



COMITÉ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO
**PRINCÍPIOS PARA
A AVALIAÇÃO DA AJUDA
AO DESENVOLVIMENTO**

PARIS 1991

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	3
II. FINALIDADE DA AVALIAÇÃO	5
III. IMPARCIALIDADE E INDEPENDÊNCIA	6
IV. CREDIBILIDADE	7
V. UTILIDADE	7
VI. PARTICIPAÇÃO DE DOADORES E RECETORES	8
VII. COOPERAÇÃO ENTRE DOADORES	8
VIII. PROGRAMACÃO DA AVALIAÇÃO	8
IX. CONCEÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE AVALIAÇÕES	9
X. COMUNICAÇÃO, DIVULGAÇÃO E <i>FEEDBACK</i>	11
XI. APLICAÇÃO DESTES PRINCÍPIOS E SEGUIMENTO	11

Originalmente publicado pela OCDE em Inglês com o título:
OECD (1991), *OECD DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*

© 1991 OECD.

Todos os direitos reservados.

© 2015 Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, IP para esta edição portuguesa

A qualidade da tradução e sua coerência com o texto da língua original do documento são da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es) da tradução. Caso exista alguma discrepância entre o documento original e a tradução, prevalece o texto do documento original.

I. INTRODUÇÃO

1. Em resposta ao seu mandato geral para aumentar o volume e a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, o CAD estabeleceu uma série de princípios de política em áreas-chave da programação e gestão da ajuda, incluindo a Avaliação *ex-ante*, a Ajuda Programa e a Cooperação Técnica. A avaliação da ajuda desempenha um papel essencial nos esforços para melhorar a qualidade da cooperação para o desenvolvimento. O seguinte conjunto de princípios enuncia os pontos de vista dos membros do CAD sobre os requisitos mais importantes do processo de avaliação com base nas políticas e práticas atuais, bem como nas experiências das agências de doadores com a avaliação e feedback dos resultados.

Parceria Doador/Recetor

2. A ajuda ao desenvolvimento é um exercício de parceria baseado na cooperação entre doadores e recetores. Os países em desenvolvimento são responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento e a ajuda deve apenas ser subsidiária e complementar aos esforços desses países. A ajuda apoia atividades que são propriedade dos países em desenvolvimento e pelas quais estes têm a responsabilidade final. O desempenho dos projetos depende da ação do doador e do recetor. Ambos estão interessados e são responsáveis por assegurar a otimização dos recursos públicos escassos. Neste sentido, ambos devem encarar a avaliação como um exercício que permite não só otimizar os recursos através da aprendizagem, como também garantir a prestação de contas e a responsabilização perante as autoridades políticas e o público em geral.

3. Os princípios a seguir enunciados destinam-se sobretudo às agências de ajuda para a avaliação das atividades financiadas pelos doadores. No entanto, também podem ser úteis para as autoridades dos países em desenvolvimento aquando da realização das suas próprias avaliações de atividades financiadas pela ajuda e, certamente, de outros programas e projetos públicos.



Conclusões Centrais e Complementaridade com Outros Princípios de Gestão da Ajuda

4. Os princípios centram-se na avaliação tanto de atividades em curso como concluídas. São complementares aos princípios do CAD sobre a gestão da ajuda ao desenvolvimento previamente acordados, nomeadamente, os Princípios para Avaliação *ex-ante* aprovados em 1988, os Princípios para a Ajuda Programa e os Princípios para a Cooperação Técnica. Cada um destes princípios contém recomendações a serem utilizadas na avaliação dos instrumentos de ajuda específicos aos quais se aplicam. Os princípios abaixo enunciados oferecem uma orientação geral sobre o papel da avaliação no processo de gestão da ajuda, com as seguintes mensagens centrais:

- As agências de ajuda devem ter uma política de avaliação com orientações e métodos claramente definidos e uma definição clara do papel e responsabilidades da avaliação e o seu lugar na estrutura institucional da ajuda.
- O processo de avaliação deve ser imparcial e independente dos mecanismos existentes de formulação de políticas, implementação e gestão da ajuda ao desenvolvimento.
- O processo de avaliação deve ser tão aberto quanto possível e os seus resultados devem ser amplamente divulgados.
- As avaliações são úteis se forem utilizadas. É, portanto, essencial que tanto os decisores políticos como o pessoal operacional tenham conhecimento dos resultados da avaliação.
- Tanto as parcerias com os recetores como a cooperação entre os doadores são essenciais para a avaliação. Estas parcerias constituem um aspeto importante do reforço institucional do recetor e dos mecanismos de coordenação, podendo reduzir os encargos administrativos para os países recetores da ajuda.
- A avaliação e os seus requisitos devem ser parte integrante desde o início do planeamento da ajuda. A identificação clara dos objetivos que uma atividade de ajuda pretende alcançar é um pré-requisito essencial para uma avaliação objetiva.

Definição

5. Uma avaliação é a apreciação, tão sistemática e objetiva quanto possível, de um projeto, programa ou política, em curso ou concluído, da sua conceção, implementação e dos seus resultados. O objetivo é determinar a relevância e o cumprimento dos objetivos, a eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade no desenvolvimento. Uma avaliação deve proporcionar informação credível e útil, permitindo a incorporação de lições aprendidas no processo de tomada de decisão tanto dos recetores como dos doadores.

II. FINALIDADE DA AVALIAÇÃO

6. As principais finalidades da avaliação são:

- Melhorar as políticas, programas e projetos de ajuda futuros, através da incorporação das lições aprendidas;
- Proporcionar uma base para a responsabilização, incluindo a divulgação da informação ao público.

7. Através da avaliação dos insucessos, bem como dos sucessos, é gerada informação valiosa que, se devidamente incorporada, pode melhorar os programas e projetos de ajuda no futuro. Os fundos destinados ao desenvolvimento são escassos quando comparados com as necessidades e os detentores de interesse nos países doadores e recetores devem basear-se nos ensinamentos da experiência para otimizar a utilização dos recursos.

8. No contexto da avaliação, a noção de responsabilização relaciona-se com os resultados do desenvolvimento e com o impacto da ajuda ao desenvolvimento. É distinta da prestação de contas/responsabilização pela utilização de fundos públicos no sentido contabilístico e jurídico, sendo a responsabilidade por esta última geralmente atribuída a uma instituição de auditoria. A informação sobre os resultados da ajuda ao desenvolvimento deve ser prestada quer ao público quer aos líderes dos países doadores e recetores.

9. Uma finalidade importante da avaliação é chamar a atenção dos decisores políticos para os constrangimentos que influenciam o bom desempenho da ajuda ao desenvolvimento resultantes de limitações ou de rigidez das políticas tanto no lado do doador como do destinatário, da coordenação inadequada, e da eficácia de outras práticas como, por exemplo, a contratação.

10. A avaliação promove o diálogo e melhora a cooperação entre os participantes no processo de desenvolvimento através da partilha mútua de experiências a todos os níveis.

III. IMPARCIALIDADE E INDEPENDÊNCIA

11. O processo de avaliação deve ser imparcial e independente relativamente ao processo de formulação de políticas, prestação e gestão da ajuda ao desenvolvimento.

12. A imparcialidade contribui para a credibilidade da avaliação e para evitar o enviesamento das constatações, análises e conclusões. A independência confere legitimidade à avaliação e reduz o risco de conflito de interesses que poderia surgir caso os decisores políticos e os gestores fossem os únicos responsáveis por avaliar as suas próprias atividades.

13. A exigência de imparcialidade e independência existe em todas as fases do processo de avaliação, incluindo o planeamento do programa de avaliação, a formulação dos termos de referência e a seleção das equipas de avaliação. A independência da avaliação pode ainda ser reforçada quando os relatórios são publicados em nome dos avaliadores.

Estrutura Institucional para Gestão da Avaliação

14. A eficácia do processo de avaliação depende diretamente da estrutura institucional criada para a gestão da avaliação. Esta estrutura deve respeitar três requisitos: desenvolver uma política e um conjunto de linhas de orientação para a avaliação; garantir a imparcialidade e a independência; ligar os resultados da avaliação às atividades futuras.

15. Frequentemente, algumas organizações tendem a privilegiar um dos requisitos anteriores em detrimento dos restantes; por exemplo, garantir a independência do processo pode enfraquecer a possibilidade de estabelecer uma ligação forte entre as constatações da avaliação e a tomada de decisão. Deve ser procurada a solução ideal para equilibrar todos estes requisitos.

16. O melhor meio para garantir a imparcialidade e a independência do processo é separar a função avaliação da gestão operacional responsável pelo planeamento e gestão da ajuda ao desenvolvimento. Isso pode ser alcançado através da criação de uma unidade central responsável pela avaliação, que reporta diretamente ao ministro ou ao diretor da agência responsável pela ajuda ao desenvolvimento, ou a um conselho de administração ou dirigentes da instituição. Na medida em que algumas funções de avaliação estão ligadas à gestão operacional, estas devem reportar a uma unidade central ou a um nível suficientemente elevado da estrutura de gestão, ou a um comité de gestão, responsável pelas decisões do programa. Neste caso, devem ser feitos todos os esforços para evitar comprometer o processo de avaliação e os seus resultados. Independentemente da abordagem escolhida, os mecanismos e procedimentos organizacionais devem facilitar a ligação das constatações da avaliação à programação e elaboração das políticas.

17. As agências de ajuda devem definir uma política de avaliação que aborde as questões acima referidas e que assegure que o processo de avaliação seja tão aberto quanto possível e os seus resultados amplamente divulgados.

IV. CREDIBILIDADE

18. A credibilidade da avaliação depende da competência e independência dos avaliadores e do grau de transparência do processo de avaliação. Para ser credível a avaliação deve relatar tanto os sucessos como os insucessos. Como regra geral, os países recetores devem participar plenamente na avaliação porque desta forma o exercício de avaliação ganharia uma maior credibilidade e promoveria um compromisso mais forte.

19. As agências de ajuda devem possuir uma massa crítica de avaliadores profissionais, que lhes permita dispor de um leque suficientemente alargado de competências que abranja os seus diversos domínios de atividade e garanta a credibilidade do processo.

20. A transparência do processo de avaliação é crucial para a sua credibilidade e legitimidade. Para garantir a transparência:

- O processo de avaliação deve ser o mais aberto possível e os seus resultados devem ser amplamente divulgados;
- Os relatórios de avaliação devem distinguir as conclusões das recomendações. A informação relevante que fundamenta as conclusões deve ser incluída de forma a não comprometer as fontes.

V. UTILIDADE

21. Para que os resultados das avaliações influenciem efetivamente a tomada de decisão, estes devem ser entendidos como relevantes e úteis e apresentados de forma clara e concisa. Eles devem refletir inteiramente os diferentes interesses e necessidades das diversas partes envolvidas na cooperação para o desenvolvimento. A facilidade de acesso é também um aspeto fundamental para a utilidade. O processo de avaliação é, em si mesmo, um meio para clarificar os objetivos, melhorar a comunicação, promover a aprendizagem e estabelecer as bases para ações futuras.

22. As avaliações devem ser oportunas, ou seja, devem estar disponíveis no momento adequado para se tomarem decisões. Assim, a avaliação desempenha um papel importante ao longo das diversas fases de execução de um projeto ou programa, não devendo ser realizada unicamente como um exercício *ex-post*. A responsabilidade pelo acompanhamento das atividades em curso é da responsabilidade das unidades operacionais. A existência de disposições no plano operacional que prevejam a realização de avaliações independentes constitui um complemento importante ao acompanhamento regular das operações.

VI. PARTICIPAÇÃO DE DOADORES E RECETORES

23. De acordo com o princípio da parceria, sempre que possível, doadores e recetores devem ser ambos envolvidos no processo de avaliação. Uma vez que os resultados da avaliação são relevantes para ambas as partes, os termos de referência da avaliação devem abordar questões de interesse para cada parceiro e a avaliação deve refletir os seus pontos de vista sobre a eficácia e o impacto das atividades em causa. O princípio da imparcialidade e independência durante a avaliação deve aplicar-se igualmente aos recetores e doadores. A participação e imparcialidade melhoram a qualidade da avaliação, o que por sua vez tem implicações significativas na sustentabilidade a longo prazo, uma vez que os recetores são os únicos responsáveis após a saída do doador.

24. Sempre que adequado, os pontos de vista e conhecimentos específicos dos grupos abrangidos devem fazer parte integrante da avaliação.

25. O envolvimento de todos os interessados proporciona uma oportunidade para aprender fazendo e reforça as competências e capacidades nos países recetores, um objetivo importante que também deve ser promovido através da formação e outros apoios ao desenvolvimento da capacidade institucional e de gestão.

VII. COOPERAÇÃO ENTRE DOADORES

26. A colaboração entre os doadores é essencial para aprenderem entre si e para evitar a duplicação de esforços. A colaboração dos doadores deve ser incentivada, a fim de desenvolver métodos de avaliação, partilhar relatórios e informação, e melhorar o acesso aos resultados da avaliação. Os doadores devem realizar avaliações conjuntas, as quais oferecem a dupla vantagem de melhorar a compreensão mútua dos procedimentos e abordagens utilizados pelas diferentes agências de ajuda e reduzir os encargos administrativos para os países recetores. Para facilitar o planeamento de avaliações conjuntas, os doadores devem partilhar os planos de avaliação de forma sistemática e com antecedência em relação à sua implementação.

VIII. PROGRAMAÇÃO DA AVALIAÇÃO

27. A agência deve desenvolver um plano geral para a avaliação das atividades de ajuda ao desenvolvimento. Na elaboração deste plano, as várias atividades a avaliar devem ser organizadas em categorias adequadas. Devem depois ser definidas as prioridades para a avaliação das categorias e ser elaborado um cronograma.

28. Estas categorias devem representar as várias áreas da ajuda ao desenvolvimento. O tipo mais frequente de avaliação será, provavelmente, a avaliação projeto ou ao nível institucional, mas é pouco provável que essas avaliações por si só respondam a todas as necessidades de avaliação, devido à natureza específica dos seus resultados. O que muitas vezes é necessário é avaliar a uma escala mais abrangente e agregar os resultados da avaliação. A programação da avaliação deve ter em conta as exigências especiais da gestão de topo e dos responsáveis políticos e sintetizar os estudos das lições aprendidas.

29. Os meios atribuídos à avaliação devem permitir realizar um leque alargado de avaliações: políticas, programas e projetos, bem como de setores, temas e questões transversais. Além disso, as avaliações devem também analisar os procedimentos de gestão da agência.

30. Por razões administrativas e financeiras, será necessário definir as prioridades de avaliação. O plano de avaliação deve incluir um cronograma. Os utilizadores dos resultados da avaliação devem ser envolvidos nas decisões sobre a organização e a calendarização das atividades de avaliação, de modo a atender às suas necessidades. O plano de avaliação requer o apoio e o aval da gestão de topo.

31. As agências de ajuda que ainda não o fizeram devem elaborar orientações e/ou normas para o processo de avaliação. Estas devem dar orientação e definir os requisitos mínimos para a realização e reporte das avaliações.

IX. CONCEÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE AVALIAÇÕES

32. É necessário planear cada avaliação e elaborar termos de referência a fim de:

- definir a finalidade e o âmbito da avaliação, incluindo a identificação dos destinatários dos resultados;
- descrever os métodos a utilizar durante a avaliação;
- identificar os *standards* pelos quais será avaliado o desempenho do projeto/programa
- determinar os recursos e tempo necessários para realizar a avaliação.

33. A finalidade da avaliação deve ser explicada, ou seja, por exemplo, se pretende contribuir para a melhoria das políticas, procedimentos e técnicas ou para considerar a continuação ou a interrupção das atividades específicas em curso.

34. Uma avaliação deve definir o objeto de avaliação, por exemplo, projetos, instituições, setores ou programas e conter informação sobre os antecedentes, objetivos, atividades, despesas, efeitos e impactos esperados.

35. É essencial definir as perguntas que serão abordadas na avaliação - estas são muitas vezes referidas como os “temas” da avaliação. Estes temas proporcionam um quadro operativo para o processo de avaliação e a base para um conjunto claro de conclusões e recomendações. Estes temas podem ser agrupados do seguinte modo:

- **Fundamento.** A intervenção faz sentido? Os objetivos são relevantes e realizáveis? Devem ser considerados objetivos alternativos?
- **Realização dos Objetivos.** Se os objetivos a alcançar pelo projeto/programa não foram claramente definidos e se a recolha de *baselines* relevantes não foi prevista no documento de projeto, no plano ou nos mecanismos operacionais, é muito difícil realizar a respetiva avaliação. Até que ponto os objetivos iniciais foram alcançados? Ou são suscetíveis de serem alcançados? Quais foram os principais fatores que influenciaram o alcançar, ou não, dos objetivos? Mesmo que os objetivos não tenham sido definidos de forma suficientemente clara para permitir a avaliação do seu grau de realização, deve procurar-se avaliar o impacto e os efeitos das atividades implementadas.
- **Efeitos e Impactos.** Quais os resultados do projeto/programa? Trata-se não só dos produtos diretos, mas, mais importante, dos efeitos e impactos resultantes da atividade nos indicadores de desenvolvimento social, económico, ambiental e outros. A análise deve preocupar-se tanto com os resultados pretendidos como com os não pretendidos e deve também explicar o impacto positivo e negativo de fatores externos, tais como mudanças no ambiente político e nas condições económicas e financeiras gerais.

36. O objetivo de definir estas perguntas é garantir que o avaliador possa apreciar a informação e formular conclusões e recomendações em relação aos pontos seguintes:

- **Resultados Globais.** Até que ponto a intervenção foi bem-sucedida? Porquê? Os efeitos e impactos justificam os custos? Os objetivos foram alcançados dentro do prazo e do orçamento definido? Verificaram-se insuficiências consideráveis? Verificaram-se resultados consideráveis?
- **Sustentabilidade.** A questão de saber se os resultados alcançados são sustentáveis a longo prazo tem uma importância fundamental.
- **Alternativas.** Existem formas melhores de alcançar os resultados?
- **Lições Aprendidas.** Quais são as lições gerais que podem ser extraídas e que devem ser tidas em conta em futuros programas?

37. Esta fase também deve definir os métodos e técnicas a serem utilizados para tratar as questões identificadas. A natureza da ajuda ao desenvolvimento indicia que, na maioria dos casos, a avaliação irá envolver uma combinação de técnicas quantitativas e qualitativas. Os métodos utilizados na avaliação *ex-ante* de uma atividade devem, por regra, ser também utilizados na avaliação *ex-post*.

38. Em muitos casos, é difícil determinar claramente a responsabilidade pelo resultado do projeto já que do ponto de vista metodológico é difícil isolar as razões externas e a sua influência nesse resultado. Embora o processo de avaliação seja complexo deve ser feita uma tentativa para estabelecer relações causais.

X. COMUNICAÇÃO, DIVULGAÇÃO E FEEDBACK

39. Os relatórios de avaliação devem ser claros, isentos de jargão técnico e conter os seguintes elementos: um sumário executivo; a descrição do objeto da avaliação; uma descrição dos métodos de avaliação utilizados; as principais constatações; lições aprendidas; conclusões e recomendações (que podem ser apresentadas separadamente do corpo do relatório).

40. As constatações e conclusões da avaliação são as respostas às questões da avaliação. As lições aprendidas e as recomendações fazem a ligação entre os resultados da avaliação e as grandes linhas de ação política e a programação para os anos seguintes.

41. A divulgação sistemática dos resultados é essencial para garantir um melhor planeamento e implementação das atividades de ajuda ao desenvolvimento. Os resultados da avaliação podem ser divulgados de várias formas para além do próprio relatório de avaliação, por exemplo, relatórios anuais que incluam uma síntese das conclusões; resumos/sumários dos resultados.

42. O *feedback* é uma parte essencial do processo de avaliação, uma vez que proporciona a ligação entre atividades passadas e futuras. Para garantir que os resultados das avaliações são utilizados no desenvolvimento de políticas e programas futuros, é necessário estabelecer mecanismos de *feedback* que envolvam todos os interessados. Estes mecanismos incluem a constituição de comités de avaliação, realização de seminários e *workshops*, criação de sistemas automatizados, adoção de procedimentos de reporte e de seguimento. A divulgação poderá também ser feita através de meios informais como, por exemplo, o estabelecimento de redes e canais de comunicações internas. Para ser eficaz, o processo de feedback requer recursos humanos e orçamentais, bem como o apoio da gestão de topo e dos demais atores envolvidos.

43. A divulgação e o *feedback* devem ser parte contínua e dinâmica do processo de avaliação.

XI. APLICAÇÃO DESTES PRINCÍPIOS E SEGUIMENTO

44. Os membros do CAD concordam em:

- rever as suas políticas e procedimentos de avaliação à luz dos princípios acima referidos e ajustá-los quando necessário;
- rever as políticas e procedimentos de avaliação, como parte dos exames da ajuda pelo CAD (agora “Exames pelos pares do CAD”) e outros trabalhos relevantes do CAD;
- chamar a atenção dos seus parceiros nos países em desenvolvimento para os princípios enquanto código de boas práticas da avaliação a aplicar sempre que for possível.

COMITÉ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO

PRINCÍPIOS PARA A AVALIAÇÃO DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO

Estes princípios fundamentais para a avaliação da ajuda ao desenvolvimento foram aprovados pelo CAD da OCDE em 1991 e estão no centro da abordagem dos membros do CAD para a avaliação do desenvolvimento. Os princípios centram-se na gestão e nos mecanismos institucionais do sistema de avaliação nas agências de desenvolvimento.