

+ 06:2009+

e+cadernos

Notas sobre avaliação:
Conferência
internacional
“Perspectivas sobre
avaliação de impacto”



OBSERVATÓRIO
DO QREN

Ficha Técnica

Colecção e+cadernos do Observatório do QREN

Título Notas sobre avaliação: Conferência internacional “Perspectivas sobre avaliação de impacto”

Edição Observatório do QREN

Data de Edição Junho 2009

Autoria Susana Monteiro - Núcleo de Avaliação do Observatório do QREN

Design Gráfico UP - Agência de Publicidade

Registo ISBN 978-989-96035-6-1

Publicação financiada pela União Europeia – Programa Operacional Assistência Técnica FEDER 2007-2013

Conferência internacional “Perspectivas sobre avaliação de impacto”

Introdução

O Observatório do QREN, enquanto estrutura de missão que visa assegurar o exercício das actividades técnicas de coordenação e monitorização estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), assume um papel relevante no quadro de governação do QREN.

Procurando desempenhar este papel com níveis de eficácia, eficiência e qualidade técnica crescentes, tem sido aposta do Observatório constituir e manter um corpo técnico fortemente qualificado, motivado e empenhado na concretização dos desafios que se lhe colocam nesta fase de programação (2007-2013).

Esta qualificação assenta em diversos pilares. Desde logo, num processo de contratação exigente de uma equipa que se pretende dinâmica e tecnicamente robusta. Mas também num processo contínuo de reforço e actualização das competências iniciais, de co-responsabilização pelos resultados e de maior iniciativa nos processos, segundo uma perspectiva de desenvolvimento de todo o potencial humano do Observatório.

Tendo por base este quadro de forte aposta nos recursos humanos do Observatório (pois é deles que depende a concretização da sua missão), a Coordenação valoriza e estimula a participação dos seus colaboradores em acções de formação e eventos de pendor reflexivo sobre temáticas associadas às diversas áreas de competência desta estrutura.

É neste enquadramento que se fundamenta a presença do Núcleo de Avaliação do Observatório do QREN em eventos como a Conferência Internacional *Perspectives on Impact Evaluation: approaches to assessing development effectiveness*, realizada no passado mês de Abril, no Cairo, e organizada pela Associação Africana de Avaliação, em parceria com a NONIE, 3IE e UNICEF Egypt. Esta presença foi antecedida pela participação na Conferência Bienal da Sociedade Europeia de Avaliação subordinada ao tema *Building for the future: Evaluation in governance, development and progress*, realizada em Lisboa no mês de Outubro de 2008.

A presente nota tem por objectivo dar a conhecer a todos os colaboradores do Observatório do QREN, aos seus parceiros institucionais e outros interessados nesta matéria, os principais resultados do trabalho desenvolvido ao longo de 5 dias de intenso debate e profícua troca de experiências sobre avaliação de impactos e outros temas afins. Neste sentido, as considerações que se apresentam nos pontos que se seguem traduzem as reflexões produzidas pelos conferencistas (e não pela equipa do Núcleo de Avaliação) e versam sobre os principais temas que neste momento estão na agenda de avaliadores, organizações profissionais, clientes e outros *stakeholders* em matéria de avaliação do impacto de projectos, programas e políticas públicas.

A conferência



A Conferência Internacional *Perspectives on Impact Evaluation: approaches to assessing development effectiveness* teve lugar na cidade do **Cairo** (Egipto) durante os dias **31 de Março, 1 e 2 de Abril de 2009**.

As expectativas das entidades organizadoras em matéria de participação eram elevadas, as quais se vieram a concretizar com a presença de aproximadamente **700 pessoas** oriundas de diferentes Continentes, disciplinas, sectores de actividade e tradições teóricas e metodológicas.

A conferência seguiu uma estrutura organizativa bastante flexível que combinou 3 sessões plenárias, 5 grupos de sessões paralelas, mostra de projectos e resultados de avaliações (*posters*) e, ainda, exposição de documentos e publicações.

Em matéria institucional, a conferência contou com a presença de muitas organizações cujo papel na área da avaliação de políticas, programas e projectos é reconhecido internacionalmente, sendo de destacar:

- A **AfrEA** (*African Evaluation Association*), a **NONIE** (*Network of Networks on Impact evaluation*), a **3IE** (*International Initiative for Impact Evaluation*) e a **UNICEF Egypt** (*United Nations International Children's Emergency Fund*), enquanto entidades promotoras do evento;
- A **EES** (*European Evaluation Society*), a **AEA** (*American Evaluation Association*), a **SAMEA** (*South African Monitoring and Evaluation Association*) e a **IOCE** (*International Organisation for Cooperation in Evaluation*) enquanto organizações de profissionais;
- O Banco Mundial e o **EuropeAid Co-operation Office**;
- Diversas entidades de investigação e/ou ensino: **Harvard Business School**, **Rockefeller Foundation**, **Columbia University**, **Université de Genève**, **University College of London**, **Humboldt-Universität zu Berlin**, **La Sapienza – Università di Roma**;
- Entidades ligadas à Administração pública, como o **CONEVAL** (*Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*) no México, a **Public Service Commission** na África do Sul, **Ministry of Plan Implementation** na Índia, **Ministry of Foreign Affairs** da Holanda;
- Organizações não governamentais como a **Caritas**, a **CARE International** e a **Save the Children**.



A conferência foi precedida por dois dias e meio de **workshops de desenvolvimento profissional**, em diversas áreas de interesse: sistemas de monitorização e avaliação (M&E), avaliação realista, métodos experimentais e quase experimentais, abordagens múlti-método, MSC – *Most Significant Change*, meta-análises, utilização, aprendizagem e melhoria de políticas, programas e projectos com base nos resultados das avaliações, avaliação de redes e parcerias, etc.

Por último, é de salientar o facto de a conferência ter sido a oportunidade para lançar dois produtos – uma publicação e um documento de referência técnica – em torno dos quais existia uma grande expectativa.

Foi lançado o primeiro número do *Journal of Development Effectiveness*, publicação da 3ie – *International Initiative for Impact Evaluation*.

Foi apresentado o *NONIE Guidance on Impact Evaluation (draft)*, documento de orientação técnica que disponibiliza aos profissionais da área um conjunto de ferramentas técnico-metodológicas, segundo uma perspectiva comparativa e utilitária.



As principais reflexões

Avaliações melhores para políticas melhores

As entidades promotoras da conferência apresentaram uma definição abrangente de avaliação de impacto, tendo considerado que esta consistia em "... estudos focalizados na determinação e compreensão dos resultados ou impactos de curto, médio ou longo prazo, de projectos, programas e políticas. Estes estudos não estão circunscritos a uma metodologia específica ou a uma área disciplinar em concreto." [tradução da brochura original de divulgação do evento]

Tendo em conta esta definição, uma das principais reflexões produzidas na conferência prende-se com a necessidade crescente de enquadrar a avaliação de impacto em sistemas robustos de monitorização e avaliação, aquilo que internacionalmente é conhecido por **M&E**. Trata-se de sistemas que incorporam aquelas duas dimensões, numa perspectiva de complementaridade e suporte mútuo, de redução de sobreposições e de optimização dos processos e resultados de cada uma das funções. Este tema foi recorrente quer ao nível dos *workshops* de desenvolvimento profissional quer ao nível da própria conferência, tendo-se verificado um entendimento consensual acerca deste assunto.

Um outro ponto que se revelou igualmente consensual diz respeito à necessidade de um reforço da **capacitação técnica** dos profissionais e das organizações que desenvolvem e/ou realizam avaliações. Várias foram as pessoas que consideraram que o número de profissionais, bem como a quantidade de oportunidades de qualificação profissional na área da avaliação, fica muito aquém das necessidades das organizações financiadoras e/ou promotoras das intervenções. Este défice de qualificações no mercado da avaliação acarreta em si mesmo dificuldades em matéria de qualidade, quantidade e institucionalização da avaliação. Neste contexto, foi sugerida (e acolhida) a ideia de criar centros de excelência em M&E em concreto. Ainda neste contexto, foi sublinhada a importância de organizações, como a AfrEA, a EES ou a AEA na formação de profissionais, na disponibilização de materiais de orientação técnica e ainda, de afirmação da avaliação no contexto mais vasto do desenvolvimento e governança pública.

Avaliações de impacto credíveis, com níveis de aprofundamento e significado relevantes, requerem a utilização de uma abordagem multi-método

A questão da credibilidade dos resultados das avaliações remete para um desafio de fundo que diz respeito à **qualidade dos próprios sistemas de monitorização e avaliação**, nomeadamente no que se reporta à gestão da informação (recolha, análise, interpretação, síntese e divulgação) constante dos M&E e à qualidade técnica das pesquisas/estudos levados a cabo. Outra matéria que foi alvo de aceso e profundo debate foram as **opções metodológicas** em matéria de avaliação. Foram colocadas questões associadas aos **métodos experimentais e quase experimentais**, à sua utilidade e aplicabilidade em diversos contextos, assim como sobre a integração de abordagens mais variadas, flexíveis e interactivas, que facilitem a triangulação de informação e que acolham **perspectivas qualitativas** e integrem as percepções dos cidadãos sobre as intervenções. Não era objectivo da conferência chegar a um qualquer tipo de entendimento sobre esta questão, mas apenas colocar diferentes perspectivas em diálogo.

No entanto, foi possível concluir pela necessidade de uma maior articulação e integração metodológica, enquanto exigência fundamental para obter mais evidências. Ou seja, a triangulação da informação é fundamental, não devendo os resultados e/ou recomendações de um qualquer exercício de avaliação basear-se apenas num método, pois a ecologia social em que se desenvolvem as intervenções é demasiadamente complexa para ser inteligível apenas por uma via.

Como é que podemos utilizar as nossas competências para realizar avaliações tecnicamente rigorosas e credíveis e contribuir para a melhoria da qualidade dos processos de governança pública?

O diálogo metodológico desenvolvido remete, claramente, para outro tipo de questões sobre o que é considerado conhecimento e qual a sua validade.

Remete, igualmente, para a necessidade de tornar as avaliações mais realistas e sensíveis aos contextos de intervenção. Neste sentido foi defendida a perspectiva de uma avaliação realista (*real world evaluation*), assumindo-se o contexto (político, organizacional, social, económico e ambiental) como uma variável central na escolha do desenho e metodologia de um qualquer exercício de avaliação.

Este mundo real é complexo e dinâmico, com paisagens organizacionais densas e agentes de desenvolvimento com as mais diversas motivações, missões e vocações. É neste sentido que os projectos, programas e políticas públicas têm vindo a encontrar na constituição, desenvolvimento e consolidação de parcerias e redes inter-organizacionais uma boa estratégia de prossecução dos objectivos de desenvolvimento dos territórios e das pessoas. E a avaliação de impacto, e os sistemas de M&E em geral, não podem ficar alheios desta realidade. Por conseguinte, tem vindo a emergir uma crescente preocupação com a avaliação destas estruturas inter-organizacionais, tendo mesmo a **avaliação de redes e parcerias** constituído um dos temas fundamentais desta conferência.

Por outro lado, esta nova realidade de governança partilhada dos territórios desafia a avaliação a desenvolver estratégias e mecanismos de auscultação alargada das diferentes partes envolvidas, das suas perspectivas e sensibilidades que são muitas e diversas, o que vem a reforçar a necessidade de triangulação, flexibilização e adaptabilidade das opções metodológicas. Neste contexto, não é displicente a necessidade de um **crecente envolvimento dos destinatários finais** das intervenções nos processos de avaliação. O compromisso entre rigor técnico, por um lado, e *empowerment* e governança, por outro, está na agenda de avaliadores e decisores.

Manter uma consciência profissional aberta e receptiva a novos tipos de avaliação, novas metodologias, novas disciplinas e novos interlocutores

Associada a este questão está uma das principais preocupações dos participantes na conferência: a **utilidade das avaliações** para os decisores políticos e financiadores das políticas, quer ao nível dos processos, quer ao nível dos resultados. O contributo que a avaliação poderá dar para a melhoria dos processos de governança pública passa por uma focalização na sua utilização e pela institucionalização da função. Neste sentido, políticos, organizações não governamentais e população em geral devem compreender a mais-valia que este tipo de exercícios pode trazer para, em última instância, melhorar a qualidade de vida de todos e de cada um.

Para os conferencistas este é um desafio que não está ganho e que requer, da parte de todos, e em especial dos avaliadores e das suas organizações, um esforço suplementar de afirmação, pelo rigor e pelo valor acrescentado que o seu trabalho traz. Ora, é neste aspecto que surge um outro tópico importante em toda a conferência – **Rigorous impact evaluation**. Trata-se de um conceito que visa, essencialmente, chamar a atenção para a necessidade de clarificar aspectos de causalidade, utilizar abordagens multi-método para concluir sobre impactes e de optar por arquiteturas de avaliação que permitam aferir o contrafactual.

Neste sentido, o rigor das avaliações decorre de alguns aspectos que já foram aqui referidos, mas decorre, ainda, da qualidade do próprio processo de planeamento das intervenções e da lógica de mudança que ele traduz. Para muitos peritos presentes na conferência, as intervenções são suportadas por teorias e a avaliação de impacto, se pretende ser rigorosa, deve incorporar a teoria da intervenção nas suas análises e conclusões. Neste contexto foram várias as apresentações que consideraram a **theory-based evaluation** (as relações causais que suportam a intervenção como o referencial para testar os resultados obtidos) como um tipo de avaliação a ter em conta.

Notas finais

Da reflexão desenvolvida resultou um entendimento comum e um compromisso com algumas questões centrais:

- Promover, junto dos diferentes *stakeholders*, uma cultura de avaliação de impacto e de gestão baseada em resultados;
- Apoiar a constituição de sistemas, estruturas e programas que utilizam a informação e os resultados das avaliações para desenhar intervenções centradas nas pessoas;
- Criar canais de comunicação e gerar um diálogo construtivo com os decisores políticos baseado no conhecimento do estado da arte e informação relevante e resultados das pesquisas;
- Desenvolver competências na Administração a todos os níveis, com especial ênfase para os departamentos governamentais responsáveis pela recolha e análise de informação nacional;
- Encorajar os promotores das intervenções e os seus executores a utilizar os resultados das investigações e das avaliações para reforçar a qualidade da programação, através de processos de aprendizagem decorrentes dos sucessos e dos fracassos das intervenções passadas (e dos porquês dos mesmos);
- Continuar a estabelecer redes e parcerias em matéria de avaliação, enquanto estratégias privilegiadas de partilha de conhecimento e troca de boas práticas.

Recursos electrónicos

Website da Conferência

<http://www.impactevaluation2009.org/>

Websites dos organizadores

<http://www.afrea.org/home/index.cfm>

<http://www.worldbank.org/ieg/nonie/>

<http://www.3ieimpact.org/>

<http://www.unicef.org/>

Outros

http://www.worldbank.org/ieg/nonie/docs/Guidance_IE.pdf

<http://www.tandf.co.uk/journals/titles/19439342.asp>



OBSERVATÓRIO
DO QREN

Ed. Parque Expo, Av. D. João II, Lote 1.07.2.1, 1998-014 Lisboa + Tel.: (+351) 210 437 300 + www.observatorio.pt