainda de retorno social do investimento (<i>SROI</i>).
	Avaliação final de resultados	Separamos aqui a avaliação de resultados da avaliação de impacto. Se a segunda é uma abordagem sofisticada que envolve a procura de uma relação de <i>atribuição</i> entre ações e resultados, exigindo uma metodologia experimental/semi-experimental complexa que passa pela criação de um contrafactual (um grupo de comparação que não recebe a intervenção) e pela utilização de modelos econométricos/estatísticos tecnicamente exigentes, a primeira é menos ambiciosa, almejando apenas à exploração de possíveis <i>contribuições</i> do projeto para mudanças e resultados de curto-médio prazo. A avaliação de resultados procura, no fundo, aferir a consecução dos objetivos do projeto – em que medida foram produzidos os resultados previstos/desejados? – e a eficácia das estratégias utilizadas.

A Better Evaluation (Better Evaluation, s.d.), o Glossário da Monitorização e Avaliação Baseada em Resultados (2002) e autores como Scriven (cf. Stufflebeam e Shinkfield,

1985, p. 345) traçam ainda uma distinção baseada nos propósitos ou usos da avaliação. Com base neste critério, as avaliações podem ser formativas, quando a sua utilidade se prende essencialmente com o aperfeiçoamento da intervenção (quer ao nível da execução ou estratégia, quer ao nível do desenho), tendo em vista a melhoria do seu desempenho, ou sumativas, quando se destinam a aferir o valor global da intervenção, nas dimensões de eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade, e a apoiar a tomada de decisão relativamente à sua continuidade ou término (Deve ser replicada? Deve ser escalada?).

Uma palavra adicional para a avaliação de impacto. Pelo nível de rigor que podem alcançar, as avaliações de impacto (sobretudo as que utilizam metodologias experimentais, os Randomized Control Trials ou RCTs⁴¹) são frequentemente consideradas o modelo da avaliação. São, de facto, as únicas que conseguem isolar o efeito causal independente da intervenção (impacto) sobre um determinado conjunto de beneficiários e resultado/s de interesse e assim responder claramente às questões da atribuição. “Qual é o efeito causal das bolsas de estudo na frequência escolar e no desempenho académico dos alunos? Qual é o impacto da contratação de fornecedores privados para serviços de atenção básica no acesso ao sistema de saúde? (...) O foco na causalidade e na atribuição é a marca das avaliações de impacto” (Gertler,, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018, p. 9). Não surpreendentemente, são avaliações caras que nem sempre justifica implementar. Os autores acima mencionados consideram que os recursos necessários à realização de uma avaliação de impacto de qualidade só se justificam na medida em que a intervenção a ser avaliada for inovadora, replicável, estrategicamente relevante, não testada e influente (importante não apenas para a tomada de decisão estratégica da organização, mas para a fundamentação e orientação de políticas públicas)⁴².

⁴¹ Os RCTs são estudos que procuram identificar relações causais entre uma intervenção e uma determinada população, funcionando através da constituição aleatória e da comparação de um grupo de controlo e de um grupo experimental.

⁴² Para uma análise crítica das metodologias experimentais de avaliação de impacto recomenda-se a leitura do artigo “The Problem with Evidence Based Policies” de Ricardo Hausman (disponível em Project Syndicate: <https://www.project-syndicate.org/commentary/evidence-based-policy-problems-by-ricardo-hausmann-2016-02>). O autor considera que os RCTs não oferecem o tipo de aprendizagem de que as organizações sociais precisam para melhorar as suas intervenções. Dada a complexidade envolvida nas

Ambicionando rigor e sistematicidade metodológica e analítica, a avaliação é um processo complexo que envolve várias etapas, que vão desde o seu desenho à produção do relatório e à discussão das conclusões e recomendações. Implica, pois, a construção de um sistema de avaliação, que deve começar a ser desenhado e planeado, pela gestão do projeto, desde o início da intervenção. Para o sucesso da avaliação e para a maximização da sua utilidade é fundamental que desde o arranque do projeto sejam tomadas decisões sobre os seus objetivos e usos, sobre quem irá conduzi-la ou ainda sobre os recursos que é possível/razoável alocar-lhe. Assim, consideramos que a avaliação deve ser encarada como uma componente essencial do ciclo de vida de um projeto e que resultará em mais e melhor aprendizagem se for verdadeiramente gerida pela equipa do projeto (e, no caso da avaliação externa, entre esta e uma entidade externa), i.e., se, para além de priorizada, forem claros, partilhados e operacionalizados: i) uma visão acerca do seu *porquê* e *para quê*; ii) um modelo de tomada de decisão e de divisão de responsabilidades; iii) bem como uma consciência dos seus limites e constrangimentos (por exemplo, a consciência de que uma avaliação sem grupo de controlo será incapaz de alcançar o nível de profundidade e rigor que é necessário para a identificação de relações de atribuição; ou ainda uma escolha de métodos de coleta de dados que, sob constrangimentos orçamentais, seja razoável implementar).

A Better Evaluation dispõe de uma ferramenta de planeamento da avaliação – o “Quadro Arco-Íris” – muito utilizada pelos profissionais do setor e que oferece um mapa orientador das decisões a tomar e das diversas opções metodológicas (métodos, estratégias, processos) que em cada área/componente da função avaliativa é necessário considerar e adotar. Permite um *zoom out*, ou seja, uma visão abrangente fundamental para orientar a direção do processo, apoiando simultaneamente os *zoom in* necessários

intervensões, cujos resultados dependem do cruzar de centenas ou até mesmo milhares de variáveis e possibilidades interdependentes, a aprendizagem avaliativa deve ser, de acordo com o Autor, o resultado de uma lógica de experimentação e de tentativa e erro, apoiada por *loops* de *feedback* rápido. “My main problem with RCTs is that they make us think about interventions, policies, and organizations in the wrong way. As opposed to the two or three designs that get tested slowly by RCTs (like putting tablets or flipcharts in schools), most social interventions have millions of design possibilities and outcomes depend on complex combinations between them. This leads to what the complexity scientist Stuart Kauffman calls a “rugged fitness landscape.” Getting the right combination of parameters is critical. This requires that organizations implement evolutionary strategies that are based on trying things out and learning quickly about performance through rapid feedback loops, as suggested by Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock at Harvard’s Center for International Development.” (Hausmann, 2016)

na decisão das tarefas e prioridades a cada momento. Pela sua importância para a compreensão da complexidade e dos desafios da criação e implementação de um sistema de avaliação, consideramos fundamental explorar aqui as principais linhas desse documento/ferramenta. Ora, o Quadro Arco-Íris (Better Evaluation, 2014) – o *cockpit* da avaliação – simplifica o processo avaliativo em 7 dimensões fundamentais, no seio das quais residem 34 tarefas avaliativas com inúmeras opções metodológicas a considerar. Essas 7 dimensões são as seguintes: Gerir > Definir > Enquadrar > Descrever > Entender as causas > Sintetizar > Produzir o relatório e apoiar o uso.

Vamos analisá-las com maior pormenor.

2.2.1 Gestão da Avaliação

Gerir uma avaliação implica definir e atribuir funções e responsabilidades no processo avaliativo (nomeadamente, sobre quem irá conduzi-la e sobre quem será envolvido – e de que formas – nos vários momentos e ações-chave), bem como integrá-lo, criando as ferramentas de suporte, os espaços e os momentos adequados para o efeito, no cronograma das restantes atividades do projeto. Implica também determinar as necessidades de recursos (humanos, técnicos, financeiros, materiais, de tempo) e definir padrões éticos e de qualidade que orientem o processo e ajudem a resolver dilemas (O que corresponderá a uma avaliação bem-sucedida, com qualidade e utilidade? Que valores éticos e organizacionais devem guiar as decisões e os impasses que surgirem? Que cuidados devem ser tidos para garantir uma coleta de dados adequada a um contexto cultural diferente do avaliador?). Esta deve ser uma dimensão proativa e dinâmica, que percorre todo o projeto de olhos postos no futuro, agilizando e maximizando o valor de cada tarefa, sem perder de vista de que formas é importante, para o projeto e a organização, a função de aprendizagem e de prestação de contas da avaliação. Uma má gestão da avaliação pode significar perda de informação relevante (por mau planeamento, por inadequação das técnicas de coleta de dados aos públicos-alvo, etc.), ineficiências na coleta de dados e duplicação de esforços, mas também falta de capacidades técnicas relevantes para responder a questões avaliativas importantes e a exigências metodológicas ou ainda quebras de conduta comprometedoras da ética avaliativa (a nível da proteção e do anonimato dos dados, por exemplo). Por outro lado, uma boa gestão da avaliação, para além dos aspetos já apontados, contempla ainda

espaço para uma reflexão crítica sobre o próprio processo avaliativo (uma meta-avaliação).

Nas avaliações externas a gestão das relações com a entidade contratante é uma dimensão fundamental deste processo. Para serem bem-sucedidas as avaliações não podem ser completamente terceirizadas, tendo antes de resultar de uma “parceria efetiva” entre as partes, necessária “para assegurar a credibilidade técnica e o impacto da avaliação” (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018, p. 225). As condições da parceria devem ser clarificadas desde o início do processo, tendo em conta os objetivos da avaliação e a consideração dos riscos e vantagens de diversas modalidades disponíveis:

“Por um lado, uma equipa de pesquisa totalmente independente e que colabore pouco com a equipa gestora do programa pode fornecer uma avaliação de impacto desconectada das questões de interesse para o programa em avaliação ou que apresente uma metodologia limitada devido a interações insuficientes com os formuladores e gestores do programa. Por outro lado, uma equipa de pesquisa totalmente integrada com a equipa de formulação e gestão pode criar riscos de conflito de interesse ou levar à censura de alguns resultados.” (*ibidem*, p. 233).

O aspeto essencial, de que decorrem decisões tão relevantes como o tipo de informação a recolher, as metodologias a utilizar ou a dimensão da equipa a mobilizar, passa, assim, por perceber claramente as motivações e objetivos da entidade contratante e alinhar expectativas. Para além da negociação acerca de questões muito concretas, como a identificação dos produtos a entregar, o estabelecimento de prazos e a divisão de papéis e responsabilidades, importa que desde o início fiquem claras questões acerca do “tipo de contexto e receptividade que podemos esperar por parte dos stakeholders envolvidos e o apoio com que podemos contar por parte dos mesmos” (Teixeira, 2010, *apud* Azevedo, Menezes e Franco, 2010, p. 447). Teixeira frisa ainda a relevância de se perceber as dinâmicas de poder (e, acrescentaríamos, de transparência, valorização de evidências e abertura a resultados negativos) presentes nas organizações, identificando quem pode beneficiar de uma avaliação menos positiva ou quem pode ser prejudicado pelos resultados de uma avaliação de modo a acautelar tentativas de influência. Criar

canais de comunicação fiáveis, abertos e de proximidade revela-se, por isso, um objetivo primário, com as abordagens participativas a ganharem crescente influência.

Uma ferramenta imprescindível de uma boa gestão, planeamento e condução das avaliações é a **Matriz de Avaliação**. A matriz é uma representação, que deve ser simples e de rápida leitura, da estratégia de avaliação. Normalmente sob a forma de uma tabela, na matriz encontramos não apenas os objetivos, os critérios e as questões de avaliação que orientam todo o processo investigativo, mas, numa camada mais operacional, os indicadores a acompanhar e/ou a aferir, os métodos de coleta de dados, as fontes de informação a consultar/ auscultar (*stakeholders* a envolver e documentos a consultar), bem como a definição da periodicidade, dos prazos e das responsabilidades da coleta (e de análise e reporte). Quando a equipa do projeto contrata uma equipa de avaliação externa, esta matriz deve ser construída em conjunto e partilhada entre os intervenientes relevantes.

Outra ferramenta importante aquando da contratação de uma equipa de avaliação externa são os **Termos de Referência**. Estes correspondem muitas vezes ao primeiro contacto que os avaliadores externos têm com o projeto, seus objetivos e estratégias, devendo ser claros acerca do que se procura e espera do processo, bem como acerca do perfil a seleccionar.

2.2.2 Definição do objeto da avaliação

O que se pretende que seja avaliado? Esta componente deve andar a par do desenho do próprio projeto. Tal como já mencionado, uma das condições da avaliabilidade dos projetos é o rigor e a qualidade do seu desenho, que contempla tanto os seus objetivos como as estratégias que permitirão alcançá-los. Se, por exemplo, os objetivos forem formulados de forma imprecisa ou se os indicadores para a sua aferição não forem apropriados, torna-se difícil tecer considerações rigorosas acerca do nível de consecução das metas estabelecidas. Ocorre o mesmo se a cadeia de resultados não for clara ou se nela faltarem dados relevantes para a produção das mudanças desejadas. Efetivamente, uma atitude avaliativa madura, consciente da complexidade da realidade social em que se opera e, por isso, das dificuldades de criar mudanças eficazes, permeia

todas as etapas do ciclo do projeto⁴³, devendo a preparação da avaliação ocorrer desde o momento inicial da concepção da intervenção.

Vejamos melhor o que deve estar incluído no desenho de uma intervenção – e que deve ser assegurado na preparação de uma avaliação –, recorrendo a três ferramentas fundamentais para compreender, representar e “testar” o funcionamento da intervenção: o Quadro Lógico, a Teoria da Mudança e a Cadeia de Resultados⁴⁴ (cf. Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018; Harries, Hodgson e Noble, 2014; Rogers, 2014).

Dada a complexidade da mudança social e os enormes desafios que as organizações empenhadas em contribuir para ela enfrentam, há que delimitar o problema e o contexto sobre o qual se pretende intervir e identificar corretamente aquelas que julgamos ser as suas causas. É a identificação desse problema e das suas causas que vai permitir descobrir quais os objetivos que se pretende alcançar. As ferramentas que em seguida apresentaremos permitem, no fundo, simplificar e delimitar a realidade social, tornando-a trabalhável. Todas estas ferramentas são, assim, apresentações esquematizadas e operacionalizáveis da lógica de produção das mudanças que o projeto pretende provocar.

Começemos pela mais simples, a **Cadeia de Resultados**, que não é mais do que o traçar do caminho que vai desde os *inputs* aos impactos. Apoiamo-nos aqui nas definições utilizadas pela Agência Internacional Canadiana para o Desenvolvimento Internacional (2008) numa orientação para as práticas de Monitorização e Avaliação Baseada em Resultados⁴⁵. Uma mudança estrutural (a nível do país, de uma região ou de um setor de atividade) e sustentável, de longo prazo, do estado ou condição (de saúde, de nível

⁴³ Consideramos que a atitude avaliativa é condição necessária para uma boa concepção e implementação proativa e estratégica do projeto. Sobre a importância de ter em conta a complexidade dos sistemas sociais na concepção e planeamento de projetos, recomenda-se a leitura do artigo “Embrace Complexity Through Behavioral Planning” de Ruth Schmidt e Katelyn Stenger: “Designing for complexity also requires questioning assumptions about how interventions work within systems. Being wary of three key assumptions about *persistence*, *stability*, and *value* can help behavioral designers recognize changes over time, complex system dynamics, and oversimplified definitions of success that may impact the effectiveness of interventions” (Schmid e Stenger, 2021)

⁴⁴ Muitos autores consideram a Cadeia de Resultados e o Quadro Lógico como formas de apresentação das Teorias da Mudança.

⁴⁵ Disponível em: https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/policy_statement_2008-enonce_principe_2008.aspx?lang=eng

socioeconómico, de qualidade da governação, etc.) de um conjunto de indivíduos ou de instituições – o designado impacto – não se alcança sem que antes não tenham ocorrido outras mudanças mais pequenas: os *outcomes* intermédios (mudanças sustentáveis, a médio prazo, de comportamentos, atitudes ou práticas que é *expetável* que o projeto produza) e imediatos (mudanças sustentáveis, a curto prazo, de conhecimentos, perceções, nível de consciência, motivação, que podem ser diretamente atribuídas aos resultados da intervenção). Ora, estas mudanças não existiriam sem os resultados diretos – ou seja, os produtos ou serviços criados pela intervenção (os designados *outputs*, que alguns autores e organizações consideram como pertencendo ao campo das mudanças). Para a produção destes *outputs* terão que mobilizar-se *inputs* (recursos financeiros, humanos, técnicos, materiais, etc.) canalizados para ações ou atividades específicas. A cadeia de resultados resume, assim, a forma como a estratégia do projeto irá produzir, ao longo do tempo e de forma gradual, as mudanças desejadas. Dá-nos o *porquê*, o *quê* e o *como*. Deve ler-se através de sucessivas condicionais – “se x, então y” –, capazes de exprimirem relações de causalidade e de hierarquia entre os vários elos da cadeia: se um grupo de beneficiários de uma intervenção receber formação sobre gestão de microempresas (bem como ferramentas úteis, como modelos de planos de negócios e de marketing, por exemplo), os seus conhecimentos e capacidades de gestão financeira, assim como a sua motivação para investir no seu negócio, aumentarão, o que é *expetável* que aumente as receitas das suas empresas, a sua capacidade para empregar pessoas, o nível dos salários, etc. A longo prazo, essas mudanças, gerando mais e melhor emprego, contribuirão para a melhoria do nível socioeconómico do país. Se for bem-sucedida, a intervenção conseguirá, assim, ter esse impacto, alcançando a visão ambiciosa de transformação social que a movia.

O **Quadro Lógico** é, de forma simples, a cadeia de resultados transposta para uma linguagem operacional de objetivos verificáveis. Assim, o/s impacto/s é/são, no Quadro Lógico, o/s Objetivo/s Geral/Gerais do projeto, transformando-se os *outcomes* em Objetivos Específicos e os *outputs* em produtos ou resultados. Num Quadro Lógico encontramos ainda indicadores e metas para todos esses níveis, fontes e métodos de verificação do seu atingimento, bem como a identificação de pressupostos e riscos, i.e., de fatores externos à intervenção (fora do seu controlo) que têm que verificar-se para a

sua prossecução (pressupostos) ou que podem comprometê-la e que exigem estratégias de mitigação (riscos). Esta ferramenta oferece, assim, uma visão abrangente da intervenção, fundamental para orientar os esforços para a direção apropriada, para apoiar a revisão ou adaptação da estratégia quando necessário ou ainda para aferir, de forma rigorosa e quantificada, progressos, sucessos e desafios. Importa não apenas para a gestão e implementação de projetos, mas também para a monitorização e avaliação. Para as organizações é elementar para a construção do plano e do cronograma de trabalho, enquanto que para os avaliadores é a base da matriz de avaliação de que já falámos. Pesem embora as suas vantagens, não podemos deixar de notar o risco de que o Quadro Lógico promova, nas organizações, uma abordagem demasiado rígida, inflexível e excessivamente centrada nos resultados, tornando-se um “colete de forças à criatividade e à inovação” das estratégias de implementação e dos processos de gestão (Team Technologies, 2005, p. 17).

Esta ferramenta é atualmente muito utilizada, nomeadamente pelas maiores organizações da cooperação para o desenvolvimento, como o Banco Mundial, a ONU e diversas agências nacionais, e financiadores como a Comissão Europeia ou, em Portugal, o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua. Encontra-se, todavia, alguma heterogeneidade na linguagem conceptual utilizada (os resultados, por exemplo, são por alguns financiadores e organizações considerados como *outputs* e por outras como *outcomes*).

Por último, uma palavra para a **Teoria da Mudança**, que, como o nome indica, não é mais do que a explicação da mudança que se pretende provocar com a intervenção, desde os seus efeitos mais imediatos até aos mais indiretos e a longo prazo. É uma ferramenta visual e por vezes interativa que, acompanhada de uma explicação narrativa⁴⁶, oferece uma visão completa da complexidade e interdependência das ações e efeitos (diretos e indiretos, a curto, médio e longo prazo) da intervenção, tornando explícita a chamada “caixa-negra”⁴⁷ dos projetos. As equipas podem usá-la não apenas

⁴⁶ Para uma análise mais detalhada dos componentes-chave de uma Teoria da Mudança aconselha-se a consulta do guia prático da New Philantropy Capital NPC para a criação de Teorias da Mudança [disponível em: [Creating-your-theory-of-change1.pdf \(thinknpc.org\)](#)]

⁴⁷ A teoria da mudança é importante para trazer à luz não apenas os elementos que intermedeiam os resultados sob controlo do projeto e as mudanças a longo prazo que se pretende provocar, mas também

como suporte para o desenho do projeto, mas também como guia de ação, para que no dia-a-dia, absorvidas pela micro-gestão de tarefas, não se “percam” da visão e da direção que constituem a razão de ser dos seus esforços e saibam, simultaneamente, ter capacidade de aprendizagem *on going* para flexibilizar a estratégia de intervenção quando e na medida em que tal se justificar. Diferentemente do Quadro Lógico, é menos uma ferramenta operacional/prática orientada para a monitorização da intervenção do que uma ferramenta analítica de gestão estratégica⁴⁸.

É fundamental nas avaliações de impacto, ajudando a identificar as inúmeras hipóteses que podem ser testadas e a perceber em que medida podem os impactos produzidos ser generalizáveis ou replicáveis noutros contextos (Rogers, 2014). De facto, as avaliações de impacto mais interessantes não se limitam a identificar e a quantificar o impacto, investigando também os mecanismos da sua produção, ou seja, os *comos* e os *porquês* da mudança verificada, processo para o qual é essencial uma teoria da mudança adequadamente construída. Se feita de forma participada, envolvendo um conjunto alargado de *stakeholders*, a construção desta ferramenta pode não só constituir-se como um importante momento de aprendizagem, mas também como uma forma de promoção do compromisso das equipas para com o projeto⁴⁹ (efeito Ikea) (Harries, Hodgson e Noble, 2014, p. 9). Acresce que “uma visão comum sobre os objetivos do programa e sobre como eles serão alcançados (...) cria um consenso sobre o foco da avaliação e as principais perguntas a ser respondidas, e fortalece as ligações entre a avaliação e a implementação do programa” (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018, p. 35).

Há muitas outras ferramentas que podem ser exploradas nesta etapa. Escolhemos as três atrás descritas não apenas por serem comumente utilizadas e por serem valorizadas pelas equipas e financiadores, mas também por terem sido aquelas que mais

as “hidden assumptions [do desenho do projeto], some of which you may then discover are unfounded, out-of-date or inconsistent with the evidence” (Harries, Hodgson e Noble, 2014, p. 6).

⁴⁸ A Teoria da Mudança é normalmente necessária para desenvolver ferramentas como a Cadeia de Resultados ou o Quadro Lógico. Se a primeira é um quadro conceptual, que apresenta a complexidade da intervenção e ajuda a perceber como ocorrerá a mudança, as outras são simplificações que auxiliam a implementação do projeto e a medição dos progressos.

⁴⁹ Trata-se da ativação do chamado “efeito ikea”, i.e., a tendência de atribuirmos maior valor a produtos criados por nós. Este efeito psicológico foi identificado e nomeado, em 2011, por três investigadores americanos: Michael I. Norton, Dan Ariely e Daniel Mochon.

encontrámos ao longo do nosso estágio curricular. Uma outra que pode ser muito útil numa fase de arranque da reflexão é a “Árvore dos Problemas”, que tem a vantagem de assentar na premissa – tantas vezes esquecida – de que um bom desenho da intervenção parte de um diagnóstico apropriado da realidade social.

Fechamos a descrição desta segunda componente – a definição do objeto da avaliação – com a indicação de que uma das tarefas que não deve ser negligenciada é a da identificação de possíveis resultados involuntários (positivos ou negativos) da intervenção que a avaliação deve considerar.

2.2.3 Enquadramento dos limites da avaliação

Sendo limitados os recursos das intervenções, não é possível nem razoável avaliar tudo e é necessário que sejam feitas escolhas. Por outro lado, para que o processo seja efetivamente útil para as organizações, em vez de mero cumprir de uma obrigação, é fundamental que estas saibam exatamente o que procuram e o que esperam da avaliação. As observações feitas ao longo do estágio curricular mostraram-nos a importância de uma clarificação adequada e ajuste das motivações e expectativas em relação ao processo, aspeto que se torna particularmente relevante quando são contratadas equipas externas (cf. Teixeira, 2010, *apud* Azevedo, Menezes e Franco, 2010, p. 447).

Em suma, há que escolher, a estratégia da avaliação, definindo, em primeiro lugar, os seus objetivo/s e finalidade/s, bem como os critérios valorativos ou dimensões analíticas que se vai procurar aferir, elementos dos quais resultarão as questões de avaliação. Note-se que, dada a sua centralidade, estes são aspetos que quaisquer Termos de Referência⁵⁰ adequados devem incluir.

Por que queremos avaliar? Para que queremos utilizar os resultados da avaliação? Como já observado, as avaliações podem ter como objetivo a aprendizagem *on going*, i.e., a aquisição de informações relevantes para a melhoria do desempenho de uma

⁵⁰ Termos de Referência são documentos em que se estabelecem os objetivos e as condições da contratação de determinado serviço. No caso da contratação de avaliação externa de projetos e programas de cooperação para o desenvolvimento o Instituto Camões desenvolveu um *tool kit* para a elaboração de TdR que pode ser útil e que se encontra disponível *online*: https://www.instituto-camoes.pt/images/transparencia/Estrutura_Termos_Refer%C3%Aancia.pdf

intervenção a decorrer, que apoiem a resposta rápida às dificuldades encontradas, o redesenho da estratégia ou uma mais eficiente gestão de recursos, mas também o apoio à tomada de decisão relativamente à continuidade ou término de uma intervenção. Neste último caso, podem apoiar a reflexão e a gestão estratégica da própria organização, que pode utilizar os resultados encontrados para repensar a visão global da sua atuação e definir novas estratégias e prioridades. Por outro lado, as avaliações podem ter como finalidade obter “provas” das mais-valias de uma intervenção, passíveis de serem utilizadas para prestar contas a financiadores ou para valorizar e legitimar a organização junto dos seus públicos-alvo, parcerias, etc. Nalguns casos, os resultados das avaliações podem ainda ser uma “arma” de articulação com o poder político, capacitando as organizações para a sua participação no processo de criação e implementação de políticas públicas.

É com base nesses objetivos e finalidades que serão criadas as questões de avaliação, o elemento-base da já mencionada Matriz de Avaliação, e que devem ser clara e objetivamente respondidas no final do processo. A importância da colocação de perguntas adequadas não pode ser subestimada: “A avaliação é responder a questões” (Teixeira, 2010, *apud* Azevedo, Meneses e Franco, 2010, p. 445); “Uma pergunta de avaliação clara é o ponto de partida para qualquer avaliação.” (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018, p. 40). Há questões de diferentes tipos, correspondentes aos vários níveis de análise avaliativa (estes níveis serão explorados adiante com maior detalhe):

1. **A descrição dos resultados alcançados – questões descritivas:** por exemplo, como foi levada a cabo a intervenção? Quais as suas principais execuções e constrangimentos? Foram as suas ações e produtos bem acolhidos pelos participantes? Que mudanças podem ser observadas nos participantes? Há resultados não esperados?
2. **A análise interpretativa e causal dos resultados – questões causais:** por exemplo, quais são os impactos da intervenção? Podem as mudanças observadas ser atribuídas à estratégia de intervenção? Que outros fatores podem ter contribuído para elas?

3. **A análise macro e a síntese avaliativa:** por exemplo, o projeto respondeu às reais necessidades do público-alvo e às prioridades da política pública? Foi eficiente e *cost-effective*? Estão reunidas as condições para que os seus benefícios perdurem após o término da intervenção? A intervenção foi, grosso modo, bem-sucedida? Qual o valor e o mérito daquilo que foi feito? Por vezes importa também explorar de que forma interage a intervenção com o seu contexto, nomeadamente com outras intervenções, políticas, dinâmicas institucionais e seus incentivos, fatores situacionais, etc.⁵¹
4. **As recomendações:** por exemplo, deve o projeto continuar e/ou ser escalado? Deve a estratégia ser reajustada? Qual deve ser a estratégia de saída do projeto? O que deve ser assegurado pela equipa técnica do projeto para que as mudanças positivas produzidas perdurem? O que deve ser tido em conta pelo financiador no apoio a outros projetos semelhantes?

Devem ser igualmente definidos, nesta fase, os padrões ou critérios que permitirão julgar o sucesso ou o mérito da intervenção. Daremos uma atenção detalhada a este tópico no próximo subcapítulo. Por agora é de mencionar que os mais habituais são os critérios CAD-OCDE (OECD, 2021) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

De acordo com Teixeira, há que acautelar, nesta fase, a tentação de tornar a avaliação num processo demasiado complexo e exigente face os recursos disponíveis: “o maior problema com que os avaliadores se deparam nesta fase é a tendência que existe de definir muitas dimensões e ainda mais critérios, o que pode tornar a avaliação impossível ou, pelo menos, impossível a custos razoáveis” (Teixeira, 2010, *apud* Azevedo, Meneses e Franco, 2010, p. 453).

2.2.4 Descrição das atividades e dos resultados da intervenção

Nesta quarta componente entramos no cerne da avaliação, naquela que é provavelmente a sua dimensão mais demorada e trabalhosa. Aqui, como sempre, são essenciais as boas decisões, para as quais é condição necessária, como rapidamente se

⁵¹ Para exemplos de algumas questões interessantes e passíveis de serem exploradas recomenda-se novamente a consulta do artigo “Embrace Complexity Through Behavioral Planning” de Ruth Schmidt e Katelyn Stenger (Schmid e Stenger, 2021)

perceberá, um bom domínio metodológico, mas a energia da equipa será predominantemente exigida por uma função de execução, frequentemente onerosa em termos de tempo e de recursos humanos, técnicos e financeiros.

Trata-se, pois, da dimensão de coleta, tratamento e análise primária dos dados, a matéria-prima que permitirá a resposta às questões descritivas da avaliação. Note-se que o sucesso dos níveis analíticos e interpretativos superiores é fortemente afetado pelo rigor e pela qualidade desta etapa. Os dados recolhidos têm que ser os suficientes – e apenas os suficientes – para responder a todas as questões (ou seja, nem mais, o que significaria desperdício de recursos e possível entropia, nem menos, o que poderia conduzir a conclusões pouco sólidas), mas têm também que possuir qualidade, i.e., conseguir ilustrar e permitir compreender apropriadamente a realidade da intervenção e dos seus efeitos. Nunca é demais lembrar que o sucesso da avaliação de projetos, programas ou políticas públicas não consiste no seu apoio em evidências, mas na sua capacidade de processar (categorizando, condensando, calculando, contextualizando e comparando) e transformar informação em conhecimento orientado para a prática e para a tomada de decisão. Uma avaliação é, no fundo, um processo de aprendizagem cujo sucesso consiste na produção de conhecimento útil e com potencial de transformação e desenvolvimento organizacional. Finalizamos este parêntesis com a referência ao modelo DIKW (*Data, Information, Knowledge e Wisdom*)⁵² – ou “Pirâmide do Conhecimento” –, que consideramos relevante para a compreensão da hierarquia analítica de que falamos. Aplicando esse modelo ao assunto de que nos ocupamos, podemos afirmar que a avaliação de qualidade deve atingir o nível da sabedoria (*wisdom*), que envolve a capacidade valorativa de discernir e julgar, de forma informada, caminhos a seguir.

⁵² “The contemporary studies of wisdom commonly emphasize that wisdom is more than just knowledge or accumulated information. It is widely argued in the extant literature that having knowledge *per se* does not lead one to make wise decisions. (...) Wisdom is associated with judgment about important matters, knowledge and the implementation of knowledge, achieving well-being of all, and awareness of the social consequences of one’s action. (...) Effective management decisions engage a number of factors other than data, information, and knowledge. Qualities such as experience, judgment, intelligence, cognition, values, and beliefs play critical roles in successful and effective management decisions. These qualities are associated with wisdom. Given that, the value of knowledge, from the DIKW perspective, depends on its effective implementation in taking actions or in problem-solving” (Intezari, Pauleen e Taskin, 2016).

Ora, a importância desta construção hierárquica do conhecimento avaliativo faz da base da pirâmide (*data*) um momento crucial. Sem dados de qualidade todo o processo fica comprometido. Isto levanta preocupações antes, durante e após o processo de coleta. *Antes*, na medida em que é necessário selecionarem-se indicadores de qualidade⁵³ (processo complicado, dada a dificuldade em traduzir algumas das mudanças que se pretende provocar em “substitutos” mensuráveis)⁵⁴, *baselines* e, por vezes, amostras (são sobejamente conhecidas as complexidades envolvidas na definição dos tamanhos das amostras e dos critérios de amostragem⁵⁵). Outros desafios passam pela seleção das fontes de recolha da informação e pela elaboração do cronograma de coleta e atribuição de responsabilidades⁵⁶. *Durante*, devido à ampla panóplia de métodos de recolha de informação que podem ser utilizados, cada um dos quais com as suas potencialidades e limitações, mas também pelas questões de gestão e armazenamento dos dados, cuja segurança e organização não podem deixar de ser tidas em conta. E *após*, pois será necessário “limpar” e triangular informações qualitativas e quantitativas, provenientes de diversas fontes, bem como definir estratégias metodológicas de análise que permitam descortinar padrões relevantes. Por último, há ainda que escolher formas de

⁵³ Como já mencionado, os indicadores são um dos elementos mais importantes do Quadro Lógico e da Matriz de Avaliação.

⁵⁴ Os indicadores devem ser diversificados, permitindo recolher informação sobre desempenho e resultados, bem como informação quantitativa e qualitativa. “Esta variedade de natureza dos indicadores é fundamental para uma avaliação organizacional mais rica e útil.” (Teixeira P., in Azevedo, Franco e Meneses, 2010, p. 455). Não sendo fácil definirem-se bons indicadores, um procedimento comum é o da regra SMART, de acordo com a qual aqueles devem ser: específicos (*specific*), permitindo medir evidências com a maior exatidão possível; mensuráveis (*measurable*), assegurando que as evidências podem ser efetivamente recolhidas, medidas e quantificadas; atribuíveis (*attributable*), garantindo a adequação da evidência recolhida a cada uma das dimensões do projeto que se pretende analisar; realistas (*realistic*), permitindo que os dados sejam recolhidos de forma eficiente, i.e., num tempo e com uma periodicidade e custos razoáveis face o orçamento da avaliação e do projeto; direcionados (*targeted*) para a população-alvo do projeto. (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018, p. 46-47)

⁵⁵ Para uma discussão destas exigências recomenda-se a consulta do capítulo 15 – “A escolha da amostra” – do já referenciado “Avaliação de Impacto na Prática”. Note-se, por exemplo, a importância do rigor nos cálculos de poder estatístico realizados numa avaliação de impacto: se uma avaliação de impacto tiver baixo poder estatístico, i.e., um risco elevado de não detetar os impactos reais do projeto, desperdiçar-se-á tempo, esforços e recursos num processo inútil. Acresce ainda a possibilidade de, com base em informação defeituosa, se tomarem decisões erradas, como o término de um projeto bem-sucedido (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018, p. 304-305).

⁵⁶ Para uma apresentação completa dos diversos tipos de indicadores e das preocupações que devem existir aquando da sua formulação, com diversos exemplos reais e lições aprendidas extraídas de programas PNUD, recomenda-se a consulta do manual “Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Results” (PNUD, 2011), particularmente do segundo capítulo.

visualização dos dados que apoiem de forma eficiente a crescente complexidade da análise.

A Better Evaluation, em que estamos a apoiar-nos para escrever este subcapítulo, é uma plataforma particularmente útil, pela riqueza e diversidade de opções metodológicas que põe à disposição, nesta fase em que existem muitos caminhos possíveis a explorar⁵⁷. No caso da coleta de dados, há metodologias muito frequentes na avaliação, como a realização de entrevistas (nomeadamente, entrevistas a informantes-chave), grupos focais de discussão ou questionários, que podemos distinguir de acordo com a sua maior ou menor formalidade e estruturação (Rist e Kuzek, 2004, p. 85). Com a consciência de que todas as opções têm vantagens e desvantagens⁵⁸, a escolha depende de um jogo de diversos fatores, nomeadamente o tipo de informação que se pretende recolher, o equilíbrio profundidade vs. extensão que se pretende alcançar, as características do público-alvo ou o orçamento e o tempo disponíveis:

“As estratégias de coleta de dados envolvem necessariamente alguns *trade-offs* no que respeita ao seu custo, precisão, credibilidade e oportunidade. Por exemplo, os métodos de coleta mais formais e estruturados tendem a ser mais precisos, mas também mais dispendiosos e morosos” (Rist e Zall Kuzek, 2004, p. 86).

Igualmente fundamental é a consulta de documentos e estatísticas oficiais existentes (as chamadas fontes secundárias). No caso da análise de dados a distinção fundamental é entre abordagens de análise quantitativa (correlação, tabelas de frequências, dispersões, etc.) e abordagens de análise qualitativa (análise de texto e codificação temática, por exemplo). Concordamos, pois, com autores como Stufflebeam e Shinkfield ou Teixeira quando afirmam os benefícios de uma abordagem multi-método, capaz de mobilizar informação de natureza diferenciada e proveniente de múltiplas fontes.

⁵⁷ Para maior detalhe e profundidade sobre diversas metodologias, técnicas e instrumentos de recolha e análise de dados recomenda-se também a consulta da obra de Ramón Pérez Juste “Evaluación de programas educativos” (2014).

⁵⁸ Para uma comparação de quatro metodologias comuns (entrevistas, observação não-participante, questionário autoadministrado e revisão dos registos do projeto) ao nível do seu custo, tempo de execução, nível de experiência / capacitação das pessoas responsáveis pela coleta e taxa de resposta, consulte-se a tabela disponível no capítulo “Designing and Comparing Data Collection Methods” do manual “Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System” (Rist e Zall Kuzek, 2004)

Antes de avançarmos, não podemos deixar de observar que esta componente é provavelmente aquela que mais tende a tornar a avaliação num processo exigente e dispendioso. A escolha dos métodos de coleta e análise de dados a utilizar está umbilicalmente ligada ao orçamento disponível, que ditará a dimensão da/s equipa/s (a coleta tende a ser a etapa avaliativa que mais pessoas mobiliza), a frequência dos momentos de coleta, mas também a nível de especialização técnica dos profissionais a recrutar (se há métodos que podem ser aplicados por profissionais pouco experientes e especializados, como a aplicação de questionários presenciais, há outros, como a análise estatística, que exigem um maior – e mais escasso – nível de qualificação).

2.2.5 Análise das causas dos resultados e dos impactos

Não basta recolher dados e realizar uma análise primária. A avaliação tem, como já frisámos diversas vezes, uma ambição maior. Não queremos saber apenas se o projeto alcançou as pessoas certas e nos números previstos, quais foram os constrangimentos encontrados e de que forma impactaram o cronograma e o plano de trabalho, nem sequer apenas que novas atitudes e comportamentos revelaram os beneficiários ou qual a correlação entre uma mudança do seu nível de conhecimentos sobre determinada área e a sua motivação ou disposição para agir de uma nova forma. Queremos saber se as mudanças observadas foram causadas da forma certa, i.e., pela implementação do projeto na sua estratégia específica de intervenção. Relembremos que a interrogação que move os esforços avaliativos é, no fundo, a de saber se (e como) as intervenções funcionam, i.e., se contribuem efetivamente para um conjunto de resultados que alguns *stakeholders* consideram positivos ou valiosos. Deste modo, há que utilizar as evidências recolhidas, tratadas e trianguladas para responder a questões causais – questões sobre relações de contribuição e, num nível ainda mais rigoroso, de atribuição⁵⁹ entre um conjunto de ações e uma série de resultados.

⁵⁹ Note-se que a pertinência da distinção entre atribuição e contribuição é alvo de debate na literatura, sendo os conceitos motivadores de alguma dificuldade definicional e, por conseguinte, confusão na sua utilização e leitura/interpretação. Consideramos, seguindo autores como Michael Quinn Patton e especialistas em avaliação como John Mayne e Jos Vaessen, que faz sentido distingui-los e utilizamo-los neste trabalho da seguinte maneira: a análise da atribuição enfatiza a procura e quantificação de uma relação causal direta e inequívoca entre a intervenção e determinada/s mudança/s observada (em que medida foi a mudança x causada pelo projeto?) (cf., OECD, 2002; Mayne, 2012); a análise da contribuição, por outro lado, procura apenas uma *associação plausível* (Hendricks, 1996, *apud* Mayne, 2012, p. 273) entre a intervenção e determinada/s mudança/s observadas (considerada a influência de uma série de

Este processo envolve um exercício comparativo entre o cenário observado – o cenário pós-intervenção – e: a) a teoria da intervenção; e b) um contrafactual válido (um cenário “real” – não teórico – apropriadamente semelhante ao cenário observado, mas em que a intervenção não tenha ocorrido). Importa perceber se as mudanças encontradas são consistentes com a teoria da intervenção (daí a necessidade, que discutimos atrás, de uma construção sólida e rigorosa, no início do projeto, de ferramentas como a Teoria da Mudança), mas sobretudo interrogar o que teria acontecido se a intervenção não tivesse tido lugar. Essencial é ainda considerar explicações alternativas para as observações realizadas. Afinal, por exemplo, talvez o aumento do emprego numa pequena cidade não tenha muito a ver com os cursos – muito frequentados e de consensual elevada qualidade! – de preparação de currículos e de entrevistas de trabalho oferecidos por uma certa ONG, mas antes com a inesperada abertura de uma nova fábrica ou centro comercial.

Esta é uma fase tecnicamente muito exigente e complexa da avaliação. É bastante difícil e cara a implementação de uma avaliação capaz de responder de forma rigorosa e objetiva à questão de saber se os resultados observados podem ser atribuídos ao projeto, pois a única forma de o fazer é através de uma abordagem experimental em que é constituído um grupo de controlo (são os designados *RCTs* – Ensaios Clínicos Randomizados –, oriundos do universo das ciências naturais, como a biologia e a medicina). Selecionar aleatoriamente amostras de indivíduos intervencionados e não intervencionados é a única forma de “isolar” o impacto da intervenção, controlando eficazmente a influência de outros fatores⁶⁰. Este género de avaliações são, por isso, e

fatores externos ao projeto e verificada a teoria da mudança, é plausível afirmar que a intervenção contribuiu positivamente para as mudanças observadas?). “The result of a CA is rarely definitive proof. Causality in relation to socio-economic interventions is usually of the probabilistic form: that the intervention is most likely to have made a difference. CA provides an argument with evidence from which it is reasonable to conclude with confidence that the intervention has made a contribution and why. It builds a compelling case – a warrant – about the contribution being made.” (Mayne, 2012, 273)

⁶⁰ “Quando designamos aleatoriamente as unidades aos grupos de tratamento e de comparação, esse processo de seleção aleatória por si só produz dois grupos que têm uma alta probabilidade de ser estatisticamente idênticos desde que o número de unidades potenciais a que se aplicará o processo de seleção aleatória seja suficientemente grande. Mais especificamente, com um número suficientemente grande de unidades, o processo de seleção aleatória produzirá grupos com médias estatisticamente equivalentes para todas as suas características.” (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018, p. 76). Dessa forma, a avaliação terá validade interna (o grupo de tratamento e de comparação são apropriadamente comparáveis) e validade externa (os seus resultados podem ser generalizados à população elegível).

sem surpresas, minoritárias, embora tenham vindo a ganhar – não sem uma boa dose de debate e controvérsia – crescente influência⁶¹ (Vaessan, 2011 *apud* Forss, Marra e Schwartz, 2011, p. 308). Mesmo outras abordagens semi-experimentais (por exemplo, a designada “diferença na diferença”⁶²) envolvem a seleção de grupos não intervencionados (embora sem aleatorização) e, por conseguinte, não só uma camada de complexidade que resulta da necessidade de definição desse grupo (é preciso que seja comparável com o dos beneficiários⁶³), mas ainda outra que resulta da duplicação dos esforços de coleta de dados (todos os dados recolhidos para o grupo intervencionado terão que ser recolhidos para o contrafactual). Abordagens não experimentais, como a de comparar o pré (*baseline*) e o pós-intervenção (*endline*) do grupo intervencionado, fazendo da *baseline* uma estimativa do contrafactual, têm sérias limitações, conduzindo frequentemente a enviesamentos. Face a estes desafios, as avaliações não vão, amiúde, além do nível de complexidade de saber se os resultados encontrados são consistentes com a teoria da intervenção inicialmente desenhada, concentrando-se na aferição de relações de contribuição (uma abordagem comum aqui é precisamente a já mencionada Análise da Contribuição⁶⁴). Não se pense, contudo, que esse é um caminho livre de espinhos. Embora menos rigorosas, essas análises continuam a ser processos bastante complexos: os resultados encontrados podem ser comparados com os de modelos estatísticos relevantes; podem ser utilizadas previsões de

⁶¹ Veja-se, por exemplo, a influência de iniciativas como o J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab).

⁶² “A diferença em diferenças compara as mudanças nos resultados ao longo do tempo entre os inscritos em um programa (o grupo de tratamento) e os não inscritos (o grupo de comparação). Isso nos permite corrigir quaisquer diferenças entre os grupos de tratamento e de comparação que sejam constantes ao longo do tempo” (Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch, 2018, p. 144).

⁶³ Sem um grupo de comparação válido as estimativas de impacto serão enviesadas. Na já referida obra de Gertler, Martinez, Premand, Rawlings e Vermeersch (p. 55-68) discutem-se dois métodos de criação de grupos de comparação que, embora comuns, conduzem frequentemente a estimativas inadequadas do contrafactual: a comparação entre os resultados do grupo intervencionado antes e depois da participação no projeto; a comparação dos resultados de um grupo de indivíduos que escolheu voluntariamente participar no projeto com os de um grupo que optou por não participar.

⁶⁴ Numa análise da contribuição, “Causality is inferred from the following evidence: 1. The programme is based on a reasoned theory of change: the assumptions behind why the program is expected to work are sound, are plausible, and are agreed upon by at least some of the key players. 2. The activities of the programme were implemented [como desenhado/ previsto]. 3. The theory of change is verified by evidence: the chain of expected results occurred. 4. Other factors influencing the programme were assessed and were either shown not to have made a significant contribution or, if they did, the relative contribution was recognised” (Mayne, 2008).

especialistas; podem ser levados a cabo estudos de caso comparativos – as hipóteses são, novamente, de uma enorme diversidade.

Dada a sua exigência técnica, esta componente é frequentemente uma grande fragilidade dos processos avaliativos. Consideramos ainda que o desconhecimento, por parte das equipas das intervenções, desta complexidade é motivador de expectativas desajustadas e, por isso, facilmente frustráveis, em relação ao alcance das avaliações. Não podemos, por outro lado, deixar de ressaltar que, contrariamente àquilo que a linguagem crescente do setor social em Portugal parece indicar, a maioria das avaliações não consegue aferir impactos – mudanças estruturais, de longo prazo, causadas pelo projeto.

Uma última consideração. A realização de avaliações de impacto que implicam a constituição de grupos de controlo envolve frequentemente resistências das equipas dos projetos e dos financiadores, devido a questões éticas relevantes e legítimas, mas mitigáveis. Trata-se, nomeadamente, do problema de que apenas uma parte de um conjunto de potenciais beneficiários de uma intervenção receberá o “tratamento” (os restantes farão parte do grupo de controlo). Há, todavia, diversas formas de contornar ou mitigar esse problema, sendo uma das hipóteses a de ir reduzindo o grupo de controlo, transferindo, no decorrer da intervenção, indivíduos para o grupo experimental.

2.2.6. Síntese de evidências – as conclusões avaliativas

Tal como já mencionado, as avaliações não são uma investigação académica, mas antes a procura de conhecimento útil à tomada de decisão. As evidências que recolhem, nomeadamente nas suas formas mais sofisticadas, como aquelas a que um ensaio clínico randomizado dá acesso, destinam-se a informar juízos acerca do valor, sucesso ou mais-valia de uma intervenção. Será que os esforços de determinada intervenção *valem a pena*? Será que podiam-se alcançar-se os mesmos resultados de forma mais eficiente? Será que foram realmente endereçadas as necessidades prioritárias dos beneficiários? Em que medida é a intervenção coerente com outros projetos ou políticas públicas para a área? Contribuiu a intervenção para valores transversais, como os direitos humanos,

a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres ou a sustentabilidade ambiental?

Estas são apenas algumas das questões a que normalmente se procura responder e que incorporarão um conjunto de lições aprendidas acerca do processo.

Essa aprendizagem é importante não apenas para que as equipas e os financiadores tomem decisões relativamente à continuidade, cessação ou escalabilidade da intervenção, mas também quanto às necessidades de ajuste ou aperfeiçoamento da estratégia utilizada e das práticas de gestão. Não é incomum, por exemplo, que se descubra que os problemas encontrados resultaram mais da teoria da intervenção do que da sua execução e de que, por conseguinte, são essencialmente a estratégia e a qualidade do desenho que precisariam de melhorias.

Há diversas abordagens e métodos que procuram sintetizar os dados avaliativos, como as análises custo-benefício, custo-eficácia ou custo-utilidade. Uma abordagem cuja utilização se encontra em crescimento é o designado Retorno Social do Investimento (*SROI*), uma relação, expressa em valor monetário, entre os custos investidos numa intervenção e os benefícios das mudanças sociais produzidas⁶⁵. Por vezes, as avaliações vão ainda mais longe, conjugando evidências resultantes de diversos processos avaliativos para a produção, entre outras, de revisões sistemáticas ou de meta-análises.

As avaliações podem constituir também documentos úteis para outras equipas e organizações que desejem responder, no seu país ou região, a problemas sociais semelhantes, ajudando-as a refletir sobre que condições teriam esses projetos – noutro local, com outro público, enfim, noutro contexto –que ter em conta para serem bem-sucedidos.

Uma última palavra para a ideia atualmente muito popular de “lições aprendidas”, cuja mera designação consideramos eficaz em captar a atitude e a visão avaliativas, privilegiadoras de uma prática capaz de se autoanalisar, de se abrir à experimentação de soluções e à melhoria incremental, bem como, complementarmente, de produzir (e de se sustentar em) conhecimento útil. Ora, a usabilidade das lições aprendidas ao longo

⁶⁵ A 4Change é uma das consultoras que tem trazido para Portugal informação de qualidade e acessível às organizações sobre esta metodologia. Veja-se, por exemplo, o conteúdo disponível em: [4pagers-sroi.pdf \(4change.org\)](#).

do tempo está intimamente ligada à confiança que as organizações depositam na sua validade e qualidade. Acompanhamos Patton quando defende que lições aprendidas de alta qualidade não são meras “hipóteses”, incorporando um conjunto de evidências consistentes e rigorosas, resultantes do acumular e do cruzar de múltiplas fontes de informação (de diversos tipos, recolhidas junto de múltiplos *stakeholders*, provenientes da experiência de vários processos avaliativos e da investigação de especialistas de disciplinas complementares, etc.):

“The idea is that the greater the number of supporting sources for a “lesson learned,” the more rigorous the supporting evidence; and the greater the cross-validation from supporting sources, the more confidence one has in the significance and meaningfulness of a lesson. Lessons learned with only one type of supporting evidence would be considered a “lessons learned hypothesis” (Patton, 2017, p. 24).

Observamos, assim, que a força e a credibilidade das lições aprendidas não podem circunscrever-se a um processo único e isolado de avaliação, tendo antes de beber de um processo e dos resultados de uma aprendizagem contínua, simultaneamente hábil a discernir padrões relevantes e a identificar as especificidades de cada contexto:

“Nested within and cross-referenced to lessons learned should be the actual cases from which practice wisdom and evaluation findings have been drawn. A critical principle here is to maintain the contextual frame for lessons learned – that is, to keep lessons grounded in their context. For ongoing learning, the trick is to follow future applications of lessons learned in new settings to test their wisdom and relevance over time and adapt accordingly” (*idem*, p. 24).

2.2.7 Produção, discussão e utilização do relatório de avaliação

Chegamos, por fim, à última componente do processo avaliativo, tomando a liberdade de afirmar que, no fundo, tudo se resume à produção de um relatório claro e conciso, que possa ser fácil e rapidamente apropriado por diversos *stakeholders*, e útil, capaz de fornecer recomendações que ofereçam valor acrescentado e que contribuam para os

interesses das organizações e para os usos que pretendem fazer dos produtos avaliativos, respondendo diretamente às questões que o motivaram⁶⁶.

Este processo de capacitação não é, por isso, e naturalmente, independente de escolhas quanto à estrutura e formato/s de apresentação do documento, que deve ser preparado a pensar nos seus leitores, focados em determinado/s uso/s do relatório e interessados em conclusões globais, lições aprendidas e recomendações e não em pormenores técnicos e metodológicos ou em descrições exaustivas das evidências coletadas. Por vezes, pode mesmo ser necessário produzir diferentes relatórios, dirigidos às necessidades específicas de cada *stakeholder* (Rist e Kuzek, 2004, p. 131).

Concordamos com Paulo Teixeira quando afirma ser fundamental um bom sumário executivo do processo avaliativo, bem como a adoção de uma estratégia de análise que parta da síntese para as evidências (apenas as mais importantes!) que a suportam (Teixeira, 2010, *apud* Azevedo, Menezes e Franco, 2010, p. 459). Já alvo de maior debate entre avaliadores é, por exemplo, a questão de decidir se as conclusões e recomendações devem corresponder à primeira ou à última parte do relatório ou se deve incluir-se um capítulo descritivo de atividades e resultados alcançados. No que respeita a aspetos gráficos e visuais, não despiciendos devido à sua relevância nos processos de cognição, existem hoje inúmeras formas de transmitir informação de forma apelativa e intuitiva, sendo as infografias, capazes de cruzar texto com dados quantitativos e imagens, um bom exemplo. Importa ainda que a linguagem seja acessível e não excessivamente técnica e que as recomendações (que devem claramente basear-se nas conclusões e não em informação lateral) indiquem a quem se dirigem e qual a sua janela temporal de execução (Destinam-se ao curto prazo? Ao médio prazo? Ao financiador? À equipa técnica?).

É ainda fundamental que se tomem decisões quanto às pessoas a envolver na comunicação e discussão do relatório. As abordagens participativas à avaliação, muito comuns no setor social, enfatizam por isso a importância do envolvimento das partes

⁶⁶ Patton defende que os relatórios devem conter três dimensões interdependentes, alinhadas do ponto de vista lógico e consistentes: “1. What? What are the findings? What does the data say? 2. So what? What do the findings mean? Making interpretations and judgments. 3. Now what? Action implications and recommendations” (Patton, 2017, p. 25).

interessadas nos vários momentos da avaliação⁶⁷, designadamente na discussão de versões preliminares do relatório, permitindo o aperfeiçoamento, em conjunto, das conclusões e recomendações e estimulando, por conseguinte, o “sentimento de pertença face ao processo de avaliação e o potencial de utilização efetiva dos resultados” (Teixeira, 2010, *apud* Azevedo, Menezes e Franco, 2010, p. 459). Patton propõe, por isso, uma avaliação orientada para a utilização, na qual todas as decisões são tomadas em estreita colaboração com aqueles que vão utilizar os seus resultados e norteadas pelos seus propósitos específicos (Patton, 2008).

Tendo em conta o potencial disruptivo de conclusões negativas, a que as equipas podem naturalmente apresentar resistência, Teixeira frisa ainda um aspeto que nos parece essencial: as conclusões devem enfatizar “oportunidades de crescimento organizacional”.

Concluimos, assim, esta abordagem às diferentes componentes e etapas do processo avaliativo que, ainda que sequenciais, são interdependentes e interativas, justificando avanços e recuos para revisão e aperfeiçoamento dos seus produtos. Acresce que em cada uma dessas etapas há decisões metodológicas que têm de ser feitas e que são determinadas para a qualidade do produto final. O sucesso da avaliação passa, assim, por uma visão sistémica do processo e por um planeamento ágil, pela consciência do valor acrescentado que pode trazer à organização e pela adequação das escolhas metodológicas adotadas. Procurámos aqui apresentar a complexidade e exigência desse processo, que é sempre personalizado e idiossincrático.

⁶⁷ Consideramos que esta abordagem participativa deve ocorrer ao longo de todo o processo avaliativo, que ganha em efetividade se assentar na comunicação contínua, na transparência sobre todas as suas etapas e na convocação das partes interessadas às várias decisões a tomar e à partilha das suas perspetivas sobre a intervenção desenvolvida. Essas estratégias estimulam a reflexão e a aprendizagem avaliativa, abrindo as equipas aos resultados encontrados e mitigando o risco de reações negativas ao relatório final. Concordamos, pois, com Wholey, Hatry e Newcomer (*apud* Rist e Kuzek, 2004, p. 130) quando afirmam que de nada serve “falar a verdade ao poder” se ninguém estiver a ouvir. As condições para a entrega da mensagem final devem, assim, ser preparadas ao longo de todo o processo.

2.3 Cultura de avaliação, aprendizagem organizacional e gestão estratégica

As condições do ambiente organizacional são determinantes para o sucesso das práticas de avaliação externa de projetos. As avaliações externas são mais do que momentos pontuais de resposta a uma obrigação perante o financiador quando ocorrem em organizações que reúnem não apenas uma série de recursos e capacidades para as operacionalizar com qualidade, mas também um conjunto de atitudes, disposições, valores e normas que a envolvem e internalizam como processo estratégico para a aprendizagem e o desenvolvimento organizacionais. Falamos, pois, de cultura de avaliação. Como podemos defini-la?

Importa, em primeiro lugar, dar conta de que a definição de que falamos não é consensual na literatura sobre avaliação, apresentando uma diversidade sensível às áreas de formação dos especialistas, assim como às especificidades de diferentes países, organizações e setores de atuação e à sua influência, nomeadamente, nos entendimentos sobre as funções e os papéis da avaliação (Mesquita, 2015, p. 7). Menos debatida é, por outro lado, a ideia de que a cultura avaliativa é uma combinação de práticas (para as quais são necessários recursos e instrumentos) com atitudes individuais e coletivas de compreensão, aceitação e valorização da avaliação (Lopes, 2017, p. 112). Acresce não se tratar de um estado final, mas antes de um processo contínuo de desenvolvimento (Cirillo, 2020).

Acompanhamos autores como Mayne, Ebraihm, Preskill e Torres (*apud*, Lopes, 2017), como Howlett, Ramesh e Perl (2009) ou ainda como Stufflebeam (1985), considerando que o essencial para a existência de uma cultura de avaliação madura é a utilização e valorização contínuas e sistemáticas das práticas avaliativas como instrumentos de autorreflexão, aprendizagem e apoio à decisão informada e estratégica, orientados para a melhoria do desempenho das organizações nas suas capacidades e propósitos de transformação social (Cirillo, 2020). Por outras palavras, ter uma cultura de avaliação desenvolvida significa aprender, aprender a aprender e sobretudo fazer uso das aprendizagens para um processo de mudança e desenvolvimento organizacional capaz de responder adaptativamente aos desafios que vão surgindo e inovar as respostas,

contribuindo para a melhoria da eficácia e do impacto da ação desenvolvida e, de modo mais lato, para a sustentabilidade organizacional⁶⁸. Uma organização com uma cultura de avaliação madura não se sente intimidada ou ameaçada pela função avaliativa nem tampouco a encara como uma mera aferição do seu desempenho para prestação de contas, mas valoriza-a como oportunidade e condição necessária da melhoria incremental, do sucesso e do cumprimento da sua missão e valores.

Mayne (2008) sistematiza as características de uma organização com uma cultura avaliativa forte de uma forma que consideramos particularmente elucidativa. De acordo com o autor, essa organização é aquela que:

1. Está envolvida e comprometida com processos de autorreflexão e autoexame através da procura de evidências sobre os seus resultados, da utilização dessas evidências para apoiar e desafiar a sua atividade (em vez de para o mero reporte externo) e da valorização do diálogo aberto, do desafio, do questionamento do *status quo* e da honestidade / transparência;
2. Está envolvida num processo de aprendizagem baseada em evidências, reservando tempo, espaço e ferramentas para aprender de forma estruturada, aprendendo com os erros e encorajando a partilha de conhecimento;
3. Encoraja a experimentação e a mudança, apoiando a adoção de riscos e procurando formas inovadoras de operar.

Segundo Torres e Preskill (*apud* Lopes, 2017, p. 112), a maturidade da cultura avaliativa mede-se pelo grau de integração da função da avaliação na organização como um todo que, mesmo nos casos em que se debruça sobre projetos e programas concretos, sabe relacionar os resultados encontrados com as metas e as estratégias globais que

⁶⁸ A sustentabilidade é um conceito que, embora na ordem do dia, apresenta uma complexidade que torna difícil defini-lo apropriadamente. Acresce que no Terceiro Setor ainda é alvo frequente de interpretações limitadas que o associam sobretudo a uma dimensão financeira. Cunha e Nogueira demonstram no artigo “A sustentabilidade nas Organizações Sem Fins Lucrativos” que essa dimensão se encontra longe de esgotar as múltiplas vertentes daquilo que é essencialmente um processo de desenvolvimento contínuo e de gestão estratégica assente na “capacidade de captar recursos – financeiros, materiais e humanos – de maneira suficiente e continuada, e utilizá-los com competência de maneira a perpetuar a organização e permiti-la alcançar os seus objetivos” (Falconer, 1999 *apud* Silva et al, 2014 *apud* Cunha e Nogueira, 2019). Os autores defendem que a sustentabilidade das OSFL tem tanto uma dimensão extrínseca (económica, social e ambiental) como intrínseca (gerencial – administração estratégica, gestão de pessoas, administração de recursos e gestão e avaliação de impactos – e sistémica – capacidade de *advocacy* e de prestação de contas, gestão de imagem pública, administração de parcerias e sistema legal) (Cunha e Nogueira, 2019).

norteiam o seu trabalho. Salientamos assim, novamente, que, para a aprendizagem organizacional⁶⁹ associada à avaliação, “a simples geração de informação não é suficiente”, “sendo também necessário encontrar formas sistemáticas de garantir que a informação reverta para a tomada de decisão” (*idem*, p. 111).

Não podemos deixar de notar que a avaliação contribui para a sustentabilidade organizacional também na medida em que os seus resultados podem ser utilizados para valorizar as organizações junto de financiadores, parceiros e públicos-alvo, promovendo a sua credibilidade e a confiança desses *stakeholders* no seu trabalho. De acordo com Torres e Preskill (*idem*, p. 112) o ideal é que se construa um equilíbrio entre os papéis de prestação de contas e de aprendizagem da avaliação, o que, como já observado, é um desafio difícil e que as OTS frequentemente falham (Bayley, 2008).

Quais são, então, os fatores que contribuem para o desenvolvimento da cultura de avaliação? Quais são, pelo contrário, aqueles que a inibem? Existe, em ambos os casos, uma combinação de fatores intrínsecos com fatores extrínsecos.

Para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação madura é necessário que existam recursos e capacidades, nomeadamente tempo, meios financeiros, humanos e técnicos. Para terem qualidade e, por conseguinte, utilidade, as avaliações exigem uma capacidade de recursos significativa, frequentemente desafiante para as Organizações do Terceiro Setor. Note-se que o desenvolvimento de uma cultura de avaliação é um processo complexo e dinâmico, com avanços e recuos, abertura e resistência, que precisa de ser construído continuamente, com tempo para conversas informais entre as equipas e maturação de ideias, mas também ferramentas, espaços e momentos estruturados dedicados não só à reflexão e à aprendizagem estratégicas (Cirillo, 2020), mas também à comunicação dos resultados da avaliação a financiadores, parceiros e até

⁶⁹ “A aprendizagem organizacional constitui, nesta linha, um conjunto de procedimentos e perspetivas que permite que os ensinamentos sejam efetivamente transferidos para o ambiente organizacional ou programa (Roger e Williams, 2006, 77). Numa perspetiva complementar, Preskil e Torres (1999) definem aprendizagem organizacional como um processo contínuo de crescimento e melhoria que utiliza informação ou feedback acerca de processos e resultados para introduzir mudanças; está integrado nas atividades de trabalho e na infraestrutura organizacional (na sua cultura, liderança, sistemas, estruturas e mecanismos de comunicação) e invoca o alinhamento de valores, atitudes e perceções entre membros das organizações” (Lopes, 2017, p. 110-111). Para informação mais detalhada sobre o tema, recomenda-se a consulta do artigo “A avaliação de programas e a dinâmica de aprendizagem organizacional” de Kátya Calmon.

beneficiários e público. A capacitação dos Recursos Humanos em matérias de gestão estratégica e avaliação é também fundamental (Howlett, Ramesh e Perl, 2009, p. 192), o que exige, muitas vezes, investimento das organizações na contratação de *workshops*/ações de formação. No caso da avaliação externa, e para que os seus resultados possam constituir conhecimento e despertar mudanças, as equipas de gestão e implementação do projeto devem ser capazes de ter o tempo e as capacidades necessárias para participar ativamente no processo, seja na elaboração da estratégia e abordagem metodológica, na coleta de dados ou na discussão dos relatórios. Dadas as limitações financeiras de muitas Organizações do Terceiro Setor, a possibilidade de implementação de avaliações externas encontra-se fortemente associada ao financiamento dos projetos. Este formato acarreta, todavia, desafios, como os apontados por Torres e Preskill, que salientam a existência frequente de um “financiamento sedento de prestação de contas e legislação que impõe resultados em períodos de tempo curtos”, em projetos com equipas sobrecarregadas “que continuam a ver a avaliação como prescindível, acessória ou para a qual têm pouco tempo” (Lopes, 2017, p. 113). De acordo com Mayne, devido ao maior escrutínio a que se encontra associado, este formato pode ainda implicar um incentivo perverso – uma tendência para se definirem resultados e objetivos abaixo das capacidades das organizações, tornando-os desse modo mais fáceis de alcançar e evitando ao máximo o risco de incumprimento. As exigências de prestação de contas dos financiadores e a relação que estabelecem com as equipas dos projetos são, pois, elementos importantes nesta equação: exigem informação acerca de resultados ou apenas de execuções? Preocupam-se mais com o estrito cumprimento de metas e indicadores do que com a produção de resultados importantes? Valorizam a dimensão de aprendizagem da avaliação, participando, por exemplo, na discussão das suas lições aprendidas e recomendações, ou encaram-na como um “ponto de controlo” externo⁷⁰? Mayne indica ainda o medo da penalização por um desempenho fraco como um dos fatores que inibe o desenvolvimento da cultura de avaliação.

⁷⁰ Para a OCDE “the unequal nature of the aid relationship—which tends to put donors in the driving seat, thereby inhibiting real partnerships and two-way knowledge sharing” é um dos grandes obstáculos à aprendizagem organizacional (OCDE, 2001, *apud* Rist e Kuzek, 2004, p. 145).

Um outro fator interno muito relevante – Mayne considera-o o mais importante; Milway e Saxton (2011) destacam-no como um dos quatro elementos fundamentais da aprendizagem organizacional⁷¹ – é a valorização e compromisso da liderança com as práticas avaliativas. Uma liderança comprometida com o desenvolvimento de uma cultura de avaliação tem uma visão e objetivos claros para a aprendizagem organizacional, atua como “role model” (Milway e Saxto, 2011) e exige, incentiva e recompensa⁷² de forma regular a aferição, análise, comunicação e utilização de resultados. Por conseguinte, proporciona um ambiente de experimentação, inovação e abertura ao erro em que o *status quo* pode ser questionado, assegurando as capacidades, ferramentas e recursos necessários para a sua implementação (por exemplo, a implementação de sistemas de informação “evidence-friendly” ou a concessão de autonomia aos gestores de projeto para gerirem para resultados e não apenas para *outputs*). O “poder da medição de resultados”, distintamente sintetizado por Osborne e Gaebler na sequência que traduzimos abaixo, deve ser, assim, claramente compreendido e comunicado:

“Se não são medidos os resultados, não se distingue o sucesso do fracasso. Se não se identifica o sucesso, não se o premeia. Se não se premeia o sucesso, provavelmente premeia-se o fracasso. Se não se identifica o sucesso, não se aprende a partir do que funciona. Se não se identifica o fracasso, não se o corrige. Se se consegue demonstrar resultados, consegue-se obter o apoio do público” (Osborne e Gaebler, 1992, *apud* Rist e Kuzek, 2004, p.11).

Recorrendo a exemplos apresentados por Mayne (2008), é importante que a liderança desafie as teorias da mudança que subjazem aos projetos implementados, utilize adequadamente informação acerca de resultados para tomar decisões relativamente à continuidade dos projetos, seja exigente nas expetativas para o sucesso das intervenções e na criação de sistemas de monitorização e avaliação eficazes, mas também que crie e capacite unidades internas de avaliação, definindo claramente

⁷¹ Os outros três são a criação de uma cultura de melhoria contínua, a existência de uma estrutura de aprendizagem bem definida e a institucionalização de processos de produção e aquisição de conhecimento intuitivos.

⁷² Mayne considera importante que as lideranças recompensem não apenas o atingimento de metas, mas também a própria implementação deliberada e sistemática, por parte das equipas, de uma gestão e aprendizagem orientada para resultados.

papéis e responsabilidades. Numa organização com uma cultura de avaliação madura a liderança transmite, a toda a estrutura organizacional, os objetivos, os benefícios e os princípios das práticas avaliativas, criando uma visão partilhada de orientação para resultados, assente na aprendizagem e prestação de contas, que parte, desde logo, do exemplo consistente do topo (os líderes têm que, nas palavras do autor, “walk the talk”). Líderes empenhados no amadurecimento da cultura de avaliação encaram com naturalidade “o desconforto em lidar com o erro, em falar de questões que não deram certo, em explicitar o conflito e em lidar com a complexidade que é mudar o mundo” (Cirillo, 2020), estando conscientes de que os benefícios das práticas avaliativas fazem valer a pena o esforço contínuo de desenvolvimento de estratégias para mitigar essas resistências. Fica também evidente que a cultura de avaliação é indissociável de uma mais alargada cultura e capacidade de gestão e planeamento organizacionais.

As características dos processos avaliativos, nomeadamente de avaliação externa, configuram diferentes potencialidades ao nível da utilidade e usabilidade dos seus resultados (Cirillo, 2020) e, dessa forma, influenciam o desenvolvimento da cultura de avaliação. Quanto mais úteis para as organizações forem esses processos e, por conseguinte, quanto mais positiva for a experiência das organizações na sua contratação, mais provável é que contribuam para o amadurecimento da cultura de avaliação, prática que em vez de uma ameaça, um fardo ou uma perda de tempo passa a poder ser encarada como oportunidade. A utilidade não resulta apenas da qualidade e da confiabilidade das informações recolhidas, que devem ser resultado de processos rigorosos e adequadamente sistematizadas para poderem ser facilmente apropriadas pelas equipas, nem da sua capacidade de responder aos interesses e necessidades específicos dos utilizadores⁷³ e por si identificados. Especialistas em avaliação como Cirillo, Gene Shackman ou Torres e Preskill (*apud* Lopes, 2017, p. 110) defendem que uma abordagem participativa e colaborativa, em que a equipa de avaliação externa envolve ativamente a equipa do projeto na reflexão, decisão e execução sobre e das várias etapas do processo, especialmente em momentos-chave como o desenho da

⁷³ “Uma avaliação que os utilizadores considerem irrelevante não pode ser considerada um sucesso, independentemente dos seus outros méritos. De forma a poderem ser úteis, as avaliações devem ir de encontro aos interesses, perspectivas e valores dos interessados. É importante que as avaliações se adequem às agendas práticas dos interessados, e que sejam vistas por todos como credíveis.” (Equipa K’CIDADE, 2007, p. 31)

abordagem metodológica, a conceção e implementação dos instrumentos de recolha de dados ou a discussão do relatório e comunicação dos resultados, reduz as resistências, estimula o compromisso e a adesão ao processo e amplia o conhecimento da equipa de avaliação e da equipa do projeto, aumentando, por conseguinte, as probabilidades de sucesso de avaliação e da utilização dos resultados (Shackman, 2018, p. 58). Papéis e responsabilidades devem, pois, ser claramente definidos e conhecidos por todos os envolvidos, de modo a criar-se um nível de envolvimento adequado e eficiente na avaliação, que “não perturbe excessivamente as demais atividades do projeto” (Equipa K’CIDADE, 2007, p. 30). Em linha com estas ideias, no “GPS – Roteiro de Acompanhamento e Avaliação de Projetos de Intervenção Comunitária”, manual de apoio à avaliação criado pela Fundação Aga Khan Portugal no âmbito do projeto K’CIDADE, defende-se efetivamente que a “insistência em processos [avaliativos] exógenos, burocráticos e não participados”, que surgem “mais por uma racionalidade externa do que por uma necessidade sentida pelas próprias organizações ou projetos” (*idem*, p. 73), é um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação. A aposta em abordagens participativas tem, assim, acompanhado as mudanças dos papéis do avaliador que de um auditor externo ou de um investigador/especialista técnico e distante se tem transformado num facilitador e mediador de processos de reflexão e aprendizagem (*idem*, p. 31), promovendo a avaliação como essencial para o prosseguimento da missão organizacional e alinhada com os seus valores. O avaliador deve conjugar um olhar independente, metódico e credível com habilidades de negociação com as equipas dos projetos, de gestão de prazos e recursos, bem como de problematização, discussão em grupo e ativação de aprendizagens.

Para uma maior utilidade e usabilidade dos resultados da avaliação, Cirillo e Mayne sugerem também a importância da monitorização regular e da utilização das informações recolhidas *on going* pelas equipas dos projetos, bem como a mais-valia de abordagens multi-método, em que se são combinadas diferentes metodologias e instrumentos. Outra variável relevante é focar a avaliação em resultados em vez de em dimensões de processo/ execução (Mesquita, 2015, p. 10).

Fechamos este subcapítulo defendendo a ideia de que uma organização com uma cultura de avaliação madura compreende, valoriza e sabe equilibrar os diversos usos e

benefícios deste conjunto de práticas. Para além da dimensão de aprendizagem e investigação que explorámos aprofundadamente, associando-a a um melhor desempenho dos projetos e a uma gestão organizacional mais informada e estratégica, a avaliação promove a transparência e a prestação de contas, contribui para envolver e ganhar o apoio e a confiança de diferentes *stakeholders*, ajudando ainda a criar a “memória institucional”⁷⁴ das organizações (Rist e Kuzek, 2004, p. 130). Uma organização com uma cultura de avaliação madura encara a avaliação como uma responsabilidade sua, alinhada com a sua missão e valores de serviço público, e um estímulo e um veículo positivos para uma prática mais efetiva e, por isso, mais legítima. Encara-a ainda como uma oportunidade para demonstrar, junto de financiadores, parceiros e público, a sua competência e capacidade de produzir resultados, e dessa forma conquistar novos recursos e fontes de financiamento. Mesmo que responda a pressões externas, uma organização desse tipo apresenta a uma forte propensão interna para avaliar, fazendo um amplo uso amplo dos resultados avaliativos e melhorando a sua eficácia (Lopes, 2017, p. 107).

2.4 Normas e critérios para avaliações de qualidade

Encerramos este segundo capítulo teórico e concetual com a sumarização de algumas normas e critérios para avaliações de qualidade, tema cujo relevo cresce à medida que as práticas avaliativas, nomeadamente de avaliação externa, se tornam uma componente essencial dos processos de decisão de políticas e programas, cada vez mais exigida pelos financiadores, e também que se multiplicam as redes, as instituições e as iniciativas de formação e sensibilização dedicadas à área.

De facto, grandes organizações internacionais como a ONU, o Banco Mundial e a OCDE, mas também instituições como a Comissão Europeia, têm sido *stakeholders* de peso na promoção da avaliação, a que se juntam redes de especialistas como a European Evaluation Society, a UK Evaluation Society, a American Evaluation Association ou a

⁷⁴ A OCDE identifica a perda de memória institucional, causada, nomeadamente, por rotatividade elevada do pessoal e por dependência excessiva de consultores externos temporários, como um dos grandes entraves à aprendizagem organizacional (OCDE, 2001, *apud* Rist e Kuzek, 2004, p. 145).

International Development Evaluation Association (IDEAS)⁷⁵. Estas instituições têm sido responsáveis pela produção de conhecimento e capacitação técnica de especialistas nestas áreas, produzindo e divulgando, por exemplo, manuais, *tool kits*, conferências ou *podcasts*, mas também pela elaboração de normas e critérios de qualidade que não sendo vinculativos, constituem boas práticas amplamente reconhecidas. Estão ainda envolvidas na dinamização de programas formativos como o International Program for Development Evaluation Training (IPDET) e de iniciativas como a Global Evaluation Initiative⁷⁶.

Um dos documentos mais utilizados, com orientações para a promoção da qualidade das diversas etapas e produtos do processo avaliativo, foi produzido em 2010 pela Rede sobre Avaliação do Comité da Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, denominando-se “Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento”. O documento envolve recomendações técnicas, muitas delas já discutidas ao longo do capítulo, que vão desde as dimensões da análise da avaliabilidade dos projetos até às questões que levantam os momentos de apresentação, divulgação e utilização dos resultados da avaliação. O Instituto Camões (Gabinete de Avaliação e Auditoria do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P., 2014, p. 13-14) destaca, a partir desse documento, quatro características-chave para uma avaliação de qualidade:

1. Ir ao encontro das expetativas dos *stakeholders*:

Uma avaliação de qualidade responde de forma clara e concisa aos interesses e necessidades específicos dos seus utilizadores, cumprindo o acordado no contrato e definido no plano e cronograma de trabalho. Importa, nomeadamente, que se responda aos critérios e às questões de avaliação formuladas e que se cumpram prazos, disponibilizando a informação necessária nos momentos apropriados à tomada de decisão, mas também que se nivelem e observem expetativas relativamente ao grau de envolvimento, esforço e recursos a exigir das equipas dos projetos.

⁷⁵ Em Portugal existem duas associações na área da Avaliação: a Associação Portuguesa de Avaliação, criada em 2009 e atualmente inativa; e a Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes, constituída em 1995.

⁷⁶ O Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. é um dos parceiros desta iniciativa internacional gerida pelo Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial.

2. Constituir valor acrescentado:

Uma avaliação de qualidade promove a aprendizagem estratégica e a tomada de decisão informada através da resposta a todas as questões de avaliação definidas e da sistematização de resultados, conclusões, lições aprendidas e recomendações úteis para a intervenção e a organização que a implementa. Todas as informações devem ser concretas e práticas, i.e., terem potencial de utilização para a melhoria dos projetos. A palavra-chave é, de acordo com o especialista Michael Patton, utilidade⁷⁷.

A participação ativa dos diferentes *stakeholders* – equipas de projeto, parceiros, beneficiários e financiadores –, potenciadora do compromisso com o processo e da identificação com os seus resultados, é amplamente considerada como uma das mais importantes condições desse valor acrescentado⁷⁸. É importante que essa participação seja percebida por todos esses intervenientes como relevante, significativa e ética (Patton, 2017, p. 24).

3. Produzir resultados credíveis e rigorosos:

“The credibility of evaluation depends on the *expertise* and *independence* of the evaluators and the degree of *transparency* of the evaluation process.” (OECD Development Assistance Committee, 1991, p. 7)

A avaliação deve assentar na competente e rigorosa utilização de metodologias adequadas à recolha, triangulação e análise de informação relevante, escolhidas atendendo às especificidades das circunstâncias em que o processo avaliativo é implementado. A escolha e aplicação dessas metodologias em cada uma das suas diferentes etapas, a identificação dos pressupostos que lhes subjazem, mas também das lacunas ao nível dos dados e das limitações ao nível da análise, devem ser abertamente discutidas com a equipa do projeto, que deve ser capaz não apenas de compreender o produto final, mas também de conhecer, negociar e participar no caminho que o originou. Os relatórios de avaliação devem ser tão claros, acessíveis e transparentes

⁷⁷ “How do you use the evaluation findings? What changes, improvements, or decisions have you made based on evaluation findings?” (Patton, 2017, p. 24)

⁷⁸ A importância de uma relação de parceria e da participação ativa dos diferentes *stakeholders* fica logo patente num dos primeiros documentos da OCDE dedicados ao tema: “Principles for Evaluation of Development Assistance” (Development Assistance Committee, 1991). O documento deve ler-se em articulação com o das Normas de Qualidade referido acima.

quanto possível para permitirem aos utilizadores aferir adequadamente a sua qualidade e valor (OECD, Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P., 2015, p. 43). De acordo com a OCDE, é importante que se distingam claramente, evitando confusões entre níveis analíticos, conclusões de recomendações e que se disponibilize, preferencialmente de forma agregada, sem comprometer a privacidade e anonimato dos auscultados, todas as evidências em que se baseiam (OECD Development Assistance Committee, 1991, p. 7). Sucessos e limitações das intervenções devem ser analisados e comunicados na mesma medida e de forma justa, com a equipa de avaliação a pautar a sua atuação por princípios de independência, imparcialidade e transparência face a todos os envolvidos (equipa de gestão e implementação do programa, beneficiários e entidade financiadora). As equipas de avaliação devem, assim, esforçar-se por ser tão objetivas e neutras quanto possível, controlando enviesamentos e ideias pré-concebidas, bem como por evitar conflitos de interesse. A necessidade de assegurar o cumprimento destes princípios, cuja observância é fundamental para a credibilidade e legitimidade das avaliações, demonstra o valor das avaliações externas, preferencialmente conduzidas por equipas com conhecimentos e competências multidisciplinares, enquanto prática complementar a formas de avaliação interna. Quando a avaliação é interna, uma forma de aumentar a imparcialidade passa, por exemplo, pela criação de unidades de M&A independentes das direções do programa, separando as funções avaliativas das funções de gestão e implementação (Equipa K’CIDADE, 2007, p. 30). No seu manual de apoio à avaliação a equipa do projeto português K’CIDADE oferece algumas recomendações para mitigar a subjetividade dos avaliadores que consideramos muito pertinentes e que apresentamos em seguida (*idem*, p. 31):

- Seleção e definição rigorosa de critérios e indicadores que balizem a avaliação (cada critério deve ser avaliado através de vários – não apenas um – indicadores complementares);
- Testagem da validade e fidelidade dos instrumentos de avaliação;
- Recurso à triangulação (não apenas de informações recolhidas a partir de diversas fontes, mas também de abordagens teóricas, métodos e técnicas de

recolha e análise de dados). A diversidade e multidisciplinariedade da equipa de avaliação é igualmente relevante para esta triangulação;

- Validação dos resultados dos processos avaliativos através, nomeadamente, da sua análise e discussão conjunta com as equipas dos projetos;
- Repetição das observações;
- Explicitação clara de todos os conceitos, abordagens metodológicas, pressupostos, etc., utilizados.

O rigor e o cuidado devem estar também presentes na conclusão perentória de que determinado projeto ou programa não funciona. Se a avaliação não conseguiu encontrar resultados positivos, talvez isso se deva a falhas no desenho metodológico ou na implementação dos métodos e técnicas de recolha e análise de informação (IPDET, 2007).

Relembremos que “avaliações rigorosas tendem a ser mais confiáveis e utilizadas” e que “a robustez também contribui para aumentar a validade externa dos resultados” (OECD, Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P., 2015, p. 43), ou seja, para a produção de conhecimento coletivo, capaz de beneficiar diferentes organizações, setores, países, etc.

4. Ser *cost-effective*:

O investimento na avaliação em termos de recursos financeiros, humanos, técnicos, físicos, etc., deve ser compensado pelo seu valor acrescentado. Já mencionámos, por exemplo, que os custos elevados das avaliações de impacto só se justificam em circunstâncias muito específicas. As avaliações devem, assim, ser realistas, evitando objetivos demasiado ambiciosos face aos recursos disponíveis, e eficientes, não sobrecarregando excessivamente as equipas dos projetos. O processo de coleta de dados, em particular, deve ser “prático, exequível e sustentável” (Patton, 2017, p. 24).

*

Consideramos que não se deve menosprezar o impacto negativo de conselhos errados e acompanhamos, por isso, a OCDE quando afirma que avaliações de fraca qualidade podem fazer mais mal do que bem. Uma das 12 lições para o fortalecimento de uma cultura de aprendizagem avançadas por essa instituição prende-se, assim, com a

necessidade de avaliar os avaliadores. Algumas recomendações práticas, baseadas nas boas práticas de diversos países, passam, nomeadamente (OCDE/Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P., 2015, p. 43): pela utilização de *checklists* que permitam aferir a qualidade dos relatórios de avaliação; pela realização de meta-avaliações por pares independentes; pela inclusão de cláusulas de qualidade nos contratos; pelo rastreamento das citações dos relatórios de modo a aferir o seu alcance e impacto; ou ainda pelo investimento de tempo na análise e discussão dos Termos de Referência, alinhando expectativas acerca da avaliação – de acordo com a OCDE, “os relatórios de má qualidade são muitas vezes o resultado de uma avaliação mal concebida ou de termos de referência confusos ou demasiado ambiciosos” (*idem*, p. 43).

A ética da avaliação resulta não apenas da competência técnica que se exige das equipas ou da atitude de independência, imparcialidade e transparência que descrevemos acima, mas também do tratamento justo, digno e íntegro de todas as pessoas envolvidas nos processos avaliativos, nomeadamente dos beneficiários das intervenções, cujos Direitos Humanos e diferenças socioculturais devem ser tidos em consideração e respeitados. A este nível o Instituto Camões faz uma série de recomendações que, embora se dirijam especificamente a um contexto de cooperação internacional, podem ser lidas de uma forma mais abrangente: “adotar estratégias necessárias para evitar que os avaliadores locais sejam vistos como críticos da sociedade; aprender a conhecer as crenças, comportamentos e costumes das populações dos países beneficiários, no sentido de respeitar as suas crenças religiosas, relações interpessoais e até vestuário; encontrar um equilíbrio entre a necessidade do detalhe para a gestão e a necessidade de referência a indivíduos específicos” (Camões, Instituto da Cooperação e da Língua/ Gabinete de Avaliação e Auditoria, 2014, p. 14-15). O respeito por todos os intervenientes também passa pela disposição para considerar e analisar de forma equidistante as suas diferentes perspetivas e interesses sobre a intervenção e seus resultados e pela garantia de inclusão no relatório de todas as vozes, mesmo as incómodas que as equipas dos projetos possam querer “abafar”⁷⁹. Podemos acrescentar

⁷⁹ “Strive to gain an understanding of, and treat fairly, the range of perspectives and interests that individuals and groups bring to the evaluation, including those that are not usually included or are oppositional” (American Evaluation Association, 2011, p. 4). Ver ainda o “Evaluation Ethics, Politics, Standards and Guiding Principles, Training Module 14” do IPDET (2007, p. 708).

os deveres de integridade e honestidade no cumprimento das obrigações contratualizadas, entre as quais, para além de todas as que já fomos elencando, estão as que se referem à originalidade dos produtos desenvolvidos e à garantia de consentimento informado, confidencialidade e proteção das informações recebidas e do anonimato das pessoas auscultadas.

As normas e os princípios que abordámos, socorrendo-nos sobretudo da documentação da OCDE, são partilhados por outros *stakeholders* de peso na área já referidos, como a ONU. Veja-se, por exemplo, o documento “Norms and Standards for Evaluation” (2016) produzido pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG, 2016), no qual constam diversas normas gerais e institucionais (entre as quais, normas de utilidade, credibilidade, independência, ética, Direitos Humanos e Igualdade de Género ou ainda acerca da utilização e seguimento da avaliação), bem como critérios relativos, nomeadamente, à gestão, condução e garantia/controlo de qualidade das avaliações. Recomendamos ainda a consulta dos “Guiding Principles” da American Evaluation Society (2011). São eles: investigação sistemática, competência, integridade, respeito pelas pessoas, bem comum e equidade⁸⁰.

Para além das normas e princípios explorados, consideramos importante incluir neste capítulo uma referência aos critérios de avaliação do CAD/OCDE, cada vez mais utilizados no contexto da avaliação em Portugal, sobretudo na avaliação de projetos de cooperação internacional (constam, por exemplo, do Guia de Avaliação do Instituto Camões, bem como do Manual de Avaliação do Projeto K’CIDADE da Fundação Aga Khan Portugal, documentos a que já fizemos referência). Trata-se de um conjunto abrangente e bastante completo de critérios que podem ser utilizados nas mais diversas formas de avaliação, oferecendo um maior rigor e objetividade à análise do mérito ou valor das intervenções. Apresentamo-los em seguida sob a forma das questões-chave que permitem aferi-los (cf. OCDE, 2021)⁸¹:

⁸⁰ De acordo com a AES, é dever dos avaliadores contribuir para o bem comum e para uma sociedade justa e equitativa. Por considerarmos que aponta para um dilema importante e por vezes difícil de gerir, salientamos aqui uma das orientações que, de acordo com a instituição, cabem nesse dever: “Recognize and balance the interests of the client, other stakeholders, and the common good while also protecting the integrity of the evaluation” (American Evaluation Association, 2011, p. 4).

⁸¹ Para esta apresentação socorremo-nos das definições apresentadas no manual “*Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*”. De acordo com a OCDE, embora estes critérios tenham sido originalmente

- Relevância: em que medida correspondem – e continuarão a corresponder se as circunstâncias se alterarem – os objetivos e estratégias da intervenção às necessidades, prioridades e políticas dos beneficiários, da organização implementadora, financiador e parceiros, do setor de atuação, da região ou país?
- Coerência: em que medida é a intervenção compatível com outras intervenções a ocorrer no mesmo setor de atuação, região ou país ou implementadas pela mesma organização? Em que medida essas diferentes intervenções se apoiam, complementam, coordenam ou, por outro lado, se comprometem, enfraquecem ou duplicam?
- Eficácia: em que medida foram os objetivos e resultados da intervenção atingidos?
- Eficiência: em que medida foram os resultados da intervenção produzidos de forma atempada e utilizando/gerindo os recursos – financeiros, humanos, técnicos, etc. – da melhor forma possível (com a melhor relação possível de custo-benefício)?
- Impacto: em que medida produziu a intervenção – ou se espera que venha a produzir – mudanças significativas de longo prazo, positivas ou negativas, intencionais ou não?
- Sustentabilidade: em que medida é provável que os resultados positivos da intervenção perdurem no tempo, após o término da mesma?

Podemos defender, assim, que o desenvolvimento de uma cultura de avaliação, tópico abordado no capítulo anterior, não passa apenas por um conjunto de exigências que se colocam às organizações que beneficiam da avaliação. Passa também pelo rigoroso cumprimento, por parte dos avaliadores, das normas, princípios e critérios descritos acima. O avaliador move-se em zonas cinzentas e são muitas as encruzilhadas que podem desafiar a qualidade do seu trabalho e/ou a ética da sua conduta. Fechamos este capítulo com a referência a alguns desses problemas, seguindo aqui as formas de

desenhados no início dos anos 2000 pela Rede da Avaliação do Desenvolvimento do Development Assistance Committee (EvalNet), este manual é a sua primeira apresentação completa e sistemática, definindo-os em detalhe, explicando a sua utilização e oferecendo orientações práticas. Outros critérios relevantes que não constam desse documento são a coerência com valores transversais, como a promoção dos Direitos Humanos, da igualdade de oportunidades ou dos Direitos Humanos, a criação de parcerias ou ainda o empoderamento de comunidades e organizações.

“corruptibilidade da avaliação” identificadas por Fitzpatrick, Worthen e Sanders, as “falácias da avaliação” propostas por E.R. House e ainda os resultados de um questionário conduzido por Morris e Cohn junto de avaliadores membros da American Evaluation Society (cf. IPDET, 2007)⁸²:

- Distorcer a verdade, privilegiando resultados, perspectivas e conclusões positivas em detrimento de outras que possam penalizar a intervenção. Essa atitude pode resultar, nomeadamente, de conflitos de interesse, de pressões sobre os avaliadores e até de um ambiente pouco concorrencial e de relativa proximidade entre os *stakeholders* (onde “todos se conhecem”).
- Relacionado com este problema está o de se adotar uma postura relativista na análise das informações recebidas de diferentes *stakeholders*, dando-lhes o mesmo peso e valor quando há boas razões para não o fazer (não confundir com a equidistância mencionada atrás). Um outro problema da mesma ordem, mas em sentido inverso, é o de dar mais peso e valor às perspectivas de *stakeholders* com maior poder, prestígio ou *status* apenas em virtude dessas vantagens.
- Produzir conclusões e recomendações infundadas, enganosas ou pouco rigorosas, devido à interferência de preconceitos e ideias pré-concebidas ou às debilidades das práticas metodológicas adotadas.
- Atender a todos os pedidos da organização cliente, mesmo aqueles que, injustificadamente, prejudicam a qualidade e a ética da avaliação, e seguir as obrigações contratuais sem questionamento e acima de qualquer outra consideração, como o interesse/bem público.

Dado o potencial disruptivo da avaliação, nomeadamente na relação com financiadores e parceiros, não é surpreendente que existam tentativas de pressão e de influência por parte das organizações. Inquiridos por Morris e Cohn (“Program evaluators and ethical challenges: a national survey”, 1993), os avaliadores da AES identificam diversos desafios éticos que já tiveram que enfrentar:

- As organizações clientes decidiram, antes da avaliação, os resultados que esta “deveria” produzir;

⁸² A informação utilizada consta do artigo “Evaluation Ethics, Politics, Standards and Guiding Principles, Training Module 14” (IPDET, 2007).

- As organizações clientes impediram a exploração de questões de avaliação relevantes ou a auscultação de determinados *stakeholders*;
- As organizações clientes pressionaram os avaliadores para alterar resultados ou conclusões ou ainda para violar a confidencialidade das pessoas auscultadas;
- As organizações clientes modificaram ou suprimiram resultados ou conclusões constantes do relatório de avaliação;
- Os avaliadores descobriram comportamentos ilegais, perigosos ou pouco éticos;
- As conclusões da avaliação foram utilizadas para punir certos *stakeholders*, como elementos das equipas técnicas, parceiros, etc.;
- Os avaliadores temeram que o reporte de certas informações compromettesse a confidencialidade de pessoas auscultadas.

3. Estágio curricular na Coatl – Consultoria para o Desenvolvimento

A Coatl, entidade acolhedora do estágio curricular, é uma empresa de consultoria sediada no Porto e criada em 2015 cuja especialização são as questões relacionadas com o Desenvolvimento, conceito que entende como a mudança estrutural e duradoura das organizações, da comunidade e da sociedade. A sua missão é, assim, a de apoiar e capacitar organizações que atuam no interesse público, prestando serviços de consultoria e avaliação que visem promover o Desenvolvimento, bem como a autonomia e a sustentabilidade das entidades que a procuram, e centrando o seu trabalho em três eixos de intervenção – Cooperação para o Desenvolvimento e Educação para a Cidadania Global, Desenvolvimento Social e Comunitário e Desenvolvimento Organizacional.

O seu leque de serviços é diversificado, envolvendo monitorização e avaliação de projetos e programas, serviços de consultoria que vão desde o apoio ao desenho de projeto e à elaboração de candidaturas a linhas de financiamento até ao diagnóstico de necessidades organizacionais e planeamento estratégico, bem como a dinamização de ações de formação em temas de interesse para as organizações (gestão de projeto, avaliação, angariação de fundos, etc.). Nos seus curtos sete anos de experiência, os serviços de monitorização e avaliação têm-se tornado predominantes, assentando sobretudo nas avaliações finais de resultados e na monitorização e avaliação *on going* de projetos, mas também, ainda que em menor grau, noutras formas avaliativas como a avaliação intermédia de resultados e a avaliação de impacto. Os clientes da Coatl são sobretudo Organizações do Terceiro Setor (ONGs, ONGDs, IPSSs, etc.), embora também algumas entidades públicas. Podemos destacar algumas das organizações com quem já colaborou: entidades nacionais, como o IMVF – Instituto Marquês de Valle Flôr, a FEC – Fundação Fé e Cooperação, a APF – Associação para o Planeamento da Família ou a EAPN – Rede Europeia Anti-pobreza; e internacionais, como o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a OIM – Organização Internacional das Migrações ou o FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. A sua área

de atuação é ampla, estendendo-se não só por todo o território nacional, mas também pelo estrangeiro, dentro e fora da Europa, com destaque para a Guiné-Bissau.

A Coatl privilegia, sempre que possível, recorrer a metodologias participativas que envolvam ativamente os clientes nas diversas etapas dos serviços prestados, promovendo não só uma relação de proximidade e entreajuda, mas também a capacitação das organizações e a sua participação nas decisões metodológicas e na reflexão contínua sobre os processos e os seus resultados. Todos os serviços e métodos de trabalho são, assim, ajustados às necessidades, capacidades e expectativas dos clientes, abordagem considerada como condição necessária para a apropriação dos resultados dos processos de avaliação e consultoria e para o empoderamento de todas as partes envolvidas.

No que toca à sua estrutura organizacional, a Coatl conta apenas com quatro funcionários, de áreas de formação diversas (economia, sociologia, biologia e engenharia), recorrendo, para a prestação de muitos serviços, a consultores e avaliadores externos, habitualmente especialistas temáticos na área / setor de intervenção em causa. A horizontalidade é também marca da sua orgânica interna, que assenta não só num modelo de decisão participativo, mas também na valorização da autonomia e responsabilidade de todos os trabalhadores e na promoção da flexibilidade no que concerne, por exemplo, ao horário de trabalho.

3.1 O estágio: atividades e aprendizagens

O estágio curricular na Coatl – Consultoria para o Desenvolvimento decorreu em regime *part-time* entre 23 de novembro de 2020 e 16 de abril de 2021, com a duração total de 400 horas. Devido aos constrangimentos colocados pela situação pandémica, as atividades foram sobretudo desenvolvidas em contexto de teletrabalho, mas também no escritório da empresa.

O **objetivo geral** do estágio consistiu em adquirir e aprofundar conhecimentos e competências no âmbito de questões relacionadas com o Desenvolvimento e a monitorização e avaliação de projetos e programas sociais e comunitários. Para o seu alcance foram definidos quatro **objetivos específicos**:

- Adquirir conhecimentos e competências no âmbito da monitorização e avaliação de projetos: tipologias de avaliação; critérios CAD-OCDE; metodologias participativas; quadro lógico e teoria da mudança; ferramentas de coleta, análise e tratamento de dados qualitativos e quantitativos (questionários online, entrevistas estruturadas e semiestruturadas, observação direta); pesquisa e revisão documental; redação de relatórios de avaliação.
- Contactar com diferentes tipos de organizações do Terceiro Setor e entidades públicas e adquirir conhecimentos no âmbito das suas especificidades, desafios e cultura de avaliação.
- Refletir sobre o papel, as funções e os desafios da M&A externas junto das organizações do Terceiro Setor e das entidades públicas.
- Aprofundar conhecimentos no âmbito de questões relacionadas com o Desenvolvimento, nomeadamente os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, a Educação para a Cidadania, os Direitos Humanos e a Inclusão Social.

Como se concluirá adiante, através de uma apresentação detalhada das atividades e aprendizagens desenvolvidas, todos os objetivos acima indicados foram plenamente alcançados.

O meu principal papel consistiu, assim, em participar na **monitorização e avaliação externa de diversos projetos**:

1. “Rumo a 2030: Campanha para a promoção dos ODS e da Educação para o Desenvolvimento e Cidadania Global”⁸³, implementado pelo Instituto Marquês de Valle Flôr e financiado pelo Instituto Camões;
2. “És(col)Ciência – Estratégia Educativa Complementar baseada no Pensamento Científico, uma aposta na promoção do sucesso escolar”, projeto implementado pelo CEBAL - Centro de Biotecnologia Agrícola e Agroalimentar do Alentejo no âmbito do Programa de Parcerias para o Impacto do Portugal Inovação Social;

⁸³ [Rumo a 2030 - Rumo a 2030](#)

3. “ArtesEcontextos”, implementado pela Associação de Ludotecas do Porto e financiado no âmbito do Programa de Parcerias para o Impacto do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE – Fundo Social Europeu);
4. “#Cidadania”⁸⁴, implementado pela Associação Mais Cidadania e financiado pelo programa Cidadãos Ativ@s gerido pela Fundação Calouste Gulbenkian em consórcio com a Fundação Bissaya Barreto;
5. “EXIT – Direitos Humanos das mulheres a não serem prostituídas”⁸⁵, implementado pela Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres e financiado pelo programa Cidadãos Ativ@s gerido pela Fundação Calouste Gulbenkian em consórcio com a Fundação Bissaya Barreto;
6. Programa “AIIA (Abordagem Integrada para a Inclusão Ativa)”, implementado pela Câmara Municipal do Porto no âmbito do Programa Operacional Regional do Norte – NORTE 2020;
7. “JUNTAS: empoderamento feminino na região de Gabú”, implementado pela Aifo – Guiné-Bissau e financiado pela Agência Italiana de Cooperação para o Desenvolvimento.

No âmbito da monitorização e avaliação destes projetos, as **principais atividades** desenvolvidas foram as seguintes:

- Participação em reuniões com as entidades implementadoras dos projetos;
- Pesquisa, leitura e análise de fontes de informação secundárias, nomeadamente documentos de candidatura dos projetos, informações recolhidas e compiladas pelas equipas, informações disponíveis *online* sobre metodologias de avaliação ou sobre tópicos de interesse no âmbito das intervenções, etc.;
- Apoio ao desenvolvimento, criação e teste das ferramentas de coleta de dados (inquéritos online, entrevistas e observação direta);
- Apoio à coleta, tratamento e análise de dados;
- Apoio à redação dos produtos de avaliação, nomeadamente a proposta/abordagem metodológica, a matriz de avaliação e os relatórios de monitorização e avaliação.

⁸⁴ [Conectados pela #cidadania | Facebook](#)

⁸⁵ [EXIT – Sair do sistema da prostituição \(exitprostitution.org\)](#)

Foi ainda prestado apoio à submissão de candidaturas para a prestação de serviços de avaliação, nomeadamente a candidatura à avaliação intermédia do projeto “JUNTAS: empoderamento feminino na região de Gabú”, selecionada pela entidade implementadora.

Pode afirmar-se que heterogeneidade e flexibilidade foram palavras de ordem das atividades desenvolvidas. Embora com destaque para as áreas da educação não-formal, juventude e promoção da cidadania ativa, os projetos avaliados operavam junto de públicos e áreas de intervenção diversificados, sendo igualmente de salientar a sua ampla dispersão geográfica: dois deles foram implementados na zona do Porto (3. e 4.); dois na zona de Lisboa (5. e 6.); um na região do Alentejo (2.); um em diversas zonas do país, de norte a sul, litoral e interior (1.); e outro na Guiné-Bissau (7.). Os contratos de avaliação eram também bastante distintos, quer em termos de objetivos e exigências, quer em termos de orçamentação, encontrando-se os projetos em fases muito diferentes da intervenção e da avaliação. Esta heterogeneidade exigiu, naturalmente, por parte das equipas de avaliação, a condução de tarefas significativamente diferenciadas. Acresce que a alocação de tempo, durante o estágio, aos diversos projetos não foi uniforme, destacando-se sobretudo a participação em três avaliações: “Rumo a 2030”, “És(cola)Ciência” e “ArtesEcontextos”.

O estágio foi supervisionado pela consultora e avaliadora Inês Marques Bastos que, embora não tenha integrado a equipa de avaliação dos projetos que significaram maior alocação de tempo, foi, juntamente com o avaliador sénior João Mesquita, sócio-gerente da Coatl, a principal pessoa responsável pela minha integração nas atividades da empresa. Para além de assegurar a atribuição de tarefas e disponibilização de todas as informações e ferramentas necessárias para a sua execução, a supervisão do estágio decorreu de forma bastante próxima e colaborativa, embora simultaneamente potenciadora da autonomia e responsabilidade individual, pontuada por momentos frequentes de discussão das diversas avaliações e projetos, esclarecimento de dúvidas e revisão dos produtos elaborados. Houve igualmente espaço para a aprendizagem, reflexão e discussão em equipa sobre os papéis/ funções da avaliação e o estado da área em Portugal, as metodologias e abordagens mais frequentes (quadro lógico, teoria da mudança, árvore dos problemas e dos objetivos, critérios CAD-OCDE, etc.) ou ainda

sobre questões transversais ligadas, nomeadamente, aos desafios das Organizações do Terceiro Setor no país e da cooperação para o desenvolvimento em África. No decurso do estágio houve ainda uma oportunidade formativa importante que consistiu na assistência à aula “Avaliar o Impacto Social” (curso online “2021: oportunidades, desafios e prioridades”, da Porto Business School), ministrada por João Mesquita, na qual foi levada a cabo uma reflexão sobre o estado das práticas avaliativas em Portugal.

O processo de trabalho em cada uma das avaliações foi também bastante colaborativo, com todos os produtos a serem desenvolvidos em conjunto através de reuniões diárias via *Skype* e da opção por documentos de acesso e construção partilhados.

Ao longo do estágio foi construído um pequeno “diário de bordo”, no qual foram sendo anotadas, de forma espontânea e sem grandes preocupações de rigor, observações, reflexões e interrogações decorrentes das diversas atividades desenvolvidas e das conversas informais com os colegas. A estrutura do documento acompanhou a dos principais aspetos teóricos a explorar na investigação, nomeadamente as várias dimensões de análise da cultura de avaliação das OTS: práticas e abordagens de avaliação implementadas/ preferidas, motivações para a condução dos exercícios avaliativos, usos dos seus produtos e considerações sobre aspetos transversais da cultura organizacional do Terceiro Setor em Portugal. O documento permitiu, assim, registar pistas de investigação passíveis de serem exploradas no capítulo de enquadramento teórico, perceções e opiniões dos colegas acerca dos processos implementados, desafios transversais da atividade de avaliação e ainda observações relativas a cada um dos projetos / avaliações integradas.

Procuraremos em seguida expor com maior detalhe as principais atividades desenvolvidas em cada uma das avaliações realizadas.

3.1.1. Avaliação intermédia do projeto “Rumo a 2030: Campanha para a promoção dos ODS e da Educação para o Desenvolvimento e Cidadania Global”

A avaliação da campanha “Rumo a 2030”, implementada pelo Instituto Marquês de Valle Flôr e financiado pelo Instituto Camões, foi uma das principais atividades desenvolvidas ao longo do estágio curricular.

Implementada pelo IMVF, ONGD portuguesa de referência na área da cooperação para o desenvolvimento, em parceria com a RICD – Rede Intermunicipal de Cooperação para o Desenvolvimento e com a Câmara Municipal de Oeiras, a campanha “Rumo a 2030” decorreu entre maio de 2019 e agosto de 2021 e teve como principal objetivo reforçar o papel dos municípios portugueses na promoção da Educação para o Desenvolvimento e na localização da Agenda 2030. Através de atividades como a capacitação e formação de técnicos municipais, decisores políticos e agentes educativos, da implementação de campanhas para a promoção da Agenda 2030 junto dos cidadãos ou da divulgação de boas práticas e recursos informativos/ pedagógicos, procurou-se, assim, informar, sensibilizar e mobilizar mais de vinte municípios do país para a importância do Desenvolvimento Sustentável e para o seu papel local nesta agenda de transformação global.

A avaliação externa do projeto “Rumo a 2030” iniciou mais de um ano após o arranque da intervenção – no Verão de 2020 – e foi um processo metodologicamente pouco complexo, focado apenas nas dimensões de eficácia e eficiência, ou seja, em aspetos processuais e de resultados imediatos: Em que medida foi o projeto executado conforme o planeado? Quais foram os principais desafios encontrados e em que medida foram ultrapassados? Em que medida foram os objetivos definidos alcançados ou produzidos os resultados esperados? A resposta a estas questões orientou todo o trabalho desenvolvido e consubstanciou-se na formulação de um conjunto de conclusões, lições aprendidas e recomendações destinadas à entidade implementadora e passíveis não apenas de apoiar o ajuste da intervenção, mas também o desenho e a implementação de intervenções futuras (através, nomeadamente, da identificação de boas práticas replicáveis). O contrato, com um orçamento relativamente baixo quando comparado com o da maioria das avaliações observadas, definiu a entrega de dois produtos de avaliação – um relatório intermédio, entregue em fevereiro de 2021, e um relatório final, a entregar em agosto do mesmo ano.

Ao longo do estágio tive a oportunidade de participar ativamente na produção do relatório intermédio de avaliação externa deste projeto. Adotando-se uma abordagem participativa e colaborativa, esta fase do processo arrancou com a realização de uma reunião de trabalho com as técnicas responsáveis pela implementação e gestão do

projeto, destinada a recolher as suas percepções e opiniões sobre o ponto de situação das atividades dinamizadas e dos resultados alcançados, mas também a alinhar expectativas acerca da matriz de avaliação e a tomar decisões relativamente à estratégia de coleta de dados. Este encontro *online* correspondeu, assim, simultaneamente a uma entrevista semiestruturada à entidade implementadora, *stakeholder* fundamental para o processo de coleta de dados, e a uma reunião sobre a estratégia de avaliação. O guião desta entrevista foi elaborado por mim, com a supervisão do líder da avaliação, tendo por base a análise da matriz de avaliação anteriormente produzida pelos meus colegas e discutida com a entidade implementadora, a leitura e análise de fontes de informação secundárias disponibilizadas pela entidade implementadora⁸⁶ e consultadas *online*, no site e redes sociais do projeto, e a consulta de outros guiões de entrevista produzidos na Coatl. A entrevista decorreu num clima de grande proximidade e transparência, permitindo a recolha de informações importantes para a produção do relatório. Acordou-se ainda que, dados os constrangimentos de tempo, orçamento e elevado número de municípios envolvidos, a melhor estratégia de auscultação dos demais *stakeholders* seria a produção de questionários *online* (em detrimento de entrevistas). Coube à entidade implementadora selecionar os municípios a auscultar (foram selecionados apenas 3 em 22), bem como facilitar os contactos para maior agilidade das respostas. A nós coube-nos enviar um questionário à entidade financiadora – o Instituto Camões. Fui também a principal responsável pela elaboração dos questionários, construídos recorrendo à triangulação de fontes de informação já mencionadas e à supervisão do líder da avaliação. À entidade implementadora foi ainda enviado um questionário essencialmente dedicado a explorar questões quantitativas (por exemplo, o número de formandos alcançados, o número de pedidos de envio dos materiais produzidos, o número de publicações e *engagement* nas redes sociais, níveis de satisfação e aprendizagem, etc.), devolvido atempadamente com todas as informações solicitadas.

⁸⁶ Memória descritiva / candidatura, quadro lógico, cronograma, relatório intercalar de progresso, plano de contingência, resultados dos questionários de satisfação aplicados aos participantes nas ações de formação, plano estratégico da RICD e outros produtos elaborados no âmbito do projeto, como manuais/*tool kits*. É de salientar que a equipa do projeto construiu e aplicou os seus próprios instrumentos de monitorização e avaliação, cujos resultados encontrados, essencialmente dados quantitativos sobre participações, satisfação e aprendizagens e publicações nas redes sociais, foram partilhados com a equipa da Coatl.

O relatório, co-construído por mim e pelo líder da equipa de avaliação, teve por base a informação recolhida através das fontes primárias e secundárias indicadas, estruturando-se em torno da análise dos principais resultados esperados do projeto e das questões de avaliação constantes da matriz. Procurou-se, essencialmente, compreender o grau de alcance dos objetivos definidos e encontrar os principais desafios enfrentados, avançando-se recomendações concretas e de fácil implementação para uma maior eficácia do projeto. A análise foi bastante simples, mais descritiva das execuções e dos resultados imediatos do que “avaliativa”, embora capaz de identificar e apresentar, com rigor e transparência, os desafios mais significativos da intervenção, nomeadamente as questões relativas ao compromisso das lideranças autárquicas e à sua mobilização para a localização efetiva da Agenda 2030 na política local, aspetos não explicitamente identificados pelos *stakeholders* auscultados. Uma preocupação importante foi a de comunicar na mesma medida e de forma justa sucessos e limitações da intervenção. Conclusões e recomendações foram claramente distinguidas e justificadas através da apresentação das mais importantes evidências recolhidas, cujos elementos identificativos foram escondidos de modo a assegurar a confidencialidade e o anonimato. Um dos maiores desafios, abertamente discutido com a equipa do projeto no momento de construção da matriz de avaliação, resultou das fragilidades do Quadro Lógico, do qual constavam diversos indicadores e metas dificilmente mensuráveis e ao qual faltavam dados de *baseline* relevantes para identificar as mudanças provocadas pela intervenção.

O relatório foi atempadamente entregue à entidade implementadora, não tendo havido qualquer *feedback* ou momento de discussão das conclusões e recomendações apresentadas. Tanto quanto se sabe, não houve também qualquer divulgação pública dos seus resultados. Torna-se, por isso, difícil concluir acerca da sua utilização e mais-valia. Considero, todavia, que ainda que as suas conclusões e recomendações possam não constituir novidade para a entidade implementadora, podem ser um bom suporte para promover e apoiar a discussão interna e a reflexão da entidade financiadora sobre futuras intervenções na área. A nossa pesquisa de fontes secundárias para a elaboração do relatório permitiu identificar diversos projetos da entidade implementadora dedicados a objetivos semelhantes, dirigidos ao mesmo público-alvo e assentes em

estratégias de intervenção similares. Idealmente, a avaliação realizada, juntamente com outros produtos e processos de aprendizagem, deveria ser capaz de estimular uma reflexão aprofundada sobre a intervenção da organização neste âmbito, potenciando mudanças e inovações. Saliento, novamente, que ainda que a análise tenha sido simples, permitiu identificar desafios muito relevantes que merecem ser tidos em consideração.

A participação neste processo de avaliação foi um importante momento de aprendizagem, permitindo-me treinar competências de preparação e condução de entrevistas, recolha, tratamento e análise de dados, e elaboração de relatórios de avaliação. A supervisão foi essencial, nomeadamente, para que as questões formuladas fossem pertinentes, para que a linguagem do relatório fosse clara e apropriada, mas também para compreender as limitações da análise efetuada.

3.1.2. Avaliação de impacto do projeto “És(cola) Ciência – Estratégia Educativa Complementar baseada no pensamento científico”

Outra das principais atividades desenvolvidas no estágio curricular foi a participação na avaliação de impacto do projeto/ ação-piloto “És(cola) Ciência”, implementado pelo Centro de Biotecnologia Agrícola e Agroalimentar do Alentejo – CEBAL (e financiado pelo Programa Operacional Inclusão Social e Emprego), nas turmas do 2º ciclo da Escola Básica 2,3 Mário Beirão (Beja) ao longo de dois anos letivos (2020/ 2021 e 2021/2022) e cujo principal objetivo consiste na promoção do sucesso escolar dos alunos (mais especificamente, do desempenho na disciplina de Ciências Naturais). A abordagem é a da educação não-formal, através da integração, em contexto escolar, na disciplina de Ciências Naturais, de atividades lúdico-pedagógicas orientadas para a estimulação do pensamento e da curiosidade científica, mas também para o desenvolvimento de competências socioemocionais transversais, como o trabalho em equipa, a empatia, a resiliência e a motivação.

A avaliação externa do projeto começou a ser preparada desde o arranque da intervenção, ocorrendo de forma complementar às atividades avaliativas internas (foram, por exemplo, recolhidos pela equipa do projeto, através de ferramentas cientificamente validadas, dados de partida sobre competências socioemocionais dos alunos). A preocupação e interesse da equipa do projeto em avaliar a intervenção e em recolher evidências que permitissem compreender e demonstrar mudanças, de modo a

apoiar a criação de futuros projetos mais ambiciosos, mas também a valorização da intervenção e da organização junto, nomeadamente, de entidades financiadoras, ficou patente desde as primeiras reuniões, marcadas por um forte espírito de colaboração, proximidade e vontade de participação ativa nas atividades da avaliação externa. Foram claras, desde o início, as motivações e expectativas para a contratação de uma avaliação externa, nomeadamente o apoio à reflexão estratégica sobre o projeto e à recolha de evidências, com a equipa a demonstrar, deste modo, uma boa compreensão do papel e do potencial da avaliação externa, encarada como parte essencial do ciclo do projeto. Foi importante, contudo, um alinhamento de expectativas que deixasse claras as possibilidades e limitações da avaliação de impacto a realizar. A motivação e benefícios de uma avaliação participativa ficaram, neste processo, particularmente evidentes. É de notar que este foi o primeiro projeto de âmbito social implementado pelo CEBAL e financiado por uma entidade externa.

Tive a oportunidade de acompanhar o processo avaliativo desde o início – as primeiras reuniões de apresentação do projeto e de alinhamento de expectativas acerca da avaliação – e de participar na construção da estratégia metodológica a adotar. Tratando-se de uma avaliação de impacto semi-experimental, focada na dimensão da atribuição causal e, portanto, na definição de um grupo de comparação, a escolha e operacionalização da estratégia metodológica constituíram processos com alguma complexidade. Depois da análise de diversas fontes de informação, primárias e secundárias (documentação do projeto, dados recolhidos pela equipa do projeto, dados quantitativos sobre resultados / desempenho escolar disponíveis nas plataformas institucionais, bem como artigos científicos sobre a temática), e de uma forte reflexão e discussão conjunta, optou-se pela criação de uma Teoria da Mudança e pela seleção de uma amostra de três escolas para o grupo de comparação. O processo foi primeiramente construído em conjunto pela equipa de avaliação externa e depois apresentado, discutido e aperfeiçoado com a equipa do projeto. A maior dificuldade foi, sem dúvida, a seleção das escolas que constituíram o grupo de comparação, etapa que envolveu a comparação (sem recurso a métodos estatísticos mais complexos) de um universo considerável de escolas e de indicadores.

No âmbito desta avaliação tive ainda a oportunidade de redigir o email de contacto com as escolas seleccionadas, de modo a solicitar a sua participação na avaliação e o envio das informações necessárias. Por último, participei, à distância, via *Skype*, na observação informal de atividades *online* dinamizadas com os alunos nas férias da Páscoa, o que, juntamente com uma breve conversa de ponto de situação com a equipa do projeto, permitiu a recolha de alguns dados importantes para o relatório de avaliação.

3.1.3. Avaliação do projeto “ArtesEcontextos”

No que respeita ao projeto “ArtesEcontextos”, implementado pela Associação de Ludotecas do Porto, financiado pelo PO ISE e orientado para a promoção do sucesso escolar e da valorização da escola através das artes e da criação de projetos artísticos com turmas do 1º ciclo, a avaliação externa também foi preparada desde o início da intervenção. Durante o estágio tive a oportunidade de participar em diversas reuniões de arranque da avaliação externa, etapa que se estendeu mais do que o habitual devido quer a alguma ambiguidade do desenho do projeto, nomeadamente dos seus objetivos, e consequentes dificuldades na construção de uma “visão” comum e na conceção de uma estratégia de avaliação adequada e exequível, quer a alguma indefinição quanto aos objetivos, funções e abordagens esperados da avaliação externa. À equipa de avaliação coube, por isso, um trabalho mais demorado e intenso de deslinde de todos os aspetos pouco claros, bem como de alinhamento e gestão de expetativas entre todos os intervenientes, esforço, todavia, essencial para assegurar a qualidade do produto final e a sua utilidade para a organização. Deste modo, de forma a clarificar expetativas acerca das mudanças desejadas e do papel esperado da avaliação externa, foram auscultados, através de diversas reuniões muito participadas e colaborativas, todos os principais executantes das atividades: a equipa de gestão do projeto, o parceiro social e os monitores das atividades artísticas. Esse foi também o espaço para a desconstrução de algumas crenças limitadoras acerca da avaliação externa, nomeadamente as de que é um mero “registo de números” e um processo standardizado, incapaz de aferir os aspetos que “verdadeiramente” importam, ou ainda de que significa um esforço burocrático pouco recompensador ou incomportável, bem como para a criação de relações de confiança e abertura necessárias para o esforço conjunto da avaliação. Apesar destes desafios, ficou claro, desde o início, que a gestão do projeto encarava a

avaliação externa como uma oportunidade – um “olhar externo” – de reflexão estratégica, de apoio à construção de novas visões do futuro e de estimulação de sentimentos de direção e confiança, procurando reduzir desconfianças e resistências de alguns intervenientes. Ficou também evidente que a seleção da Coatl enquanto entidade de avaliação externa resultou da proposta de uma abordagem participativa, de proximidade e entreajuda (“fazer parte da equipa”), bem como da sugestão de uma metodologia avaliativa adequada ao público-alvo do projeto – crianças do primeiro ciclo (propôs-se, nomeadamente, que a coleta de dados utilizasse métodos lúdicos, como jogos e dinâmicas da educação não-formal, em detrimento de outros mais habituais como questionários ou entrevistas). Para a preparação destas diversas reuniões, nas quais participei, e para a construção da estratégia metodológica, realizei uma pesquisa e leitura de fontes primárias (enviadas pela equipa do projeto) e secundárias (perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória, plano nacional das artes, artigos sobre o papel das artes na promoção das aprendizagens e do sucesso escolar, manuais sobre avaliação com crianças, etc.), que culminou na elaboração e apresentação à restante equipa de avaliação de uma lista de questões de avaliação a explorar. Essas questões foram posteriormente fundamentais para a construção de uma primeira versão da Teoria da Mudança do projeto, também realizada por mim.

*

Estas foram as três avaliações que significaram a maior alocação de tempo do estágio. A minha participação nas restantes foi mais reduzida porque, de modo geral, o estágio não coincidiu com períodos mais exigentes dessas avaliações, como os da definição da estratégia metodológica, da recolha de dados ou da elaboração de relatórios. Acresce que, em dois casos, as observações realizadas demonstraram que a avaliação externa não constituía um processo prioritário para as organizações, mas apenas uma obrigação perante o financiador, como tornou evidente a demora na resposta às solicitações da equipa de avaliação, a ausência de *feedback* aos relatórios ou a não disponibilização de informações relevantes, comprometedoras da qualidade do processo.

A avaliação do **projeto “#Cidadania”**, implementado pela Associação Mais Cidadania foi, contudo, um processo muito participado, com trocas frequentes de informação entre a equipa do projeto e a equipa de avaliação externa. Verificou-se o envio, por parte da

equipa do projeto, de toda a informação relevante sobre as atividades que se encontravam a desenvolver, bem como a realização de uma reunião de ponto de situação, reflexão conjunta sobre desafios enfrentados e alinhamento de necessidades e calendário de coleta de dados. Esta comunicação próxima e regular é fundamental para o sucesso da avaliação, solidificando relações de confiança que contribuem para uma maior abertura ao *feedback* avaliativo e assegurando que os dados são recolhidos nos momentos mais estratégicos e oportunos. Tive ainda oportunidade de elaborar um questionário para a auscultação dos participantes numa formação ministrada no âmbito do projeto.

3.2 Reflexão própria sobre o Estágio em perspetiva avaliativa

Podemos, deste modo, concluir que o estágio curricular cumpriu todos os objetivos definidos, constituindo-se como uma oportunidade de aquisição de conhecimentos e competências em todas as fases do processo avaliativo. Foi particularmente importante a recolha de dados através de questionários e sobretudo de entrevistas, que me permitiu treinar a capacidade de formular questões pertinentes, claras e eficazes, capazes de alcançar informação importante (e não apenas o “politicamente correto”) sem enviesar as respostas, e a destreza de as ajustar, no caso das entrevistas, no momento, face ao *feedback* recebido. Compreendi, nomeadamente, que é fundamental que a comunicação, no contexto de uma entrevista, crie confiança e à-vontade, aproximando-se de uma conversa e minimizando potenciais resistências e sensação de “ameaça”, e estimule a sinceridade e transparência das respostas. Outro aspeto da maior importância na preparação desses momentos é o de se fazer uma boa revisão da informação disponível e uma pesquisa temática, pois quanto maior for esse domínio melhores podem ser as questões e mais eficiente, evitando o “andar em círculos”, a recolha de dados inúteis ou, por outro lado, a perda de outros importantes. Com a inexperiência existe a tendência para uma recolha de dados demasiado extensa e com informação pouco relevante para a resposta às questões de avaliação, cujos benefícios não compensam o esforço e dispêndio de recursos. Foi, efetivamente, importante aprender a distinguir aquilo que é “bom saber” daquilo que é “preciso saber”, sendo a

avaliação um exercício sobretudo pragmático, que ocorre num contexto de escassez de recursos e cujo objetivo é a resposta às questões de avaliação. Definir as metodologias, as ferramentas e a linguagem apropriada a cada público, mas também aspetos logísticos aparentemente banais como calendários e locais de encontro, são ainda outras das complexidades da recolha de dados que, naturalmente, sofre sempre muitas limitações.

A redação de um relatório, com todo o trabalho de triangulação e análise de informação que isso implicou, foi outro dos momentos importantes, em que pude praticar, nomeadamente, a capacidade de pesar evidências (qualitativas e quantitativas) e de utilizar as mais robustas para substanciar conclusões, de responder de forma esclarecedora, rigorosa, mas não excessivamente técnica, e sucinta às questões de avaliação ou ainda de saber como explorar aspetos mais negativos da intervenção de uma forma pedagógica, salientando oportunidades de melhoria, sem hostilizar a equipa do projeto. Uma aprendizagem a assinalar é a de que o relatório não deve apresentar um repertório extensivo de evidências, mas antes uma resposta clara às questões de avaliação negociadas com a equipa do projeto. Algumas dificuldades passaram, por exemplo, pela necessidade de pesar evidências contraditórias e de ajuizar a sinceridade dos testemunhos, distinguindo “o trigo do joio”, mas também de mitigar a influência de vieses e intuições prévias nas leituras realizadas, mantendo a isenção e a objetividade capazes de assegurarem uma avaliação justa, que não sobrevalorize a intervenção, os seus resultados positivos e fatores de sucesso nem subvalorize os seus desafios ou limitações.

A participação na construção de duas Teorias da Mudanças, exercício de caráter analítico que implica o cruzamento e a sistematização de um leque alargado de informação, é o terceiro aspeto que destaco, pela sua importância para a compreensão da lógica de projeto, bem como da complexidade da realidade social e da tarefa ambiciosa da sua transformação.

Não posso, contudo, deixar de apresentar algumas hesitações quanto à profundidade técnica e analítica dos processos avaliativos observados e, por conseguinte, quanto ao seu real valor acrescentado para as organizações. As conclusões e recomendações formuladas no relatório apresentado eram bastante simples e intuitivas, não constituindo, provavelmente, um avanço cognitivo para a equipa do projeto e para a sua

reflexão estratégica sobre a intervenção. Dificilmente poderá defender-se que um relatório sobretudo descritivo, processual e baseado numa coleta bastante limitada de evidências tenha permitido ajuizar o mérito ou valor da intervenção, propósito é, afinal, o da avaliação⁸⁷. Note-se, por exemplo, que critérios de relevância, coerência, impacto e sustentabilidade, definidos pela OCDE, não foram utilizados. Relembramos que para a avaliação ser verdadeiramente útil tem que possibilitar um processo de capacitação que aumente a capacidade de as organizações cumprirem e até ampliarem a sua missão. Ressaltou ainda a fragilidade metodológica de alguns processos, nomeadamente o da definição de um grupo de comparação para uma avaliação de impacto, que, baseados sobretudo em apreciações intuitivas, me pareceram carecer de decisões mais metódicas e da utilização, por exemplo, de técnicas estatísticas. A isto acresce o facto de as avaliações assentarem fortemente na recolha de informação qualitativa (perceções e opiniões) providenciada pela equipa técnica e de gestão dos projetos ou por *stakeholders* por si selecionados, aspeto que levanta preocupações acerca do enviesamento das leituras ou da sinceridade dos testemunhos. É, muitas vezes, difícil alcançar beneficiários menos envolvidos ou que “ficaram pelo caminho”, que poderiam oferecer pistas para compreender os desafios e necessidades de ajuste das estratégias utilizadas. Outros desafios ao trabalho dos avaliadores observados, que limitam a sua capacidade de produzir conclusões e recomendações interessantes e úteis são, nomeadamente, as fragilidades do desenho de projeto (objetivos vagos, indicadores mal definidos, ausência de metas e de dados de *baseline*, foco excessivo em *outputs*, etc.), o mau planeamento da avaliação, que muitas vezes não é preparada desde o início da intervenção, comprometendo a recolha de informação útil ou a fraca capacidade de resposta das equipas às solicitações da avaliação (envio de informação, calendarização e operacionalização de coletas de dados, etc.). Em síntese, observou-se que as escolhas metodológicas e a construção dos produtos de avaliação são fortemente constrangidas pelos recursos e capacidades disponíveis, optando-se sobretudo por metodologias simples e pouco onerosas que acabam por resultar numa fraca recolha de dados

⁸⁷ Consideramos que Stufflebeam e Shinkfield colocariam este processo avaliativo sob o chapéu das quasi-avaliações.

quantitativos e no limitado rigor e alcance dos dados qualitativos, com a consequente dificuldade de alcance dos níveis mais complexos da avaliação.

A suborçamentação frequente das avaliações externas, a sobrecarga das equipas dos projetos, que operam num contexto de forte escassez de tempo e recursos (financeiros, humanos, técnicos, etc.) e enorme competição por financiamento, mas também, e por outro lado, a prevalência de avaliadores de perfil generalista, parecem constituir fatores relevantes da explicação destas limitações. Não podemos ainda deixar de mencionar as limitadas competências de gestão de projetos e de avaliação das OTS, criadoras de expectativas desajustadas em relação aos processos avaliativos e, por outro lado, desincentivadoras de uma aposta em processos mais complexos e com maior qualidade. Note-se que, de um modo geral, as práticas de avaliação interna dos projetos são limitadas e baseadas em instrumentos bastante simples. É ilustrativo que a grande maioria dos projetos não disponha de um Quadro Lógico ou de uma Teoria da Mudança. Ora, sem instrumentos como estes dificilmente poderá responder-se a questões causais importantes. Acresce ainda a ausência de divulgação e partilha dos relatórios de avaliação realizados, outra marca relevante de uma cultura de avaliação pouco madura.

A avaliação externa exige, assim, para além de o domínio de amplos conhecimentos e competências, que cruzam aspetos técnicos e metodológicos com informação de áreas tão distintas como a educação, a participação cívica ou o desenvolvimento socioeconómico, uma capacidade para observar os princípios fundamentais do trabalho avaliativo (nomeadamente, a independência e a isenção, o rigor ou a capacidade de equilibrar os interesses dos clientes com os de outros *stakeholders*, como os beneficiários, a comunidade ou o financiador) e uma tarefa delicada de gestão de pessoas, cuja confiança é necessário conquistar e cujas expectativas têm de ser adequadamente geridas, tendo em vista a qualidade do processo e da promoção de aprendizagens. É natural que a avaliação externa, na medida em que também corresponde a uma necessidade de escrutínio independente e de prestação de contas aos financiadores, enfrente algumas resistências, que os avaliadores devem saber minimizar. Não podemos ainda esquecer-nos de que a aprendizagem avaliativa pode ser disruptiva, levando as organizações a considerar aqueles que os economistas Esther Duflo e A. Banerjee consideram, na obra “A Economia dos Pobres” (Banerjee e Duflo,

2020) como os 3 Is do fracasso do desenvolvimento (ignorância, ideologia e inércia) e exigindo a concretização de mudanças, processos muitas vezes difíceis e demorados, cujos benefícios só são colhidos a longo prazo e são frequentemente difíceis de medir. Por outro lado, é também natural que os avaliadores enfrentem desafios, mais ou menos explícitos, nomeadamente éticos, a que devem conseguir responder com integridade. Considero que os desafios de imparcialidade e distância crítica são ampliados pelo facto de as equipas de avaliação externa serem selecionadas pelas próprias entidades implementadoras dos projetos, num ambiente “onde todos se conhecem”. Um aspeto relacionado sobre o qual refleti durante o estágio foi o seguinte: a quem responde ou deve responder, em última análise, o avaliador? À organização que o contrata? Ao financiador? Aos beneficiários do projeto? Ao público em geral? Parecem-me poder existir tensões relevantes aqui presentes.

No que toca a fatores de sucesso das avaliações externas, não posso deixar de frisar a importância da criação de parcerias efetivas com as equipas dos projetos, capazes de fazerem da avaliação um processo verdadeiramente participativo, assente numa comunicação aberta e ágil e na discussão e co-construção de todas as etapas e produtos. Ficaram ainda evidentes os benefícios de abordagens multi-método, que mobilizem informação diferenciada e proveniente de múltiplas fontes. Creio ainda ser fundamental equilibrar a aprendizagem relativa a desafios e constrangimentos com a aprendizagem sobre sucessos e fatores de sucesso. Em muitos casos, penso ser mais produtivo que a avaliação se foque em compreender o que correu bem, identificando fatores de sucesso que permitam aprofundar resultados. Igualmente determinante é saber compreender, desde o início, as motivações e os objetivos da entidade contratante, particularmente as questões que desejam ver respondidas, os usos que esperam fazer dos relatórios e a sua disponibilidade e expectativas para os momentos de recolha de dados.

No que concerne às motivações das OTS para a realização da avaliação externa, as observações realizadas ao longo do estágio apontam para o predomínio da obrigação perante o financiador. Mesmo nas organizações que exprimem valorizar a avaliação externa, que parecem encará-la como oportunidade de aprendizagem e que respondem ativamente às solicitações do processo, se esta não fosse uma exigência, provavelmente não seria realizada, como demonstram, por exemplo, a fraca discussão, divulgação e

utilização dos seus resultados. As nossas observações vão, assim, ao encontro das já exploradas conclusões da tese de doutoramento de Mónica Lopes sobre a avaliação nas OTS portuguesas, que apontam para que esta não seja ainda uma prática prioritária. Consideramos da maior importância promover os conhecimentos e as competências das organizações sociais em matérias de gestão (organizacional e de projetos) e de avaliação. Só organizações com esse *know how* conseguem apropriar-se verdadeiramente dos processos de avaliação externa, encaminhando-os, desde o início, para responder às suas necessidades e prioridades, não apenas as relativas à especificidade de uma determinada intervenção, mas também as mais amplas, que vão ao fundo da sua missão e visão. Maior conhecimento de metodologias avaliativas revela-se igualmente importante para que as organizações compreendam as potencialidades e limitações das diversas opções disponíveis, possam participar ativamente na escolha dos caminhos a seguir e formem expectativas ajustadas em relação ao processo e aos seus produtos. É por isso fundamental que os processos avaliativos não sejam estandardizados, partindo de Termos de Referência inalterados, como é habitual observar-se, mas que se ajustem plenamente às especificidades da intervenção e das necessidades de aprendizagem da organização num determinado momento. Consideramos ainda prioritário que a avaliação, nomeadamente a avaliação externa de projetos, seja integrada num verdadeiro sistema de aprendizagem organizacional e numa cultura de transparência e responsabilização externa, que envolva todos os elementos da organização, partindo das lideranças, e que crie a motivação, os recursos, as capacidades, as ferramentas e os espaços necessários para a sua institucionalização. Em organizações com culturas de aprendizagem organizacional maduras os canais de comunicação de informação e conhecimento estão em pleno funcionamento, assegurando as trocas relevantes e apoiando a decisão estratégica, que não receia a mudança, nomeadamente a revisão de estratégias globais, e que valoriza a inovação. Acresce que essas são organizações capazes de envolver beneficiários, parceiros e financiadores nestes processos, encarando-os não só como imprescindíveis para a maior eficácia da sua intervenção, mas também como agentes perante os quais a sua missão obriga a responsabilizar-se. Por último, uma palavra para o papel dos financiadores. Afigura-se-nos da maior relevância que as entidades financiadoras saibam promover a aprendizagem organizacional que pode ocorrer com as avaliações externas,

equilibrando-a com as funções de prestação de contas. Cabe-lhes valorizar a dimensão do processo de aprendizagem e da qualidade com que é implementado, em vez de apenas os resultados e as metas alcançadas, mas também privilegiar o alcance de mudanças (não apenas nos públicos-alvo e na sociedade em geral, mas também na própria organização) em detrimento do cumprimento de execuções. Cabe-lhes ainda participar ativamente em todo o processo, adotando uma postura de parceria e colaboração e não a de controlo.

4. Estudo empírico sobre cultura de avaliação

O estágio curricular não teve apenas objetivos de caráter técnico, ligados à aquisição de conhecimentos e competências no âmbito da monitorização e avaliação de projetos, visando também uma reflexão sobre a perspetiva das OTS – as beneficiárias da avaliação externa – acerca desses processos. Afinal, compreender aprofundadamente o tema exige mais do que um domínio de metodologias e técnicas ou do que o conhecimento do ponto de vista do avaliador. Explorar a cultura de avaliação das OTS portuguesas, trazendo as suas perspetivas para o centro da investigação, constituiu, por isso, um objetivo essencial.

4.1 Abordagem metodológica

De forma a complementar as observações realizadas no decorrer do estágio curricular foi, assim, elaborado um **inquérito por questionário** destinado a conhecer as práticas/experiência de avaliação externa de projetos das OTS portuguesas, bem como as suas perceções e opiniões sobre esses processos e sobre os seus impactos organizacionais. Auscultámo-las, assim, sobre as motivações para a sua realização, as utilizações dos seus produtos e os impactos na sua aprendizagem e capacitação, gestão e tomada de decisão, eixos essenciais daquilo que constitui a cultura de avaliação.

Mais concretamente, procurámos a resposta a dois **problemas teóricos**:

- São a monitorização e a avaliação externas de projetos fontes de aprendizagem/capacitação e gestão estratégica das OTS portuguesas ou apenas o cumprimento de uma obrigação formal de prestação de contas junto do financiador?
- Quais os fatores facilitadores e inibidores de uma cultura de monitorização e avaliação externa madura?

Com base nas observações realizadas no estágio curricular e na literatura explorada, as nossas **hipóteses** eram as seguintes:

- A cultura de avaliação externa das OTS portuguesas ainda é pouco madura.

- A avaliação externa de projetos é sobretudo resposta a uma obrigação do financiador.
- Há uma valorização simbólica da avaliação externa de projetos.

O inquérito por questionário foi organizado em sete seções distintas:

- Seção inicial destinada à caracterização sociodemográfica da pessoa respondente e à identificação da sua função e experiência na organização a que se encontra atualmente vinculada;
- Seção destinada à caracterização da organização respondente: tipo de OTS, áreas de intervenção, número de anos de atividade, dimensão organizacional e financeira, localização e tipologia de financiamento;
- Seção destinada à caracterização global da experiência e práticas de M&A externa: frequência de realização; fontes de financiamento e nível de investimento; processo de seleção dos avaliadores externos; *stakeholders* envolvidos nas diversas fases do processo; tipologias de avaliação; motivações para a realização de processos de avaliação externa; benefícios e utilizações dos relatórios;
- Seção destinada à identificação de boas práticas na participação em processos de M&A externa, nomeadamente: articulação com a avaliação interna; planeamento atempado; clarificação de objetivos e mais-valias dos processos; atitude proativa e participativa;
- Seção destinada à identificação dos benefícios e contributos dos processos de M&A externa: para a gestão dos projetos avaliados, para a gestão da organização como um todo e para a relação com diversos *stakeholders*, como as entidades financiadoras, parceiros, beneficiários e público em geral;
- Seção destinada à identificação de potenciais benefícios e contributos dos processos de M&A externa;
- Seção destinada à identificação de fatores facilitadores e inibidores da cultura de avaliação, nomeadamente: papel da liderança organizacional; cultura de gestão, planeamento estratégico e aprendizagem; disponibilidade de competências e recursos; participação/postura das entidades financiadoras; caracterização das experiências de M&A externa (qualidade

das informações recolhidas, ajuste à realidade organizacional, relação com as equipas externas, etc.).

Cada uma destas seções permitiu assim recolher informações para caraterizar a cultura de avaliação das OTS portuguesas no que respeita às suas experiências e práticas de avaliação externa, às motivações para a participação nestes processos, às utilizações dos seus produtos e aos benefícios recolhidos. Dada a dimensão da população auscultada, privilegiaram-se as questões de resposta fechada, optando-se pela utilização de Escalas de Likert.

O questionário foi enviado por email, entre 26 de outubro e 23 de novembro de 2021, a 188 OTS portuguesas, tendo sido respondido por 34 (taxa de resposta de 18%).

4.2 Análise dos resultados

Apresentamos, em seguida, os retratos *robot* da pessoa e da organização respondentes, fazendo notar não só que coincidem com os perfis observados no estágio curricular (e, de forma mais lata, com o perfil de clientes da entidade acolhedora), mas também com um dos perfis (“avaliação enquanto ferramenta de projeção externa”) que a autora Mónica Lopes associa no seu estudo à prática de avaliação externa (perfil marcado pela prevalência do financiamento por projeto e do estatuto de ONG, bem como pela menor antiguidade das organizações).

Quadro 2 - Retrato *robot* da pessoa respondente

Categorias de análise	
Género	Mulher
Idade	Entre os 35 e os 49 anos
Habilitações	Com mestrado numa área das ciências sociais
Experiência profissional	Com mais de 15 anos de experiência profissional
Experiência na OTS	Trabalha há mais de 5 anos na organização a que atualmente está vinculada, na qual desempenha funções de coordenação e gestão de projetos

Quadro 3 - Retrato *robot* da OTS respondente

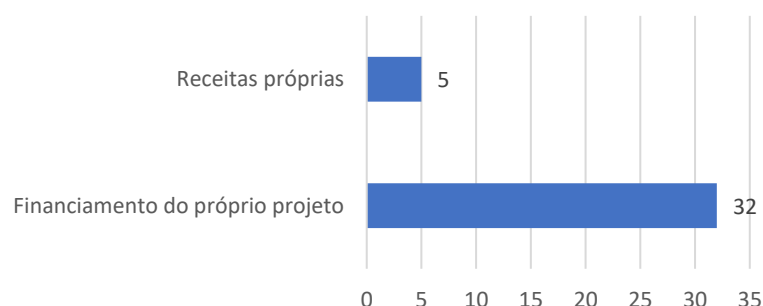
Categorias de análise	
Tipologia de OTS	ONG / ONGD orientada para a resposta aos setores da educação e do combate à pobreza e à exclusão social
Localização	Localizada nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto
Antiguidade	Criada no presente milénio
Dimensão organizacional	Até 10 trabalhadores envolvidos na implementação e gestão de projetos
Financiamento	Financiada através de fundos comunitários

Os principais resultados alcançados permitiram organizar a nossa análise acerca da cultura de avaliação das OTS portuguesas em torno de três eixos: atividades, práticas e processos avaliativos; opiniões sobre a importância e a utilidade dos processos avaliativos; fatores facilitadores e inibidores do desenvolvimento da cultura de avaliação.

4.2.1 Atividades, práticas e processos avaliativos

As atividades de M&A externa de projetos decorrem no contexto de projetos financiados por entidades externas às OTS, sobretudo a Comissão Europeia⁸⁸, sendo o investimento de receitas próprias nestes processos praticamente nulo (Figura 1 e Figura 2).

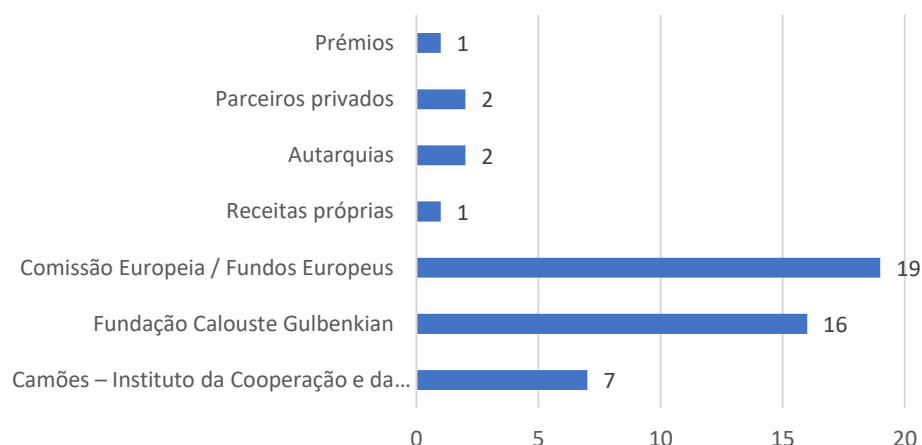
Figura 1 - Qual/quais a(s) principal(is) fonte(s) de financiamento da Monitorização e Avaliação (M&A) externa dos projetos implementados pela sua organização?



⁸⁸ São mencionados diversos fundos e programas europeus, como o Erasmus+, o Programa Life, o POISE e o Portugal Inovação Social ou o Programa Escolhas.

Só uma das organizações representadas selecionou exclusivamente a opção “receitas próprias”.

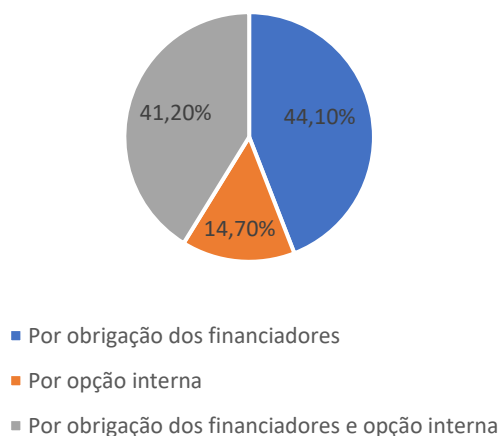
Figura 2 - Qual/quais o(s) principal(is) financiador(es) da M&A externa dos projetos implementados pela sua organização?



Acresce que a maioria das organizações (61,8%) recorreu à avaliação externa para apenas metade ou menos de metade dos projetos por si implementados nos últimos 3 anos, o que sugere que, nos casos em que o financiador não exigiu avaliação externa, as organizações não procuraram concretizá-la. Não surpreende, por isso, e apesar de os processos serem, como veremos mais detalhadamente adiante, muito valorizados e de isso certamente pesar na vontade e no impulso para os levar a cabo, que a necessidade de resposta a uma obrigação do financiador pareça constituir a motivação que isoladamente melhor explica a sua realização:

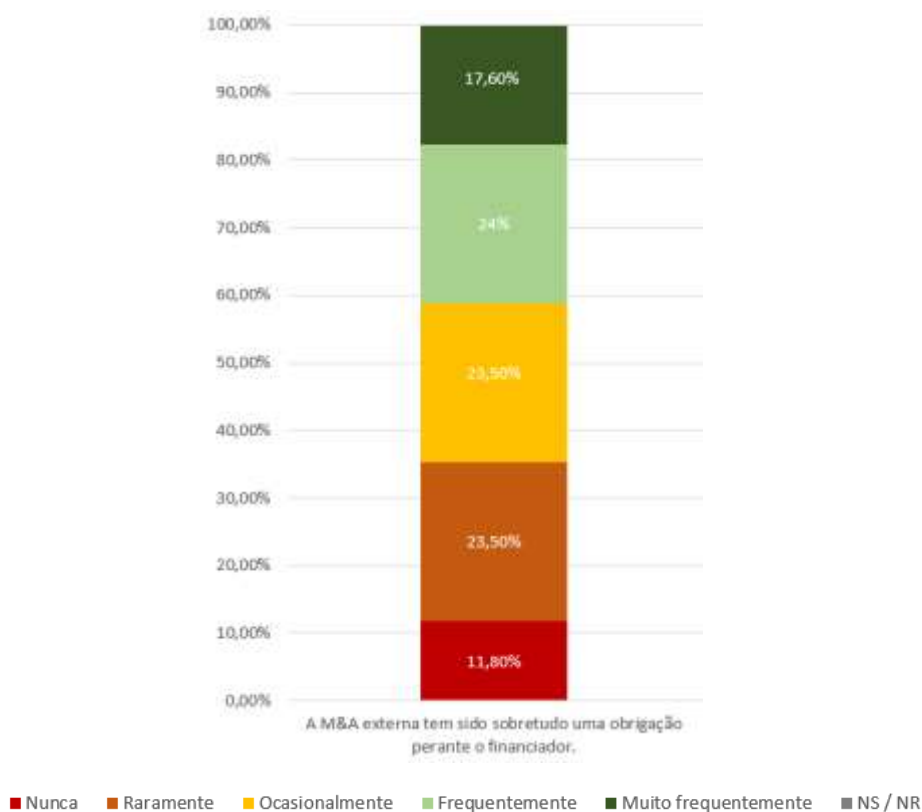
- A maioria das organizações (85,30%) afirma realizar M&A externa exclusivamente por obrigação dos financiadores ou por obrigação dos financiadores e opção interna, com apenas uma minoria a indicar fazê-lo exclusivamente por opção interna.

Figura 3 - Por que razão são realizadas M&A externas no quadro da sua organização?



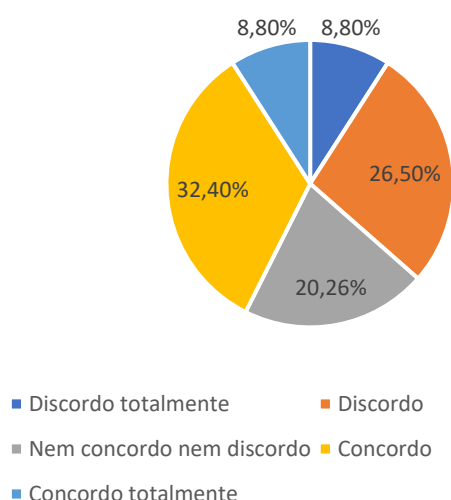
- Quando questionadas sobre se a M&A externa tem sido sobretudo uma obrigação perante o financiador, as opiniões encontram-se divididas, embora pendam para a influência significativa dessa motivação (41% considera que frequente/muito frequentemente a M&A externa corresponde sobretudo a uma obrigação perante ao financiador, enquanto que só 35% considera que isso acontece raramente/nunca):

Figura 4 - A M&A tem sido sobretudo uma obrigação perante o financiador?



- Quando questionadas sobre se fariam e pagariam por estes processos se não fossem obrigação do financiador, as suas opiniões revelam-se, novamente, bastante divididas:

Figura 5 - Considere a seguinte afirmação: “se não fosse obrigação do financiador, a minha organização contrataria / pagaria por M&A externas”



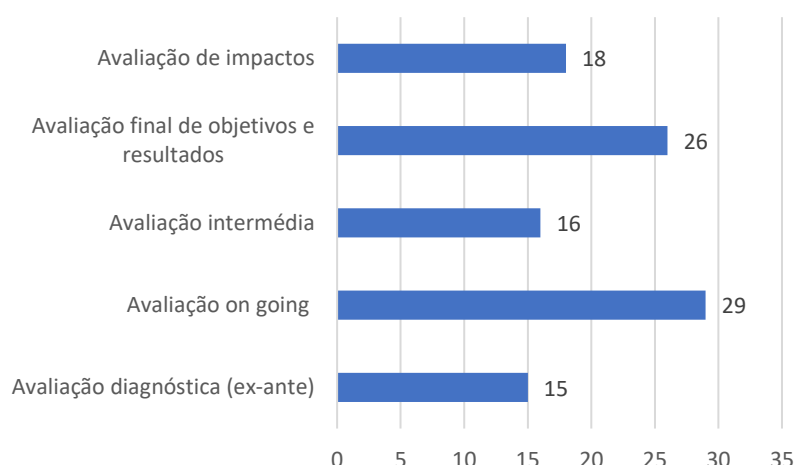
Concluímos, assim, que existe uma motivação mista, com uma tendência para um peso significativo da obrigação perante o financiador.

As empresas de consultoria, recrutadas sobretudo através de convites diretos e selecionadas pela sua adequação às especificidades dos projetos e das avaliações que se pretende implementar, são a principal entidade responsável pela condução dos processos de avaliação externa realizados.

As práticas avaliativas das OTS caracterizam-se por uma diversidade considerável no que respeita aos tipos de avaliação realizada, às metodologias, ferramentas e abordagens adotadas e, consequentemente, às informações recolhidas:

- A maioria das organizações representadas realiza avaliações *on going*/monitorizações (85,3%) e avaliações finais de objetivos e resultados (76,5%), com mais de metade a indicarem implementar também avaliações de impacto.

Figura 6 - Que tipo de avaliação externa é realizada?



- Mais de 70% recolhe informação sobre execução das atividades (categoria mais frequente e selecionada pela quase totalidade das organizações), resultados diretos, *outputs* e até impactos/ mudanças a longo prazo, informações que a esmagadora maioria considera de elevada qualidade e utilidade. Mais de 75% recorre a metodologias qualitativas (a opção mais selecionada) e quantitativas, com mais de 50% a mencionarem ainda a abordagem participativa e metodologias semi-experimentais de avaliação de impacto como a Teoria da Mudança.

Figura 7 - Que tipo de informação é recolhida através da M&A externa?

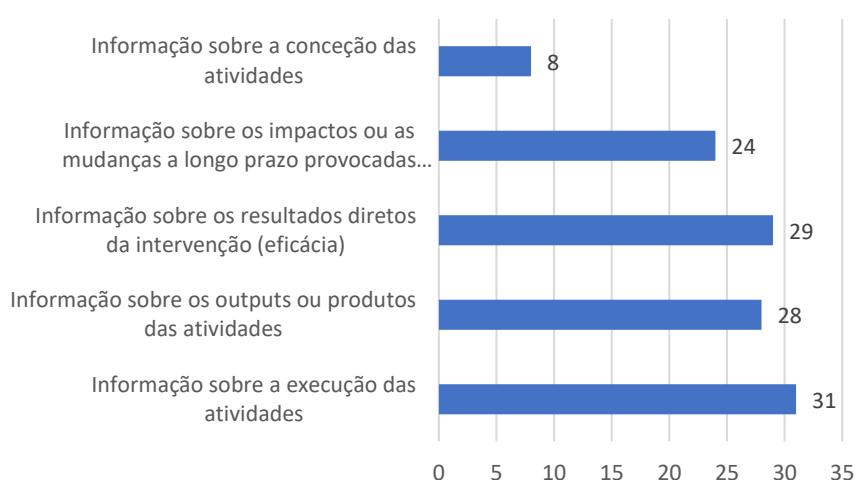
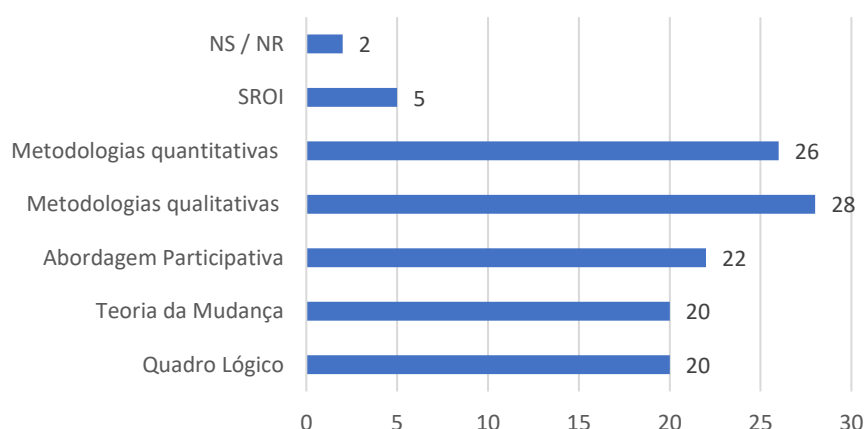


Figura 8 - Que tipo de abordagens e ferramentas são utilizadas na M&A externa?

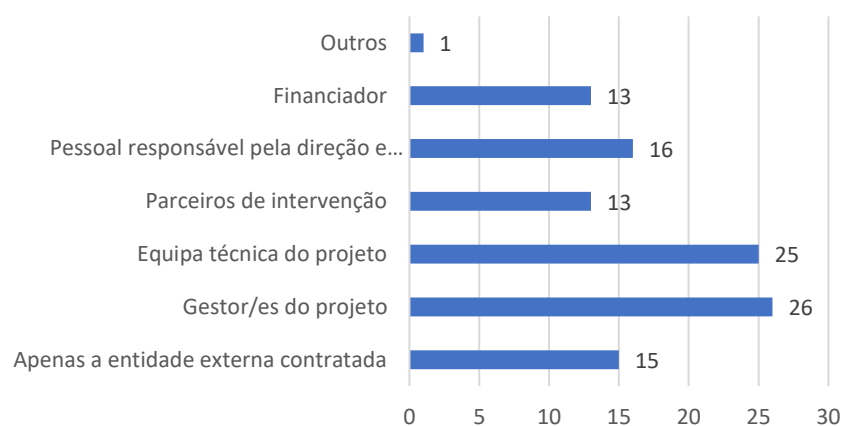


Pese embora esta amplitude de práticas e abordagens avaliativas, os resultados respeitantes à recolha de informação sobre mudanças de opiniões, conhecimentos, atitudes e comportamentos nos públicos-alvo e impactos devem ser lidos com cuidado, pois menos de metade das organizações indicaram auscultar os beneficiários das suas intervenções nos processos avaliativos. Isto sugere que as informações sobre mudanças e impactos são sobretudo provenientes das perspetivas das próprias organizações e que os processos avaliativos não são tão abrangentes, aprofundados e rigorosos quanto o desejável, com todas as limitações que isso tem para a sua qualidade e utilidade/usabilidade dos seus resultados. Acresce que quando auscultadas sobre o foco das avaliações em que participam, e embora exista significativa variação nas respostas, há uma tendência para considerarem que os processos se concentram essencialmente na descrição de dados quantitativos e processuais (metade concorda/concorda fortemente com essa descrição). Note-se que quase metade (44%) considera que as M&A externas têm um foco excessivo em dados quantitativos e na medição de resultados.

A avaliar pelas respostas acerca do envolvimento dos diferentes *stakeholders* relevantes nas várias etapas do processo avaliativo, conclui-se que as avaliações externas não constituem processos fortemente participados, capazes de envolver ativa e continuamente as organizações como um todo, os parceiros com quem intervêm no terreno, as entidades financiadoras e os públicos-alvo. São, assim, sobretudo as pessoas mais diretamente envolvidas na implementação das intervenções (as equipas técnicas e de gestão) que estão em contacto com as equipas de avaliação externa e que participam ativamente nas diversas fases do processo. A avaliação só alcança um leque mais

alargado de pessoas – sobretudo os parceiros da intervenção e a direção da organização – numa fase final de devolução de resultados, o que sugere que tem uma função importante de prestação de contas / responsabilização interna, mas novamente levanta questões acerca da sua apropriação e usabilidade dos seus resultados pela organização como um todo⁸⁹. É, em particular, de notar o relativamente fraco envolvimento de beneficiários, particularmente nos momentos de recolha de dados, e de financiadores, particularmente nos momentos de conceção da metodologia de avaliação e de discussão de conclusões e recomendações, nestes processos. Tal como já referido, a relativamente fraca auscultação dos beneficiários pode ser evidência de processos avaliativos pouco sofisticados e aprofundados, com dificuldade em aferir resultados e mudanças (nomeadamente, mudanças de atitudes, comportamentos, conhecimentos, etc.). O relativo fraco envolvimento dos financiadores pode ser indicador de uma fraca valorização do processo. É ainda de assinalar que menos de um quarto das OTS auscultadas divulga os resultados avaliativos junto do público em geral, resultado sugestivo de que a função de prestação de contas interna não é acompanhada por uma prestação de contas mais alargada.

Figura 9 - Quem é envolvido no desenho/conceção da abordagem e metodologia da M&A externa (definição dos critérios e das questões de avaliação, definição dos métodos de coleta de dados, seleção dos públicos-alvo a auscultar, etc.)?



⁸⁹ Note-se que apenas metade das organizações assinala a existência de momentos / práticas (formais ou informais) dedicadas à discussão e apropriação da informação.

Figura 10 - Quem é envolvido na coleta de dados da M&A externa?

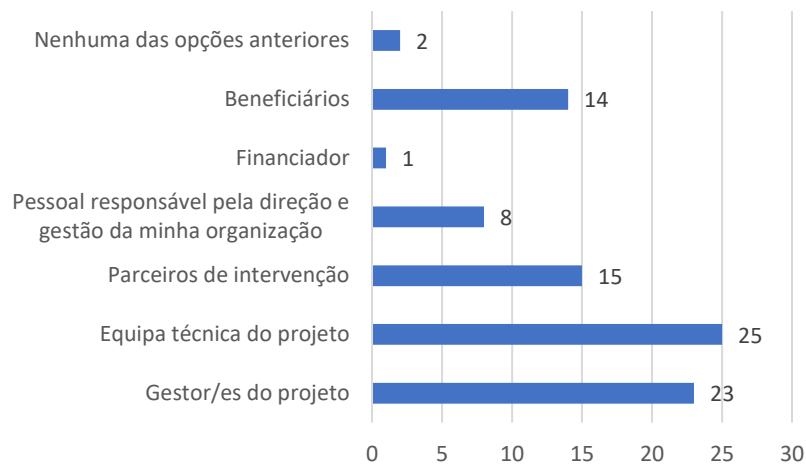
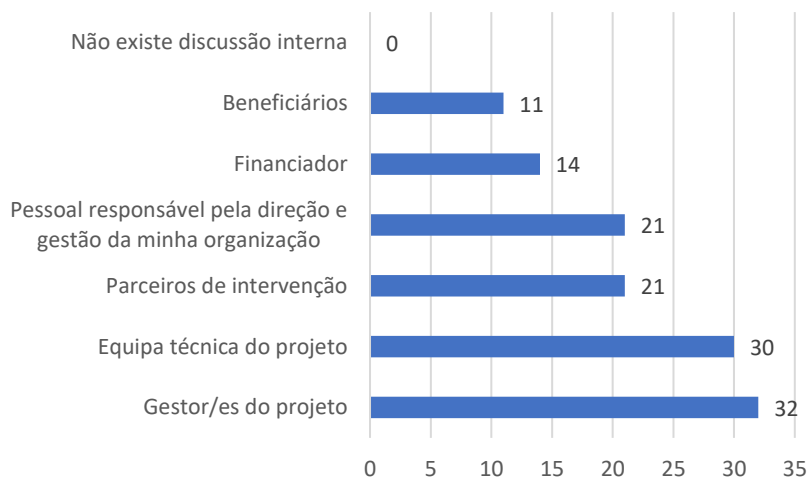
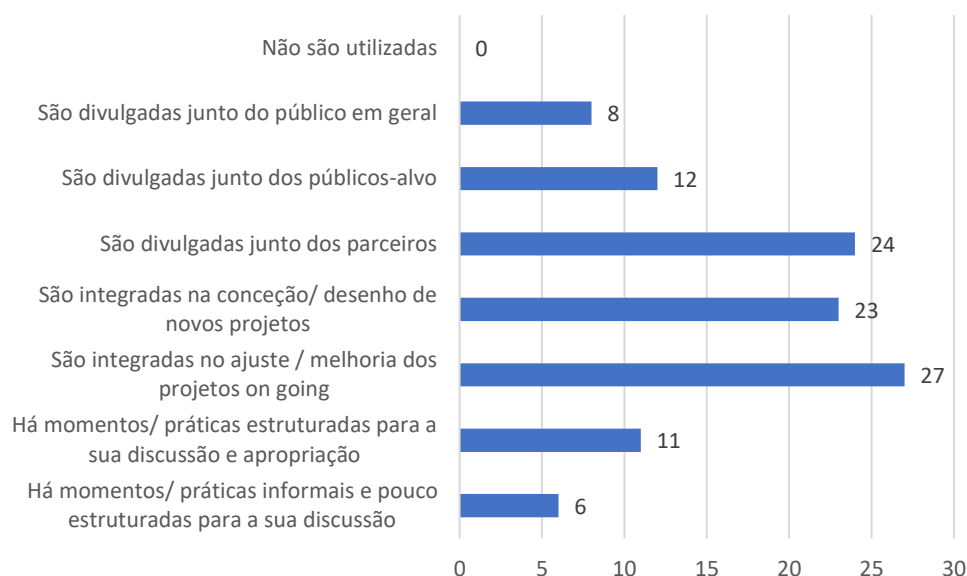


Figura 11 - Quem é envolvido na discussão dos resultados, conclusões e recomendações da M&A externa?



No que concerne à utilização das conclusões e recomendações avaliativas, a maioria das organizações (79,4%) utiliza-as para ajustar e melhorar as suas intervenções, mas também para desenhar novos projetos (70,6%), o que indica que os processos são úteis para a aprendizagem e para a tomada de decisão no contexto dos projetos.

Figura 12 – Como são utilizadas as conclusões e as recomendações da M&A externa pela sua organização?



As avaliações externas implementadas associam-se também a uma série de boas práticas importantes para a qualidade dos processos, nomeadamente: o envio atempado, à equipa de M&A externa, de todas as informações solicitadas, a discussão conjunta dos produtos da avaliação, a clarificação interna dos objetivos e mais-valias do processo, a seleção da equipa pela sua competência e adequação, o ajuste dos Termos de Referência às necessidades específicas de cada intervenção e a articulação com as práticas avaliativas internas. Há apenas uma boa prática que é implementada frequente/muito frequentemente por menos de 75% das organizações – o planeamento da M&A externa desde o início da intervenção. As relações desenvolvidas com as equipas de avaliação externa são também muito positivas, com a esmagadora maioria das organizações a considerar que existe proximidade, confiança e entreajuda, bem como ajustamento dos processos às suas especificidades.

Em síntese, os resultados encontrados permitem-nos concluir que as avaliações externas implementadas pelas OTS portuguesas são processos estruturados, implementados com qualidade e realizados de forma colaborativa entre a equipa técnica e de gestão dos projetos e a equipa de avaliação externa. Embora não constituam, provavelmente, processos muito sofisticados e complexos de análise das intervenções e da aferição do seu valor ou mérito, recolhem informação útil e são

importantes para a aprendizagem, tomada de decisão e responsabilização interna das equipas dos projetos.

4.2.1. Opiniões e percepções sobre a utilidade e a importância dos processos avaliativos

Os resultados encontrados denotam não só uma forte sensibilização para a avaliação externa, cujos potenciais benefícios são amplamente reconhecidos, mas também um historial de experiências positivas com estes processos, sobretudo pelos seus contributos para a implementação e gestão de projetos.

Assim, embora já exista uma forte valorização desta prática (note-se, por exemplo, que a esmagadora maioria das organizações (85,3%) indicou que a avaliação externa lhe traz benefícios/muitos benefícios), há ainda espaço considerável para melhorias⁹⁰, nomeadamente na sua capacidade de contribuir para a gestão estratégica e o desenvolvimento das organizações como um todo ou ainda para uma maior transparência perante os beneficiários. Outro elemento importante é o facto de a avaliação não ser encarada como uma perda de tempo, fardo (Figura 13) ou ameaça, com a esmagadora maioria das organizações a indicar nunca ter sido prejudicada pelos resultados das avaliações (Figura 14). É interessante notar que há mais organizações a considerar que a avaliação externa é um fardo do que uma perda de tempo. Dadas as opiniões globalmente positivas acerca das experiências avaliativas, mas também aquilo que sabemos sobre os constrangimentos de recursos das OTS portuguesas, esse resultado não é surpreendente.

⁹⁰ Note-se que nas questões hipotéticas, que solicitam um posicionamento perante potenciais benefícios da avaliação externa, a resposta mais frequente é sempre “concordo fortemente”. Isto não ocorre nas questões sobre a experiência das organizações com estes processos, em que a resposta mais frequente é “concordo”. Acresce que 65% concorda / concorda fortemente com a ideia de que as avaliações externas em que participa correspondem às suas expectativas iniciais, valor abaixo do registado noutras questões acerca da experiência avaliativa.

Figura 13 - A M&A externa tem sido um fardo ou uma perda de tempo?

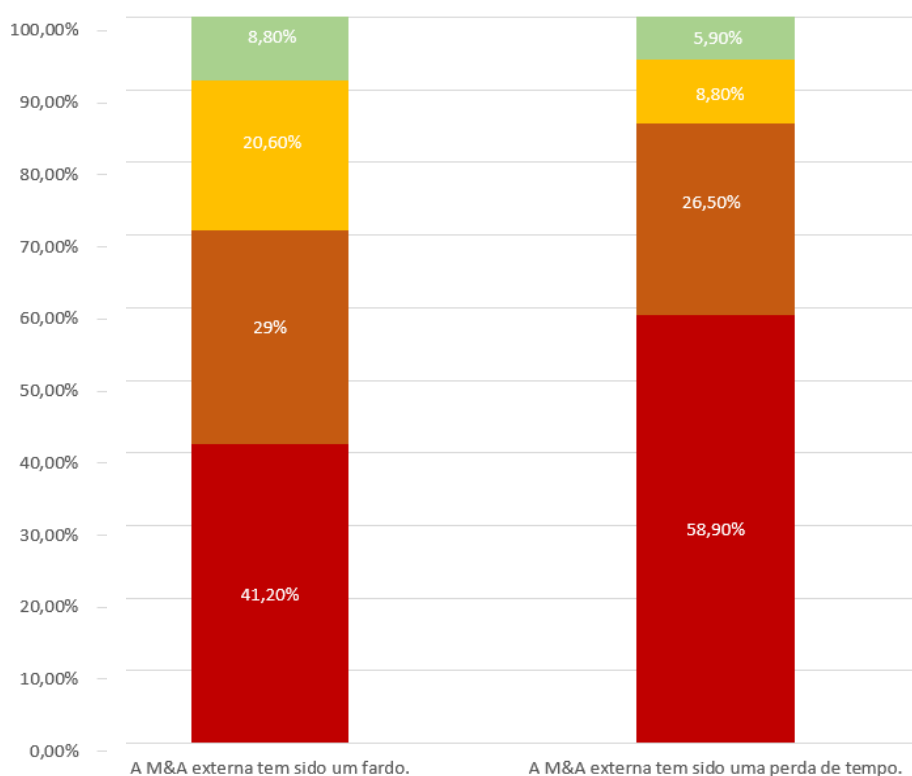
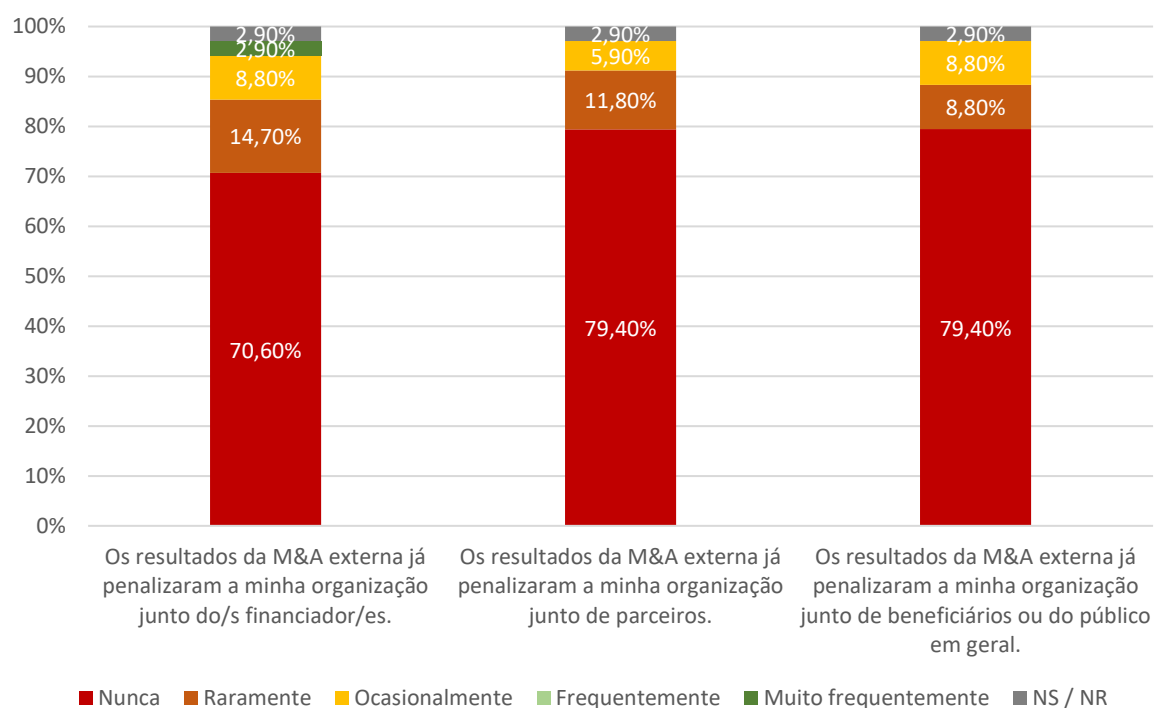


Figura 14 - Os resultados da M&A externa já penalizaram a sua organização?



Mais concretamente, constatamos que a maioria das organizações concorda fortemente com todas as afirmações acerca dos potenciais benefícios da avaliação externa⁹¹, particularmente (mais de 90% de respostas “concordo” e “concordo fortemente”) a sua utilidade para a aprendizagem e o desenvolvimento de uma prática mais informada, a valorização/legitimação da organização junto de financiadores e uma gestão mais profissional e estratégica.

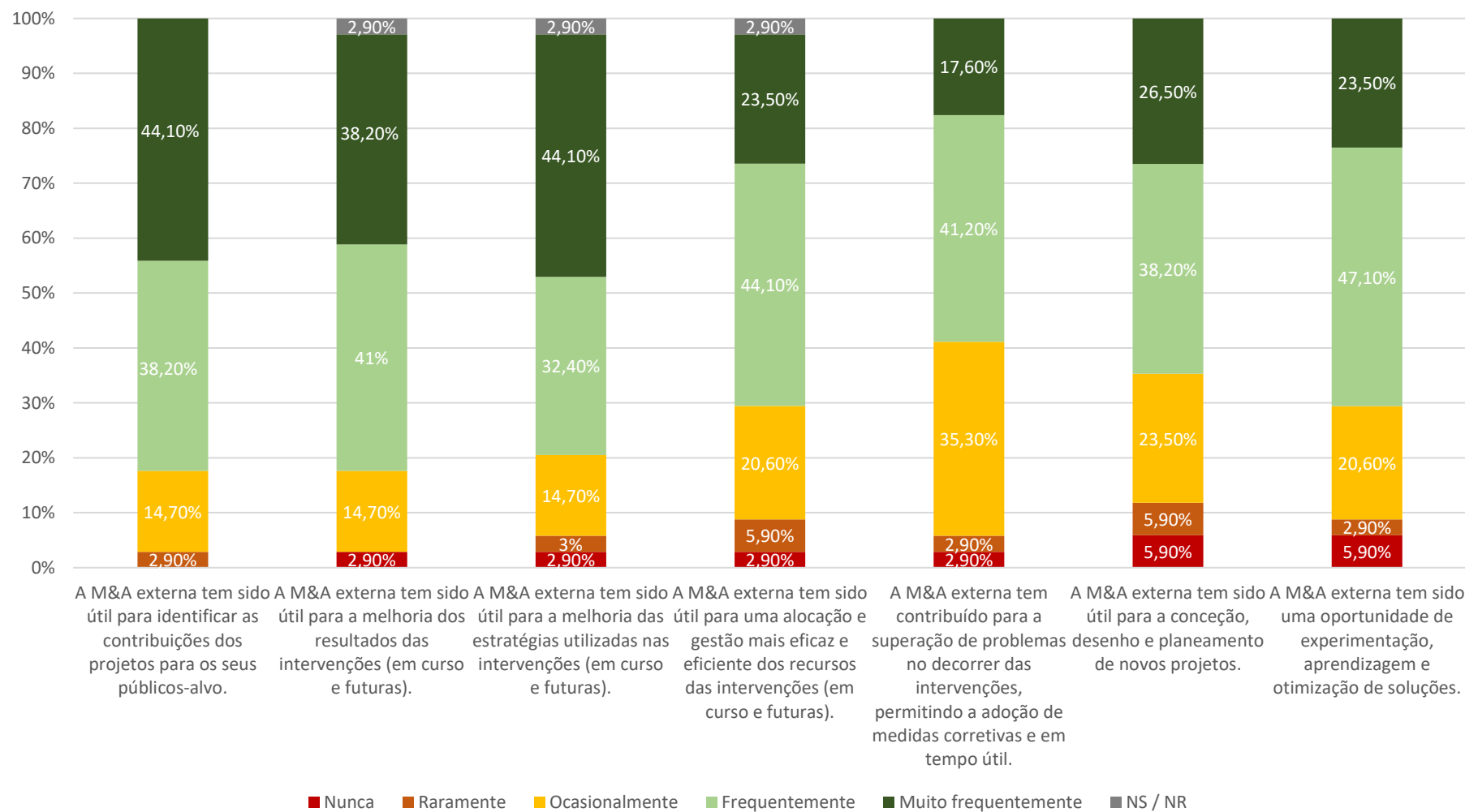
Em linha com os resultados acima discutidos, a maioria das organizações auscultadas considera que a M&A externa lhe traz benefícios frequentes/muito frequentes, sobretudo à escala das suas intervenções, em que as práticas avaliativas contribuem para a aprendizagem, reflexão crítica e estratégica e melhoria do desempenho (de intervenções em curso e futuras), mas também para a produção de informação útil à demonstração de resultados (importante, por exemplo, para as dinâmicas de responsabilização interna acima mencionadas e para a legitimação das organizações junto de financiadores). De um modo geral, os maiores benefícios identificados (mais de 75% de respostas às opções “frequentemente” ou “muito frequentemente”) são a capacidade de a M&A externa permitir identificar as contribuições dos projetos para os seus públicos-alvo (82%), melhorar os resultados (79%) e as estratégias (77%) das intervenções, bem como ajudar a valorizar e a legitimar a organização junto de financiadores (77%).

Ao nível dos benefícios da avaliação à escala das intervenções/projetos, mais de 60% das organizações considera também que a M&A externa tem sido, frequente ou muito frequentemente, uma oportunidade de experimentação, aprendizagem e otimização de soluções, bem como útil para a conceção, desenho e planeamento de novos projetos e para uma alocação/gestão mais eficiente dos recursos das intervenções. Um resultado interessante a este nível, que parece encontrar-se em tensão com outras respostas, é o de o valor das organizações que consideram que a M&A externa contribui frequente/

⁹¹ “A M&A externa deve ser encarada como uma componente fundamental do ciclo dos projetos”; “A M&A externa é um processo que pode ser muito útil para a melhoria do desempenho dos projetos”; “A M&A externa é um processo que pode ser muito útil para a melhoria do desempenho das organizações”; “A M&A externa promove a transparência, a prestação de contas e a boa governação das organizações”; “A M&A externa é um processo que pode ser muito útil para a legitimação e a valorização das organizações junto de outros *stakeholders*, como parceiros e públicos-alvo”.

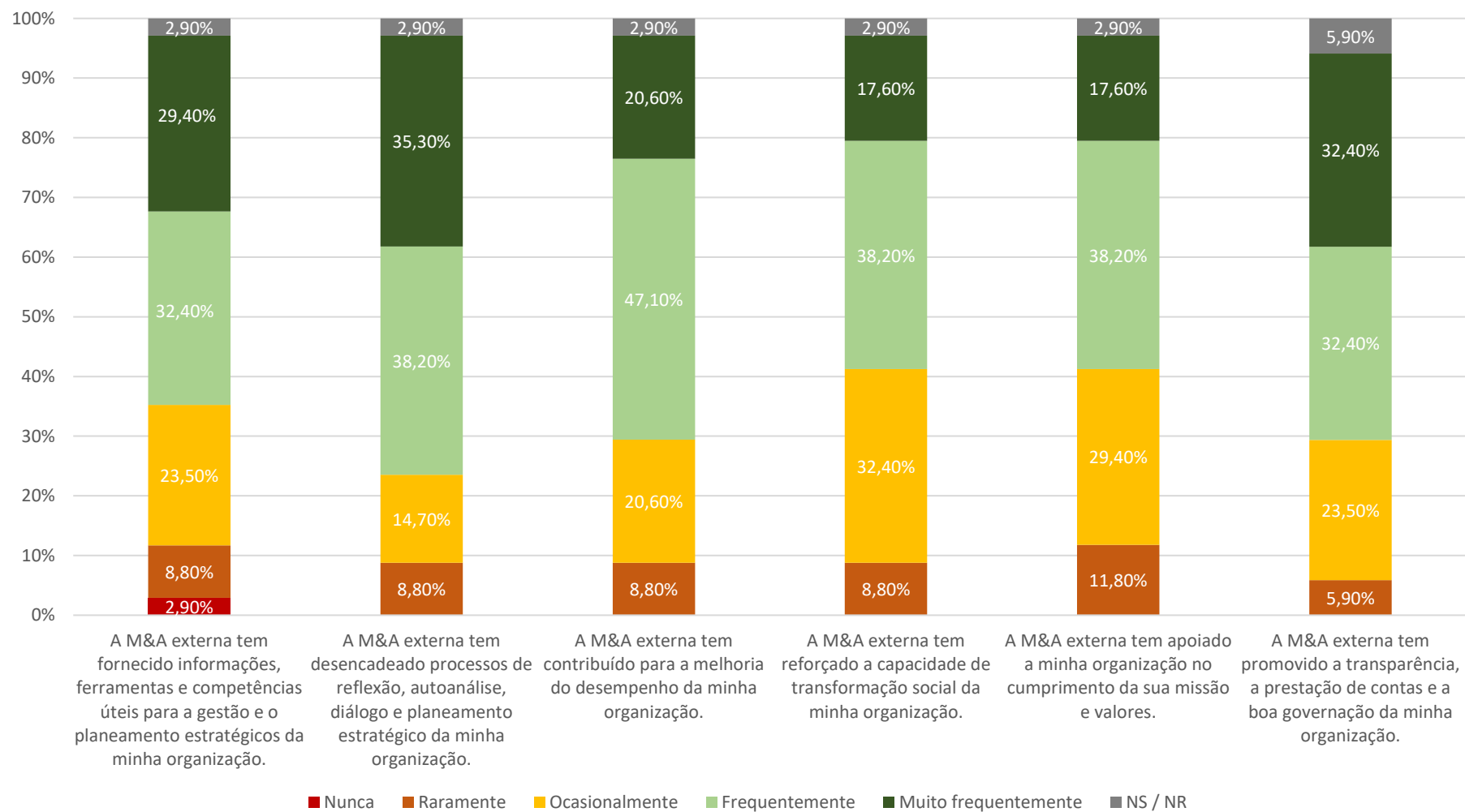
muito frequentemente para a superação de problemas em tempo útil no decorrer das intervenções baixar para 59%.

Figura 15 - Avalie as seguintes afirmações com base na experiência da sua organização na implementação e M&A externa de projetos:



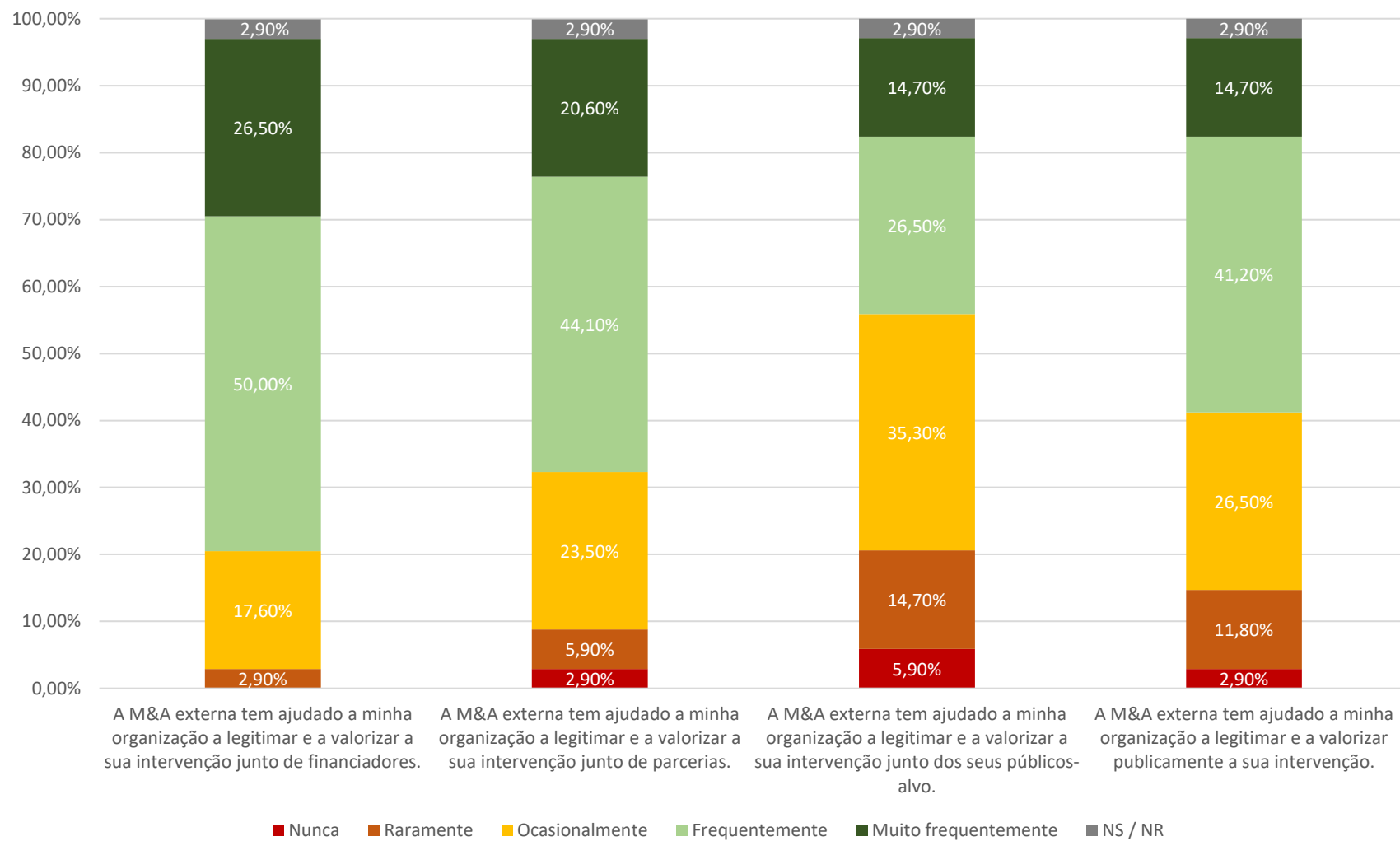
A maioria das organizações assinala também benefícios frequentes/muito frequentes da M&A externa ao nível da estrutura organizacional como um todo, ainda que, em média, menores do que aqueles que ocorrem ao nível das próprias intervenções/projetos implementados. Destaca-se sobretudo a capacidade de a M&A externa desencadear processos de reflexão, autoanálise, diálogo e planeamento estratégico (74% das organizações consideram que isso ocorre frequente/muito frequentemente). Mais de 60% das organizações considera também que a M&A externa tem, frequente ou muito frequentemente, fornecido informações, ferramentas e competências úteis para a sua gestão e planeamento estratégicos, promovido a transparência, prestação de contas e boa governação, bem como contribuído para a melhoria do desempenho organizacional. Note-se, todavia, que a percentagem das organizações que considera que a M&A externa tem contribuído frequente/muito frequentemente para o reforço da sua capacidade de transformação social e para o cumprimento da sua missão e valores desce para 55,8%, respetivamente.

Figura 16 - Avalie as seguintes afirmações com base na experiência da sua organização na implementação e M&A externa de projetos:



A maioria das organizações também encontra benefícios frequentes/muito frequentes na M&A externa enquanto arma de legitimação e valorização da sua intervenção junto de diversos *stakeholders*, particularmente e como já referido, os financiadores (76,5%). A exceção ocorre no que concerne aos públicos-alvo das intervenções, junto dos quais só 41% das organizações beneficiam frequente/muito frequentemente desta potencialidade da M&A externa, resultado que se encontra em linha com a fraca de divulgação de resultados, conclusões e recomendações da avaliação junto deste grupo. Note-se que estes benefícios da M&A externa são, em média, menores do que aqueles que ocorrem ao nível do desempenho dos projetos e das capacidades da organização como um todo.

Figura 17 - Avalie as seguintes afirmações com base na experiência da sua organização na implementação e M&A externa de projetos:



4.2.3. Fatores inibidores e potenciadores da cultura de avaliação

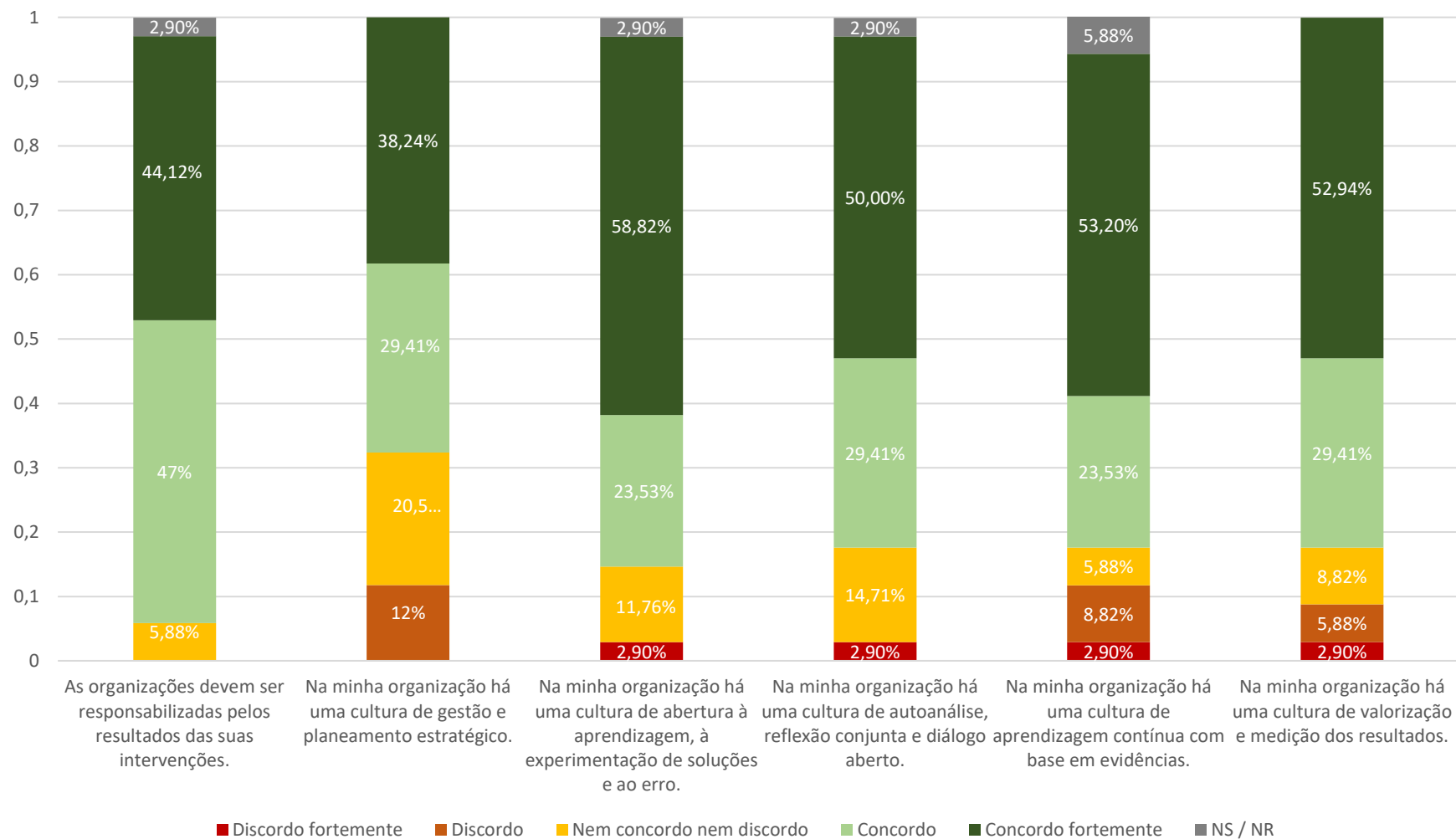
Em coerência com a já descrita forte valorização da avaliação externa, encontramos nas organizações que responderam ao questionário a presença de alguns fatores importantes para o fortalecimento de uma cultura de avaliação, nomeadamente o compromisso das lideranças.

Efetivamente, a esmagadora maioria das organizações (mais de 88% de respostas às opções “concordo” e “concordo fortemente”) considera que a sua liderança compreende, valoriza e está comprometida com o sucesso da M&A externa, um dos mais importantes fatores potenciadores da cultura de avaliação.

A maioria das organizações considera estar bem equipada, do ponto de vista dos conhecimentos e competências, para participar em processos avaliativos (79% já participou inclusive em formações sobre o tema). Ainda que a maioria (67%) indique possuir diversas práticas avaliativas internas, podemos inferir tratar-se de processos pouco formalizados, já que são poucas (menos de 4) aquelas em que existe um departamento/equipa responsável pela M&A.

A maioria das organizações (mais de 75%) considera ter uma cultura de abertura à aprendizagem, à autoanálise, à experimentação de soluções e ao erro e ao diálogo aberto, bem como à utilização de evidências e à orientação para resultados (Figura 18). Embora em menor grau, a maioria (68%) considera também ter uma cultura de gestão e planeamento estratégicos. Quase todas concordam que devem ser responsabilizadas pelas suas intervenções, variável fundamental de uma cultura de transparência e prestação de contas.

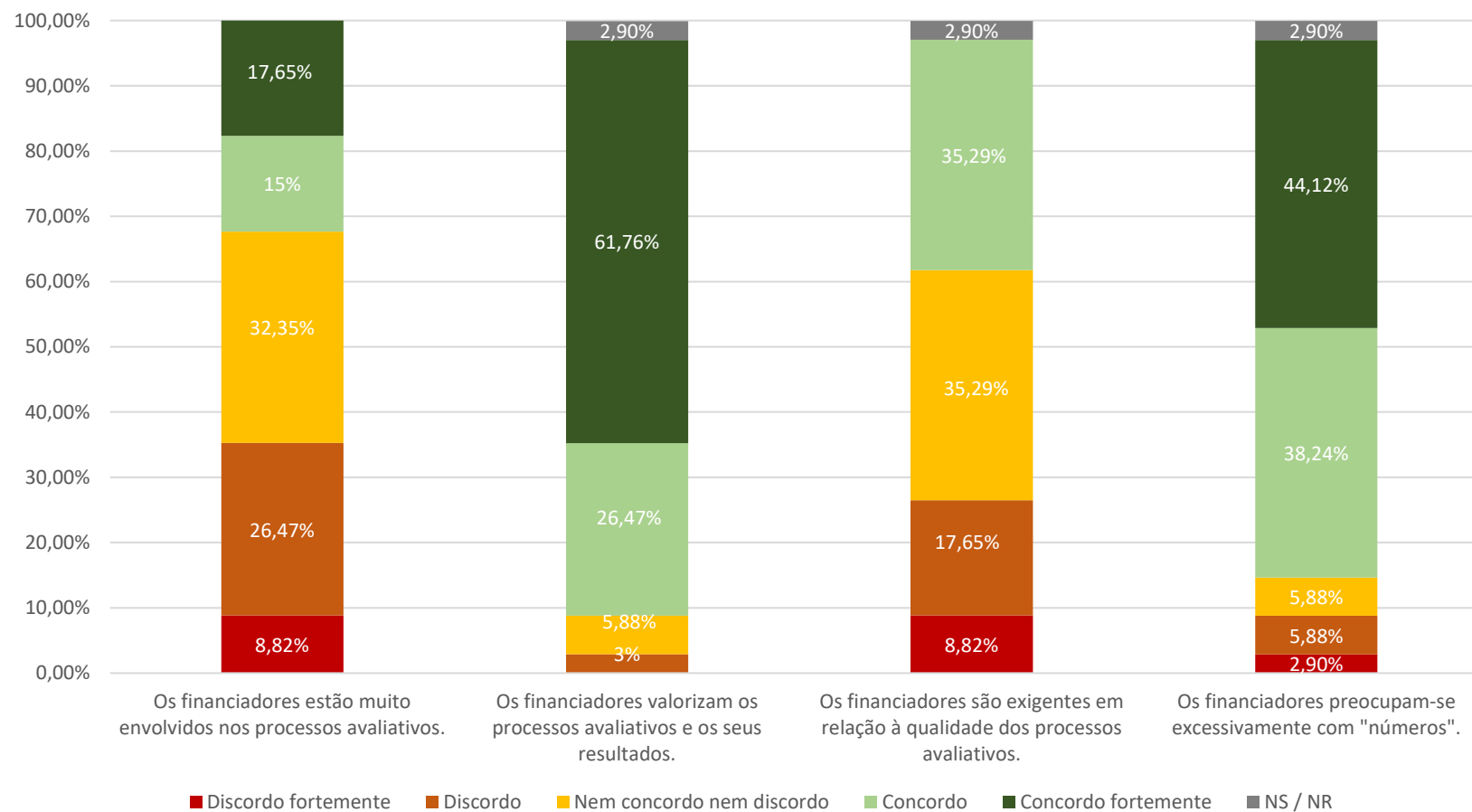
Figura 18 - Avalie as seguintes afirmações com base na experiência da sua organização na implementação e M&A externa de projetos:



Não surpreendentemente, os recursos humanos e o orçamento são os fatores que mais afetam negativamente os processos avaliativos, com uma percentagem considerável das organizações (44%) a considerar que são insuficientes para responder às suas exigências e garantir a sua qualidade.

As opiniões em relação ao papel dos financiadores nos processos de avaliação externa encontram-se mais divididas e são mais difíceis de interpretar (Figura 19). As organizações são praticamente unânimes em considerar que os financiadores valorizam os processos avaliativos e os seus resultados, mas também em que estes se preocupam excessivamente com dados quantitativos (ou seja, o alcance das metas quantitativas propostas), encontrando-se, por outro lado, bastante divididas quanto aos seus graus de exigência e de envolvimento nos processos: note-se que ainda que 35% das organizações concordem que os financiadores são exigentes, outros 35% não sabem exatamente como posicionar-se e 26% discordam/discordam fortemente; ainda que a diferença seja ligeira, há um maior número de organizações a pensar que os financiadores não se encontram muito envolvidos na avaliação, o que concorda com a informação de que não estão muito presentes em momentos-chave, como a conceção da metodologia de avaliação e a discussão de conclusões e recomendações. Estes resultados podem sugerir que a avaliação é valorizada pelos financiadores não tanto pelo seu potencial de aprendizagem e de apoio à melhoria do desempenho, mas mais pelo seu papel na mensuração de resultados quantitativos (metas) – que quase metade das organizações considera, aliás, ser o principal foco das avaliações – e na prestação de contas.

Figura 19 - Avalie as seguintes afirmações com base na experiência da sua organização na implementação e M&A externa de projetos:



Podemos, assim, concluir que embora haja uma cultura de valorização da avaliação e da aprendizagem baseada em evidências e orientada para resultados, ainda há um longo caminho a fazer no que toca à sua institucionalização, indissociável do amadurecimento das práticas de gestão e planeamento organizacional. Só dessa forma poderá a avaliação externa ser uma prioridade clara das OTS, encarada como condição absolutamente necessária para o reforço da sua capacidade de transformação social e para o cumprimento da sua missão e valores. Paralelamente, é fundamental que os financiadores valorizem a dimensão de aprendizagem e gestão estratégica que a avaliação externa pode proporcionar e que participem ativamente nesses processos, encarando-os como mais do que uma prestação de contas. A valorização do processo de aprendizagem, mais do que dos seus resultados, pode revelar-se fundamental para que as práticas avaliativas se tornem mais robustas, interessantes e participativas e, consequentemente, uma prioridade estratégica das OTS.

Após esta análise das respostas ao questionário, estamos em condições para atentar nas hipóteses inicialmente formuladas. Em primeiro lugar, os resultados indicam que a cultura de avaliação externa das OTS portuguesas ainda é, efetivamente, pouco madura, assente em processos que, apesar de recolherem informação considerada útil e de qualidade, têm ainda um longo percurso a fazer no que toca à sua complexidade e capacidade de envolver diversos *stakeholders*, nomeadamente beneficiários e financiadores. Contrariamente ao previsto, não podemos, todavia, concluir que existe uma valorização apenas simbólica da avaliação externa de projetos e uma motivação exclusiva de resposta a um requisito do financiamento. Ainda que a obrigação perante o financiador pareça constituir a razão que isoladamente melhor explica o impulso para a avaliação externa, há, sem dúvida, uma motivação mista, ou seja, também interna, associada à valorização dos benefícios desta prática ao nível da aprendizagem, reflexão crítica, melhoria de desempenho dos projetos, bem como ao nível da sua importância para a identificação das contribuições das intervenções para os seus beneficiários e consequente demonstração de resultados (quer a nível interno, quer junto dos financiadores).

Conclusão

O cruzamento da informação bibliográfica com a informação empírica recolhida quer através das atividades do estágio, quer através da aplicação de um inquérito por questionário, permite-nos agora traçar algumas conclusões sobre o papel da monitorização e da avaliação externa de projetos/ programas sociais junto das Organizações do Terceiro Setor portuguesas. Procuraremos, assim, sintetizar os conhecimentos obtidos a respeito da cultura de avaliação de projetos destas organizações, identificando e caracterizando práticas e experiências, mas também as suas perspetivas acerca dos processos, nomeadamente no que concerne às motivações para a sua realização e aos usos dos seus produtos. Deverão, por conseguinte, ficar claras as respostas aos dois problemas teóricos considerados essenciais e às hipóteses inicialmente definidas:

Quadro 4 - Problemas teóricos e hipóteses

Problemas teóricos
São a monitorização e a avaliação externas de projetos fontes de aprendizagem/ capacitação e gestão estratégica das OTS portuguesas ou apenas o cumprimento de uma obrigação formal de prestação de contas junto do financiador?
Quais os fatores facilitadores e inibidores de uma cultura de monitorização e avaliação externa madura?
Hipóteses
A cultura de avaliação externa das OTS portuguesas ainda é pouco madura.
A avaliação externa de projetos é sobretudo resposta a uma obrigação do financiador.
Há uma valorização simbólica da avaliação externa de projetos.

Importa, em primeiro lugar, salientar que a avaliação de projetos, nomeadamente na sua vertente externa, é uma prática recente das OTS portuguesas que, sob influência da União Europeia e no quadro de novas relações com o Estado, têm conhecido o impacto de duas tendências fundamentais: a da profissionalização e a da “projetificação” do

setor. De acordo com a socióloga Mónica Lopes, a metodologia de intervenção por projeto, com fortes raízes na economia de mercado, tem trazido a estas organizações os princípios de gestão por objetivos e de responsabilização por resultados, orientando-as para critérios de eficácia, eficiência ou qualidade. Num ambiente de maior “controle tecnocrático” (Lopes, 2017, p. 2014, p. 74), marcado por crescentes pressões e exigências no sentido de as organizações produzirem resultados e alcançarem maiores impactes, inovarem ou reforçarem a sua sustentabilidade, a avaliação, nomeadamente a avaliação externa, tem vindo, assim, a ocupar um espaço crescente, respondendo quer a necessidades de prestação de contas e de transparência, quer a necessidades de aprendizagem e gestão estratégica, necessidades essas que, para diversos autores, existem em tensão e devem conseguir conciliar-se (Bayley, S., 2017; Torres e Preskill, 2017). No seio destas transformações a gestão e o planeamento estratégicos e, dentro destes, a avaliação têm vindo, portanto, a ser crescentemente valorizados e encarados como processos relevantes para a concretização da missão organizacional (Parente, 2014, p. 133).

A transição de uma cultura de “fazer o bem” para uma cultura de “fazer bem o bem” (Vernis *et al*, 2006) não é, todavia, um processo simples nem rápido, imune a resistências e a avanços e recuos, dependendo antes de uma conjugação complexa de elementos da cultura organizacional com recursos e capacidades financeiras, técnicas ou de liderança, mas também com a influência do ambiente externo, particularmente no que concerne à relação com as entidades financiadoras e ao modo como estas encaram a função avaliativa e ao tipo de apoio e abordagens metodológicas adotadas nas experiências de avaliação externa. Mónica Lopes sublinha, assim, a relevância dos dilemas que a projectificação e a profissionalização colocam às OTS, confrontadas com um ambiente crescentemente competitivo e de ciclos de gestão curtos, pautado por exigências burocráticas/ tecnocráticas (a necessidade da “demonstração de números” e de adequação aos requisitos e à linguagem do financiamento disponível) cujo impulso é, em primeiro lugar, exógeno. Acresce que este ambiente, estranho à matriz histórica e identitária do Terceiro Setor, se encontra frequentemente em tensão com uma “cultura de ação” (Lopes, 2017, p. 77) que privilegia o trabalho no terreno e com uma gestão de perfil normativo, associada à expressão de valores sociais, políticos ou

culturais. Percepções de imposição e controlo, mas também de homogeneização e desalinhamento não devem por isso ser desconsideradas nestes processos de mudança da cultura organizacional do Terceiro Setor.

Os dados mais recentes sobre as OTS portuguesas revelam, assim, aquela que, de um modo geral e apesar das tendências de melhoria já descritas, ainda é uma cultura de gestão, prestação de contas e avaliação com muitas fragilidades, indissociável, como já observado, de uma realidade de fortes constrangimentos financeiros e de dependência de fontes de financiamento exteriores. As evidências empíricas que recolhemos no âmbito deste relatório convergem nesse sentido, traçando um cenário de organizações que ainda se cingem sobretudo a uma gestão mais operacional do que estratégica (Parente, 2014, p. 140), essencialmente orientada para a elaboração dos documentos de gestão de carácter obrigatório (como os Planos e os Relatórios de Atividades, os Orçamentos e os Relatórios de Contas) e para uma monitorização e avaliação de desempenho baseadas em indicadores muito simples (o do número de associados, utentes ou clientes, por exemplo), ainda pouco capazes de alcançarem dimensões como a da satisfação dos beneficiários ou a da inovação e a dos impactes sociais, ambientais ou económicos (CASES e INE, 2019). É interessante notar que a preocupação das OTS com a sua sustentabilidade financeira/económica ainda não se traduz de forma expressiva na aposta em estratégias de crescimento e desenvolvimento, que envolvam não apenas a diversificação de fontes de financiamento ou a expansão dos serviços prestados, mas também a inovação das respostas sociais, a criação de novos modelos de organização e gestão do trabalho e de governação ou ainda o reforço das redes de parceria. As OTS estão, assim, sobretudo apostadas em estratégias mais seguras de manutenção e estabilidade das suas práticas, navegando o *status quo* de uma forma ainda pouco centrada na inovação, no empreendedorismo e na experimentação de soluções, umbilicalmente ligadas a maiores dinâmicas de avaliação e aprendizagem organizacional. Paralelamente, a comunicação com os seus beneficiários e com o público em geral para fins de divulgação e discussão de resultados, essenciais numa lógica de transparência e responsabilização descendente, é também ainda bastante limitada. Essa distância torna-se maior se pensarmos em processos de auscultação de opinião ou de

co-construção de intervenções, nos quais o potencial de dinâmicas mais participativas ainda se encontra largamente inexplorado (Lopes, 2017, p. 331).

Como podem, então, descrever-se as práticas avaliativas e, em particular, as de avaliação externa de projetos das OTS portuguesas? Importa, em primeiro lugar, salientar que a realidade do Terceiro Setor a este respeito é muito heterogénea, encontrando-se as práticas de avaliação externa de projetos associadas sobretudo a organizações mais recentes, com estatuto de ONG e com um financiamento fortemente dependente da aprovação de projetos. As conclusões que em seguida apresentamos reportam-se sobretudo a esse tipo de organizações (aquelas com que mais contactámos no estágio curricular e que mais responderam ao inquérito por questionário), que, na tese de doutoramento da socióloga Mónica Lopes, surgem associadas a um dos perfis com maior cultura de avaliação (e também aquele que representa a menor variância global das variáveis por si estudadas).

Como podem, então, caracterizar-se estes processos? Trata-se de processos razoavelmente regulares, aos quais é dedicada uma fatia crescente de investimento (Mesquita, 2015, p. 33), mas ainda pouco sistemáticos, com pouco rigor e sofisticação do ponto de vista metodológico e por isso com uma capacidade limitada para aferir e compreender mudanças, para ajuizar o valor e o mérito das intervenções e sobretudo para apoiar reflexões estratégicas e transformações organizacionais mais vastas. A função avaliativa ainda não se encontra efetivamente institucionalizada, não dispondo a maioria das organizações de estruturas próprias dedicadas a esses processos, capazes de lhes conferirem a sistematicidade de que precisam para atingirem o seu pleno potencial. Ainda assim, e apesar de isso ocorrer de uma forma mais espontânea e informal do que estruturada e estratégica, e porventura mais no discurso do que na prática⁹², as organizações valorizam, discutem e utilizam as conclusões e recomendações avaliativas, sobretudo no contexto e à escala das intervenções avaliadas. No caso específico da avaliação externa, e embora exista, em muitas organizações, uma motivação mista, ligada aos benefícios associados a esses processos,

⁹² Mónica Lopes defende que “o mantra da avaliação” se tem vindo a enraizar nas OTS portuguesas, o que, contudo, ainda é marca de um certo distanciamento entre o discurso e a prática. Consideramos que esse aspeto também deve ser tido em conta na leitura dos resultados do inquérito por questionário aplicado no âmbito do presente trabalho.

a obrigação perante o financiador parece constituir o fator que isoladamente melhor explica a sua realização.

Ora, em linha com as tendências já exploradas, as avaliações centram-se sobretudo numa perspetiva de eficácia das intervenções, entendida como o cumprimento de objetivos ou o alcance de metas, através da recolha e descrição de dados essencialmente quantitativos e processuais, focados nos aspetos mais imediatos e diretos, ou seja, mais nas execuções do que nas mudanças. É interessante notar que os dados recolhidos quer através do inquérito por questionário ministrado no âmbito deste relatório, quer através das atividades realizadas no estágio, são ligeiramente mais positivos, no que toca à abrangência e à qualidade dos processos avaliativos, do que os demais que explorámos aquando da revisão da literatura (e que não se centravam exclusivamente na avaliação externa de projetos). São-no porque dão conta, por exemplo, de uma maior utilização de dados qualitativos, de algum recurso a critérios mais interessantes, como os de impacto, ou a metodologias mais sofisticadas, como a da Teoria da Mudança, ou ainda de uma série de boas práticas, como a existência de uma relação de proximidade e colaboração com as equipas de avaliação externa, o ajuste dos processos às especificidades dos projetos e das organizações ou a clarificação dos seus objetivos e mais-valias. Isto pode significar que os projetos financiados e as avaliações externas que lhe estão associadas têm sido um veículo de boas práticas e de aprendizagens para as OTS. Como observámos, todavia, estes resultados devem ser lidos com cuidado, pois as fragilidades metodológicas dos exercícios de avaliação externa ainda prevalecem, conferindo-lhes o que continua a ser, efetivamente e grosso modo, um carácter pouco rigoroso e ambicioso (no desenho da estratégia avaliativa, nos processos de recolha e análise de dados, etc.) e, por conseguinte, uma capacidade limitada de produzir informação útil, que reverta para a gestão da organização como um todo (Lopes, 2017, p. 111-112). Note-se que, apesar dos muitos benefícios da avaliação apontados pelos respondentes ao inquérito por questionário, uma das questões que recolheu menor concordância prendia-se com o contributo dos processos avaliativos para o reforço da capacidade de transformação social das organizações e para o cumprimento da sua missão e valores. Acresce que, de um modo geral, as avaliações ainda são processos pouco participados, com uma fraca capacidade de envolvimento

dos públicos-alvo das intervenções (nomeadamente, nas fases de auscultação/ coleta de dados), mas também dos financiadores e dos parceiros das organizações, e com uma comunicação/ divulgação de resultados e aprendizagens limitada.

Tal como já observado, e pesem embora estas limitações, as OTS encontram-se fortemente sensibilizadas para a avaliação externa, cujos potenciais benefícios são amplamente reconhecidos. De acordo com os dados recolhidos, sobretudo através do inquérito por questionário, o historial das organizações com estes processos tem sido bastante positivo, com a esmagadora maioria a afirmar valorizá-los e considerá-los como oportunidades de reflexão crítica, aprendizagem, apoio à tomada de decisão e à melhoria do desempenho, sobretudo ao nível da implementação e gestão de projetos. Paralelamente, a avaliação externa é valorizada pela sua capacidade de produção de informação útil à demonstração de resultados, importante para as dinâmicas de responsabilização interna e para a valorização e legitimação das organizações junto das entidades financiadoras. Este último é efetivamente um dos aspetos mais valorizados, o que aponta para a utilização da avaliação como arma reputacional num meio crescentemente competitivo. Estas mais-valias impulsionam a participação nestes processos, constituindo uma crescente motivação mista, na qual, todavia, ainda parece predominar a obrigação perante o financiador.

No que respeita a fatores potenciadores de avaliação, concluímos, à semelhança de vários autores, como Mayne, Milway e Saxton, que a liderança, na sua capacidade de compreender, valorizar e estar comprometida com o sucesso dos processos, é um dos elementos mais importantes e que a esmagadora maioria das organizações auscultadas considera verificar-se nos seus casos. Fundamental é ainda a transformação das avaliações externas em processos verdadeiramente participados, que acompanhem as equipas dos projetos de forma próxima e colaborativa ao longo de toda a intervenção, bem como a adoção de abordagens multi-método, que mobilizem informação diferenciada e proveniente de múltiplas fontes. Não surpreendentemente, os recursos humanos, o orçamento e as capacidades técnicas são alguns dos mais importantes fatores inibidores. Acresce que as entidades financiadoras ainda não parecem valorizar suficientemente a dimensão de aprendizagem das avaliações, não se encontrando muito presentes nos momentos-chave da avaliação e preocupando-se sobretudo com o

seu papel na mensuração de resultados (sobretudo de execuções e resultados diretos) e na prestação de contas.

Não é fácil descrever e compreender a cultura de avaliação, nomeadamente externa, das OTS portuguesas, o que ocorre por diversos motivos: o Terceiro Setor português é uma realidade fortemente heterogénea, o que torna limitadas caracterizações globais; o conceito de cultura de avaliação é complexo, envolvendo diversas dimensões, nomeadamente discursivas e subjetivas, difíceis de aferir e interpretar; paralelamente, o desenvolvimento da cultura de avaliação de cada organização não é um processo linear nem simples, cujas características e tendências possam ser inequivocamente apontadas, mas antes um processo com avanços e recuos e em que convivem em tensão experiências, motivações e perspetivas divergentes; acresce, por último, que parece existir uma distância entre o discurso (em que o “mantra da avaliação” ressalta) e a prática, em que uma avaliação sistemática e rigorosa ainda não é absolutamente estratégia e prioritária.

Assim, se não podemos concluir que a avaliação externa de projetos seja apenas o cumprimento de uma obrigação formal de prestação de contas perante o financiador, constituindo um fardo, uma perda de tempo ou até uma ameaça para as organizações, ou ainda que seja apenas simbolicamente valorizada pelo seu papel na reputação e legitimação externa da organização, a verdade é que essa obrigação ou necessidade de demonstração de resultados ainda parece constituir o impulso preponderante para a sua realização. Deste modo, se não constituísse um requisito obrigatório, seria provavelmente realizada com menor frequência, o que, tendo em conta os fortes constrangimentos de recursos de que falámos, não deve surpreender-nos. Por outro lado, os processos de avaliação externa, associados a algumas boas práticas que indicámos, parecem ser efetivamente valorizados pelos seus contributos para a aprendizagem, para a reflexão crítica e para a tomada de decisão informada no âmbito das intervenções, o que confere um carácter misto à motivação para a sua implementação. Ainda há, todavia, um longo caminho a percorrer no que toca à efetiva institucionalização e amadurecimento da cultura de avaliação, gestão estratégica e transparência das OTS portuguesas. Como vimos, os exercícios de avaliação externa revelam muitas fragilidades na sua capacidade de produzir informação sistemática e

rigorosa, que introduza valor acrescentado para as organizações como um todo (isto é, que seja capaz de promover e de apoiar transformações organizacionais mais amplas), e de abrir as organizações, nos processos de definição das estratégias avaliativas, de auscultação de opiniões ou de discussão de resultados e aprendizagens, aos seus diversos *stakeholders*, nomeadamente beneficiários e financiadores.

Acrescentamos que só com um esforço conjunto e colaborativo entre OTS, entidades financiadoras e entidades avaliadoras poderá a avaliação e, em particular, a avaliação externa, tornar-se uma prática verdadeiramente prioritária e estratégica, encarada como condição necessária para o reforço da sua capacidade de transformação social e para o cumprimento da sua missão e valores. Consideramos fundamental o reforço do investimento na formação sobre avaliação e gestão estratégica, bem como a promoção de encontros, debates e partilhas não só dos resultados das intervenções, mas também de desafios e boas práticas avaliativas entre as OTS. Estas são dimensões em que as financiadoras podem ter um papel impulsionador e intermediário importante. Como vimos, a instabilidade financeira das OTS, obrigadas a uma procura contínua de novos projetos financiados, cuja duração não é habitualmente longa, é um forte constrangimento ao amadurecimento de uma cultura de avaliação. É difícil, nomeadamente, que as organizações tenham o tempo necessário para incorporar aprendizagens avaliativas estruturadas no desenho de novos projetos. Afigura-se, deste modo, relevante que as entidades financiadoras reflitam sobre a sua pressão para um retorno rápido (impraticável quando falamos de mudanças sociais) e repensem os seus formatos de financiamento, minimizando constrangimentos e, por outro lado, aumentando os incentivos à aprendizagem. A um nível mais macro, revela-se essencial encetar esforços para uma maior articulação entre estes *stakeholders* do Terceiro Setor, nomeadamente as organizações mais apostadas na inovação e no empreendedorismo social, e os processos de criação de políticas públicas. É prioritário exigir um discurso político sobre a importância da avaliação, bem como promover-se uma cultura de intervenção pública e social baseada em evidências, que não receia o risco, o erro e a complexidade e que assenta na procura de soluções inovadoras e ajustadas às particularidades de cada contexto. Estado e Terceiro Setor devem influenciar-se mutuamente nestes processos.

Para terminar, gostaríamos de frisar que a avaliação não deve cair no erro de se tornar uma atividade que torne os processos de decisão mecânicos e excessivamente tecnocráticos. Deve ser uma fonte de evidências fidedignas e rigorosas, capazes de apoiar decisões mais informadas, mas, mais do que isso, um processo de abertura à reflexão crítica, ao debate esclarecido e à revisão de objetivos e estratégias para um cumprimento mais eficaz da missão organizacional. Se as evidências não esgotam o processo de tomada de decisão, que é e deve ser sempre baseado nos valores e na identidade das organizações, as avaliações também devem conseguir apoiá-las a rever a sua missão e visão, ajudando-as a distinguir apropriadamente factos de valores. Se as avaliações estimularem as OTS a reconceptualizar os problemas sociais que pretendem endereçar e os objetivos das suas intervenções, se o conhecimento avaliativo se for acumulando, cruzando e produzindo mudanças positivas na forma como as organizações atuam, as avaliações estarão a cumprir o seu papel. A avaliação não deve ser um constrangimento à criatividade e à experimentação de soluções, mas, pelo contrário, um exercício que as impulsiona e que estimula as organizações a recearem menos a complexidade do mundo em que intervêm, a incerteza ou o erro.

Referências Bibliográficas

4Change. (s.d.). 4PAGERS: *Análise SROI – Social Return on Investment*.
<https://www.4change.org/images/recursos/4pagers-sroi.pdf>

Almeida, P. (2021, 21 de abril). De ONGs a ENGs: As novas Empresas Não Governamentais. *Visão*. Retirado de: https://visao.sapo.pt/opiniao/ponto-de-vista/2021-04-15-de-ongs-a-engs-as-novas-empresas-nao-governamentais/?fbclid=IwAR2ATQBedCqfjawWUHffGTNKiKwD-nbKr5_K6qY5D_AqVxlGi0jefXHKf7E

American Evaluation Association. (2011). *Guiding Principles for Evaluators*.
https://www.eval.org/Portals/0/Docs/AEA_289398-18_GuidingPrinciples_Brochure_2.pdf

Ávila, R. C. & Campos, J. L. M. (2012). *The Social Economy in the European Union*. Brussels: European Economic and Social Committee.

Azevedo, C., Meneses, J. W. & Franco, R. C. (2010). *Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos*. Porto: Imoedições.

Banerjee, A. V. & Duflo, E. (2020). *A economia dos pobres: Repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*. Lisboa: Actual Editora.

Bayley, S. (2017, 17 de julho). *Evaluation for Accountability or Learning?*. Scott Bayley Evaluation Services.
<https://www.scottbayleyevaluationservices.com.au/blogs/evaluation-for-accountability-or-learning.php>

Better Evaluation. (2014, fevereiro). *Ferramenta de planeamento Quadro Arco-íris*.
https://www.betterevaluation.org/rainbow_framework/downloads

Better Evaluation. (s.d.). *Themes: Types of Evaluation*.
https://www.betterevaluation.org/themes_overview#Types

Better Evaluation. (s.d.). *What is Evaluation?*. <https://www.betterevaluation.org/what-evaluation>

Calmon, K. M. N. (1999). A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. *Planejamento e Políticas Públicas*, (19).

Cirillo, C. (2020). Como criar uma cultura avaliativa nas organizações?. *Notas Técnicas Publicações*, (1). Retirado de: <https://sinapse.gife.org.br/download/como-criar-uma-cultura-avaliativa-nas-organizacoes>

Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES). (s.d.). *Guia Prático da Economia Social*. Retirado de: https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2019/09/Guia_Pr%C3%A1tico_da_Economia_Social.pdf

Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) & Instituto Nacional de Estatística (INE). (2019). *Conta Satélite da Economia Social 2016 / Inquérito Social ao Trabalho Voluntário 2018*. Retirado de: <https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2019/11/Livro-Conta-Sat%C3%A9lite-Voluntariado.pdf>

Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) & Instituto Nacional de Estatística (INE). (2019). *Inquérito ao Setor da Economia Social 2018*. Retirado de: <https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2020/11/ISES.pdf>

Cunha, A. & Nogueira, M. C. (2019). A Sustentabilidade nas Organizações Sem Fins Lucrativos. *Instituto Superior de Serviço Social do Porto Working Papers*. doi: 10.13140/RG.2.2.21318.32321

Ecotec Research and Consulting Limited. (2001). Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action – Final Report. Brussels: European Commission

Equipa K'CIDADE. (2007). *GPS – Roteiro de Acompanhamento e Avaliação de Projetos de Intervenção Comunitária*. Retirado de: https://www.ces.uc.pt/projectos/pis/wp-content/uploads/2013/09/2-Manual-Avalia%C3%A7%C3%A3o_GPS.pdf

EStep. (2007). *Final report on the framework to analyse the development of evaluation capacity in the EU member states*. Retirado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/report_integrated_2007.pdf

Forss, K., Benafi, B. & Kruse S. E. (2013). *A study of monitoring and evaluation in six Norwegian civil society organisations*. Retirado de:

https://www.oecd.org/derec/norway/NORWAY_Study%20of%20Monitoring%20and%20Evaluation%20in%20Six%20Norwegian%20Civil%20Society%20Organisations.pdf

Forss, K., Marra, M. & Schwartz, R. (2011). Evaluating the complex: attribution, contribution and beyond: comparative policy evaluation vol. 18. London / New York: Routledge.

Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2021, 5 de agosto). *[IN]Pertinente Ep. 17 ECONOMIA: Políticas económicas devem ser testadas?* [Podcast]. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/14IMVLwA95dbVXoxNhL5pP?si=7945d4d52b1b4277>

Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2021, 3 de setembro). *[IN]Pertinente Ep. 21 ECONOMIA: Avaliações de Impacto Económico Precisam-se?* [Podcast]. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/4CfHBiv4zerpadQfbezKVV?si=59194e7eebcf436e>

Gabinete de Avaliação e Auditoria do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (2014). *Guia de Avaliação*. Retirado de: https://www.instituto-camoes.pt/images/transparencia/Guia_Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf

Gagliadone, L. (2018, setembro 9). Model of change: Elements of Social Psychology for Evaluators to Modify People's Behavior. *DME For Peace*. <https://www.dmeformpeace.org/resource/model-change-elements-social-psychology-evaluators-modify-peoples-behavior/>

Garrido, A. (2016). *Cooperação e Solidariedade: Uma história da Economia Social*. Lisboa: Tinta-da-China

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. & Vermeersch, C. M. (2018). *Avaliação de Impacto na Prática*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Gomiero, A. (2020). *O processo de avaliação dos projetos de cooperação para o desenvolvimento* (dissertação de mestrado). Retirado de: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/128133>

Guerra, P. & Santos, M. (2013). *Relações entre o Estado e a Sociedade: uma diacronia pelo Terceiro Setor em Portugal*. Retirado de: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/81591/2/44995.pdf>

Haarich, S. N., & del Castillo Hermosa, J. (2004, agosto). *Development of Evaluation Systems – Evaluation Capacity Building in the Framework of the New Challenges of EU Structural Policy*. Comunicação apresentada no 44º Congresso da Associação de Ciência Regional Europeia – “Regiões e Federalismo Fiscal” – 25 a 29 de Agosto de 2004, ERSA, Porto, Portugal

Harries, E., Hodgson, L., & Noble, J. (2014). *Creating your theory of change: NPC's practical guide*. Retirado de: <https://www.thinknpc.org/wp-content/uploads/2018/07/Creating-your-theory-of-change1.pdf>

Hausmann, R. (2016, 25 de fevereiro). The Problem With Evidence-Based Policies. *Project Syndicate*. Retirado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/evidence-based-policy-problems-by-ricardo-hausmann-2016-02>

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy – Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

Intezari, A., Pauleen, D., & Taskin, N. (2016, janeiro). *The DIKW Hierarchy and Management Decision-Making*. Comunicação apresentada na 49ª Conferência Internacional do Havaii sobre Ciência de Sistemas, HICSS, Havaii, EUA

IPDET. (2007). Evaluation Ethics, Politics, Standards and Guiding Principles, Training Module 14. In IPDET, *IPDET Handbook* (pp. 703-733). Retirado de: <https://www.dmeforpeace.org/resource/international-program-for-development-evaluation-handbook/>

Juste, R. P. (2014). *Evaluación de Programas Educativos* (2ª edición). Madrid: Editorial La Muralla.

Kahneman, D. (2012). *Pensar, Depressa e Devagar*. Maia: Círculo de Leitores.

- Lopes, M. C. (2017). *Avaliação nas Organizações do Terceiro Setor: Contexto, discursos e práticas* (tese de doutoramento). Retirado de: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/84799>
- Mackay, K. (Eds.). (2004). *Monitorização e Avaliação: Algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Retirado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/611901468167957804/pdf/246140PORUGUE10evaluation01PUBLIC1.pdf>
- Mayne, J. (2008). Building an Evaluative Culture for Effective Evaluation and Results Management. *ILAC Working Papers* (8). Retirado de: https://www.focusintl.com/RBM107-ILAC_WorkingPaper_No8_EvaluativeCulture_Mayne.pdf
- Mayne, J. (2008). Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect. *ILAC Brief* (16). Retirado de: https://www.researchgate.net/publication/46472564_Contribution_analysis_An_approach_to_exploring_cause_and_effect
- Mayne, J. (2012). Contribution analysis: Coming of age?. *Evaluation*, vol. 18, issue 3, pp. 270-280. doi: <https://doi.org/10.1177/1356389012451663>
- Mesquita, J. (2015). *Cultura de avaliação no setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal* (tese de mestrado). Retirado de: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/10632/1/DM-JJIM-2015.pdf>
- Milway, K. S. & Saxton, A. S. (2011). The challenge of organizational learning. *Stanford Social Innovation Review*, 9(3), pp. 44-49. doi: <https://doi.org/10.48558/DGE6-XZ93>
- OCDE & Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (2015). *Avaliar as Atividades de Desenvolvimento: 12 Lições do CAD OCDE (edição portuguesa)*. Retirado de: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Final-12-Lessons-portuguese.pdf>
- OECD. (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Retirado de: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

OECD. (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Retirado de: https://www.oecd-ilibrary.org/development/applying-evaluation-criteria-thoughtfully_543e84ed-en

OECD – Development Assistance Committee. (2010). *DAC Guidelines and References Series: Quality Standards for Development Evaluation*. Retirado de: <https://www.oecd.org/development/evaluation/qualitystandards.pdf>

OECD – Development Assistance Committee. (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Retirado de: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>

Parente, C. (Eds). (2014). *Empreendedorismo social em Portugal*. Porto: Universidade do Porto - Faculdade de Letras.

Patton, M. Q. (2008). *Utilization Focused Evaluation (4th edition)*. Los Angeles: SAGE Publications.

Pérez-Serrano, G. (2015). *Elaboração de projetos sociais: casos práticos*. Porto: Porto Editora.

Performance Management Division, Strategic Policy and Performance Branch, Canadian International Development Agency. (2008, agosto 8). *Results-based Management Policy Statement*. Government of Canada. https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/policy_statement_2008-enonce_principe_2008.aspx?lang=eng

Pimentel, J. M. (2021, agosto 5). *45º Graus: Episódio 105 – Reconciling Cultural Differences (between countries and within organisations) – Fons Trompenaars* [Podcast]. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/4K8HxdY4Gt4WkPc4DVPSb3?si=373fd9e073df48c6>

Quintão, C. (2004, janeiro). *Terceiro Setor - Elementos para referência teórica e conceptual*. Comunicação apresentada no V Congresso Português de Sociologia – 12 a 15 de maio de 2004, Universidade do Minho, Braga, Portugal

Quintão, C. (2011). O Terceiro Setor e a sua renovação em Portugal: Uma abordagem preliminar. *Instituto de Sociologia Working Papers*, 2ª série. Retirado de: https://isociologia.pt/App_Files/Documents/is-wp-ns-002_110411025242.pdf

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (1992). Manual de investigação em Ciências Sociais. Lisboa: Gradiva.

Rist, R. C. & Zall Kuzek, J. (2004). Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners. Washington D.C.: World Bank

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis Metodológicas: Evaluación de Impacto nº2. Florencia: UNICEF

Santos, A. B. (Novembro de 2010). *A aprendizagem organizacional e o desempenho* (tese de mestrado). Retirado de: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3597/1/Tese%20de%20Mestrado%20-%20A%20Aprendizagem%20Organizacional%20e%20o%20Desempe.pdf>

Schmidt, R. & Stenger, K. (2021, novembro 9). *Embrace Complexity Through Behavioral Planning. Behavioral Scientist*. <https://behavioralscientist.org/embrace-complexity-through-behavioral-planning/>

Scriven, M. (1991). Evaluation Thesaurus (4th Edition). Los Angeles: SAGE Publications.

Shackman, G. (18 de fevereiro de 2018). What is program evaluation? A beginners guide (Presentation Slides). *The Global Social Change Research Project*. Doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3060080>

Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (1985). Evaluación sistemática – Guía teórica y práctica. Madrid: Ediciones Paidós Ibérica.

Team Technologies. (2005). The Logframe Handbook: A logical framework approach to project cycle management. Washington D.C.: World Bank.

TolaData. (2019, setembro 6). 5 reasons why M&E is good for NGOs. <https://www.toladata.com/blog/why-is-monitoring-evaluation-good-for-ngos/>

Toulemonde, J. & Bjornkilde, T. (2003, junho). *Building Evaluation Capacity: Experience and Lessons in Member States and Acceding Countries*. European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/report_integrated_2007.pdf

United Nations Development Programme (UNDP). (2011). Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Results. New York: UNDP

United Nations Evaluation Group. (2016, junho). *Norms and Standards for Evaluation*. <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

Vieira, T. (2015). *Os papéis das Organizações do Terceiro Setor na resposta aos problemas sociais* (tese de mestrado). Coimbra: Universidade de Coimbra

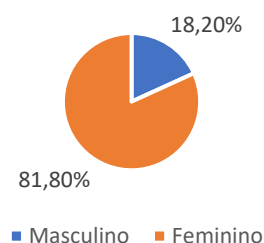
Apêndices

1. Inquérito por questionário: resultados completos

Foram contactadas 188 organizações e responderam ao questionário 34 (taxa de resposta: 18%).

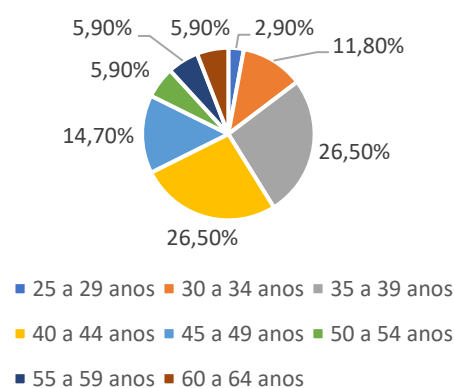
1. Género

Feminino	27 (81,80%)
Masculino	6 (18,20%)
Total	33



2. Idade

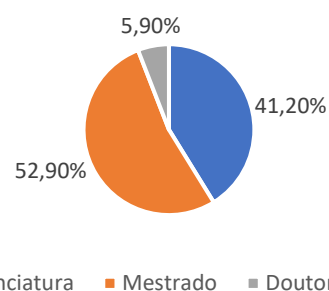
19 anos ou menos	0
20 a 24 anos	0
25 a 29 anos	1 (2,90%)
30 a 34 anos	4 (11,80%)
35 a 39 anos	9 (26,50%)
40 a 44 anos	9 (26,50%)
45 a 49 anos	5 (14,70%)
50 a 54 anos	2 (5,90%)
55 a 59 anos	2 (5,90%)
60 a 64 anos	2 (5,90%)
65 ou mais anos	0
Total	34



A maioria (68%) dos respondentes tem entre os 35 e os 49 anos

3. Grau de escolaridade

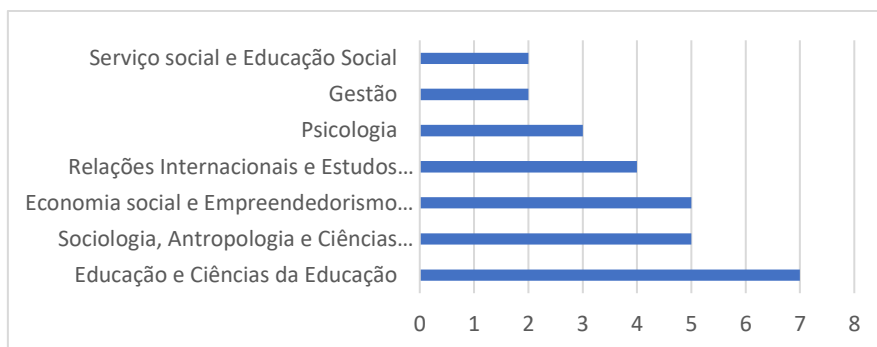
Licenciatura	14 (41,20%)
Mestrado	18 (52,90%)
Doutoramento	2 (5,90%)
Total	34



A maioria (52,9%) dos respondentes completou o mestrado

4. Área(s) de formação académica

33 respostas



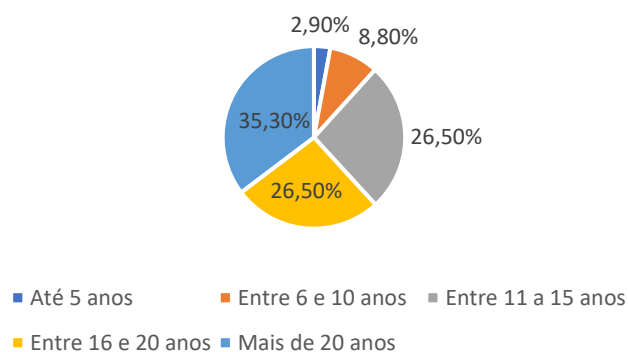
Outras respostas: saúde e desenvolvimento, engenharia do ambiente, desporto, comunicação social, terapia da fala, gestão cultural e musicologia

1 responde completou uma pós-graduação em avaliação de projetos sociais

A maioria dos respondentes formou-se numa área das ciências sociais

5. Experiência profissional

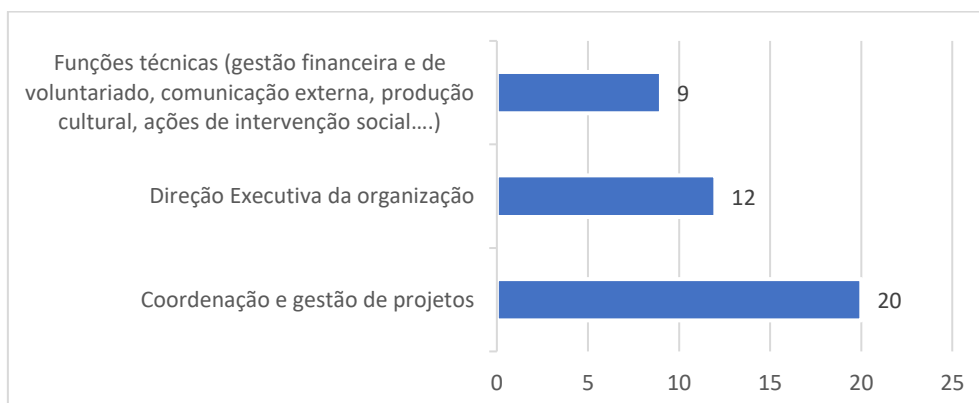
Até 5 anos	1 (2,90%)
Entre 6 e 10 anos	3 (8,80%)
Entre 11 a 15 anos	9 (26,50%)
Entre 16 e 20 anos	9 (26,50%)
Mais de 20 anos	12 (35,30%)
Total	34



A maioria dos respondentes (61,8%) tem mais de 15 anos de experiência profissional

6. Função/funções desempenhada(s) na organização a que atualmente está vinculado

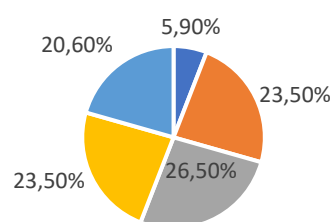
34 respostas



A maioria dos respondentes desempenha funções de coordenação e gestão de projetos

7. Experiência na organização a que atualmente está vinculado

Menos de 1 ano	2 (5,90%)
Entre 1 e 5 anos	8 (23,50%)
Entre 6 e 10 anos	9 (26,50%)
Entre 11 e 15 anos	8 (23,50%)
Mais de 15 anos	7 (20,60%)
Total	34



A maioria dos respondentes (70,60%) tem mais de 5 anos de experiência na organização a que se encontra atualmente vinculado

■ Menos de 1 ano ■ Entre 1 e 5 anos ■ Entre 6 e 10 anos
■ Entre 11 e 15 anos ■ Mais de 15 anos

Retrato robot da pessoa respondente

Mulher

Entre os 35 e os 49 anos

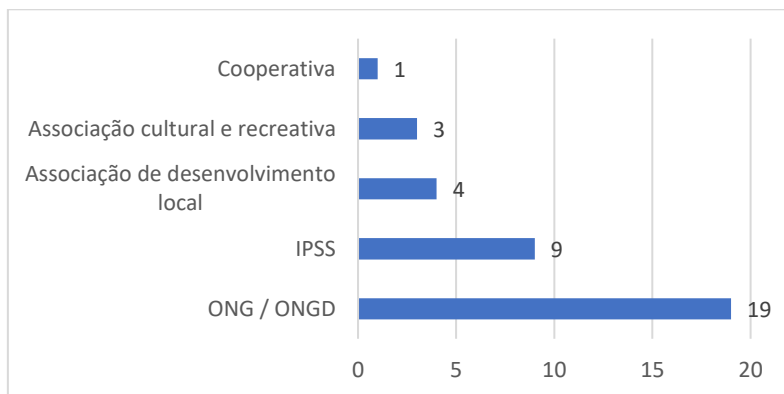
Com mestrado numa área das ciências sociais

Com mais de 15 anos de experiência profissional

Trabalha há mais de 5 anos na organização a que atualmente está vinculada, na qual desempenha funções de coordenação e gestão de projetos

8. Tipo de organização

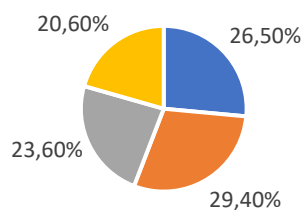
34 respostas



A maioria das organizações representadas é uma ONG ou ONGD

9. Número de anos de atividade

Até 10 anos	9 (26,50%)
Entre 11 e 20 anos	10 (29,40%)
Entre 21 e 30 anos	8 (23,60%)
Mais de 30 anos	7 (20,60%)
Total	34



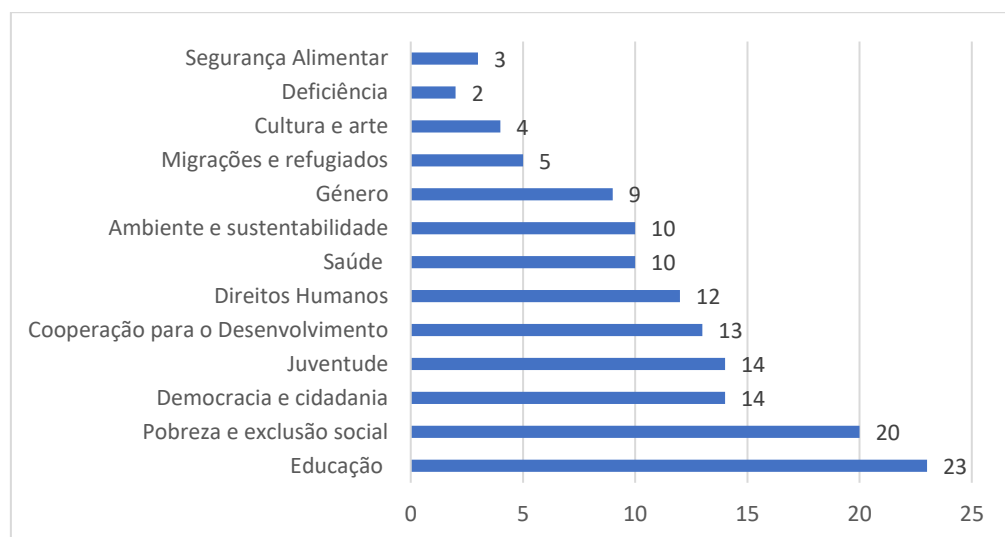
A maioria das organizações representadas (74%) tem mais de 10 anos; 56% tem até 20 anos

Número médio de anos de atividade: 20 anos

■ Até 10 anos ■ Entre 11 e 20 anos
■ Entre 21 e 30 anos ■ Mais de 30 anos

10. Área(s)/setor(es) de atuação

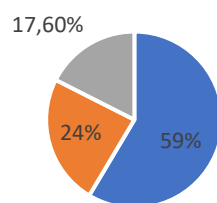
34 respostas



A maioria das organizações trabalha nos setores da educação e do combate à pobreza e à exclusão social

11. Número de trabalhadores envolvidos na implementação e gestão de projetos

Até 10	20 (58,8%)
Entre 11 e 20	8 (23,5%)
Mais de 20	6 (17,60%)
Total	34



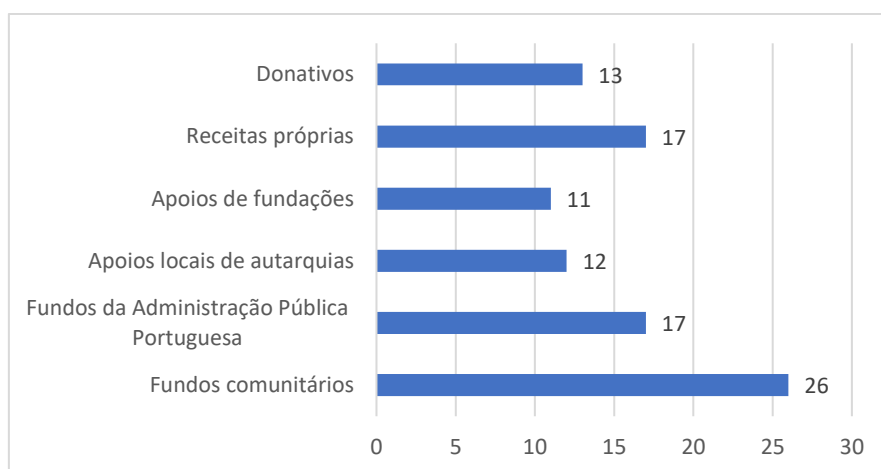
■ Até 10 ■ Entre 11 e 20 ■ Mais de 20

A maioria das organizações representadas (59%) tem até 10 trabalhadores envolvidos na implementação e gestão de projetos

Número médio de trabalhadores envolvidos na implementação e gestão de projetos: 16

12. Fontes de financiamento dominantes

34 respostas

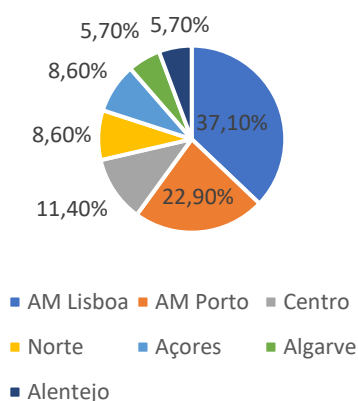


A fonte de financiamento dominante da maioria das organizações representadas (76,5%) são os fundos -comunitários.

13. Localização da organização

AM Lisboa	13 (37,10%)
AM Porto	8 (22,9%)
Centro	4 (11,40%)
Norte	3 (8,60%)
Açores	3 (8,60%)
Algarve	2 (5,70%)
Alentejo	2 (5,70%)
Total	34⁹³

A maioria das organizações representadas (60%) localiza-se nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto



Retrato robot da organização respondente

ONG / ONGD orientada para a resposta aos setores da educação e do combate à pobreza e à exclusão social

Localizada nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto

Criada no presente milénio

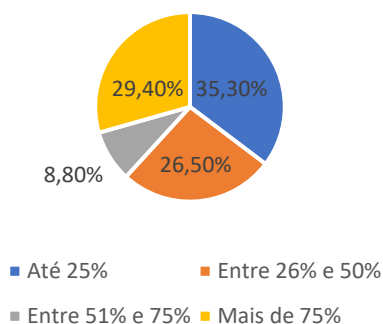
Até 10 trabalhadores envolvidos na implementação e gestão de projetos

Financiada através de fundos comunitários

14. Considerando todos os projetos implementados pela sua organização nos últimos 3 anos, qual a percentagem aproximada de projetos monitorizados e/ ou avaliados por entidades externas?

Até 25%	12 (35,3%)
Entre 26% e 50%	9 (26,5%)
Entre 51% e 75%	3 (8,8%)
Mais de 75%	10 (29,4%)
Total	34

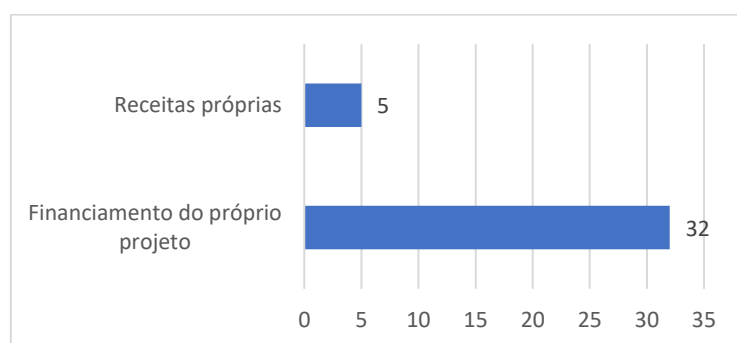
⁹³ Uma das organizações respondentes assinalou mais do que uma opção.



A maioria das organizações representadas (61,8%) avalia externamente até metade dos projetos que implementa. Destacam-se os extremos da distribuição: se 35,3% das organizações avalia externamente apenas até $\frac{1}{4}$ dos projetos implementados, 29,4% das organizações avalia externamente mais de $\frac{3}{4}$ dos projetos implementados (cerca de 24% avaliou externamente todos os projetos implementados).

15. Qual/qualis a(s) principal(is) fonte(s) de financiamento da Monitorização e Avaliação (M&A) externa dos projetos implementados pela sua organização?

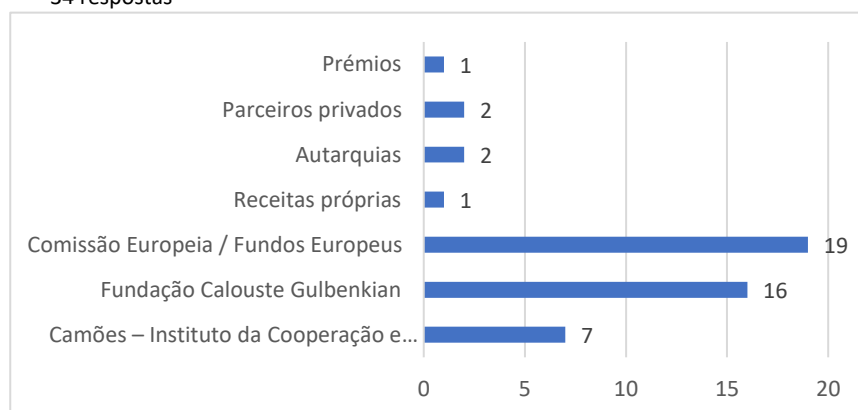
34 respostas



Praticamente todas as organizações representadas financiaram as suas atividades de M&A externa através de fundos dos projetos avaliados. Só uma das organizações representadas selecionou exclusivamente a opção “receitas próprias”.

16. Qual/qualis o(s) principal(is) financiador(es) da M&A externa dos projetos implementados pela sua organização?

34 respostas



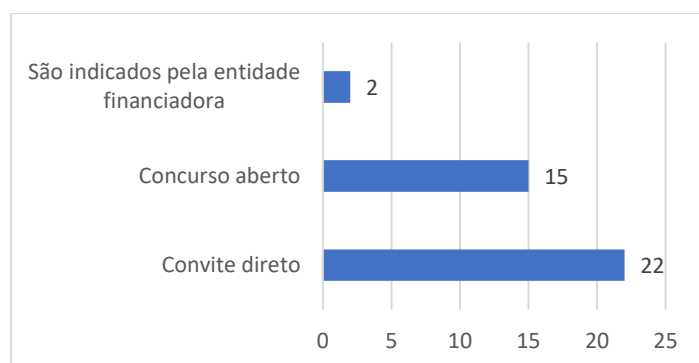
O principal financiador da M&A externa dos projetos implementados pelas organizações representadas é a Comissão Europeia⁹⁴

17. De forma aproximada, que percentagem do orçamento anual da sua organização é dedicada à M&A externa?

Média: 9%

18. Como são seleccionados os avaliadores externos?

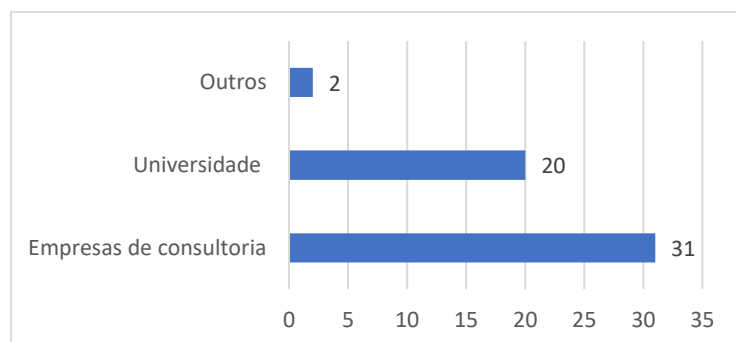
34 respostas



A maioria das organizações (64,7%) recorre à M&A externa através de convites diretos.

19. Por que tipo de entidade são feitas as M&A externas?

34 respostas

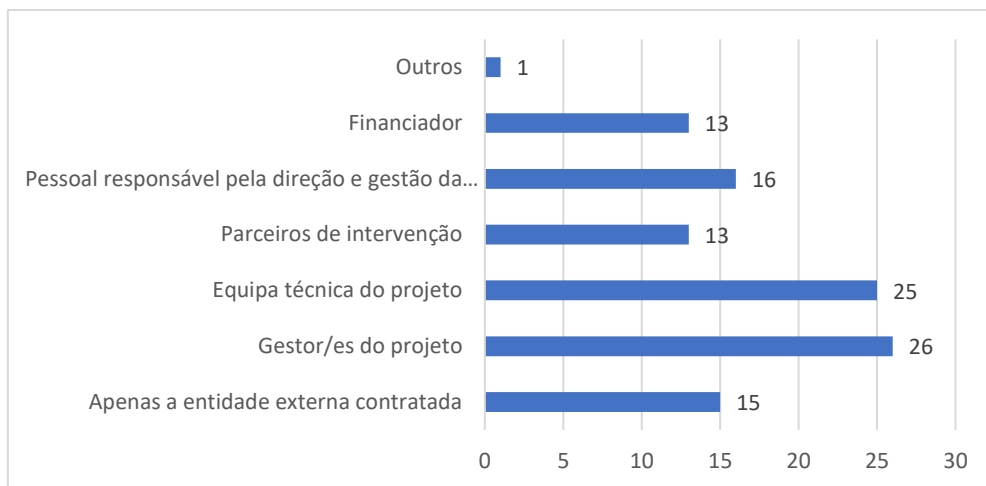


As empresas de consultoria são a principal entidade responsável pela realização da M&A externa.

20. Quem é envolvido no desenho/conceção da abordagem e metodologia da M&A externa (definição dos critérios e das questões de avaliação, definição dos métodos de coleta de dados, seleção dos públicos-alvo a auscultar, etc.)?

34 respostas

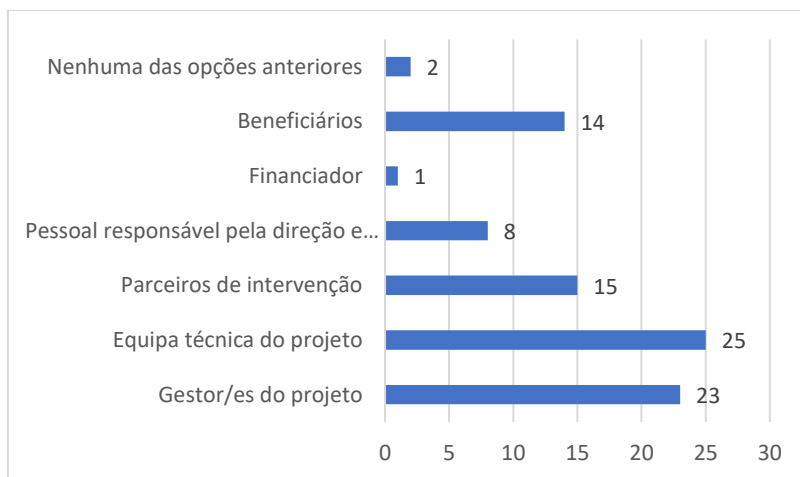
⁹⁴ São mencionados diversos fundos e programas europeus, como o Erasmus+, o Programa Life, o POISE e o Portugal Inovação Social ou o Programa Escolhas.



A maioria das organizações representadas envolve, na etapa de desenho/ conceção da metodologia de M&A externa, os gestores (76,5%) e a equipa técnica do projeto (73,5%). Das organizações que selecionaram a opção “apenas a entidade externa contratada” (15), apenas 2 selecionaram exclusivamente essa opção.

21. Quem é envolvido na coleta de dados da M&A externa?

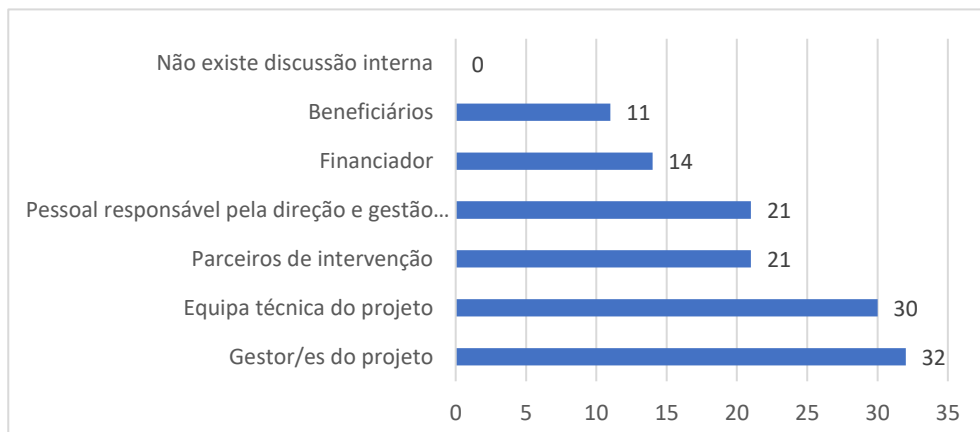
34 respostas



A maioria das organizações representadas envolve, na etapa de coleta de dados da M&A externa, a equipa técnica (73,5%) e os gestores do projeto (67,6%). Só 41,2% envolvem os beneficiários.

22. Quem é envolvido na discussão dos resultados, conclusões e recomendações da M&A externa?

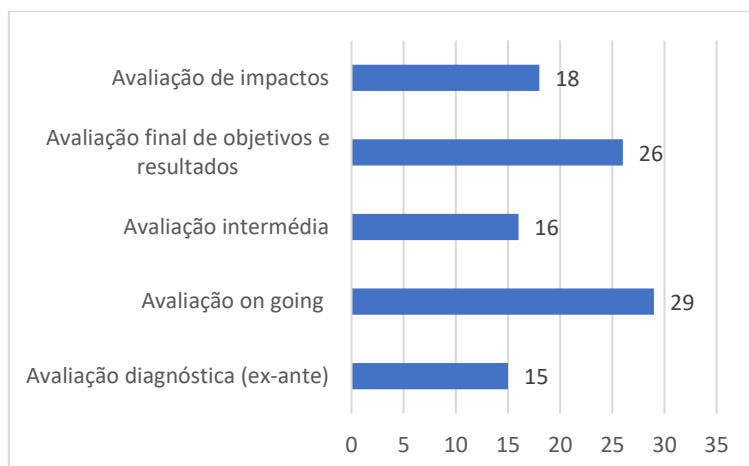
34 respostas



A maioria das organizações representadas envolve, na etapa de discussão de resultados, conclusões e recomendações, os gestores (94,1%) e a equipa técnica do projeto (88,2%), mas também, ainda que em menor grau, os parceiros de intervenção e o pessoal da direção. O processo beneficia, assim, de uma ampla discussão interna. No entanto, apenas 41,2% e 32,4% envolve o financiador e os beneficiários, respetivamente.

23. Que tipo de avaliação externa é realizada?

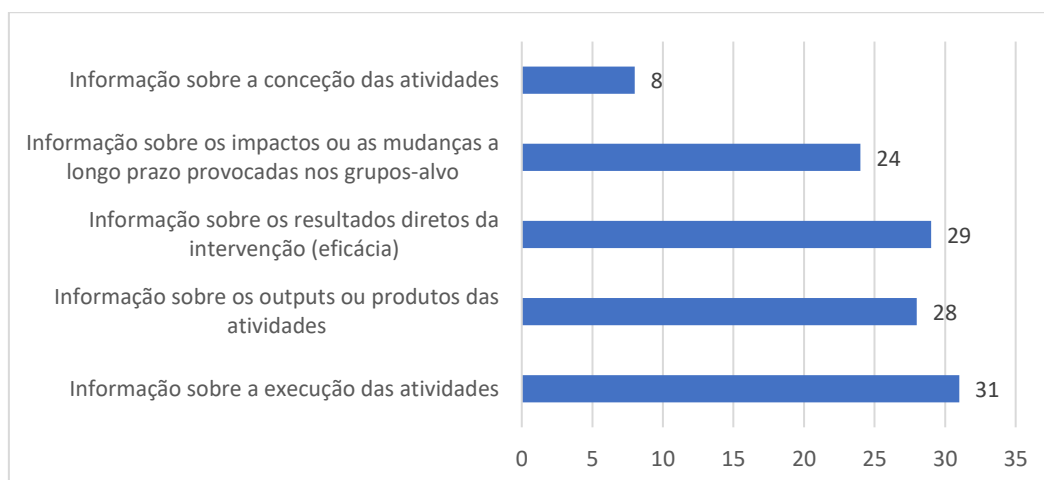
34 respostas



A maioria das organizações representadas realiza avaliações *on going* (85,3%) e avaliações finais de objetivos e resultados (76,5%).

24. Que tipo de informação é recolhida através da M&A externa?

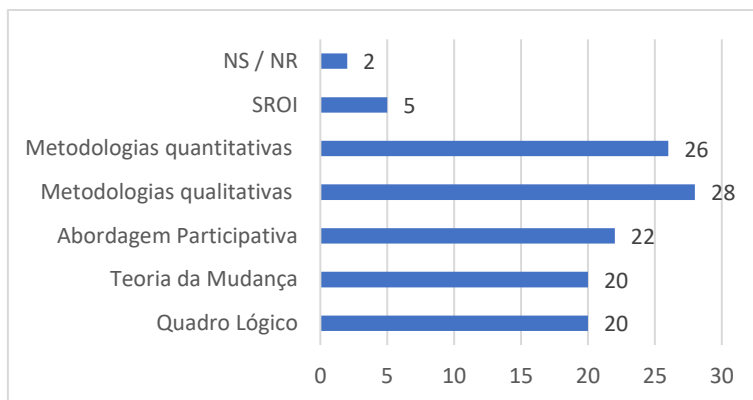
34 respostas



A maioria das organizações beneficia, através da M&A externa, de uma diversificada paleta de informação. Mais de 70% recolhe informação sobre execução das atividades (categoria selecionada pela quase totalidade das organizações), resultados diretos, *outputs* e até impactos/ mudanças a longo prazo.

25. Que tipo de abordagens e ferramentas são utilizadas na M&A externa?

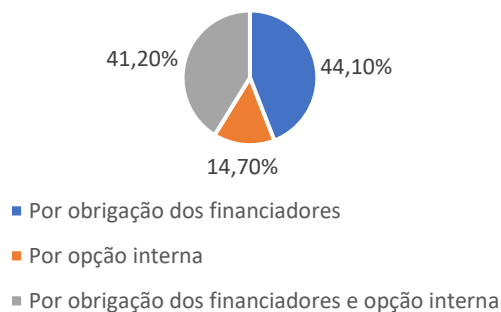
34 respostas



As organizações representadas estão em contacto, através da M&A externa, com uma boa diversidade de metodologias, abordagens e ferramentas, destacando-se as metodologias qualitativas, mencionadas por 82,4% das organizações.

26. Por que razão são realizadas M&A externas no quadro da sua organização?

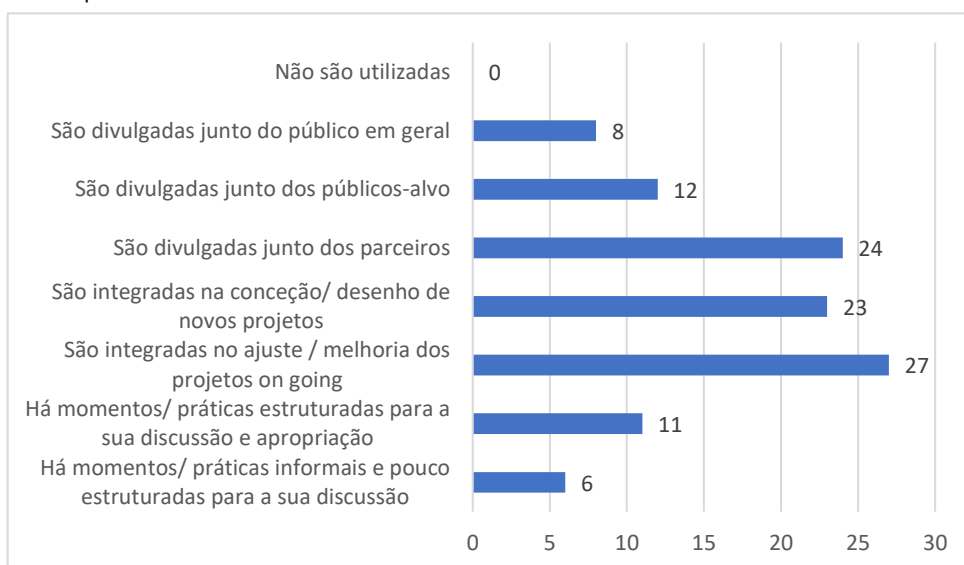
Por obrigação dos financiadores	15 (44,10%)
Por opção interna	5 (14,70%)
Por obrigação dos financiadores e opção interna	14 (41,20%)
Total	34



A maioria das organizações (85,30%) realiza M&A externa exclusivamente por obrigação dos financiadores ou por obrigação dos financiadores e opção interna. Apenas uma minoria realiza M&A externa exclusivamente por opção interna. A obrigação dos financiadores é, assim, a motivação preponderante.

27. Como são utilizadas as conclusões e recomendações da M&A externa pela sua organização?

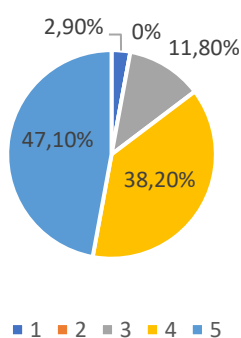
34 respostas



A maioria das organizações (79,4%) utiliza as conclusões e recomendações da M&A externa para ajustar e melhorar as suas intervenções, mas também para desenhar novos projetos (70,6%). Todavia, apenas metade assinala a existência de momentos / práticas dedicadas à discussão e apropriação da informação, o que parece inclusive contrariar os resultados da questão 23, que apontavam para uma ampla discussão interna. A divulgação da informação é feita sobretudo junto dos parceiros, sendo os públicos-alvo e o público em geral pouco envolvidos.

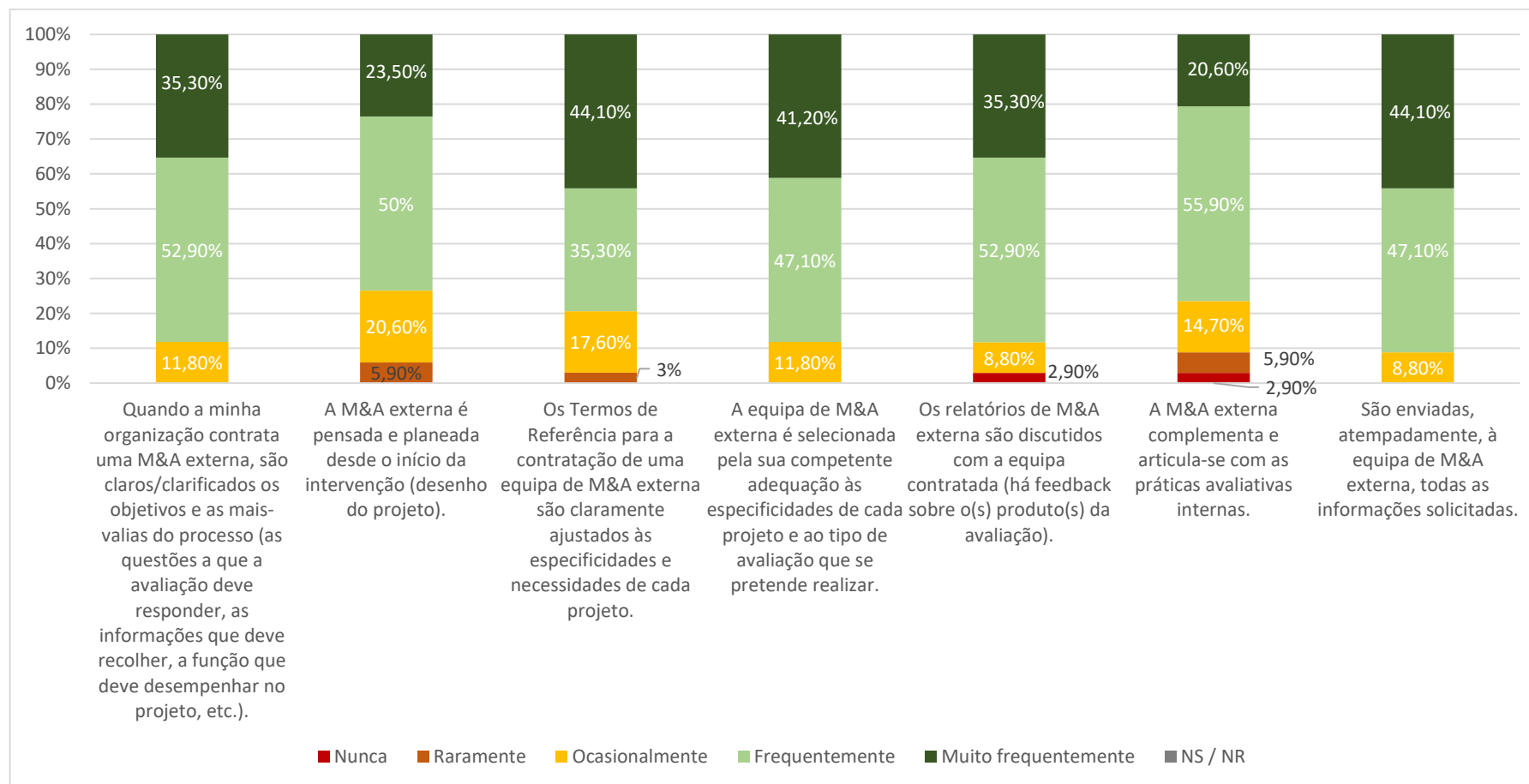
28. Em que medida a M&A externa traz benefícios à sua organização?

Nível 1 (não traz benefícios)	1 (2,90%)
2	0%
3	4 (11,80%)
4	13 (38,20%)
5 (traz muitos benefícios)	16 (47,10%)
Total	34



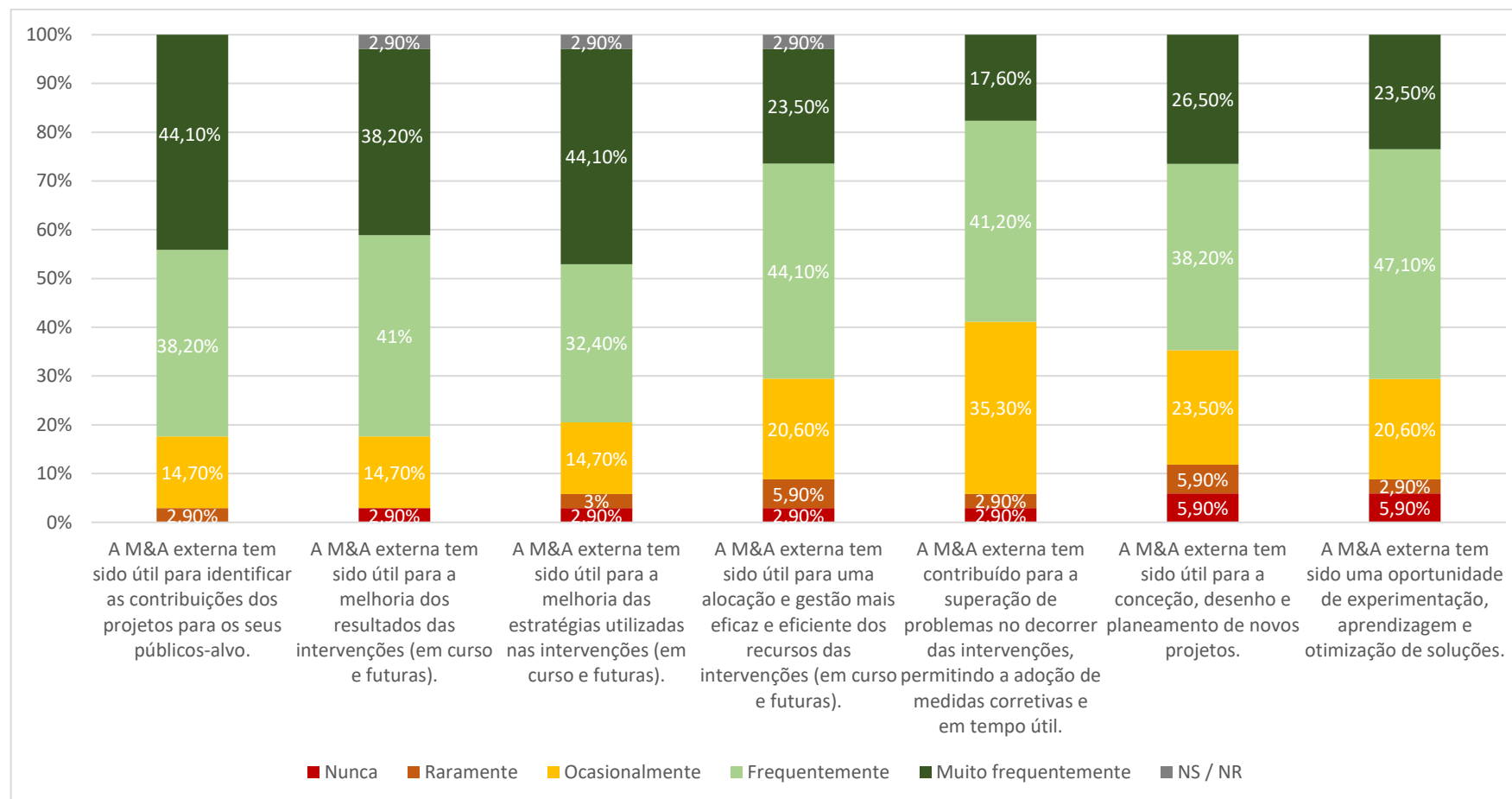
A esmagadora maioria das organizações (85,3%) indicou que a M&A externa lhe traz benefícios/ muitos benefícios.

29. Avalie as seguintes afirmações com base na experiência da sua organização na implementação e M&A externa de projetos:

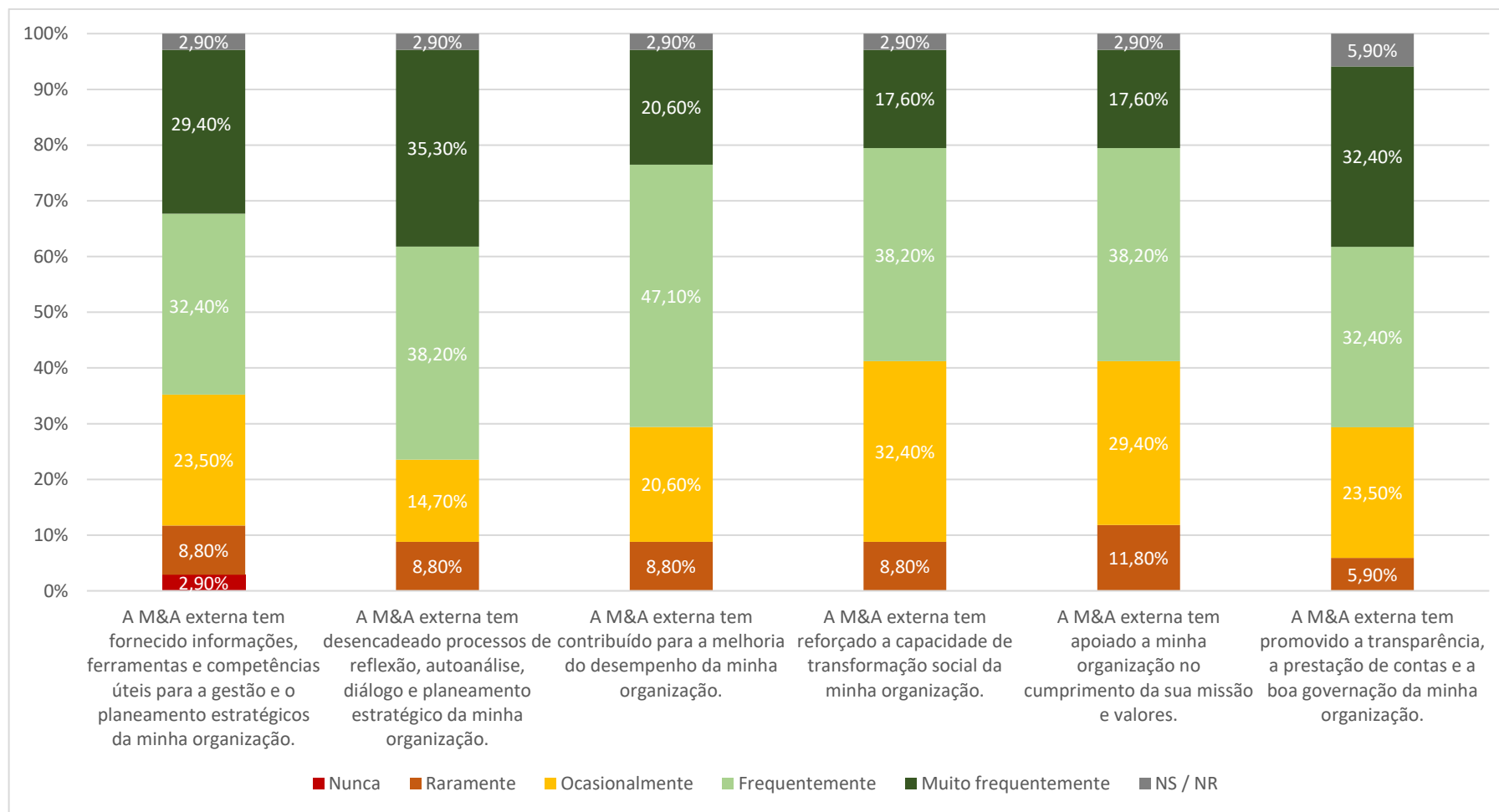


A maioria das organizações indica a existência frequente / muito frequente de boas práticas avaliativas associadas aos processos de M&A externa, nomeadamente o envio atempado, à equipa de M&A externa, de todas as informações solicitadas, a discussão conjunta dos produtos da avaliação, a clarificação interna dos objetivos e mais-valias do processo e a seleção da equipa pela sua competência e adequação. Por outro lado, um número significativo de organizações (26,5%) indica que só ocasionalmente ou raramente a M&A externa é planeada desde o início da intervenção (note-se que esta é uma condição necessária para o sucesso das práticas avaliativas).

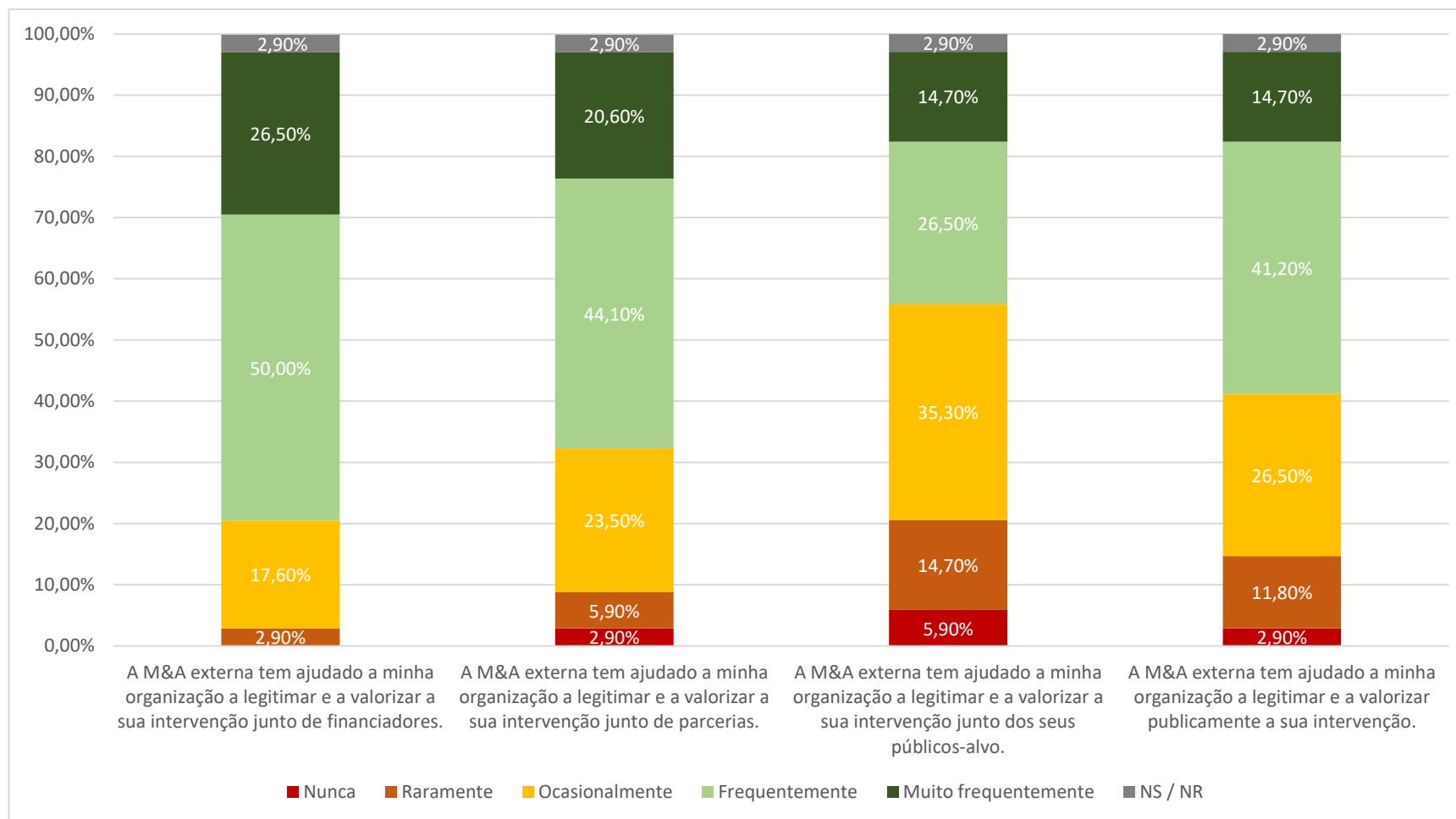
30. Avalie as seguintes afirmações com base na experiência da sua organização na implementação e M&A externa de projetos:



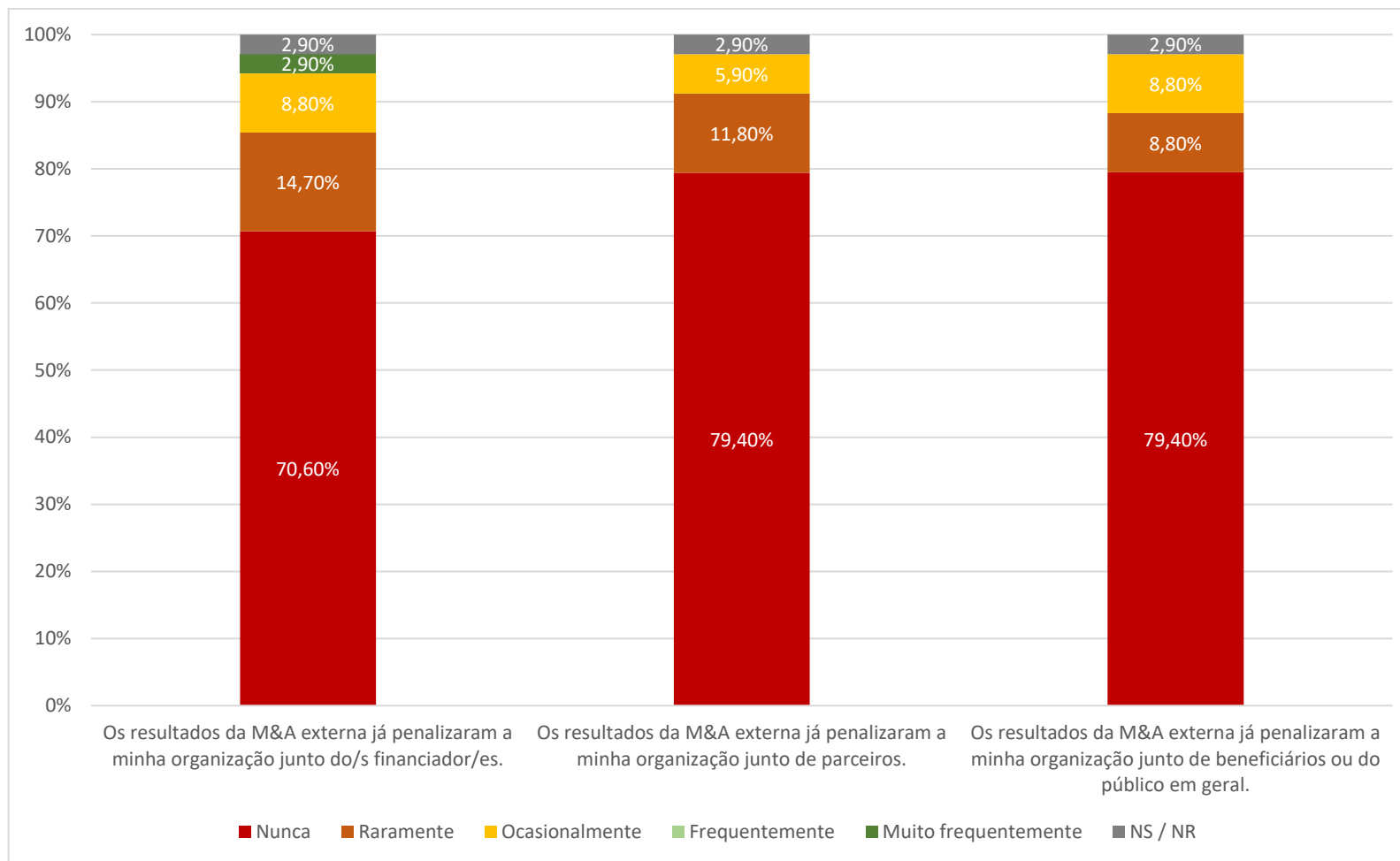
A M&A externa constitui uma mais-valia para os projetos implementados pelas organizações, quer pelo seu potencial de aprendizagem, quer pela sua utilidade para a melhoria do desempenho. Mais de 75% das organizações considera que a M&A externa permite, frequente ou muito frequentemente, identificar as contribuições das intervenções para os seus públicos-alvo, bem como melhorar os resultados alcançados e as estratégias utilizadas. Note-se, todavia, que o valor daquelas que consideram que a M&A externa contribui frequente/muito frequentemente para a superação de problemas em tempo útil no decorrer das intervenções baixa para 59%.



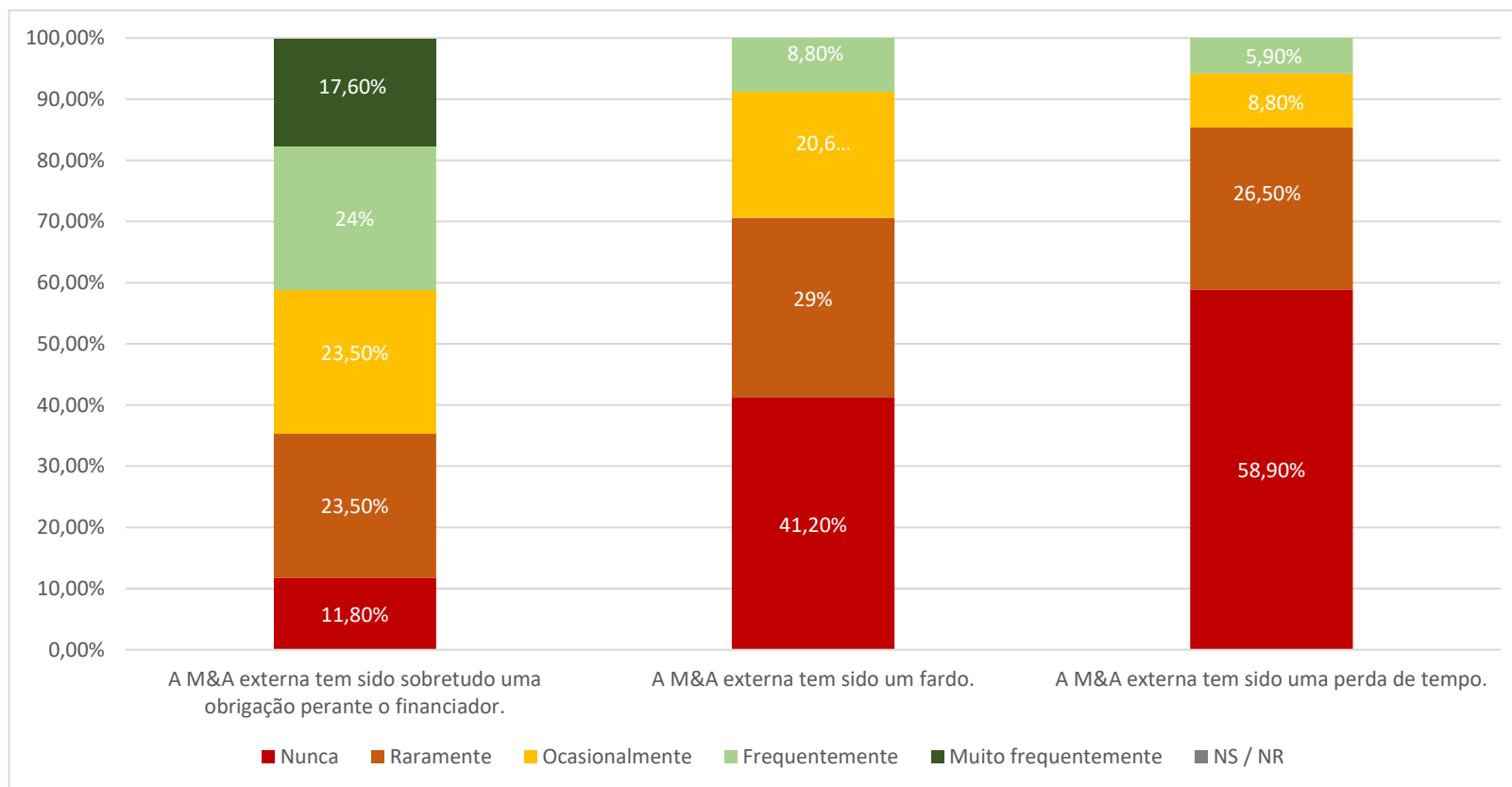
A maioria das organizações assinala também benefícios frequentes / muito frequentes da M&A externa ao nível da estrutura organizacional como um todo, ainda que, em média, menores do que aqueles que ocorrem ao nível das próprias intervenções / projetos implementados. Destaca-se sobretudo a capacidade de a M&A externa desencadear processos de reflexão, autoanálise, diálogo e planeamento estratégico. Note-se, todavia, que a percentagem das organizações que considera que a M&A externa tem contribuído frequente / muito frequentemente para o reforço da sua capacidade de transformação social e para o cumprimento da sua missão e valores desce para 55,8%, respetivamente.



A maioria das organizações também encontra benefícios frequentes / muito frequentes na M&A externa enquanto arma de legitimação e valorização da sua intervenção junto de diversos *stakeholders*, particularmente os financiadores (76,5%). A exceção ocorre no que concerne aos públicos-alvo das intervenções, junto dos quais só 41% das organizações beneficiam frequente / muito frequentemente desta potencialidade da M&A externa. Note-se que estes benefícios da M&A externa são, em média, menores do que aqueles que ocorrem ao nível do desempenho dos projetos e das capacidades da organização como um todo.



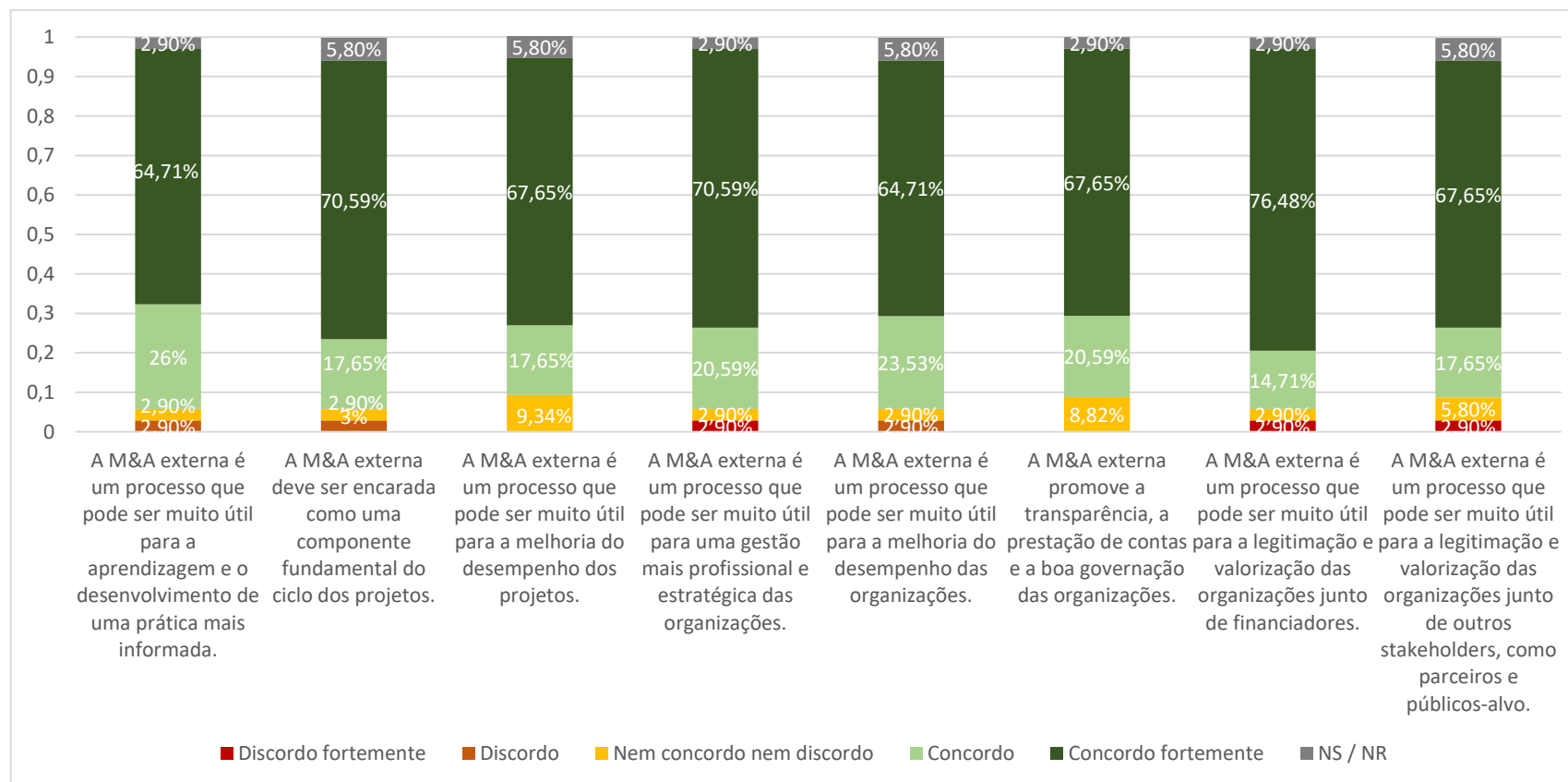
A esmagadora maioria das organizações (mais de 85%) nunca ou raramente foi prejudicada pelos resultados da M&A externa.



A maioria das organizações (85,4% e 70,2%, respetivamente) considera que nunca ou raramente a M&A externa tem sido uma perda de tempo ou um fardo. As opiniões encontram-se, todavia, mais divididas acerca da principal motivação para a realização destes processos, embora pendam (em consonância com os resultados encontrados na pergunta 27) para a influência significativa da obrigação perante os financiadores: 41% considera que frequente / muito frequentemente a M&A externa corresponde sobretudo a uma obrigação perante ao financiador, enquanto que só 35% considera que isso acontece raramente / nunca; 23,5% consideram que isso ocorre ocasionalmente.

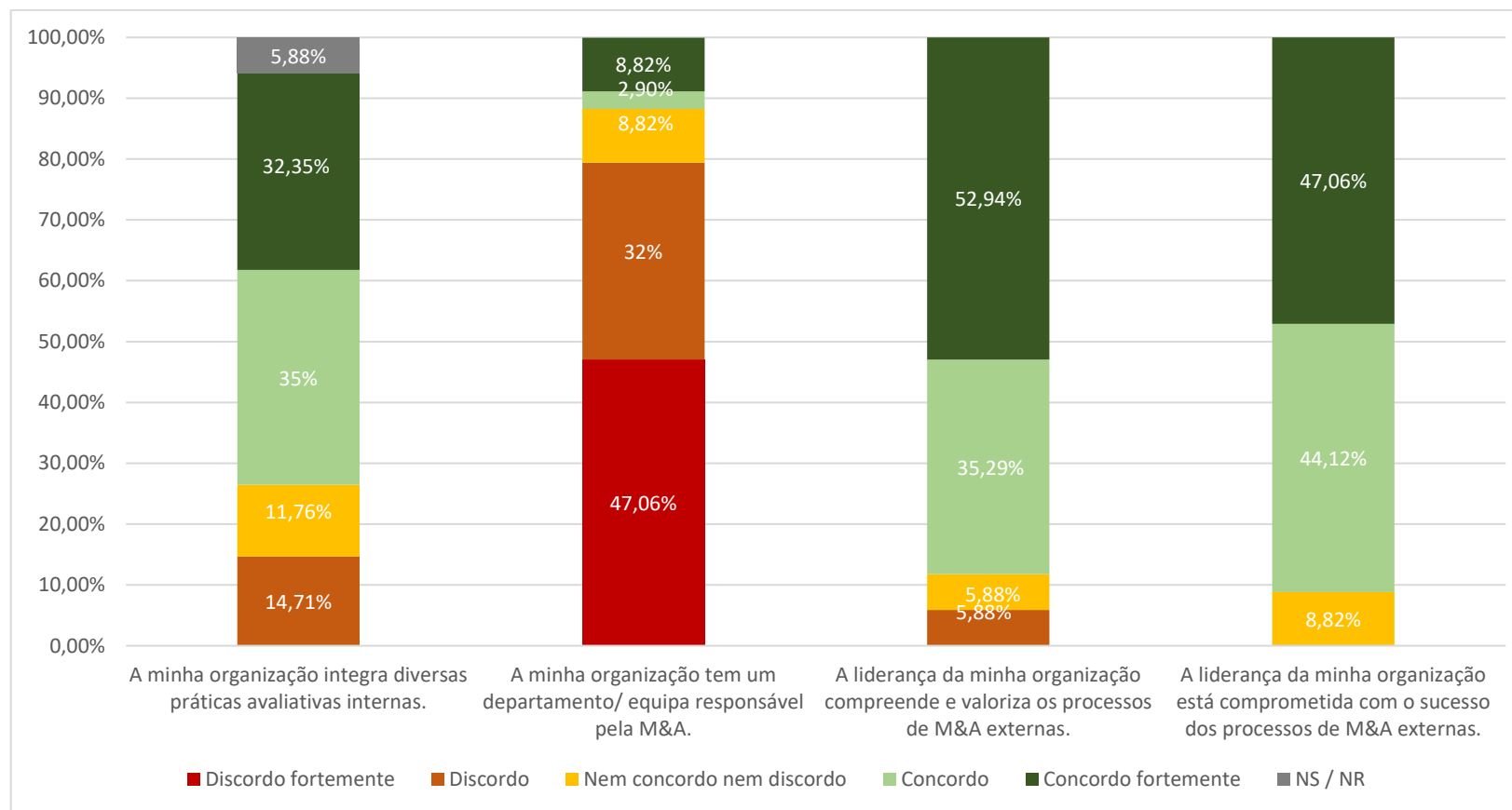
Em suma, a maioria das organizações auscultadas considera que a M&A externa lhe traz benefícios frequentes / muito frequentes, sobretudo ao nível das suas intervenções / projetos. Os maiores benefícios (mais de 75% de respostas às opções “frequentemente” ou “muito frequentemente”) são a capacidade de a M&A externa permitir identificar as contribuições dos projetos para os seus públicos-alvo (82%), melhorar os resultados (79%) e as estratégias (77%) das intervenções, bem como ajudar a valorizar e a legitimar a organização junto de financiadores (77%). A esmagadora maioria das organizações nunca foi prejudicada pelos resultados das avaliações, o que sugere que este processo não é por si encarado como uma ameaça.

31. Considere as seguintes afirmações:

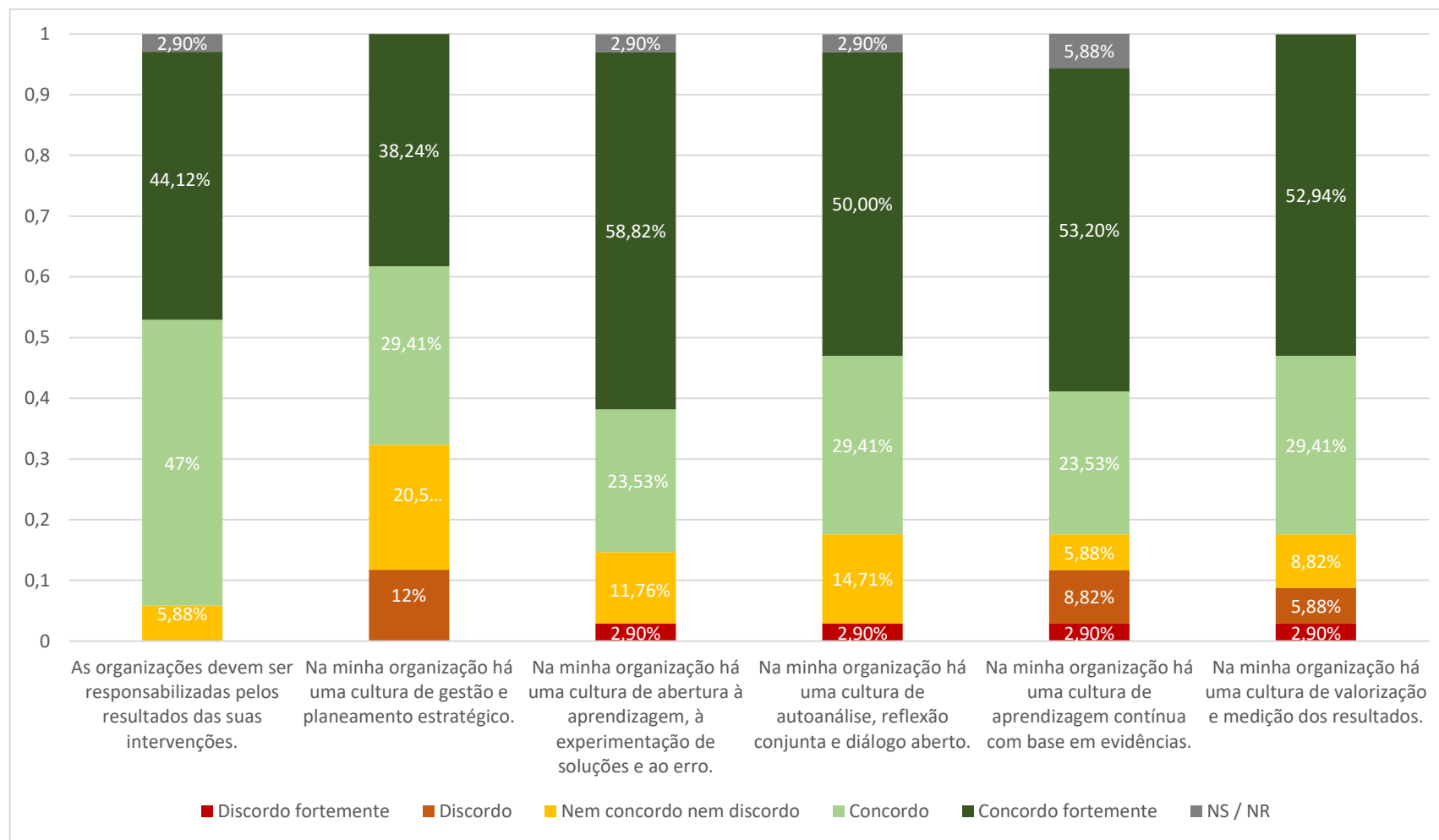


A maioria das organizações concorda fortemente com todas as afirmações acerca dos potenciais benefícios da M&A externa, particularmente (mais de 90% de respostas “concordo” e “concordo fortemente”) a sua utilidade para a aprendizagem e o desenvolvimento de uma prática mais informada, a valorização da organização junto de financiadores e uma gestão mais profissional e estratégica. Os resultados encontrados evidenciam, assim, que, embora a experiência das organizações com a M&A externa seja bastante positiva e marcada por boas práticas internas, existe espaço de melhoria, nomeadamente na sua capacidade de contribuir para a gestão estratégica e o desenvolvimento das organizações como um todo. Note-se, novamente, em consonância com o que já encontrámos noutras questões, a importância da M&A externa enquanto ferramenta de valorização e legitimação das organizações junto dos financiadores.

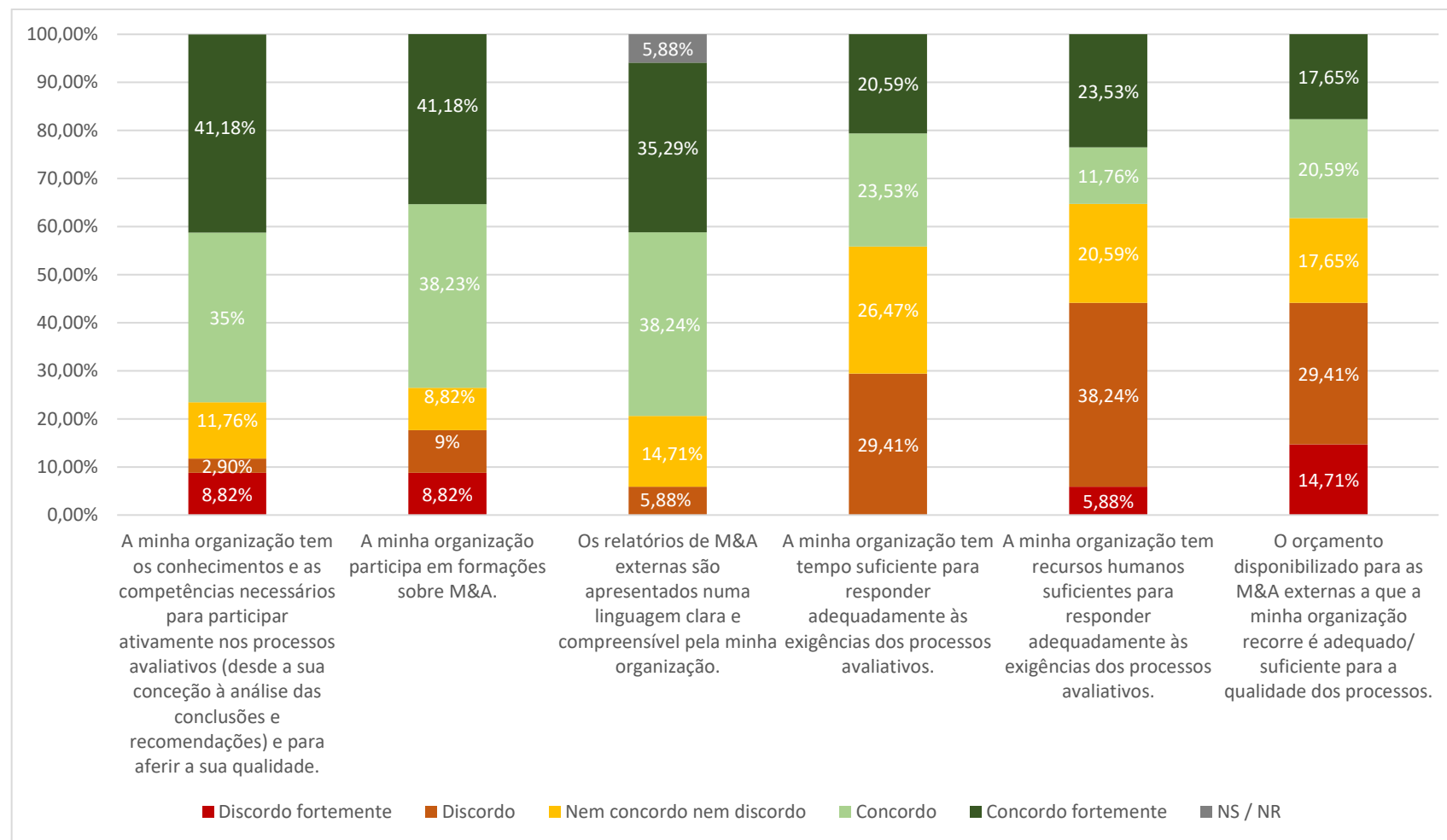
32. Considere as seguintes afirmações:



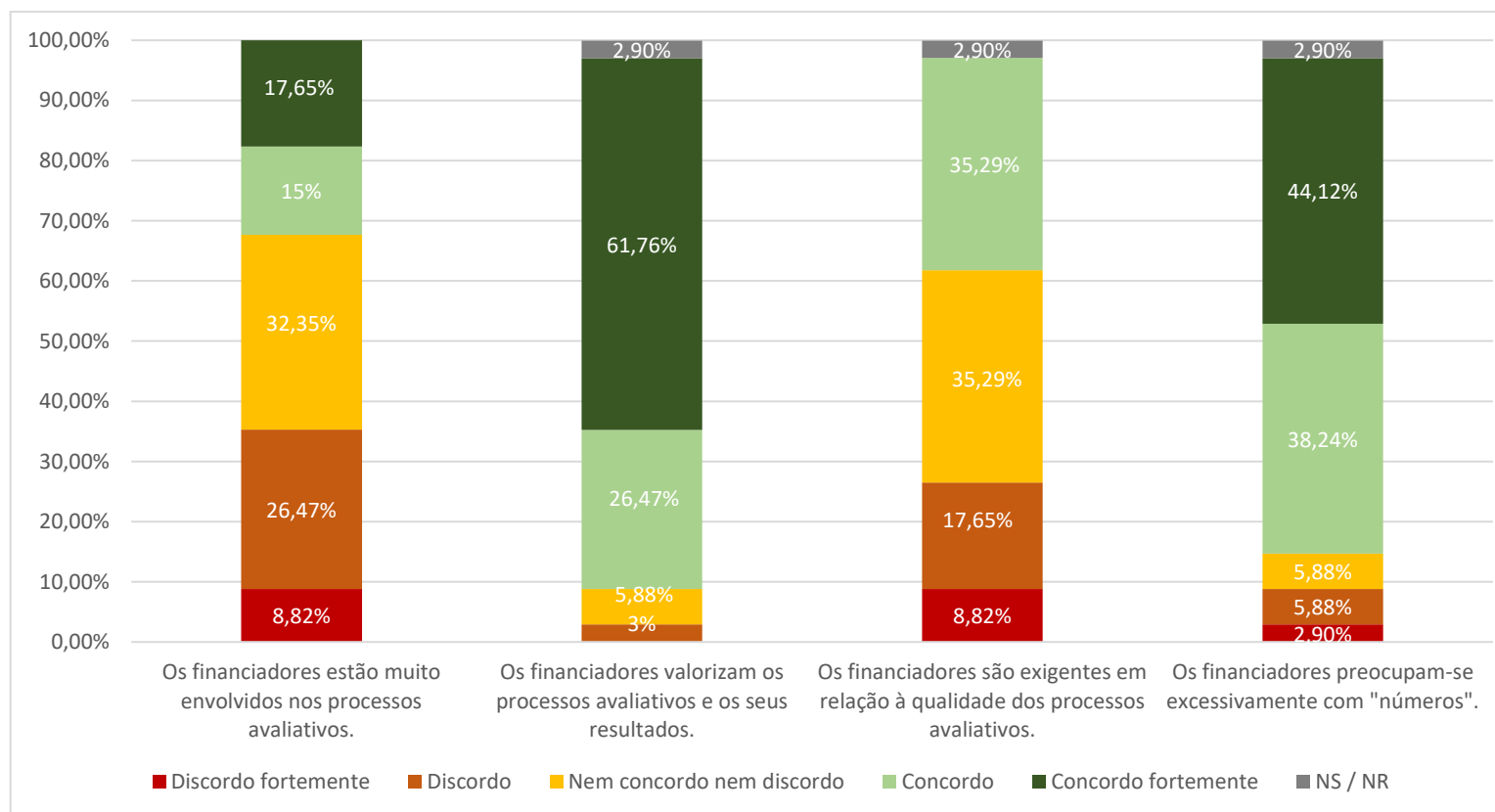
A esmagadora maioria das organizações (mais de 88% de respostas às opções “concordo” e “concordo fortemente”) considera que a sua liderança compreende, valoriza e está comprometida com o sucesso da M&A externa, um dos mais importantes fatores potenciadores da cultura de avaliação. Ainda que a maioria indique possuir diversas práticas avaliativas internas, podemos inferir tratar-se de processos pouco formalizados, já que são poucas aquelas em que existe um departamento / equipa responsável pela M&A.



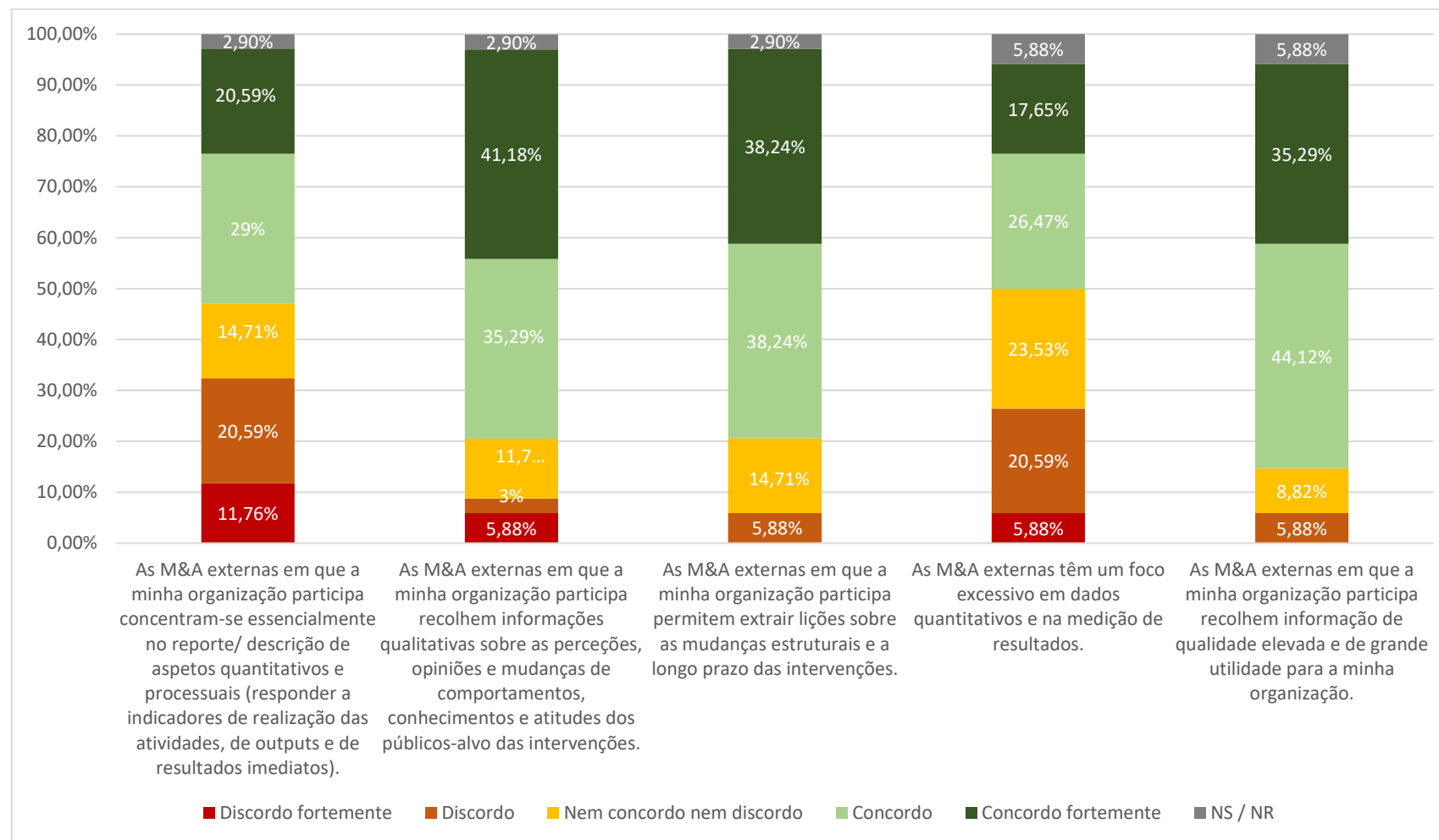
A maioria das organizações considera ter uma cultura de abertura à autorreflexão, aprendizagem baseada em evidências e orientada para resultados, mas também, ainda que em menor grau, de gestão e planeamento estratégicos. Quase todas concordam que devem ser responsabilizadas pelas suas intervenções, variável fundamental de uma cultura de transparência e prestação de contas.



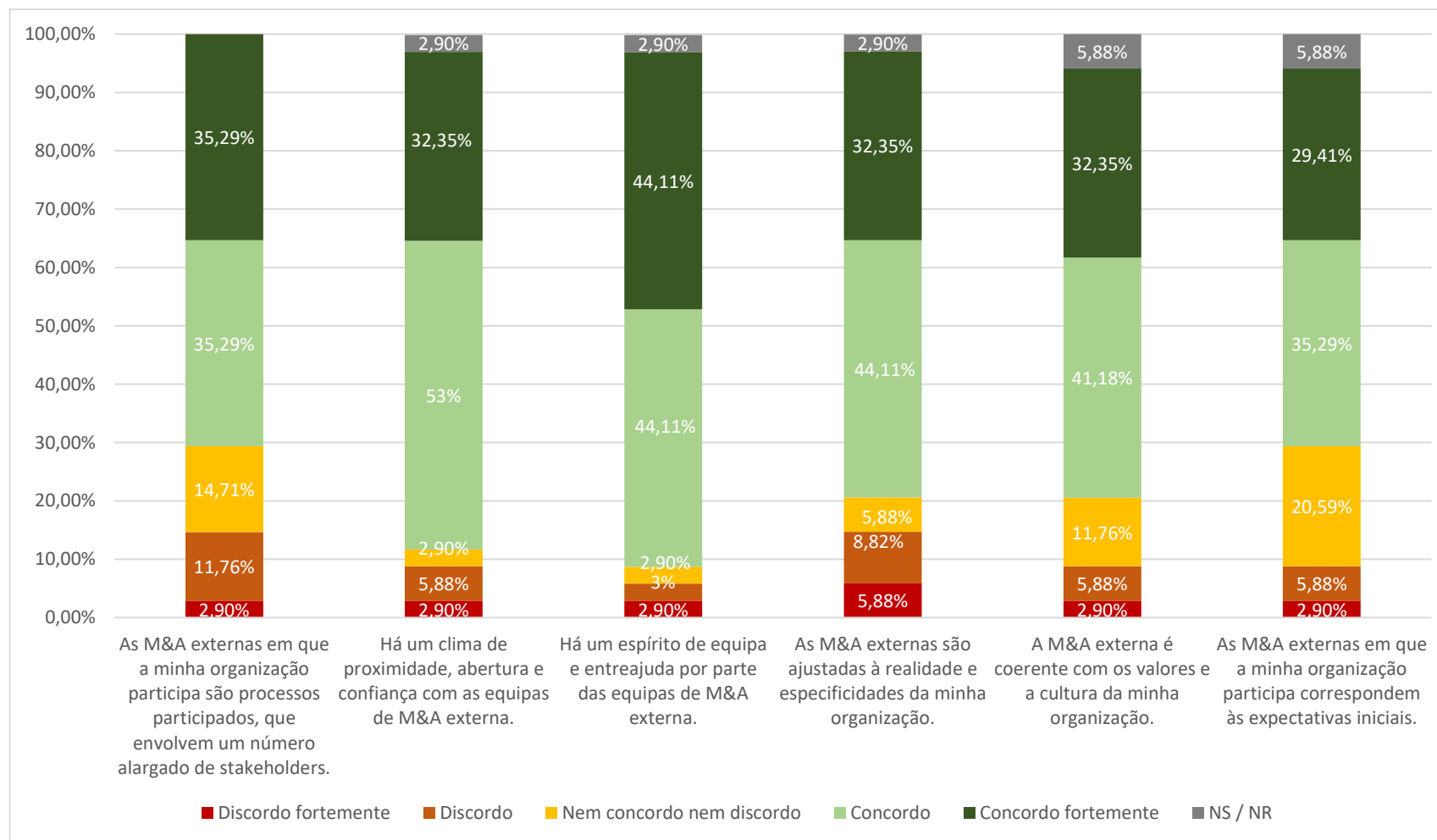
A maioria das organizações considera estar bem equipada, do ponto de vista dos conhecimentos e competências, para participar em processos avaliativos (79% já participou inclusive em formações sobre o tema). Os recursos humanos e o orçamento são os fatores que mais afetam negativamente os processos avaliativos, com uma percentagem considerável das organizações a considerar que são insuficientes para responder às suas exigências e garantir a sua qualidade.



As opiniões em relação ao papel dos financiadores nos processos de M&A externa encontram-se mais divididas e são mais difíceis de interpretar. As organizações consideram que os financiadores valorizam os processos avaliativos e os seus resultados, mas afirmam também que estes se preocupam excessivamente com dados quantitativos (ou seja, o alcance das metas quantitativas propostas) e encontram-se bastante divididas quanto aos seus graus de exigência e de envolvimento nos processos: note-se que ainda que 35% das organizações concordem que os financiadores são exigentes, outros 35% não sabem exatamente como posicionar-se e 26% discordam / discordam fortemente; ainda que a diferença seja ligeira, há um maior número de organizações a pensar que os financiadores não se encontram muito envolvidos na avaliação, o que concorda com a informação de que não estão muito presentes em momentos-chave, como a conceção da metodologia de avaliação e a discussão de conclusões e recomendações. Estes resultados podem sugerir que a avaliação é valorizada pelos financiadores não tanto pelo seu potencial de aprendizagem e de apoio à melhoria do desempenho, mas mais pelo seu papel na mensuração de resultados quantitativos (metas) e na prestação de contas.



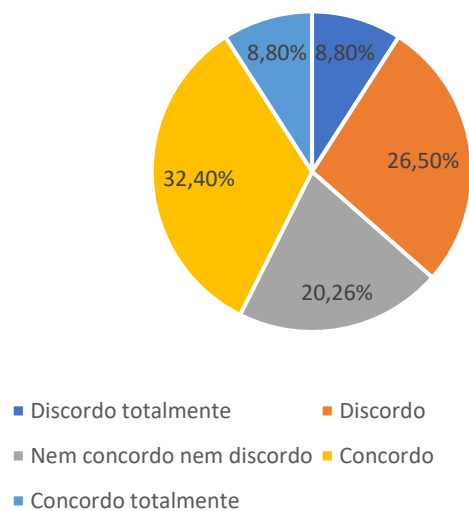
A esmagadora maioria das organizações (mais de 75%) considera que os processos de M&A externa em que tem participado recolhem informações de qualidade elevada e grande utilidade, nomeadamente sobre mudanças a longo prazo de conhecimentos, atitudes e comportamentos dos públicos-alvo das intervenções. Todavia, encontram-se mais divididas acerca do foco das avaliações, embora com uma tendência para considerarem que os processos se concentram essencialmente na descrição de dados quantitativos e processuais.



As opiniões das organizações relativamente à sua relação com as equipas de M&A externa são bastante positivas, com uma esmagadora maioria a considerar que existe proximidade, confiança e entreaajuda, bem como ajustamento dos processos às suas especificidades.

33. Considere a seguinte afirmação: “se não fosse obrigação do financiador, a minha organização contrataria / pagaria por M&A externas”

Discordo totalmente	3 (8,80%)
Discordo	9 (26,5%)
Nem concordo nem discordo	7 (20,26%)
Concordo	11 (32,4%)
Concordo totalmente	3 (8,8%)
Total	34



Ainda que as opiniões se encontrem bastante divididas, há um maior número de organizações a afirmar que realizaria / pagaria por M&A externa se não fosse obrigação do financiador (41% responderam “concordo” ou “concordo totalmente”, enquanto 35% responderam “discordo” ou “discordo totalmente”).

34. A M&A externa é útil para a sua organização quando...

24 respostas

Existe disponibilidade de tempo para a sua realização	1 referência
Existe disponibilidade orçamental	2 referências
Os relatórios produzidos são claros	1 referência
O processo inicia durante a implementação do projeto	1 referência
Afere resultados / impactos / mudanças	8 referências
Tem um carácter participativo	2 referências
Ajuda as organizações a melhorar o desempenho das suas intervenções (em curso e futuras), apoiando a aprendizagem e a reflexão crítica e estratégica sobre a sua eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto, bem como fornecendo lições e recomendações úteis	18 referências
Apoia a legitimação e a credibilização externas da organização, com impactos na sua capacidade de captar financiamento e parcerias (fornece/ sistematiza evidências dos resultados alcançados	5 referências
Promove um clima de transparência e prestação de contas	4 referências

pretende melhorar a sua capacidade de resposta às pessoas, grupos e comunidades socialmente vulneráveis; necessita de rever o seu sistema de accountability; precisa aprofundar metodologias para a realização de diagnósticos participativos

É extremamente útil para garantir Transparência, Resultados e acima de tudo a exigência para aumentar o profissionalismo.

Avaliação o resultado das atividades;
Resultados da avaliação intermédia que nos permite direccionar melhor o projeto

Compreende a missão

Permite: validação da eficácia das intervenções e resultados (a importância de um olhar externo e neutro); reflexão sobre fragilidades e práticas a alterar/melhorar com vista ao melhor desempenho da entidade ou projeto; sistematização e visibilidade dos resultados - com vista ao crescimento dos projetos e angariação de fundos.

i) Precisamos avaliar o impacto de um projeto; ii) Precisamos obter uma visão externa sobre o nosso trabalho e os resultados alcançados; iii) Precisamos repensar estrategicamente os desenvolvimentos dos projetos.

Faz uma análise macro dos resultados; traça caminho de melhoria a partir da realidade lida, não se centra meramente em números e indicadores

permite extrair dados para comunicar impacto; permite ajustar projetos de forma a aumentar eficiência e eficácia; permite criar relações de confiança e proximidade e envolvimento entre stakeholders.

Impacto , transparência , melhoria

planeamento eficaz e eficiente

Queremos desenhar novas estratégias/projetos; queremos entender melhor o contexto da nossa intervenção; queremos saber os impactos gerados pelo projeto.

Temos tempo

Aponta caminhos e soluções; induz processos de participação e envolvimento entre os trabalhadores; produz relatórios claros.

Existe financiamento para a sua realização; quando é necessário perceber o impacto das intervenções e projetos, quando é necessário validar cientificamente programas.

Sempre, por isso medimos e avaliamos tudo o que fazemos. Só assim temos credibilidade e podemos crescer.

- permite reflexão sobre o desenvolvimento e adequação dos projetos; permite promover um clima de transparência e políticas de boas práticas de gestão e comunicação; permite retorno claro e acessível a todos os stakeholders envolvidos.

se elaboram candidaturas; se refletem estratégias de intervenção; se projetam novas intervenções.

É preciso medir o impacto do projeto no público alvo e nas contas da Associação

Quero medir o impacto da intervenção; extrair lições da intervenção para melhorias futuras; melhorar os processos de auto-análise e reflexão crítica com as equipas

Temas verbais

Obtemos resultados

Permite uma aprendizagem e melhoria dos serviços da organização; Permite comunicar de forma clara e transparente os resultados alcançados e aumenta a possibilidade de parcerias estratégicas.

1) possibilidade de melhoria de projetos; 2) obtenção da evidência dos resultados alcançados para comunicação com parceiros e financiadores; 3) transparência do projeto.

- queremos atingir pontos de melhoria
- queremos perceber que dimensões nos faltam alcançar para a nossa missão estar enquadrada
- queremos atingir sustentabilidade do projeto por si só sem que para isso tenhamos que depender de candidaturas a fundos.

Avalia o impacto das intervenções; reflete sobre as lições aprendidas e soluções futuras

Inicia durante a implementação do projeto, é participativa, avaliação mudança de comportamento