

COOPERAÇÃO
PORTUGUESA

IPAD Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

DOCUMENTOS DE TRABALHO

Avaliação Interna vs Externa

Documento de Trabalho Nº 3

Maria Manuela Afonso
Mário Ribeiro

GAAI/IPAD

Lisboa, Setembro de 2009

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.

Índice

1. Introdução	4
2. Conceitos	5
3. Revisão da Literatura	7
4. A Experiência da Cooperação Portuguesa	22
5. Conclusão	24
Bibliografia	25

AVALIAÇÃO INTERNA vs EXTERNA

“The dilemma of whether to use external or internal evaluation is as false as that between qualitative and quantitative methods. The solution is always to use the best of both, not just one or the other.”

(Scriven, 1997: 12)

Introdução

Este documento de trabalho é um contributo para o debate sobre “avaliação interna vs avaliação externa” e tem por base a revisão da literatura sobre a matéria, com particular destaque para um texto de Conley-Tyler (2005), e a experiência adquirida pelo GAAI/IPAD em matéria de avaliação, concluindo com uma breve abordagem sobre as avaliações internas realizadas à cooperação portuguesa.

A avaliação interna está associada à 3ª vaga de avaliação, no final dos anos 80 e anos 90, no quadro da pressão da crise orçamental em muitos países e do movimento do *New Public Management*¹ a prevalecer no discurso e na prática, consubstanciando-se na criação de unidades de avaliação (e ferramentas) internas na Administração pública. Desde então, muitas agências e serviços governamentais, bem como organizações internacionais, passaram a ter unidades de avaliação interna, tendo estas vindo a ganhar cada vez maior importância no interior das organizações. Estima-se que entre metade e $\frac{3}{4}$ das actividades de avaliação realizadas na América do Norte são conduzidas internamente (Love, 2005, in: Encyclopedia of Evaluation) e um inquérito informal internacional indica que uma proporção crescente de avaliações no mundo é conduzida internamente (Sommichsen, 2000, citado em Barkley, 2001). Este crescimento indicia uma crescente atenção na melhoria dos programas e na importância colocada pelas organizações no conhecimento e na aprendizagem.

Na 1ª vaga, que ocorreu nos anos 60 até meados dos anos 70, a avaliação era (no seu sentido normativo) utilizada para melhorar os resultados das políticas e maximizar a eficácia dos resultados. Na 2ª fase, a partir de meados dos anos 70, o mandato da avaliação de políticas foi

¹ De uma forma geral, a NPM consiste num cluster de ideias extraídas da gestão do sector privado. Surge nos anos 80, no quadro da procura de um modelo alternativo para a Administração e prestação dos serviços públicos, dado que a eficiência e eficácia do sector foram questionadas. Realça o controle de custos, a transparência financeira, a autonomização de subunidades organizacionais, a descentralização da autoridade de gestão, a criação de mecanismos de mercado ou quase mercado, separando as funções de aquisição e fornecimento e a sua articulação através de contratos e o reforço da prestação de contas aos clientes pela qualidade do serviço, através da criação de indicadores de desempenho. O objectivo da reforma da NPM é aumentar a eficiência das intervenções e a transparência da Administração e tornar os gestores prestadores de contas, para melhorar os serviços, aumentar a atenção nas necessidades e anseios dos clientes e melhorar o desempenho (Karlsson, 2003).

redefinido no sentido de maximizar a eficiência dos recursos. Nestas duas fases as avaliações eram maioritariamente externas.

2. Conceitos

Grande parte da literatura considera a avaliação interna como aquela que é realizada pelos gestores e/ou técnicos dos programas e a avaliação externa aquela que é feita sem o envolvimento dos mesmos, não lhes retirando tempo das actividades do programa. Por outro lado, há uma tendência na literatura para igualar a avaliação interna à auto-avaliação². Mas, embora em alguns contextos possam coincidir, a auto-avaliação é um processo auto-reflexivo enquanto a avaliação interna é um processo de revisão interno. A avaliação interna é realizada por técnicos da instituição mas independentes da unidade de implementação. É empreendida dentro de uma instituição, por um indivíduo ou por uma equipa, externo ao projecto/programa que está a ser revisto enquanto a auto-avaliação é, necessariamente, realizada por quem está directamente envolvido na gestão e implementação do programa. Uma avaliação interna pode, inclusive, ser realizada com o envolvimento de consultores externos.

Em alguns casos, a avaliação interna pode requerer uma auto-avaliação e/ou o envolvimento/participação de quem implementa o programa, como parte do processo. Assim, o processo interno da avaliação é distinto da auto-avaliação. Dito de outra forma, a avaliação interna é um processo de revisão qualitativa, realizado dentro de uma instituição para seu próprio fim/uso (com ou sem o envolvimento de pares externos). Diz respeito à apreciação do processo de trabalho e tende a ser utilizada quando a avaliação é de natureza formativa.

Refira-se a propósito que a avaliação formativa³ é também uma terminologia usada para apreciar programas/projectos ou actividades e assenta no *feedback* obtido durante o planeamento e implementação. Ocorre durante a implementação do projecto/programa e ajuda a adaptar progressivamente as suas actividades. Pode centrar-se no processo interno, no produto ou nos detentores de interesse. Quando se centra no desempenho é designada, de um modo geral, por Revisão a Meio Percurso (RMP)⁴. Do mesmo modo, a avaliação sumativa

² Por exemplo, para Campbell & Rozsnyai (2002) e para Vlăsceanu (2004) a avaliação interna e a auto-avaliação são sinónimos. Para o primeiro autor elas são feitas por uma unidade como uma forma de gestão da qualidade ou na preparação da avaliação externa. Para o segundo, consistem numa recolha sistemática de dados administrativos que fornecem informação para a avaliação externa.

³ Michael Scriven é um dos primeiros teóricos da avaliação moderna e foi ele o responsável pela introdução dos termos avaliação formativa e avaliação sumativa. Em 1991, Scriven simplificou a distinção entre avaliação formativa e sumativa dizendo: quando o cozinheiro prova a sopa isso é uma avaliação formativa, quando o convidado a prova trata-se de uma avaliação sumativa.

⁴ A Revisão a Meio Percurso (RMP) é um instrumento de acompanhamento e avaliação que tem como objectivo conhecer se uma dada intervenção (projecto/programa) tem probabilidade de alcançar os resultados pretendidos. É uma metodologia que se centra nos recursos utilizados e nos resultados obtidos, observando os objectivos inicialmente definidos e o seu grau de realização. Inclui, também, recomendações de correcção quanto às

realiza-se quando há resultados, efeitos e impactos para apreciar – normalmente no fim de um projecto/programa ou algum tempo após a sua conclusão, para determinar a sua eficácia.

A avaliação externa é aquela que é realizada por consultores ou empresas externas, contratados para darem uma opinião sobre o programa, tendo por base os Termos de Referência (TdR). A metodologia é proposta pelos avaliadores que recolhem e tratam a informação e apresentam um relatório final. A opção por avaliação externa ocorre sobretudo nas avaliações sumativas onde a objectividade e a credibilidade são requisitos essenciais.

Quadro 1 – Comparação entre avaliação formativa e sumativa

	Avaliação formativa	Avaliação sumativa
Conceito	Métodos de apreciação do mérito de um programa, enquanto as suas actividades estão a decorrer ou no final.	Método de apreciação do mérito de um programa no fim ou após a sua conclusão.
Objectivo	É desenhada para informar a gestão e os técnicos sobre o que está a funcionar bem e o que precisa de mudar para que os objectivos pretendidos possam ser alcançados. Procura aumentar a eficácia, a relevância e a qualidade do programa.	Avaliar os efeitos/impactos e a eficácia de um programa. Visa dar contributos para as decisões políticas sobre programas futuros.
Finalidade	Para consumo interno.	Para consumo externo.
Alvo da atenção	Aspectos fortes e fracos da iniciativa. Centra-se no processo, em como o programa está a funcionar, e o que pode ser feito para o melhorar.	Objectivos, finalidade, resultados, efeitos e impactos da intervenção.
Resultado esperado	Recomendações sobre melhorias ou ajustamentos, para que os objectivos sejam alcançados.	Avaliações e generalizações relativamente à eficácia efeitos e impactos do programa.
Pressupostos	Que as pessoas podem e querem usar a informação para melhorar o que fazem.	Que algo que funcione num lugar sob condições específicas pode funcionar sob outras condições e também noutras situações.

orientações do projecto/programa e de afectação orçamental. A finalidade é saber se estão reunidas as condições para alcançar os objectivos do projecto/programa e da ajuda portuguesa. Os objectivos de desenvolvimento do país parceiro deverão também ser apreciados com vista à sua prossecução.

Em resumo, os objectivos da RMP são:

- Assegurar que a implementação da intervenção está na direcção correcta e atingirá os objectivos e resultados inicialmente definidos;
- Tentar estabelecer em que medida as áreas identificadas são relevantes para as necessidades e prioridades dos beneficiários;
- Em que medida as intervenções justificam os custos pelos seus resultados, ou seja, saber se há alternativas mais eficientes;
- Dar orientações para a conclusão do programa, produzindo recomendações sobre eventuais ajustamentos para o período que falta.

Não há uma fronteira muito nítida entre Revisão a Meio Percurso, Avaliação a Meio Percurso e Output to Purpose Review (versão utilizada pela agência/DFID). Embora habitualmente a RMP se centre mais no desempenho e não tanto nos resultados ou seja mais no processo e menos nos seus efeitos, para muitas agências a RMP é concebido como uma mistura metodológico ajustado aos objectivos da avaliação em causa. A RMP deve ser realizada 2 anos após o início dos programas/projectos para permitir aos seus responsáveis ganhar o máximo de benefícios deste processo.

3. Revisão da Literatura

A questão da avaliação interna *versus* avaliação externa não tem sido o centro das preocupações na literatura sobre avaliação, mas a escolha de uma ou de outra pode traduzir-se num diferente tratamento da avaliação⁵. No entanto, as vantagens e desvantagens de cada uma não significam que os dois tipos de avaliação sejam mutuamente exclusivos.

Um dos textos mais completos sobre esta temática é de **Melissa Conley-Tyler** (2005)⁶. Esta autora faz uma *revisão da literatura* a partir de um conjunto de 30 textos sobre gestão e avaliação, inter-relacionando as duas áreas organizacionais e propondo um quadro de referência que permite comparar os pontos fortes e fracos entre “avaliadores internos” e “avaliadores externos” nos processos de avaliação.

Há duas perspectivas na *literatura* que serviram de suporte à revisão feita por Conley-Tyler: uma, internacional, que refere que a avaliação é algo que deve ser realizado preferencialmente por profissionais (avaliadores externos); outra, mais instrumental, centrada na gestão e no desempenho organizacional, dá destaque aos avaliadores internos. O debate daí resultante tem também integrado a controvérsia *profissão vs disciplina* da avaliação. Nesta última versão, alguns autores têm vindo a dotar a avaliação de conteúdo teórico delimitando-a enquanto campo disciplinar. São os casos de Cronbach e outros (1981), Rossi et al (1999), House (1993) e Meyers (1981) quando se centram sobre a “comunidade profissional” da avaliação e as suas problemáticas⁷.

No que respeita à avaliação enquanto *profissão*, o debate tem-se centrado em torno da formação específica dos avaliadores. A progressiva abrangência da avaliação em áreas cada vez mais diversificadas pode, no curto prazo, conduzir à carência de avaliadores profissionais e, no longo prazo, ver aumentada a procura de perícia em áreas disciplinares específicas. Em resumo, o principal objectivo é tornar a avaliação uma matéria reconhecida e assumida pelas organizações.

⁵ Por exemplo, numa avaliação formativa há pontos fortes e limitações, quer para a avaliação interna, quer externa. Com uma avaliação interna tem-se mais probabilidade de ter um avaliador que conhece o contexto do objecto da avaliação de forma mais aprofundada que um avaliador externo ao programa. Contudo, o avaliador externo pode trazer novas questões e critérios de avaliação para cima da mesa, permitindo um olhar fresco sobre o objecto da avaliação. Do ponto de vista do custo-benefício, é menos caro conduzir uma avaliação interna, mas a possível diminuição da objectividade do avaliador interno pode ser pior do que poupar dinheiro. Isto é particularmente verdade na avaliação sumativa onde a objectividade e credibilidade são especialmente exigidas.

⁶ Melissa Conley-Tyler é professora do Centro de Programação de Avaliação da Universidade de Melbourne e trabalhou durante uma década no 3º sector nos EUA, África do Sul e Austrália.

⁷ Para House, por exemplo, a avaliação ainda não possui as três componentes fundamentais que qualquer disciplina deve dispor: uma base científica, a validação pela comunidade dos seus pares e uma orientação para valores sociais importantes.

A literatura de gestão considera a avaliação um meio para melhorar o desempenho organizacional. O seu principal objectivo é confirmar a avaliação como uma “parte essencial” da melhoria do desempenho organizacional e frequentemente tais trabalhos são considerados muito úteis no planeamento da avaliação, na recolha de dados e nos mecanismos relacionados com a melhoria do desempenho (Love, 1991). Esta informação está retratada num conjunto de ferramentas específicas desenvolvidas por diversos autores⁸.

Na generalidade, estes autores partem da premissa de que uma avaliação para a melhoria organizacional deverá ser conduzida por avaliadores internos, mais especificamente por gestores. O debate sobre como ou quando utilizar avaliadores externos raramente teve lugar neste tipo de literatura. Destes autores, apenas Love (1991) faz um breve discussão das vantagens e desvantagens da avaliação interna, enquanto Czarnecki (1999) sugere, apenas num dos seus trabalhos, que um consultor “com uma base estatística forte” pode ser útil a um avaliador interno para analisar os inquéritos de satisfação. Também não é feita nenhuma referência, de forma aprofundada, sobre os benefícios relativos aos avaliadores internos e externos, embora Goldberg & Sifonis (1994) tivessem abordado de forma superficial as vantagens de “trazer alguém de fora”, para o processo de planeamento de uma avaliação. Em conclusão, a utilização de um avaliador interno é presumido na *literatura* de gestão no universo dos textos estudados por Conley-Tyler.

Contrariamente à perspectiva anterior, a *literatura* sobre avaliação parte quase sempre do pressuposto de que a avaliação deve ser realizada por avaliadores externos. Autores como Rossi, Freeman & Lipsey (1999) e Posavac & Carey (1997) são defensores de um bom relacionamento entre avaliadores e detentores de interesse, reduzindo ao mínimo o conflito entre as “partes interessadas”, na presunção de que o “avaliador” deverá ser sempre externo à organização avaliada. Cronbach *et al.* (1981) presumem também que o avaliador deverá estar separado do “cliente” embora concedam que as avaliações de programas podem assumir variações “consoante o relacionamento do avaliador com o cliente”.

Para dirimir esta divergência entre as duas *literaturas*, Owen e Rogers (1999) construíram uma estrutura de conceptualização para a “escolha” entre avaliadores internos e externos e das razões pelas quais alguns teóricos tendem a optar por uns em detrimento de outros. Os autores identificam quatro combinações possíveis para realizar uma avaliação, dependendo da natureza, quer do avaliador (*outsider* ou *insider*), quer do “cliente” da avaliação (*outsider* ou *insider*):

⁸ Conley-Tyler inclui neste grupo Globerson, Globerson & Frampton (1991), Love (1991), Goldberg & Sifonis (1994), Sluyter (1998) e Czarnecki (1999).

- *outsiders para insiders*
- *outsiders para outsiders*
- *insiders para outsiders*
- *insiders para insiders*

Esta estrutura é uma tentativa de enquadrar as diferentes posições dos diversos autores da literatura atrás referida em quatro configurações. Na maioria dos casos da *literatura* de gestão presume-se que as avaliações são produzidas por *insiders para insiders*, centrando-se assim quase inteiramente sobre o papel dos avaliadores internos. Quando algumas avaliações são produzidas por *insiders para outsiders* (p. e., relatórios anuais) ou *outsiders para outsiders* (p. e., contas auditadas), não se enquadram nessa categoria⁹.

A abordagem da *literatura* sobre avaliação, acima referida, presume que as avaliações são produzidas por *outsiders para outsiders* (Rossi Freeman & Lipsey, 1999), não fornecendo os autores qualquer grelha de leitura para uma escolha entre estes modelos. Apesar de não proliferar o debate sobre os *méritos deste recurso* (as “quatro combinações”), ele mereceu, no entanto, algum tratamento em autores como Meyers (1981), Braskamp, Brandebourg & Ory (1987), Weiss (1988), Love (1991), Mathison (1994), Cummins (1994), Newman & Brown (1996) e Owen & Rogers (1999). Conley-Tyler utiliza, assim, estes autores para comparar os aspectos positivos e negativos na escolha de avaliadores internos ou externos nos programas de avaliação das organizações.

De acordo com esta autora há, pois, poucos critérios disponíveis para fazer a escolha entre avaliação interna ou externa. Da revisão da literatura concluiu que muitas vezes a questão é simplesmente assumir uma forma ou outra sem analisar as pré-condições ou consequências da escolha. Subsequentemente, identifica um conjunto de prós e contras de utilizar avaliadores internos ou externos, resultando numa listagem que apoia a escolha de uma ou outra opção. A listagem (quadro 2) inclui itens pragmáticos como o custo, a disponibilidade, a perícia, o conhecimento da organização e do contexto, etc. Curiosamente, “objectividade”, “vontade de criticar” e “questões éticas” são apresentados como “não sendo factores determinantes”. Muitos dos parâmetros referidos devem ser fortemente ponderados no processo de selecção. A referência “Fraco” indica que o factor em causa prevalece ligeiramente sobre outro enquanto “Forte” significa que esse factor é mais determinante na escolha.

⁹ O exemplo de Czarnecki (1999), que se centra nos avaliadores internos, refere as duas principais utilizações da avaliação na sua área de negócio: “apoiar esforços para a melhoria da empresa e como componente do processo da avaliação do desempenho”. Ambas são “medidas internas” que são tratadas por gestores “internos”, embora tenham um eventual impacto na maneira como a empresa é vista do exterior.

Quadro 2 – Checklist para decidir entre avaliador interno ou externo

Factor	Interno	Externo	Referências
Custo	Fraco		Cálculo de custos comparativos necessários em cada caso
Disponibilidade	Fraco		Avaliar disponibilidade em cada caso
Conhecimento do programa e acções	Fraco		Dependente do volume de informação organizacional
Conhecimento do contexto	Fraco		Dependente da especificidade da organização
Capacidade de recolha de dados		Fraco	Dependente da base territorial da organização
Flexibilidade			Factor não determinante
Ferramentas e perícia			Factor não determinante
Objectividade			Factor não determinante
Objectividade intuitiva		Forte	Importante em algumas avaliações e públicos específicos
Prestação de contas no uso de fundos governamentais		Forte	Factor a considerar por governos e organizações com financiamentos governamentais
Estímulo á crítica		Fraco	Esporadicamente um factor determinante
Utilização da avaliação	Fraco		Dependente do objectivo da avaliação principalmente nos casos com enfoque na melhoria organizacional
Disseminação dos resultados			Factor não determinante
Questões éticas			Factor não determinante
Investimento organizacional	Fraco		Dependente das necessidades futuras da organização em avaliação

Fonte: Conley-Tyler, 2005: 9.

Para esta tabela ser orientadora é importante ter presente que os avaliadores, internos ou externos, devem preencher um conjunto de requisitos específicos que deverão ser ponderados para a tomada de decisão. Esta análise está implícita em Scriven (1997) quando sugere que um enviesamento pode ocorrer quando um avaliador externo faz, p. ex., *advocacy* ou formação, alterando os *papéis* que são tradicionalmente desempenhados pelos diferentes actores.

Uma terceira opção é ainda sugerida: a utilização simultânea de avaliadores internos e externos, em parceria, para contemplar ambas as abordagens. Trata-se de um modelo híbrido que, na perspectiva de Shapiro e Blackwell (1987) e Mathison (1994), entre outros, integra uma partilha de tarefas, baixa os custos e confere credibilidade à avaliação. A combinação de avaliadores internos e externos otimiza os conhecimentos em avaliação e a perspectiva prática. Contudo, quando se equaciona uma combinação interna-externa corre-se o risco de o grupo externo poder impor procedimentos de recolha de informação pesados e ingeríveis aos avaliadores internos. Por isso, é necessário atender ao equilíbrio adequado e de mútuo respeito, assente num compromisso de colaboração com os padrões de utilidade, exequibilidade, adequação e precisão.

A avaliação mista pode ser considerada uma forma de equilibrar os aspectos relativos à objectividade e ao conhecimento necessários à avaliação. Qualquer que seja a escolha da organização a este respeito, deve levar-se em consideração como o público avalia o projecto

em que está envolvido. A avaliação mista pode combinar os benefícios dos dois tipos de avaliação, ou seja, a perícia e imparcialidade externa podem ser mantidas sem perder os benefícios dos técnicos internos que têm o conhecimento em primeira-mão do projecto/programa.

A título de exemplo, para o Departamento de Acompanhamento e Avaliação da **UNICEF** (2003) as abordagens mistas constituem uma possibilidade a ter em consideração, face às vantagens e limitações das avaliações internas e externas (quadro 3).

Para **Christie, Ross e Klein** (2004), a dicotomia avaliação interna *versus* externa está associada às duas categorias de avaliação: formativa e sumativa. As actividades de avaliação formativa são convencionalmente mais apropriadas para o avaliador interno e as actividades sumativas e de efeitos para o avaliador externo. É comumente aceite que o avaliador externo é mais objectivo e tem uma maior credibilidade externa que o avaliador interno, enquanto o avaliador interno é tipicamente pensado como sendo mais familiar para com o contexto do programa e menos “ameaçador” que o avaliador externo.

O avaliador interno está mais familiarizado com o programa e a cultura organizacional. Já construiu uma relação com o pessoal do programa e por isso comunica mais facilmente com eles. De uma forma geral, o avaliador interno é menos caro que o externo e desenvolve credibilidade com a sua organização ao longo do tempo e após muitas avaliações. Além disso, um avaliador interno não abandona o programa após a conclusão da avaliação, o que permite ajudar à implementação das mudanças (Owen, 1993; Patton, 1997; Scriven, 1991).

O avaliador externo é independente da organização e assim tem menos probabilidade de se tornar vítima de políticas organizacionais. Também tem menos probabilidade de ser afectado por considerações pessoais relativamente ao seu emprego e tem mais probabilidade de ser visto como independente e objectivo¹⁰. Adicionalmente, os avaliadores externos têm mais formação em avaliação do que os avaliadores internos (Patton, 1997; Scriven, 1991; Christie, 2003). Estes autores identificam mudanças recentes nos papéis dos avaliadores que podem levar ao intensificar da colaboração entre avaliadores internos e externos e contribuir para o aprofundamento e enriquecimento da avaliação.

¹⁰ Outra questão, sobretudo ética, prende-se com a utilização durante muito tempo de um avaliador externo. Quando é que um avaliador externo deixa de o ser? Como manter externo um avaliador externo?

Quadro 3

INTERNA	EXTERNA
<p>Independência/Objectividade Os consultores externos são usados quando é necessária uma perspectiva fresca, objectividade e/ou independência. Os “de dentro” podem estar “demasiado perto do trabalho para serem objectivos” (Hallam 1998: 65).</p>	
<p>Independência/necessária para facilitação entre detentores de interesse Os avaliadores externos podem estar melhor posicionados para agir como árbitros ou facilitadores entre as partes porque não fazem parte das estruturas de poder existentes.</p>	
<p>Conhecimento contextual Os avaliadores internos podem transportar um importante conhecimento da organização (capacidades e limitações) ou rede de parceiros, o contexto dos detentores de interesse, personalidades individuais.</p>	
<p>Capacidade técnica Os consultores externos podem transportar conhecimentos especializados e experiência em avaliação e em áreas técnicas.</p>	
<p>Compromisso e apropriação das recomendações Os avaliadores internos estão muitas vezes melhor posicionados para a arte das recomendações relativamente às quais os detentores de interesse interno podem estar e estarão comprometidos. “O uso de técnicos do programa pode aumentar a legitimidade do que de outro modo pode ser visto como um processo unilateral, imposto pelo doador o que pode limitar o efeito de aprendizagem e resultar na influência da avaliação ... a ser quase nula.” (Hallam 1998: 65)</p>	
<p>Limitações de tempo</p> <p>As avaliações internas tendem a ser mais leves e rápidas, melhores no fornecimento de feedback directo e imediato. As avaliações internas também podem ser escolhidas quando há pouco tempo para recrutar avaliadores profissionais bons, muitas vezes ocupados. Contudo, libertar pessoal mesmo para um curto período intenso pode ser um problema, especialmente em contextos instáveis e de crise. A opção interna dentro de uma organização mas não interna a um programa específico ou Gabinete País é muitas vezes escolhida como uma solução intermédia.</p>	
<p>Limitações de recursos As avaliações internas tendem a ser mais rápidas e de baixo custo.</p>	
<p>Fortalecimento das capacidades institucionais</p> <p>Os avaliadores internos podem estar melhor posicionados para facilitar a aprendizagem dentro de um programa ou organizações parceiras chave, especialmente no seguimento. Os avaliadores externos podem trazer novas competências e conhecimentos de avaliação, mas os objectivos de aprendizagem têm de ser reflectidos nos TdR, no processo e no estilo do avaliador seleccionado.</p>	
<p>ABORDAGENS MISTAS</p> <p>Métodos mistos (equipa interna + elemento externo) podem ser utilizados, i. e. auto-avaliação pelo pessoal interno integrado na avaliação externa; facilitador externo para uma avaliação interna; auxiliada por membros do pessoal interno (não envolvido no projecto). Quando aplicável, estes métodos podem:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ajudar a desenvolver as competências de avaliação do pessoal; Equilibrar quer a legitimidade da avaliação quer a apropriação das recomendações <p>Garantir que é dado tempo suficiente para preparar o exercício e para a consulta entre “internos” e “externos” antes de começar. A relação entre consultores internos e externos é clarificada nos TdR os quais definem os objectivos do exercício e especificam em que é que estes podem diferir para os consultores internos e externos. (Adaptado de: Goslin, 1995: 224).</p> <p>Fonte: http://www.ceecis.org/remf/Service3/unicef_rus/module3/docs/3-2-3_internal-vs-external-evaluation.doc</p>	

Vedung (2000) é outro autor que discute a opção entre avaliação interna ou externa. Considera que os conceitos de avaliação interna e externa são complexos podendo ser referidas, pelo menos, três dimensões em simultâneo: quem faz, quem encomenda e quem utiliza a avaliação¹¹. Se quem encomenda pode ser um corpo externo, o produtor e o principal utilizador podem ser a própria agência. De forma semelhante, quem encomenda pode ser a agência mas o produtor pode ser uma entidade externa e o utilizador pretendido a agência. Uma avaliação é considerada externa se é produzida por uma entidade externa à agência legalmente encarregue do objecto da avaliação. Da mesma forma, uma avaliação é interna se é produzida pela agência encarregue do objecto da avaliação (quadro 4).

Quadro 4 – Avaliação interna e externa

Tipo de avaliação	Quem faz	Quem encomenda	Quem utiliza
Avaliação externa	Externo	Externo	Externo
	Externo	Interno	Externo
	Externo	Externo	Interno
Avaliação interna	Interno	Interno	Interno
	Interno	Externo	Interno
	Interno	Interno	Externo

Produtores, quem encomenda e utilizadores podem ser grupos de pessoas diferentes. Contudo, uma e mesma entidade pode também encomendar, produzir e ser o principal utilizador. Se uma entidade está encarregue do objecto da avaliação, esta será interna num sentido muito forte do termo. Para este autor, uma avaliação deve ser interna se uma organização quer fazer uma auto-avaliação. Se ela for eficaz, fornece um apoio indispensável aos gestores. Mas, a avaliação interna não resolve todos os problemas. Contudo, se as avaliações não podem ser sempre realizadas internamente, também não podem ser realizadas sistematicamente por entidades exteriores à agência. Para alguns objectivos, a avaliação interna é indubitavelmente adequada (Vedung não indica quais). Noutros contextos a avaliação externa é a mais ajustada, sendo que a escolha deve ser feita em relação à principal finalidade do estudo ou mais especificamente sobre o principal utilizador da informação. Isto significa que as três finalidades da avaliação – prestação de contas, melhoria/aperfeiçoamento e conhecimento – apelam a diferentes designs organizacionais.

Guenther e Falk (2007), discutem o papel do avaliador como observador objectivo e participante activo, questionando se eles são mutuamente exclusivos. Defendem a utilização da

¹¹ Os que fazem a avaliação são responsáveis pelo design, recolha e análise dos dados e elaboração do relatório de avaliação. Os que a encomendam incluem quem decide que uma avaliação deve ser realizada e quem a paga. O utilizador é a pessoa, grupo ou instituição cujas necessidades de informação sobre o programa são satisfeitas pela avaliação.

avaliação participativa. O design da avaliação e o papel do avaliador são analisados ao nível das avaliações formativa e sumativa e é considerada uma terceira categoria – a avaliação de *empowerment*. Se a avaliação sumativa é vista como um exercício que determina a eficácia global ou o impacto de um programa ou projecto e a avaliação formativa é desenhada para apoiar o processo de melhoria, a avaliação de *empowerment*, para além de aprofundar esses aspectos, pode ser usada para “forjar melhorias e auto-determinação” dado o seu carácter participativo. Nas avaliações sumativas o avaliador é considerado independente e nas avaliações participativas ou de *empowerment* o avaliador pode ter um papel interactivo, envolvendo-se. Contudo, esta dicotomia não é a única forma de considerar as abordagens da avaliação. Os avaliadores podem assumir o papel de “especialistas”, “auditores independentes” ou “facilitadores consultivos”, papel sugerido por Patton (1997) na “avaliação centrada na utilização” onde o avaliador é o negociador.

Para Guenther e Falk, o modelo de avaliação CIPP (contexto, input, processo e produto), de Stufflebeam, oferece ainda outra alternativa a considerar nos tipos de avaliação: mais do que tentar distinguir entre tipos, estes autores integram os métodos de avaliação sumativa e formativa num “foco de aperfeiçoamento” afastando-se efectivamente da aparente dicotomia.

Para estes autores, um aspecto central a ter em conta é a finalidade da avaliação – as avaliações são usadas para apreciar os efeitos de um programa, usando tipicamente modelos lógicos para determinar o que funcionou e porquê. Embora o próprio avaliador possa ter um papel no design de uma avaliação, a finalidade de qualquer avaliação é, em grande medida, determinada mais pela organização que a encomenda do que por qualquer mera abordagem metodológica. No caso das avaliações internas, a finalidade da avaliação é comandada pela necessidade da organização melhorar a sua prática profissional. Mas, um factor importante que contribui para a eficácia da abordagem é a aceitação do papel do avaliador, por todos os detentores de interesse, como um observador imparcial e ao mesmo tempo um participante envolvido. Nesta linha, o avaliador fornece recomendações imparciais e ao mesmo tempo apoia o processo de mudança da política e da prática.

Mathison (1999) compara a ética dos avaliadores internos e externos, reconhecendo que os dilemas são semelhantes mas as soluções dependentes do contexto. Esta autora, embora considere que “muitas discussões sobre a avaliação interna-externa andam à volta de questões sobre a objectividade, enviesamento e credibilidade”, adopta o pressuposto que nenhuma delas é inerentemente mais ou menos objectiva, tendenciosa ou credível. As questões que realça prendem-se com a ética da situação (avaliar de fora ou de dentro) e a atenção que o avaliador dá à ética do que está a ser avaliado (o objecto da avaliação).

Começa por se questionar sobre se os dilemas éticos que se colocam aos dois tipos de avaliadores são diferentes e conclui que, de facto, muitos, se não mesmo todos, os dilemas éticos são comuns a todos os avaliadores. O seu texto sugere que a diferença crítica entre avaliadores internos e externos é que eles estão embebidos em diferentes “comunidades”: “os avaliadores internos são mais orientados para as comunidades consistentes com os seus locais de trabalho, enquanto os avaliadores externos são orientados para uma grande diversidade de comunidades, incluindo, mas não se limitando, a comunidade profissional de avaliação, as suas disciplinas académicas, empregos (i.e. universidades, empresas de consultoria), agências financiadoras, comunidades de negócio, etc.” (pp. 28).

Laat (2008), também analisa a relação avaliação interna/externa. Começa por considerar que, muitas vezes, é assumido que a avaliação será mais independente se for realizada por avaliadores externos e que as organizações, quer nacionais, quer internacionais, recorrem muitas vezes a avaliações externas, tendo subjacentes, entre outras, razões éticas. Isto é, realizar avaliações externas deve garantir independência porque os avaliadores externos estarão sob menos pressão da influência da organização para quem trabalham. Contudo, para Laat, uma avaliação externa não é sinónimo, por si só, de independência e relevância (na perspectiva do uso) da avaliação. Considera que a literatura mostra que os efeitos e usos de uma avaliação dependem muito da configuração precisa e da dinâmica da relação entre avaliador, objecto da avaliação e entidade que encomenda a avaliação – se os dois últimos coincidirem ou se sobrepuserem potencialmente maximizam os constrangimentos do primeiro. Em contraste, os avaliadores “caseiros”, isto é, aqueles que são encarregues de fazer avaliações (e não apenas de as encomendarem), apesar da sua filiação directa com a organização dos programas que vão avaliar, também podem fornecer uma visão crítica e independente.

Para Laat, independência, efeitos e influência das avaliações não dependem muito da distinção entre avaliação interna ou externa mas mais dos efeitos antecipados da avaliação e do uso por certos grupos de detentores de interesse para realmente influenciarem a avaliação em certa direcção. Este autor defende que o debate “avaliação interna/externa” representa uma relação binária entre avaliador e avaliado e sugere que a distinção de 3 papéis – o avaliador, o avaliado e o cliente da avaliação – ajuda a clarificar este debate. Identifica 5 configurações (quadro 5) em que avaliador, objecto da avaliação e cliente da avaliação se inter-relacionam: i) as 3 “figuras” estão distintas; ii) avaliador e avaliado estão sobrepostos (auto-avaliação); iii) o avaliador e o cliente da avaliação são idênticos (sendo o objecto de avaliação externo); iv) as “figuras” fazem

parte de uma e única organização; e, v) o objecto e o cliente da avaliação estão sobrepostos, sendo o avaliador externo.

Laat defende que o dilema que se coloca aos avaliadores não depende muito da distinção interna/externa. O dilema depende não só da honestidade, integridade e dedicação do avaliador, como muitas vezes se sugere, mas simultaneamente dos que representam o objecto avaliado bem como do cliente da avaliação. Dependendo do tipo de avaliação (formativa/gestão vs sumativa/prestação de contas); ex-ante/intermédia vs ex-post) a necessidade ou desejo sentido pelos detentores de interesse para influenciar o curso da avaliação e seus resultados pode ser maior em algumas situações do que noutras.

Quadro 5 – Diferentes tipos de configuração

Nº	Rótulo	Cliente da avaliação	Avaliado	Avaliador	Descrição verbal	Exemplo
I	“Separação clara”	A	B	C	Uma entidade independente (de avaliação) contrata uma avaliação de um objecto que lhe é externo	– Conselho Nacional de Avaliação – Ministério avaliando uma agência
II	“Auto-avaliação”	A	B	B	Uma entidade que avalia a sua própria acção	– Auto-avaliação
III	Avaliado	A	B	A	Uma organização que avalia programas implementados por terceiras partes usando os seus próprios avaliadores internos	– Agências bilaterais e multilaterais com programas externos – Ministérios com unidades de avaliação interna
IV	“Avaliação interna”	A	A	A	Os 3 pertencem à mesma entidade formal (mas pode ser estruturada em departamentos)	– Avaliação interna em diferentes departamentos
V	“Avaliação externa”	A	A	B	Uma organização contrata um avaliador externo para avaliar os seus programas, projectos, políticas, etc.	– Várias organizações multilaterais – A gestão de programas contrata as próprias avaliações

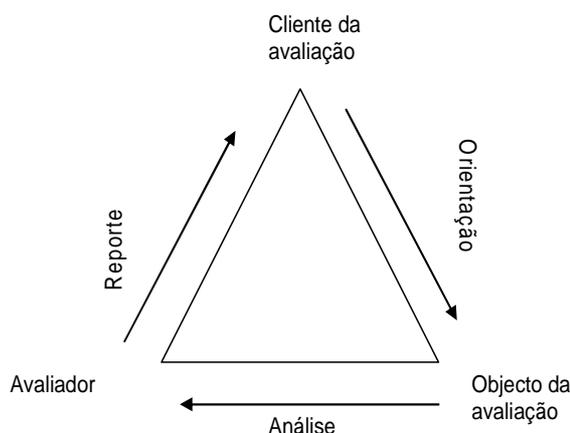
Três diferentes tipos de actores podem pertencer a uma (A), duas (A & B) ou três (A, B & C) entidades diferentes, tornando possíveis 5 configurações diferentes.

Fonte: Laat, 2008: 6.

Para tornar a avaliação mais transparente e confrontar menos vezes os diferentes actores envolvidos com os dilemas, Laat sugere também que a questão deve ser mais fortemente tida em conta quando se toma a decisão sobre qual a configuração a dar à avaliação. Ainda para este autor, na linha de Mathison, qualquer avaliação, seja ela interna ou externa, tem tensões e situações de conflito potenciais, podendo surgir dilemas éticos. Não há 2 mas (pelo menos) 3 partes envolvidas na avaliação – aquilo que Laat designa de *Triângulo Enganador*: o objecto da avaliação, o avaliador e o cliente da avaliação, concluindo que na relação avaliação interna/externa:

- A literatura vê a avaliação “interna” tradicional (IV) como eticamente mais desafiadora.
- A avaliação “externa” tradicional (V) pode ser mais problemática.
- Em ambos os casos deve ser salvaguardada a separação entre cliente e objecto da avaliação.
- Um triângulo parece mais útil para reflectir sobre a “independência” do que sobre a distinção binária interna/externa.

Figura 1: O Triângulo enganador da avaliação



Fonte: Laat, 2008: 3.

Em jeito de conclusão, para Laat, o futuro passa por:

- O “triângulo enganador” – um conceito para analisar e antecipar dilemas na avaliação;
- O tipo de configuração vs tipo de avaliação: formativa/sumativa; ex-ante/ex-post; gestão/prestação de contas;
- Que sistemas são postos em prática pelas organizações para fazer funcionar o triângulo? Organizacionais, processuais, contratuais, fluxos de reporte, etc.

Para **Seppänen-Järvellä** (2002), a literatura metodológica sobre avaliação recomenda que o avaliador interno deve actuar numa posição independente dentro de uma organização. Esta atitude pode evitar o chamado “potencial de influência” (Sonnichsen, 2000¹²; Love, 1991). A literatura centrada na utilização da avaliação está sobretudo focada na realização de avaliações externas, relativizando os desafios especiais que emergem nos contextos internos. A principal vantagem do estabelecimento da avaliação interna é o conhecimento do pessoal e da actuação da organização.

¹² Para Sonnichsen, a avaliação interna é um paradigma emergente que surge de várias formas e pode ser entendida como uma forma de investigação acção que apoia o desenvolvimento organizacional e as mudanças pretendidas.

Qualquer avaliação tem provavelmente o seu momento de tensão e conflito potencial: “a natureza da avaliação gera muitas circunstâncias em que os que a fazem, no decurso do trabalho, podem encontrar desafios, conflitos ou dilemas que são considerados éticos.”¹³ A **Encyclopedia of Evaluation** (Mathison, 2005) sugere que os avaliadores internos têm menos probabilidade de observar os problemas através de uma *lente* ética, muito provavelmente devido ao papel de pressão que experimentam como membros de um conjunto que eles estão a avaliar, o que pode conduzir a cooptação e menor sensibilidade ética. Cita Morris (1993) dizendo que o avaliador externo também pode ser objecto de pressões por parte do cliente se quiser ganhar o próximo concurso. Mathison também reconhece que “os avaliadores externos querem manter um relacionamento positivo com os seus clientes”. Sugere mesmo que se corre o risco de o avaliador externo, para favorecer uma relação de longa duração com a organização para a qual trabalha, se comportar como um avaliador interno tendencioso. Inversamente, um avaliador interno, mesmo correndo o risco de ser sancionado por fornecer resultados de avaliação críticos, pode ser menos fácil de “descartar” do que o avaliador externo (ao qual pode simplesmente não ser dado o próximo contrato), na medida em que a organização avaliada tem as necessárias salvaguardas para proteger a posição do avaliador interno. Se este for o caso, pode mesmo sistematicamente preferir-se o avaliador interno ao externo.

Fitzpatrick, et al, (2004), questionam o rótulo interno e externo para fazer a distinção entre avaliações conduzidas pelos técnicos que acompanham o programa e aquelas que são conduzidas por exteriores a ele e dão o exemplo da Organização Mundial de Saúde: quando a OMS manda uma equipa de avaliação da sua sede para avaliar um programa em 6 cidades trata-se de uma avaliação interna ou externa? Para estes autores a resposta correcta é “ambas”, porque esta avaliação é claramente externa do ponto de vista dos indivíduos em cada cidade, ainda que seja claramente uma avaliação interna na perspectiva dos administradores na sede que atribuíram ao staff a avaliação destas iniciativas.

Patton (1997), autor da *utilization-focused evaluation*, considera que uma das questões mais importantes relativamente ao papel do avaliador é a sua posição em relação ao objecto da avaliação: se está dentro ou fora da organização/programa que está a ser avaliado. Para este autor, a literatura inicial sobre avaliação visava sobretudo os avaliadores externos, tipicamente investigadores que conduziam as avaliações com base em contratos com os financiadores. Os avaliadores externos vinham das universidades, empresas de consultoria, organizações de investigação ou eram consultores independentes.

¹³ Encyclopedia of Evaluation: 131-133.

Este autor considera que os avaliadores externos são valiosos justamente porque são exteriores à organização, não têm relações diárias e de longo prazo com o programa/organização que está a ser avaliado, não estão subordinados a ninguém na organização e não dependem directamente da organização para o seu emprego e carreira. É assumido que o estatuto externo lhes permite ser mais independentes, objectivos e credíveis que os avaliadores internos. As avaliações internas são suspeitas porque é assumido que podem mais facilmente ser manipuladas pela direcção da organização para justificar decisões, ou pressionadas para apresentar constatações positivas para efeitos de relações públicas (House, 1986). Mas, é claro que os avaliadores externos que querem ter futuros contratos de avaliação também são sujeitos a pressões para produzir constatações positivas. Além disso, os avaliadores externos também são mais caros, menos conhecedores sobre as *nuances* e particularidades da instituição e menos capazes de fazer o seguimento para facilitar a implementação das recomendações. Quando os avaliadores externos terminam o contrato podem “transportar” o conhecimento, o qual fica “em casa” com os avaliadores internos. Os avaliadores externos também são conhecidos por causar dificuldades num programa pela insensibilidade às relações e normas organizacionais.

Em síntese, da análise da literatura consultada, as vantagens e inconvenientes das avaliações – cuja síntese se apresenta no quadro 6 – devem ser ponderadas quando se toma a decisão sobre que abordagem adoptar, podendo também ser sempre equacionada uma avaliação mista.

Quadro 6 – Vantagens e desvantagens das avaliações internas e externas

Avaliação interna

Vantagens

Conhecimento – Como membro da organização, o avaliador interno sabe mais sobre os programas, a cultura organizacional, a história e os processos políticos, o que lhe permite escolher estratégias de avaliação que se centram no essencial e cujas constatações são mais facilmente aceites.

Familiaridade – O avaliador interno estabelece relações de confiança na organização. Como é conhecido, coloca menos ameaças ao pessoal e é menos provável perturbar as actividades ou causar ansiedade. Está mais familiarizado com a organização e a história do programa.

Cultura / Aprendizagem organizacional – O avaliador interno conhece melhor o estilo de tomada de decisão da organização. É capaz de mais facilmente mobilizar os conhecimentos disponíveis na casa e promover a participação, contribuindo para melhorar a implementação e a aprendizagem organizacional. Pode ajudar a desenvolver a memória institucional.

Seguimento – Como faz parte da organização, o avaliador interno pode mais facilmente fazer o seguimento da implementação das recomendações e facilitar esse processo.

Comunicação e acessibilidade – Como há uma linguagem comum e diálogo contínuo sobre o plano e as actividades, a comunicação e a acessibilidade são facilitadas.

Oportunidade – O avaliador interno pode tornar-se um importante recurso corporativo para comunicar informação relevante no momento oportuno para o planeamento e a tomada de decisão, criando uma “memória corporativa”.

Tempo – O avaliador interno necessitará de menos tempo para apreender sobre a organização e seus programas. O processo de avaliação tende a ser mais célere por se eliminarem etapas consumidoras de tempo como é o da abertura de concurso e selecção dos avaliadores.

Custo – A avaliação interna é mais barata. Pode ser realizada mesmo quando a disponibilidade de recursos financeiros é limitada pois os avaliadores estão disponíveis sem custos adicionais.

Cultura de avaliação – O avaliador interno promove o desenvolvimento de competências em avaliação, estimula a reflexão crítica interna, contribuindo para a criação de uma cultura de avaliação. A instituição dispõe, permanentemente,

Desvantagens

Enviesamento – O avaliador interno pode conhecer o programa demasiado bem o que pode pôr em causa a objectividade e credibilidade da avaliação. A objectividade é particularmente importante quando há questões financeiras e legais em causa.

Falta de independência – Os avaliadores internos podem estar demasiado próximo do objecto da avaliação.

Credibilidade – Como o avaliador faz parte da estrutura de poder, pode ter a sua agenda pessoal. Os ganhos pessoais podem influenciar as suas constatações e/ou recomendações, pondo em causa a credibilidade da avaliação.

Tensão – Os participantes podem estar relutantes em partilhar as suas opiniões, especialmente as negativas sobre o programa. Da mesma forma, quando os avaliadores internos identificam constatações negativas há uma necessidade de haver um ambiente que permita a crítica construtiva. Por outro lado, a avaliação interna pode servir de instrumento de disputa interna entre grupos em conflito.

Disponibilidade – O avaliador interno pode não ter tempo por lhe serem atribuídas outras tarefas. Com a sobrecarga de tarefas adicionais, pode por vezes ser difícil a um avaliador interno ter o tempo e a atenção necessários para os diversos papéis.

Conhecimentos técnicos – Ao avaliador interno podem faltar competências técnicas específicas em avaliação.

Falta de poder – O avaliador interno pode ter um estatuto hierárquico que não lhe confere o poder necessário para que o seu trabalho seja reconhecido como importante ou a ter em consideração pelas restantes unidades orgânicas. Os avaliadores internos podem não ter suficiente poder na tomada de decisão, autonomia e protecção, e as suas avaliações serem travadas.

de conhecimentos em avaliação.

Avaliação externa

Vantagens

Objectividade – Alguém que não está envolvido pessoalmente no programa pode ser mais objectivo na recolha e análise dos dados e apresentação dos resultados. Ter um avaliador externo pode ajudar a manter os papéis dos técnicos e do avaliador bem definidos.

Independência – O avaliador externo não faz parte da estrutura de poder da organização, não está envolvido nem com o objecto da avaliação nem com possíveis grupos em conflito. Dá uma ideia de maior independência pois à partida é mais independente da administração e das decisões financeiras. Há menos possibilidade de ser influenciado ou de obter ganhos pessoais.

Transparência – A existência de um avaliador externo facilita o controlo e a prestação de contas do programa/projecto.

Credibilidade – Uma avaliação externa pode ser percebida, pelas pessoas exteriores ao programa/projecto, como tendo mais credibilidade. Como, em princípio, o avaliador é mais conhecedor e objectivo, as suas constatações e conclusões tendem a ser mais fortes do que as que podem ser produzidas pelo gestor ou avaliador interno do programa. Fortalece a credibilidade da avaliação perante o exterior, numa perspectiva de prestação de contas realçando a independência, objectividade e transparência do processo.

Conhecimentos técnicos – Um avaliador externo pode possuir certas competências e conhecimentos especializados em avaliação que o avaliador interno não tem. Pode expor uma gama muito variada de questões, métodos e práticas que pode ser útil incorporar, dando maior amplitude e profundidade à avaliação.

Perspectiva – O avaliador externo traz perspectivas novas, dando um “olhar fresco” sobre o objecto da avaliação, sobre os seus aspectos e relações entre as diferentes partes. Tem a capacidade de olhar para a informação e formar conclusões não enviesadas sobre o que o programa alcançou e queria alcançar. Tem conhecimento sobre como funcionam as organizações e programas semelhantes.

Desvantagens

Tensão – O avaliador externo pode causar ansiedade na equipa do programa, sobretudo quando não está segura dos motivos da avaliação. Pode exigir tempo para desenvolver confiança entre o staff e os participantes. Uma avaliação externa pode ser disruptiva do progresso em curso. Pode levantar possíveis questões na implementação de acções correctivas.

Custo – As avaliações externas são, de um modo geral, mais caras que as internas.

Comunicação e acessibilidade – Podem ser difíceis com um avaliador externo: o avaliador externo tem prioridades em competição e nem sempre responde ao calendário da organização. Por exemplo, pode viver fora da comunidade ou país, tornando difícil a comunicação e a acessibilidade.

Conhecimento organizacional – O avaliador externo pode ter menor conhecimento do contexto, pode não compreender o programa (as suas metas, objectivos e contexto), as pessoas ou o contexto organizacional e político. Tem um acesso mais limitado à informação e às pessoas, podendo escapar-lhe aspectos que são familiares aos executores.

Conhecimentos técnicos – Um avaliador que não seja devidamente qualificado pode pôr em causa a avaliação. Se não compreende ou compreende mal o programa e o seu funcionamento e se delinear conclusões incorrectas ou inadequadas pode pôr em causa o programa. Os avaliadores externos nem sempre percebem as questões de implementação e podem definir planos de avaliação que não são realistas.

Tempo – Pode ser difícil gerir uma avaliação conduzida por um avaliador externo. A avaliação externa tende a consumir mais tempo que a interna e os seus resultados podem já não ser oportunos.

Disponibilidade – Um bom avaliador externo nem sempre está disponível rapidamente. Pode ser difícil encontrar quem compreenda a região ou área do programa.

Seguimento – Como não faz parte da organização, o avaliador externo não faz o seguimento da implementação das recomendações.

4. A Experiência de Avaliação na Cooperação Portuguesa

A história recente da avaliação da cooperação portuguesa permitiu já a realização quer de avaliações internas, quer externas e, mesmo, de abordagens mistas (quadro 8). Das 19 avaliações realizadas, pelo ICP/IPAD até Agosto 2009, 6 foram exercícios internos (31,6%), ainda que seguindo diferentes figurinos entre si.

Quadro 8 – Avaliações realizadas à Cooperação Portuguesa

Avaliação	Decisão	Conclusão	Tipo de avaliação	Natureza
Projecto FDB, GB	1998	1999	Interna, com apoio metodológico ISCTE	No percurso / Formativa
Centro Hospitalar de S. Tomé	1998	1999	Externa	Final / Sumativa
FJJE, Moçambique	1999	2000	Externa	Final / Sumativa
CIC-Portugal em Cabo Verde	2000	2002	Externa	Final / Sumativa
Saúde em Moçambique	2001	2003	Externa	Final / Sumativa
Ensino Superior em Cabo Verde	2001	2003	Externa	Final / Sumativa
Política de Bolsas	2003	2006	Externa	Final / Sumativa
Projecto do Quebo	2004	2005	Externa	Final / Sumativa
Protocolo ICP/IEEI/ECDPM	2005	2005	Interna	Final / Sumativa
PIC Angola	2005	2006	Externa	Final / Sumativa
PIC Moçambique	2005	2006	Externa	Final / Sumativa
PIC Timor-Leste	2005	2006	Externa	Final / Sumativa
PIC STP	2007	2007	Interna (GAAI + serviço de acompanhamento IPAD)	No percurso/ Formativa
Cooperação Portugal – Cabo Verde (2002-07)	2007	2008	Externa	Sumativa
Projecto “Saúde para Todos”	2007	2007	Avaliação interna (GAAI + serviço de acompanhamento IPAD + apoio externo de especialista na área da saúde)	No percurso / Formativa
“Três intervenções na Educação na Guiné-Bissau”	2007	2008	Mista – equipa do GAAI com participação de um consultor externo	No percurso / Formativa
Os Dias do Desenvolvimento 08	2008	2008	Interna	Sumativa
“Cooperação Estatística” com os PALOP (1998-2008)	2008	Em curso	Externa	Sumativa
Os Dias do Desenvolvimento 09	2009	2009	Interna	Sumativa

A decisão de fazer avaliação interna ou externa não assentou, na maior parte dos casos, numa análise explícita das pré-condições e consequências da escolha. As limitações de orçamento e de tempo (necessidade rápida de resultados da avaliação), a dimensão da intervenção a avaliar a par da natureza formativa da avaliação comandaram a decisão de escolha pela avaliação

interna. Nas avaliações de nível mais macro (país, sector, etc.) onde se procuraram resultados e efeitos a opção foi pela avaliação externa.

Independentemente da sua natureza interna ou externa, todas as avaliações foram participativas, envolvendo os diferentes detentores de interesse em todas as fases do processo, desde a elaboração dos TdR até à discussão do relatório final – incluindo os parceiros locais e outros doadores internacionais presentes no terreno. Desde 2006, o GAAI faz o acompanhamento da incorporação das recomendações de todas as avaliações, através de fichas de seguimento¹⁴.

Em matéria de avaliação de intervenções de desenvolvimento, a primeira avaliação interna (ao projecto de cooperação com a Faculdade de Direito de Bissau) não chegou a ser concluída. Terminada a fase documental¹⁵, não foi possível a deslocação ao terreno devido ao eclodir o conflito militar de 1998. As Revisões a Meio Percurso do Projecto “Saúde para Todos”¹⁶ e do Programa Indicativo de Cooperação 2005-2007¹⁷, ambas em S. Tomé e Príncipe foram realizadas em 2007, envolvendo na equipa técnicos do Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI) e da Direcção de Serviços de Coordenação Geográfica I (DSCGI). Para a avaliação do PIC não houve recurso a qualquer consultor externo. No caso da avaliação da “Saúde para Todos”, nenhum técnico do GAAI possuía formação específica na área da saúde, facto que poderia limitar o alcance e profundidade da mesma. Essa lacuna foi colmatada com o recurso (em aspectos pontuais) a um perito em saúde, para clarificar dúvidas e aprofundar o conhecimento da documentação especializada consultada.

No caso das “Três intervenções no sector da Educação na Guiné-Bissau”¹⁸, a avaliação decorreu nos anos 2007 e 2008 e contou com o apoio de um consultor guineense especialista na área da educação.

Para a Cooperação Portuguesa, a RMP pode assumir uma importância particular nas situações em que ainda não é possível fazer uma avaliação *tout court* mas onde é necessário aprofundar o conhecimento sobre os processos e resultados, para além do acompanhamento regular. Isto pode verificar-se, quer ao nível dos projectos, quer dos programas, permitindo aprofundar o conhecimento e dar orientações e recomendações sobre o processo de implementação e o alcance dos resultados e efeitos potenciais, numa óptica da gestão centrada nos resultados. Os

¹⁴ Estas fichas são publicadas no relatório anual do GAAI.

¹⁵ <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/SumExecFaculdadeDireitoBissauIPAD1.pdf>

¹⁶ http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/AVAL_SpT_STP.pdf

¹⁷ http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/AVAL_PIC_STP.pdf

¹⁸ <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/AVAL-EDU-REL-FINALa1.pdf>

resultados da RMP destinam-se, em primeiro lugar, aos serviços que implementam e acompanham as intervenções, devendo reorientá-las à luz das recomendações dela emanadas. Destinam-se, igualmente, aos decisores políticos para apoiar a tomada de decisão esclarecida e reafectar recursos escassos, também numa óptica de gestão centrada nos resultados.

As avaliações internas, com o envolvimento dos serviços de acompanhamento, permitiram uma maior aprendizagem organizacional e o fortalecimento da cultura de avaliação, para além da aprendizagem mais específica relativamente às intervenções em curso. Na avaliação mista (caso da Guiné-Bissau) o envolvimento de peritos externos revelou-se muito profícuo e garante de qualidade da avaliação.

Para além da avaliação a intervenções de desenvolvimento *stricto sensu*, a Unidade de Avaliação do IPAD já realizou outros exercícios internos de avaliação. O primeiro foi a avaliação do Protocolo entre o ICP, o ECDPM e o IEEI (1996-2005)¹⁹. Dado que estava a terminar o período de vigência do 4º protocolo, o IPAD entendeu proceder à sua avaliação interna para reequacionar uma eventual assinatura de um 5º protocolo, ou seja, mais do que prestar contas era necessário saber internamente a utilidade, relevância e resultados do protocolo. A avaliação foi realizada pela então Divisão de Avaliação, tendo para o efeito sido elaborados e discutidos com os detentores de interesse os respectivos TdR. Outras duas avaliações internas disseram respeito à avaliação da iniciativa “Os Dias do Desenvolvimento”, em 2008 e 2009. A decisão de realizar avaliação interna prendeu-se, sobretudo, com a falta de verbas para desencadear uma avaliação externa. A avaliação destas iniciativas teve por base questionários aos participantes nos eventos e distinguiu-se claramente dos exercícios de auto-avaliação realizados quer pela organização, quer por algumas ONG participantes. A vertente “evento” não foi incluída na avaliação interna. Dada a natureza destas iniciativas, consideramos que a sua avaliação deve, no futuro, ser exclusivamente externa.

O quarto exercício referido disse respeito a um inquérito de satisfação dos funcionários do IPAD. Tratou-se de um estudo para consumo interno, mais no campo da auditoria do que da avaliação, e cujos objectivos se prenderam com a aprendizagem e com o desejo de aumentar o seu desempenho organizacional.

5. Conclusão

A decisão sobre quando fazer avaliação interna, externa ou mista não é linear. Da literatura revista, e tendo em consideração a experiência adquirida no quadro da avaliação da

¹⁹ http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/acordo_ipad_ieei_ecdpm.pdf

cooperação, a nossa posição é a de se optar por avaliações internas quando se trata de intervenções no percurso, em que o principal objectivo é a apreciação do nível de desempenho, implementação das actividades programadas e alcance dos resultados previstos (avaliação formativa). Por outro lado, quando estão em causa objectivos mais amplos, apreciações mais profundas e questões mais sensíveis, como a da transparência da prestação de contas, a apreciação de efeitos e impactos (avaliação sumativa) e algumas opções de carácter mais político, a opção deve ser claramente por uma avaliação externa.

Contudo, tal como também a literatura faz transparecer, não há uma fronteira nítida entre uma e outra opção, além de que as mudanças recentes nos papéis dos avaliadores internos / externos fizeram diluir a fronteira entre os dois. Cada avaliação deve ser tratada como um caso e devem ser ponderados os prós e os contras de cada opção. Outras variáveis, nomeadamente ao nível do terreno e dos diferentes detentores de interesse, podem ser determinantes na decisão da abordagem a utilizar.

No espírito da Declaração de Paris (2005) e da Agenda para a Acção de Acra (2008) existe espaço de manobra necessário para a realização de avaliações mistas, nomeadamente com o envolvimento de consultores e/ou autoridades dos países parceiros.

Por isso, aquando da definição do programa de avaliação, para além da identificação das avaliações a realizar, é necessário discutir a sua natureza interna ou externa (ou mista), tendo em consideração os seus objectivos, detentores de interesse e destinatários finais. Dependendo da situação, a opção por um avaliador interno ou externo deve ter em consideração factores que, entre outros, incluem:

- ✓ Objectivos da avaliação
- ✓ Custo
- ✓ Disponibilidade
- ✓ Conhecimento do programa, sector ou país
- ✓ Flexibilidade
- ✓ Conhecimentos especializados
- ✓ Objectividade
- ✓ Questões éticas.

Bibliografia

- Barbe, L., 2008, *Mise en Perspective et réflexions sur l'évaluation interne*, http://www.cabinetcress.fr/public/LB_Roche_sur_yon_Evaluation.pdf
- Barkley, M., 2001, *Internal Evaluation on the edge: Postcard from a Postmodern Practitioner*, <http://www.aes.asn.au/conferences/2001/refereed%20papers/Barkley.pdf>
- Bernice Taylor & Associates, *Why Hire an External Evaluator?*, <http://www.btaconsultants.com/whyhireaconsultant.doc>
- Braskamp, LA, Brandenburg, DC & Ory, JC, 1987, 'Lessons about clients' expectations', in J Nowakowski (ed.), *The client perspective on evaluation: New directions for program evaluation*, n.º. 36, Jossey-Bass, San Francisco.
- Bronte-Tinkew, J., Joyner, K., 2007, *Five Steps for Selecting an Evaluator: A Guide for Out-of-school time practitioners*, http://www.childtrends.org/Files/Child_Trends-2007_10_01_RB_SelectingEvaluator.pdf
- Campbell & Rozsnyait, 2002, "Quality assurance and the Development of Course Programmes". *Papers on Higher Education*, <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED475532>
- Christie, C., Ross, R., Klein, B., 2004, "Moving toward collaboration by creating a participatory internal-external evaluation team: a case study", *Studies in Educational Evaluation*, 30: 125-134. http://www.pasadena.edu/externalrelations/TLC/pdf/moving_toward_collaboration.pdf
- Conley-Tyler, M., 2005, *A Fundamental Choice: Internal or External Evaluation?* *Evaluation Journal of Australasia*, Vol. 4 (nova série) n.º 1&2, Março/Abril: 3-11 http://www.aes.asn.au/publications/Vol4No1_2/fundamental_choice.pdf
- Cracknell, B., 2000, *Evaluating Development Aid. Issues, Problems and Solutions*, Sage Publications, Londres.
- Cronbach, LJ, et al, 1981, *Towards reform of program evaluation: aims, methods, and institutional arrangements*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Fitzpatrick, J.; Sanders, J., Worthen, B., 2004, *Program Evaluation*, 3rd Ed., Pearson Ed. Boston.
- Guenther, J., Falk, I., 2007, *The roles of the evaluator as objective observer and active participant. Are they mutually exclusive?* <http://www.aes.asn.au/conferences/2007/Papers/John%20Guenther.pdf>
- Harvey, L., 2004–9, "Internal Evaluation", *Analytic Quality Glossary*, *Quality Research International*, <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/>
- IDRC, 2004, "Selecting and managing an evaluation consultant or team", *Evaluation Guideline*, <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/115645009918Guideline.pdf>
- Karlsson, O.; 2003; *Evaluation Politics in Europe: Trends and Tendencies*. <http://www.upi.artisan.se/docs/Doc171.pdf>
- Laat, B., 2008, *Evaluator, evaluand, evaluation client: a tricky triangle*. <http://www.europeanevaluation.org/download/?noGzip=1&id=7875029>
- Mathison, S. (org.), 2004 e 2005, *Encyclopedia of Evaluation*, Sage Publications, http://sage-reference.com/evaluation/Article_n282.html; http://sage-reference.com/evaluation/Article_n203.html
- Mathison, S., 1999, "Rights, Responsibilities, and Duties: A Comparison of Ethics for Internal and External Evaluators", *New Directions for Evaluation*, n.º 82, Summer: 25-34. <http://weblogs.elearning.ubc.ca/mathison/Mathison>
- Patton, 1997, *Excerpt from Utilization-focused evaluation*. Sage, http://dgroups.org/groups/pelican/docs/InternalExternal_Evaluation.pdf
- Patton, M., 2005, "The challenges of making evaluation useful". *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online]. vol.13, n. 46, pp. 67-78. ISSN 0104-4036, <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v13n46/v13n46a04.pdf>
- Ray, M.; 2006, "Choosing a Truly External Evaluator", *American Journal of Evaluation*, Vol. 27, N.º 3:372-377, <http://www.bobpop.com/files/Choosing%20a%20Truly%20External%20Evaluator.pdf>
- Rossi, Freeman, Lipsey, 1999, *Evaluation. A Systematic Approach*. Sage Publications.
- Rutnik, T., Campbell, M.; 2002, *When and How to Use External Evaluators*, http://www.irvine.org/assets/pdf/evaluation/when_how_external_evaluator.pdf
- SA, 2006, "Ethical Challenges", *American Journal of Evaluation*, Vol. 27, N.º 3: 370-371,
- SA, sd, "Formative versus summative evaluation", <http://www.sru.edu/Pages/6423.asp>
- SA, sd, "Evaluation Zone: developing and evaluation plan", <http://som.flinders.edu.au/FUSA/SACHRU/PEW/evalzone/whodo.htm>

- SA, sd, "From external to internal evaluation: a boon or a curse",
www.aes.asn.au/conferences/.../Sankar%20Meenakshi%20LS.pdf
- SA, sd, *Deciding Whether to Conduct an Internal or External Evaluation*,
<http://erc.msh.org/mainpage.cfm?file=2.3.1m.htm&module=info&language=English>
- SA, sd, *Formative v.s. Summative Evaluation*,
http://jan.ucc.nau.edu/edtech/etc667/proposal/evaluation/summative_vs_formative.htm
- SA, sd, *Formative Versus Summative Evaluation*,
http://www.skole.karmoy.kommune.no/site/documents/form_sum.doc
- Sarvela, P., McDermott, R., 2009, *Health Education Evaluation and Measurement*,
http://www.nwrc.org/whole-school/overview_tr1c.pdf
- Scriven, M., 1997, "Truth and Objectivity in Evaluation". In Chelimsky, E. & Shadish, W. R. (Eds.),
Evaluation for the 21st Century: A Handbook. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Seppänen-Järvellä, R., 2002, *How to promote organizational Development through internal process-
 evaluation?* http://www.finnishevaluationsociety.net/tiedoston_katsominen.php?dok_id=136
- Shea, P., 2007, *The Value of Using the Utilization-Focused Evaluation Model*,
http://www.oninjuryresources.ca/downloads/eval/Evaluation_Practices-Part3.pdf
- Sonnichsen, R.C., 2000, *High Impact Internal Evaluation, A Practitioner's Guide to Evaluating and
 Consulting Inside Organisations*, Sage Publications.
- Suedi, M.; Morford, S., 2003, *Conducting Program and Project Evaluations: A Primer for Natural
 Resource Program Managers in British Columbia*,
<http://www.forrex.org/publications/forrexSeries/fs6.pdf>
- UNICEF, 2003, *Internal vs External Evaluation*, M&E Training Resource,
http://www.ceecis.org/remf/Service3/unicef_rus/module3/docs/3-2-3_internal-vs-external-evaluation.doc
- Vedung, E., 2000, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, Londres e New
 Brunswish.
- Vlăsceanu, L. Grünberg and D. Pârlea, 2007, *Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic
 Terms and Definitions* <http://www.cepes.ro/publications/blurbs/glossary.htm>
- Yang, H.; Shen, J.; 2006, "When is an External Evaluator no Longer External? Reflexions on Some Ethical
 Issues". *American Journal of Evaluation*, Vol. 27, N° 3: 378-382,
<http://www.bobpopp.com/files/Choosing%20A%20Truly%20External%20Evaluator%20con't.pdf>