



COOPERAÇÃO
PORTUGUESA

IPAD Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

DOCUMENTOS DE TRABALHO

Mitos da avaliação

Documento de Trabalho Nº 6

Maria Manuela Afonso

GAAI/IPAD

Dezembro 2011



IPAD
Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.

Lisboa, Dezembro de 2011

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

Av. da Liberdade, 192

1250-052 Lisboa

www.ipad.mne.gov.pt

Os Documentos de Trabalho do IPAD são produzidos por funcionários e colaboradores do IPAD.

Os Documentos de Trabalho são publicados sob responsabilidade única dos seus autores e não reflectem necessariamente a opinião e posição do IPAD.



Introdução

Quando se fala em avaliação são muitas as ideias que surgem. Muitos reagem à palavra avaliação com apreensão ou distanciamento, ansiedade e, por vezes, receio de críticas e rejeição, sentindo-a como uma ameaça. Outros têm na memória o ser avaliado e testado enquanto estudante. Daí que a palavra avaliação evoque ambivalência. Não é, por isso, de estranhar que quando se fala em avaliação de programas/projectos a primeira reacção seja do tipo “é um julgamento”, “dificulta o curso normal do projecto/programa”, “é imposta do exterior”, “consome recursos escassos que podem ser utilizados de forma mais eficaz”, “não acrescenta nada de novo”, “quem melhor conhece o projecto/programa são os seus gestores, os avaliadores não dirão nada de novo”, ...

Muitas destas percepções são mitos, ou falsas ideias, criando obstáculos à sua utilização. Os mitos da avaliação desencorajam frequentemente a prática e o envolvimento das organizações em avaliações úteis. Tendo por base uma revisão da literatura, este texto identifica e desmistifica alguns dos mitos mais comuns sobre a avaliação de programas/projectos¹ em geral, e sobre os da cooperação para o desenvolvimento em particular, os quais geram obstáculos a uma utilização mais eficaz dos processos de avaliação e à criação de uma cultura de avaliação.

1. Os mitos da avaliação

Mito 1 – A avaliação é uma actividade estranha que gera um grande volume de dados fastidiosos com conclusões inúteis

Realidade: No passado, os métodos de avaliação de programas geravam, muitas vezes, grande volume de dados dos quais podiam ser extraídas conclusões. Eram evitadas generalizações e recomendações. Como resultado, os relatórios de avaliação tendiam a reiterar o óbvio e a deixar os gestores dos programas decepcionados e cépticos sobre o valor da avaliação em geral. Mais recentemente, a avaliação passou a centrar-se na relevância, nos resultados e utilidade, pelo menos tanto quanto na validade científica. Tão importante quanto a produção de um relatório de avaliação é o uso que se faz dele. Daí a importância das recomendações e do seu carácter operacional.

Mito 2 – A avaliação é cara/desvia recursos dos programas/projectos

Realidade: A avaliação requer alguns recursos (financeiros e humanos). Por isso, muitos projectos já incluem um orçamento de acompanhamento e avaliação (A&A) das actividades (normalmente 1-5% do custo total do programa/projecto). Esta repartição é utilizada para

¹ Neste documento não se inclui a avaliação ex-ante.



actividades de acompanhamento de rotina e para a preparação das avaliações inicial e final. Se planeadas com antecedência, muitas avaliações podem ser incluídas nas actividades contínuas de A&A, com reduzido custo adicional, nomeadamente se houver competências em avaliação ou uma unidade de avaliação na organização.

Mito 3 – Não precisamos de uma avaliação para dizer se as intervenções e/ou estratégias são eficazes

Realidade: Na realidade nem sempre se conhecem as necessidades dos parceiros do desenvolvimento. A avaliação, e em particular a avaliação de resultados, contribui para esse conhecimento. A avaliação apoia a organização a retirar ensinamentos e lições sobre o que funciona melhor, o que funciona pior e porquê, para que possa estar focada nas necessidades reais dos parceiros do desenvolvimento e ser cada vez mais eficaz na promoção do desenvolvimento. Além disso, ajuda a assegurar que a organização se centra nos resultados mais adequados, nas necessidades reais dos beneficiários.

Mito 4 – Os resultados da avaliação podem produzir efeitos negativos e destruir o programa/projecto

Realidade: A avaliação é mais útil e relevante se colocar questões gerais sobre os programas/projectos. Este tipo de perguntas oferece oportunidades para uma organização aprender com seu próprio trabalho e crescer.

É um mito que a avaliação só deva ocorrer quando há mandato para tal. Muitos programas requerem avaliação como forma de prestação de contas. Isto pode ser visto como útil, quer por quem financia, quer por quem gere e implementa o programa. As avaliações solicitadas pelos responsáveis pelo programa/projecto são mais propensas a tratar de questões que podem introduzir melhorias no programa/projecto do que aquelas que são impostas por outras entidades. De facto, estas avaliações (sejam elas internas, externas ou mistas) têm mais probabilidade de serem tidas em consideração para introduzir melhorias imediatas, com incorporação das suas lições e recomendações. O processo de aprendizagem é reforçado através do envolvimento de quem gere e implementa o programa/projecto em todas as fases da avaliação.

Mito 5 – A avaliação é uma ciência e deve ser feita apenas por especialistas em avaliação

Realidade: A avaliação pode usar metodologias complexas. Contudo, para participar numa avaliação não tem que se ser especialista em avaliação. Estamos constantemente a fazer apreciações informais sobre o nosso trabalho e o dos outros. Para participar numa avaliação é preciso ter alguns conhecimentos sobre avaliação e usar as ferramentas adequadas, tendo subjacente o conceito de avaliação: uma recolha sistemática de informações sobre um

programa, que permite aos interessados entendê-lo melhor, melhorar a sua eficácia e/ou tomar decisões sobre a programação futura.

As avaliações requerem algumas competências técnicas, que podem se obtidas através de ferramentas amplamente disponíveis. Nem sempre é preciso contratar um consultor externo, sobretudo quando há uma unidade funcional e competências sobre avaliação na organização. É o caso do Gabinete de Avaliação e auditoria Interna (GAAI) do IPAD. O envolvimento dos técnicos das unidades orgânicas do IPAD em exercícios de avaliação interna ajudaram a criar uma cultura de avaliação e a uma reflexão mais aprofundada sobre a eficácia das intervenções da cooperação para o desenvolvimento.

Mito 6 – As avaliações externas são melhores, mais objectivas

Realidade: A justificação para o uso de avaliações externas é normalmente associada à ideia de que "não se pode ser juiz em causa própria." É um mito que só as avaliações externas são úteis ou válidas. Os avaliadores externos são úteis para fazer uma apreciação independente e objectiva, especialmente nos programas em que o principal objectivo da avaliação é prestar contas. Também podem ajudar a organização a ter um "outro olhar", mais distanciado. Contudo, as avaliações internas também podem ser rigorosas e relevantes. De facto, porque são, na maior parte das vezes, participativas em todas as fases, as suas constatações e recomendações podem ter maior aceitação e maior probabilidade de serem implementadas.

A opção deve ser feita em função dos objectivos, do tempo e dos recursos disponíveis, havendo sempre a possibilidade de uma abordagem mista. Quando as questões são de especial complexidade ou controvérsia e/ou quando não há competências em áreas específicas a opção deve ser por uma avaliação externa. Mas, por vezes, as avaliações externas são percebidos como uma interferência do exterior, não aliada da equipa de gestão. Nestes casos, o processo de avaliação pode culminar na produção de um relatório que nunca é usada na gestão ou na tomada de decisões. Noutras situações, nomeadamente nas avaliações formativas, no percurso, quando o que está em causa é, sobretudo, a aprendizagem e incorporação de lições e não tanto a prestação de contas, as avaliações internas, com abordagens participativas, podem envolver todos os detentores de interesse e ser mais relevantes para a organização.

Mito 7 – Há um "modelo-tipo" para fazer avaliação

Realidade: Não há uma "melhor forma", ou um "padrão" para realizar uma avaliação. Pode haver abordagens melhores que outras na resposta a determinado tipo de questões ou preocupações. Contudo, todos os tipos de abordagens têm as suas fraquezas e limitações. Os métodos a utilizar devem ser escolhidos em função do objectivo da avaliação e das suas

questões. A decisão quanto à abordagem a usar pode ser tomada conhecendo as alternativas e determinando qual a que melhor responde à situação específica. Algumas avaliações requerem quantificação e medição enquanto outras requerem dados descritivos, qualitativos e mais do domínio das percepções. Numa óptica de gestão centrada nos resultados, cada organização é o "especialista" do seu plano de resultados. Pode começar pelo mais simples e ir aprendendo à medida que avança no planeamento e na implementação das intervenções.

Mito 8 – Há demasiadas variáveis para fazer um bom estudo. A relação entre acção e resultados é muito complexa. A atribuição é difícil

Realidade: Há tendência para exagerar a dificuldade de avaliar os sectores sociais, e por vezes também a cooperação para o desenvolvimento. É difícil mas não impossível. As iniciativas dos sectores sociais são, por definição, destinadas a mudar as condições de vida de um determinado grupo-alvo. Afectam as condições em que as pessoas se desenvolvem como indivíduos, como membros de uma família e/ou como cidadãos. Esta característica do "social" implica que as relações entre determinadas acções e suas consequências sejam particularmente sensíveis ao contexto – cultural, económico, social, etc.

A sensibilidade a contextos múltiplos implica que as variáveis associadas aos resultados de intervenções sociais possam ser afectadas por iniciativas e dinâmicas múltiplas, em determinado momento. Na promoção do desenvolvimento dos países parceiros, a ajuda é apenas uma parte da equação (e na maior parte das vezes a menos importante), colocando dificuldades na identificação de relações de causa-efeito, importantes para a atribuição. É por isso que as avaliações de impacto são difíceis e estão no centro do debate actual, bem como a necessidade de avaliar o desenvolvimento e não tanto a ajuda.

A natureza das iniciativas sociais inclui ainda outra dimensão que aumenta a complexidade dos processos de avaliação e dificulta a atribuição: a temporal. Muitos dos objectivos pretendidos só são atingidos num prazo relativamente longo, muitas vezes muito tempo depois de terem sido implementadas as acções.

Mito 9 – O momento não é o mais oportuno para fazer uma avaliação

Realidade: Uma preocupação de quem implementa os projectos/programas em relação à avaliação é que os resultados sejam analisados antes de poderem ser visíveis os seus impactos. Assim, uma avaliação pode mostrar um projecto prematuramente como um fracasso, com base em resultados preliminares. Isso pode levar a tensões entre o avaliador e o gestor da intervenção.

O momento em que se faz uma avaliação depende dos seus objectivos. Uma avaliação no percurso (formativa) não pode medir efeitos e impactos porque estes só são visíveis a

médio/longo prazo. É preciso deixar passar o tempo necessário se se quiser fazer uma avaliação sumativa (de impacto). Mas, as avaliações são, muitas vezes, mais úteis se realizadas quando o trabalho está em curso (avaliações no percurso, formativas) para que os resultados da avaliação possam fornecer *feedback* atempado para melhorar a implementação e os resultados das intervenções.

Mito 10 – A eficácia de alguns programas/projectos não pode ser medida

Realidade: Existem alguns sectores e tipos de projectos em que é mais difícil realizar uma avaliação, nomeadamente de impacto. As intervenções nos sectores sociais tendem a ter impacto económico e social e é difícil desenvolver um contrafactual razoável para isolar os seus efeitos. Também é difícil medir o impacto de programas na área da governação e das mudanças nas instituições. Embora estes programas possam ter um grande efeito, é difícil separar os esforços da cooperação de outras mudanças na economia.

Alguns resultados são intangíveis e multidimensionais, mas nem por isso não são verificáveis e/ou mensuráveis. A escolha dos métodos a utilizar depende das questões e dos objectivos da avaliação, podendo sempre optar-se por utilizar métodos mistos (quantitativos e qualitativos).

A atribuição é também difícil em modalidades de ajuda como o apoio sectorial integrado (SWAp) ou o apoio ao orçamento. Estas novas modalidades de ajuda colocaram novos desafios à avaliação. Nos últimos anos tem-se assistido a um aprofundamento metodológico, embora ainda haja um longo caminho a percorrer, e esta temática está no centro do debate na comunidade de avaliação da cooperação/desenvolvimento, como o comprovam as iniciativas do NONIE² e do 3IE³. Em vez da rejeição do processo de avaliação, é preciso encontrar os indicadores adequados que possam ser utilizados na avaliação.

Mito 11 – Os dados quantitativos são melhores que os qualitativos. Os métodos qualitativos são menos rigorosos e menos "científicos"

Realidade: As avaliações que dependem fortemente de métodos qualitativos são, por vezes, vistas como uma forma "preguiçosa" de realizar estudos, que carecem de rigor científico e conduzem a resultados conclusivos sobre os resultados do programa. Na realidade, ambos os métodos, qualitativos e quantitativos, são componentes importantes de uma avaliação abrangente e útil. A maior parte das avaliações usa métodos qualitativos e quantitativos, de forma complementar. A diferença entre os métodos de pesquisa qualitativa e quantitativa não está no seu rigor ou precisão comparativa, mas sim no tipo de perguntas a que devem responder.

² Network of Networks for Impact Evaluation: <http://www.worldbank.org/ieg/nonie/>

³ The International Initiative for Impact Evaluations: <http://www.3ieimpact.org/>

Os métodos de pesquisa qualitativa (através de entrevistas, grupos focais, painel de peritos, etc.), são usados para recolher evidências sobre as experiências e perspectivas dos participantes do programa, para ajudar a explicar o como e o porquê de um programa e não apenas se ele funciona, ou seja, são mais utilizados para responder a questões descritivas. Responder a estas perguntas exige uma abordagem metódica e meticulosa para planear e implementar o processo de recolha de dados, por exemplo, através da construção de guiões de entrevista eficazes e desenvolvimento de um esquema para a codificação e interpretação das respostas. Há ferramentas informáticas, como é o caso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), que podem ajudar a esta análise.

Dado o grande volume, a informação recolhida através de métodos qualitativos pode ser mais difícil de analisar do que a recolhida através de métodos quantitativos, tornando esta abordagem mais trabalhosa e subjectiva. Ao invés de ser uma maneira rápida e fácil de fazer pesquisa, os métodos qualitativos envolvem muito tempo, experiência e competências que devem ser consideradas no planeamento e implementação de uma avaliação.

Para questões normativas e de causa-efeito, inerentes à avaliação de impacto, são usados sobretudo métodos quantitativos (questionários, análises estatísticas, etc.).

Mito 12 – A avaliação comunica o sucesso ou o fracasso de um programa / A avaliação de casos de sucesso assegura avaliações positivas

Realidade: Este mito assume que sucesso é sinónimo de implementar o programa perfeito e que nunca é necessário ouvir ninguém de novo. Na realidade isto não acontece. O sucesso envolve estar aberto ao *feedback* e ao ajustamento contínuo do programa em função da realidade, a qual também ela é mutante. A avaliação dá esse *feedback*. A avaliação responde aos Termos de Referência os quais vão muito além do sucesso ou fracasso de um programa. Ela preocupa-se, antes de mais, com a aprendizagem: compreender o que correu bem e o que correu menos bem, e porquê, e, a partir daí extrair lições e recomendações que permitam melhorar a intervenção futura – replicar o que funciona e aperfeiçoar ou eliminar o que não funciona. Também inclui, sobretudo nas avaliações *ex-post*, uma vertente de prestação de contas, mas também aqui é possível extrair lições e recomendações para a intervenção futura.

Uma avaliação eficaz deve avaliar tanto os aspectos positivos como os negativos. Pode aprender-se muito sobre um programa através da compreensão dos seus fracassos e/ou oportunidades perdidas, o que ajudará a aumentar o conhecimento e a melhorar a programação futura. Isso não significa que uma avaliação deve concentrar-se apenas nos aspectos negativos. Os aspectos positivos devem ser realçados para poderem ser replicados.

Mito 13 – A avaliação é uma tarefa dos doadores

Realidade: Durante muito tempo persistiu a ideia de que a avaliação era uma tarefa exclusiva dos doadores, quer porque eram eles que financiavam os projectos/programas, quer porque não reconheciam competência e independência aos países/beneficiários para fazer as avaliações. Nos últimos anos, sobretudo com a Declaração de Paris (2005), a ideia de parceria no desenvolvimento e o aprofundar de conceitos como os da apropriação, prestação de contas mútua e responsabilização dos parceiros pelo seu desenvolvimento, vieram reforçar a necessidade de criar capacidade de avaliação nos países em desenvolvimento e de os envolver nos processos de avaliação de uma forma cada vez mais activa, no sentido de os responsabilizar pelos resultados alcançados.

Bibliografia

- Afonso, M.; Ribeiro, M.; 2009, *Avaliação Interna VS Externa*, Documento de Trabalho nº 3, GAAI/IPAD, http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Documentos%20de%20Trabalho/Documentos/aval_int_ext.pdf
- Asian Development Bank, 2006, *Impact evaluation: methodological and operational issues*, <http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Impact-Analysis/Impact-Analysis.pdf>
- Carter, McNamara, sd, *A Basic Guide to Program Evaluation*, <http://www.tgci.com/magazine/A%20Basic%20Guide%20to%20Program%20Evaluation.pdf>
- Evaluating Humanitarian Action (EHA), 2007, *Introductions*, <http://www.alnap.org/pool/files/PS1.pdf>
- EVALUATION BRIEF, *Common Evaluation Myths and Misconceptions, September 2009*, James bell associates, <http://www.jbassoc.com/reports/documents/evaluation%20brief%20-%20myths%20and%20misconceptions%20v3.pdf>
- <http://www.linvn.org/cms/upload/FCKFile/file/Workshop/Basic%20Guide%20to%20Outcomes%20Eval.pdf>
- Improving Health Through Data and Evaluation, sd, <http://www.dataco-op.org/assets/pdf/Organizational-Learning-and-Evaluation-Readiness.pdf>
- Innovation Network, sd, *Dispelling Evaluation Myths*, http://www.innonet.org/index.php?section_id=99&content_id=356
- Jamie A.A. Gamble, 2008, *A Developmental Evaluation Primer*, The J.W. McConnell Family Foundation <http://www.mcconnellfoundation.ca/assets/Media%20Library/Publications/A%20Developmental%20Evaluation%20Primer%20-%20EN.pdf>
- Maritza Concha, sd, *Program Evaluation* http://www.cohpa.ucf.edu/cpnm/documents/Program_evaluation_trainingfinal11-3-10.pdf
- McNamara, C., 2006, *Basic Guide to Outcomes-Based Evaluation for Nonprofit Organizations with Very Limited Resources*, <http://managementhelp.org/evaluation/program-evaluation-guide.htm>
- Mokate, K. M., 2000, *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social* <http://decon.edu.uy/100jovenes/materiales/sgNC-20.pdf>
- Othieno, J. 2011, *Outcome Based Evaluation: Planning, Process & Implementation*, <http://www.healtorture.org/files/files/Outcome%20Based%20Evaluation%20final.pdf>
- Outcome Measures*, sd, <http://www.datacounts.net/mch2015/documents/Resources/Logic%20Model/OutcomeMeasures%20-%20Eval%20Presentation.pdf>
- Thereza Penna Firme, 1994, *Mitos na avaliação: diz-se que...*, *Revista Ensaio*, n.1, vol. 2, p. 57-62, out./dez.
- Tompkins, S.A., 2011, *How to make your program/organization count: the importance of evaluation*, http://www.mountainrpd.org/Evaluation_Tompkins_RPD_2011.pdf
- U. S. Department of Education, 2008, *Program Evaluation*, <http://www2.ed.gov/programs/nathawaiian/program.pdf>