

UNIVERSIDADE DE LISBOA
Instituto Superior de Economia e Gestão



**A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PARA O
DESENVOLVIMENTO: PORTUGAL (1994-2012)
UM PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO
INCOMPLETO**

MARIA MANUELA GOMES AFONSO

Orientadores: Prof. Doutor Jochen Oppenheimer
Prof. Doutor Luís Manuel Antunes Capucha

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutora em
Estudos de Desenvolvimento

2021

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Instituto Superior de Economia e Gestão



A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: PORTUGAL (1994-2012) UM PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO INCOMPLETO

MARIA MANUELA GOMES AFONSO

Orientadores: Prof. Doutor Jochen Oppenheimer
Prof. Doutor Luís Manuel Antunes Capucha

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutora em Estudos de
Desenvolvimento

Júri:

Presidente:

Doutor Nuno João de Oliveira Valério
Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Vogais:

Doutor Jochen Oppenheimer
Professor Catedrático aposentado
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa
Doutor João António Ramos Estêvão
Professor Auxiliar aposentado
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa
Doutora Paula Duarte Lopes
Professora Auxiliar
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Doutor António Joaquim de Castro Raimundo
Investigador Associado
Centro de Estudos Internacionais do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Dr. Paulo José Fernandes Pedroso
Professor Auxiliar Convidado
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, como
individualidade de reconhecida competência

2021

AGRADECIMENTOS

Se é certo que a elaboração de uma tese é uma tarefa solitária, que põe à prova a capacidade de resiliência para vencer os sucessivos obstáculos, também não é menos verdade que ninguém a consegue levar a bom porto sem a ajuda de muitas pessoas. E eu não sou exceção!

Começo por agradecer aos orientadores. Tive o privilégio de ter tido dois orientadores interessados e inspiradores que me pressionaram para ir mais além do que eu inicialmente planeava. Agradeço ao Prof. Doutor Jochen Oppenheimer, orientador principal, que já me conhecia do Mestrado e se disponibilizou desde a primeira hora para orientar esta tese. Agradeço igualmente ao Prof. Doutor Luís Capucha que, embora não me conhecendo, aceitou a coorientação deste trabalho. A disponibilidade de ambos para me ouvirem, as palavras de estímulo e, sobretudo, as críticas foram essenciais para clarificar conceitos e perspetivas, aprofundar a abordagem e focar a investigação. O profundo conhecimento das suas respetivas áreas de investigação complementou-se nesta coorientação, com claros benefícios para o meu trabalho. Sem eles esta tese teria sido muito diferente.

Agradeço ao Dr. Paulo Pedroso os contributos críticos que deu durante este processo, com destaque para os comentários e sugestões sobre a abordagem teórica feitos durante a discussão do projeto de tese, que me fizeram redefinir o nível de análise.

Agradeço às direções do Camões, IP e do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que não puseram entraves à realização da investigação conducente a esta tese.

Uma palavra de apreço à Missão Permanente de Portugal Junto da OCDE (Maria Fernandes e Elizabeth) pela disponibilização de informação relevante.

Foram também importantes os workshops doutorais no ISEG, coordenados pelo Prof. Doutor José Pereirinha, os quais me permitiram discutir com outros colegas alguns temas que vieram depois a ser refletidos em capítulos.

Seria injusto não referir e agradecer a todos (e foram muitos!) os que se disponibilizaram para responder aos questionários e às entrevistas. Foi um contributo decisivo. Pude contar com a colaboração de grande parte daqueles que exerceram funções na cooperação portuguesa entre 1994 e 2012. Muitos me endereçaram também palavras de estímulo e apoio. Não os nomeio porque foram muitos e tenho receio de me esquecer de algum. Espero estar à altura, ao retribuir com este trabalho. Também é vosso!

Alguns, de uma forma mais próxima, tiveram paciência para me aturar, lendo versões provisórias dos meus textos, ouvindo as minhas dúvidas e, por vezes, alertando-me para aspetos que me tinham escapado. A Maria João Robalo, a Madalena Sampaio, o Mário Ribeiro e o Pedro Amaral tiveram essa árdua tarefa. A Olga Henriques e a Patrícia Silva foram igualmente importantes no apoio que me deram na sala que partilhámos desde outubro de 2019. A todos o meu bem-haja.

Fazer esta tese foi um exercício simultaneamente difícil, desafiante e agradável. A decisão de concretizar este empreendimento teve custos pessoais, numa fase conturbada da vida. Significou abdicar de muitas horas e dias. Significou dar menos atenção aos amigos e, sobretudo, à família. Sem o estímulo e apoio incondicional daqueles que me são mais queridos, não teria conseguido concretizá-la. Eles são os pilares e a razão de ser de tudo isto e espero poder compensá-los pelas ausências.

Dedico esta investigação à Rita, ao André e ao Carlos.

Lisboa, setembro de 2020

RESUMO

Esta tese analisa o processo de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa, entre 1994, ano em que a avaliação foi integrada na agência de cooperação, e 2012, ano em que ocorreu a fusão do IPAD com o Instituto Camões. Parte da pergunta central: como se processou a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa para o desenvolvimento? Para responder a esta pergunta, revê a bibliografia relevante, faz a análise documental, implementa um inquérito por questionário e faz entrevistas semiestruturadas a atores da cooperação portuguesa. Tendo por base a teoria da transferência de políticas, parte da hipótese de uma transferência incompleta, impulsionada por atores externos.

Embora haja muita investigação sobre a utilização da avaliação em geral, existe uma lacuna de investigação sobre o caso português. Também não existem estudos sob a lente teórica da teoria da transferência de políticas. Esta investigação procura contribuir para colmatar essas lacunas, desenvolvendo um modelo que identifica os fatores que influenciam a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa.

Os resultados mostram que, apesar das determinantes internas e, sobretudo, das externas, a natureza da política, o contexto organizacional/institucional e o sistema de avaliação adotado influenciaram a institucionalização da avaliação, em particular a sua utilização no processo de tomada de decisão.

Os resultados desta tese constituem um contributo para a compreensão dos processos de institucionalização da avaliação nas organizações da cooperação para o desenvolvimento e uma base para futuras investigações. As conclusões poderão informar os profissionais da cooperação, orientar a prática da avaliação e promover a sua utilização no processo de tomada de decisão.

Palavras-chave: avaliação; cooperação para o desenvolvimento; transferência de políticas; institucionalização da avaliação; utilização da avaliação

ABSTRACT

This thesis analyses the institutionalization process of evaluation in the Portuguese development cooperation, between 1994 (the year in which the evaluation was integrated in the cooperation agency) and 2012 (the year in which IPAD merged with the Camões Institute). The key research question is: how the institutionalization of evaluation took place in the Portuguese development cooperation? To answer this question, a literature review and a desk analysis have been conducted. A survey and several semi-structured interviews with Portuguese cooperation actors have also been carried out. Based on the policy transfer theory, it starts from the hypothesis of an incomplete transfer, driven by external actors.

Although there is a broad research on evaluation use, there is a research gap regarding the Portuguese reality. There is also no research based on policy transfer theory. This research seeks to contribute to fill these gaps, developing a model that identifies the factors that influence the institutionalization of evaluation in the Portuguese development cooperation.

The results show that, despite the internal and, above all, the external determinants, the nature of the policy, the organizational/institutional context and the evaluation system adopted had an influence on the institutionalisation of the evaluation, in particular its use in the decision-making process.

The results of this research are a contribution to the understanding of the institutionalization of evaluation in development cooperation organizations and a basis for future research. The conclusions can provide evidence to the cooperation professionals, guide the evaluation practice and promote its use in the decision-making process.

Keywords: evaluation; development cooperation; policy transfer; institutionalization of evaluation; evaluation use

ÍNDICE

RESUMO	v
ABSTRACT	vi
ÍNDICE	vii
ÍNDICE DE QUADROS	ix
ÍNDICE DE FIGURAS	x
Siglas e Acrónimos	xii
INTRODUÇÃO	1
1. Motivação	1
2. Fundamentação	2
3. O objeto de estudo	4
4. Quadro analítico	4
5. Questões centrais da investigação	5
6. Metodologia	5
7. Estrutura da tese	6
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	8
CAPÍTULO 1. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	8
1.1. As motivações da ajuda	9
1.2. A eficácia da ajuda e a avaliação	12
CAPÍTULO 2. A TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1 O ciclo das políticas	16
2.2 A teoria da difusão e/ou transferência de políticas	18
2.2.1 A difusão de políticas	19
2.2.2 A transferência de políticas	24
2.2.3 Os estudos sobre a europeização	34
2.2.4 O papel das organizações internacionais	38
2.2.5 Síntese	41
2.3 A path dependence	42
2.4 A tomada de decisão em política externa	50
CAPÍTULO 3. A AVALIAÇÃO	60
3.1 Teoria da avaliação	62
3.1.1 A árvore da avaliação	62
3.1.2 As gerações da avaliação	63
3.1.3 As ondas de difusão da avaliação	64
3.2 Diferença entre avaliação e investigação	67
3.3 Institucionalização da avaliação	68
3.4 Cultura de avaliação	70
3.5 Sistemas de avaliação	73
3.6 A utilização da avaliação	75
3.6.1 1970-1986: o uso/utilização da avaliação	75
3.6.2 1986-2000: a importância do contexto e do processo da avaliação	77
3.6.3 Desde 2000: a influência da avaliação	79
3.6.4 A utilização da avaliação na cooperação para o desenvolvimento	86
3.7 Síntese	88
CAPÍTULO 4. QUADRO CONCEPTUAL E METODOLOGIA	90
4.1 Quadro conceptual e modelo de análise	90
4.1.1 O objeto de estudo	90
4.1.2 O modelo de análise	92
4.2 Questões de investigação e seu fundamento	94

4.3	Metodologia de investigação.....	95
4.4	Desafios metodológicos enquanto investigadora insider e estratégias de superação	97
4.4.1	Triangulação de fontes e níveis de análise	99
4.4.2	Reflexividade.....	102
4.4.3	Desafios éticos	103
4.5	Síntese.....	106
PARTE II – CONTEXTO		107
CAPÍTULO 5. A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS		107
5.1	A difusão da avaliação nas políticas públicas.....	107
5.1.1	Dos anos 1960 a inícios dos anos 1970	107
5.1.2	De meados dos anos 1970 a finais dos anos 1980	107
5.1.3	Desde os anos 1990	109
5.2	A avaliação de políticas públicas em Portugal	112
5.2.1	O contexto político-administrativo	112
5.2.2	A modernização do país a partir dos anos 1980	113
5.2.3	A avaliação nas políticas económicas e sociais	120
5.2.4	A organização do sector público e os institutos públicos	123
5.2.5	A ausência de uma cultura de avaliação e os fatores condicionantes.....	125
5.3	A difusão da avaliação na ajuda ao desenvolvimento	132
5.3.1	Os primeiros desenvolvimentos	132
5.3.2	Os anos 1970: a explosão de interesse	135
5.3.3	O ponto de viragem dos anos 1980: a ideologia neoliberal e a maturidade da avaliação	140
5.3.4	A nova encruzilhada: a avaliação como ferramenta para legitimar a ajuda	146
5.3.5	O novo milénio: a avaliação como uma ferramenta de despolitização da ajuda	151
CAPÍTULO 6. A COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO: EUROPEIZAÇÃO OU CADIZAÇÃO?.....		156
6.1	Europeização da cooperação portuguesa?	156
6.1.1	A fase da pré-adesão (1977-1985)	157
6.1.2	Após a adesão (1986-2012)	159
6.2	CADização da cooperação portuguesa?.....	176
6.2.1	O processo de reentrada no CAD.....	178
6.2.2	O CAD e as mudanças na cooperação portuguesa	181
6.3	Síntese.....	201
PARTE III – A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA		206
CAPÍTULO 7. O SISTEMA DE AVALIAÇÃO		206
7.1	O dispositivo institucional.....	207
7.1.1	Os primeiros passos	207
7.1.2	O Gabinete de Avaliação	211
7.1.3	O Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna	213
7.2	Uma perspetiva epistemológica distinta	215
7.3	A perenidade da prática da avaliação	218
7.3.1	Os recursos para a avaliação.....	225
7.4	A relação entre a avaliação e a tomada de decisão	230
7.5	Os constrangimentos à institucionalização da avaliação	235
7.6	Síntese.....	239
CAPÍTULO 8. A UTILIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO.....		242
8.1	Meta-análise das recomendações das avaliações realizadas até 2012	242
8.1.1	Nível de aceitação das recomendações	244
8.1.2	A não aceitação das recomendações.....	248
8.1.3	Nível de implementação das recomendações aceites	248
8.2	A perceção dos atores da cooperação portuguesa.....	259
8.2.1	Perceção sobre a função da avaliação	259
8.2.2	Perceção sobre o processo de avaliação	261

8.2.3	Perceção sobre a utilidade da avaliação	263
8.2.4	Perceção sobre a utilização da avaliação	265
8.3	Indícios e evidências da utilização das avaliações	270
8.3.1	Utilização da avaliação nos documentos orientadores	270
8.3.2	A utilização da avaliação nas estratégias sectoriais	271
8.3.3	A utilização da avaliação na programação da cooperação bilateral	273
8.3.4	A utilização da avaliação nos programas e projetos de cooperação	276
8.4	Os fatores que facilitam ou inibem a utilização das avaliações	279
8.4.1	O contexto em que ocorre a avaliação	280
8.4.2	As características da avaliação	285
8.5	Síntese.....	287
CONCLUSÕES		289
BIBLIOGRAFIA		299
ANEXOS		335

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.	Perspetivas da transferência e da difusão sobre a mudança de políticas	34
Quadro 2.	Conceitos de avaliação	61
Quadro 3.	Semelhanças e diferenças entre avaliação e investigação	68
Quadro 4.	Grupos de países de acordo com a natureza das pressões que introduziram a avaliação	72
Quadro 5.	Variáveis e atributos relacionados com a utilização da avaliação.....	76
Quadro 6.	Campos teóricos subjacentes ao modelo de análise.....	90
Quadro 7.	Síntese das perguntas, subperguntas e pistas de investigação.....	106
Quadro 8.	Medidas adotadas no âmbito da reforma da Administração Pública	115
Quadro 9.	Diplomas e departamentos com atribuições na área da avaliação.....	117
Quadro 10.	Síntese dos principais desenvolvimentos na história da ajuda e respetivas atividades de avaliação.....	136
Quadro 11.	Fases no pensamento e na prática da avaliação da Ajuda	138
Quadro 12.	Indicadores da estrutura da ajuda	170
Quadro 13.	Participação de Portugal nos Exames pelos Pares (1993-2012).....	185
Quadro 14.	Estrutura da APD para as infraestruturas e serviços sociais, em %.....	196
Quadro 15.	Progresso de Portugal na implementação dos compromissos da eficácia da ajuda	197
Quadro 16.	Documentos orientadores da avaliação	216
Quadro 17.	Avaliações realizadas até 2012	219
Quadro 18.	Síntese dos recursos para a avaliação	227
Quadro 19.	Vantagens e desvantagens do modelo de Unidade de Avaliação	230
Quadro 20.	Linhas de reporte da avaliação. A quem reporta a unidade (ou o chefe) da avaliação?	231
Quadro 21.	Nível de implementação das recomendações aceites das avaliações, por tipologia de recomendações e tipo de avaliação (externa/interna) (2006-2012).....	253
Quadro 22.	Tipos de avaliação mais utilizados, por ator da cooperação	266
Quadro 23.	Tipos de utilização dos resultados da avaliação, por tipos de uso	269
Quadro 24.	Programas Indicativos de Cooperação assinados com os países parceiros (1999-2011).....	274
Quadro 25.	Fatores que encorajam a utilização da avaliação (3+4), por tipo de instituição dos inquiridos.	280
Quadro 26.	Fatores que encorajam a utilização da avaliação (3+4), por função exercida pelos inquiridos	280

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estrutura para a transferência de políticas.....	27
Figura 2. Da aprendizagem de lições à transferência coerciva	28
Figura 3. Determinantes da Decisão em Política Externa.....	58
Figura 4. Teoria da influência da avaliação	81
Figura 5. Modelo de análise	93
Figura 6. Número de instituições que conduzem avaliações nos países membros da OCDE.....	128
Figura 7. Evolução da APD dos membros do CAD, 1960-2012, em volume e % do RNB.....	147
Figura 8. O dispositivo da cooperação portuguesa	191
Figura 9. Percentagem de pessoal na sede e no terreno (expatriados e contratados locais)	193
Figura 10. Quadro institucional e evolução do dispositivo de avaliação da cooperação portuguesa (1991-2012).....	209
Figura 11. Doadores bilaterais: despesas relativas com a avaliação	226
Figura 12. Percentagem de avaliações concluídas, por tipo de avaliação (1998-2012)	228
Figura 13. Percentagem de avaliações concluídas, por tipo de avaliação (1998-2012)	228
Figura 14. Número de avaliações, por ano de decisão de realização.....	228
Figura 15. Número de avaliações concluídas, por ano e por tipo	229
Figura 16. Percentagem de recomendações, por tipologia (1998-2012)	243
Figura 17. Tipologia de recomendações por tipo de avaliação (1998-2012), em %.....	244
Figura 18. Nível de aceitação das recomendações e tendência de evolução	245
Figura 19. Nível de aceitação das recomendações, nas avaliações dos PIC (internas e externas)	245
Figura 20. Nível de aceitação das recomendações nas avaliações sector/projeto (internas e externas) e outras (internas) (em %).....	246
Figura 21. Nível de aceitação das recomendações de todas as avaliações com seguimento, por tipologia de recomendações (2006-2012), em %.....	246
Figura 22. Número de recomendações não aceites ou sem resposta, por tipologia	247
Figura 23. Nível de aceitação das recomendações, por tipo de avaliação e por tipologia de recomendações (em %)	247
Figura 24. Número de Recomendações não aceites ou sem resposta, por tipologia de recomendação	248
Figura 25. Nível de implementação das recomendações aceites, por avaliação	249
Figura 26. Percentagem de recomendações aceites e implementadas, por ano.....	249
Figura 27. Percentagem de recomendações aceites não implementadas, por tipologia.....	250
Figura 28. Nível de implementação das recomendações aceites, na avaliação PIC.....	251
Figura 29. Nível de implementação das recomendações aceites, na avaliação PIC externa	251
Figura 30. Nível de implementação das recomendações aceites, na avaliação PIC interna/conjunta	251
Figura 31. Nível de implementação das recomendações aceites, nas avaliações sector/projeto (internas e externas) e outras (internas)	252
Figura 32. Recomendações implementadas, por tipologia de recomendações e por tipo de avaliação (1998-2012), em %.....	253
Figura 33. Indique, numa escala de 1 (sem importância) a 4 (muito importante), qual era a importância das seguintes ferramentas para adquirir conhecimento sobre a cooperação para o desenvolvimento:	255
Figura 34. Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), quais eram as principais fontes de informação que utilizava no seu trabalho:	256

Figura 35. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (frequentemente), com que frequência utilizou os seguintes documentos no apoio às funções que exerceu:.....	257
Figura 36. Indique, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), até que ponto concorda com as seguintes afirmações:.....	258
Figura 37. Do seu ponto de vista, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), qual era a função da avaliação:.....	260
Figura 38. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), qual foi o seu nível de envolvimento em diferentes fases do processo de avaliação da cooperação portuguesa:	261
Figura 39. Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), em que medida concorda ou discorda com o que mudou como resultado do seu envolvimento no processo de avaliação:.....	262
Figura 40. Em termos gerais, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações:.....	263
Figura 41. Para o seu trabalho, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações:.....	264
Figura 42. Numa escala de 1 (sem utilidade) a 4 (muito útil), que avaliações foram mais úteis no seu trabalho?	266
Figura 43. Numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), e relativamente à sua experiência, utilizou os resultados das avaliações para:.....	268
Figura 44. Numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), relativamente à sua experiência na implementação das recomendações, em que medida as recomendações das avaliações: ..	270
Figura 45. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão:	281
Figura 46. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão:	283
Figura 47. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão:	285
Figura 48. Numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), relativamente à sua experiência na implementação das recomendações, em que medida as recomendações das avaliações: ..	286

Siglas e Acrónimos

A&A – Acompanhamento e Avaliação
AECID – Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento
AP – Administração Pública
APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
AUSAID – Agência Australiana de Cooperação para o Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BMZ – German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
BRD – Bancos Regionais de Desenvolvimento
CAD (DAC) – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CAF – *Common Assessment Framework*
Camões, IP – Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, IP
CCC – Comissão Consultiva para a Cooperação
CE – Comissão Europeia
CEA – Centro de Estudos Africanos
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEP – Centro de Estudos e Planeamento
CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação
CIDA – Agência Canadiana de Cooperação para o Desenvolvimento
CIPP – Context, Inputs, Process, and Product
CISA – Centro de Investigação em Saúde de Angola
CP – Cooperação Portuguesa
CReSAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
CT – Cooperação Técnica
DA – Divisão de Avaliação
DAA – Departamento de Acompanhamento e Avaliação
Danida – Danish International Development Agency
DCP – Departamento Central de Planeamento
DEA – Divisão de Estudos e Avaliação
DFID – Department for International Development (Reino Unido)
DGC – Direção Geral de Cooperação
DGDR – Direção-Geral de Desenvolvimento Regional
DL – Decreto-Lei
DR – Diário da República
EDI – Entrevista a Dirigente Intermédio
EDT – Entrevista a Dirigente de Topo
EM – Estado-membro
ENED – Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento
EP – Entrevista a Político
EUA – Estados Unidos da América
FCE – Fundo para a Cooperação Económica
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento regional
FLUP – Faculdade de Letras da Universidade do Porto
FMI – Fundo Monetário Internacional
G7 – Grupo dos sete países mais desenvolvidos
GA – Gabinete de Avaliação
GAA – Gabinete de Avaliação e Auditoria
GAAl – Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna
GEP – Gabinete de Estudos e Planeamento
GPEARl – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP
ICE – Instituto para a Cooperação Económica

ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa
IHMT – Instituto de Higiene e Medicina Tropical
INA – Instituto Nacional de Administração
INE – Instituto Nacional de Estatística
IP – Instituto Público
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
ISCTE – Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa/Instituto Universitário de Lisboa
ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão
MCA – *Millennium Challenge Account*
MF – Ministério das Finanças
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
MPCE – Ministério para o Planeamento e a Coordenação Económica
NORAD – Norwegian Agency for Development Cooperation
NPM – Nova Gestão Pública
NU – Nações Unidas
NZAID – Agência Neozelandesa de Cooperação para o Desenvolvimento
OCDE (OECD) – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODD – Os Dias do Desenvolvimento
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OI – Organizações Internacionais
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG(D) – Organização Não-Governamental (de Desenvolvimento)
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC – Organização da Sociedade Civil
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PED – Países em Desenvolvimento
PIC – Programa Indicativo de Cooperação
PICATFin – Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas
PIDDAC – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PIR – Programa Indicativo Regional
PMA – Países Menos Avançados
PNB – Produto Nacional Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPA – Programa, Projetos e Ações
PRACE – Programa de Reforma da Administração Central do Estado
PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
PRSP – Poverty Reduction Strategy Papers
PUMA – Public Management Committee
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização
RAFE – Reforma Administrativa e Financeira do Estado
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
RNB – Rendimento Nacional Bruto
SENEC – Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação
SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SIDA – Swedish International Development Co-operation Agency
STP – São Tomé e Príncipe
TdR – Termos de Referência
TL – Timor-Leste
UE – União Europeia
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID – Agência de Cooperação para o Desenvolvimento Norte-Americana
WP-EV – Working Party on Evaluation

INTRODUÇÃO

*Temos muita dificuldade em separar os elementos essenciais para
fazer uma síntese poética num ambiente que conhecemos
demasiado, porque sabemos tanto que não sabemos por onde
começar, e temos tanto que dizer que no fim não sabemos nada.*
(O Aroma da Goiaba, Gabriel Garcia Marques e Plínio Apuleyo Mendoza, 1982)

*[...] institutions are like dried cement. Cement can be uprooted
when it has dried, but the effort to do so is substantial. It is easier
to alter the substance before it hardens.*
(Rhodes, Binder e Rockman, 2006).

1. Motivação

Tendo iniciado a minha carreira profissional em 1983 como professora do ensino secundário, a mudança, em 1997, para o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) não me afastou do ensino/ investigação. Os laços que mantive com a Universidade (incluindo como professora auxiliar convidada na Universidade de Coimbra, e de forma mais pontual no ISCTE, ISEG, IHMT, FLUP, Universidade do Minho e Universidade Católica), testemunham o meu interesse pela investigação científica. Além disso, a atividade profissional que desenvolvi desde então (avaliação) é intrinsecamente uma metodologia científica, *“um campo com alguma autonomia no contexto das ciências sociais, pela natureza comprometida dos processos que a caracterizam”* (Capucha et al, 1996: 24).

Encontro-me numa posição privilegiada que complementa a vida profissional no sector público com a investigação científica desenvolvida num contexto universitário. A decisão de fazer um doutoramento é o corolário natural do meu percurso profissional e não a procura de certificados ou progressão na carreira. Foi a atitude de aprendizagem ao longo da vida e de reflexão sobre o objeto da minha prática profissional que me levou ao mestrado, no ISCTE, nos anos 1990, e é também esse interesse que me tem levado a investigar e a publicar livros, artigos e documentos de trabalho sobre a problemática do desenvolvimento (Afonso, 2001b, 2002b, 2015), da cooperação (Afonso, 1995, 1997, 1998, 2002a, 2003, 2004, 2011, 2016; Afonso, Fernandes e Balhanas, 1998; Afonso e Fernandes, 2005) e da avaliação (Afonso, 2001a, 2005, 2007, 2013, 2017; Afonso, Ribeiro e Almeida, 2001; Afonso e Ribeiro, 2002, 2009, 2011; Afonso *et al.*, 2012).

Considero-me uma pessoa afortunada que conseguiu entrar no doutoramento com uma ideia precisa do que queria investigar na tese. Contudo, a questão que se pode pôr é esta: o que leva uma aluna de doutoramento a escolher a sua área de trabalho como tema de investigação? A resposta é simples e está intimamente ligada à motivação que me levou a investir, depois de uma longa carreira profissional, num doutoramento: uma oportunidade para refletir sobre os 22 anos dedicados à avaliação da cooperação portuguesa e, simultaneamente, o dever de dar testemunho de um processo que vivenciei desde o início: uma resistência à avaliação por parte de quem trabalha(va) na cooperação. Apesar da institucionalização formal (na lei orgânica), as resistências à avaliação foram frequentes, por vezes subtis, mas reais, levando-me a questionar a finalidade e utilidade do meu trabalho.

Entre as motivações pessoais para a realização deste doutoramento inclui-se o desejo de uma abordagem teórica e uma visão mais profunda sobre a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa. Considero estar numa posição privilegiada para fazer esta investigação: estive na agência de cooperação, responsável por avaliar toda a cooperação portuguesa, tendo acompanhado de perto as suas possibilidades e desafios. Exerci funções, primeiro como técnica superior e depois como chefe de divisão, na área da avaliação da cooperação portuguesa. Sou, por isso, uma investigadora *insider* (*insider researcher*) (Jenkins, 2000; Breen, 2007; Coghlan, 2007; Innes, 2009; Costley, Elliott e Gibbs, 2010b, 2010a; Filippo, Pimentel e Fuks, 2011; Unluer, 2012; Greene, 2014): uma investigadora que trabalha na organização onde faz a investigação, que faz parte integrante da comunidade (Jackson, 2018) objeto de análise, que possui um conhecimento íntimo da “*comunidade e dos seus membros*” (Hellawell, 2006:483). Sou uma investigadora *insider* porque tenho experiência profissional sobre o mundo em que a investigação está a ser realizada.

Todo o contexto pessoal e profissional do investigador é relevante e influencia a escolha do tema de investigação e a forma como faz essa investigação. A minha experiência influenciou a decisão de estudar a avaliação na cooperação portuguesa e reconheço que a minha experiência também influenciou a maneira como escolhi este tema. Esta opção não é isenta de riscos e desafios (ver ponto 6.1). Mas, se assim não fosse, não seria tão desafiante. Tenho consciência de que a posição crítica que devo alcançar em termos da investigação é muito complexa, na confluência entre a prática profissional e o exercício reflexivo individual de investigadora (Drake e Heath, 2011:1-2). O reconhecimento de que a produção de conhecimento ocorre tanto fora do mundo académico quanto dentro dele (Brennan, 1998) sustenta esta visão.

2. Fundamentação

As evidências sugerem que a avaliação foi estabelecida como um requisito da ação pública contemporânea. De facto, quer no plano internacional quer nacional, há um número crescente de

referências a essa ferramenta, considerada essencial para uma boa gestão pública. No plano internacional, por exemplo, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial (BM) insistem para que os Estados adotem a prática da avaliação, que consideram ser um dos elementos principais da boa governação. Eficiência, desempenho, eficácia, impacto tornaram-se, em muitos Estados, as palavras de ordem das políticas públicas. Ao nível interno, a avaliação de políticas públicas é um tema que tem vindo a receber crescente atenção no discurso dos políticos e/ou decisores.

A avaliação é assumida ao nível político como uma ferramenta importante no apoio à prestação de contas (*accountability*) e à tomada de decisão (aprendizagem). Na cooperação portuguesa, a institucionalização da avaliação aconteceu em 1994, aquando da criação do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) (DL 60/94, de 24 de fevereiro), implementando uma recomendação do primeiro Exame pelos Pares (OECD/DAC, 1993), após a reentrada de Portugal no CAD/OCDE em dezembro de 1991. Desde então, sucederam-se várias alterações institucionais, reflexo quer das ‘reformas’ na Administração Pública Portuguesa, no quadro da alternância governativa, quer das recomendações dos sucessivos Exames pelos Pares.

Quando, em setembro de 1997, comecei a trabalhar no ICP, colocava-se o desafio de operacionalizar uma unidade de avaliação. Desde essa data, e até 2012, foram realizadas um pouco mais de 30 avaliações pela agência responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação da cooperação portuguesa. Após quase duas décadas e meia de institucionalização, e sabendo que a avaliação é apenas uma das fontes para a tomada de decisão, coloca-se a pergunta “para que serve a avaliação”? O objeto desta tese é, por isso, a institucionalização da avaliação, com destaque para a sua utilização na cooperação portuguesa.

Sendo a cooperação para o desenvolvimento uma política pública, é de referir que, no quadro da Administração Pública, nas últimas décadas se tem assistido a mudanças significativas nos modelos de funcionamento, com crescente tónica na eficácia, eficiência e qualidade na utilização dos recursos dos contribuintes, assumindo-se a avaliação como uma importante ferramenta de *accountability*. Por outro lado, o papel da avaliação tem vindo a ser reforçado na cooperação para o desenvolvimento, sobretudo no quadro da agenda da eficácia da ajuda e, mais recentemente, na Agenda 2030. A consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados em setembro de 2015, implica aprendizagem e inovação, exige uma liderança eficaz e responsável e a capacidade de medir e demonstrar os progressos alcançados. É assumido que a avaliação do que funciona, para quem, e em que condições, permitirá fornecer evidências para orientar e acelerar o progresso no sentido da concretização dos ODS. O papel da avaliação enquanto ferramenta de aprendizagem nos processos de desenvolvimento foi, assim, reforçado e é também aqui que as agências de cooperação reconhecem os maiores desafios.

Tem-se assistido a uma crescente preocupação sobre como é que os resultados da avaliação podem contribuir como evidência para a tomada de decisões (Weiss, 1979), ao mesmo tempo que inúmeros trabalhos de investigação tendem a sugerir que, frequentemente, as avaliações não são utilizadas (Henry e Mark, 2003; Hofstetter e Alkin, 2003) e que essa utilização pode ser apenas simbólica, nomeadamente para legitimar um programa e a sua teoria (Alkin e Taut, 2002). Mesmo quando as avaliações têm grande qualidade, não há garantia de que os seus resultados sejam utilizados (Dahler-Larsen, 1998; Abma e Noordegraaf, 2003).

Se a tendência para avaliar a cooperação portuguesa aumentou progressivamente, são, contudo, poucos os estudos sobre a avaliação nesta política pública (Afonso, Ribeiro e Almeida, 2001; Machado, 2011; Mesquita, 2015; Afonso, 2017a; Belo, 2017).

Se é certo que a avaliação foi integrada nas atribuições da agência de cooperação, há sinais de que o foi por pressão externa, evidenciando uma transferência de políticas. Houve uma evolução institucional, política e metodológica da função avaliação na cooperação portuguesa. Mas, essa institucionalização fez-se com resistências, avanços e retrocessos, reflexo da resistência institucional, da natureza da política em causa e da ausência de uma cultura de avaliação na Administração Pública Portuguesa, persistindo dúvidas quanto à utilização das avaliações.

3. O objeto de estudo

O objeto de estudo desta investigação é, pois, a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa, com um foco particular na sua utilização nos processos de tomada de decisão, tentando identificar os fatores que facilitam e/ou limitam essa utilização.

A análise centra-se na avaliação da cooperação portuguesa desde a sua institucionalização, em 1994, até 2012, ano em que ocorreu a fusão entre o IPAD e o Instituto Camões, alterando o paradigma da cooperação. Esta delimitação temporal permite analisar as principais etapas e identificar os principais fatores que lhe estiveram subjacentes. Permite, simultaneamente, ganhar perspetiva e capacidade de contextualização e de reflexão, indispensáveis a uma adequada análise. Esta delimitação é tanto mais importante quanto a necessidade de manter uma atitude reflexiva, dado o meu envolvimento no objeto de estudo (*insider research*), permitindo uma maior solidez da análise.

4. Quadro analítico

Para compreender a institucionalização, incluindo a (não) utilização, da avaliação adotamos como quadro analítico a teoria da transferência/difusão de políticas. Articulamos quatro domínios de análise: a teoria da avaliação, os modelos de governação na Administração Pública, a teoria das políticas públicas e a teoria da eficácia da ajuda ao desenvolvimento (ver Capítulo 4.1).

Descrevemos e analisamos o processo de transferência da avaliação para a cooperação portuguesa. Partimos da ideia de que a transferência de políticas pode ser uma atividade voluntária e racional, deliberadamente integrada em estruturas e processos locais (Malik e Cunningham, 2006), mas também pode ser uma atividade ‘coerciva’ imposta por organizações internacionais (Jørgens, 2004; Dobbin, Simmons e Garrett, 2007; Pal, 2012). Há atores que são vistos como apoiantes da transferência, enquanto outros procuram recompor ou reformar a implementação da política. Um fator-chave do comportamento dos atores é o modelo de governação da Administração Pública (Bulmer e Padgett, 2005; Bulmer *et al.*, 2007). Outro fator-chave é a natureza da política de cooperação – uma política externa. O foco analítico desta tese visa explorar esses aspetos reconhecidos da transferência de políticas.

Esta tese também considera o modelo de governação da Administração Pública em Portugal, uma vez que ele pode condicionar e/ou determinar o (in)sucesso da institucionalização da avaliação no sistema da cooperação portuguesa, incluindo o nível de utilização dos seus resultados nos processos de tomada de decisão. O modelo de análise (figura 5) para aferir e compreender o nível de institucionalização da avaliação inclui as determinantes e os fatores facilitadores e/ou limitadores (ver Capítulo 4).

5. Questões centrais da investigação

Desenvolvendo a minha atividade profissional no domínio da avaliação, interessa-me analisar o nível de institucionalização da avaliação, com particular ênfase para a sua utilização nos processos de tomada de decisão na cooperação portuguesa e identificar os fatores associados a essa utilização. A pergunta central é, assim, “Como se processou a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa para o desenvolvimento”?

Partindo da revisão da bibliografia e das lacunas identificadas, a resposta a esta questão central desdobra-se nas seguintes perguntas:

- P1. Que atores e fatores foram responsáveis pela introdução da avaliação na cooperação portuguesa?*
- P2. Como é que a avaliação foi introduzida na cooperação portuguesa?*
- P3. Qual é o nível de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?*
- P4. Que fatores condicionam a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?*

6. Metodologia

Sendo o propósito desta investigação a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa, o 'Estudo de Caso' impôs-se como um dos tipos de investigação possíveis. Dessa escolha decorreram opções essenciais em relação à metodologia de investigação utilizada. Por

outro lado, a metodologia de investigação foi também condicionada pela natureza do caso em estudo – uma política pública e, simultaneamente, uma política externa. Adotamos uma metodologia de investigação mista para poder captar diferentes dimensões da realidade: utilizámos o método qualitativo para a recolha de informação – fontes documentais (documentos oficiais, relatórios, incluindo os relatórios das avaliações realizadas até 2012, e legislação relevante) e entrevistas aprofundadas e semiestruturadas a participantes-chave, designadamente políticos e dirigentes de topo e intermédios. Também utilizamos o método quantitativo com a realização de um inquérito por questionário a técnicos superiores e dirigentes intermédios neste sector. O recurso a várias fontes de dados permite a triangulação.

Em termos de ancoragem numa teoria, é feita uma revisão e análise da literatura relevante. Em termos da dimensão dos atores, o foco da análise é a utilização da avaliação pelas entidades da Administração Central com competências na área da cooperação para o desenvolvimento ainda que inclua também outros atores, como é o caso das organizações não-governamentais (ONG) que implementaram intervenções (programas, projetos ou ações) de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) portuguesa naquele período.

7. Estrutura da tese

Esta tese está estruturada em quatro partes.

Na Primeira Parte construímos o quadro teórico de referência que nos permite compreender as determinantes da institucionalização e utilização da avaliação na política de cooperação portuguesa. Realizamos uma revisão detalhada e extensiva da bibliografia multidisciplinar disponível. Começamos pela cooperação para o desenvolvimento (Capítulo 1), a política no quadro da qual estamos a analisar a institucionalização da avaliação. Porque a cooperação é uma política pública, olhamos para a teoria das políticas públicas (Capítulo 2), com destaque para a teoria da difusão e/ou transferência de políticas, a lente a partir da qual analisamos a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa. Incluímos também uma revisão dos estudos sobre a europeização e sobre o papel das organizações internacionais, com destaque para a OCDE, pela relevância que podem ter para o caso português, dado Portugal ser um Estado-membro (EM) da União Europeia (UE) e membro do CAD/OCDE. O Capítulo 2 inclui igualmente uma revisão do conceito de *path dependence* e da tomada de decisão em política externa, pela natureza da política em causa, na medida em que podem condicionar a institucionalização e utilização da avaliação na cooperação portuguesa.

No Capítulo 3 focamos as conceções relacionadas com a avaliação: o conceito, a teoria da avaliação, as diferenças entre avaliação e investigação, a institucionalização da avaliação, a cultura

de avaliação e os sistemas de avaliação. Olhamos também para a utilização da avaliação, incluindo na cooperação para o desenvolvimento.

A revisão da literatura permite-nos identificar as principais variáveis e definir o quadro conceptual da investigação. Com base nessa identificação, definimos as principais questões e hipóteses. Terminamos, assim, a Primeira Parte com a apresentação do quadro conceptual (Capítulo 4): descrevemos o modelo de análise, identificamos as questões de investigação apresentamos as pistas de investigação e o seu fundamento, bem como a metodologia de investigação.

Na Segunda Parte analisamos o contexto da avaliação na cooperação para o desenvolvimento, com o objetivo de compreender o processo de transferência e difusão da avaliação na cooperação portuguesa. Assim, no Capítulo 5 analisamos a difusão da avaliação nas políticas públicas em geral e em Portugal em particular. Incluímos igualmente uma análise da difusão da avaliação na ajuda ao desenvolvimento. Esta Parte termina com uma análise das características estruturantes da política de cooperação portuguesa, sob a lente da transferência de políticas, incluindo a influência da UE e do CAD/OCDE (Capítulo 6).

Na Terceira Parte analisamos a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa (Capítulo 7), caracterizando o sistema de avaliação, principais atores e linhas de força, tendo subjacente a lente teórica da transferência de políticas. No Capítulo 8, realizamos uma análise multidimensional da utilização da avaliação na cooperação portuguesa, incluindo uma meta-análise da utilização das recomendações das avaliações realizadas no período 1994-2012, a análise das perceções dos atores da cooperação, tendo por base as respostas ao questionário e as entrevistas, os indícios de utilização da avaliação, a partir da análise documental, e identificamos os fatores que facilitam/inibem a utilização da avaliação na cooperação portuguesa.

Terminamos esta dissertação com as Conclusões onde discutimos os resultados da investigação e apresentamos as conclusões e observações finais.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A cooperação para o desenvolvimento, ou ajuda ao desenvolvimento, termos aqui utilizados indistintamente, é um conceito estabelecido desde os anos 1970, no quadro do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). De acordo com a definição oficial, inclui os recursos, canalizados para os países e territórios recetores que integram a lista do CAD e para as instituições multilaterais de desenvolvimento, que: 1) são fornecidos por agências públicas, 2) têm como principal objetivo promover o desenvolvimento económico e o bem-estar dos países em desenvolvimento e, 3) têm um carácter concessional, ou seja, têm um elemento donativo de pelo menos 25%.

Apesar de o conceito se ter mantido inalterado desde 1972¹, ele é suficientemente elástico para ter sido objeto de interpretações que foram alargando o seu conteúdo, passando a incluir itens que não incluía antes (por exemplo, a contabilização dos custos administrativos, desde 1979; a contabilização das despesas com os estudantes a frequentar estabelecimentos de ensino nos países doadores, desde finais dos anos 1970; a ajuda aos refugiados no primeiro ano de permanência no país doador, desde 1991; o tratamento do perdão da dívida, desde 1999; a contabilização de despesas relacionadas com a paz e a segurança, desde 2012). Importa igualmente referir que também permitiu incluir a ‘ajuda’ de Portugal às suas colónias quando estava envolvido na guerra contra os respetivos movimentos de libertação, o que nos colocava, a par da Austrália, Bélgica e Holanda, no grupo de países que alocava mais de 5% do seu PNB à APD. Mais recentemente, a APD também tem vindo a ser cada vez mais utilizada como um instrumento para facilitar a mobilização de capital privado para atividades económicas nos países em desenvolvimento (Stokke, 2019).

As alterações na contabilização destes fluxos não terão sido alheias quer às críticas a este conceito, que foram subindo de tom ao longo dos anos, quer à evolução do debate e do conceito de desenvolvimento (Afonso, 2002a, 2005a), para além das motivações subjacentes à cooperação para o desenvolvimento.

¹ Este conceito foi revisto apenas em 2018, nomeadamente para diferenciar os níveis de concessionalidade em função do nível de desenvolvimento dos países. <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>, acedido a 14/07/2020.

1.1. As motivações da ajuda

Não há um consenso quanto às motivações e interesses subjacentes à cooperação para o desenvolvimento. Não só variaram ao longo do tempo como variam entre países e entre atores da cooperação, podendo ou não estar ligados a objetivos de desenvolvimento dos países parceiros (Afonso, 2005b). Há fundamentalmente três teorias sobre a motivação dos doadores para fornecer ajuda: idealista, realista e liberal. A teoria idealista, subscrita pelos teóricos otimistas, defende que os governos usam a ajuda para promover preocupações humanitárias, o que constituiu uma visão mais ética, assente em princípios de solidariedade. Também afirma que os doadores concedem ajuda com o objetivo de disseminar os princípios do Estado de direito, da democracia e os direitos humanos (Fuller, 2002; Afonso, 2005a). A atual temática da defesa dos bens públicos globais, como o combate às alterações climáticas, cada vez mais transversal à cooperação para o desenvolvimento, insere-se nesta filosofia. Os países do norte da Europa são os que mais claramente se identificam com esta visão.

A teoria realista, amplamente aceite até ao final da Guerra Fria, assume que as políticas de ajuda são impulsionadas principalmente pelos interesses estratégicos dos Estados-nação, como sejam a defesa e a segurança nacional. a ajuda externa é vista como apenas minimamente relacionada com o desenvolvimento económico destinatário e as necessidades humanitárias dos países beneficiários são menosprezadas. Embora os realistas clássicos olhem para a ajuda como impulsionada principalmente pela perceção da importância estratégica político-militar dos Estados beneficiários, os estudiosos neorrealistas sublinharam a igual, senão maior, importância de compreender a dimensão económica da segurança nacional para compreender a afetação da ajuda dos doadores (Schraeder, Hook e Taylor, 1998:297-298).

Durante a Guerra Fria, a ajuda era uma ferramenta usada pelos Estados ocidentais para conter a propagação do comunismo e manter o poder da União Soviética sob controlo. Na era pós-11 de setembro, a ajuda passou a ser vista como um instrumento importante na prevenção de ataques terroristas, sendo os EUA um bom exemplo (Boutton e Carter, 2013). Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2004:12) dão o exemplo da ajuda militar e do estabelecimento de alianças políticas e militares. São um dos motivos mais antigos para a distribuição da ajuda (Faber, 2011), bem ilustrado através do Plano Marshall. A França e os EUA estão mais próximos desta abordagem em que a cooperação se fundamenta nos conceitos estratégicos nacionais.

Na teoria liberal (que alguns apelidam de neorrealista (Tuman, Emmert e Sterken, 2001; Fuller, 2002; Tuman e Ayoub, 2004) a base da ajuda ao desenvolvimento são os interesses económicos nacionais, em termos de acesso aos mercados, escoamento de exportações e competitividade

industrial. É, por exemplo, o caso da ajuda japonesa, em que os principais recetores são igualmente importantes parceiros económicos para o Japão, quer em termos de matérias-primas, quer das exportações e do investimento.

Se num dos extremos estão os motivos egoístas 'mercantis' (pragmáticos) e no outro os valores éticos e os princípios humanistas (idealistas) (Van Dam e van Dis, 2014), a atuação dos doadores pode ter presentes ambas as motivações, oscilando ao longo do tempo e entre países, em função da confluência de forças internas e internacionais que influenciam o comportamento dos doadores. As variáveis da economia política interna, incluindo o partido político no poder, o papel dos media, as pressão sobre os orçamentos da ajuda e a necessidade de justificar gastos no exterior, as dúvidas sobre o impacto e a eficácia da ajuda e a ascensão de sentimentos populistas que elevam os interesses internos acima das causas e desafios internacionais (Lancaster, 2008; Fuchs, Dreher e Nunnenkamp, 2014; Dietrich, 2016; Gulrajani, 2018; Gulrajani e Calleja, 2019), são tudo influências potenciais. As abordagens de doadores não pertencentes ao CAD também são uma pressão importante exercida sobre os doadores membros do CAD (Gulrajani e Swiss, 2017).

O discurso atual, com tónica nos benefícios mútuos, evidencia a duplicidade de motivos (Kharas e Rogerson, 2017; Keijzer e Lundsgaarde, 2018), e um claro predomínio do interesse nacional. Ao mesmo tempo, as normas globais – padrões de bom senso quanto ao comportamento adequado na comunidade internacional – também exercem pressão e influenciam as motivações dos doadores (Finnemore e Sikkink, 2001; Fukuda-Parr e Shiga, 2016; Gulrajani e Swiss, 2017).

Pode acontecer que ao nível do discurso prevaleça uma motivação e na prática a outra tenha a primazia. Um bom exemplo é a Dinamarca: a reorganização da Danida, em 1991, integrando-a como um departamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), a par da substituição gradual de especialistas em cooperação por generalistas, foi evidenciando a tendência para uma política de cooperação para o desenvolvimento cada vez mais combinada com a política externa e de segurança, bem como com a política comercial dentro do ministério, passando outros departamentos e agências governamentais a envolver-se mais diretamente na implementação da ajuda. Acresce que, desde o início, os interesses económicos internos – especialmente os agrícolas, comerciais e industriais – influenciaram fortemente, direta e indiretamente, a política de ajuda ao desenvolvimento (Stokke, 2019).

Os laços coloniais também têm sido determinantes na afetação da ajuda. Mas, a influência do passado colonial varia de doador para doador e há indícios de que quanto mais longa foi a história colonial, mais fortes são os laços (Alesina e Dollar, 2000). Isso explica que, entre 1970 e 1994, 99,6% da ajuda da Bélgica, França e Reino Unido tenha sido determinada pelo seu passado colonial. O mesmo se passa com Portugal (ver Capítulo 6). Apesar disso, a ligação das antigas potências com as suas ex-colónias está a diminuir (Riddell, 2007). A concentração da ajuda das ex-potências coloniais

nas suas antigas colónias não se deve apenas aos laços históricos e ao sentimento de pertença a uma comunidade mas, sobretudo, à necessidade de manter o acesso privilegiado a recursos e mercados (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2004) (França, Espanha, Reino Unido, Portugal, Bélgica) (Round e Odedokun, 2004). Mais do que a história, são os interesses económicos que comandam (Faber, 2011). Mesmo os países sem passado colonial (EUA, Canadá, Alemanha, Japão) têm em consideração os interesses comerciais e/ou políticos nas suas políticas de cooperação. Esta realidade também é válida para os doadores de pequena e média dimensão, como é o caso dos países da OPEP.

A problemática dos interesses comerciais e do envolvimento das empresas na cooperação reflete-se na ajuda ligada², ou seja, na exigência por parte dos doadores de os donativos ou empréstimos serem utilizados para adquirir bens e serviços no país doador. Expansão cultural (França), interesses comerciais e económicos (tornando a ajuda uma forma de investimento – expansão das exportações, abrindo mercados para os produtores nacionais, promoção do emprego das empresas do país doador), acesso seguro e facilitado a recursos naturais, como o petróleo e outros minerais estratégicos, e interesses estratégicos e de segurança figuram, assim, entre os principais motivos para fornecer ajuda (Sogge, 2002, 2015; Riddell, 2008). Mesmo que um doador não tenha fortes interesses geopolíticos, tem sempre interesses comerciais, como é o caso da Dinamarca e da Suécia (Schraeder, Hook e Taylor, 1998; Berthélemy, 2006; Olesen e Pedersen, 2010; Andersson, 2011; Sogge, 2015).

Os interesses dos doadores acentuaram-se nos últimos anos (pós-2012). As agências de cooperação estão a ser, cada vez mais, forçadas a: (i) justificar as suas ações com base no seu próprio interesse nacional; (ii) responder efetivamente às ambições dos ODS; (iii) abordar os problemas práticos e políticos decorrentes do afluxo de refugiados e migrantes; (iv) demonstrar eficácia em Estados frágeis, a nova fronteira para a redução da pobreza; (v) desenvolver novas formas de envolvimento com o sector privado; (vi) tornarem-se catalisadores para a mitigação e adaptação climática; e (vii) reagir a uma pegada muito maior da China (Kharas e Rogerson, 2017).

As mudanças no Canadá e na Austrália (em 2013 as agências de cooperação foram integradas nos Departamentos de Relações Externas e Comércio Internacional) bem como na Noruega (em

² A ajuda ligada refere-se aos empréstimos ou donativos que limitam as aquisições de bens e serviços a empresas no país doador ou num pequeno grupo de países. A ajuda ligada impede, assim, que os países beneficiários obtenham uma boa relação custo/benefício por serviços, bens ou obras. Desligar a ajuda significa remover as barreiras legais e regulamentares para abrir a concorrência para as aquisições de bens e serviços financiadas pela ajuda, aumentando, em termos gerais, a eficácia da ajuda, reduzindo os custos de transação e melhorando a capacidade dos países beneficiários de seguir o seu próprio caminho. Também permite que os doadores tenham mais cuidado ao alinhar os seus programas de ajuda com os objetivos e sistemas de gestão financeira dos países beneficiários. (<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm>, acedido a 01/01/2020).

2014 a agência de cooperação para o desenvolvimento foi integrada no MNE) e as recentes notícias da fusão da DFID com o *Foreign & Commonwealth Office* no Reino Unido, evidenciam a prevalência destas motivações na cooperação atual. No caso português, a fusão do IPAD com o Instituto Camões, criando o Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, em 2012, evidencia igualmente a prevalência dos interesses nacionais, nomeadamente de difusão da língua e cultura portuguesa, em detrimento da cooperação para o desenvolvimento.

1.2. A eficácia da ajuda e a avaliação

A pressão para doadores e recetores demonstrarem a eficácia da ajuda foi crescendo nas últimas décadas, especialmente devido à crescente pressão no quadro da crise económica e financeira global. Não é, por isso, de estranhar que se tenha assistido à intensificação do debate público crítico sobre o impacto da ajuda, na designada terceira geração de estudos econométricos que analisa a relação entre ajuda, política e crescimento (Afonso e Ribeiro, 2002; Moreira, 2008). Fin Tarp (2006) defende que para se compreender o impacto da ajuda é preciso ter em conta o impacto macroeconómico e as repercussões ao nível microeconómico, institucional e fatores estruturais profundos.

A importância atribuída à avaliação e aos estudos sobre o impacto da ajuda foi acompanhada pelo crescimento de recursos para este efeito por parte dos doadores. Isto traduziu-se na proliferação de literatura sobre o desempenho dos projetos e dos programas. Riddell (2007) fala numa inundação, ou mesmo saturação, com livros, estudos e relatórios a fornecerem cada vez mais dados e informações sobre a ajuda, muitos dos quais visam, direta ou indiretamente, esclarecer a questão central de saber se a ajuda funciona. Contudo, a proliferação de estudos não levou a nenhum consenso sobre o impacto geral da ajuda: defensores e críticos da ajuda, e diferentes grupos de investigadores afirmam, com a mesma convicção, que a evidência apoia as suas respetivas visões de que ajuda funciona, ou que não funciona. Avaliações sistemáticas, rigorosas e independentes, mesmo de projetos de ajuda, continuaram a ser raras (Birdsall, 2004; Savedoff, Levine e Birdsall, 2006).

É possível agregar a literatura sobre o impacto macroeconómico da ajuda (para uma revisão da literatura veja-se Mosley, 1980; Hansen e Tarp, 2000; Chauvet e Guillaumont, 2003; Easterly, 2003; Radelet, Clemens e Bhavnani, 2004; Burnell, 2004; Burnside e Dollar, 2004a, 2004b; Moreira, 2004; McGillivray *et al.*, 2005; Bourguignon e Sundberg, 2007; Riddell, 2007; Roodman, 2007b, 2007a; Arndt, Jones e Tarp, 2009; Tarp, 2009; Ndikumana, 2012) em três categorias (Ndikumana, 2012):

- A ajuda funciona – neste grupo a principal preocupação é que não haja ajuda suficiente e que ela não chegue aos destinatários pretendidos. Os defensores mais veementes neste campo

incluem autores como Hansen e Tarp (2000, 2001) que argumentam que a ajuda tem sido eficaz em estimular o crescimento e Jeffery Sachs (Sachs, 2005) que defende que a APD pode ajudar a romper a armadilha da pobreza e que um incremento da ajuda é a estratégia de saída dessa armadilha. Outros autores defendem que há evidências que sugerem que a ajuda funciona, independentemente da qualidade do regime político (Hansen e Tarp, 2000; Lensink e Morrissey, 2000; Lensink e White, 2000; Lloyd, Morrissey e Osei, 2001; Gounder, 2001; Guillaumont e Chauvet, 2001; Hudson e Mosley, 2001; Mavrotas, 2002; Gomanee, Girma e Morrissey, 2002, 2003; Gomanee *et al.*, 2003; Ouattara e Strobl, 2004; Radelet, Clemens e Bhavnani, 2004; McGillivray *et al.*, 2005; Economides, Kalyvitis e Philippopoulos, 2008).

- A ajuda funciona mas sob certas condições específicas (mas em última instância funciona) – apesar de fortemente criticado, um dos estudos mais citados é o de Burnside e Dollar (2000b) que afirma que a ajuda funciona, mas apenas num bom ambiente político. Alguns analistas questionaram a robustez dos resultados e o mérito da metodologia (Roodman, 2007b), outros refutaram os resultados considerando-os muito frágeis, não robustos à seleção da amostra, e sujeitos à especificação particular do modelo empírico (Dalgaard e Hansen, 2001; Easterly, Levine e Roodman, 2003; Ram, 2004). Alguns autores afirmam que há evidências de que o impacto da ajuda sobre o crescimento depende das políticas dos países recetores (Durberry, Gemmell e Greenaway, 1998). Para outros, embora a ajuda funcione em todos os países, ela funciona melhor em países com melhores regimes políticos (Burnside e Dollar, 1997, 2000, 2004b; Svensson, 1999; Collier e Dehn, 2001; Collier e Dollar, 2001, 2002; Dalgaard e Hansen, 2001; Collier e Hoeffler, 2002; Chauvet e Guillaumont, 2003). Para Guillaumont e Chauvet (2001) e para Dalgaard, Hansen e Tarp (2004) a ajuda estimula o crescimento mas a magnitude do efeito depende de fatores externos e de circunstâncias como o clima (a ajuda é menos eficaz nos trópicos). William Easterly argumenta que a ajuda funciona apenas se for bem direcionada e alinhada com as condições culturais, sociais e económicas de cada país (Easterly, 2006). Vários outros estudos defendem que a ajuda é eficaz sob certas condições. Incluem-se neste grupo Collier e Dollar (2004), que argumentam que a eficácia da ajuda requer boas instituições governamentais. Da mesma forma, Svensson (1999) argumenta que a ajuda é eficaz apenas nas democracias. Collier e Dehn (2001) afirmam que a ajuda pode ser eficaz em países que sofrem choques, mas ressaltam que a eficácia da ajuda requer boas políticas. Patrick Guillaumont, entre outros, argumenta que a APD ajuda a absorver choques económicos e naturais, devendo ser alocada com base na vulnerabilidade económica (Guillaumont e Chauvet, 2001; Guillaumont, 2007, 2009, 2010; Guillaumont, Jeanneney e Vencatachellum, 2009; Guillaumont e Simonet, 2011). Já Roodman (2007b, 2008) salienta a dificuldade de detetar estatisticamente os reduzidos efeitos da ajuda no crescimento.

- A ajuda não funciona – ainda que constitua uma vertente residual da literatura, os autores deste grupo argumentam que a ajuda simplesmente não funciona. Por exemplo, Rajan e Subramanian (2005) questionam a robustez dos resultados dos estudos que concluem que a ajuda funciona até mesmo condicionada a boas políticas. Concluem que a ajuda não tem nenhum efeito estatisticamente consistente no crescimento e que, mesmo nos casos em que possa existir, o efeito é pequeno demais para ser estatisticamente observável. Dambisa Moyo (2009) argumenta mesmo que a ajuda não só é ineficaz como introduz disfuncionalidades em muitos países. Para Dichter (2005) a ajuda é um desperdício e, por isso, os países ricos não só devem rejeitar os apelos para aumentar o seu volume como devem mesmo reduzi-la.

Tanto os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) como a Declaração de Paris deram um lugar central à avaliação como uma ferramenta para medir o desempenho da ajuda e a alocação ‘racional’ dos fundos. A legitimidade das políticas e das práticas de ajuda ao desenvolvimento é assegurada pelos resultados alcançados. Por isso, as expectativas relativamente à avaliação aumentaram para fornecer evidências científicas dos resultados dos projetos e programas. O resultado foi o desenvolvimento dos métodos experimentais de avaliação e a utilização das avaliações para a prestação de contas, uma tendência que não é propícia à aprendizagem.

CAPÍTULO 2. A TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A cooperação para o desenvolvimento pode ser analisada com base nos contributos e nas ferramentas teóricas da área científica das políticas públicas. Abordamos aqui as teorias que podem dar um contributo para a nossa investigação numa dupla perspetiva: compreender o processo de incorporação da avaliação na política de cooperação portuguesa e o papel da avaliação no processo de tomada de decisão e de mudança nessa política, tendo subjacente que a cooperação para o desenvolvimento faz parte de uma categoria especial de políticas públicas – a política externa.

Convém, desde logo, clarificar o próprio conceito de política pública. Tradução do termo inglês *public policy*, as políticas públicas são processos de escolha estratégica e de tomada de decisão. Embora não haja uma definição única, e ainda que dito de uma forma muito simplificada, as definições de Dye (2013:3) “*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*” e de Birkland (2014:9), “*we also define public policy as what government choose not to do, the lack of a definitive statement of policy may be evidence of an implicit policy*”, captam a essência das políticas públicas, ou seja, trata-se das decisões que os governos tomam para alcançar certos objetivos. A análise das políticas públicas não deve focar-se apenas na ação dos governos, mas também na sua inação, ou seja, “não fazer nada” perante um dado problema pode ser considerada uma maneira de fazer política pública e ter impacto na sociedade.

Não há uma teoria unificada sobre o processo das políticas públicas e grande parte delas adota metáforas para o explicar. Mais do que antagónicas, as diferentes abordagens/teorias podem ser vistas como complementares na compreensão teórica do processo das políticas públicas, sejam elas abordagens mais tradicionais, como a teoria das etapas (Brewer, 1974; DeLeon, 1999; Smith e Larimer, 2009) ou mais contemporâneas como as teorias da difusão/transferência.

O ciclo das políticas públicas, muito popular na década de 1970 e inícios da de 1980, olha para as políticas públicas como processos que se desenvolvem por etapas que se vão repetindo. Este modelo é referido de várias maneiras: “modelo linear”, “modelo sequencial”, “modelo de etapas heurísticas” ou “ciclo de políticas públicas” (veja-se, por exemplo, Smith e Larimer, 2009; DeLeon, 1999; Sabatier, 1991; Brewer, 1974; Lasswell, 1936). Mais do que explicar como funciona o sistema político, este modelo ajuda a compreender como se processa a ação pública, suas continuidades e roturas, bem como as especificidades e regras de funcionamento.

Num mundo globalizado, em que muitos países têm problemas semelhantes e em que a informação circula com grande fluidez, as ideias difundem-se facilmente e as políticas/programas podem rapidamente passar de uns países para outros. Acresce que a integração económica e política aproxima os atores e as práticas no sistema internacional. Assim, uma parte significativa, e

crescente da literatura (Soaita, 2018) estuda a difusão/transferência de políticas públicas (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000; Marsh e Sharman, 2009; Page 2000; Gilardi, 2010; 2013).

A investigação sobre a transferência de políticas fornece a oportunidade para compreender os processos de mudança de políticas. Tem a capacidade de fortalecer o poder explicativo de outras perspetivas sobre as políticas internacionais ou nacionais. É uma ferramenta analítica para ligar a mudança de políticas baseada em processos com perspetivas mais críticas alicerçadas na ideologia e no discurso (Hulme, 2006:179).

A transferência de políticas pode ser dificultada pela *path dependence* (Rommerts, 2012), razão pela qual tem sido recorrentemente utilizada para analisar a evolução de uma determinada política pública ao longo do tempo. Incluímos, por isso, a *path dependence* (Pfeffer e Salancik, 1978; Hall e Taylor, 1996; Thelen, 1999; Mahoney, 2000; Pierson, 2000; 2004; Peters e Pierre, 2003; Greener, 2005; Peters, Pierre e King, 2005; Mahoney e Thelen, 2010) na medida em que pode dificultar (ou criar resistência) à institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa.

Sendo a cooperação para o desenvolvimento um instrumento de política externa, é igualmente importante olhar para a teoria da tomada de decisão na política externa de modo a aprofundar a compreensão do nosso objeto de estudo (Carlsnaes *et al.*, 2002; Leonard, 2005; Pankaj, 2005; Zimmerman, 2007; Mintz e DeRouen Jr, 2010; Akoto, 2014; Alden, 2015; Morin e Paquin, 2018).

2.1 O ciclo das políticas

Ao desagregar o processo de produção de políticas públicas em etapas, o ciclo das políticas públicas procura reduzir a sua complexidade e torná-lo mais facilmente apreensível. Apesar de criar a ideia de que as etapas se sucedem de forma linear, cada uma delas corresponde a vários *momentos* na vida de uma política, que estão relacionados com atividades específicas da política pública. A progressão raramente é linear, podendo por vezes algumas etapas ocorrer simultaneamente, aparecer em ordem inversa ou mesmo serem contornadas (Araújo e Rodrigues, 2017).

Diferentes autores apresentam diferentes etapas, designando-as de forma diferente (veja-se, a este título, Wegrich e Jann (2006)). Contudo, é possível identificar algumas etapas comuns:

- *Definição do problema e agendamento* – diz respeito à perceção de um problema como algo que exige a atenção do Governo e sua inclusão como assunto de discussão;
- *Formulação da política e tomada de decisão* – inclui definir objetivos, identificar o custo e estimar o efeito das soluções, escolhendo entre uma lista de soluções e selecionando instrumentos de política;
- *Implementação* – inclui estabelecer ou utilizar estruturas e recursos para a implementação das políticas, e que pode afetar diretamente o seu resultado final: recursos humanos e financeiros;

estrutura institucional e organizacional. Corresponde à concretização das políticas adotadas e culmina no atingir dos objetivos definidos;

- *Avaliação e mudança* – inclui avaliar até que ponto a política foi bem-sucedida ou se a decisão da política foi a correta, se foi implementada corretamente e, em caso afirmativo, se teve o efeito desejado. Esta avaliação deve alimentar um novo ciclo de política, em que há uma repetição de etapas. Inclui considerar se a política deve ser continuada, modificada ou descontinuada (Cairney, 2011).

Transformar este processo na imagem de um ciclo de política dá a impressão de que o processo é contínuo – a avaliação de políticas de um ciclo anterior leva à definição de agenda noutro ciclo. A imagem do ciclo continua a ser popular, em parte porque é um modelo simples que pode ser entendido por não-especialistas, e pode ser usado pelos formuladores de políticas para descrever e delimitar o seu trabalho. Faz parte do tipo ideal que, para ser mais realista, precisa de muitos ciclos de interação entre as diversas fases, tendo subjacente a ideia de que as organizações não podem gerar todas as informações relevantes e os formuladores de políticas não podem processar todas as informações disponíveis. É também o ponto de partida para quase todas as principais teorias políticas contemporâneas, que exploram o que acontece quando os formuladores de políticas racionalmente limitados interagem com os seus ambientes (Cairney e Heikkila, 2014:370).

Este modelo e as suas variantes tem sido útil para a formulação de políticas, na medida em que: *i)* tem constituído o ponto de partida para a maioria das abordagens, metáforas e enquadramentos teóricos da análise das políticas públicas, porque permite relacionar de forma coerente todos os aspetos das mesmas (Muller, 2018); *ii)* foca-se no processo de formulação de políticas e não nas várias instituições responsáveis por essa formulação; *iii)* avalia as consequências intencionais e não intencionais das políticas e trata-as como pontos de partida para as políticas futuras; *iv)* dissectiona a formulação complexa de políticas em unidades analíticas discretas, geríveis e racionais (Smith e Larimer, 2009) e; *v)* é um modelo heurístico que permite explorar, para fins exclusivamente analíticos, as políticas públicas. Como todos os modelos heurísticos, terá que ser usado com cautela, com a noção clara de que é apenas uma representação simplificada da realidade, cuja função é providenciar um *enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político* (Araújo e Rodrigues, 2017:20).

Apesar de útil, este modelo tem sido objeto de muitas críticas: *i)* o ciclo de políticas é um modelo demasiado simplista sobre a forma como a política é feita (Cairney e Heikkila, 2014); *ii)* não é um modelo causal que possa ser empiricamente testado, privilegiando uma análise *top-down* do processo político, ignorando os diferentes níveis de decisão e a diversidade de atores intervenientes no processo, desconsiderando assim os múltiplos níveis de decisão e de ciclos (Parsons, 1995:79-80); *iii)* o processo político não decorre ordenadamente, em fases sequenciais e nem sempre as

fronteiras entre elas são claras. Por exemplo, o agendamento não ocorre necessariamente em primeiro lugar, gerando posteriormente alternativas. Pelo contrário, as alternativas são defendidas e ponderadas durante muito tempo, antes que uma janela de oportunidade as coloque na agenda (Kingdon, 2014:204); vi) não identifica o conjunto de causalidades que norteia o processo político, por ser impreciso, normativo, simplificador e marcadamente *top-down*, focando a sua atenção num único ciclo e descurando as dinâmicas decorrentes das interações entre múltiplos ciclos, que envolvem diferentes propostas de solução, diferentes atores e múltiplos níveis de decisão (Sabatier, 2007:7); v) nem sempre as políticas passam por todas as etapas: por exemplo, algumas avançam sem entrar na agenda e, em muitos casos, não são avaliadas ou quando o são nem sempre as avaliações alimentam o ciclo seguinte.

Outras teorias centram-se em fases distintas do processo de políticas. Por exemplo, algumas focam-se nas fases da agenda e formulação. É o caso da *metáfora dos fluxos múltiplos (multiple stream framework)* (Mazmanian e Sabatier, 1980; Kingdon, 2014), da *teoria do equilíbrio pontuado (punctuated equilibrium theory)* (Baumgartner e Jones, 1993) e da *advocacy coalition framework (ACF)* (Sabatier, 1988; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

2.2 A teoria da difusão e/ou transferência de políticas

Existe uma vasta bibliografia que se dedica a estudar como é que as políticas públicas se propagam, sendo possível identificar, fundamentalmente, duas linhas de investigação: a da difusão e a da transferência, ainda que exista uma grande diversidade de termos com significados muito semelhantes. Se para uns a transferência é um tipo de difusão (Newmark, 2002) para outros a difusão é um tipo de transferência de políticas (Busch e Jörgens, 2005). Termos como difusão (Walker, 1969; Gray, 1973; Berry e Berry, 1990; Rogers, 1983; Stone, 2001; Meseguer 2005; Marsh e Sharman, 2009; Gilardi, 2012; Shipan e Volden, 2012; Obinger et al., 2013; Gilardi e Wasserfallen, 2017), convergência (Bennett, 1991b; Coleman, 1994; Unger e Van Waarden, 1995; Knill, 2005; Holzinger e Knill, 2005), *lesson-drawing* (Rose, 1991; 1993; Page, 2000), contágio (Marsh e Sharman, 2009), emulação (Dolowitz e Marsh, 1996; Howlett, 2000), aprendizagem (Hall, 1993; Dunlop e Radaelli, 2013; Becker e Davies, 2014; Constantine e Shankland, 2017), mimetismo político (Massey, 2010) ou, mesmo, isomorfismo (DiMaggio e Powell, 1983; 2005) são, para Evans e Davies (1999), diferentes formas de transferência de políticas. Já para Stone (2001) e Page (2000), quer a transferência quer a difusão fazem parte daquilo que designam de *lessons drawing*. Para Dolowitz (2017), transferência e *learning* são duas faces da mesma moeda. Para Obinger et al. (2013) e Marsh e Sharman (2009) difusão e transferência são sinónimos. Outros conceitos relacionados podem ser encontrados na literatura: Bennett (1991a) fala em “penetração” de uma forma muito semelhante

a imposição e na área da ajuda ao desenvolvimento destaca-se o estudo da condicionalidade (Nelson, 1996; Svensson, 2000; Mosley, Hudson e Verschoor, 2004; Stokke, 2013; Fisher, 2015).

Alguns autores olham para as organizações internacionais como atores de transferência/difusão de políticas (Stone, 2001; 2004; Kelley, 2004; Dolowitz e Marsh, 2012; Gonnet, 2012; Pal, 2012) e outros analisam o processo de europeização (Bulmer e Padgett, 2005; Bulmer *et al.*, 2007) estendendo-o nos últimos anos ao processo de alargamento da UE aos países da Europa Central e de Leste (veja-se, por exemplo, Schimmelfennig, 2009; Schimmelfennig e Sedelmeier, 2004; Börzel e Risse, 2012a; Börzel e Risse, 2012b; Bafoil, 2009; Agné, 2009).

Como os termos difusão e transferência são os mais utilizados na literatura, olhamos para estes dois conceitos com mais atenção.

2.2.1 A difusão de políticas

A vasta literatura que se foca na difusão de políticas públicas procura entender porque é que algumas inovações se propagam facilmente num sistema político e são rapidamente adotadas enquanto outras políticas fracassam. Everett Rogers, um dos primeiros teóricos a estudar a difusão de inovações, define difusão como “o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social” (Rogers, 1983:5). Strang (1991:325) apresenta uma definição ainda mais geral de difusão: “qualquer processo em que a adoção prévia de uma característica ou prática numa população altera a probabilidade de adoção para os demais não adotantes”.

Na análise das políticas públicas, o termo difusão é utilizado para referir os processos através dos quais os decisores políticos nacionais voluntariamente (ou seja, sem serem formalmente obrigados por acordos internacionais ou forçado por atores externos) adotam uma certa inovação política e aproveitam assim modelos de políticas que tenham sido transmitidos no sistema internacional (Rogers, 1983; Howlett, 2000). A difusão refere-se a uma disseminação internacional de inovações políticas, impulsionada por fluxos de informação, em vez de uma tomada de decisão hierárquica ou coletiva nas instituições internacionais. Ao nível micro é causado por processos de aprendizagem social, cópia ou emulação mimética (Dolowitz e Marsh, 2000; Jörgens, 2004). A característica essencial da difusão de políticas é que, ao contrário da harmonização ou da imposição, ela ocorre na ausência de obrigação formal ou contratual para implementar certa política. A principal razão da difusão reside na disponibilidade de informação, a qual favorece políticas que já estão em curso noutros locais (Jörgens, 2004).

Os estudos sobre a difusão interessam-se mais pelo processo do que pelo resultado da difusão, tentando identificar os mecanismos que impulsionam a difusão de políticas. Dito de outra forma, se a adoção de uma política é um foco natural para a investigação da difusão, o abandono de uma

política também pode ser estudado nessa perspetiva (Gilardi, 2016:2). Para este autor (Gilardi, 2013) a difusão pode ser definida como uma consequência da interdependência. O sistema político é aberto e adota inovações de outros sistemas. A própria formulação e decisão interna sobre uma determinada política é influenciada por vários fatores que podem ser explicados segundo uma lógica de difusão. Assim, a difusão é um fenómeno espacial e temporal, com um padrão de adoção sucessiva e sequencial de práticas, políticas ou programas (Grübler, 1996). Rogers (1983) sugere que há quatro componentes no processo de difusão: a inovação; os canais de comunicação através dos quais a inovação alastra; o sistema social em que ocorre; e o tempo necessário para a inovação se difundir.

Os primeiros estudos da difusão de políticas datam da década de 1960 e estavam mais preocupados com a dinâmica sequencial do próprio processo de difusão, pressupondo um tipo de determinismo tecnocrático (Rose, 1991; Peck, 2011). A atenção era posta na sequência espacial da escolha de políticas, numa abordagem de ator racional. Esta abordagem durou até finais dos anos 1980, momento em que começou a ganhar terreno uma abordagem mais focada na aprendizagem (aquilo a que Rose (1991) designou de *lesson drawing*) evoluindo para modelos mais elaborados.

Se na abordagem clássica da difusão as políticas de sucesso se espalham porque os decisores avaliam as consequências políticas que observam noutros locais, nos estudos mais recentes a difusão é mais bem compreendida como um processo político e não tanto tecnocrático. Ao contrário da abordagem clássica sobre a difusão do federalismo americano (Gray, 1973; Berry e Berry, 1990), próxima dos estudos da convergência política (Bennett, 1991b), a difusão é conceptualizada como um processo de formulação de políticas interdependentes. Dito de outra forma, para a nova geração de estudos da difusão, mais do que um resultado, a difusão é um processo “caracterizado pela tomada de decisões interdependentes, mas descoordenadas”, em que “os governos são independentes no sentido de que fazem as suas próprias decisões sem a cooperação ou coerção, mas interdependentes no sentido de que avaliam as escolhas dos outros governos” (Elkins e Simmons, 2005:35). Estes autores (Elkins e Simmons, 2005) dividem a ação política em descoordenada (quando a tomada de decisão se baseia em fatores internos e a influência dos vizinhos é praticamente nula), coordenada (quando a tomada de decisão depende de cooperação ou coerção) ou descoordenada e interconectada (quando os governos são identificados como instituições independentes que tomam as suas próprias decisões, mas que têm em consideração a decisão prévia de outros governos). Para estes autores, a difusão é uma ação do terceiro tipo.

A difusão é o processo que leva a um padrão de adoção (e não ao grau de convergência que daí pode resultar) e a que no final de um determinado período todos (ou muitos) países tenham adotado a política (Gilardi, 2012). Além de poder ocorrer a vários níveis (internacional, nacional,

local), a difusão pode levar à propagação de todo o tipo de coisas (instrumentos, normas, instituições), tanto públicas como privadas (Gilardi, 2013). Noutras palavras, a literatura de difusão de políticas mais recente tem como objetivo analisar os processos de tomada de decisões interdependentes que podem ou não resultar em maior similitude de políticas. Esta compreensão da difusão como um processo, ao invés de um resultado, reflete a vantagem de analisar a difusão como um conjunto de mecanismos de mudança de política em vez de a equiparar a uma noção abrangente de propagação (veja-se, por exemplo, Busch et al., 2005; Elkins e Simmons, 2005; Jörgens, 2004; Knill, 2005; Simmons e Elkins, 2004).

A questão central é saber porquê e como é que os decisores políticos reagem às decisões tomadas noutros lugares (Dobbin, Simmons e Garrett, 2007), ou seja, a maior parte da literatura recente sobre difusão de políticas baseia-se na definição proposta por Simmons et al. (2006:787) de que “a difusão de políticas ocorre quando as decisões de políticas governamentais num determinado país são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas anteriores feitas noutros países”. Para estes autores, “as teorias da difusão abrangem uma ampla gama de pressupostos sobre quem são os principais atores, o que motiva o seu comportamento, a natureza e a extensão da informação sobre a qual baseiam as suas decisões e os seus objetivos finais” (Simmons et al., 2008:787). Ou seja, a investigação da difusão analisa os mecanismos através dos quais os governos são influenciados por decisões tomadas noutros locais.

Como já referido, muitos estudos tentam identificar os mecanismos que impulsionam a difusão das políticas. Tipicamente distinguem entre aprendizagem (os decisores políticos são influenciados pelo sucesso ou fracasso das políticas noutros lugares) (Elkins e Simmons, 2005), concorrência/competição (os decisores políticos são influenciados pelas políticas de outras unidades com as quais competem por recursos) e emulação (os decisores políticos são influenciados pela adequação percebida das políticas e imitam outros modelos) (Shipan e Volden, 2008). Na bibliografia consultada (por exemplo, Gilardi, 2013; Wasserfallen, 2018b), é possível identificar, ainda, um quarto mecanismo de difusão política, o da coerção, que se desvia em aspetos importantes dos outros três mecanismos, porque transfere o conceito de difusão da interdependência para a dependência, pressupõe estruturas de poder em vez de redes horizontais. A coerção refere-se ao argumento de que países poderosos, a UE ou organizações internacionais (como o BM, FMI, OMC, OCDE) forçam outros países a adotar uma política através da condicionalidade ou de outras formas de controlo/imposição (por exemplo, Meyer-Sahling (2009)). Veja-se, a título de exemplo, a condicionalidade do BM, no quadro dos empréstimos de ajustamento estrutural nos anos 1980 (Havnevik, 1987; Santiso, 2001; Dreher, 2002; Weyland, 2005; Woods, 2006; Toye, Harrigan e Mosley, 2013).

Todos os mecanismos de difusão, com exceção da coerção, teorizam a disseminação de políticas como um processo interdependente de formulação de políticas. A coerção implica que os decisores estão passivamente a traduzir em políticas a pressão imposta, e é precisamente por causa da natureza funcional da coerção que alguns autores argumentam que a coerção não é, no sentido estrito, um mecanismo de difusão porque ignora um elemento-chave da interdependência, i.e., a motivação para a adoção das políticas pelos decisores (Gilardi, 2012; Wasserfallen, 2018a; 2018b).

Os estudos da difusão focam-se num de três modelos de mapeamento do alastramento de políticas:

- 1 Difusão organizacional: as organizações maiores são tipicamente mais inovadoras (Rogers, 1983), em parte porque têm mais recursos (humanos e financeiros) e porque têm funcionários com mais competências. As pessoas e os grupos difundem a política através de interações em encontros, conferências e outras redes. Os Estados adotam mais facilmente uma política quando os seus funcionários interagem com funcionários de Estados que já a adotaram (Gray, 1973);
- 2 Difusão geográfica ou regional: estuda a influência dos Estados vizinhos na emulação de políticas, para determinar que efeito teve a geografia na adoção de uma inovação (Walker 1969; Rogers, 1983; Berry e Berry, 1990);
- 3 Modelo determinista interno: olha para as características políticas, económicas e sociais para prever a probabilidade de inovação (Walker, 1969; Gray, 1973).

Jörgens (2004) olha para a implementação de normas internacionais e procura saber se e através de que mecanismos o desenvolvimento ao nível internacional pode influenciar as políticas internas. Defendendo a difusão transnacional, Jörgens mostra que o estímulo internacional pode influenciar as políticas internas através de três mecanismos analiticamente distintos: i) *harmonização multilateral* (há uma modificação consciente de uma política interna, reflexo do compromisso com padrões multilaterais em cuja definição o Governo esteve envolvido. Inclui algum sacrifício da autonomia e soberania (Stone, 2001)); ii) *imposição unilateral* (quando Estados ou organizações internacionais usam relações de poder assimétricas para ditar as suas políticas a outros Estados. Os países adotantes têm habitualmente pouca ou nenhuma influência no design da política que lhes está a ser imposta. É o caso da condicionalidade económica ou política); e iii) *difusão transnacional* (a inovação é comunicada através de canais ao longo do tempo pelos membros de um sistema social (Rogers, 1983).

A literatura sobre difusão analisa os fatores que facilitam a sua ocorrência variando desde a proximidade geográfica até à filiação partidária e valores sociais e culturais, passando por fatores institucionais. Jörgens (2004) identifica quatro grupos de fatores que determinam a probabilidade, rapidez e percurso da difusão de políticas que ajudam a explicar porque é que algumas inovações

políticas alastram mais depressa que outras, porque é que alguns países são mais rápidos na adoção de políticas inovadoras e porque é que a velocidade de difusão varia entre países:

- 1) a *existência de canais de comunicação transnacionais*, através dos quais a informação pode ser comunicada – caso das NU, OCDE ou UE que criam grupos de trabalho, redes, etc., para troca de informação e coordenação de políticas e programas e participam elas próprias como atores na difusão de políticas. A realização de Exames pelos Pares e a identificação de boas práticas de acordo com critérios acordados (*benchmarking*) é uma das principais ferramentas para a transferência de políticas dentro da UE e da OCDE;
- 2) as *propriedades específicas da inovação política* – decisivas para a velocidade de propagação da inovação. As inovações cuja adoção exige apenas mudanças incrementais nas políticas existentes têm mais probabilidade de serem adotadas do que políticas que conflituam com as tradições regulamentares existentes;
- 3) a *estrutura específica do problema* com o qual a inovação política vai lidar;
- 4) a *capacidade nacional para adotar uma inovação política* específica – inclui quer a tradição administrativa quer os estilos de política nacional bem como a capacidade nacional para realmente adotar e implementar uma determinada política.

A literatura sobre difusão de políticas intensificou-se nos últimos anos graças aos avanços dos métodos quantitativos, sobretudo na área da econometria, permitindo estudar os mecanismos de difusão. A maior parte desta literatura teoriza sobre os mecanismos através dos quais as políticas se devem difundir e, em segundo lugar, especifica empiricamente a estrutura da rede que fornece o canal através do qual o mecanismo opera. Os resultados econométricos espaciais fornecem evidências empíricas a favor ou contra o argumento teorizado da difusão de políticas. Tendo por base matrizes de conectividade, centra-se na interdependência e elabora redes horizontais complexas de conexão entre cidades, unidades subnacionais ou países (Wasserfallen, 2018b).

O foco dos estudos sobre difusão de políticas está na análise de "porquê" e "como" os políticos tomam decisões de forma interdependente (Dobbin, Simmons e Garrett, 2007; Gilardi, 2014). A maioria dos argumentos que a literatura propõe para responder a essas perguntas pode ser incluída numa das três classes amplas de mecanismos (Simmons, Dobbin e Garrett, 2008; Gilardi, 2012; Graham, Shipan e Volden, 2013; Wasserfallen, 2018b):

- A *aprendizagem* – que se refere à ideia de que os decisores analisam as consequências das políticas noutras jurisdições e adotam (ou adaptam) as políticas de acordo com as informações recolhidas dessa análise. Como a seguir se verá, os estudos da transferência de políticas caem amplamente nesta categoria, na medida em que investigam, na tradição de Rose (1991), como os formuladores de políticas aprendem com as experiências dos outros na reforma de políticas

ou de arranjos institucionais (Dolowitz e Marsh, 2000). A bibliografia refere a importância da aprendizagem em redes (Dobbin, Simmons e Garrett, 2007).

- A *competição/concorrência* – que se baseia no argumento de que as jurisdições buscam atrair investimentos e recursos tributáveis com políticas favoráveis aos negócios, como impostos baixos. Dessa forma, os formuladores de políticas monitorizam as políticas económicas, financeiras e tributárias de jurisdições que consideram concorrentes e antecipam ou reagem a mudanças políticas que podem deteriorar a posição competitiva da sua jurisdição.
- A *emulação* – amplamente inspirada pela investigação sociológica, que conceptualiza a difusão como um processo através do qual as políticas se espalham porque se tornam socialmente aceites. Ideias e normas construídas sobre a adequação de uma política promovem a sua propagação. Tipicamente, a adoção de uma política por um país líder e/ou a sua defesa por especialistas em políticas fornece o ímpeto crítico para a construção da aceitação social de uma política.

Nos últimos anos, os especialistas em difusão de políticas começaram também a investigar como é que fatores institucionais, políticos ou económicos específicos de cada país medeiam a difusão e até que ponto os formuladores de políticas reagem às decisões de outros governos (Cao e Prakash, 2012; Neumayer e Plümper, 2012; Wasserfallen, 2014). É, ainda, de referir que a abordagem da difusão tem vindo a ser modificada e aplicada à análise comparativa entre Estados e reformulada no que toca à transferência de políticas. Como refere Stone, "a literatura da difusão sugere que a mudança política ocorre por osmose; algo que é contagioso e não escolhido. Conota a disseminação ou dispersão de modelos ou práticas de uma fonte ou ponto de origem comum" (Stone, 2012:3). A abordagem da difusão tem sido criticada por negligenciar as diferentes agências e interesses políticos envolvidos na transferência. Pelo contrário, analisando a difusão internacional como um processo, a literatura de transferência assume que a maneira através da qual a transferência de políticas ocorre é importante para entender a sua natureza e resultado (Hadjiisky, Pal e Walker, 2017).

2.2.2 A transferência de políticas

Conceptualmente, os estudos da transferência de políticas, a outra vertente da literatura, são motivados pela mesma questão fundamental, pois também procuram compreender como é que as reformas de políticas ou arranjos institucionais são influenciados pelos exemplos de outros sistemas políticos (Dolowitz e Marsh, 2000).

A transferência de políticas envolve tipicamente casos em que um país ou Governo importa conhecimento de políticas ou programas que existem noutros países. A principal diferença entre a literatura sobre difusão de políticas e transferência de políticas é metodológica. Os estudos de

difusão utilizam métodos predominantemente quantitativos, enquanto os estudos de transferência de políticas assentam mais em abordagens qualitativas. No entanto, apesar de algumas diferenças nas suas orientações conceptuais e metodológicas, partilham o interesse comum em ir além de perguntar se as políticas se disseminam ou se tornam mais semelhantes.

As primeiras sementes da literatura sobre transferência de políticas foram lançadas no estudo da difusão da legislação entre os estados norte-americanos (Hadjiisky, Pal e Walker, 2017). Contudo, esses estudos revelam pouco sobre o processo de transferência, não indo muito além da identificação do mecanismo de difusão, e são muito focados na transferência voluntária (Dolowitz e Marsh, 2000). Nas últimas décadas, a transferência de políticas conquistou terreno (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000; Stone, 2001; Obinger et al., 2013; Marsh e Sharman, 2009; Bulmer e Padgett, 2005; Evans e Davies, 1999). Para este interesse crescente, muito terá contribuído a onda neoliberal da década de 1990 (Evans e Davies, 1999). Desde então, tem-se alargado a diferentes áreas (Hadjiisky et al., 2017:3-4):

- i) dinâmica das políticas públicas (atores, processos e instituições) (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000; 2012; Evans e Davies, 1999; Stone, 1999; 2001; Benson e Jordan, 2011);
- ii) desenvolvimento e governação (na área da economia do desenvolvimento, sobre que modelos políticos e económicos transferir e como, como é o caso do Consenso de Washington (Lancaster, 1993; Williamson, 2005) e, mesmo, da nova gestão pública (NPM) (Christensen e Lægreid, 2001; Hood e Peters, 2004; Pollitt, Thiel e Homburg, 2007; Christensen e Lægreid, 2011));
- iii) relações internacionais e organizações governamentais internacionais (desde que as organizações internacionais passaram a ser vistas como atores em si mesmos e uma parte significativa do seu trabalho é a transferência e adoção de boas práticas sobre modelos e normas de políticas (Finnemore e Sikkink, 1998; Barnett e Finnemore, 1999; Kildal, 2003; Pal, 2009, 2012; Mausesthaugen, 2010);
- iv) redes globais de políticas públicas (muito ligada à corrente anterior, na medida em que se centra nas redes de políticas globais que atuam como canais e modelos de ideias, incluindo organizações internacionais (OI), organizações não-governamentais (ONG), etc.) (Stone, 2004; Greenhill, 2015);
- v) europeização (a criação de instituições, estruturas políticas, leis, regulamentos e normas supranacionais que se aplicam a todos os Estados-membros (EM) e, mais recentemente, a análise da transferência de política para os Estados da Europa central e oriental após o colapso do comunismo (Radaelli, 2003; Schimmelfennig e Sedelmeier, 2004; Börzel e Risse, 2012a; 2012b);

- vi) mobilidade de políticas (uma das áreas mais recentes no estudo da transferência, que procura apreender analiticamente o aumento da intensidade e velocidade da transferência de políticas numa era de "instantaneidade da conectividade de sites, canais, arenas" e de "porosidade de locais de formulação de políticas" (Peck e Theodore, 2015);
- vii) condições sociopolíticas do transplante de políticas, inspirada pela sociologia e história social, centrando-se nos ambientes institucional, político e cultural dentro dos quais a transferência ocorre.

Os estudos mais marcantes são de Dolowitz e Marsh (1996; 2000) os quais tentam sintetizar e estruturar o conhecimento sobre os processos de transferência de políticas públicas entre países. A sua definição é frequentemente utilizada como ponto de partida nos estudos sobre políticas públicas: transferência, emulação e *lesson-drawing* referem-se todas a um “processo em que os conhecimentos sobre uma política, arranjos administrativos, instituições, ou ideias num momento ou lugar, são usados no desenvolvimento de uma política, dispositivo administrativo, instituições, ou ideias noutro ambiente político” (Dolowitz e Marsh, 2000:5). Contudo, não utilizam o termo transferência de políticas e *lesson-drawing* como sinónimos, ao contrário de Rose (1993) que se refere ao processo global através do qual uma política ou instituições são transferidas como *lesson-drawing*. Na perspetiva de Dolowitz e Marsh (1996:344), isto pressupõe que os atores políticos ou os decisores aplicam de forma voluntária as lições de outros no seu próprio sistema (uma transferência voluntária que ocorre como resultado de uma escolha livre dos atores políticos), o que nem sempre acontece. Como o termo transferência de políticas inclui não só a transferência voluntária como também a ‘coerciva’, é por isso defendido como mais adequado.

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000:12), quase tudo pode ser transferido de um sistema político para outro, dependendo do problema ou situação da política em causa: objetivos, conteúdo, instrumentos, programas, instituições, ideologia, ideias e atitudes e, mesmo, lições negativas. Estes autores também incluem todas as questões centrais da transferência de políticas: i) o grau – voluntário, misto, coagido; ii) os atores – eleitos, burocratas, ONG, organizações intergovernamentais, *think thank*, etc.; iii) o que é transferido – política, instrumento, programa; iv) a fonte de transferência – interna, transjurisdicional; v) os tipos de transferência – Dolowitz e Marsh (2000) identificam quatro formas de transferência (cópia, emulação, inspiração e combinação), enquanto Rose (1991) admite cinco – cópia (adoção quase exata), emulação (adoção com ajustamentos às diferentes circunstâncias), hibridação (combinação de elementos de dois programas de diferentes lugares), síntese (combinação de elementos de dois ou mais programas diferentes) e inspiração (utilização de programas como estímulo intelectual para desenvolver novos programas) e; vi) as restrições à transferência.

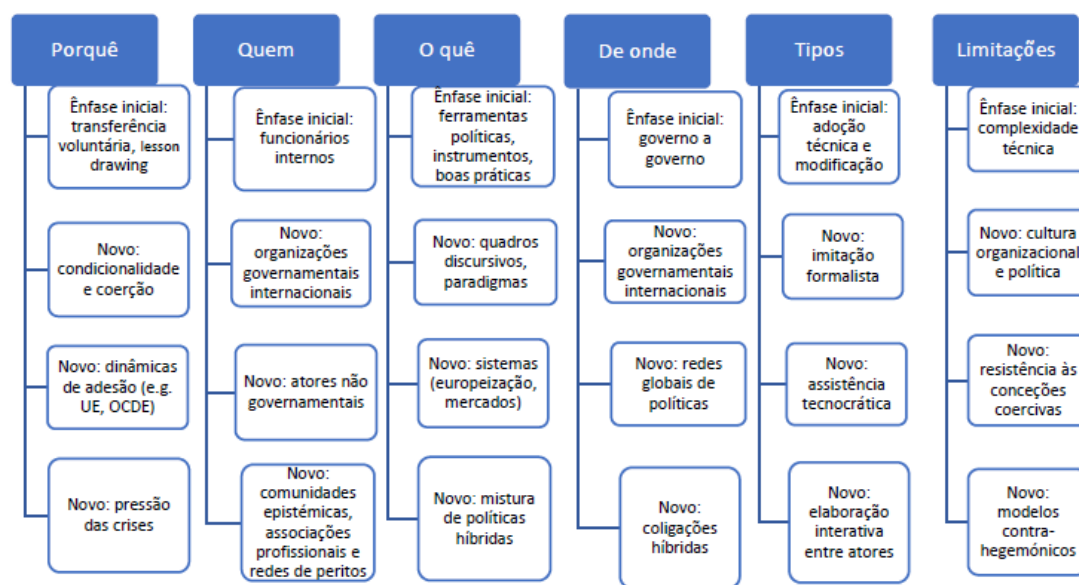
Evans e Davies (1999:376-377) identificam as etapas no processo de transferência: 1) reconhecer a existência de uma necessidade de mudança e procurar ideias sobre políticas à escala internacional, nacional, regional ou local; 2) procurar mobilizar conhecimentos para dar seguimento a uma rede alimentadora de informação, conhecimento e receção; 3) emergência de uma rede de transferências, mobilização cognitiva e da elite, através de seminários, conferências e intercâmbio de documentos e; 4) avaliação, decisão e implementação da política.

Hadjiisky et al. (2017) reúnem um vasto conjunto de estudos para tentar compreender a transferência de políticas:

To some extent, the growing interest in policy transfer studies reflects the changing nature of policy development and policy work. The public policies of most states today are marked by processes of transfer and diffusion – their sources, inspiration, design, logic, and even funding often have origins elsewhere. This is obvious in formal multilateral agreements like the EU, the WTO, or NAFTA. It is an evident preoccupation of almost all international governmental organizations like the OECD, the World Bank, the IMF, the UN (and its many bodies), which spend considerable time discussing policy issues and trying to come to formal or informal agreement about standards and best practices (Hadjiisky et al., 2017:271).

Estes autores apresentam um quadro para compreender os elementos estruturais e os fatores que influenciam as dinâmicas e os processos de transferência de políticas (figura 1), expandindo os fatores iniciais, identificados por Dolowitz e Marsh (2000), e incluindo um amplo leque de elementos que foram sendo identificados na literatura (Hadjiisky et al., 2017:1-26).

Figura 1. Estrutura para a transferência de políticas



Fonte: Hadjiisky et al. (2017:16).

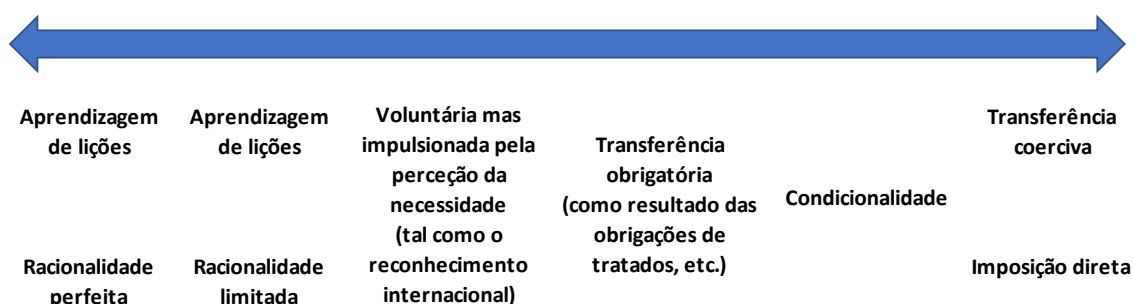
Na conclusão (pp 271-285) sintetizam as constatações sobre o “porquê”, “quem”, “o quê”, “de onde”, “tipos” e “limitações” que emergem da análise da transferência de políticas, que vale a pena referir aqui:

Porquê? A razão da transferência pode ser vista quer em relação à motivação quer à estrutura. Apesar de os primeiros modelos de transferência de políticas reconhecerem o papel da transferência coerciva, a ênfase era dada a exemplos benignos de transferência voluntária e aprendizagem. Sobre a motivação, a *razão de Estado* emerge em muitos estudos como um impulso primário. As motivações geopolíticas são claras em alguns capítulos do livro. Noutros, a motivação subjacente à transferência da política está ligada à aprendizagem e resolução de problemas políticos. Estes autores concluem que as instâncias de transferência de políticas são moldadas, quer ao nível macro quer micro. Em alguns casos elas são intervenções detalhadas de um envolvimento geopolítico muito mais amplo e noutros são apenas as ações que emergem da rede de especialistas, indivíduos e organizações que partilham ideias sobre como resolver desafios locais.

As transferências podem ser resultado de imposições ou condições de organismos internacionais ou regionais, de que são exemplo a OCDE e a UE. Para além das causas externas, a crescente importância do fluxo de capitais tem levado os Estados a adotar políticas semelhantes, favoráveis ao investimento, o que inclui a privatização, a desregulação, o equilíbrio orçamental, a redução da inflação e os direitos de propriedade (Marsh e Sharman, 2009:271).

Dolowitz e Marsh (2000) conceptualizam diferentes tipos de transferência de políticas ao longo de um processo contínuo, entre as transferências voluntária e coerciva (figura 2). No extremo da voluntariedade está a aprendizagem de lições que corresponde a um processo em que os atores envolvidos procuram e transferem ideias para resolver um problema, ainda que estes atores não possuam toda a informação e atuem no quadro de uma racionalidade limitada (Simon, 1972; Meseguer, 2006).

Figura 2. Da aprendizagem de lições à transferência coerciva



Fonte: Dolowitz e Marsh (2000:13).

À medida que se prossegue para a transferência coerciva encontramos as agências internacionais de cooperação, que são “capazes de obrigar os governos a adotar programas e políticas contra a sua vontade (...) os governos nacionais podem ver-se obrigados a adotar programas e políticas como parte das suas obrigações como membros de sistemas internacionais” (Dolowitz e Marsh, 2000:14). De facto, a condicionalidade da ajuda, imposta

pelas organizações internacionais aos países em desenvolvimento, é um exemplo de transferência coerciva.

Também Evans (2010:8) identifica três formas de transferência: 1) voluntária (uma abordagem racional, orientada para a ação, para lidar com problemas das políticas públicas); 2) negociada (muito frequente no quadro da UE); e 3) coerciva. Quer a negociação, quer a coerção, envolvem diferentes graus de imposição – processo em que os governos são obrigados a introduzir mudanças na política para obter outros benefícios (muito comum na relação do FMI e do BM com os países em desenvolvimento).

Quem? Ao nível micro a transferência assume inevitavelmente um rosto humano: não é sobre grandes estruturas ou processos abstratos. Trata-se de agentes específicos em situações específicas que tomam decisões e fazem escolhas que, ainda que incrementais, podem mudar trajetórias e resultados. Há uma grande variedade de atores nos processos de transferência, incluindo os profissionais de cada área específica, os quais transportam a bagagem da sua profissão para o processo de transferência de políticas.

É possível identificar diversas categorias de agentes: políticos/indivíduos, burocratas, *think tanks*, grupos de pressão, instituições de conhecimento/universidades, redes globais (Stone 2003; 2012), atores não-governamentais (Stone, 2000), instituições financeiras internacionais (como o BM e o FMI) (Vreeland, 2003; 2006), organizações internacionais (como a OCDE) (Pal, 2012; 2009; 2003; Kildal, 2003), instituições supranacionais (como a UE) (Saurugger e Surel, 2006; Radaelli, 2000; 2003; Bulmer et al., 2007; Bulmer e Padgett, 2005). O elemento de intencionalidade é uma marca da transferência de políticas e torna o agente uma peça fundamental, quer para os processos coercivos quer para os voluntários (Evans, 2010). A intencionalidade pode ser atribuída ao Estado/instituição/ator de origem; ao Estado/ instituição/ator recetor; a ambos ou a um terceiro Estado/instituição/ator.

O quê? Quando se transfere uma política, há mais do que a mera transferência, por mais paradoxal que possa parecer. A transferência de políticas aplica-se a todos os campos e matérias e não apenas à economia e à Administração Pública. Em cada profissão/área há marcas específicas (éticas e epistemológicas). Por isso, quando estão envolvidas na transferência, transportam consigo a sua bagagem profissional para o processo. As políticas podem ser vistas simplesmente como soluções para os problemas sociais, mas se tivermos em consideração que as políticas são o resultado de contestações e compromissos, ou mesmo, por vezes, imposições autoritárias, elas carregam o ADN desse processo. Dito de outra forma, qualquer política é um balanço de vencedores e vencidos. Esta característica ajuda-nos a compreender a resistência à transferência de políticas: os recetores geralmente não são ingénuos ao ponto de pôr em causa os seus próprios

interesses e, no momento dessa percepção, compreendem as configurações de poder que estão por detrás do item aparentemente técnico que está a ser transferido. Nos processos de transferência de políticas que reformulam o equilíbrio de poder entre os interesses, como é o caso do alargamento da UE, podem levar à reconstrução do que é transferido.

De onde? Os estudos modernos sobre a transferência vão além da transferência Estado a Estado. Ao nível macro, as organizações internacionais são atualmente atores cruciais no processo da transferência. Quando se desce do nível macro para o micro, torna-se óbvio que mesmo a transferência de uma política ‘nacional’ envolve uma gama de atores no nível subnacional e mesmo agências, instituições e organizações específicas, quer do sector público quer do sector privado e da sociedade civil, que se envolvem e interagem nos programas de políticas. Como é que essa interação afeta os processos de transferência de políticas? No nível macro, a literatura da transferência aceita o papel influente das instituições globais, mas ao nível micro, onde os indivíduos e as organizações locais realizam investigações globais e interagem enquanto procuram soluções e políticas inovadoras, podemos ver processos de transferência impulsionados por qualquer ator envolvido no processo da política/governança. Os catalisadores para a transferência de políticas podem emergir de uma pluralidade de interesses e passamos cada vez mais do processo de transferência de governo para governo para um de colaboração em que vários *stakeholders* no processo de governação se envolvem e reformulam a transferência de políticas.

Tipos de transferência: Há uma grande variedade de tipos e graus de transferência, ampliando consideravelmente uma definição restrita de política e programa. Às vezes a transferência é de ideias e normas, outras é de práticas e técnicas. Também pode ser de regimes regulatórios, legislação, diretrizes, ou instrumentos de políticas específicos. Pode até implicar uma cascata de transferências, como a adesão à UE, que exige a conformidade em diversos domínios de políticas, fases e etapas. A transferência depende tanto da forma como da sua substância. Recomendações semelhantes dadas no mesmo contexto têm resultados diferentes se forem usados métodos ou estratégias de transferência diferentes. Noutras palavras, o que é transferido tem de ser estudado em relação a como é transferido – acrescentando um novo fator para compreender a dinâmica da transferência. Hadjiisky et al. (2017) ilustram a tensão entre duas modalidades de transferência: a difusão tecnológica de um modelo padronizado *versus* assistência contextualizada e descentralizada para a elaboração de reformas à medida. Há, claro, uma gradação entre estes dois polos. Identificam pelo menos três tipos ideais de modalidades de transferência: 1) imposição de um modelo, ou instrumento de política, padronizado (condicionalidade, abordagem tecnocrática, etc.); 2) uma proposta negociada de uma matriz adaptável (construção estratégica de coligação de

apoio, conhecimento especializado nos contextos, etc.); e 3) co-elaboração de uma reforma sob medida (ajuda à reforma, co-construção de todo o processo de formulação de políticas).

Limitações: Estes autores identificam o papel da resistência à transferência de política associada à transferência e adaptação. A transferência pode ser puro teatro ou pantomima. Muitas vezes o grau de transferência é mínimo, mais uma questão de sinalização para obter benefícios subsequentes. Isto é particularmente importante porque requer alguma determinação para saber o que constitui uma transferência ou conformidade e o que é apenas uma capa. Há uma transferência de políticas ou um processo de compromisso que se transformou em colaboração e ajustamento de políticas?

A resistência nem sempre é uma rejeição completa de uma imposição coerciva. A transferência de políticas tem um elemento de vontade, de aceitação e cooperação, mas é sempre complicada por outros motivos e interesses. É preciso lidar com fatores, forças e atores internos. Muitas vezes, a resistência pode ser invisível ou encoberta pelo processo técnico de discussão sobre políticas. Uma análise dos microprocessos permite revelar essas tensões, negociações e termos de envolvimento. A "transposição" não é puramente técnica. Nos processos de negociação, quando algo é transposto, é quase simultaneamente questionado e desafiado. É adaptado e reformado, às vezes de forma crítica, de modo que o que resta é a capa da política, enquanto os seus instrumentos e modalidades são alterados. É importante notar também que a resistência não é puramente técnica. Muitas vezes é baseada em interesses políticos. Isto chama a atenção para o facto, muitas vezes negligenciado nos estudos da transferência, de que as próprias políticas são o resultado de compromissos e conflitos anteriores. Elas representam a contestação que as originou e permanecem institucionalmente ligadas a configurações de interesses. A transferência de uma política também pode ser uma projeção das coligações que apoiam essa política ou, inversamente, atuar para reformular a aliança de interesses e fortalecer as redes internacionais. Em qualquer processo de transferência de políticas, são evidentes alguns elementos de contestação.

Vale a pena fazer uma distinção entre os processos de formulação de políticas e de implementação de políticas. Uma política pode ser importada de uma maneira mais ou menos coerciva, mas, quando entra na fase de implementação, pode haver, e muitas vezes há, oportunidades de transformar de forma ativa e completa a política, adequando-a melhor às necessidades e estruturas do sistema político (social e económico) local. Ou seja, os envolvidos na implementação podem ir tão longe na transferência da política a ponto de reduzir ou eliminar ativamente o seu impacto. Por exemplo, se é certo que a UE está cada vez mais envolvida nos processos de transferência e transformação que ocorrem nos países vizinhos, também é verdade que, apesar dos esforços de disseminação de políticas, o sucesso não é sempre o mesmo no controlo do que acontece quando uma política ou ideia entra num sistema político.

As microdinâmicas da transferência e as diferenças contextuais são aqui determinantes, ou seja, as instituições e arenas, nas quais as transferências ocorrem, têm impacto no processo de transferência e podem ajudar a explicar porque é que as políticas mudam quando se muda de sistema. Simard e Rice (2001) procuram elencar uma lista abrangente de barreiras potenciais à transferência das melhores práticas dentro das organizações. Com base numa revisão da literatura, discutem três principais categorias de barreiras: 1) o contexto organizacional, incluindo o ambiente institucional e organizacional, capacidade de absorção, armadilhas de competência, identidade, cultura e tamanho; 2) o próprio processo de difusão/transferência: fases de difusão, atributos da inovação, do recetor e do conhecimento a ser transferido, e o estado da relação entre a fonte de conhecimento e a unidade recetora; e 3) barreiras relacionadas com a gestão, como o nível de compromisso da gestão de topo e a adequação dos sistemas de formação e recompensa.

Existem limitações à transferência de um sistema político para outro: restrições ideológicas, económicas e sociais, dimensão da burocracia e o seu nível de eficiência, capacidade técnica e financeira para implementar a política ou programa. As restrições também podem ser linguísticas ou culturais, no acesso à informação, disputas partidárias, resistência da opinião pública e fatores institucionais (Rose, 2002; James e Lodge, 2003). Quer o contexto (Peck, 2011), quer as instituições (Greenhill, 2015) são determinantes para a transferência.

Uma variedade de fatores pode influenciar o processo de transferência, levando à modificação e adaptação da política. Questões de política interna (Béland, 2005; Duncan, 2009), condições económicas e sociais (Kwon, 2009), arranjos institucionais e competição (Manwaring, 2016), capacidade governamental (Shipan e Volden, 2012), diferenças históricas e culturais no desenvolvimento institucional (Desai e Snively, 2007) e elementos temporais, como mudanças políticas e eleitorais (Dussauge-Laguna, 2012), têm influenciado a transferência, a adoção e modificação de políticas. O contexto interno/doméstico, e em particular o ambiente institucional e político, é apontado como uma determinante importante que molda a transferência de políticas (Johnston, 2005; Clavier, 2010; Alasuutari, 2014). Essas condições influenciam a forma como as políticas são recebidas e implementadas no novo contexto. Revelar e rastrear tais micro processos é um dos aspetos que caracteriza a investigação da transferência de políticas (Marsh e Sharman, 2009; Hadjiisky, Pal e Walker, 2017) e alinha-se com o foco do nosso trabalho.

Para que a transferência de políticas seja bem-sucedida é essencial o processo de incorporação no contexto social e político do destinatário. Assim, embora relacionada com os conceitos de difusão e convergência de políticas, a transferência de políticas incorpora uma agenda de investigação com um foco distinto sobre o sujeito, lugar e agência (Marsh e Sharman, 2009). Para autores como Stone (2000; 2004; 2012) a força da literatura de transferência de políticas é o seu foco na dinâmica interna do Estado adotante e o papel da agência no processo de transferência. Os

agentes atuam como importantes condutores de transferência de conhecimento e instigadores de ação que reúnem as partes no processo de transferência de políticas. Um aspeto importante na literatura da transferência de políticas é o reconhecimento da crescente diversidade dos agentes da transferência e a sua influência (Grin e Loeber, 2006). A agência não se limita aos governos e aos seus órgãos multinacionais. A transferência de políticas é muitas vezes moldada pelas aspirações e ações de atores não-governamentais, *think tanks*, especialistas, defensores e redes corporativas (Stone, 2004; Benson e Jordan, 2011). Uma das principais preocupações sobre o papel dos agentes é como é que eles contribuem para a aprendizagem como parte do processo de transferência. Esta é uma tarefa de investigação complexa e desafiadora, pois a evidência da aprendizagem requer uma análise detalhada das estruturas e dos processos através dos quais organizações e indivíduos interagem, trocam ideias e desenvolvem conhecimento (Dolowitz, 2009).

A transferência de políticas também pode fracassar devido a: i) transferência desinformada (quando o país recetor não tem informação suficiente sobre a política ou instituição e a forma como funciona no país de origem); ii) transferência incompleta (quando os elementos essenciais de uma política ou instituição bem sucedida no país de origem não conseguem ser transferidos); iii) transferência desadequada (quando não se presta suficiente atenção aos contextos económicos, sociais, políticos e ideológicos entre país de origem e país de destino); e iv) transferência disfuncional (quando se replicam os erros de uma política ou instituição do país de origem no país de destino) (Dolowitz e Marsh, 2000; Sharman, 2010).

Entre as críticas à abordagem da transferência de políticas (Evans, 2010) incluem-se os argumentos de que 1) a análise da transferência de políticas não se distingue das formas normais de elaboração de políticas em geral (Evans e Davies, 1999) e das abordagens racionais à formulação de políticas em particular (James e Lodge, 2003) e, por implicação, não possui um domínio distinto de investigação; 2) os analistas da transferência de políticas não apresentam uma teoria explicativa para o desenvolvimento das políticas (James e Lodge, 2003); 3) não fornece ferramentas rigorosas para avaliar se a transferência de políticas ocorreu ou não (Page, 2000).

Sintetizando, na linha de Marsh e Sharman (2010), a literatura sobre transferência e difusão de políticas é complementar, mas precisa de se concentrar mais claramente em cinco questões-chave para extrair conhecimento de ambas. Primeiro, o trabalho em cada área pode beneficiar de um maior foco nas interações variáveis entre os vários mecanismos envolvidos na difusão/transferência. Segundo, a literatura da difusão privilegia a estrutura, enquanto a literatura da transferência privilegia a agência, mas é necessária uma abordagem que reconheça a relação dialética entre os dois. Terceiro, a literatura da difusão concentra-se na busca de padrões, enquanto a literatura da transferência estuda o rastreamento de processos, mas qualquer explicação completa da transferência/difusão precisa de fazer as duas coisas. Em quarto lugar, ambas as

literaturas sofrem da escolha de casos distorcida, em particular porque é dada pouca atenção aos países em desenvolvimento, onde a pressão da comunidade internacional para a transferência de política está intimamente ligada à cooperação para o desenvolvimento. Finalmente, embora ambas as literaturas procurem saber se a difusão/transferência foi/é bem-sucedida/malsucedida, nenhuma delas considera nenhum critério que possa ser usado para estabelecer o sucesso e o fracasso das políticas.

Quadro 1. Perspetivas da transferência e da difusão sobre a mudança de políticas

Paradigma	Transferência	Difusão
Conceito	A transferência de políticas, emulação e desenho de lições referem-se ao processo através do qual o conhecimento sobre como as políticas, os arranjos administrativos, instituições e ideias num contexto político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias noutra contexto político	O processo através do qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros do sistema social. É um tipo especial de comunicação em que as mensagens se referem a novas ideias
Domínio	Entre cientistas políticos e analistas de políticas públicas e gestão pública	Entre sociólogos, mas cada vez mais utilizada por cientistas políticos
Orientação metodológica	Estudos de caso e análise comparativa	Quantitativo
Principais termos e conceitos	Aprendizagem de políticas, <i>lesson drawing</i> , aprendizagem bayesiana	Contágio, <i>bandwagoning</i> , pastoreio, isomorfismo
Principal pressuposto	O processo de mudança é político no sentido de que a aprendizagem de políticas é filtrada por instituições políticas	O processo de mudança ocorre nas redes sociais
Mecanismos da mudança de política	Varia entre coercitivo e voluntário; por exemplo, emulação, rede de elite, harmonização através de regime internacional e penetração de atores e interesses externos	Isomorfismo, cultura, normas internacionais, <i>best practices</i>
Resultados	Tendência para a convergência	Forte tendência para a convergência
Foco relativamente ao processo da política	Abrangente: foco em objetivos de políticas, conteúdo, instrumentos, resultados, estilos	Seletiva: foco em metas e conteúdo de políticas

Fonte: Levi-Faur e Vigoda-Gadot (2006:250)

2.2.3 Os estudos sobre a europeização

A União Europeia é um importante ator na transferência/difusão de políticas (Bulmer e Padgett, 2005; Bulmer et al., 2007), mesmo quando a sua sombra de hierarquia é fraca ou inexistente, dispondo para o efeito de ferramentas ‘duras’ (como a condicionalidade) e ‘suaves’ (como a capacitação e a assistência técnica) (Börzel e Risse, 2012b:204). Não é, por isso, de estranhar que uma parte significativa da investigação sobre difusão/transferência de políticas se foque nas políticas públicas europeias, ou seja, o estudo da ‘europeização’ tem um ponto de contacto natural com a literatura da transferência de políticas. Ambas as estruturas insistem no carácter processual do fenómeno e focam o papel dos atores nos diferentes níveis jurisdicionais (principalmente internacional/europeu e nacional) (Bauer, 2008).

A europeização refere-se aos “*processos de (a) construção (b) difusão e (c) institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas de políticas, estilos, `modos de fazer as coisas` e crenças e normas partilhadas que são definidas e consolidadas na elaboração das políticas públicas e na política da UE e, em seguida, incorporadas na lógica do discurso interno, identidades, estruturas políticas e políticas públicas*” (Radaelli, 2003:30). É um processo que se desdobra ao longo do tempo, que molda as estruturas organizacionais, o processo político e a substância de uma forma descendente ou ascendente. Isto significa que é necessário compreender a interação global de vários fatores como identidades, estruturas institucionais, normas e interesses em mutação.

Os estudos sobre europeização têm por base a perceção de que as políticas não são simplesmente copiadas, mas antes adaptadas de maneiras diferentes, e que variações nas instituições internas e/ou regionais explicam a heterogeneidade na adoção das políticas (Börzel e Risse, 2012a). Os países ou as regiões não são meros recetores. As diferenças políticas, económicas e culturais são importantes. Os processos de adaptação diferencial e de resistência explicam em grande parte a difusão ou transferência seletiva de modelos europeus. O estudo desses processos enfatiza o papel dos agentes nos processos de difusão ou transferência, conceptualizando-os como um processo ativo de adaptação seletiva, através dos quais os alvos não são recetores passivos, mas antes formadores ativos de mudança institucional (Börzel e Risse, 2012b:204). Este é um contributo importante dos estudos sobre europeização para a compreensão da difusão/transferência, tanto mais que a maior parte da literatura de difusão ignora a condicionalidade do contexto na adoção das políticas (Wasserfallen, 2014).

Por outro lado, Bulmer e Padgett (2005) consideram que o seu estudo, focado na transferência de políticas na UE, serve para corrigir dois equívocos generalizados na literatura. Primeiro, mostram que as formas mais fortes de transferência são encontradas sob os modos de governação negociada e hierárquica, que são muito mais duradouros. Em segundo lugar, contrariamente à perceção generalizada na literatura de que as instituições da UE têm um reduzido papel a desempenhar na transferência de políticas da UE, mostram que as variáveis institucionais são importantes na configuração dos processos e resultados da transferência. Formas de governação mais densamente institucionalizadas têm um potencial mais forte de transferência de políticas, com maior probabilidade de fidelidade nos resultados da transferência. Os processos e resultados da transferência de políticas da UE dependem da instituição, sublinhando a importância da atenção ao contexto institucional na investigação sobre transferência de políticas. Numa relação de poder assimétrica, a tendência será para formas coercivas de transferência, aspeto que tem sido negligenciado na literatura sobre a transferência de políticas da UE (Bulmer e Padgett, 2005:124-125).

O livro de Bulmer et al. (2007) destaca que a transferência de políticas na UE desempenhou um papel central na transformação dos serviços públicos da Europa, deslocando ideias políticas e projetos institucionais entre contextos políticos. Este processo tem um carácter multifacetado e multidirecional. A transferência de políticas da UE não pode ser interpretada como um processo único, e só pode ser entendida através da desagregação da governação da UE. Outra conclusão destes autores é a forma como a capacidade de transferência da UE muda ao longo do tempo com as circunstâncias, destacando que o Mercado Único criou condições ótimas para a transferência de políticas, aumentando o âmbito de atribuição de poder às instituições supranacionais. Acresce que a UE pode funcionar como uma típica organização internacional, nomeadamente através da facilitação, assemelhando-se à abordagem de *benchmarking* e de 'melhores práticas' de uma organização como a OCDE. No entanto, possui uma ampla gama de instrumentos coercivos para manter os acordos negociados. Estes autores concluem que a capacidade da UE para a transferência de políticas é maximizada quando as instituições são fortes. Pelo contrário, as formas de governação menos hierárquicas tendem a sintetizar as normas de política interna e as políticas internas da UE, ou até mesmo formas mais fracas de influência.

Alguns autores (Zemanová, 2012; Lightfoot e Szent-Iványi, 2013; Olarte, 2013; Delputte *et al.*, 2014; Orbie e Carbone, 2016) estudam a europeização da política de cooperação para o desenvolvimento enquanto outros analisam a europeização da política externa e de segurança (Palosaari, 2011; Ruano e Chair, 2011; Bátora, 2012; Raimundo, 2012; Silzer, 2012; Wong e Hill, 2012; Pastore, 2013). No que ao nosso objeto de estudo diz respeito, são poucos os que se têm dedicado a analisar a europeização da avaliação ou a influência da UE na criação de uma cultura de avaliação nos EM (Toulemonde, 1995; 2000; Bustelo, 2006; Stame, 2008; Rutkowski e Sparks, 2014; Melenciuc, 2015).

Nos primeiros trabalhos, a europeização foi geralmente entendida como a "emergência e desenvolvimento, ao nível europeu, de estruturas de governação distintas" (Cowles, Caporaso e Risse-Kappen, 2001), que resultam do processo de integração europeia. A europeização descreveu assim um processo *de baixo para cima* que começa ao nível dos EM e resulta em mudanças ao nível europeu. Desde o final da década de 1990, no entanto, os académicos estão cada vez mais interessados nos efeitos da integração europeia e no fortalecimento institucional dos EM e nas formas como os países da UE se estão a adaptar à Europa (Goetz e Meyer-Sahling, 2008). Esses estudos entendem a europeização como um processo *de cima para baixo*, em que estímulos e compromissos que emergem do nível da UE produzem mudanças em vários aspetos ao nível nacional (De Flers e Müller, 2010). Ou seja, a europeização não é um processo unidirecional. Ginsberg (2001:277) enfatiza a contribuição de "*atores nacionais enraizados na política interna e nas culturas políticas*".

Uma definição de europeização útil para a nossa investigação é a de Radaelli (2003:30):

Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies.

A sua utilidade advém do facto de ver a europeização como um processo de mudança institucional e política que ocorre tanto ao nível europeu como nacional, ainda que possa ser criticado por não reconhecer a importância do processo de europeização nos dois sentidos. Por outro lado, enfatiza a importância da transferência de políticas e da difusão e, em terceiro lugar, leva-nos a uma ampla definição de mudança de política, que pode ser rastreada ao nível dos discursos, identidades, estruturas políticas e políticas públicas internas e é o resultado da institucionalização de regras, procedimentos, paradigmas políticos, estilos e crenças e normas partilhadas e informais (Ladi, 2006:7).

O conceito de europeização tem, no entanto, críticos: um conceito vago, aplicado indiscriminadamente a uma vasta gama de fenómenos, e insuficientemente estudado no que diz respeito a determinar quais os resultados que são uma função da europeização (Carlsnaes, Sjursen e White, 2004). Para o nosso propósito, pode-se argumentar que a europeização é um conceito descritivo e não explicativo. Ele descreve um processo de interação em vez de explicar como ou porque ocorre (Richards e Smith, 2002:157).

No contexto da análise da política externa, a europeização tem pelo menos três significados diferentes (Carlsnaes et al., 2004:48-50):

Adaptação – O termo *europeização* tem sido empregue para descrever como é que a interação com o nível europeu tem certos efeitos sobre a política externa nacional: como é que as políticas externas nacionais foram alteradas, transformadas ou adaptadas como resultado da integração europeia.

Elevar a formulação de políticas – O segundo significado da europeização tem que ver com aspetos da política externa sendo 'retirados' da conduta exclusivamente nacional da política externa e elevados à formulação de políticas da UE. Como tal, diz respeito ao equilíbrio entre a política externa dos Estados-membros e da UE, levando à proposição de que, na UE, a política externa é cada vez mais conduzida pela própria UE.

Empoderamento – O terceiro significado refere-se a como é que os processos de europeização estão ligados a processos de empoderamento/capacitação. Apenas dois EM, a França e o Reino Unido, têm sido grandes potências tradicionais, enquanto a Alemanha seguiu uma trajetória diferente. A Itália sempre foi considerada a menor das grandes potências europeias e, portanto, também seguiu o seu próprio caminho. E os restantes países (Espanha, Finlândia, Grécia, Portugal, Holanda, Suécia, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca e Áustria)? O que é que o sistema

multicamadas de política externa oferece a estes Estados e às suas burocracias? Adaptação da política e cultura administrativa? Certamente. Europeização da política e horizonte internacional? Provavelmente. Socialização dos representantes? Provavelmente. Mas, as constatações da investigação académica também sugerem o empoderamento no sentido de ter mais informação à sua disposição, o acesso aos principais decisores e a participação na elaboração da política externa da UE.

2.2.4 O papel das organizações internacionais

As organizações internacionais (OI) são identificadas na literatura como importantes agentes de transferência e difusão de políticas públicas e podem ser classificadas como atores e/ou origem nesses processos. Alguns autores (Stone, 2001; 2004; Dolowitz e Marsh, 2012; Gonnet, 2012; Clifton e Díaz-Fuentes, 2014) dedicam especial atenção a esta categoria, dada a complexidade dos fatores envolvidos, seja pela autoridade que possuem, pelos recursos que gerem ou pela promoção de boas práticas. O processo pode ocorrer entre as OI e algum país, ou mesmo entre OI. Dolowitz e Marsh (2000) explicam que as OI propiciam um espaço de observação e troca de experiências das práticas e políticas entre os membros, um ambiente favorável à transferência e difusão entre os atores, uma vez que se podem observar ações de sucesso e/ou de insucesso já implantadas por outras jurisdições. Além disso, também podem ser responsáveis por iniciar esses processos, quer de modo coercivo, através das suas políticas ou condições, quer de modo voluntário, através de conferências, relatórios e recomendações.

Desde 1945, a par da enorme expansão do número de OI formais em todas as áreas, acentuou-se o papel destas organizações nas políticas de Estado. A política externa tornou-se cada vez mais uma atividade realizada por, ou dentro de, organizações internacionais (Larsen, 2005).

Organizações como a OCDE, FMI, BM, NU e G7 desempenham cada vez mais um papel de difusão/transferência de ideias, programas e instituições em todo o mundo (Dolowitz e Marsh, 2000:11). Estas organizações influenciam diretamente os decisores nacionais, através das suas políticas e condições de adesão e de empréstimo, e indiretamente através de informação e políticas difundidas nas suas conferências e relatórios (Pal, 2012:14).

Para Gonnet (2012), como essas instituições têm autoridade, gerem recursos técnicos e monetários, e podem produzir informações a respeito de políticas públicas das mais diversas áreas, têm a capacidade de articular e mediar a construção de interesses dos atores e recrutar um corpo técnico para mapear, elaborar propostas e direcionar as soluções para as políticas governamentais. Outro aspeto fundamental é que, dentro de uma jurisdição e em relação à opinião pública, as instituições colaboram para a legitimação de processos e políticas. As OI são espaços importantes para a disseminação de normas, ideias e novos desenhos de políticas públicas e podem levar a uma

harmonização de políticas. Funcionam como um espaço de troca e observação dos sucessos e insucessos das políticas dos Estados-membros e, conseqüentemente, de combinações, sínteses e inspiração de políticas públicas (Stone, 2001; 2004).

A adesão a instituições internacionais pode ter efeitos mais abrangentes sobre os seus membros do que os mandatos oficiais parecem sugerir. Isto é particularmente importante na resolução de problemas de ação coletiva, como a integração económica, a segurança e a proteção ambiental. As OI podem influenciar o comportamento dos Estados, atuando como pontes entre as normas e as práticas desses Estados (Pal, 2012).

Pela relevância para a nossa investigação, é importante olhar com mais atenção para a OCDE, que tem vindo a reforçar o seu trabalho na transferência de políticas (Clifton e Díaz-Fuentes, 2014). Representa um caso quase puro de uma organização internacional que aconselha sobre transferência de políticas e boas práticas sem o *big stick* e apenas com o poder, maior ou menor, da persuasão e investigação. Trata-se de uma importante rede institucional (ou melhor, de uma série de redes) que faz parte de uma superestrutura política global em evolução. O envolvimento dos Estados na OCDE deve-se aos valores e normas que ela representa. Como Porter e Webb (2008:44) referem, a OCDE “*defines standards of appropriate behaviour for states that seek to identify themselves as modern, liberal, market friendly, and efficient*”. Ao contrário de outras OI, é um organismo com características próprias (Pal, 2012:158-160): 1) as redes são não hierárquicas, no sentido em que *ordens* e *comandos* não fazem parte do seu vocabulário. Fala-se de normas, princípios, diretrizes, e estas são aplicadas na forma de *recomendações*; 2) as redes consistem em nodos interligados (por exemplo, os Exames pelos Pares assentam nos contributos de peritos de EM); 3) os nodos da rede não são todos iguais, apesar do nivelamento e da falta de hierarquia; 4) as ligações e conexões da rede consistem em intercâmbios: comunicações, relatórios, publicações, conferências, encontros; 5) as redes em que o principal intercâmbio são informações (por oposição a dinheiro, bens ou serviços) têm características específicas: são abertas, focadas na qualidade e envolvidas na procura constante, assim que a informação antiga *fica obsoleta*; 6) as redes são voluntárias. O valor da rede para os seus membros vem da diversidade de participantes. As regras tendem a ser bastante soltas. Existe plasticidade das normas e dos mecanismos de implementação; 7) as redes preferem normas a regras, ainda que ocasionalmente adotem regras que aplicam à maior parte se não a todos os membros; 8) as redes não têm um único árbitro final. Na medida em que as redes *processam decisões*, elas fazem-no através de interações e intercâmbios complexos. Mais do que árbitros, as redes tendem a confiar em facilitadores (*brokers*). Estes assentam na confiança. Mais uma vez, o melhor exemplo são os Exames pelos Pares: o equilíbrio é alcançado entre a confiança (pares, um processo objetivo, recolha de dados rigorosa que não é, no entanto, vetada pelo país examinado) e a objetividade (os limites do processo de edição do Exame); 9) as

redes são flexíveis, muitas vezes na condição de fluxo, troca, declínio e crescimento. Podem ter alguns limites institucionais e uma estrutura interna sólida, mas em comparação com organizações hierárquicas estão mais próximas de nuvens – têm forma definida, mas sempre em mudança; 10) as redes estão integradas nos ambientes/contextos e esses ambientes podem influenciar o crescimento e desenvolvimento da rede, pelo que as redes se adaptam e desenvolvem continuamente.

Entre os fatores de sucesso da OCDE incluem-se: a tónica na informalidade; o respeito pela ética; a tomada de decisões com base na unanimidade ou consenso; o compromisso de trabalhar em conjunto sem sacrificar a soberania de cada um; o alcançar de acordos parciais, à medida que os processos avançam; a pressão pelos pares, uma espécie de restrição moral e política, bastante diferente da que decorre de acordos formais e que pode ser muito eficaz; o trabalho conjunto de forma consistente durante muitas décadas, traduzido num mecanismo coletivo de aprendizagem, onde Secretariado e Estados-membros aprendem uns com os outros (Guilmette, 2007). A produção de conhecimento, tendo por base análises comparativas e ‘práticas promissoras,’ é central para os Governos dos EM superarem obstáculos internos, especialmente grupos de interesse resistentes à mudança (Guilmette, 2007). Absorve a experiência sobre políticas, reflete sobre elas, estuda-as e depois difunde-as para os membros (e, cada vez mais, para uma audiência global de não membros) como ‘lições’ ou ‘*benchmarks*’ (Pal, 2012:13). A supervisão e os Exames pelos Pares constituem fortes incentivos para os EM internalizarem estruturas e regras acordadas (Ruckert, 2008).

Como a OCDE carece de capacidade de execução, deve contar com várias formas de persuasão moral para atingir os seus fins, embora algumas das suas decisões sejam consideradas vinculativas para os seus membros e, talvez igualmente importantes, sejam condições que os novos potenciais membros devem cumprir para se juntarem ao clube (Mahon e McBride, 2008). Assim, o papel mais efetivo da OCDE não é o de estabelecer regras, mas sim de influenciar a política, identificando normas e princípios para negociações que ocorrem em muitas outras organizações internacionais que usam as suas ideias. Reflete os amplos princípios de liberalização, mercados abertos e comércio que constituem uma base do que é a OCDE (Wolfe, 2008). Isso significa que as atividades descritas como ‘mediadoras’ e ‘inquiridoras’ são ferramentas centrais para a OCDE na produção e disseminação de conhecimento.

Entre as conclusões de Mahon e McBride (2008) inclui-se que a OCDE é capaz de alcançar áreas de políticas internas precisamente porque as suas decisões (*edicts*) e recomendações não são vinculativas para os Estados-membros. Em vez disso, ela baseia-se em instrumentos de regulação *soft* - a produção e disseminação de conhecimento, a publicação de dados comparativos e os Exames pelos Pares. Outra conclusão destes autores é que o impacto real da OCDE parece ser mais extenso nos EM que já estavam alinhados com a orientação básica do conselho da OCDE e menos

extenso nos que operam dentro de uma estrutura ideológica e institucional diferente. Isso sugere uma *path dependence* de modelos nacionais que limitam a influência da OCDE nos membros menos conformes ao paradigma dominante. No entanto, mesmo quando os países continuam a desviar-se das melhores práticas definidas pela OCDE, esta pode ter desempenhado um papel na definição de novos problemas a serem enfrentados.

A OCDE opera de uma maneira muito distinta, dada a combinação única de métodos de trabalho e *soft law*. Governa através de deliberação, persuasão, vigilância e autoregulação, constituindo um ponto de encontro para funcionários públicos para discussão entre iguais. Serve, assim, de fórum de partilha de informação, discussão das melhores práticas e procura de soluções para problemas comuns (Marcussen, 2001; Verschaeve e Takács, 2013). O seu sucesso assenta no modelo de funcionamento: a capacidade de conciliar um regime supranacional baseado no respeito pelos direitos humanos, governo democrático e economia de mercado; respeito por certas regras básicas de conduta (regras de conduta não escritas); aplicação de certas técnicas e habilidades únicas para negociar e fazer escolhas coletivas (Exames pelos Pares; pressão pelos pares) (Guilmette, 2007). A primazia das normas, mais do que das regras, as interações nodais dentro da ampla rede da OCDE, a ênfase na investigação/pesquisa e troca de informação, e processos de decisão *horizontal* e um *premium* na adaptação, tornam a OCDE uma organização com *soft law* (Pal, 2012:120).

2.2.5 Síntese

Em síntese, a teoria da difusão/transferência de políticas permite analisar os processos de adoção de políticas por Estados, a partir da experiência noutros locais. A difusão tende a ser vista como um processo que ocorre sem uma obrigação formal ou contratual (Jörgens, 2004). Inicialmente mais focada na dinâmica sequencial do próprio processo de difusão (Rose, 1991; Peck, 2011), foi sendo reconceptualizada como um processo de formulação de políticas interdependente, ou seja, um processo caracterizado pela tomada de decisões interdependentes, mas descoordenadas, em que os governos são independentes porque tomam as suas próprias decisões sem interdependência, porque avaliam as escolhas de outros governos (Elkins e Simmons, 2005).

Se metodologicamente os estudos da difusão tendem a focar-se mais no processo do que no resultado da difusão e nos estudos quantitativos (porquê e como), os estudos sobre a transferência de políticas adotam predominantemente abordagens mais qualitativas. Nos últimos anos há uma tendência para a aproximação destes dois conceitos, partilhando o interesse de ir mais além de saber se as políticas se disseminam. Por exemplo, Marsh e Sharman (2009) e Obinger, Schmitt e Starke (2013) entendem-nos como sinónimos. A questão central é saber porquê e como é que os decisores políticos reagem às decisões tomadas noutro local (Dobbins *et al.*, 2007) na medida em que as escolhas políticas governamentais num país são sistematicamente condicionadas pelas

escolhas políticas anteriores feitas noutros países/locais (Elkins e Simmons, 2005; Simmons, Dobbin e Garrett, 2006).

Mecanismos como aprendizagem, competição, emulação ou, mesmo, coerção, são identificados como os impulsionadores da difusão de políticas. Contudo, considerando a difusão como algo voluntário, a coerção é mais bem aceite numa abordagem de transferência. De facto, numa abordagem mais lata, a literatura da transferência de políticas aprofundou-se nos últimos anos, ainda que movida pela mesma interrogação fundamental de saber como é que as políticas são influenciadas pelo exemplo de outros sistemas políticos (Dolowitz e Marsh, 2000).

Hadjiisky et al. (2017) sintetizam os elementos estruturais e os fatores que influenciam as dinâmicas e os processos de transferência de políticas. Ainda que nos últimos anos a transferência tenha conquistado terreno, estendendo-se a diferentes áreas, persiste uma evidente lacuna no que diz respeito à política de avaliação. São poucos os estudos sobre a difusão/transferência da avaliação, como a seguir se verá.

Transferência e difusão são complementares, mas precisam de se focar mais nas interações entre os vários mecanismos envolvidos na difusão/transferência. A difusão privilegia a estrutura, a transferência foca-se na agência. É preciso relacionar as duas. Se a difusão procura padrões de difusão, a transferência faz o rastreamento do processo. Para uma plena compreensão são necessárias as duas. A ausência de ferramentas rigorosas para avaliar a ocorrência, ou não, de transferência de políticas e a definição de critérios para dizer que ela é bem ou mal sucedida são outras críticas apontadas à teoria da transferência de políticas (Page, 2000).

A UE (através dos processos de europeização) e as organizações internacionais (BM, FMI, NU e OCDE) constituem importantes agentes de difusão/transferência de políticas. O CAD/OCDE enquanto unidade responsável pelas orientações sobre políticas de cooperação para o desenvolvimento, incluindo na área da avaliação, desempenha um papel importante na transferência/difusão, sobretudo através dos Exames pelos Pares e das publicações. A eles voltaremos mais tarde (Capítulo 6.2). Antes, porém vamos olhar para a *path dependence* na medida em que os resultados (e o sucesso) da transferência de políticas pode ser *path dependent*.

2.3 A path dependence

Partindo da ideia de que a história importa, ou seja, que o legado do passado condiciona o futuro, o institucionalismo histórico defende a ideia de que os indivíduos agem dentro de arranjos institucionais que só podem ser entendidos se a sua análise for integrada numa perspetiva histórica (Kay, 2005). A ideia básica, bastante simples, é que as escolhas políticas feitas quando uma instituição está a ser formada, ou quando uma política é definida, terão uma influência contínua e largamente determinada sobre essa política no futuro. Uma maneira de descrever este argumento

é a *path dependence* (Peters, 1992). Nesta perspetiva, para compreender o sucesso dos processos de transferência/difusão e implementação das políticas públicas, importa considerar este conceito (Thelen, 1999; Mahoney, 2000; Pierson, 2000; Greener, 2005; Peters, Pierre e King, 2005; Rommerts, 2012) na medida em que ajuda a compreender o desenvolvimento de políticas públicas e a mudança (ou não) de política.

Definições claras de *path dependence* são raras. Pierson (2000:252) refere que a utilização do termo tende a flutuar entre um conceito mais amplo e mais estrito. Na versão mais ampla, a *path dependence* refere-se à relevância causal de fases precedentes numa sequência temporal, ou seja, a ‘história é importante’ na formulação de políticas. A abordagem mais estrita, na qual os passos anteriores numa determinada direção induzem mais movimento na mesma direção, é bem captada pela ideia de retornos crescentes. Num processo de retornos crescentes, a probabilidade de mais etapas ao longo do mesmo caminho aumenta a cada movimento nesse caminho. Isto acontece porque os benefícios relativos da atividade atual em comparação com outras opções possíveis aumentam com o tempo, ou seja, os custos de ‘saída’ aumentam. De acordo com Page (2006:88), na interpretação comum, *“path dependence means that current and future states, actions, or decisions depend on the path of previous states, actions, or decisions. Of late, path dependence has become a popular conveyor of the looser idea that history matters.”*

A *path dependence* explicita que os padrões temporais e a sequência são relevantes para o desenvolvimento futuro das políticas públicas. Chama a atenção para um aspeto inerente às dinâmicas políticas: as decisões políticas passadas atuam como uma restrição às opções disponíveis para os atuais formuladores de políticas. As decisões acumulam-se ao longo do tempo e esse processo cumulativo restringe as opções para os futuros formuladores de políticas. Nesse sentido, os argumentos da *path dependence* podem, como refere Pierson (2000:252), *“provide an important caution against a too easy conclusion of the inevitability, “naturalness”, or functionality of observed outcomes”*. Hall (1993) afirma que as condições económicas, sociais e políticas têm menos efeito sobre as políticas públicas do que as consequências das políticas passadas. Mesmo pequenos eventos e decisões tomadas anteriormente podem ter consequências de grande impacto e serem difíceis de reverter. Em suma, como refere Pierson (2000:253), *“These are processes in which sequencing is critical. Earlier events matter much more than later ones and hence different sequences may produce different outcomes. In these processes, history matters”*. Como este autor observa, as políticas públicas e as instituições formais são geralmente projetadas para serem difíceis de mudar, de modo que as decisões anteriores estimulam a continuidade das políticas. Quando um caminho é escolhido, há a atuação de mecanismos auto-reforçadores, ou processos de *feedback* positivos, que fazem com que a escolha institucional inicial seja reforçada pelas escolhas subsequentes, que também são auto-reforçadoras devido às suas complexas interdependências

(Mahoney, 2000). Ou seja, de uma forma geral, é difícil mudar as políticas porque as instituições tendem para a rigidez e os atores protegem o modelo existente (mesmo que não seja o melhor). As instituições resultam da sedimentação das práticas longamente reproduzidas. Assentam na rotinização das atividades e condutas que sustentam e são sustentadas por um sentimento de segurança ontológica (Giddens, 1984). Essa reprodução cristaliza as instituições e inibe a mudança. A *path dependence* é algo que inibe a introdução de uma política ou forma organizacional ‘melhor’, ou talvez mais racional (Greener, 2002).

Mahoney (2000) deu passos importantes no aprofundamento desta abordagem, indo além de uma simples procura de causas remotas para explicar um resultado presente. Para este autor, a *path dependence* ocorre quando um evento histórico contingente desencadeia uma sequência subsequente que segue um padrão relativamente determinístico. Mais do que uma teoria ou modelo, é um conceito ou metáfora organizadora que pode ser usado para rotular um certo tipo de processo temporal. Mahoney sugere que é preciso identificar um evento contingente no passado que provocou o início de uma trajetória específica. Ou seja, é preciso olhar não só para o conjunto de eventos históricos mas também demonstrar que estes eventos são eles próprios ocorrências contingentes (Mahoney, 2000:507). Assim, pode ser demonstrado que a partir daquele evento a história tomou um rumo que poderia ter sido diferente e que a partir daí é cada vez mais difícil fugir da lógica que se impôs. As escolhas passadas vão limitando o espaço e o âmbito para escolhas futuras.

A ideia básica tem subjacente uma certa inércia, como refere Mahoney (2000:513): “...*once a particular option is selected it becomes progressively more difficult to return to the initial point when multiple alternatives were still available*”. Importa, por isso, identificar essa “*particular option*”.

A *path dependence* “rejeita o postulado tradicional de que as mesmas forças operativas gerarão os mesmos resultados em todos os lugares em favor da visão de que o efeito de tais forças será mediado por características contextuais de uma dada situação frequentemente herdadas do passado” (Hall e Taylor, 1996:9).

De acordo com Mahoney (2000) a *path dependence* caracteriza especificamente aquelas sequências históricas nas quais eventos contingentes colocam em movimento padrões institucionais ou cadeias de eventos que possuem propriedades determinísticas. Um evento contingente é, portanto, uma ocorrência que não se esperava que ocorresse, dado certos entendimentos teóricos de como os processos causais funcionam. Para este autor, todas as análises *path dependent* têm, no mínimo, três características definidoras:

1. A análise *path dependent* envolve o estudo de processos causais que são altamente sensíveis a eventos que ocorrem nos estágios iniciais de uma sequência histórica geral. A ordem dos eventos faz diferença. Num padrão *path dependent*, partes anteriores de uma sequência

importam muito mais do que partes posteriores, um evento que acontece tarde demais pode não ter nenhum efeito, embora possa ter sido de grande importância se o tempo tivesse sido diferente.

2. Numa sequência *path dependent*, os eventos históricos precoces são ocorrências contingentes que não podem ser explicadas com base em eventos anteriores ou condições iniciais. Uma vez que esses primeiros eventos históricos são de importância decisiva para o resultado final da sequência, esse critério exclui a possibilidade de prever um resultado final com base nas condições iniciais.
3. Uma vez ocorridos eventos históricos contingentes, as sequências *path dependent* são marcadas por padrões causais relativamente deterministas como a inércia. Uma vez que os processos são colocados em movimento e começam a seguir um determinado resultado, esses processos tendem a permanecer em movimento e continuar a seguir esse resultado. A natureza dessa inércia variará, dependendo do tipo de sequência analisada. Com sequências auto-reforçadoras, a inércia envolve mecanismos que reproduzem um padrão institucional particular ao longo do tempo. Com as sequências reativas, em contraste, a inércia envolve mecanismos de reação e contrarreação que conferem a uma cadeia de eventos uma lógica inerente na qual um evento naturalmente "leva a outro evento". Embora ambos os tipos de sequências sejam caracterizados por propriedades relativamente determinísticas, podem ser identificados conjuntos específicos de condições que causam a reversão da *path dependence* (Mahoney, 2000:510-511).

A maioria dos argumentos sobre *path dependence* envolve pelo menos três asserções centrais (Pierson, 2000; Mahoney, 2000; 2003). Primeiro, que há um conjunto inicial de forças causais - frequentemente ocorrências históricas distantes - que leva as unidades (por exemplo, países) a moverem-se numa determinada direção. Essas causas históricas são frequentemente entendidas como representando *conjunturas críticas* (*critical junctures*) ou *pontos de viragem* ou, ainda, janelas de oportunidade nos processos de desenvolvimento que Capoccia e Kelemen (2007:348) definem como "*relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest*". Segundo, que uma vez iniciado o movimento das unidades numa determinada direção, elas percebem retornos crescentes e continuam a mover-se nessa mesma direção. Terceiro, que as unidades estabilizam, eventualmente em torno de pontos de equilíbrio duradouros. Quando esses pontos de equilíbrio são atingidos, as unidades podem estar sujeitas a pequenas flutuações nas suas trajetórias de desenvolvimento, mas a sua posição básica é bloqueada.

Assim, para introduzir uma mudança importante, os formuladores de políticas têm que esperar por uma janela de oportunidade, ou conjuntura crítica. Isso significa que os atores dispõem de um

leque mais amplo de opções viáveis durante um breve período, e as suas escolhas provavelmente terão um impacto significativo nos resultados subsequentes. O papel dos atores políticos e das suas decisões durante esses momentos críticos é, portanto, importante (Capoccia e Kelemen, 2007). De acordo com estes autores, uma conjuntura crítica ocorre quando os formuladores de políticas exploram opções políticas viáveis que estão disponíveis num momento de incerteza ou fluxo institucional. Nesta situação, as instituições, instrumentos, valores/crenças ou capacidades dos atores mudam de uma forma que tem o potencial de fazer mudanças significativas e duradouras no relacionamento.

O conceito de conjuntura crítica é, pois, central na análise das instituições. Todas as instituições geram *path dependence*, dada a natureza recursiva das práticas e as regras que condicionam as possibilidades de mudança. Mesmo percecionando uma solução melhor, os atores raramente estão dispostos a arriscar uma mudança que ponha em causa a ordem instituída e a investir os recursos necessários para produzir a alteração. *“As instituições políticas servem de “portadores do passado”; elas incorporam escolhas e decisões que os atores fazem durante conjunturas críticas e transmitem os seus efeitos para futuros períodos de mudança de regime”* (Mahoney e Snyder, 1999:17). Para Mahoney (2000:513), as conjunturas críticas caracterizam-se pela adoção de um arranjo institucional particular entre duas ou mais alternativas. Essas conjunturas são "críticas" porque, uma vez selecionada uma determinada opção, torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial quando várias alternativas ainda estavam disponíveis.

Os dois tipos de condições são quase sempre enquadrados como separadamente necessários e, em conjunto, suficientes para que ocorram divergências.

Soifer (2012:1574) propôs uma distinção entre dois tipos de condições causais durante uma conjuntura crítica: condições permissivas e produtivas as quais, ao atuarem conjuntamente, são suficientes para que ocorram divergências. De acordo com esta perspetiva, em qualquer conjuntura crítica é possível identificar um conjunto de condições permissivas que marcam a sua duração. As condições permissivas podem ser definidas como os fatores ou condições que alteram o contexto subjacente para aumentar o poder causal de agência ou contingência e, portanto, as perspetivas de divergência. Os mecanismos de reprodução da conjuntura crítica anterior são postos em causa, e isso cria um novo contexto no qual pode emergir a divergência do padrão estável anterior. As condições permissivas são condições necessárias, que marcam o afrouxamento das restrições à agência ou à contingência e, portanto, fornecem os limites temporais nas conjunturas críticas. Representam o afrouxamento das restrições da estrutura e possibilitam a mudança e as condições produtivas que, na presença das condições permissivas, produzem o resultado ou gama de resultados que são reproduzidos depois de as condições permissivas desaparecem e de a conjuntura chegar ao fim (Soifer, 2012:1573). As condições produtivas podem ser definidas como

os aspetos de uma conjuntura crítica que moldam os resultados iniciais. Elas nunca podem ser causas suficientes, uma vez que sozinhas não podem produzir a divergência causada por uma conjuntura crítica. Podem assumir várias formas lógicas e agir dentro do contexto das condições permissivas para produzir divergência, ou seja, a combinação com condições permissivas é necessária e suficiente para a divergência (Soifer, 2012:1575).

Para além de ser necessário identificar o evento contingente, importa também explicar os mecanismos que reproduzem a influência subsequente dessa escolha. Mahoney (2000:571-525) apresenta quatro tipologias de abordagens para resolver esse problema. A primeira é a *explicação utilitarista*: os atores escolhem, de forma racional, reproduzir as instituições porque os potenciais benefícios da alteração de rota são superiores aos custos. As instituições podem ser menos eficientes do que as alternativas originais, mas uma vez estabelecida a trajetória, só haverá mudança institucional quando os próprios atores já não tiverem interesse na sua reprodução. Quer as pressões competitivas quer os processos de aprendizagem, podem levar os atores a antecipar as consequências negativas e a promover a transformação institucional.

A segunda é a *explicação funcionalista*. Numa versão simplista, o funcionalismo explica a reprodução de uma instituição em termos das suas consequências. Na versão robusta, pelo contrário, a reprodução institucional é explicada especificamente por causa das suas consequências funcionais (por exemplo, integração, adaptação, sobrevivência) para um sistema maior no qual a instituição está inserida. Uma vez estabelecida a trajetória, ela torna-se funcional para a manutenção do sistema. Nesse caso, pode haver um choque externo que obrigue a uma alteração de rumo.

A terceira é a *explicação do poder*, que cruza com a teoria das elites: ao contrário dos utilitaristas, esta abordagem enfatiza que as instituições distribuem custos e benefícios de maneira desigual. A escolha inicial levou ao poder ou reforçou a posição de uma fração da elite que, para reproduzir a sua posição, tende a insistir na trajetória. Nesse caso, uma instituição pode persistir mesmo quando a maioria dos indivíduos ou grupos prefere mudá-la, mantendo-se enquanto a elite tem força suficiente para promover a sua reprodução. A alteração de trajetória só acontecerá através do enfraquecimento dessa fração e do fortalecimento da parte da elite que dele beneficia.

Por último, identifica a *explicação da legitimação*: a reprodução institucional é fundamentada nas orientações e crenças subjetivas dos atores sobre o que é apropriado ou moralmente correto. A reprodução institucional ocorre porque a instituição se afigura como moralmente justa e adequada. A instituição que é inicialmente favorecida estabelece um padrão de legitimidade; essa instituição é reproduzida porque é vista como legítima; e a reprodução da instituição reforça a sua legitimidade. As crenças na legitimidade de uma instituição podem variar de aprovação moral ativa

à aquiescência passiva face ao *status quo*. A mudança de rumo ocorre com mudanças culturais e de valores.

Em todos os casos, não há necessariamente uma reprodução do mesmo caminho. Pode haver uma sequência reativa (*reactive sequences*) (Mahoney, 2000:526). Neste caso, registam-se contrarreacções que provocam uma trajetória não-linear, mas cuja margem de opção e ação continua a ser fortemente influenciada pelas decisões tomadas no passado, em particular na ocasião do evento contingente que deu origem à trajetória.

Crouch e Farrell (2004) analisam como é que os atores lidam com mudanças exógenas no seu ambiente. Num determinado momento, o caminho que já foi bem-sucedido deixa de funcionar e, embora os atores da política saibam disso, eles acham-no extremamente difícil de mudar. A *path dependence* simples tem o ator preso, num sentido estrito, na medida em que o conceito não admite nenhuma outra possibilidade. No entanto, segundo estes autores, uma descrição mais matizada analisaria como é que os atores *path dependent* podem perceber o fracasso de um caminho habitual e tentar procurar alternativas, ainda que esse processo de busca seja, ele próprio, *path dependent*. Isto é, os agentes nos processos *path dependent* têm capacidade de agir, com retornos crescentes, para mudar a direção da trajetória em resposta a mudanças no contexto. Se para alguns autores (como Hay e Wincott, 1998), a pergunta de se a *path dependence* implica a persistência de instituições ineficientes é um assunto em aberto e empírico, para outros, ela é algo que inibe a introdução de uma política ou forma organizacional ‘melhor’, mais eficiente (Wilsford, 1994; Greener, 2002; Pemberton, 2003), ou talvez mais racional (Greener, 2002).

Low et al. (2005:296-297) sugerem que a *path dependence* envolve três cadeias entrelaçadas: *path dependence* técnica, institucional e discursiva. A *path dependence* técnica refere-se ao caso em que a trajetória histórica de uma política é travada numa forma técnica específica de produção ou prestação de serviços. A *path dependence* institucional refere-se a estruturas organizacionais e regras formais que influenciam o caminho da política e a *path dependence* discursiva diz respeito às situações em que as redes de discurso moldam o caminho da política, isto é, parte da política é apoiada por uma rede de discurso.

Em síntese, a *path dependence* ocorre quando um evento histórico contingente aciona uma sequência subsequente que segue um padrão relativamente determinístico. No caso de uma sequência auto-reforçadora, o período contingente corresponde à adoção inicial de um arranjo institucional particular, enquanto o padrão determinístico corresponde à reprodução estável dessa instituição ao longo do tempo. No caso de uma sequência reativa, o período contingente corresponde a um *breakpoint* chave na história, enquanto o padrão determinístico corresponde a uma série de reações que logicamente seguem a partir desse ponto de viragem.

A aplicação do conceito de *path dependence* a um fenómeno é o início de uma forma de explicação, porque afirma uma relação entre a sequência de eventos iniciais e a probabilidade de eventos posteriores. Contudo, não aponta um mecanismo ou os mecanismos que impulsionam a mudança social. Daqui resultam duas críticas: A primeira, que o conceito não pode ser usado para fenómenos atuais ou futuros. A outra, mais importante, que, mesmo que se aceite a *path dependence* como uma explicação, é pouco provável que seja convincente, porque este conceito não fornece mecanismos suficientes para ajudar a entender um processo *path dependent* (Kay, 2005:561).

Ainda que a principal força desta teoria seja que ela é capaz de explicar porque é que a continuidade de uma política é mais provável do que a sua mudança, apresenta, porém, como fraquezas a dificuldade de mostrar os custos e incentivos criados pela escolha política original e como é que essa escolha afeta as decisões sobre futuras escolhas de políticas. Acresce que é metodologicamente difícil descrever as conjunturas críticas (Capoccia e Kelemen, 2007). Outra crítica é que ela fornece uma visão excessivamente estática do mundo e trata inadequadamente a mudança institucional. De facto, no centro de qualquer explicação *path dependent* está a estabilidade: as observações da mudança desafiam este conceito. Thelen (1999) argumenta que a *path dependence* é demasiado determinista na medida em que, uma vez feita a escolha inicial, o argumento para o desenvolvimento futuro torna-se mecânico.

Em síntese, apesar das críticas, a *path dependence* é central para compreender a evolução das políticas. Uma mesma estratégia não produzirá os mesmos resultados em todos os lugares, dependendo da mediação institucional das lutas de poder (Hall e Taylor, 1996). As instituições afetam os resultados das políticas, na medida em que são capazes de definir as regras do jogo nas políticas. O efeito *path dependence* de instituições e políticas antigas sobre as estratégias de reforma pode assumir diferentes formas. Desde logo, o leque de opções políticas reais é reduzido por restrições legais e normativas, mas também pode ter um efeito positivo e facilitador, na medida em que as normas e valores sedimentados definem o que é considerado a coisa certa a fazer. Os efeitos restritivos causam uma certa *path dependence*, na medida em que a escolha estratégica se torna uma escolha entre opções exequíveis em vez de reais. A *path dependence* também se pode manifestar na estrutura institucional. Os atores acumulam experiências individuais e comuns sobre o que fazer e como interagir. O somatório dessas experiências tenderá a conservar, em vez de mudar, as políticas institucionalizadas. Mais importante ainda, o arcabouço institucional do antigo caminho da política afeta a relação de forças entre diferentes estratégias de política, direcionando recursos para algumas áreas, em vez de outras.

Comum às explicações da *path dependence* é a crença de que os atores sociais e políticos não são entidades racionais, autocentradas, que enfrentam uma série de regras regulativas e

normativas externas. As instituições são constitutivas da identidade dos atores e dos modelos mentais que aplicam ao agir. Isso cria um forte argumento para a *path dependence*, uma vez que os problemas políticos, as razões para agir, as soluções, as ações apropriadas e os processos de aprendizagem social são considerados construídos por estruturas institucionais pré-existentes. Em síntese, a *path dependence* pode estar entre os fatores que explicam porque é que um processo de transferência de políticas não é bem-sucedido num determinado momento. Mas isso também significa que um processo de transferência semelhante pode ser bem-sucedido num momento diferente, quando o discurso e as histórias são adaptados (Rommerts, 2012).

2.4 A tomada de decisão em política externa

A política externa inclui uma vasta gama de atividades e estratégias, incluindo a cooperação para o desenvolvimento, através das quais os Estados interagem com outros atores internacionais (sejam eles Estados, atores não estatais ou organizações internacionais). Promove os valores e interesses nacionais e influencia as decisões noutras instâncias de acordo com os interesses do Estado (Smith, Hadfield e Dunne, 2016).

No centro da investigação académica sobre política externa está o estudo da tomada de decisão. Mais do que os resultados da política externa, a esta área de investigação interessa analisar o processo de tomada de decisão, ou seja, os atores, as motivações, a estrutura, a abordagem e o contexto mais amplo em que as decisões são tomadas. Para Mintz e DeRouen Jr (2010:3) a tomada de decisão em política externa refere-se às escolhas que indivíduos, grupos e coligações fazem que afetam as ações de um Estado no plano internacional.

Um dos autores mais influentes na análise da política externa é Graham Allison. Uma das suas virtudes foi demonstrar que a compreensão dos problemas relativos à política externa depende, de forma decisiva, das “lentes conceptuais” através das quais os analistas e investigadores apreendem os factos:

“professional analysts of foreign affairs (as well as ordinary laymen) think about problems of foreign and military policy in terms of largely implicit models that have significant consequences for the content of their thought” (Allison, 1971:3-4).

Partindo da análise da crise dos mísseis cubanos, Allison (1971) sistematiza diferentes abordagens relativas à análise da política externa dos Estados através de três modelos conceptuais ou paradigmas. O primeiro, o modelo do ator racional, é uma das abordagens mais influentes, frequentemente identificada como a abordagem paradigmática no estudo da política externa (Brulé e Mintz, 2010). Foca-se nos resultados das políticas e, portanto, pressupõe um órgão de decisão relativamente indiferenciado para a política externa (um “ator unitário”) em vez de composto de diferentes decisores (Alden e Aran, 2016). As metas do Estado e a segurança nacional determinam as escolhas políticas. As ações do Estado são determinadas pela política internacional,

portanto a política interna não é relevante. Baseando-se nos pressupostos da teoria da escolha racional, as decisões são tomadas a partir de opções governamentais cuidadosamente consideradas, tendo por base uma análise custo-benefício, na qual o interesse nacional é maximizado no sistema internacional (Allison, 1971; Saikaly, 2009; Mintz e DeRouen Jr, 2010).

Entre as críticas ao modelo do ator racional incluem-se: *i)* não considerar que a tomada de decisões nem sempre é racional (a abstração do ‘homem racional’ é irrealista), ou que existem outros atores, além do Estado, na formulação de políticas externas; *ii)* ignorar a importância dos indivíduos envolvidos na tomada de decisão, das suas crenças, valores, emoções, percepções, ideologias e outros traços que podem afetar as suas decisões; *iii)* muitas vezes não haver tempo suficiente para estudar o problema e decidir com base em toda a informação; *iv)* ignorar que, a par do ambiente internacional, as políticas e a envolvente internas também são um fator importante na tomada de decisão na política externa (Saikaly, 2009; Brulé e Mintz, 2010; Mendes, 2014; Alden e Aran, 2016).

Na sua análise, Allison conclui que o modelo do ator racional é insuficiente devido à simplicidade das suas conclusões. O processo de tomada de decisão durante a crise dos mísseis foi muito mais complexo e envolveu um processo de negociação entre várias organizações governamentais concorrentes. Por isso, introduziu dois modelos de explicação alternativos que alteraram de forma substancial a estratégia de análise dos investigadores de política externa: o modelo do comportamento organizacional ou “Modelo II” e o modelo da política burocrática ou “Modelo III”.

No modelo do comportamento organizacional (Modelo II), Allison assume que o Governo *“consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own”*. Neste sentido, a política externa não é entendida como o produto de escolhas deliberadas por um ator governamental unitário, mas antes a resultante de *“outputs of large organizations, functioning according to standart patterns of behavior”* (Allison, 1971:67). A capacidade explicativa deste segundo modelo reside na localização dos atores organizacionais intervenientes, na identificação dos seus procedimentos e rotinas processuais, e na avaliação da influência que as disputas políticas daqui decorrentes têm no resultado da política adotada. As decisões de políticas não são o resultado da racionalidade, mas sim da discussão organizacional que evolui continuamente na formulação das políticas dentro de um “padrão de comportamento organizacional”. A decisão é um processo positivo e gradual, incremental. É um modelo rígido, sem flexibilidade na tomada de decisão e em que a decisão é tomada por profissionais experientes e qualificados e por organizações especializadas, em vez de o ser por um pequeno grupo de liderança de topo. O modelo de procedimento organizacional baseia-se na partilha de responsabilidade, objetivos e procedimentos organizacionais (Mendes, 2014).

No modelo das políticas governamentais (Modelo III) o ator governamental não é visto como um agente unitário, ou como um conglomerado de organizações, mas mais como uma série de jogadores individuais: *“...groups of these players constitute the agent for particular government decisions and actions. Players are men in jobs.”* (Allison, 1971:164). Este modelo considera que é impossível dissociar a política interna da política externa, bem como a diversidade de atores, vistos como jogadores que não se concentram só numa questão estratégica, mas em muitos e diversificados problemas políticos, internos e internacionais. Estes jogadores não agem em função de um conjunto coerente de objetivos estratégicos, mas sim de acordo com conceções diversas e subjetivas relativamente aos seus objetivos, nomeadamente objetivos políticos nacionais, organizacionais e pessoais. Neste modelo, a burocracia do Estado, com diversos ministérios a fazer política externa, com burocracias conflitantes, influencia as decisões de política externa de formas que refletem as considerações de interesse nacional. O resultado final da decisão não depende da justificação racional da política ou dos procedimentos e rotinas administrativas dos organismos estatais, mas sim do poder e da habilidade política dos atores implicados.

Em síntese, neste modelo a política externa é concebida como resultante do jogo negocial – leia-se político – disputado entre os principais atores governamentais (Mendes, 2014). Por isso, para compreender as decisões de política externa é necessário olhar não só para as decisões tomadas no contexto de instituições encarregues de interpretar e implementar a política externa e de segurança nacional, mas também para o papel e contributos dos ministérios, departamentos e agências especializadas que têm algum mandato de política externa (Alden e Aran, 2016).

Neste modelo, o papel da Administração (e dos funcionários públicos) no processo de tomada de decisão é muito maior do que o mero apoio e aconselhamento do líder político. Muitas vezes, tentam influenciar a decisão em benefício do seu departamento ou mesmo para seu ganho pessoal. Como os recursos são limitados, as organizações competem entre si para manter e/ou reforçar a sua participação e supremacia sobre os outros no momento da tomada de decisões. São os diferentes interesses e perspetivas das burocracias e dos funcionários que nelas trabalham, bem como a competição e a negociação política que ocorre entre elas que impulsiona o processo de tomada de decisão (Allison e Halperin, 1972; Halperin e Clapp, 2007; Saikaly, 2009). O resultado é tudo menos o que seria de esperar num processo de tomada de decisão racional. Ao contrário dos outros dois modelos, a política externa é definida a partir de um processo de negociação entre organizações concorrentes, que tentam implementar políticas que beneficiam ou destacam os seus pontos fortes organizacionais (Leonard, 2005; Saikaly, 2009).

Entre as críticas a este modelo incluem-se: *i)* trata todos os membros como iguais, o que não é a norma numa organização hierárquica (Bendor e Hammond, 1992; Rosati, 2011); *ii)* é uma visão enganadora, perigosa e irresistível: enganadora porque ofusca o poder do Presidente, perigosa

porque mina os pressupostos da política democrática, aliviando altos funcionários de responsabilidade, e convincente porque oferece aos líderes uma desculpa para os seus fracassos e aos académicos uma oportunidade para inúmeras reinterpretações (Krasner, 1972:160); *iii*) não considera diferentes perspetivas que enriqueceriam a compreensão do processo que ocorre na Administração, como a influência de múltiplos conselheiros ou a influência dos departamentos menos poderosos no processo (Saikaly, 2009).

Outros autores desenvolveram outros modelos, partindo das críticas à abordagem do ator racional, aproveitando os avanços noutras áreas, como a sociologia, a psicologia e, mesmo, as neurociências, para além das teorias das políticas públicas em geral. Embora não haja consenso entre estas abordagens, cada uma delas contribui para um quadro mais completo de como funcionam os Estados e, em última instância, o sistema internacional (Alden e Aran, 2016).

Sprout e Sprout (1957) introduziram uma das críticas mais marcantes da abordagem racional à política externa. Analisaram o ambiente no qual as decisões de política externa são tomadas, distinguindo entre ambiente operacional - que postulam como realidade objetiva – e ambiente psicológico – que consideram subjetivo e sob a influência de uma miríade de preconceitos percetivos e estímulos cognitivos. Os decisores de política externa tomam decisões com base no seu ambiente psicológico, confiando nas perceções, em vez de qualquer ponderação fria de factos objetivos. Harold e Margaret Sprout (1957) acreditavam que o hiato entre o ambiente operacional e o ambiente psicológico, no qual os decisores atuam, introduz distorções significativas na formulação de políticas externas, com importantes implicações para a política externa como um todo.

A ênfase nos decisores individuais abriu caminho para uma análise da importância dos fatores psicológicos e cognitivos no processo de decisão na política externa. Nesse sentido, Snyder et al. (1962) defenderam que era preciso abrir a "caixa negra da tomada de decisões na política externa" para se poder conhecer a complexidade real subjacente às decisões (que inclui preconceitos individuais e processos burocráticos) e desenvolver uma melhor análise da própria política externa. O resultado foi um foco nos atores, nos processos e, em última instância, nas estruturas de tomada de decisões na política externa dentro do Estado como fontes de explicação para a política externa. Estes autores introduziram um conjunto de contributos teóricos inovadores que podem ser definidos através de quatro pressupostos fundamentais: 1º a política externa consiste em decisões tomadas por decisores políticos identificáveis e, portanto, é uma atividade comportamental que requer explicação; 2º a perceção dos decisores relativamente à definição da situação é importante; 3º a política externa tem origens domésticas e societárias; 4º o próprio processo de decisão pode ser uma fonte importante e independente de decisões.

Ou seja, os fatores externos, embora sejam importantes, não são os fatores primordiais e quase absolutos na explicação do comportamento externo do Estado. Procuram captar a centralidade dos decisores – e com isso os seus vieses subjetivos – na definição, avaliação e interpretação dos eventos de política externa, colocando a “agência humana”, com todas as suas forças e fraquezas, no centro da política externa. Para estes críticos da racionalidade, os decisores de política externa não agem de uma maneira puramente racional, conforme os pressupostos centrais do realismo e da teoria da escolha pública. Quando muito, pode-se dizer que os decisores de política externa operam dentro da estrutura da informação disponível e tomam decisões nessa base limitada (Alden e Aran, 2016).

As abordagens psicológicas desafiam o conceito de racionalidade na tomada de decisões, focando-se no fator humano e nas influências que moldam as diferentes formas através das quais os decisores respondem ao mundo exterior. Inclui: (1) a abordagem cognitiva, que explora os efeitos de crenças e percepções sobre o indivíduo e o impacto que isso tem no processo de tomada de decisão e (2) o pensamento de grupo, que investiga o que acontece em contextos de pequenos grupos e o impacto que o grupo tem no processo de tomada de decisão (Saikaly, 2009).

Aspetos como crenças (Schafer e Walker, 2006; Renshon e Renshon, 2008; Walker, Malici e Schafer, 2011), percepções (Herrmann, 1986; Jervis, 2017), emoções (Renshon e Lerner, 2012), imagens (Simon, 1985; Herrmann *et al.*, 1997; Renshon e Renshon, 2008; Mintz e DeRouen Jr, 2010), traços de personalidade (Kaarbo, 1997; Smith, 2012), limites cognitivos impostos pelo grande volume de informação disponível e tendência para optar por aquilo que parece ser a melhor opção política, contribuem para resultados imperfeitos na política externa (Alden e Aran, 2016). Para compreender os limites da racionalidade é necessário adotar uma abordagem cognitiva ou psicológica (mas que não significa abandonar a racionalidade). Se quisermos entender a tomada de decisões, precisamos de compreender como o processamento limitado da informação e como vários enviesamentos, com padrões de pesquisa e regras de decisão, afetam a tomada de decisão (Mintz e DeRouen Jr, 2010).

O foco central da psicologia cognitiva está em como as pessoas adquirem, processam e armazenam a informação, o que tem relevância direta para a tomada de decisão. As teorias da personalidade ajudam a entender os efeitos dos traços de personalidade e perfis de personalidade na tomada de decisão em política externa, enquanto as teorias afetivas são relevantes para o estudo do papel das emoções na tomada de decisão em política externa (Mintz e DeRouen Jr, 2010). No entanto, dentro de grande parte da análise da política externa permanece o desejo de manter a adesão a uma descrição amplamente racionalista da tomada de decisões de política externa.

As estruturas de tomada de decisão em grupo também têm sido objeto de análise. A investigação de Janis (1971; 1972) sobre a política externa feita por grupos conclui que sofrem de

pensamento de grupo (*groupthink*), ou seja, os indivíduos tendem a buscar consenso quando operam em grupo, mesmo à custa da sua própria perspetiva pessoal (possivelmente mais sensata) sobre um assunto em discussão. Janis (1972) assume os seguintes antecedentes como fatores que cultivam o pensamento de grupo: (1) a presença de um grupo coeso, (2) isolamento da informação e avaliação de especialistas externos, (3) falta de liderança imparcial nas deliberações de grupo, 4) ausência de um processo metódico na tomada de decisões, (5) nível considerável de *stress*. Esses antecedentes levam a uma tendência para procurar concordância (pensamento de grupo). Na prática, significa que a decisão objetivamente melhor (ou ótima) para um dado dilema de política externa pode ser diluída ou até mesmo abandonada à medida que os indivíduos se esforçam por chegar a uma posição comum do grupo sobre como abordar um problema específico da política externa (Saikaly, 2009; Alden e Aran, 2016).

Na tentativa de conciliar abordagens racionais e não racionais, foram desenvolvidos modelos alternativos, incluindo a *racionalidade limitada*, a cibernética e a poliheurística. O trabalho de Herbert Simon (1991) sugere que, apesar de os decisores não poderem alcançar a racionalidade pura, eles comportam-se ao longo de linhas de racionalidade processual quando confrontados com um dilema político. Os formuladores de política externa operam, portanto, dentro da estrutura que Simon (1991) chama de *racionalidade limitada*, ou seja, agem racionalmente dentro do contexto de informações parciais e de outras limitações impostas às decisões.

John Steinbruner (2002) introduziu a abordagem do processamento cibernético à política externa, reagindo às críticas à racionalidade. Postula que existem três paradigmas na tomada de decisão – analítica (ou racional), cibernética e cognitiva – e que uma integração dos dois últimos capta com mais precisão o processo real da tomada de decisão e as fraquezas de atores individuais e de grupo. A racionalidade limitada e o modelo cibernético assumem que a alternativa que é suficientemente boa ou satisfatória será selecionada, sem forçosamente ser necessária uma procura exaustiva de informações em todas as alternativas e dimensões. Outros investigadores (como Risse-Kappen, 1991) focam-se na abordagem da estrutura interna indo além do decisor individual e da burocracia estatal e estudam as fontes internas e sociais que influenciam a política externa. Uma outra corrente desenvolve uma interpretação pluralista da política externa, de acordo com a qual os Estados não são os únicos atores significativos na política internacional. Entidades como as multinacionais e as ONG, num quadro de globalização crescente, também exercem poder sobre a política externa (Alden e Aran, 2016).

Alex Mintz (2003) sugeriu uma outra forma de conciliar a crítica contra a racionalidade na tomada de decisões de política externa, mantendo ao mesmo tempo grande parte da substância das abordagens da escolha racional. Propôs o *método poliheurístico*, combinando elementos racionais e cognitivos da tomada de decisão num processo de decisão com duas fases. No primeiro

passo, são desenvolvidos os elementos não racionais que comandam a tomada de decisão, em particular considerações sobre o que é politicamente possível pelo chefe de Estado, e as opções de políticas possíveis. As alternativas que ameaçam o chefe político são eliminadas. Trata-se de escolhas "não compensatórias", isto é, a seleção não está sujeita a compensação em termos do cálculo da utilidade (custos versus benefícios), pois o domínio no qual as decisões são consideradas está firmemente situado dentro do ambiente doméstico do decisor. Uma vez que as opções que não são politicamente aceitáveis (como a entrega do território soberano em resposta a um ultimato estrangeiro) são descartadas, segue-se a segunda etapa da tomada de decisão. Nesta fase, são avaliadas as alternativas sobreviventes, com base em cálculos analíticos e racionais, em conformidade com as regras da teoria da escolha. A abordagem poliheurística deixa em aberto questões como a natureza e o impacto de uma determinada estrutura decisória, que é essencialmente representada por Mintz como unitária (Alden e Aran, 2016).

Eidenfalk (2006) desenvolve um modelo de análise da mudança na política externa incluindo um conjunto de fatores que afetam as decisões governamentais na política externa: fatores domésticos/internos e fatores internacionais que muitas vezes se afetam entre si. Os fatores internos desempenham uma importante parte na influência e pressão dos governos para uma possível mudança na política externa. Este autor identifica cinco fontes internas de mudança: burocracia, opinião pública, media, grupos de interesse e partidos políticos. Nos fatores internacionais Eidenfalk identifica quatro fontes de mudança: fatores globais, fatores regionais, relações bilaterais e atores não estatais. Eidenfalk designa o modelo de "janela de oportunidade" na linha de Kingdon (2014) e de Gustavsson (1998). O decisor (e as suas perceções) percebe a janela de oportunidade, seja através da pressão ou influência das fontes de mudança, seja por constatar que surgiu a oportunidade de que ele estava à espera para prosseguir na agenda política. As perceções são centrais e podem ser afetadas por várias características pessoais (crenças, motivações, estilo de decisão, estilo interpessoal, interesses na política externa, formação em política externa, etc.) (Hermann, 1980; Herrmann, 1986; Hermann e Hermann, 1989; Stein, 2008; Smith, 2012).

Os fatores internos, nomeadamente a cultura política e os elementos ideológico-identitários dos padrões históricos das políticas externas são instrumentos-chave para a explicação da política externa dos Estados. Por outro lado, a identificação dos constrangimentos do ambiente político interno e o modo como se interligam com os problemas externos é fulcral para a compreensão dos jogos políticos multinível (governamental, nacional e internacional) que se estabelecem ao longo do processo de decisão e formulação da política externa. Outra ideia-chave que convém sublinhar é que, do ponto de vista de um investigador de política externa, o primeiro problema a analisar

prende-se, invariavelmente, com a dialética continuidade/mudança das coordenadas que instituem os padrões históricos das políticas externas dos Estados (Mendes, 2014).

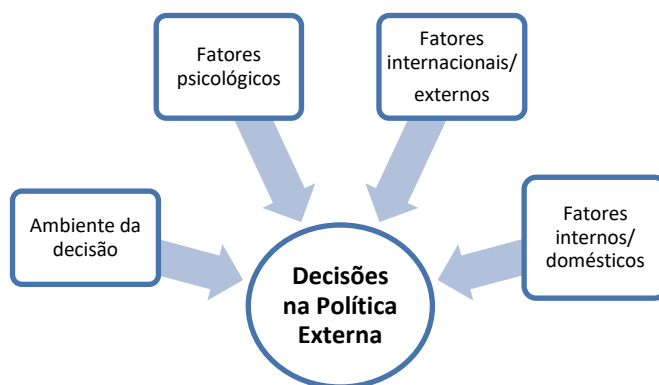
A literatura sobre 'aprendizagem' fornece ideias sobre o papel desempenhado pela personalidade nas escolhas, e na mudança, da política externa. Dito de outra forma, as fontes institucionais de resistência à mudança podem estar vinculadas aos níveis de inserção burocrática no processo de tomada de decisão através da socialização de papéis, roteiros processuais e lógicas culturais, mas há pouca discussão na análise da política externa sobre processos como a aprendizagem institucional e o seu impacto nas escolhas de política externa (Alden e Aran, 2017:14).

De facto, a aprendizagem é outra dimensão dos estudos académicos da Administração Pública, que pode ser adaptada de forma útil ao estudo da política externa, ainda que nesta o foco seja colocado no decisor/indivíduo e na Administração Pública a tónica seja colocada na aprendizagem institucional (Levy, 1994). De acordo com Alden e Aran (2017), a primeira preocupação é compreender o que é a aprendizagem e, em segundo lugar, saber onde e sob que circunstâncias ela ocorre. Nas organizações, a aprendizagem ocorre em vários níveis mas, em linhas gerais, segue uma lógica hierárquica de cima para baixo ou de baixo para cima. Peter May identifica três formas de aprendizagem, duas das quais centrais: a *aprendizagem instrumental de políticas* e a *aprendizagem social de políticas* (May, 1992:335-339). A *aprendizagem instrumental* ocorre quando o foco está na análise de ferramentas e técnicas de políticas, para melhorar o desempenho através da redefinição das políticas e que implica lições sobre a sua viabilidade. A *aprendizagem social* acontece quando o foco está na avaliação da eficácia das políticas e na consequente redefinição do problema para o qual a política foi criada e traduz-se num ajustamento das metas. Identifica, ainda, uma terceira categoria de aprendizagem, a *aprendizagem política* que ocorre quando a atenção é colocada na elaboração de estratégias de defesa destinadas a conquistar grupos de apoio àquela abordagem política. May distingue, ainda, a aprendizagem da *cópia* ou "*aprendizagem instrumental supersticiosa*"/*mimetizada* nas situações em que há uma adoção de políticas não objetivamente relacionadas com a natureza do problema ou com o conhecimento do ambiente político predominante (Alden e Aran, 2017:38-39).

Diferentes instituições governamentais como, por exemplo, as agências militares e as de ajuda ao desenvolvimento têm adotado a abordagem de '*organizações aprendentes*', ou seja, têm tentado integrar a aprendizagem nas suas rotinas e práticas, o que é frequentemente considerado a essência do sucesso institucional, aplicando-a sistematicamente aos ciclos de políticas, através da monitorização interna e da avaliação de programas. A este assunto voltaremos mais tarde (Capítulo 5.3).

Em síntese, para uma compreensão abrangente da tomada de decisão em política externa, é importante considerar os diferentes ambientes em que os decisores operam: o *processo* de decisão de política externa é condicionado pela interação de quatro tipos de fatores a saber: *fatores internos; fatores internacionais, fatores psicológicos e fatores associados ao ambiente da decisão* (figura 3) (Mintz e DeRouen Jr, 2010:4).

Figura 3. Determinantes da Decisão em Política Externa



Fonte: Mintz e DeRouen Jr (2010:4).

Fatores internos: Embora a política externa seja voltada para o envolvimento externo de um Estado, ela é projetada, processada e formulada dentro do contexto político do país. Como resultado, é influenciada pelos fatores domésticos. O contexto interno/doméstico inclui vários subfatores igualmente potenciais que moldam a tomada de decisão na política externa. Mintz e DeRouen Jr (2010) identificam seis categorias amplas de fatores: 1) fatores políticos (em última instância, o sistema político de um Estado decidirá o alcance e o limite das escolhas na política externa); 2) o ciclo eleitoral; 3) as configurações políticas (incluindo o padrão político, o sistema administrativo, a liderança política, a participação das pessoas, a separação de poderes, a natureza da burocracia, a liberdade de imprensa e os sistemas jurídicos); 4) Fatores sociais e culturais, os quais incluem a identidade nacional, o seu padrão social (costumes e práticas sociais), diferenciações religiosas e ideológicas e, mais importante, os atores não-governamentais (que adotam diferentes estratégias para pressionar o Governo a aceitar ou descartar posições); 5) fatores económicos; 6) fator militar (Mintz e DeRouen Jr, 2010).

Fatores externos/internacionais: a tomada de decisão pode ser influenciada por fatores como o poder dissuasor; tratados e acordos internacionais; alianças e contra-alianças; o regime político do adversário (Mintz e DeRouen Jr, 2010).

Fatores psicológicos: A tomada de decisão é um processo cognitivo, seja em decisões ao nível pessoal, organizacional, nacional ou mesmo internacional. Os líderes tomam decisões políticas com base nas suas perspetivas e narrativas psicológicas. É impossível ignorar os seus valores, crenças e

ideologias quando tomam uma decisão política, seja no nível doméstico ou internacional. A atitude dos líderes em relação a eventos estrangeiros é importante e acaba por moldar a política externa de um país (Morin e Paquin, 2018). Assim, o fator psicológico que influencia a decisão da política externa é de natureza multidimensional e não se limita a qualquer crença ou atividade definida. Juntamente com a ideologia política, as ideologias sociais e económicas também moldam a percepção cognitiva de uma pessoa. Aspetos como a percepção e emoção; nacionalismo e identidade nacional; fatores individuais (liderança; assessores e pessoal de apoio à liderança) todos influenciam a tomada de decisão (Mintz e DeRouen Jr, 2010).

Ambiente da decisão: A tomada de decisão é influenciada pelas características do ambiente de decisão como os constrangimentos de tempo, problemas de informação, incerteza, ambiguidade, risco, *accountability*, ambiente dinâmico vs estático e outras condições que podem influenciar a unidade de decisão (Mintz e DeRouen Jr, 2010).

Em suma, em política externa a tomada de decisão está longe de ser uma *escolha racional*. Para compreender o processo de tomada de decisão, torna-se necessário ter em atenção quatro determinantes: o ambiente de decisão; os fatores psicológicos; os fatores externos ou internacionais e os fatores internos ou domésticos.

Tratando-se a política de cooperação de uma vertente da política externa, a compreensão da utilização (ou não) da avaliação no processo de tomada de decisão terá que considerar também essas determinantes e as relações de poder neste contexto. Isto é tanto mais importante quanto a política de cooperação é assimétrica, ainda que a linguagem tenha evoluído de uma relação doador/recetor para uma relação de parceria. Os doadores tendem, como vimos no Capítulo 1.1, a impor os seus interesses económicos, comerciais, culturais, estratégicos.

CAPÍTULO 3. A AVALIAÇÃO

Do ponto de vista académico, a avaliação é um termo elástico (Furubo e Sandahl, 2002:2), que admite múltiplas definições relacionadas com a própria pluralidade do campo das políticas públicas – uma variedade de disciplinas/áreas, instituições e executores, abrangendo diversas questões. Pode ser entendida como um mero exercício administrativo ou burocrático, imposto hierarquicamente como um instrumento de controlo; como ferramenta de gestão e aprendizagem, da qual resultam informações e ensinamentos que permitem uma dinâmica de melhoria contínua; ou, como uma obrigação democrática de *accountability* e informação aos cidadãos (Toulemonde, 2000).

A diversidade de áreas/objeto de avaliação e o grande número de atores envolvidos (formuladores de políticas, profissionais e especialistas, gestores e administradores, cidadãos afetados pelas políticas públicas) ajudam a explicar a dificuldade de encontrar uma definição única. Sem pretendemos ser exaustivos, problematizamos aqui algumas definições (quadro 2), relevantes para o âmbito da nossa investigação.

Das definições apresentadas, a de Scriven (1991), apesar de muito ampla, não explica a finalidade da avaliação. A de Capucha *et al.* (1996) pressupõe a existência de informações recolhidas no decurso do *acompanhamento* dos programas, políticas ou projetos, o que nem sempre acontece. A definição de Vedung (1997) destaca o carácter retrospectivo da avaliação. Relaciona-a com “intervenções do Governo”, o que liga o termo exclusivamente à governação pública, e exclui a sua utilização, por exemplo, em organizações da sociedade civil. Apesar disso, tem o mérito de afirmar que a avaliação pretende desempenhar um papel em futuras situações. Isto implica a utilização dos resultados da avaliação, aprendizagem ou algum outro tipo de processamento da informação com o objetivo de influenciar a tomada de decisões. É importante notar que, de acordo com o conceito de Vedung, a avaliação pretende desempenhar esse papel na tomada de decisões, o que nem sempre acontece.

Se o conceito da Comissão Europeia (EC e EEAS, 2014) inclui a importância da utilização de metodologias rigorosas e a procura de evidências de atribuição ou contribuição para a mudança, a definição do CAD/OCDE (2002) destaca a importância de integrar as lições nos processos de tomada de decisão, aspeto que consideramos particularmente relevante. Para ilustrar essa importância, outras definições académicas também se referem à utilização subsequente da avaliação. É o caso de Cousins *et al.* (2004) que definem a avaliação como uma ferramenta para melhorar a tomada de decisões futuras e de Wales (2011) para quem qualquer que seja o foco da avaliação, geralmente

considera-se que os resultados serão utilizados, mesmo que haja perceções diferentes quanto a essa utilização.

Quadro 2. Conceitos de avaliação

Fonte	Definição
Scriven (1991)	Evaluation is the process of determining the merit, worth and value of things and evaluations are the products of that process. Evaluation is not the mere accumulation and summarizing of data that are clearly relevant for decision making...gathering and analyzing the data that are needed for decision making comprise only one of the two key components in evaluation, a second element is required to get to conclusions about merit or net benefits: evaluative premises or standards. Evaluation has two arms: one in engaged in data gathering, the other collects, clarifies and verifies relevant values and standards.
Capucha et al. (1996)	Formas deliberadas e racionalizadas <i>de colocação de questões</i> e problemas relativos aos processos de decisão e execução de programas, políticas, projetos e investimentos, com recurso a sistemas organizados de <i>reflexão crítica</i> a partir de informações recolhidas no decurso do <i>acompanhamento</i> desses programas, políticas, projetos e investimentos.
Vedung (1997)	Evaluation is a careful retrospective assessment of the merit, worth and value of administration, output and outcome of government intervention, which is intended to play a role in future practical situations. Evaluation is a tool to determine the worth and value of public programs, with the purpose of providing information to decision-makers and improve institutional performance in the spirit of looking backwards to improve forward directions.
CAD/OCDE (2002)	Apreciação sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política, em curso ou terminado, quanto à sua conceção, execução e resultados. O propósito é determinar a pertinência e o grau de cumprimento dos objetivos, a eficiência em matéria de desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. Uma avaliação deve fornecer informações credíveis e úteis permitindo integrar as lições da experiência nos processos de decisão dos beneficiários e dos doadores de fundos. O termo “avaliação” também se refere a um processo tão sistemático e objetivo quanto possível através do qual se determina a importância e o alcance de uma intervenção de desenvolvimento prevista, em curso ou concluída.
Cousins et al. (2004)	A systematic inquiry leading to judgements about program (or organisation) merit, worth, and significance, and support for program (or organisational) decision making.
EC e EEAS (2014)	As defined by the OECD-DAC, evaluation is the ‘systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. Evaluation provides an objective and timely assessment on the performance of a strategy, a policy, a programme, project or any intervention. It identifies and explains not only what changes have occurred, but critically why these changes have occurred. Evaluations follow rigorous methodologies based on intervention logic. Evaluation embraces both intended changes and unintended changes. It provides a judgement on whether a change can be attributed to a particular cause, or to what extent particular factors have contributed to a given change.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos autores referidos.

Em síntese, a avaliação pode ser vista como uma ferramenta de produção de informação/conhecimento sobre uma intervenção, projeto, programa ou política, para ajudar os decisores e os gestores a tomar decisões oportunas e a otimizar a alocação de recursos, ou seja, pressupõe a utilização dessa informação/conhecimento.

3.1 Teoria da avaliação

Compreender a utilização da avaliação pressupõe contextualizá-la na teoria e evolução da avaliação. Na teoria da avaliação, há autores que usam metáforas orgânicas (árvores, gerações), outros usam a expressão 'ondas' ou 'vagas'. Quer a metáfora das gerações, quer a das vagas, captam a dimensão tempo. Tal como nas gerações, numa mesma época podem coexistir diferentes teorias de avaliação e, tal como nas ondas, são deixados sedimentos pelas sucessivas vagas da avaliação.

3.1.1 A árvore da avaliação

Alkin (2004) usa a metáfora da árvore com três ramos para explicar a evolução da teoria da avaliação. Este autor encontra as raízes da avaliação na *accountability* e na investigação social. Identifica três grandes áreas (três ramos) para apresentar as bases teóricas da avaliação:

1) O ramo central, designado dos *Métodos*, deriva da investigação nas ciências sociais. Assente no paradigma positivista, a avaliação é considerada como uma atividade de investigação, orientada por métodos que visam produzir conhecimento e informação. O avaliador assume uma postura de investigador. Nesta abordagem destacam-se autores como Tyler (1942) (avaliação centrada nos objetivos), Campbell (1966; 1969) (design experimental), Chen e Rossi (1987; 2005) (teoria do programa, para explicar as relações de causalidade) e Weiss (1993; 1998; 1999) (relação entre políticas e avaliação).

2) O ramo *Valor* representa a avaliação orientada para o julgamento ou apreciação, no qual o avaliador desempenha um papel vital: é ele que escolhe os critérios e o essencial do trabalho de avaliação para produzir um julgamento dos dados. Estas teorias inspiraram-se inicialmente nos trabalhos de Scriven (1967; 1986; 1991) e foram sendo aprofundadas por outros: House (2001), Guba e Lincoln (1989), Stake (1975; 2000). Por exemplo, Guba e Lincoln alargam o papel de avaliador para incluir os *stakeholders*, na medida em que a sua perceção e interpretação traduzem as múltiplas facetas da realidade. O papel do avaliador é o de facilitar a negociação entre os diferentes pontos de vista.

3) O ramo *Utilização* inclui as abordagens da avaliação centrada na utilização. Teve como pioneiros Stufflebeam (1968), que desenvolveu o modelo CIPP (contexto, *inputs*, processos, produtos) centrado no processo de decisão, e Wholey (1981), também focado na avaliação orientada para a tomada de decisão. Alkin (1970; 1981; 1988), Patton (1997; 2011), Cousins (1986; 1992), Fetterman (1994), Preskill (2000; 2003) e Owen (2002) são outros autores neste ramo. O trabalho destes teóricos expressa, no essencial, uma preocupação com a forma como a informação da avaliação será usada e por quem. O seu papel é apoiar os principais *stakeholders* no processo de

tomada de decisão. Este grupo de teorias considera que a avaliação deve ter impacto direto na tomada de decisão, ainda que essa não seja a sua única função.

3.1.2 As gerações da avaliação

Numa abordagem cronológica, Guba e Lincoln (1989) dividem a evolução da avaliação em quatro gerações:

A *1ª geração* (início dos séc. XIX até aos anos 30 do séc. XX), herdeira do século das luzes, coloca a racionalidade no centro da ação. A investigação científica é a via privilegiada para aumentar o conhecimento, indispensável à construção das políticas destinadas à melhoria das condições de vida das populações. A avaliação, beneficiando dos contributos da estatística e da epidemiologia, concebe ferramentas de recolha e medição para documentar, quantificar e comparar as condições de vida das populações. É a época da medição e a avaliação é o apanágio dos técnicos e dos peritos. Esta 1ª geração, assente no paradigma positivista, centrou-se apenas na medição do impacto em termos técnicos.

A *2ª geração* (anos 1930-60), ainda que enquadrada no paradigma positivista, desenvolveu-se por reação às insuficiências dos métodos anteriores, que não davam conta do desempenho dos programas. O trabalho de Tyler (1942), sobre o grau de alcance dos objetivos, foi determinante na difusão desta abordagem. É a geração da avaliação formativa, passando a avaliação a estar prevista nos programas. Este período é marcado por duas convicções: i) a melhoria social pode ser alcançada com as políticas seguidas e ii) os conhecimentos adquiridos são utilizados para melhorar as políticas. Nesta perspetiva, além da medição, a avaliação deve fornecer elementos de compreensão e perspetivas de melhoria. Sobretudo descritiva, a avaliação emerge como uma atividade própria, diferente da mera medição. Embora continuasse a medir os impactos, a 2ª geração fê-lo num sentido mais amplo, passando a centrar-se na descrição.

A *3ª geração* (anos 1960-70) é reflexo das críticas formuladas sobre os métodos de avaliação, considerados insuficientes para informar a decisão. Faltam os elementos para julgar o valor/mérito e a relevância dos objetivos dos programas, função que é atribuída à avaliação. Enquanto as avaliações das 1ª e 2ª gerações assumem que as medições servem para confirmar e estudar em que medida os objetivos foram alcançados através dos projetos ou programas, o novo elemento nas avaliações de 3ª geração é a análise da relevância, avaliando se os objetivos formulados também refletem problemas reais e importantes ou se apenas tratam os sintomas. É nesta geração que se situam os trabalhos de Stufflebeam (modelo CIPP) (Stufflebeam, 1983) e de Scriven sobre a construção do julgamento avaliativo. A avaliação adquire uma legitimidade científica para a decisão. Contudo, constatando que ela é pouco utilizada, ou utilizada sem relação com a qualidade científica dos trabalhos, vários autores, incluindo Carol Weiss (1979), aprofundaram a problemática

da utilização e desenvolveram a abordagem centrada nos utilizadores. A produção de obras pedagógicas e de revistas, a criação de associações profissionais e a adoção de normas, atestam a construção de um campo profissional específico da avaliação neste período.

A 4ª geração (a partir dos anos 1990) adota uma abordagem diferente, assente no paradigma construtivista, centrada na negociação (a hermenêutica/dialética) (*Fourth Generation Evaluation*). Guba e Lincoln (1989) inscrevem-se nesta tradição epistemológica que postula que a realidade em si não existe mas é, antes, um produto de uma construção social. Neste sentido, o conhecimento exigido para a avaliação constrói-se com os *stakeholders* da avaliação. Esta abordagem alarga o círculo da avaliação a outros atores para além dos especialistas, coloca o avaliador no papel de negociador e facilitador e preconiza o pluralismo de métodos. Ela é o trampolim do desenvolvimento das abordagens participativas que darão origem à 5ª geração. A avaliação não é apenas um instrumento ao serviço dos decisores, é também um instrumento de emancipação.

A 5ª geração (desde 2000) radica no paradigma participativo (ou transformativo) e é orientada para o desenvolvimento de capacidades, o empoderamento e a mudança individual e organizacional. Nela se inscrevem os trabalhos de Stake (2005), Greene (2008) e Patton (2008; 2011).

Estas gerações, privilegiando normas muito diferentes, coexistem até hoje.

3.1.3 As ondas de difusão da avaliação

Vedung (2010) descreve a história e teoria da avaliação como uma sucessão de quatro ondas embutidas em grandes marés da ideologia política. Descreve como cada onda se forma e dissipa deixando para trás camadas de sedimentos intelectuais que invariavelmente enriquecem a teoria e a prática da avaliação. Estas ondas fazem parte de vagas que contêm doutrinas de governação mais amplas e às quais as ondas de avaliação estão acopladas.

Na criação da disciplina nas décadas de 1950 e 1960, a avaliação foi essencialmente racionalista, positivista e meritocrática – uma correia de transmissão entre investigadores sociais e decisores governamentais, num contexto de expansão dos programas sociais nos EUA e da necessidade de conhecer o funcionamento e impacto desses programas. Tratou-se de uma *onda científica* ou *experimental* em que a responsabilidade por avaliar cabia aos académicos e implicava que deviam testar, através da experimentação, os meios adequados para atingir as metas definidas, reconhecidamente subjetivas. Campbell (1969) integra esta onda – numa época em que o planeamento central de políticas e a intervenção governamental eram dominantes, prevê uma nova ‘sociedade experimental’, servindo a avaliação de antídoto para a interação desarrumada e irracional das forças políticas. Os positivistas veem os resultados das políticas como o resultado de uma relação causa-efeito. Metodologicamente defendem os métodos quantitativos (incluindo os

modelos econométricos). Defendem a possibilidade de extrair generalizações a partir das conclusões. Focados no nível macro, numa abordagem *top-down*, os avaliadores são observadores neutros, não há o envolvimento dos *stakeholders* (Bachtler e Wren, 2006). As evidências assentam em números/factos, não havendo lugar a subjetividade/valores ou atitudes (Hoerner e Stephenson, 2012).

As limitações do positivismo levaram ao surgimento de várias escolas *pós-positivistas*. A mais radical, rejeitando a maioria dos pressupostos do positivismo, é o *construtivismo* que nega a possibilidade de conhecimento objetivo e argumenta que é somente através das teorizações do observador que o mundo pode ser compreendido. Os factos são, portanto, sempre carregados de teoria, e factos e valores são interdependentes. Nesta tradição, os avaliadores e os *stakeholders* estão no centro do processo de investigação. O avaliador provavelmente assumirá um papel responsivo, interativo e orquestrante, reunindo diferentes grupos de *stakeholders* com visões divergentes para a exploração mútua e para gerar consenso (Calidoni-Lundberg, 2006).

A fé na avaliação científica foi posta em causa no final da década de 1960/início dos anos 1970. Surgiu e ganhou terreno a *onda dialógica/orientada para o diálogo*, que defende que a avaliação deve ser participativa e não-experimental, sendo a informação obtida dos *stakeholders*, os quais são colocados no centro dos processos de avaliação através de discussões: é uma onda participativa, voltada para múltiplas perspetivas e para a aprendizagem social. A avaliação tornou-se construtivista, pluralista, democrática e deliberativa. O construtivismo teve impacto na prática da avaliação. Por exemplo, Armstrong e Wells (2006:266) argumentam que "é difícil ver como a avaliação positivista do tipo preponderante nos Fundos Estruturais pode ser compatível com uma filosofia construtivista". Como o conhecimento objetivo é geralmente rejeitado, aceita-se que existem apenas opiniões e observações subjetivas (Bachtler e Wren, 2006). Por isso, a avaliação sustenta que factos e valores não podem ser claramente separados e que a realidade é sempre construída, mesmo que não seja possível afirmar como. Noutras palavras, o resultado da avaliação depende sempre de vários fatores específicos da situação específica; a teoria apenas procura simplificar o caos da 'realidade' social externa (Armstrong e Wells, 2006; Hoerner e Stephenson, 2012). Também para os realistas, há o reconhecimento de que os programas estão inseridos em sociedades de múltiplas camadas, pelo que defendem que devem ser tidas em consideração pelas diferentes maneiras pelas quais eles afetam diferentes contextos. Surgindo da esquerda do espectro político, esta nova onda prevaleceu até início dos anos 1980.

Estas diferentes perspetivas refletem-se em abordagens de avaliação diferentes. Pawson e Tilley (1997) afirmam que a avaliação realista não tem preferência por métodos qualitativos ou quantitativos, devendo ser selecionados e utilizados de acordo com os dados disponíveis e a hipótese realista que está a ser testada. Epistemologicamente, esta abordagem coloca o realismo

entre o positivismo (que usa métodos quantitativos) e o construtivismo (que usa métodos qualitativos). Os avaliadores realistas consideram-se parte da realidade social, mas não consideram o seu papel como um impacto sobre as suas descobertas (Bachtler e Wren, 2006; Hoerner e Stephenson, 2012).

O realismo concentra-se em compreender diferentes contextos e procura abrir a ‘caixa negra’ dentro das políticas e programas para descobrir os mecanismos que explicam a mudança. Ao fazê-lo, a avaliação reconhece que programas e políticas estão embutidos em processos sociais e organizacionais multicamadas, e que deve ser tida em conta a influência dessas diferentes ‘camadas’, bem como os diferentes contextos. A ênfase é colocada na investigação social, explicando regularidades interessantes nos padrões de ‘resultados do mecanismo de contexto’. Os sistemas sob investigação são vistos como abertos e o foco dos avaliadores está nos mecanismos causais subjacentes e na explicação de porque é que as coisas funcionam em diferentes contextos (Calidoni-Lundberg, 2006).

A *onda neoliberal* surgiu a partir de meados da década de 1980, com a *new public management*. Com as críticas à eficácia dos programas do sector público, o Governo passa a ser visto como o problema e não como a solução. A desregulamentação, a privatização, a subcontratação, a eficiência e a opinião do cliente tornaram-se palavras-chave. A avaliação focou-se na *accountability*, no *value for money* e na satisfação do cliente. Os clientes substituíram os *stakeholders* como juízes definitivos da intervenção do sector público.

A partir de meados da década de 1990, sob o lema "o que importa é o que funciona", cresceu em força a *onda baseada em evidências* não só na avaliação, mas também na formulação de políticas, pelo menos ao nível da retórica, o que implicou um renascimento da experimentação científica. Os principais princípios desta onda são o foco no que funciona, ou seja, a causalidade, no sentido de que uma intervenção produz os resultados desejados. É uma fase de preferência pela avaliação de impacto, em particular o *randomized controlled trial* (RCT) e a meta-análise como os métodos mais rigorosos para determinar as relações de causalidade nas atividades e decisões no sector público (Davies, Nutley e Smith, 2000; Sanderson, 2002; Hansen e Rieper, 2009). É o regresso às ambições científicas da primeira onda, procurando promover uma análise rigorosa dos programas e opções políticas, para melhorar a qualidade da tomada de decisões.

Na sua metáfora de ondas, Vedung (2010) reconhece que há correntes de compensação e refluxos em todas as marés da avaliação. Quando uma onda adquire o ponto máximo, começa o ponto de inflexão e surge uma nova onda. Picciotto (2015) considera que estamos num desses momentos e que uma nova onda está a surgir: vislumbra a formação de uma 5ª onda que designa de *avaliação de impacto social*, por considerar que se centrará no impacto social dentro e através das fronteiras e sectores:

“The new wave will put values at the very center of the discipline, induce a reorientation of evaluation policy directions, transform evaluation methods, and require mastery of the new information technologies. It will also spawn professionalization initiatives and pioneer governance models designed to protect evaluation from capture by vested interests” (Picciotto, 2015: 1).

3.2 Diferença entre avaliação e investigação

De uma forma geral, a investigação (ou pesquisa) é um conceito amplo de produção de conhecimento novo, de alargamento das fronteiras do conhecimento, nas mais diversas áreas científicas. Pode-se dizer que a avaliação é um tipo particular de investigação: ela aprofunda o conhecimento sobre políticas/programas/projetos ou outros tipos de intervenções, respondendo a perguntas. Quer a investigação quer a avaliação, podem fornecer informações muito úteis. Se na investigação os resultados podem ser ‘generalizados’ e aplicados noutros contextos, na avaliação tendem a focar-se numa política/programa/projeto específico, ainda que dela também possam resultar lições aprendidas.

Embora haja argumentos de que a avaliação e a investigação não são diferentes, ou ainda que as duas estejam interligadas, os avaliadores clamam que há diferenças. Wholey (2013) vê a avaliação como uma forma aplicada de pesquisa em ciências sociais, cujo principal objetivo é examinar os resultados de um programa/projeto para reportar, melhorar o seu desempenho e apoiar a decisão. Embora partilhem os métodos de investigação utilizados, distingue-as a finalidade com que a avaliação é feita: pressupõe ação pelo que as perguntas são orientadas pelos decisores e profissionais com base na utilização pretendida da avaliação, de modo a reduzir a incerteza e fortalecer a consistência das decisões e das práticas (Levin-Rozalis, 2003; Jabot, 2014). No mesmo sentido, Capucha, Pinto e Evaristo (2008:55) defendem que a avaliação é um *“domínio de investigação e estudo que tem por objetivo evidenciar e analisar a utilidade e os efeitos de uma intervenção sobre um determinado contexto social ou organizacional, utilizando técnicas aplicadas em diversas áreas das ciências sociais.*

Mathison (2008) defende que a diferenciação entre avaliação e investigação se tem vindo a acentuar desde os anos 1960, a par da crescente autonomização da avaliação como uma disciplina, do desenvolvimento de abordagens metodológicas que priorizam o envolvimento dos *stakeholders* e a utilização de critérios específicos. Mas, em termos gerais, o que distingue a avaliação de outras formas de investigação não são tanto as questões metodológicas, mas antes questões epistemológicas, nomeadamente a finalidade/objetivo. A diferença principal e fundamental entre avaliação e investigação é que a avaliação deve ser útil e ser utilizada (Vedung, 2000). A avaliação orienta-se sempre para a ação, ou seja: é uma modalidade de investigação aplicada, que se destina à utilização, por oposição à investigação cuja principal preocupação se encontra na fundamentação de teorias ou consolidação de conhecimentos já existentes. A avaliação compara o que é com o que deveria ser, ou seja, os resultados obtidos com os objetivos/metas/critérios previamente definidos;

visa fundamentar uma tomada de decisões acerca do que se avalia: aprovar, rejeitar, modificar, implementar. A avaliação é vista como uma ferramenta nas mãos de decisores, gestores ou intervenientes das políticas/programas/projetos.

Quadro 3. Semelhanças e diferenças entre avaliação e investigação

Critério	Avaliação	Investigação
Natureza/conceito	Tipo de investigação disciplinada, realizada para determinar o valor (mérito) do objeto avaliado (política/programa/projeto) com o objetivo de melhorar, prestar contas e/ou apoiar ações futuras	Tipo de indagação disciplinada que se realiza para conseguir entender a ação Indagação académica
Relevância/finalidade	Tem como objetivo determinar o valor, mérito de uma política/ programa/ projeto e fornecer <i>feedback</i> útil para os gestores e decisores Delineada para melhorar alguma coisa Fornece informação para a tomada de decisão	Tem como objetivo produzir novo conhecimento científico e/ou teoria Orientada para conclusões Delineada para provar alguma coisa Contribuição e reconhecimento da comunidade científica
Teoria	Dependente da área: teoria usada para ampliar a compreensão dos resultados	Dependente da teoria: derivada ou aspirante à teoria
Fundamentação	Interesses/preocupações dos <i>stakeholders</i> da política/programa/projeto	Indagação científica baseada na curiosidade intelectual
Contexto	Conduzida no contexto de mudança de atores, prioridades, recursos e cronogramas Cenário de ação: a prioridade é a política/programa/projeto e não a sua avaliação O contexto é determinante: a avaliação está dependente do contexto e tem por objetivo a resposta ao dito contexto específico Caráter marcadamente político	Configuração controlada Cenário de investigação: a prioridade é a investigação O contexto é mais um fator a ter em conta e não necessariamente determinante Caráter mais técnico
Generalização	Tenta compreender o que está a acontecer numa determinada política/programa/projeto	Tenta formular uma lei geral, a validade externa é importante
Destinatários	Grupos e pessoas concretas, clientes, promotores Responsáveis, profissionais Envolvidos (<i>stakeholders</i>): agentes, beneficiários e vítimas do programa avaliado De uma forma secundária, comunidade científica	Grupos abstratos Comunidade científica De uma forma secundária, comunidade política ou programa

Fonte: adaptado a partir de Levin-Rozalis (2003:5), Mathison (2008) e Bustelo (1999).

3.3 Institucionalização da avaliação

A institucionalização da avaliação é a concretização, em espaços organizacionais da função avaliação. É um processo destinado a estabelecer um sistema de avaliação, através da criação da função avaliação e políticas ou regulamentação específicas. Isto significa não só o suporte legal mas também a criação de sistemas de avaliação e de medidas/políticas/estratégias que promovam o funcionamento desses sistemas (Lázaro, 2015).

A dimensão da institucionalização pode ser vista de duas formas. No sentido estrito, pode ser pensada como uma dimensão da capacidade de avaliação por si só, com foco na realização de

avaliação. No sentido amplo, a institucionalização pode ser vista como um fator abrangente, que reflete a interação com as outras dimensões do desenvolvimento da capacidade de avaliação, e capta até que ponto a avaliação é parte integrante do processo de formulação e implementação das políticas e da governação em geral. Trata-se de criar as condições necessárias para promover a aplicação da avaliação na esfera governativa (Weiss, 1999). Esta autora destaca duas condições gerais como condições de sucesso: a existência de um sistema político democrático e competitivo e a descentralização da política. A “permeabilidade do sistema” é uma característica importante dos regimes que fazem uso da avaliação.

A institucionalização da avaliação pressupõe, ao nível nacional, a criação de sistemas de acompanhamento e avaliação e a utilização dos seus resultados: i) existe legislação que enquadra a função avaliação; ii) existe um departamento/unidade responsável pela avaliação; iii) existem recursos humanos e financeiros disponíveis para a avaliação; iv) os resultados da avaliação são tidos em consideração nos processos de tomada de decisão.

Varone e Jacob (2004) estudam a institucionalização da avaliação em vários países e estabelecem a distinção entre a presença de órgãos nacionais de avaliação (no poder executivo, no parlamento, nas instituições de supervisão/auditoria) e a comunidade epistémica (existência de uma sociedade nacional, uma revista científica, padrões de qualidade). No entanto, estes dois indicadores estão situados mais a montante e um tanto indiretamente ligados à prática de avaliação efetiva. De facto, para medir o grau de institucionalização e as práticas efetivas de avaliação, será importante considerar indicadores de resultados, como o número de avaliações realizadas, os recursos afetos à função avaliação (humanos e financeiros) ou, mesmo, as “cláusulas de avaliação” existentes nas políticas/programas/projetos (indicador da obrigatoriedade de avaliação) (Wirths, 2016).

Para uma efetiva institucionalização da avaliação é necessária a identificação clara de quem tem a capacidade de mobilizar recursos e, consequentemente, a quem se destina a avaliação. A institucionalização da avaliação está correlacionada com uma convicção generalizada de governação pública de que essa função é importante para a transparência, responsabilidade, eficiência e eficácia dos governos, ou seja, que a institucionalização se traduzirá num aumento da utilização – de diferentes maneiras – da avaliação.

As condições nacionais, nomeadamente os fatores culturais, são importantes para determinar o grau de institucionalização e influência da avaliação. Se institucionalização da avaliação e cultura de avaliação são aspetos de alguma forma interligados, é arriscado afirmar que a institucionalização da avaliação é sinónimo da existência de uma cultura de avaliação.

3.4 Cultura de avaliação

Não basta institucionalizar a avaliação para criar uma cultura de avaliação. A avaliação pode estar institucionalizada mas, por falta de recursos ou inércia/resistência, não existir na prática das políticas e/ou das organizações. Da literatura sobre cultura de avaliação sobressai, desde logo, que não existe uma cultura única de avaliação. Varia entre países e entre organizações de um mesmo país. Diferentes atitudes relativamente à avaliação indiciam diferentes culturas de avaliação. Há diferentes elementos que influenciam a atitude e que, dependendo da forma como funcionam, criam uma cultura de avaliação. Outra constatação é que uma cultura de avaliação não é algo que se alcança e permanece como uma conquista. É, antes, um processo que requer atenção contínua, isto é, uma cultura de avaliação mesmo que considerada ‘madura’ tem de ser alimentada, mantida “viva”.

Uma distinção deve ser desde logo feita: entre cultura nacional e cultura organizacional de avaliação. Do ponto de vista organizacional, falar em cultura de avaliação significa que essa organização tem uma atitude propensa para a utilização da avaliação como uma forma de aprendizagem e melhoria da eficácia e eficiência organizacional (Rutty, 2003). Os membros dessa organização: i) aceitam a avaliação; ii) compreendem por que motivo a organização utiliza a avaliação; iii) podem definir, ou ter ajuda para definir, as avaliações necessárias; iv) usam a avaliação sobretudo para apoiar a mudança e o desenvolvimento. Noutras palavras, referem-se a uma política de avaliação que é conhecida e partilhada dentro da organização (Murphy, 2002).

Owen (2003) descreve uma cultura avaliativa como um “compromisso com o papel da avaliação na tomada de decisão dentro de uma organização”. Para Caulley (1993), para a avaliação fazer a diferença, as organizações precisam de desenvolver “um clima de trabalho avaliativo (...) uma cultura de acompanhamento contínuo e autoavaliação pelo pessoal do programa”. Isto é, uma cultura “em que os funcionários públicos são reflexivos e avaliativos sobre as suas práticas de trabalho diário e são responsáveis pelo seu próprio controlo da qualidade”.

Podemos falar em cultura de avaliação quando as pessoas aceitam, pensam, fazem e valorizam a avaliação. A avaliação faz parte da rotina. Uma cultura de avaliação é orientada para a aprendizagem, diversificada, participativa, autocrítica, interdisciplinar, prospetiva. Traduz-se numa perspetiva orientada para a ação.

Considerando países ou organizações comparativamente, pode-se dizer que há uma “cultura avaliativa” em oposição, por exemplo, a uma “cultura burocrática”, “tayloriana” ou “cultura administrativa tradicional” (Capucha *et al.*, 1996; Barbier e Hawkins, 2012). Furubo e Sandahl (2002), analisam a cultura de avaliação de diversos países tendo por base um conjunto de nove indicadores:

1. A avaliação ocorre em muitos domínios políticos;

2. Existe uma oferta interna de avaliadores especializados em diferentes disciplinas, que dominam diferentes métodos de avaliação e que realizam avaliações;
3. Há um discurso nacional sobre avaliação, no qual as discussões mais gerais são ajustadas para ambientes nacionais específicos;
4. Há uma organização profissional de avaliadores, uma participação frequente em encontros de sociedades internacionais e pelo menos alguma discussão relativamente a normas ou ética da profissão;
5. Há algum grau de institucionalização da avaliação no Governo, para conduzir avaliações e disseminar os seus resultados para os decisores;
6. Há algum grau de institucionalização da avaliação no Parlamento, para conduzir e disseminar avaliações para os decisores;
7. Há pluralismo de instituições ou avaliadores dentro de cada domínio da intervenção pública – dentro de cada domínio há diferentes pessoas ou entidades para realizar avaliações;
8. Há uma função de avaliação dentro da instituição suprema de auditoria – Tribunal de Contas;
9. Existe uma proporção de avaliações de resultados (*outcomes*) em relação à avaliação de produtos (*outputs*) e de processos – as avaliações não devem estar focadas apenas na relação *inputs/outputs* ou produção técnica. Algumas avaliações do sector público têm de ter como objetivo os *outcomes* das políticas ou programas e pôr questões sobre se as intervenções públicas tiverem um impacto real na resolução dos problemas que era suposto resolverem.

Posteriormente foram adicionados mais três critérios, constituindo os “9+3 *criteria*” adotados por um grupo de peritos da Comissão Europeia, dos EM da UE e dos países candidatos, constituído em 2003, denominado por Grupo Consultivo de Avaliação (EAG):

10. Há capacidade de acompanhamento – existe uma relação estreita entre as unidades de acompanhamento e de avaliação, com compreensão da sua mútua interdependência; com um adequado sistema de acompanhamento em todos os níveis da Administração Pública;
11. Há uma diversidade de avaliação: projetos, programas, estratégia, política, o que pressupõe uma perceção da avaliação como uma ferramenta que serve de base à boa gestão e à boa governação e pode, portanto, ter lugar em todas as fases no ciclo de desenvolvimento de uma intervenção pública - desde o planeamento de políticas e estratégias, programas e projetos, de tomada de decisão até à gestão de desempenho e análise *ex-post*;
12. Há um fluxo de informações dentro do Governo referente à avaliação, destacando a importância de haver uma discussão coordenada, saudável e em curso sobre a avaliação dentro e entre membros do Governo, o que pressupõe uma compreensão, linguagem e abordagem partilhadas e a existência de procedimentos formais de discussão das conclusões

e recomendações da avaliação e os resultados dessas discussões estão disponíveis ao público.

Furubo e Sandahl (2002) agrupam os países de acordo com a natureza das pressões que induziram a avaliação (quadro 4) distribuindo-os por quatro grandes categorias: todos os países do quadrante 1 pertencem aos pioneiros, que foram referidos como os da 1ª e 2ª vaga da avaliação. Nestes, a forte pressão externa, por exemplo devido a ser membro da UE, não acrescentou nada às fortes forças internas que antes aí operaram. No 2º quadrante há um grupo muito heterogéneo de países. O seu denominador comum é a relativamente fraca pressão interna, combinada com a exposição a fortes pressões externas, especialmente da UE e do BM, e no qual incluímos Portugal. Neste contexto, os efeitos dessas pressões externas produziram resultados muito diferentes consoante os países. No quadrante 3 encontram-se países pioneiros com uma sólida cultura de avaliação, sem a pressão externa que caracterizou os pioneiros do quadrante 1, pelo que podem muito bem tomar outra direção. No quadrante 4 estão países com falta de forte pressão, quer externa, quer interna, para a avaliação, mas que apesar disso realizam avaliações. Embora as pressões para a avaliação sejam fracas, elas não estão ausentes. Israel, Suíça e Nova Zelândia podem ser vistos como casos de fronteira. Nesta classificação dos países parece haver uma certa independência entre a cultura da Administração Pública e a origem das pressões para a introdução da avaliação.

Quadro 4. Grupos de países de acordo com a natureza das pressões que introduziram a avaliação

		Pressões Internas	
		Fortes	Fracas
Pressões Externas	Fortes	Alemanha Dinamarca Finlândia França Holanda Reino Unido Suécia	China Espanha Itália Irlanda Zimbabué Portugal*
	Fracas	Austrália Canadá Coreia Noruega EUA	Israel Japão Nova Zelândia Suíça

Fonte: Adaptado a partir de Furubo e Sandahl (2002:21).

* Por nós incluído.

Estes autores identificam três fatores que ajudam a explicar uma cultura de avaliação entre os países pioneiros: i) fatores que afetam a predisposição para uma cultura de avaliação (desde a importância das normas sociais que apoiam a inovação, com destaque para a democracia, à sua tradição empírica com desenvolvimento de instituições estatísticas nacionais e às características do sistema institucional com tradição de planeamento a longo prazo); ii) fatores que afetam a

velocidade com que o conhecimento da avaliação é difundido dentro dos sistemas político e administrativo (por exemplo, indícios de correlação positiva entre a formação dos funcionários públicos em ciências sociais e a difusão de uma cultura de avaliação); e iii) fatores que afetam as atitudes relativamente à avaliação, ou seja, se a adoção de uma cultura de avaliação preenche uma necessidade no sistema político (Furubo e Sandahl, 2002:12-18).

Desde 2002 foram publicados diversos estudos sobre a cultura de avaliação em diferentes países: por exemplo, Bélgica (Varone, 2005; Varone, Jacob e De Winter, 2005); Suíça (Widmer e Neuenschwander, 2004; Bussmann, 2008); Holanda (Leeuw, 2009); Espanha (Muñoz, 2009; Feinstein e Zapico-Goñi, 2010); Roménia (Mihalache, 2010); Finlândia (Ahonen, 2015). Outros, menos numerosos, fazem estudos comparativos (Gaarder e Briceño, 2010; Melenciuc, 2015) ou estudam regiões ou sectores (McNamara *et al.*, 2009; Smits e Jacob, 2014; Melenciuc, 2015; Mesquita, 2015).

Furubo e Sandahl (2002) demonstram que existe uma relação íntima entre a forma como a avaliação é organizada, pensada ou, mesmo, contestada, e as instituições políticas específicas de cada país. A análise empírica de alguns países europeus também consubstancia este pressuposto (Jacob e Varone, 2004). A ‘cultura de avaliação’ pode ser vista como embutida no conceito de ‘cultura política’ (Barbier, 2008).

Dez anos depois da publicação do Atlas da Avaliação, Jacob et al. (2015) constataam que se registou um amadurecimento da cultura e institucionalização da avaliação. Mas, apesar da difusão da avaliação, as diferenças institucionais entre países não desapareceram e não é garantido que a cultura de avaliação seja imune a cortes orçamentais.

3.5 Sistemas de avaliação

Um aspeto importante diz respeito à configuração da função avaliação: onde está colocada, como está estruturada (centralizada/descentralizada; interna/externa) e a sua ligação a outras funções do Governo: orçamento, planeamento, acompanhamento e auditoria.

O EVALSED (European Commission, 2008) observa que, numa fase inicial do desenvolvimento da capacidade de avaliação, a função avaliação tende a ser localizada numa unidade específica do governo central (no Ministério das Finanças, junto do Primeiro-Ministro, ou numa estrutura responsável pelos Fundos Estruturais da UE). À medida que a função avaliação é valorizada no país, ela tende a espalhar-se na arquitetura de governação dentro desse país (European Commission, 2008). A necessidade de desenvolver sistemas de avaliação tem como objetivo padronizar a prática e a utilização da avaliação no contexto governamental.

Embora não exista um modelo único de sistema de avaliação, há um conjunto de características que permitem dizer se ele existe ou não. Pode falar-se num sistema de avaliação, quando as

avaliações deixam de ser realizadas de forma *ad hoc*, passando a ser desencadeadas através de dispositivos mais permanentes, garantindo de antemão a existência de informação e, simultaneamente, assegurando o uso adequado dos seus resultados (Furubo, Rist e Sandahl, 2002; Leeuw e Furubo, 2008). Ou seja, a avaliação torna-se uma atividade regular no ciclo de vida das políticas e programas públicos, é conduzida de maneira metodologicamente rigorosa e sistemática, os resultados são utilizados por decisores e gestores públicos e são disponibilizados ao público. As práticas de avaliação cristalizam-se na forma de valores, práticas e instituições (Barbier e Hawkins, 2012) dentro de um determinado sistema político e administrativo.

Nesta tese, *sistema de avaliação* refere-se ao dispositivo organizacional que forma o sistema, o qual partilha um entendimento comum do conceito, da finalidade e das práticas de avaliação. Na linha de Leeuw e Furubo (2008), um sistema de avaliação pode ser entendido como "práticas de avaliação permanentes e sistemáticas que ocorrem e se institucionalizam em várias entidades organizacionais interdependentes com o objetivo de informar a tomada de decisões e garantir a supervisão" (Højlund, 2014a). Esta definição baseia-se em Leeuw e Furubo (2008) e Dahler-Larsen (2012; 2006).

Na linha de Leeuw e Furubo (2008), os sistemas de avaliação são constituídos por várias entidades. Tem de haver não apenas um avaliador, mas também quem encomenda a avaliação. Tal como refere Højlund (2015), a avaliação precisa de ser institucionalizada de modo que os atores nela envolvidos partilhem um entendimento comum sobre esta atividade, incluindo a forma como as respetivas tarefas são realizadas, e os potenciais resultados são utilizados. Criam-se desta forma expectativas comuns e valores normativos conscientes e inconscientes sobre a avaliação e as práticas avaliativas a ela associadas. Para que o sistema esteja institucionalizado, estas práticas de avaliação têm de ser aceites pelos diversos atores envolvidos.

Partindo dos quatro critérios de Leeuw e Furubo (2008), podemos falar num sistema de avaliação quando: i) existe uma perspetiva epistemológica distinta, sobre a natureza e finalidade da avaliação, partilhada pelos atores envolvidos; ii) existe pelo menos uma estrutura organizacional dedicada à avaliação, separada da estrutura operacional, e que é responsável pelo planeamento, contratação, implementação, verificação da qualidade e acompanhamento das avaliações; iii) há continuidade, ou seja, a avaliação é uma atividade permanente que faz parte da rotina organizacional, é organizada e planeada de modo integrado no ciclo das atividades da organização e; iv) as práticas de avaliação estão relacionadas com as práticas de tomada de decisão, podendo os utilizadores de um sistema de avaliação estar dispersos em diferentes funções e posições dentro e fora dos sistemas organizacionais. Ou seja, a avaliação não pode ser uma prática isolada. Dito de outra forma, podemos falar de um sistema de avaliação quando há pelo menos uma estrutura operacional, em que a avaliação é parte regular do ciclo de vida das políticas e programas públicos,

é conduzida de maneira metodologicamente rigorosa e sistemática, e os resultados são utilizados nos processos de tomada de decisões. Os sistemas de avaliação são incorporados nas organizações, moldam e são moldados por normas, processos e comportamentos organizacionais. Estendem-se aos atores que tomam as práticas de avaliação como garantidas, seja como produtores seja como consumidores de avaliações.

3.6 A utilização da avaliação

A utilização da avaliação tem sido um dos aspetos mais estudados da prática de avaliação e na literatura de investigação sobre a avaliação desde os anos 1970, quando os avaliadores constataram que os resultados das avaliações não estavam a ser implementados como era suposto. Enquanto alguns estudos defendem que a avaliação raramente produz mudanças nas políticas (Patton, 1997; Pawson e Tilley, 1997) outros demonstram a sua utilização (Leviton e Hughes, 1981; Shulha e Cousins, 1997; Johnson *et al.*, 2009).

Neste subcapítulo fazemos uma revisão da bibliografia sobre a utilização da avaliação. Contextualizamos o tema na teoria da avaliação, problematizamos o conceito e a evolução e identificamos as lacunas que deverão orientar a investigação futura. Para além dos estudos empíricos analisados, foram tidas em consideração as revisões de bibliografia realizadas até ao momento e publicadas em revistas académicas: Leviton e Hughes (1981), Cousins e Leithwood (1986), Shulha e Cousins (1997), Johnson *et al.* (2009), Brandon e Singh (2009), Herbert (2014) e Alkin e King (2016). Não há um corpo teórico consensual sobre a utilização/influência da avaliação, podendo ser identificadas três fases na investigação sobre este tema.

3.6.1 1970-1986: o uso/utilização da avaliação

No final dos anos 1960, nos EUA, a perceção geral era a de que as avaliações dos programas sociais da *great society* eram largamente ignoradas ou politizadas e que a sua utilização era mais fortuita do que planeada (Weiss, 1972b). Esta perceção motivou a necessidade de investigação. Os primeiros estudos focaram-se no impacto direto da avaliação sobre os programas/projetos (Patton, 1975). Em muitos casos tratou-se apenas de ver se as recomendações das avaliações eram ou não implementadas, ignorando que a avaliação pode informar uma decisão mas não necessariamente mudá-la e que os decisores podem muitas vezes ter boas razões para ignorar os resultados de uma avaliação (Birkeland *et al.*, 2005).

Estes primeiros estudos consideravam que a utilização da avaliação se poderia traduzir quase automaticamente em decisões imediatas e observáveis, conceptualizando a utilização da avaliação apenas em termos do seu impacto direto na decisão. Carol Weiss, uma das pioneiras do estudo dos fatores que influenciam a utilização, foi uma das primeiras a questionar esta visão. Muitos destes

estudos foram criticados por se focarem no curto prazo, não assentarem em evidências, carecerem de triangulação ou outros meios de verificação de mudanças (Leviton, 2003; Herbert, 2014). Alkin et al. (1979) também criticaram as poucas referências utilizadas, defendendo que o impacto de uma avaliação pode demorar meses ou mesmo anos a manifestar-se.

Durante este período, que Henry e Mark (2003) designam como a ‘idade de ouro’ da investigação sobre o uso da avaliação, prevaleceu a investigação relativa à diferenciação entre uso instrumental, conceptual e simbólico/persuasivo. Weiss (1977) desenvolveu a compreensão do uso conceptual – ou *enlightenment* – e Knorr (1976) centrou-se no uso instrumental, partindo da bibliografia sobre a utilização do conhecimento das ciências sociais.

Leviton e Hughes (1981), os autores da primeira revisão da bibliografia sobre o tema, deram um importante contributo para o debate sobre a utilização da avaliação. Procurando definições precisas e operacionalizáveis para o conceito de *utilização* confinaram-no ao uso dos resultados da avaliação para melhorar os programas e políticas, e não por académicos ou imprensa, por exemplo. Para estes autores, o conceito de utilização pressupõe “*uma discussão séria sobre os resultados de um determinado programa ou política*”, isto é, presume o “*processamento da informação*” (traduzida em recomendações para as políticas avaliadas). Ou seja, a mera leitura de um relatório de avaliação não é considerada como utilização. Acrescentam, ainda, um segundo critério: “*To be considered used, there must be evidence that in the absence of the research information, those engaged in policy or program activities would have thought or acted differently*” (Leviton e Hughes, 1981: 527). Da revisão da bibliografia, identificam cinco *clusters* de variáveis e fatores que afetam a utilização (quadro 5).

Quadro 5. Variáveis e atributos relacionados com a utilização da avaliação

Variáveis	Atributos
Relevância	A. Avaliação direcionada para as necessidades dos clientes B. Necessidades dos decisores políticos C. Necessidades dos gestores dos programas D. Oportunidade
Comunicação	A. Comunicação direta das necessidades dos utilizadores para a avaliação B. Comunicação em hierarquias burocráticas C. Disseminação
Processamento da informação	A. Reconhecimento da relevância B. Apresentação da informação C. Estilo dos administradores no processamento da informação
Credibilidade	A. Comparação com outras informações B. Preconceitos dos utilizadores C. Credibilidade do avaliador D. Qualidade
Advocacy e participação dos utilizadores	A. Compromisso com a avaliação B. Apoio aos programas e política

Fonte: elaborado a partir de Leviton e Hughes (1981).

Neste primeiro conjunto de estudos foram identificados três principais tipos de uso: o *uso instrumental* dependente da implementação do resultado de uma avaliação, o *uso conceptual*

relacionado com situações em que o uso não é direto mas em que a informação é absorvida e passa a fazer parte do quadro de referência para os decisores e o *uso simbólico/persuasivo* que implica o envolvimento numa avaliação por motivos ocultos ou interesse próprio (Herbert, 2014).

3.6.2 1986-2000: a importância do contexto e do processo da avaliação

A análise da forma como o contexto organizacional influencia a utilização da avaliação conquistou a atenção da investigação a partir de meados dos anos 1980.

O estudo de Cousins e Leithwood (1986) constituiu um marco importante. Faz uma revisão da investigação realizada desde 1971 sobre o uso da avaliação (65 estudos nas áreas da educação, saúde mental e serviço social). Para além de consolidar conhecimentos, este estudo colocou questões para reflexão e identificou uma lista de 12 fatores que influenciam a utilização da avaliação: seis associados às características da implementação da avaliação (relevância, credibilidade, qualidade da avaliação, qualidade da comunicação, oportunidade e resultados) e seis associados às características da decisão ou do contexto político (necessidade de informação, características da decisão, clima político, outra informação, características pessoais, compromisso e/ou receptividade à avaliação) (Cousins e Leithwood, 1986:348). Para estes autores, a qualidade da avaliação é a característica mais importante, seguida das características da decisão, aceitação da avaliação, constatações e relevância. Levin (1987), aceitando o repto da reflexão, aplicou o quadro desenvolvido por Cousins e Leithwood para testar o peso relativo dos fatores que influenciam os diferentes tipos de uso. Os seus resultados contradisseram os de Cousins e Leithwood, sobressaindo a natureza crucial dos fatores contextuais na explicação dos padrões de uso.

Greene (1988) concluiu, com base em dois estudos de caso em que foram utilizadas abordagens de avaliação participativa, que as organizações com um clima organizacional descentralizado e democrático fizeram maior uso da avaliação. Outros investigadores (Chemlinsky, 1987; Weiss, 1998) concluíram que as organizações politicamente astutas, que atendiam a restrições políticas internas e externas, eram mais propensas a reportar a utilização da avaliação. Thompson (1994) concluiu que as avaliações são usadas mais frequentemente quando o programa é novo ou quando o contexto organizacional do programa não é muito politizado.

A revisão da literatura feita por Shulha e Cousins (1997) também concluiu que o contexto organizacional foi um dos fatores-chave que influenciaram o uso:

"The evidence suggests that the more evaluators become schooled in the structure, culture, and politics of their program and policy communities, the better prepared they are to be strategic about the factors most likely to affect use. It is important to acknowledge, however, that all evaluations are political and all findings must compete for attention, even in the least complex of program or policy settings." (pp. 203).

Estes dois autores constataram progressos desde 1986 sobre a teoria, investigação e prática da utilização da avaliação, nomeadamente: a crescente consideração do contexto como fator crítico

para compreender e explicar o uso; a identificação do uso do processo como uma consequência significativa da avaliação; o alargamento do conceito de uso do plano individual para o nível organizacional; e a diversificação do papel do avaliador como facilitador, planeador e educador/formador. O repensar da avaliação em termos de contexto e de fonte de influência levou a alterar o papel do avaliador – de perito distanciado a colaborador/facilitador, com um relacionamento de parceria com os *stakeholders*, promovendo quer as competências e qualidade da avaliação dentro das organizações (Preskill, 1994) quer a utilização da avaliação entre os seus potenciais utilizadores (Patton, 1997). Este autor concorda que a utilização da avaliação é melhor compreendida dentro de um sistema interdependente:

“The question of how to enhance evaluation use is sufficiently complex that a piecemeal approach based on isolated prescriptions for practice is likely to have only a piecemeal impact. Overviews of research on evaluation use suggest that the problems of under use will not be solved by compiling and following a long list of evaluation axioms. It’s like trying to live your life according to Poor Richard’s Almanac. Real-world circumstances are too complex and unique to be routinely approached through the application of isolated pearls (or variables) of evaluation wisdom.” (Patton, 1997: 20)

Para Shulha e Cousins (1997) a utilização da avaliação não é um conceito unitário: é um fenómeno multidimensional que tem por base fatores como a relevância e a qualidade da avaliação, a credibilidade do avaliador, o envolvimento com os *stakeholders*, a comunicação, a resposta às necessidades de informação, a perceção da avaliação como instrumento de gestão e, particularmente, as características do contexto da instituição. No seu entender, a utilização deve ser vista como um fenómeno complexo aliado ao contexto, onde pessoas, ambiente e circunstâncias estão fortemente ligados, influenciando o uso. Para estes autores, a evolução mais importante na investigação foi a perceção da crescente importância do contexto, centrando a atenção na forma como os resultados da avaliação interagem com outros fatores no processo de tomada de decisão e a forma como os avaliadores participam nesse processo. Shulha e Cousins também constatarem a emergência da compreensão da má utilização como foco da teoria e, em certa medida, da investigação (veja-se, por exemplo, Alkin e Coyle, 1988).

Outros estudos concluíram que as “organizações aprendentes” têm propensão para utilizar a avaliação em níveis mais elevados. Preskill et al. (2003:434) identificam seis características organizacionais que podem afetar o uso do processo: 1) o grau de estabilidade organizacional; 2) o apoio ao anterior trabalho de avaliação; 3) a localização e apropriação da função avaliação; 4) a solicitação/exigência externa, restrições, ameaças; 5) até que ponto a cultura da organização apoia a aprendizagem contínua; e 6) quem que medida a organização apoia a capacidade de avaliação.

Compreender o contexto e como os resultados das avaliações interagem com outras influências nos processos de tomada de decisão, e como os avaliadores se envolvem nesse processo tornou-se central neste período. Ao mesmo tempo que contribuiu para esta investigação, Patton (1998), que em 1978 utilizou pela primeira vez a tipologia “uso do processo” no livro *Utilization-Focused*

Evaluation, destaca que a experiência dos participantes e a mudança podem ocorrer através do processo de avaliação. Esta perspetiva deu um importante contributo para as modernas abordagens da avaliação participativa levando à investigação/teorização sobre as influências subtis dos resultados e dos processos de avaliação. Embora o “uso do processo” se tenha mantido como um modo de uso importante, refletindo-se nos modelos mais recentes de influência da avaliação (Kirkhart, 2000; Henry e Mark, 2003; Mark e Henry, 2004), Weiss et al. (2005) consideram que ele é uma fonte de uso e não uma nova dimensão.

Balthasar (2006) analisou até que ponto os aspetos do *design* institucional têm impacto na utilização da avaliação. Tendo por base 10 estudos de caso em várias instituições da Administração suíça, concluiu que realizar avaliação interna ou externa não tem um impacto diferente ao nível do uso da avaliação e que *“the institutional distance between evaluators and evaluatees therefore appears to have no influence on the use of evaluations”* (pp. 367).

Nesta fase foi importante o debate teórico entre Carol Weiss e Michael Patton, iniciado em 1987 na reunião da Associação Americana de Avaliação. Weiss defendia ser irrealista esperar que as avaliações conduzissem sistematicamente à utilização instrumental e encorajava os avaliadores a não utilizar o uso da avaliação como prova inequívoca do êxito ou qualidade da avaliação. Deviam antes concentrar-se em produzir avaliações sólidas e aspirar ao uso instrumental e não tanto a considerá-lo como sinal de sucesso ou qualidade de uma avaliação (Weiss, 1988). Patton defendia que os avaliadores deviam empenhar-se ativamente na promoção da utilidade da avaliação, fornecendo informações e processos, indo ao encontro das necessidades de quem encomenda a avaliação. Considerava que a experiência de participação numa avaliação podia ser tão influente no comportamento quanto qualquer recomendação ou relatório de avaliação (Patton, 1988). Mais tarde, na quarta edição do livro *Utilization-focused Evaluation*, (Patton, 2008b), reconheceu que existem limitações ao uso da avaliação e que os interesses dos decisores podem estar além das evidências apresentadas: a avaliação, como qualquer ferramenta, pode ser utilizada para o bem e para o mal.

3.6.3 Desde 2000: a influência da avaliação

Herbert (2014) identifica a viragem do milénio como um momento de viragem do debate para o quadro de influência da avaliação. As insatisfações com as definições de uso/utilização da avaliação (Alkin, Daillak e White, 1979; Caplan, 1980; Henry, 2000; Kirkhart, 2000; Henry e Mark, 2003) levaram à escolha do termo *influência* como forma de pensar sobre os efeitos da avaliação e ao desenvolvimento de teorias da influência.

Kirkhart (2000) marca o início desta abordagem e define *influência* da avaliação como *“the capacity or power of persons or things to produce effects on others by intangible or indirect means.”*

(Kirkhart, 2000: 7). Esta autora integra a ideia de uso do processo noutros aspetos da utilização da avaliação num modelo tridimensional, e alarga a questão para *"How and to what extent does evaluation shape, affect, support, and change persons and systems"* (pp. 7). Para responder a esta pergunta propõe um quadro que muda a atenção do 'uso' para a 'influência', na medida em que o uso não inclui efeitos indesejados da avaliação e o aparecimento gradual de impacto ao longo do tempo. No modelo desenvolvido por esta autora existem três dimensões: fonte de influência, intenção e tempo. A *fonte de influência (source)* pode surgir a partir de qualquer processo de avaliação ou dos resultados da avaliação.

Kirkhart reconhece que alguma da influência que vem do processo de avaliação terá impacto sobre os seus resultados e, assim, as duas fontes de influência estarem interrelacionadas. Daí a fonte de influência ser dividida em dois subgrupos: influência baseada nos resultados e influência baseada nos processos. A segunda dimensão é a *intenção da influência (intention)*, definida como *"a medida em que a influência da avaliação é propositadamente dirigida, conscientemente reconhecida e antecipada"* e também é dividida em dois subgrupos: influência intencional e influência não intencional. A dimensão final é o *momento da influência (time)* que pode ser imediato (durante a avaliação), no final da avaliação e a longo prazo. Um dos principais benefícios desta proposta é a capacidade de distinguir entre *uso e abuso*: seguindo as influências de uma avaliação e os padrões de evolução da sua influência ao longo do tempo, podem-se mapear as consequências do uso como benéficas ou não (Kirkhart, 2000).

Henry e Mark (2003) e Mark e Henry (2004), baseando-se na teoria de influência de Kirkhart, propõem duas categorias teóricas – "mediadores e caminhos" – através das quais a avaliação pode exercer a sua influência. Críticos da teoria da utilização por considerarem que ela não tem em atenção os mecanismos de mudança subjacentes, sugerem uma teoria da influência, mais abrangente. Com base na bibliografia das ciências sociais, desenvolveram uma "teoria da mudança" que aplicam às consequências da avaliação ao nível individual, interpessoal e coletivo, num esforço para explicar a influência. Descrevem a mudança de comportamento como um mecanismo que *"connotes changes in what individuals do, in terms of the delivery of the participation in a program or process. Skills involve both cognition and action"* (Henry e Mark, 2003: 299).

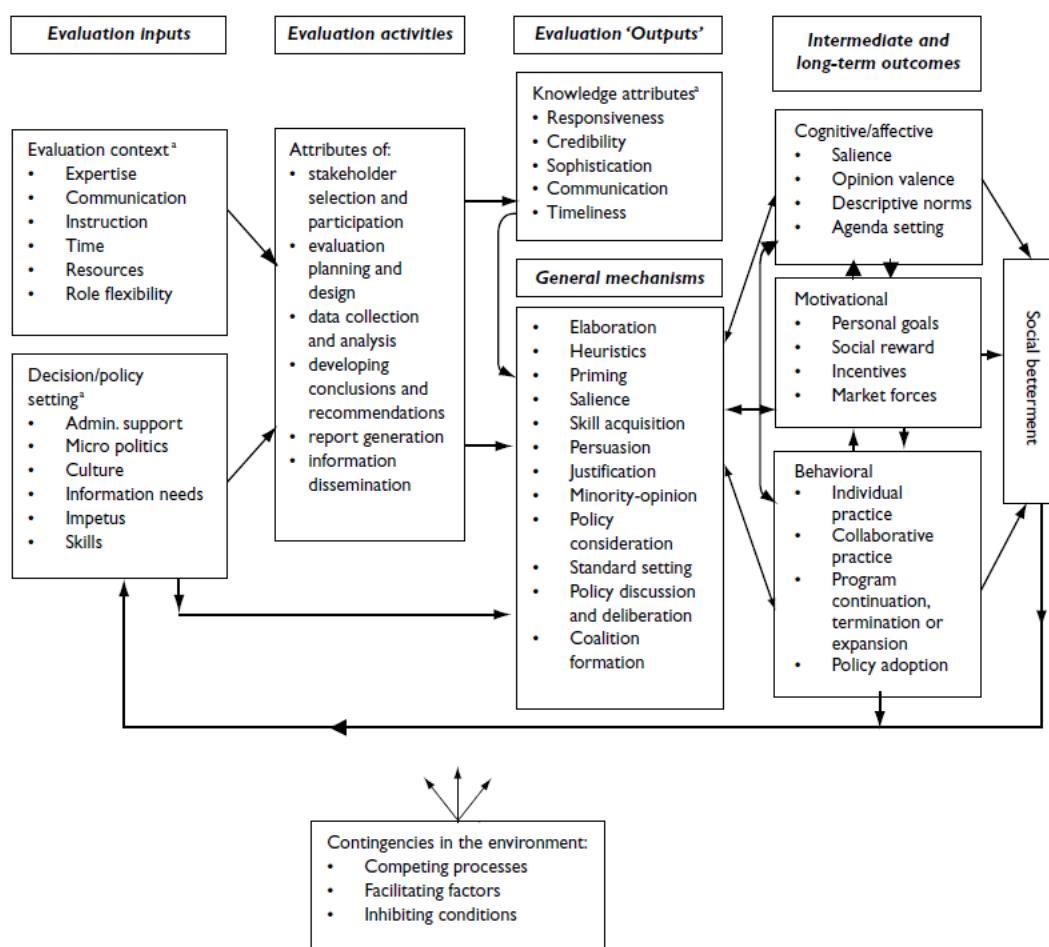
Sugerem que este é um mecanismo importante na tentativa de entender o uso instrumental, isto é, ligam a influência dos diferentes tipos de informações ao uso instrumental. O modelo destes autores procura iluminar caminhos de influência e levar a uma maior sistematização da investigação sobre o tema, na medida em que tem potencial para identificar e entender como e por que via a avaliação funciona para provocar mudanças (comportamentais, cognitivas e motivacionais) em três níveis: individual, interpessoal e coletivo (organizações públicas e privadas) (Henry e Mark, 2003:298).

Mark e Henry (2004:36) defendem a centralidade do conceito de uso para o campo da avaliação:

“(...) In short, the link between evaluation and the betterment of social conditions is absolutely crucial as a collective raison d’être of evaluation. However, current conceptions of use are inadequate in fully establishing this link, in part because they lack a clear moral anchor (Henry, 2000) and in part because of their inadequate attention to the underlying change processes that mediate evaluation’s influence”.

Por isso, fornecem um quadro conceptual (figura 4) mais elaborado, para o estudo da influência da avaliação, no qual os processos subjacentes estão localizados no contexto dos *inputs* da avaliação, atividades da avaliação, atributos de conhecimento dos resultados da avaliação e várias fontes de contingências.

Figura 4. Teoria da influência da avaliação



Fonte: Mark e Henry (2004: 46).

Ainda que considerem que este modelo pode ajudar a estimular uma nova geração de pensamento sobre os efeitos da avaliação, melhorando assim a pesquisa, a teoria e a prática, estes autores consideram que existe uma lacuna nas teorias da utilização entre o conhecimento produzido (*outputs* da avaliação) e os tipos de utilização, a qual decorre da ausência de definição dos mecanismos subjacentes ao processo avaliativo através dos quais os seus efeitos seriam produzidos (Mark e Henry, 2004: 41).

Alkin e Taut (2002), refletindo sobre o uso da avaliação, defendem que é importante deixar claro que o uso da avaliação pode ocorrer como uma função do processo de avaliação, bem como devido às suas conclusões e, em ambos os casos, tanto ao nível conceptual, instrumental ou simbólico/legitimativo. Para estes autores, o “uso” refere-se à maneira como as informações produzidas pela avaliação têm impacto sobre o programa que é avaliado. Em contraste, no conceito de influência incluem a utilização em instâncias em que uma avaliação produz impactos não esperados ou não previstos.

Para Patton (2008), o termo *influência* chama a atenção para os efeitos das avaliações ao longo do tempo e não se circunscreve ao programa avaliado. Leviton (2003), Cousins (2004), Weiss et al. (2005) e Poth (2008) também defendem que o termo influência é mais adequado para estudar os efeitos da avaliação num contexto organizacional, tendo por base os mecanismos da mudança das ciências sociais, e que capta melhor os efeitos de uma avaliação (Caracelli, 2000).

Feinstein (2002) sugere que o uso da avaliação é uma função direta da sua relevância e da divulgação dada aos relatórios. A sua relevância depende da oportunidade e da credibilidade que caracterizam as conclusões e recomendações, ao passo que a difusão depende da apresentação dos resultados e dos meios de comunicação utilizados. Este autor destaca, entre os diferentes fatores que influenciam a utilização da avaliação, o ambiente institucional (incentivos e capacidade de uso), a relevância da avaliação (momento de realização, envolvimento dos *stakeholders*, credibilidade) e a qualidade da sua disseminação (produtos da avaliação, canais e mecanismos de comunicação). Acrescenta que níveis baixos destes fatores podem atuar como barreiras ao uso.

Autores como Amo e Cousins (2007) e Preskill et al. (2003) focam a atenção na utilização do processo de avaliação e suas implicações para a investigação futura.

Valovirta (2002) conceptualiza a utilização da avaliação em três etapas: 1) a interpretação da avaliação, seja pelo envolvimento no processo de avaliação seja pela familiarização com os seus resultados, inclui a análise da utilidade da informação, ou seja, as implicações para uma possível ação e os desafios que daí resultam; 2) a argumentação e tomada de decisão, traduzida num processo interativo de discussão dos resultados sendo necessário reconhecer ou negar a utilidade das diversas aprendizagens da avaliação; 3) as interações podem culminar em decisões e ações, numa nova compreensão partilhada do problema mas também podem fortalecer ou enfraquecer a própria legitimidade da instituição. Para este autor, a forma como a avaliação será utilizada está ligada ao contexto em que a mesma ocorre e, quando levada a sério, incita à discussão e reflexão conjunta, sobre as condições básicas de intervenção em contextos políticos específicos: “(...) *People can become more aware of the factors that constrain effective action and how different constraints can be eased.*” (Valovirta, 2002:77).

Cousins et al. (2004) fazem uma revisão de 36 estudos empíricos, a partir dos quais desenvolvem um modelo de análise, para descrever e criticar o estado atual do conhecimento sobre o problema geral da integração da avaliação na cultura organizacional (Cousins et al., 2004:103). Metodologicamente, concluem que a investigação nesta área está subdesenvolvida. Apesar dos estudos de caso, eles são limitados e não generalizáveis, carecendo de uma análise abrangente e interrelacionada do complexo conjunto de variáveis (Cousins et al., 2004:131-132). Estes autores identificam como uma importante lacuna a ausência de uma discussão explícita sobre a micropolítica e o impacto das relações de poder na forma como a avaliação se integra nas organizações. Referem a importância de analisar a influência das coligações internas entre atores-chave das organizações, há muito identificada por Wildavsky (1972), e suas implicações para a avaliação. Identificam, também, várias forças que influenciam a integração da avaliação na cultura organizacional:

“Facilitative leadership and modelling; ongoing training and technical support; the existence of prior knowledge, skill, and facility with evaluation logic; the availability of resources for evaluation; and exigencies for evidence about program and organizational performance and results are among the most salient of these forces.” (Cousins et al., 2004:133-134).

Johnson et al. (2009) fazem uma revisão da bibliografia empírica sobre a utilização da avaliação entre 1986 e 2005, tendo por base o quadro de categorização de Cousins e Leithwood (1986), o qual corroboram, e tendo subjacente a definição de uso ou utilização da avaliação como *“the application of evaluation processes, products, or findings to produce an effect”* (pp. 378). Quase metade dos artigos revistos (20 de 41) olha para a categoria de implementação da avaliação e outros tantos para a categoria decisão ou definição de políticas e corroboram a importância do "contexto de avaliação" e do "contexto político/de decisão".

“However, as suggested by Shulha and Cousins (1997), changes in the conceptualizations about use have occurred, so new characteristics might be expected to emerge. In fact, 25 of the 41 studies in this review examined elements that were not covered by the 1986 framework.” (Johnson et al., 2009:381).

Consequentemente, estes autores acrescentam uma nova categoria - envolvimento dos *stakeholders* – e uma nova característica – a competência do avaliador (sob a categoria da implementação da avaliação). Os resultados apontam para a importância do envolvimento dos *stakeholders* em facilitar o uso da avaliação e sugerem que o envolvimento, interação e comunicação entre os *stakeholders* e os avaliadores é fundamental para o uso significativo das avaliações. Plottu e Plottu (2009) corroboram estes resultados realçando que se a maioria dos *stakeholders* forem incluídos no processo de avaliação, na sua formulação e implementação, há muito maior probabilidade de os resultados serem utilizados. Se os *stakeholders* forem informados sobre, motivados e formados para a avaliação, e a avaliação for bem organizada, é mais fácil uma participação autêntica que promove a aprendizagem, a melhoria da política e do programa, a justificação da política pública e a utilização dos seus resultados será maior.

“More than just involvement by stakeholders or decision makers alone, however, the findings from this literature review suggest that engagement, interaction, and communication between evaluation clients and evaluators is key to maximizing the use of the evaluation in the long run.” (Johnson et al., 2009:389).

No mesmo ano, Brandon e Singh (2009) analisam os estudos citados nas principais revisões da bibliografia sobre o uso da avaliação de programas, com o objetivo de examinar a pesquisa sobre o uso da avaliação que serve de base à discussão e compreensão da (a) extensão do uso dos resultados da avaliação, (b) relação do uso com as características das avaliações, avaliadores e contexto da avaliação, e (c) outras questões diversas. Resumem os tipos de métodos utilizados, os sectores em que foram conduzidos e em que medida atenderam a dois critérios básicos de solidez metodológica (o método ou *design* de pesquisa utilizado e a sua qualidade, ou seja, até que ponto mostram evidência de validade relacionada com o conteúdo) para saber se as conclusões são credíveis. Os 52 estudos analisados utilizaram quatro tipos de métodos ou *design*: pesquisas, simulações quasi-experimentais, estudos de caso e reflexões narrativas e abarcaram seis sectores (incluindo dois estudos interrogando os avaliadores sobre o uso). Quanto aos sectores, 69% dos estudos foram sobre avaliação em educação. A preponderância de estudos sobre a educação sugere que os resultados da análise se aplicam principalmente a este sector. Se na educação os métodos utilizados foram equilibrados, respondendo adequadamente ao primeiro critério, a escassez relativa de estudos sobre outros sectores e o potencial de efeitos contextuais dos estudos, não lhes permite fazer generalizações.

Estes dois autores constatarem haver pouca discussão sobre questões de validade de conteúdo nos estudos quantitativos ou informações paralelas nos estudos qualitativos. Afirmam igualmente que os fundamentos teóricos para a seleção de tópicos a serem abordados bem como em que medida os itens dos questionários, guiões das entrevistas ou tópicos de reflexão narrativa abordaram os domínios de interesse, raramente foram fornecidos. Sem esta validação, dificilmente se podem fazer inferências sólidas a partir dos dados dos estudos. Assim, concluem que não têm suficiente credibilidade científica e, dadas as fraquezas metodológicas, os resultados da investigação sobre a utilização da avaliação podem, quando muito, ser usados no sector da educação (Brandon e Singh, 2009).

Allen (2010), com uma tese de doutoramento focada na avaliação na área dos serviços sociais, olha para a relação entre as características do avaliador e as características da organização para compreender como estes fatores influenciam o *design* e a utilização da avaliação. Esta autora apoia-se nas teorias da aprendizagem organizacional para compreender o processo de utilização da avaliação, porque considera que este conjunto de teorias analisa condições que podem prever a aprendizagem e a receptividade para a utilização da avaliação. Conclui que os avaliadores fazem escolhas diferentes sobre a avaliação com base nas características da organização. Os avaliadores consideram as características organizacionais à medida que tomam decisões sobre o *design* da

avaliação. Conclui igualmente que as variáveis de nível organizacional desempenham um papel na compreensão da avaliação e sua utilização.

Também Banuelos (2012) procurou explorar as formas através das quais a avaliação influencia as mudanças nas atitudes e ações ao nível individual e interpessoal e os caminhos através dos quais essa influência ocorre, num contexto real de avaliação. Utiliza como quadro de referência o modelo de influência da avaliação proposto por Mark e Henry (2004) mapeando várias componentes de uma avaliação realizada a uma escola distrital financiada pelo governo federal dos EUA. Os resultados mostram que quanto maior é a consciência dos indivíduos sobre os resultados da avaliação e maior a compreensão sobre a visão, finalidade e objetivos do programa, bem como sobre o seu próprio papel e bem-estar no quadro do programa, maiores são as probabilidades de ocorrerem mudanças comportamentais e cognitivas como resultado das constatações da avaliação. Esses resultados, ou indicadores de influência da avaliação, ocorrem em grande parte ao nível individual e interpessoal. Além disso, a presença de alguns resultados da avaliação aumenta a probabilidade de ocorrência de outros resultados, fornecendo evidências de apoio às hipóteses de Mark e Henry sobre a influência da avaliação.

Herbert (2014) faz uma revisão da evolução da investigação sobre a influência da avaliação desde a década de 1970 tentando responder a três questões: 1) como é que os investigadores definem influência?; 2) como é que isso se reflete na investigação?; e 3) o que é que a investigação sugere sobre a utilidade da influência da avaliação como quadro conceptual? Conclui que, apesar da proeminência da influência da avaliação na bibliografia, o progresso é lento na criação de um corpo de bibliografia persuasivo. Muitos dos estudos revistos têm conceitos vagos ou inconsistentes e aplicaram a influência de forma pouco específica na investigação. Højlund (2014a) corrobora a sugestão de Furubo (2006) sobre a necessidade de compreender melhor os efeitos dos sistemas de avaliação na utilização da avaliação e dá um contributo nesse sentido analisando o sistema de avaliação da Comissão Europeia concluindo que:

“the EU evaluation system is conducive to evaluation use, while at the same time also impeding use in several ways. (...) the evaluation system is conducive to instrumental-, strategic- and legitimizing types of evaluation use on the level of programme management. On the level of policy-makers, the evaluation system is conducive to strategic- and information types of uses. (...) While the system does enable uses, it also impedes process use of evaluations during the evaluation implementation. (...) The Commission decision characteristics largely determine the effect that other explanatory factors have on evaluation use.”(Højlund, 2014a: 442).

Num outro artigo, Højlund (2014b) realça a necessidade de a teoria de utilização da avaliação ter em consideração o contexto organizacional e institucional em que a avaliação ocorre, na linha do defendido por Levin (1987) e por Shulha e Cousins (1997) sobre a importância dos fatores contextuais. Considera que a bibliografia sobre o uso da avaliação se tem focado mais na avaliação do que no contexto organizacional e na capacidade de avaliação da organização e conclui que é

mais importante entender os fatores condicionantes internos e externos da organização do que concentrar-se apenas na avaliação para explicar o seu uso. Identifica, assim, uma lacuna na investigação relativa à necessidade de olhar para a teoria organizacional. Partindo da teoria da organização de Brunsson (2002) propõe a adoção de um modelo simples que contém dois fatores explicativos (pressão externa e propensão para avaliar) para demonstrar que esses fatores podem explicar:

“1) the adoption of evaluation practices that an organization is likely to make; and 2) the subsequent use of evaluations that the organization is likely to have. By applying institutional theory to evaluation in this way, we can integrate justificatory use categories and non-use meaningfully in a genuine theoretical framework, where organizational rationality is not a priori.” (Højlund, 2014b:40).

Na sua tese de doutoramento, Højlund (2015) defende que a teoria organizacional explica melhor a utilização da avaliação do que a teoria da avaliação. Analisa o sistema de avaliação da Comissão Europeia e mostra o papel importante que a *accountability* organizacional tem na forma como as avaliações são usadas:

“The three main effects of the evaluation system on evaluation use can be summarised as: 1) the ‘sacrifice’ of process use for findings use and accountability in decision points; 2) a very narrow scope for evaluation use, due to the formal institutionalisation of evaluation; 3) a de-politicisation of evaluation.” (Højlund, 2015: 89).

3.6.4 A utilização da avaliação na cooperação para o desenvolvimento

Os estudos de caso sobre a utilização da avaliação na cooperação para o desenvolvimento são reduzidos e realizados sobretudo a partir dos anos 1990. O estudo mais antigo, que incluiu o tema da utilização da avaliação, foi realizado por Cracknell (1991) para a Comissão Europeia. Tratou-se de uma revisão dos processos de *feedback* das agências de cooperação dos EM da UE. Desde então, diversas agências/unidades de avaliação promoveram a realização de estudos, meta-avaliações ou avaliações para saber em que medida as suas avaliações estavam a ser utilizadas e como se poderia fortalecer essa utilização: é o caso da agência sueca SIDA (Carlsson *et al.*, 1999; Bandstein, 2006; Bandstein e Hedblom, 2008); da agência dinamarquesa Danida (Schaumburg-Müller, 1991; 2005; Lundgren, North e Rist, 2003); do ministério alemão BMZ (BMZ, 2000); da agência norueguesa NORAD (Grasso, Imas e Fostvedt, 2012); da Comissão Europeia (Williams *et al.*, 2002, Bossuyt *et al.*, 2014, Bossuyt *et al.*, 2014a); da Unidade Especial de Avaliação da Bélgica (Kliest, Rodríguez-Ariza e Singh, 2010); da agência britânica DFID (Calvert *et al.*, 2014); e da agência norte-americana USAID (Hageboeck *et al.*, 2016). Estes estudos descrevem os sistemas de avaliação, os mecanismos de divulgação e seguimento das avaliações, e procuram analisar as perceções dos técnicos das agências quanto ao papel e utilidade da avaliação nos processos de tomada de decisão.

Outro grupo de estudos, ainda menos numeroso, diz respeito a trabalhos de investigação (seja artigos, seja dissertações de mestrado ou teses de doutoramento). É disso exemplo: Cracknell (2001) com uma revisão da eficácia dos procedimentos de *feedback* existentes na avaliação da ajuda ao

desenvolvimento; Karan (2009) com uma tese sobre a utilização da avaliação nas ONG; Delarue et al. (2009) com uma revisão da literatura para a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD); McNulty (2012) com uma análise do uso simbólico da avaliação na ajuda ao desenvolvimento; María e Méndez (2012), Rodríguez-Ariza (2010), Ariza (2014) e Ariza e Díaz (2014a) com trabalhos de investigação sobre a utilidade da avaliação e a gestão do conhecimento nas ONG espanholas e na cooperação pública espanhola e, mais recentemente, Gudiño (2015) com uma tese de doutoramento sobre a utilização da avaliação na cooperação espanhola. Gudiño (2015:88) desenvolve um modelo de análise que aplica à análise da utilização da avaliação na cooperação espanhola e concluiu que:

“El principal problema que afecta la utilización de las evaluaciones en la Cooperación Española es la persistente dificultad de las instituciones centrales del sistema para aprender de la experiencia y cambiar en consecuencia. Esta conclusión se basa en percepciones de los actores del sistema, expresadas a través de la encuesta y las entrevistas realizadas, así como en la revisión de documentos. La Cooperación Española ha ido adquiriendo cultura de evaluación, pero carece de estímulos y posibilidades para hacer modificaciones estructurales, de procedimientos o de sistemas con base en enseñanzas adquiridas desde las evaluaciones (o desde cualquier otra fuente de conocimientos). No tiene, en definitiva, cultura de aprendizaje.” (Gudiño, 2015: 339-340).

Contudo, o próprio autor reconhece que:

“este estudio ha sido extenso pero superficial en lo que se refiere a la identificación de los factores que hacen posible o impiden la utilización de la evaluación para el aprendizaje y para tomar decisiones de cambio, tanto en la Cooperación Española como en los países asociados.” (Gudiño, 2015: 345).

Também O’Neil (2015) no terceiro artigo que integra a sua tese de doutoramento, faz uma análise da utilização dos resultados da avaliação de duas campanhas de comunicação de duas organizações internacionais: o Escritório do Alto Comissário para os Direitos Humanos e o Comité Internacional da Cruz Vermelha, destacando a relevância da teoria dos sistemas para a utilização da avaliação, ou seja, a ação de inserir um elemento externo, como resultado da avaliação, não pode ser vista de forma isolada, mas deve ser considerada em relação a outras influências e na interligação e relação com outros processos que contribuem para a mudança.

Ainda que com graus diferentes de institucionalização e utilização da avaliação nas diversas agências, os diversos estudos destacam a importância da avaliação para a aprendizagem institucional. Contudo, a utilização da avaliação é um fenómeno multidimensional, interdependente do contexto organizacional, dos sistemas e da prática da avaliação. Na linha de Contandriopoulos e Brousselle (2012), o contexto organizacional pode ser uma determinante essencial na utilização da avaliação:

“Evaluation use travelled from the individual to the organisational level in a predominantly non-linear fashion, interconnected, overlapping and bringing about change both in a formal and informal manner but never in a vacuum devoid of other influences. Use was found to be unpredictable and constructed by the meaning assigned by staff members, adjusting and interpreting findings in opportunistic and unexpected ways” (p. 186).

3.7 Síntese

Em síntese, não existe um corpo teórico consistente, refletido na vasta bibliografia consultada sobre a utilização da avaliação, sendo possível identificar as seguintes lacunas:

1. A teoria da avaliação pressupõe que as avaliações são realizadas para que as políticas/ programas e projetos possam ser melhorados, ou seja, parte do princípio de que as organizações públicas institucionalizam, internalizam e implementam os resultados e recomendações das avaliações (veja-se, por exemplo, Cousins e Leithwood, 1986; Pawson e Tilley, 1997; Mark e Henry, 2004). Porém, na realidade, isso nem sempre acontece. Na linha do referido por Højlund (2015), existem poucas tentativas de compreender os mecanismos responsáveis pela ausência de apropriação e utilização dos resultados da avaliação.
2. A teoria da utilização evoluiu ao longo do tempo, deslocando-se das várias tipologias de uso (instrumental, conceptual, simbólico e uso do processo) para a teoria da influência da avaliação, entendendo o uso de uma forma mais ampla ao nível pessoal, interpessoal e coletivo. Embora inclua o contexto como um dos fatores que podem influenciar a utilização, a investigação tem-se centrado mais na própria avaliação do que na natureza das políticas e das organizações públicas, na teoria da governação ou nos sistemas de avaliação existentes.
3. Grande parte da literatura sobre a utilização da avaliação é teórica. Ainda que a realização de estudos empíricos tenha aumentado desde finais dos anos 1990, com a realização de estudos de caso, na tentativa de descrever o contexto da avaliação e a complexidade dos fatores que influenciam a utilização, é difícil determinar a força dos fatores que influenciam a utilização e a direção das relações entre esses fatores. O conhecimento sobre possíveis combinações de fatores que aumentam a utilização da avaliação parece estar ainda numa fase inicial de desenvolvimento (Allen, 2010). Muitos estudos são metodologicamente vagos e de difícil replicação noutros contextos (Brandon e Singh, 2009; Herbert, 2014), tendo em conta a metodologia utilizada.
4. A análise dos mecanismos de tomada de decisão nas instituições públicas, tendo subjacente as teorias da tomada de decisão nas políticas públicas, também não tem sido incluída na investigação sobre este tema, persistindo igualmente uma lacuna na compreensão da interação entre os sistemas de avaliação e os sistemas de planeamento. Fatores organizacionais e institucionais críticos são negligenciados e, como resultado, não recebem o tratamento empírico que merecem ((Højlund, 2014a, 2015).
5. Grande parte da investigação está focada nos sectores da educação e da saúde e no contexto norte-americano. Os estudos sobre a utilização da avaliação na cooperação para o desenvolvimento são bastante limitados (Bamberger, 2004; Marra, 2004; Weaver, 2010; Pattyn, 2014; Raimondo, 2018). A natureza das políticas de cooperação, das organizações ou

instituições envolvidas e o facto de se estar a lidar com uma política externa não são devidamente consideradas na análise para se compreender a sua eventual especificidade.

6. Finalmente, mas não menos importante, não há estudos sobre a utilização ou a influência da avaliação em Portugal (como surgiu, para quê, o que mudou com a realização de avaliações, que relevância para a tomada de decisão), quer nas políticas públicas em geral, quer na cooperação para o desenvolvimento em particular, com exceção da tese de mestrado de João Mesquita, sobre a cultura de avaliação na cooperação portuguesa (Mesquita, 2015). A experiência da UE, com a avaliação inserida no ciclo de planeamento das políticas (fundos estruturais) deixa de fora a política externa.

CAPÍTULO 4. QUADRO CONCEPTUAL E METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a estrutura conceptual e as questões de investigação. Define igualmente os métodos de investigação utilizados para recolher os dados e realizar a análise da informação.

4.1 Quadro conceptual e modelo de análise

Considerando as bases teóricas da avaliação, nesta investigação adotamos o *ramo da utilização*, tal como já referido (Alkin, 2004), ou seja, o grupo de teorias que considera que a avaliação deve ter impacto direto na tomada de decisão, ainda que essa não seja a sua única função. Consideramos, assim, que a razão de ser da avaliação é a sua utilização, característica que, como vimos no Capítulo 2, a distingue da investigação académica.

Para compreender a institucionalização e a utilização (ou não) da avaliação adotamos como quadro analítico a teoria da transferência/difusão de políticas, tal como descrita no Capítulo 1. Temos subjacentes quatro campos teóricos de análise: a teoria da avaliação, os modelos de governação na Administração Pública, a teoria das políticas públicas e a teoria da eficácia da ajuda ao desenvolvimento (quadro 6).

Quadro 6. Campos teóricos subjacentes ao modelo de análise

Teoria da avaliação	Modelos de governação na AP	Teoria das políticas públicas	Teoria da eficácia da ajuda
• Teoria da avaliação • Sistemas de avaliação • Utilização da avaliação • Tomada de decisão	• Gestão burocrática • Nova Gestão Pública • Tomada de decisão	• Teoria da difusão/transferência • Path dependence • Teoria da tomada de decisão na política externa	• Eficácia da ajuda • Determinantes da ajuda • Sistemas de ajuda • Tomada de decisão

Fonte: elaboração própria.

Partimos do conceito de Dolowitz e Marsh de transferência de política: *'o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias num sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias noutra sistema político'* (Dolowitz e Marsh, 1996:344; 2000:5).

4.1.1 O objeto de estudo

Em 1994, o governo português criou o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) (DL 60/94, de 24 de fevereiro) fundindo dois organismos anteriores: a Direção-Geral de Cooperação (DGC) e o Instituto para a Cooperação Económica (ICE). No âmbito desta reestruturação do dispositivo da

cooperação portuguesa, foi criado, no ICP, o Gabinete de Planeamento, Programação e Avaliação. Este gabinete correspondeu à integração, pela primeira vez, de uma unidade orgânica com a função de *“promover o acompanhamento e a avaliação sistemática das acções, projectos e programas de ajuda pública ao desenvolvimento”* (DL 60/94, alínea c) do art.º 12º).

O objeto de estudo desta investigação é, pois, como referido na Introdução, a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa, com um foco particular na sua utilização nos processos de tomada de decisão. O estudo de caso centra-se nos atores da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa, com destaque para as agências de cooperação que se foram sucedendo ao longo do tempo, até 2012.

A escolha do objeto de estudo assenta nas seguintes razões:

- A teoria da avaliação pressupõe que as organizações públicas institucionalizam, internalizam e implementam os resultados das avaliações (veja-se, por exemplo, Cousins e Leithwood, 1986; Pawson e Tilley, 1997; Mark e Henry, 2004), mas na realidade isso nem sempre acontece;
- Na linha do referido por Højlund (2015), existem poucas tentativas de compreender os mecanismos responsáveis pela ausência de apropriação e utilização dos resultados da avaliação;
- Como se referiu na revisão da bibliografia, a investigação tem-se centrado mais na própria avaliação do que na natureza das políticas e das organizações públicas, na teoria da governação ou nos sistemas de avaliação existentes;
- A natureza das políticas de cooperação, das organizações/instituições envolvidas e o facto de se estar a lidar com uma política externa não são devidamente consideradas na análise para se compreender a sua eventual especificidade;
- Como se disse, há poucos estudos sobre a institucionalização e ainda menos sobre a utilização da avaliação em Portugal (como surgiu, para quê, o que mudou com a realização de avaliações, que relevância para a tomada de decisão), quer nas políticas públicas, em geral, quer na cooperação para o desenvolvimento, em particular. A avaliação foi institucionalizada como imposição externa (mas sem a correspondente valorização técnica e política) ou foi deliberada por decisão interna (formalizada como ferramenta de *accountability* e/ou aprendizagem)?;
- Não há estudos sobre a transferência de políticas que incluam a transferência da avaliação, no quadro dos modelos de governação em Portugal.

4.1.2 O modelo de análise

O estudo descreve e analisa o processo de transferência da avaliação para a cooperação portuguesa. Partimos da ideia de que a ‘transferência de políticas’ (dos seus procedimentos e instrumentos) pode ser uma atividade voluntária e racional, deliberadamente integrada em estruturas e processos locais (Malik e Cunningham, 2006), mas também pode ser uma atividade ‘coerciva’ imposta por organizações internacionais (Jörgens, 2004; Dobbin, Simmons e Garrett, 2007; Pal, 2012). A natureza da transferência (voluntária ou coerciva) é importante para compreendermos o sucesso do processo de transferência (Dolowitz e Marsh, 2000; Bulmer e Padgett, 2005; Evans, 2010; Hadjiisky, Pal e Walker, 2017).

A mobilização de recursos para a avaliação na cooperação portuguesa é um indicador do grau de sucesso da transferência e traz à tona o papel dos atores e dos agentes da transferência. Como assinala Stone, “a transferência e o desenvolvimento de políticas não é uma prerrogativa exclusiva de governos ou organizações internacionais (...) mas incorpora interesses societários e empresariais independentes numa rede de políticas” (Stone, 2004:558-559).

Alguns atores são vistos como apoiantes da transferência, enquanto outros procuram recompor ou reformar a implementação da política. Um fator-chave do comportamento dos atores é o modelo de governação da Administração Pública (Bulmer e Padgett, 2005; Bulmer *et al.*, 2007). Outro fator-chave é a natureza da política de cooperação – uma política externa. O foco analítico deste estudo visa explorar esses aspetos reconhecidos da teoria da transferência de políticas.

Este estudo também está preocupado com o quadro dominante que molda a interação entre os atores que implementam a política de cooperação. A abordagem da Administração Pública Portuguesa registou alterações desde 1994, mas mantém características que a diferenciam de outros membros do CAD/OCDE. A compreensão do modelo de governação da Administração Pública em Portugal é importante, uma vez que ele pode condicionar e/ou determinar o (in)sucesso da institucionalização da avaliação no sistema da cooperação portuguesa, incluindo o nível de utilização dos seus resultados nos processos de tomada de decisão.

O nosso objetivo é duplo:

1. Contribuir para a compreensão do processo de transferência de políticas, identificando e agregando os fatores que influenciam os processos de transferência de políticas;
2. Contribuir para a compreensão do processo de utilização da avaliação identificando os fatores que influenciam essa utilização.

As teorias sobre a utilização ou influência da avaliação não consideram um fator que pode ser decisivo: a forma como a avaliação foi integrada no sistema de cooperação e a forma como a avaliação é ou não entendida como uma ferramenta de apoio à tomada de decisão, ou seja, não há

uma reflexão sobre a importância de uma cultura de avaliação como instrumento de mudança. Os modelos sobre transferência de políticas sugerem algumas variáveis de interesse para este estudo.

O modelo de análise (figura 5) para aferir e compreender o nível de institucionalização da avaliação inclui:

- As determinantes: identificamos dois conjuntos de determinantes: internas e externas. Nas determinantes internas incluem-se as 'regras do jogo', ou seja, a forma como o sistema de cooperação está estruturado e as relações de poder entre os atores da cooperação portuguesa. As determinantes externas dizem respeito aos compromissos assumidos no plano internacional (seja no quadro da UE seja, sobretudo, do CAD/OCDE).

Figura 5. Modelo de análise



Fonte: elaboração própria.

- Os fatores facilitadores e/ou limitadores, nomeadamente:
 - ✓ Contexto organizacional e institucional: o modelo de governação da Administração Pública, a natureza das organizações e a configuração institucional (incluindo o lugar da avaliação no sistema de desenvolvimento das políticas e a resistência à avaliação).
 - ✓ Natureza da política: a cooperação para o desenvolvimento é parte integrante da política externa. No caso português trata-se também de uma política pós-colonial. Esta realidade pode condicionar a institucionalização da avaliação.
 - ✓ Sistema de avaliação adotado: a forma como a avaliação foi institucionalizada (sistema de avaliação centralizado) no quadro de um modelo de cooperação 'atomizado' e de ausência de cultura de avaliação.
- Grau de transferência ou difusão: a institucionalização da avaliação como um processo (in)completo de transferência (imitação e/ou adaptação).

4.2 Questões de investigação e seu fundamento

Há uma evidente lacuna na literatura sobre a institucionalização da avaliação em Portugal, e em particular na cooperação portuguesa. Tendo por base a bibliografia sobre transferência de políticas, a compreensão do processo de transferência da avaliação para a cooperação portuguesa implica olhar quer para os macroprocessos quer para as microdinâmicas dos atores da cooperação portuguesa e analisar: i) o porquê (dinâmica interna/externa); ii) a fonte (de que organizações), o grau (voluntária/coagida; completa/incompleta); iii) o tipo de transferência (cópia/emulação); iv) os atores (Governo, atores da cooperação, organizações internacionais) (Stone, 2001; 2004; Gonnet, 2012; Pal, 2012; Clifton e Díaz-Fuentes, 2014); v) o que é transferido (política de avaliação, quadro discursivo, orientação política/legislação), instrumentos/ferramentas); vi) o porquê (ao nível macro e micro); vii) as determinantes da transferência (fatores institucionais (Rose, 2002; James e Lodge, 2003), contexto (Peck, 2011) e instituições (Greenhill, 2015)); viii) as limitações: a bibliografia elenca desde a complexidade técnica, à cultura organizacional e política, compromisso dos dirigentes, resistência organizacional à transferência coerciva (Dolowitz e Marsh, 2000; Hadjiisky, Pal e Walker, 2017).

A bibliografia consultada evidencia lacunas ao nível dos fatores que determinam a institucionalização da avaliação. Este estudo procura dar um contributo para colmatar estas lacunas respondendo às seguintes perguntas:

P1. Que atores e fatores foram responsáveis pela introdução da avaliação na cooperação portuguesa?

Esta pergunta de investigação está diretamente relacionada com a natureza e o modelo de governação das instituições públicas responsáveis pela definição e implementação da política de cooperação para o desenvolvimento e em particular com o modelo de governação da cooperação bem como com os compromissos assumidos internacionalmente. Como vimos na revisão da literatura, a dinâmica pode ser interna ou externa. Para responder a esta pergunta identificamos três subperguntas:

- 1.1 Quando foi introduzida a avaliação?
- 1.2 Que atores lideraram o processo?
- 1.3 Que fatores determinaram/condicionaram a sua integração?

P2. Como é que a avaliação foi introduzida na cooperação portuguesa?

Esta pergunta está relacionada com as dinâmicas internas do sistema da cooperação portuguesa, as suas relações de poder e o papel que cada ator desempenha nesse sistema. Cruza

diretamente com o sistema de avaliação adotado. Para responder a esta pergunta identificamos as seguintes subperguntas:

2.1 Que modelo/sistema de avaliação foi institucionalizado?

2.2 Que elementos foram transferidos/implementados?

P3. Qual é o nível de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?

Esta pergunta está relacionada com o processo de institucionalização da avaliação nos diversos atores da cooperação portuguesa e está diretamente ligada às determinantes da transferência de políticas. Fundamenta-se igualmente na teoria da utilização da avaliação. Na linha de Johnson et al. (2009) a 'utilização da avaliação' é aqui aplicada de forma indistinta para designar a aplicação dos processos, produtos ou resultados de uma avaliação, produzindo um efeito. É algo que pode ocorrer de formas muito diferentes antes, durante ou após a implementação de uma avaliação e que decorre não necessariamente das conclusões e recomendações do relatório da avaliação. Como vimos na revisão da bibliografia, na literatura sobre esta matéria são utilizados termos como 'uso' (Alkin, 1985; 2004; Christie, 2006; Karan, 2009; Weiss, 1972), 'utilização' (Cousins e Leithwood, 1986; Shulha e Cousins, 1997), 'influência' (Kirkhart, 2000; Alkin e Taut, 2002; Henry e Mark, 2003; Mark e Henry, 2004) ou mesmo 'impacto' (Leviton e Hughes, 1981). Para responder a esta pergunta identificamos duas subperguntas:

3.1 Quem comanda a procura/realização de avaliação e com que objetivos?

3.2 Quem utiliza e como/para quê a avaliação?

P4. Que fatores condicionam a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?

A transferência da avaliação pode ser mínima, por exemplo para sinalizar a implementação das recomendações dos Exames do CAD/OCDE, mas manter-se durante muito tempo sem os recursos, a *expertise* e o mandato para a implementar. Quando implementada, podem persistir dificuldades de operacionalização dos resultados. Para responder a esta pergunta identificamos duas subperguntas:

4.1 Que fatores facilitaram a institucionalização da avaliação?

4.2 Que fatores limitaram a institucionalização da avaliação?

4.3 Metodologia de investigação

Esta investigação está focada na institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa, com destaque para a sua utilização. Sendo esse o propósito do estudo, o 'Estudo de Caso' impôs-se como o tipo de investigação possível. Da escolha desse tipo de investigação decorreram opções essenciais em relação à metodologia de investigação que veio a ser utilizada. Por outro lado, a metodologia de investigação foi também condicionada pela natureza do caso de estudo – uma política pública e, simultaneamente, uma política externa.

Utilizámos um método de investigação misto:

- Análise qualitativa, tendo por base a recolha de informação em fontes documentais (documentos oficiais – legislação, políticas, estratégias – bem como relatórios, incluindo os relatórios das avaliações realizadas até 2012);
- Análise qualitativa e quantitativa das práticas de tomada de decisão e utilização da avaliação na cooperação portuguesa (institucional) desde 1994:
 - ✓ Meta-análise da utilização de uma amostra de avaliações (nomeadamente das 29 avaliações com sistema de seguimento) (Anexo A), para analisar e compreender o nível de implementação das recomendações das avaliações;
 - ✓ Um Inquérito por questionário a técnicos e dirigentes intermédios da agência de cooperação (ICP/IPAD) e dos ministérios sectoriais, bem como das organizações da sociedade civil que desenvolveram atividades de ajuda pública ao desenvolvimento entre 1994 e 2012 (Anexos B e C). Teve como objetivo compreender as características das organizações em que trabalhavam, a utilização da avaliação no seu trabalho, bem como os fatores que encorajavam/inibiam essa utilização. Foi enviado o convite a 114 técnicos e dirigentes intermédios da cooperação portuguesa. Responderam 81, o que corresponde a uma taxa global de resposta de 71%;
 - ✓ Entrevistas semiestruturadas a 20 informadores-chave (Anexos D e E), para compreender o processo de transferência e institucionalização da avaliação e identificar os fatores facilitadores ou inibidores. A abordagem qualitativa oferece-nos a possibilidade de compreender as motivações individuais e institucionais. Como as perceções e motivações dos formuladores e executores de políticas são importantes, isto implica consultar os formuladores de políticas, um nível de análise que tem recebido pouca atenção na literatura sobre difusão de políticas (notáveis exceções incluem Weyland (2006), sobre a América Latina, e Sugiyama (2008) sobre o Brasil. Interessa-nos igualmente os executores da política, em particular os dirigentes intermédios que nas organizações da Administração Pública implementam a política de cooperação. As entrevistas geram informações detalhadas sobre as experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos. Têm um duplo objetivo: conhecer a perspetiva dos entrevistados sobre a avaliação na cooperação portuguesa e sua utilização nos processos de decisão e recolher informação que permita complementar a análise documental;
- Análise organizacional, comparando a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa com a de organizações semelhantes (no quadro da rede de avaliação do CAD/OCDE). Como a cooperação portuguesa faz parte de um sistema mais amplo de cooperação internacional, e está intimamente ligada a acordos e compromissos internacionais,

para uma melhor compreensão do processo de institucionalização é feita uma análise comparativa de outras agências de cooperação, para identificar semelhanças e diferenças que ajudem a explicar variações na institucionalização da avaliação.

O recurso a estas diferentes fontes de informação permitiu a triangulação dos dados (ver Capítulo 4.4.1).

Estamos cientes de que os inquiridos e entrevistados são uma pequena parte do universo de potenciais utilizadores da avaliação, mas o foco desta investigação são os atores institucionais da cooperação portuguesa. Por outro lado, a documentação analisada está incompleta: se é fácil aceder a documentos orientadores, estratégias sectoriais e programas indicativos de cooperação (PIC), o acesso a documentos e relatórios de programas e projetos é muito mais difícil, por não estarem publicamente disponíveis. O testemunho dos entrevistados foi aqui de particular relevância.

Como já referido, a análise do objeto de estudo circunscreve-se ao período compreendido entre 1994 e 2012. Esta delimitação temporal permite ganhar perspetiva e capacidade de contextualização e de reflexão, indispensáveis a uma adequada análise. Esta delimitação é tanto mais importante quanto a necessidade de manter uma atitude reflexiva, dado o nosso envolvimento no objeto de estudo (*insider research*), permitindo uma maior solidez da análise. Esta delimitação temporal também nos permite analisar as principais etapas da institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa e identificar os principais fatores que lhe estiveram subjacentes.

O foco da análise é a utilização da avaliação pelos atores da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, nomeadamente os órgãos centrais com competências na área da cooperação para o desenvolvimento (agência e ministérios sectoriais), bem como organizações da sociedade civil (OSC) que implementaram intervenções com recursos da APD portuguesa.

4.4 Desafios metodológicos enquanto investigadora insider e estratégias de superação

Quando iniciei o doutoramento, com a ideia precisa do que pretendia investigar, não estava ciente dos desafios metodológicos subjacentes a uma investigação *insider*. Por trabalhar na unidade de avaliação pensava que já tinha todas as perguntas relevantes e estava segura de que conhecia o funcionamento da cooperação portuguesa e os fatores que condicionavam a institucionalização da avaliação, incluindo a sua utilização nos processos de decisão. Esta ideia, comum aos *insider researchers*, rapidamente se desvaneceu. O primeiro desafio foi encontrar a lente teórica a partir da qual deveria fazer a análise. E, ao desbravar esse terreno, começaram a emergir os desafios associados à natureza *insider* da minha investigação.

Tenho consciência de que a ilusão da familiaridade do social e os sistemas de atitudes e ações ligados às condições sociais objetivas representam os mais poderosos obstáculos à análise científica (Silva, 2014:30). A minha condição de *insider* obrigou-me a assumir uma atitude acrescida de problematização que permitisse a rotura, construção e verificação – os três atos epistemológicos no processo de produção de conhecimento (Silva, 2014:52-53).

Diversos autores discutem o trabalho do investigador *insider* em termos de dilemas e desafios no processo de investigação (Labaree, 2002; Al-Makhamreh e Lewando-Hundt, 2008; Taylor, 2011; Rogers, 2012; Paechter, 2013; Cunha Filho, 2019). A experiência de cada investigador varia de acordo com a natureza da investigação, a familiaridade com os participantes e o contexto (Adam, 2013). A excessiva familiaridade (DeLyser, 2001) pode levar ao enviesamento (Innes, 2009) e à perda de distanciamento e inadvertidamente fazer suposições erróneas com base no conhecimento prévio e/ou na experiência pessoal (DeLyser, 2001; Bonner e Tolhurst, 2002). Por isso, os investigadores *insider* são frequentemente confrontados com questões metodológicas e éticas que são amplamente irrelevantes para os outros investigadores (Bonner e Tolhurst, 2002). A teoria assume, neste contexto, um papel crucial, como código de leitura da realidade, para transcender os limites da perceção corrente (Almeida e Pinto, 2014).

A posição crítica que devo alcançar em termos da investigação é muito complexa, na confluência entre a prática profissional com o exercício reflexivo individual de investigação (Drake e Heath, 2011), gerando novo conhecimento. Enquanto investigadora *insider*, estou numa posição que exige que siga uma linha ténue entre as normas e valores académicos e as normas e os valores do local de trabalho, na medida em que devo criticar as práticas e, simultaneamente, continuar potencialmente a envolver-me nelas. Do ponto de vista epistemológico, é a teoria que permite a rotura entre o que é reconhecimento/ideologia e o que é conhecimento, confrontando as crenças e saberes acumulados. A condição de '*insider*' tem a vantagem de desocultar realidades que podem passar despercebidas a outros investigadores.

Acresce que a relação entre investigação e vida profissional não é estática, podendo-se deslizar ao longo de um continuum de *insider-outsider* (Drake e Heath, 2011) durante o processo de investigação. Como um doutoramento demora vários anos a ser concluído, o investigador pode mudar de profissão ou local de trabalho durante esse período, o que acabou por me acontecer. Entre 2016 e 2019, acumulei funções de chefe de divisão do GAA com o doutoramento. Ainda que a minha condição de '*insider*' corresponda a todo o período de análise, a minha saída do Camões, IP, em 2019, ajudou-me a desligar da minha experiência de avaliação e a identificar-me como uma investigadora completa.

Se para alguns autores a investigação *insider* é objeto de críticas (Merton, 1972; Griffith, 1998; Anderson e Herr, 1999; Alvesson, 2003; Innes, 2009), para outros, apesar dos desafios, isso não

enfraquece a investigação (Platt, 1981; Aktinson e Hammersley, 1998; Brayboy e Deyhle, 2000; Coghlan e Brannick, 2005; Brannick e Coghlan, 2007; Breen, 2007; Mercer, 2007). Um investigador *insider* está numa posição única para estudar uma pergunta específica em profundidade dado o conhecimento especial que tem sobre essa questão (Costley, Elliott e Gibbs, 2010b; 2010a; Greene, 2014). Vivencia, como profissional, o problema que dá origem à investigação, conhece em detalhe o ambiente que é objeto de estudo nessa investigação. Além disso, tem fácil acesso a pessoas e informações que podem aperfeiçoar ainda mais esse conhecimento. Contudo, tem mais dificuldade de evitar preconceitos, e possui conhecimentos tácitos que nem sempre percebe como relevantes e, por isso, corre o risco de não os explicitar na investigação.

O Código de Conduta Europeu para a Integridade na Investigação (integrado no Código de Conduta disponibilizado pela FCT (FCT, s/d)) foca-se na integridade da condução da investigação e recomenda como boa prática a adesão de toda a comunidade científica a este Código. No ponto “4. Boas práticas no que respeita à publicação”, é referido que “*todos os autores devem declarar quaisquer conflitos de interesse tidos como relevantes, sejam de natureza financeira, comercial, pessoal, académica ou política*”. Dado que trabalhei na unidade de avaliação da cooperação portuguesa, desde setembro de 1997 até setembro de 2019, na qual exerci, na maior parte do tempo, funções de chefia, durante o trabalho de elaboração da tese, podem surgir conflitos de interesses e parcialidade na investigação. O envolvimento direto na definição do quadro normativo da avaliação bem como na realização de avaliações pode dificultar o distanciamento e a análise desprendida necessários à elaboração de uma tese científica. Por outro lado, os entrevistados no decurso da investigação poderão não se sentir à-vontade ou não ser totalmente objetivos nas respostas às perguntas colocadas e, em última instância, levar a um enviesamento dos resultados da investigação.

Uma das preocupações foi estabelecer uma *persona neutra* (Platt, 1981; Drake, 2010). Para maximizar o rigor da investigação e garantir que chegava a conclusões confiáveis, adotei uma série de processos recomendados por e para os investigadores qualitativos: distanciamento, credibilidade, confiabilidade e transferibilidade (Lincoln e Guba, 1985). Além disso, como investigadora *insider*, adotei as seguintes práticas: 1) triangulação de fontes e níveis de análise, 2) postura reflexiva, e 3) cuidados éticos redobrados. A necessidade de uma investigação íntegra, reflexiva, autocrítica e responsável é central para que não corra o risco de conflito de interesses e parcialidade na investigação (European Science Foundation, 2011).

4.4.1 Triangulação de fontes e níveis de análise

A utilização de múltiplas fontes e métodos de recolha de dados (Corbin e Strauss, 1990; Patton, 2002; Dwyer e Buckle, 2009) permitiu-me fazer a triangulação de evidências e de diferentes perspetivas de análise. A utilização de diversas fontes de investigação aumenta a riqueza dos dados disponíveis e consequentemente a fiabilidade e validade da análise. A aplicação de métodos de investigação adequados, conclusões fundamentadas na análise crítica dos dados, fontes e discursos, e a apresentação dos resultados e interpretações de forma objetiva e completa, sem pôr em causa direitos fundamentais dos entrevistados (Associação Portuguesa de Sociologia, sd; Council of the American Association of Geographers, 1998; American Sociological Association, 1999; Committee on Professional Ethics of the American Statistical Association, 2016), nortearam esta tese.

As principais fontes de evidências analisadas foram: (i) o conjunto da legislação que estrutura a Administração Pública em geral e a cooperação portuguesa em particular; (ii) os documentos oficiais da cooperação portuguesa, incluindo documentos orientadores, documentos estratégicos e relatórios. Apesar da condição *insider*, limitei-me a analisar documentos obtidos por vias oficiais, com pedido de acesso à informação, como qualquer outro investigador, ou documentos que se encontravam publicamente disponíveis. Esta postura é necessária porque a condição de investigador e de membro da organização impõem o dever de resguardar documentos que são confidenciais; (iii) documentos oficiais públicos de órgãos externos, como o Tribunal de Contas, a Comissão Europeia/UE e o CAD/OCDE; iv) inquéritos por questionário a técnicos superiores e dirigentes intermédios; e v) entrevistas semiestruturadas com informantes-chave (políticos, dirigentes de topo e intermédios).

A triangulação de fontes e de níveis de análise, incluiu a forma como o sistema de avaliação foi estruturado e funciona. Ou seja, tem em consideração o contexto mais amplo no qual as avaliações foram realizadas, as estruturas nas quais a avaliação operava e as utilizações que dela podiam ser feitas. Tem, pois, uma dupla perspetiva: por um lado a identificação de indícios ou evidências de utilização da avaliação nos documentos oficiais da cooperação portuguesa (políticas e estratégias, programas país) e no sistema de seguimento das avaliações do IPAD e, por outro lado, os testemunhos expressos pelos técnicos e dirigentes intermédios que responderam ao questionário e pelos dirigentes e responsáveis políticos que aceitaram ser entrevistados.

Tal como referem Almeida e Pinto (2014:57-58) a recolha de informação, embora orientada pelo quadro teórico prévio de referência, pode necessitar de ajustamento ou mesmo reformulação “*de modo a torná-lo um guia de observação do real mas preciso e eficaz. (...) Os processos de recolha de informação são, eles próprios, processos sociais sui generis, pelo que se colocam, com particular acuidade, as questões epistemológicas da relação observador/observado*”.

As entrevistas permitiram captar as perceções, opiniões, determinações, informações e representações dos atores que participaram de forma direta na estruturação do dispositivo e na tomada de decisão da cooperação portuguesa. Elas podem revelar factos e interpretações sobre um processo formal e informal de decisão que não se conseguem captar apenas através da análise formal das decisões ou da legislação. As perguntas das entrevistas, em formato semiestruturado, ancoradas na abordagem teórica, permitem complementar as opiniões e conceções prévias do investigador *insider* a respeito do objeto da investigação e o seu ajustamento permanente para não limitar a autonomia dos entrevistados. Mas, a utilização de entrevistas aumenta a complexidade na medida em que recorre

“ao depoimento dos agentes sociais acerca das suas próprias condições de existência. Como não se pode afirmar que estes últimos são detentores de um conhecimento não-ilusório sobre as relações sociais a observar, então a estratégia teórico-metodológica de pesquisa tem de englobar uma componente adequada à objetivação das formas e processos de inteligibilidade através dos quais se constrói não só o sentido vivido das práticas, como a sua (quasi-)racionalização discursiva no contexto prático-social da pesquisa empírica”. Ou seja, “não basta acionar elementos conceptuais capazes de dar conta, e com elevado grau de especificação, das particularidades” da avaliação na cooperação portuguesa, “é indispensável integrar, além disso, no sistema de restrições conceptuais que condicionarão a estratégia metodológica em causa, algumas que se reportam à dimensão simbólico-ideológica das formações sociais (Almeida e Pinto, 2014:58-59).

O recurso a teorias auxiliares, acerca de processos sociais tão distantes da avaliação como as que dizem respeito às relações internacionais e à política externa nunca substituindo a teoria principal, para esboçar respostas adequadas à pergunta da investigação, são disso exemplo.

Na linha de Bachelard, à teoria é conferido o papel de comando do conjunto do trabalho científico que se traduz em articular-lhes os diversos momentos: ela define o objeto de análise, confere à investigação, por referência a esse objeto, orientação e significado, constrói-lhes as potencialidades explicativas e define-lhe os limites (Almeida e Pinto, 2014:62). Mas, mais do que definir rigorosamente o conteúdo dos conceitos (...) importa sobretudo encontrar bons indicadores desses conceitos para assim se poderem estabelecer as ligações pertinentes entre fenómenos (Almeida e Pinto, 2014:69).

As perplexidades metodológicas só podem ser ultrapassadas se formos capazes de cruzar numa rede conceptual necessariamente densa e complexa, suposições relativas à teoria do objeto (principal) e a teorias auxiliares da pesquisa em que um conjunto de elementos de objetivação das relações sócio-simbólicas de observação ocupe posição central (Almeida e Pinto, 2014:78).

Os investigadores *insiders* tendem a confiar apenas ou principalmente em informantes com quem estão familiarizados e se sentem mais confortáveis (Breen, 2007). Da consciência desse risco decorreu a necessidade de adotar critérios transparentes de seleção dos inquiridos e entrevistados. Para minimizar os riscos tomei as seguintes decisões: i) inquirir e entrevistar pessoas que não trabalharam diretamente comigo, para me poder distanciar do meu próprio conhecimento pessoal

e profissional; ii) inquirir técnicos superiores e dirigentes intermédios que desempenharam funções em diversas instituições da cooperação portuguesa entre 1994 e 2012; iii) entrevistar apenas as pessoas que tiveram um papel chave na evolução da cooperação portuguesa e que exerceram cargos políticos ou de direção, tendo sido responsáveis pela tomada de decisões no período em análise; iv) realizar entrevistas semiestruturadas porque permitem maior flexibilidade e uma abordagem mais interativa/conversacional podendo direcionar e reordenar as perguntas em função do entrevistado. Tratando-se de um estudo de caso, dentro de um paradigma qualitativo, a utilização de entrevistas semiestruturadas como meio de construção de conhecimento apresenta-se como o mais adequado (Shah, 2004:552); v) ajustar os guiões das entrevistas aos entrevistados com o objetivo de “não usar as pessoas sem um propósito definido” e separar o que sabemos do que queremos saber para mais eficazmente encontrar o que precisamos saber (Booth *et al.*, 2003).

O conhecimento pessoal de muitos dos entrevistados colocou-me o desafio de entrevistar colegas. Como muito bem explica Platt (1981), entrevistar colegas e superiores hierárquicos é totalmente diferente de entrevistar pessoas desconhecidas no âmbito de uma investigação. O tratamento ortodoxo das entrevistas em manuais de métodos de investigação faz uma variedade de suposições sobre as relações entre entrevistador e entrevistado. Pressupõe que eles sejam, para fins práticos, anónimos entre si e que não pertençam aos mesmos grupos e não se reencontrem, de modo que o relacionamento não tenha passado nem futuro, e os papéis de investigação sejam (ou devam ser) segregados de todas as outras funções. Tornou-se, por isso, necessário garantir que não têm qualquer consequência para os entrevistados.

Não senti, da parte dos entrevistados, respostas vagas ou evasivas. Mas, em alguns deles, senti uma postura defensiva. A maioria dos entrevistados já conhecia o meu envolvimento na avaliação. Esse conhecimento pode ter afetado as respostas que deram, embora eu não consiga saber precisamente como, na medida em que *“a disposição das pessoas para falar e o que elas dizem nas entrevistas é influenciada por quem elas pensam que o investigador é”* (Drever, 1995, p. 31). Por vezes assumiam que eu já conhecia a resposta: *“Como a Manuela sabe ...”*. O facto de já ter decorrido algum tempo sobre o período de análise pode ter contribuído para respostas menos precisas; *“já passou muito tempo...”*; *“não me recordo bem...”*.

4.4.2 Reflexividade

Adotei uma postura reflexiva (Lynch, 2000; Bourdieu, 2004:89) a partir da teoria, analisando de forma aprofundada a minha relação com o objeto de investigação e adotando estratégias para reduzir o meu enviesamento, problematizando a minha relação com o objeto de investigação, compreendendo e clarificando as minhas experiências acumuladas e adotando estratégias para as superar. A reflexividade teoricamente orientada permite esclarecer o ponto de vista, permite ter

uma atitude científica, i.e., aquela em que as conclusões são tomadas com base em observações e em teorias que as enquadram e não com base em impressões e intuições prévias (McIntyre, 2019).

Reflexividade é

“o esforço através do qual as ciências sociais, tomando a si própria como objeto, usam as suas próprias armas para se fiscalizar a si mesmas”, o que é uma “forma particularmente efetiva de aumentar as chances de chegar à verdade através do aumento de controlos cruzados e da utilização de princípios de uma técnica crítica que torna possível acompanhar de perto os fatores que podem enviesar uma investigação” (Bourdieu, 2004:89).

Mais do que um “olhar retrospectivo complacente” (Bourdieu, 2004), a reflexividade é a atividade de se submeter a uma autocrítica intencional e constante; é um ato de introspeção que permite ao investigador reavaliar e autocriticar as suas conceções e crenças prévias a respeito do objeto de investigação, ter em conta a sua relação com os entrevistados da investigação, rejeitar aparências em favor de formas mais aprofundadas de formação da certeza (Lynch, 2000). A reflexividade permite fundamentar/consolidar o ponto de vista, superar a ilusão de que ele é absoluto e compreender que a verdade será sempre objeto de infundáveis disputas (Bourdieu, 2004). Permite, em suma, que o investigador tenha uma *atitude científica*, definida como aquela em que as conclusões são tomadas com base em evidências e em teorias que as explicam, e não com base em ideologias, impressões e intuições prévias (McIntyre, 2019).

Precisei, do ponto de vista metodológico, de encarar a realidade de que o processamento da informação com valor científico se faz de forma enviesada (Munro e Ditto, 1997:636) e que as nossas pré-convicções tendem a filtrar e enviesar o modo como interpretamos evidências científicas, criando um enviesamento que fortalece essas visões prévias (Munro e Ditto, 1997:638). Daqui resultou a necessidade de manter uma postura crítica acrescida, a única forma de o investigador *insider* contribuir para o debate. Investigar uma organização que já conhecia e à qual tenho um vínculo profissional envolve um afastamento do/uma postura alerta sobre o objeto de análise para “estranhar interpretações sobre o significado dos atos, palavras e comportamentos que antes eram vistos como normais ou naturais – necessidade de ganhar perspetiva e só depois voltar a analisar o ambiente natural com outros olhos” (Alvesson, 2003), tarefa que não é fácil.

A implicação mais relevante da reflexividade é a rejeição de uma visão única do problema estudado. Tenho o dever de apresentar todas as nuances e até mesmo contradições entre as abordagens possíveis do objeto de investigação-trabalho. Por isso, a análise da utilização da avaliação foi complementada por uma análise do contexto institucional e político em que as avaliações são realizadas e como isso interfere na tomada de decisão.

4.4.3 Desafios éticos

As questões éticas podem surgir em qualquer investigação, e precisam de ser tratadas cuidadosamente. A necessidade de uma investigação íntegra, reflexiva, autocrítica e responsável é

central para que não se corra o risco de conflito de interesses e enviesamentos incontrolados na investigação (European Science Foundation, 2011). É fundamental a aplicação de métodos de investigação adequados, a fundamentação das conclusões na análise crítica das evidências e a apresentação dos resultados e interpretações de forma objetiva e completa sem pôr em causa direitos fundamentais dos inquiridos e entrevistados (Associação Portuguesa de Sociologia, s/d; Council of the American Association of Geographers, 1998; American Sociological Association, 1999; Committee on Professional Ethics of the American Statistical Association, 2016). Respeitei os princípios éticos de privacidade, confidencialidade e consentimento informado.

Tratando-se de uma investigação *insider*, a dupla condição de investigadora e funcionária impôs problemas éticos difíceis de serem solucionados. Assumi os riscos desta constelação. Em primeiro lugar, a minha condição de funcionária pública impôs a necessidade de observar uma série de regras, em especial as que constam dos Princípios Éticos da Administração Pública³ e do Código de Ética do Camões, IP (Camões, IP, 2013). Dessa forma, apesar de ter acesso, como funcionária pública, a informações não publicadas e a conversas informais, não pude, por dever legal, utilizá-las na minha investigação. Assumi explicitamente esse dever dirigindo uma carta à Presidente do Camões, IP informando-a sobre o objeto e finalidade da minha investigação e comprometendo-me a utilizar apenas a informação disponível ao público e aquela que resultasse da implementação das ferramentas de investigação desenvolvidas e implementadas no contexto desta tese. Nos questionários, não incluí qualquer pergunta que permitisse a identificação dos inquiridos. Submeti-o à coordenação do doutoramento que me fez chegar a resposta da responsável pelas questões de ética no ISEG: *“pelo que vi no documento anexo trata-se de um questionário onde não existem dados pessoais e onde a confidencialidade e o anonimato se encontram garantidos. Não existe manipulação de grupos, problemas de consentimento informado, pelo que não se afigura existirem razões para tal projeto ser submetido à Comissão de Ética”*.

Relativamente às entrevistas, o consentimento informado é uma condição a assegurar, razão pela qual foram todos previamente elucidados sobre os objetivos e âmbito desta investigação, solicitando a sua autorização para os incluir na lista de pessoas entrevistadas e utilizar a informação por eles fornecida (Camões, IP, 2013). Também foi importante esclarecer os entrevistados sobre se sua participação seria considerada individual e devidamente anonimizada: atendendo ao período de análise, a maior parte dos entrevistados já não exercem funções nesta área ou estão reformados. Não foi, assim, necessária autorização institucional. Além disso, é dever do investigador adotar medidas para minimizar os riscos da exposição dos entrevistados, ainda que os mesmos sejam mínimos. Na medida em que o anonimato é a forma mais comum de proteção dos participantes,

³ <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=9BB1D4D0-0607-4588-BCAD-894DBC499AFF&MEN=i>

perguntei aos entrevistados se podia incluir os seus nomes na lista das pessoas entrevistadas e todos me concederam essa autorização.

Não gravei as entrevistas. Fiz anotações e enviei-as depois para validação e/ou clarificação dos entrevistados. Numerei as entrevistas e, em todas as citações, omiti o nome do entrevistado, fazendo referência apenas ao cargo/função exercidos.

4.5 Síntese

Quadro 7. Síntese das perguntas, subperguntas e pistas de investigação

Perguntas da investigação	Subperguntas	Pistas de investigação
1. Que atores e fatores foram responsáveis pela introdução da avaliação na cooperação portuguesa?	1.1 Quando foi introduzida a avaliação? 1.2 Que atores lideraram o processo? 1.3 Que fatores determinaram/comandaram a sua integração?	1. Apesar da importância da difusão das ideias da NPM e da adesão à UE (com emulação de práticas de avaliação dos fundos estruturais) a europeização da política de cooperação portuguesa foi reduzida. A introdução da avaliação na cooperação portuguesa foi impulsionada, fundamentalmente, pela reentrada no CAD/OCDE, através de um processo coercivo de transferência de políticas. Neste processo destaca-se o papel dos Exames pelos Pares.
2. Como é que a avaliação foi introduzida na cooperação portuguesa?	2.1 Que modelo/sistema de avaliação foi institucionalizado? 2.2 Que elementos foram transferidos/ implementados?	2. O sistema de avaliação adotado foi o de uma unidade central de avaliação, integrada na agência de cooperação, mas a sua institucionalização está incompleta. Não se pode falar na existência de uma cultura de avaliação. O processo de transferência da avaliação para o dispositivo da cooperação portuguesa foi incompleto: apesar da decisão política, nem todos os elementos do sistema de avaliação estão presentes. Foram transferidos conceitos, critérios, princípios, mas persistem lacunas na ligação entre a avaliação e as práticas de tomada de decisão. Para além da insuficiência de recursos, as avaliações realizadas foram-no sobretudo na ótica da <i>accountability</i> .
3. Qual é o nível de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?	3.1 Quem comanda a procura/realização de avaliação e com que objetivos? 3.2 Quem utiliza e como a avaliação?	3. A difusão e transferência da avaliação para a cooperação portuguesa é um processo incompleto (na linha de Dolowitz e Marsh (2000) e Sharman (2010)) na medida em que nem todos os elementos essenciais conseguem ser transferidos. Comandado pela agência de cooperação, tem dificuldade em integrar-se nas práticas dos restantes atores da cooperação. A cultura organizacional e a génese da cooperação são fatores condicionantes. Dependente da hierarquia institucional, carece de autonomia e independência e tem dificuldade em afirmar-se perante os restantes atores da cooperação. 4. O processo de transferência da avaliação para o dispositivo da cooperação portuguesa foi incompleto: apesar da decisão política, nem todos os elementos do sistema de avaliação estão presentes 5. A utilização da avaliação ocorre mais ao nível operacional do que ao nível político. É possível identificar diferentes tipos de uso, mas a função de <i>accountability</i> sobrepõe-se à de aprendizagem.
4. Que fatores condicionam a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?	4.1 Que fatores facilitaram a institucionalização da avaliação? 4.2 Que fatores limitaram a institucionalização da avaliação?	6. A permanência no CAD/OCDE e na UE atuam como fatores facilitadores e de pressão para a criação de uma cultura de avaliação. 7. A ausência de uma pressão/procura interna por avaliação limita a sua institucionalização. As características napoleónicas e o modelo organizacional predominantemente burocrático e hierárquico da Administração Pública Portuguesa, a par do sistema de cooperação adotado, limitaram a institucionalização da avaliação. 8. A utilização da avaliação pelos diversos atores da cooperação portuguesa é condicionada pela natureza das relações com a agência de cooperação (ICP/IPAD a qual tem dificuldade em exercer o seu papel, atribuições e competências. 9. Dada a natureza política da cooperação – uma política externa – o processo de tomada de decisão inclui outras determinantes/motivações (ideológicas; influência política; manutenção de laços económicos; assegurar/alargar mercados; pessoais; etc.) dos diversos atores e limita a utilização da avaliação.

Fonte: Elaboração própria.

PARTE II – CONTEXTO

CAPÍTULO 5. A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 A difusão da avaliação nas políticas públicas

A avaliação segue padrões de difusão semelhantes a outras inovações. Esta difusão pode ser motivada por forças internas ou persuadida por forças externas. A avaliação moderna surgiu nos anos 1960 nos Estados Unidos da América (EUA). Desde então, podem identificar-se três fases ou vagas: i) dos anos 1960 a inícios dos anos 1970; ii) de meados dos anos 1970 até finais dos anos 1980 e; iii) desde inícios dos anos 1990 (Wollmann, 2003; 2005).

5.1.1 Dos anos 1960 a inícios dos anos 1970

Durante a primeira vaga, a avaliação afirma-se como uma disciplina moderna passando a ser considerada instrumental para melhorar e maximizar os resultados das políticas. Três fatores foram determinantes, após a II Grande Guerra, para o desenvolvimento, ou *take-off* (Furubo, 2016), da avaliação moderna: i) a expansão económica nos EUA; ii) o rápido e intenso crescimento do papel do governo federal na educação e noutras áreas sociais, nos anos 1960 e; iii) o desenvolvimento das ciências sociais e o significativo aumento de licenciados nestas áreas, com interesses na avaliação e na análise de políticas, com o consequente aprofundamento conceptual e metodológico da avaliação (Shadish e Luellen, 2005). Neste período, a avaliação teve uma função estrutural pois era uma importante ferramenta de informação no desenvolvimento e aperfeiçoamento dos programas sociais e de educação do Estado-providência. Desde então a posição e função da avaliação têm vindo a mudar.

5.1.2 De meados dos anos 1970 a finais dos anos 1980

Depois de um reduzido número de pioneiros ter adotado a prática da avaliação nos anos 1960, esta difundiu-se gradualmente a partir dos anos 1970. Durante muito tempo, a cultura ou praxis de avaliação não foi além de um número limitado de países ocidentais. Os países que adotaram uma cultura de avaliação nos anos 1960 e 1970 (Canadá, Suécia, República Federal Alemã e Reino Unido) foram muito influenciados pelo discurso americano sobre avaliação. De acordo com Furubo e Sandahl (2002) o interesse pela avaliação parece estar correlacionado com a expansão da esfera governamental. Os países que seguiram os EUA na 1ª vaga tinham todos níveis mais elevados de despesa governamental do que os países da 2ª vaga (Dinamarca, Holanda, Noruega, França e Suíça), com exceção da Dinamarca. Outro fator parece ter que ver com a natureza sectorial dos programas

do Governo: as primeiras avaliações foram sobre as reformas na educação e nos programas de bem-estar social. Assim, os países que deram, na agenda política, um lugar proeminente a programas nessas duas áreas foram também aqueles que primeiro adotaram um discurso de avaliação do seu impacto e eficácia (Furubo e Sandahl, 2002; Furubo, 2003). Por outro lado, analisando a história da avaliação em diferentes países, Derlien e Rist (2002) identificam três fatores que ajudam a explicar a emergência da avaliação: a situação fiscal, a constelação política e os aspetos constitucionais. Nos pioneiros, a situação fiscal era favorável à integração da avaliação nos sistemas de planeamento, fundamental para informar os gestores dos programas. Quando a situação fiscal foi de retração, na 2ª vaga, a avaliação passou a ser usada como um instrumento de gestão financeira, como forma de racionalizar a distribuição (e o corte) dos recursos escassos do Orçamento, com grande utilidade para os ministros das finanças. Estes autores associam o desenvolvimento da avaliação a governos reformistas: nos anos 1960, democratas nos EUA, sociais-democratas na RFA e liberais no Canadá; em 1982, socialistas em França. Quando os governos conservadores estão no poder, com situações económicas menos prósperas, a avaliação é usada para redesenhar o Orçamento e mesmo refrear os programas de reforma herdados dos anteriores executivos, ou seja, o desenvolvimento e fundamento para a avaliação mudaram significativamente com os governos conservadores.

Mas, ainda nas palavras de Derlien e Rist (2002), estes dois fatores não explicam tudo e a realidade pode mesmo ser mais complexa. Pode, por exemplo, não explicar a mudança nos EUA iniciada sob a Administração republicana de Nixon, no início dos anos 1970. Nem explica porque é que quase nada mudou em matéria de avaliação depois de um Governo conservador ter subido ao poder em Bona, em 1982. As relações constitucionais entre o poder executivo e o poder legislativo parecem ser de primordial importância como variável adicional. As economias da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) confrontaram-se com inúmeros problemas: elevada taxa de desemprego, fraco crescimento económico, alta inflação, grandes défices do Orçamento e da balança de pagamentos. Começou a falar-se da crise do Estado-providência, ainda que este tenha continuado a crescer e a consolidar-se. A tomada de decisões políticas foi dominada pela necessidade de restrições orçamentais e pela eficiência. Por isso, a 2ª vaga da avaliação centrou-se na relação custo-eficácia e custo-benefício das políticas e programas, o que trouxe mudanças na ênfase da avaliação, passando a dar maior atenção à *accountability* e à apreciação dos programas sociais relativamente aos seus benefícios.

Se o grupo pioneiro entrou na avaliação devido a forças internas que criaram uma pressão e necessidade para realizar e usar a avaliação, os países que adotaram a prática da avaliação mais tarde foram forçados a fazê-lo, ou seja, ela surgiu como resultado de pressões externas por parte de instituições como a União Europeia (UE), o Banco Mundial (BM) e mesmo a OCDE que, como

vimos no Capítulo 1, são importantes atores na transferência de políticas. A difusão de uma cultura de avaliação durante os anos 1980 parece ter sido limitada. Na Europa, o processo de disseminação e difusão recomeçou com a criação de uma pressão externa real, via UE: a avaliação é uma parte integrante da governação do sector público e foi tornada uma condição para se ser membro (Dolowitz e Marsh, 2000; Furubo, Rist e Sandahl, 2002; Jörgens, 2004; Kelley, 2004). A avaliação também passou a ser parte integrante dos processos de trabalho estabelecidos entre o Banco Mundial (BM) e os mais de 150 países a quem concede ajuda ao desenvolvimento.

Nos anos 1980 emergiu um movimento preocupado com os resultados e, em menor extensão, com o impacto. Por exemplo, no Reino Unido com Thatcher, na Holanda e na Noruega, e mesmo no Canadá e na Suécia. Consequentemente, a avaliação deixou de ser uma atividade fundamentalmente (se não exclusivamente) interna ao Governo para se tornar também uma preocupação do Parlamento, fazendo aumentar o número de atores-chave da avaliação (Derlien e Rist, 2002).

Se as atividades de avaliação nos anos 1960 e 1970 visavam melhorar vários programas sociais, nos anos 1980, e mesmo 1990, em muitos países, um objetivo explicitamente declarado para as avaliações passou a ser reduzir as despesas governamentais através do corte de programas (Furubo e Sandahl, 2002).

5.1.3 Desde os anos 1990

A 3ª vaga da avaliação surge no final dos anos 1980, inícios dos anos 1990, ainda com maior pressão da crise orçamental em muitos países e com o movimento da *new public management* (NPM) (Ferlie, 1996; Barzelay, 2001) a generalizar-se nos países da OCDE. Foi bem-sucedida em quase todas as áreas das políticas públicas, visando a redução das despesas, e prevaleceu no discurso e na prática internacional. Delineada a partir dos conceitos e práticas da gestão do sector privado, assenta num 'ciclo de gestão' com uma sequência lógica de fixação de metas, implementação e avaliação. Tal como já referido, assistiu-se a uma mudança na forma como as atividades do sector público passaram a ser geridas. A NPM teve uma grande influência na difusão de uma cultura de avaliação, mas a forma como a função avaliação se organizou variou entre Estados. Assistiu-se a uma alteração no papel da avaliação, ganhando uma nova dinâmica. A principal influência da NPM na avaliação das políticas públicas foi que ela lhe conferiu um carácter gestor: tornou-se uma atividade de rotina da gestão das administrações públicas que foram forçadas a criar mecanismos internos de controlo e avaliação das atividades para comprovar o seu desempenho de forma transparente. A avaliação passou, pois, a ser utilizada sobretudo como uma ferramenta de gestão e de regulação das práticas dos atores e assumiu um papel muito forte na implementação da NPM (Dahler-Larsen 1998; 2005; 2006). Outro aspeto importante é que a

perspetiva de *accountability* (mais próxima da auditoria) foi reforçada, em detrimento da aprendizagem.

Se a avaliação ‘custo-eficácia’ da 2ª vaga ainda marca muitas avaliações externas e é utilizada sobretudo para analisar e reduzir as políticas e programas do Estado-providência, as atividades de avaliação e os instrumentos utilizados e seguidos pelo ‘ciclo de gestão’ são, em primeiro lugar e acima de tudo, de natureza interna: giram à volta da gestão do desempenho das agências, dos procedimentos de autoavaliação e reporte, fazendo parte integrante do ‘pacote da gestão pública’. Assim, nesta 3ª vaga, as instituições e as ferramentas de avaliação interna assumem uma posição de destaque (Furubo e Sandahl, 2002; Wollmann, 2003). Uma questão que se coloca é a de saber se a NPM promoveu ou inibiu a avaliação das políticas públicas. A ‘agencificação’ do Estado foi acompanhada pela criação de entidades externas responsáveis pela classificação, controlo e avaliação das organizações públicas pelo que o número de avaliações aumentou significativamente durante a década de 1990. Porém, como a avaliação tendeu a focar-se mais na eficiência interna da Administração, nos *outputs* dos serviços administrativos do que na análise dos efeitos (*outcomes* e impactos) das políticas públicas, Varone e Jacob (2004) consideram que, por regra, a NPM reduziu os esforços de avaliação dos efeitos das políticas públicas. A avaliação tornou-se uma ferramenta de controlo e medição dos desempenhos (relacionando-os com a qualidade e a eficiência), de legitimação das decisões e das prioridades políticas (Karlsson, 2003). Passou a ter como objetivo alimentar os processos de tomada de decisões e o controlo administrativo corrente. Tornou-se mais um instrumento de controlo das regras e normas e de legitimação dos impostos por parte do poder político-administrativo. A avaliação deixou de ser vista como um instrumento de análise crítica e de reflexão (Karlsson, 2003). No mesmo sentido, Wargo (1995) dá o exemplo dos EUA onde a introdução dos *Government Performance and Results Acts*, em 1993, se traduziram, *de facto*, numa redução significativa dos recursos destinados às unidades de avaliação. Como Derlien e Rist (2002: 450) resumem, “*impact indicators are sacrificed for outputs measures as evident in those countries espousing New Public Management. “Performance indicators” are often at best outputs measures, leaving out considerations of distributive effects*”.

Os fatores que influenciaram os países a adotar uma cultura de avaliação, durante os anos 1990, foram muito diferentes daqueles que influenciaram os países pioneiros. Se a avaliação constituiu por si só uma política nos países pioneiros, nos da 3ª vaga surge como parte integrante da NPM, ou seja, adotaram uma cultura de avaliação porque adotaram ideias de gestão mais gerais ligadas ao pensamento da escola moderna e racional da gestão pública. Acresce que praticamente todos os países que iniciaram ou desenvolveram uma cultura de avaliação nos anos 1990 fizeram-no por pressões externas. Durante esses anos, vários países estiveram expostos a fortes pressões externas para implementar atividades de avaliação, com destaque para a UE, (influenciando quase todas as

áreas políticas nos EM e que teve um crescente papel na padronização das suas práticas de avaliação (Summa, 2002)), o BM e a OCDE (Furubo e Sandahl, 2002; Boehmer, 2016). Nesta categoria incluem-se vários países europeus, como a Espanha, Finlândia, Irlanda, Itália, Noruega e Portugal e países fora da Europa como a China e o Zimbabué. As questões na agenda política eram diferentes. Dentro da UE, foi dado um grande impulso à avaliação quando a Comissão (CE) decidiu, no final dos anos 1980, avaliar de forma sistemática a aplicação dos Fundos Estruturais. O alargamento da UE arrastou consigo a pressão para a *accountability*.

Em alguns EM (por exemplo, Itália, Irlanda, Bélgica, Áustria e Portugal), o mandato para a avaliação dos programas da UE foi o berço para o desenvolvimento da avaliação (Furubo e Sandahl, 2002; Furubo, 2003). Varone e Jacob (2004) dão o exemplo de cerca de 400 avaliações realizadas entre 1996 e 1998 no quadro dos Fundos Estruturais, o que testemunha uma difusão espetacular desta ferramenta, sobretudo nos países do sul da Europa. Apesar deste incremento, persistem questões sobre a natureza da cultura de avaliação, variando o seu grau de institucionalização entre EM (Bachtler, 2012), reflexo quer das reformas, quer da tradição política e administrativa no sector público.

Para Derlien e Rist (2002) enquanto na 1ª vaga a avaliação influenciou a auditoria tendo esta adotado técnicas de avaliação, nos anos mais recentes os avaliadores tendem a aproximar-se dos auditores. Por outro lado, a avaliação de políticas e programas começou a ceder terreno à avaliação organizacional (e mesmo à avaliação pessoal) e a noção clássica de avaliação alterou-se. O termo avaliação tornou-se parte da linguagem coloquial dos governos, grupos de interesse e mesmo do público em geral. O termo tornou-se tão genérico que se torna difícil saber o que significa quando é usado. O uso inflacionado da palavra e a sua entrada na linguagem popular em tantos países tornou-a um termo muito amplo que transporta conotações simbólicas de autoridade, supervisão, submissão e implicações semelhantes.

Todos estes desenvolvimentos mostram que a avaliação tem sido claramente influenciada ao longo dos anos pelo clima político e social. O seu financiamento e o conjunto de questões que coloca mudam com o ciclo político. Por um lado, as restrições nos orçamentos continuarão a exigir que se identifiquem as áreas sociais a que se deve dar prioridade quanto a recursos e programas. Por outro lado, continuará a haver um escrutínio intenso dos programas em execução, devido às pressões para cortar ou suspender aqueles que não demonstrem ser eficazes e eficientes. Estas circunstâncias dão à avaliação um importante papel (Shadish e Luellen, 2005).

Como já referido em 2.5, a cultura de avaliação difundiu-se significativamente nas últimas décadas não só em termos geográficos mas também sectoriais. Há, porém, alguns sectores como, por exemplo, os da educação, da ajuda ao desenvolvimento e da investigação, em que a avaliação tem sido mais intensa.

5.2 A avaliação de políticas públicas em Portugal

5.2.1 O contexto político-administrativo

Para compreender a integração da avaliação nas políticas públicas é importante compreender o contexto político-administrativo. A Administração Pública (AP) Portuguesa tem um funcionamento com raízes históricas no formalismo e no legalismo. Marcada por uma burocracia de estilo napoleónico (Ongaro, 2008, 2010; Kickert, 2011b, 2011a), possui um sistema administrativo weberiano, com uma cultura jurídico-administrativa, fortemente centralizado e hierárquico. Há uma relação política entre os ministros/formuladores de políticas e os escalões mais elevados da Administração Pública (Corte-Real, 2008; Mendes, Gomes e Araújo, 2012).

O percurso da reforma da Administração Pública em Portugal seguiu, nas últimas décadas, um percurso idêntico àquele que se verificou noutros países da OCDE, pelo menos no que respeita ao conteúdo de muitas das propostas de reforma. Numa primeira fase, após o 25 de abril de 1974, foi desencadeado um processo de Reforma Administrativa (1974-1985) mas, ainda que tenham sido feitos alguns esforços de modernização administrativa e de formação de quadros, a instabilidade governamental com a sucessão de vários governos (seis governos provisórios em dois anos (1974-75) e nove governos constitucionais em nove anos (1976-1985)), inviabilizou uma política consistente de reforma. A fraqueza do poder político e a necessidade de manter a máquina do Estado a funcionar para além da instabilidade governativa refletiu-se na inexistência de uma política consistente de reforma da Administração Pública (Rocha, 2001). A prioridade inicial foi a construção e consolidação do Estado-providência, num momento em que na generalidade dos países da OCDE eram adotadas medidas de reforma administrativa com vista ao desmantelamento desse modelo de Estado (Araújo, 2004) não se tendo registado alterações substanciais no funcionamento da Administração, mantendo-se a organização e os procedimentos administrativos, bem como a característica centralista do Estado.

As crescentes exigências dos cidadãos em relação aos bens e serviços prestados pelo Estado originam pressões internas e externas para a promoção de reformas administrativas (Pollitt e Bouckaert, 2004). Mas, tal como alertam estes autores, é natural que em nome da reforma sejam prosseguidos outros fins, como o reforço do controlo político sobre a burocracia, a libertação da gestão dos constrangimentos burocráticos ou o aumento da responsabilização governativa. A nova elite que governou o país depois da Revolução utilizou o sistema administrativo para reforçar as posições dos partidos políticos na arena política e administrativa e para controlar a implementação das políticas (Carneiro, 2007:62).

Mozzicafreddo e Gouveia (2011:5) identificam no caso português quatro razões conducentes à reforma da Administração Pública: 1) o peso dos encargos financeiros das despesas públicas; 2) a crescente visibilidade de algumas disfuncionalidades; 3) a alteração das expectativas dos cidadãos;

e 4) o processo de reorganização estatal ocorrido em vários países da OCDE. A investigação de Vicente (2013) demonstra que a avaliação não foi uma preocupação incluída desde o início na definição das políticas de reforma administrativa. Mas, apesar disso, identifica práticas e metodologias avaliativas (como os diagnósticos iniciais, a integração de equipas mistas ou externas em algumas fases das políticas, a monitorização de resultados) que parecem indiciar um sinal de esperança e de abertura para a consolidação da avaliação. Também Carneiro (2007:190-192), numa análise da avaliação de políticas públicas no discurso político português (1926-2005), conclui que, neste período, nenhum Governo delineou uma verdadeira política de avaliação de políticas públicas e que, após o 25 de abril de 1974, não se verificou nenhuma alteração significativa no sentido da incorporação da avaliação no discurso político.

5.2.2 A modernização do país a partir dos anos 1980

A partir da década de 1980, o debate sobre a Administração Pública foi dominado pelo processo de democratização e pelo processo de adesão à UE (Ongaro e Van Thiel, 2018). Portugal começou a sentir pressão externa para prestar mais atenção à modernização administrativa. A estratégia de reforma assumiu uma orientação de mudança centrada no paradigma da NPM e o modelo de Estado e de Administração Pública começou a adotar contornos mais claros (Araújo, 2004; Lira, 2014) tendo como pano de fundo preparar o país para a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986 (Mendes, Gomes e Araújo, 2012). Ou seja, o processo de integração europeia implicou uma reestruturação da Administração Pública (Magone, 1998) no sentido da sua europeização (Magone, 2006), ainda que esta tenha sido superficial (Magone, 2017). A título de exemplo refira-se que, em 1994, no quadro do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), foi criada uma Direção de Serviços para os Assuntos Comunitários com a atribuição de promover, no âmbito nacional, a política de cooperação comunitária e assegurar a participação e o acompanhamento de Portugal na política de cooperação comunitária. Em 1997, numa perspetiva crítica, Campos (1997:6) defendia que *“a integração europeia foi uma grande ocasião perdida de modernização da Administração Pública no nosso país”* sendo que *“as políticas públicas só muito excecionalmente têm sido avaliadas, e a maior parte das vezes por pressão da União Europeia para avaliação do uso dos fundos estruturais.”* A transposição das diretivas foi realizada de forma mecanicista e formal, persistindo o défice de avaliação, de responsabilização, de *accountability*, sem avaliação preventiva (Campos, 1997).

O período entre 1985 e 1995 (X, XI e XII Governos) foi fértil em iniciativas de reforma. O principal impulsionador foi o Secretariado para a Modernização Administrativa, criado em 1986, com o objetivo de promover a inovação e modernização dos serviços administrativos e proceder à avaliação das medidas de modernização (Rocha, 2001). Corte-Real menciona que, a partir de 1986,

Portugal fomentou um intenso programa de modernização da Administração Pública, orientado por três ideias-chave: 1) a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, no triplo sentido: i) identificação dos utentes dos serviços a que têm direito e os procedimentos e garantias que devem nortear a relação com o cidadão; ii) acolhimento com dignidade e cortesia os clientes da Administração; iii) diminuição dos prazos e os tempos de resposta às solicitações; 2) a qualificação, mobilização e dignificação dos funcionários públicos; e 3) a construção de um modelo de Administração que seja estimulante, dinâmico e adequado à capacidade executante da sociedade e ao talento empreendedor dos portugueses (Corte-Real, 1995:9). Até 1992, o Secretariado para a Modernização Administrativa focou-se na implementação de várias medidas tendentes a reduzir os custos e melhorar a relação entre a Administração e os utentes, em especial com as empresas. Correspondeu a uma fase de desintervenção e desburocratização (Rocha, 2001).

No quadro da Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE), foram modernizadas as ferramentas de gestão, introduzindo-se um novo sistema de contabilidade (Decreto-Lei 8/90) e um novo regime de administração financeira do Estado (o Decreto-Lei 155/92) o qual finaliza a arquitetura legislativa da reforma orçamental e de contabilidade pública, estabelecendo um novo regime de administração financeira do Estado. Seguiu-se uma fase (1993-1995) mais focada na gestão da qualidade nos serviços públicos, com o objetivo de melhorar a qualidade e conseguir a confiança nas instituições públicas (Rosa, 2012).

Seguiu-se uma nova fase, que corresponde ao Governo Socialista e à Reforma Administrativa (1995-1999), com políticas de *'reinventing government'*: segundo Rocha (2001:115-116), adotou-se uma abordagem mais eclética, de exigência de maior produtividade, melhor qualidade dos bens e serviços prestados, existência de funcionários motivados e altamente qualificados profissionalmente, recurso a tecnologias de informação avançadas e maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, garantias de maior flexibilidade e autonomia gestonária. A reforma foi orientada por três objetivos principais: i) melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos; ii) reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas; e iii) melhorar a formação dos funcionários públicos (Corte-Real, 1990). É neste período que se verifica um grande desenvolvimento das parcerias entre a Administração e o sector privado, em particular as parcerias com o denominado terceiro sector para a implementação das políticas sociais (Araújo, 2004). Quanto à avaliação, a medida que pretendia responder a esta necessidade era a do incremento de uma gestão participada orientada para objetivos e resultados, incentivando a produtividade e o combate ao desperdício, com a criação de processos de avaliação do custo-benefício das ações realizadas (Carneiro, 2007:158).

Entre as iniciativas de reforma deste período incluem-se: a instituição obrigatória do Livro de Reclamações; a obrigatoriedade de os Organismos da Administração Pública elaborarem

anualmente um Plano de Atividades e um Relatório de Atividades (DL 183/96), tendo sido definidos princípios para essa elaboração; o Balanço Social (1996); a criação do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (DL 269/2000), da Inspeção-Geral da Administração Pública (DL 154/2001) e da Rede Intergovernamental de Modernização Administrativa (DL 4/97), regulamentação do Estatuto do Pessoal Dirigente (1997); e a institucionalização da Loja do Cidadão (1998). No entanto, foi só em meados da década de 1990 e início dos anos 2000 que a reforma da Administração Pública finalmente fez algum progresso visível (Araújo, 2009) (quadro 8).

Quadro 8. Medidas adotadas no âmbito da reforma da Administração Pública

Postulado da NPM	Iniciativas	Objetivos
Introdução de mecanismos de mercado	- Privatizações - Décadas 80 a 90; - Parcerias público-privado - Décadas 80 a 90; - Regime do sector empresarial do Estado (DL 558/99, 17 de dezembro); - Revisão do estatuto de carreira e introdução do contrato de trabalho com base nas condições do mercado (2004); - Criação dos Institutos Públicos (Lei 3/2004, 15 de janeiro, alterada pelo DL 105/2007, 3 de abril) e pela Lei-quadro dos IP (DL 5/2012, 17 de janeiro); - Entidades Públicas Empresariais (DL 233/2005, 29 de dezembro); - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) (RCM 124/2005, 4 de agosto); - Reorganização dos ministérios no quadro do PRACE (RCM 39/2006, 21 de abril)	Reduzir o peso do Estado na economia e nas dívidas públicas; Promover a iniciativa privada; Reorganizar os serviços públicos
Adoção de ferramentas de negócio e estilo empresarial	- Adoção da lei básica da contabilidade pública (Lei 8/90, 20 de fevereiro); - Desenvolvimento de uma reforma administrativa e financeira do Estado (RAFE - DL 155/92, 28 de julho); - Obrigações de elaborar o Plano de Atividades e o Relatório de Atividades (DL 183/96, 27 de setembro); - Obrigações de preparar o Balanço Social (DL 190/96, 9 de outubro); - Adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP - DL 232/97, 3 de setembro); - Estabelecimento do Sistema de Controlo Interno (DL 166/98, 25 de junho); - Adoção do modelo de autoavaliação <i>Common Assessment Framework</i> (CAF), 2000; - Estatuto do Gestor Público (DL 8/2002, 18 de janeiro); - Alteração da Lei do Orçamento do Estado (Lei 48/2004, 24 de agosto); - Sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (Lei 10/2004, 22 de março); - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) (RCM 124/2005, 4 de agosto); - Reestruturação dos Ministérios no quadro do PRACE (RCM 39/2006, 21 de abril); - Aprovação de um Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP - Lei 66-B/2007, 28 de dezembro) que inclui um Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR); - Criação de Unidades Orgânicas flexíveis e estruturas matriciais (DL 116/2011, 5 de dezembro); - Criação da CReSAP (Lei 64/2011, 22 de dezembro); - Estatuto do Pessoal Dirigente (Lei 4/2011, 22 de dezembro)	Aumentar o nível de autonomia administrativa e financeira; Tornar os serviços públicos mais flexíveis; Medir e avaliar o desempenho dos serviços públicos
Foco nos cidadãos; transparência	- Estabelecimento de um site de governo eletrónico que fornece informações públicas on-line (INFOCID) (dezembro de 1990); - Diário da República Eletrónico (dezembro de 1990); - Alteração do Código do Procedimento Administrativo (1995); - Criação das Lojas do Cidadão (RCM 176/1997, 21 de outubro); - Requisitos legais para relatar contas públicas (dezembro 2000); - Governo eletrónico (RCM 135/2002, 20 de novembro);	Diminuir a distância entre os cidadãos e a Administração; Promover a responsabilidade e transparência

Postulado da NPM	Iniciativas	Objetivos
	• Adoção do Programa Nacional de Compras Eletrónicas (2003) (que levou à criação de uma Agência Nacional de Compras em 2007); • Programa Legislar Melhor (RCM 63/2006, 18 de maio); • Adoção do Programa de Simplificação Jurídica e Administrativa (SIMPLEX) (RCM 196/2008, 30 de dezembro); • Elaboração de um plano para prevenir riscos de corrupção e infrações conexas (Recomendação 1/2009 do Conselho para a Prevenção da Corrupção)	
Orientação para a qualidade	• Carta deontológica do serviço público (RCM 18/93, 17 de março); • Adoção da "Carta da Qualidade", com aplicação obrigatória a todos os serviços públicos (outubro de 1993); • Desenvolvimento de um Programa de Melhoria da Qualidade (PMQ); • Desenvolvimento do programa de Estudos Avançados em Gestão Pública (1995); • Aprovação dos Livros de Reclamações (DL 355/97, 28 de maio); • Implementação de Sistemas de Qualidade em Serviços Públicos (Decreto-Lei 166-A/99, 13 de maio); • Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado (Lei 4/2004, 15 de janeiro)	Melhorar o serviço público em todos os sectores do governo; Introduzir e institucionalizar o conceito de qualidade

Fonte: adaptado a partir de Mendes, Gomes e Araújo (2012).

A tendência iniciada a partir de 1995, de preocupações com a promoção da eficácia, eficiência e produtividade, foi reforçada a partir de 2002, com a adoção de uma perspetiva de avaliação na Administração Pública focada na avaliação do desempenho dos funcionários e dos serviços públicos, mas não prevendo medidas de avaliação das políticas públicas. Carneiro (2007) encontra uma relação direta entre a integração da avaliação no discurso político e a situação económica do país: em momentos de crise ou depressão económica há uma menor integração deste instrumento nas linhas de ação dos governos. Constatamos, também, que a ideologia partidária dos governos não exerceu influência na forma como a avaliação de políticas públicas foi sendo considerada no discurso.

De facto, em 2002, o PSD assumiu o poder, dando início a medidas destinadas a reduzir o défice público e a reformar a gestão pública. Os XV e XVI Governos (2002-2005) assumiram indiscutivelmente o discurso e as ideias da NPM (Carvalho, 2008) propondo-se reformar o serviço público, apostando na descentralização do Estado e na desconcentração dos serviços públicos, bem como na adoção de práticas de gestão por objetivos a partir de experiências piloto (com *benchmarking* interno) e simplificação de procedimentos. Em 2004, foram aprovadas diversas leis que estabeleceram formalmente o novo modelo de gestão (quadro 9), tendo sido também publicada a RCM 53/2004, que aprovou a operacionalização da reforma da Administração Pública, as áreas de atuação e as metodologias de aplicação da mesma. Seguiu-se a Lei 10/2004, que criou o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

Quadro 9. Diplomas e departamentos com atribuições na área da avaliação

Governo	Diplomas
III Governo Provisório (1974-1975)	• DL 158-A/75, de 26 de março: O Ministério para o Planeamento e a Coordenação Económica (MPCE) passa a ser o Ministério responsável por assegurar a elaboração e coordenação das grandes decisões do sector económico, tendo como atribuições, entre outras, elaborar o plano de desenvolvimento nacional, coordenar a execução do Plano, efetuar o controlo sistemático dos desvios e promover as alterações ou correções necessárias e coordenar e controlar todas as atuações. Na dependência deste Ministério foi criado, entre outros, o Departamento Central de Planeamento (DCP) e o Centro de Estudos de Planeamento (CEP).
VI Governo Provisório (1975-1976)	• DL 49-B/76, de 20 de janeiro: As dificuldades de o MPCE coordenar os outros ministérios estiveram na origem da decisão de, em 1976, ser criada no Ministério das Finanças uma Secretaria de Estado do Planeamento que, em conjunto com a Secretaria de Estado do Orçamento, dada a coincidência de objetivos, acentuaria a ligação entre gestão do orçamento e execução do plano nacional bem como dos programas específicos. Esta Secretaria de Estado passou a depender diretamente do Ministro das Finanças e incluía o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Finanças, o qual apoiava também as Secretarias de Estado. Os departamentos que até então integravam o MPCE passaram a integrar a Secretaria de Estado do Planeamento.
I Governo (1976-1978)	• Decreto 683-A/76, de 10 de setembro (que estabelece a constituição do Governo): cria o Ministério do Plano e Coordenação Económica, passando a incluir duas Secretarias de Estado: Planeamento e Coordenação Económica. Competia a este Ministério coordenar a política económica global no quadro do Programa do Governo, orientar a preparação dos planos anuais, de médio e longo prazo a propor pelo Governo e promover a sua execução. • DL 55/77, de 18 de fevereiro: estabelece as atribuições e competências do Ministério do Plano e Coordenação Económica. Entre elas incluem-se promover o controlo da execução das medidas adotadas em matéria de política económica global e apresentar os resultados alcançados, incluindo a elaboração de relatórios anuais da execução dos planos aprovados. Ficavam na dependência direta da Secretaria de Estado do Planeamento, o Departamento Central de Planeamento (DCP), o Centro de Estudos e Planeamento (CEP) e o Instituto Nacional de Estatística (INE). • Lei 31/77, de 23 de maio: define o sistema e a orgânica de planeamento e composição do Conselho Nacional do Plano. Este Conselho Nacional passa a ser responsável pelo Plano a longo e médio prazos e anual; a Assembleia da República (AR) aprova as grandes opções de cada Plano e aprecia os respetivos relatórios de execução; a elaboração e execução incumbem ao Governo; a elaboração do Plano é feita através do DCP. Ao DCP compete também promover, acompanhar e coordenar a sua execução. O DCP prepara os programas anuais de execução do Plano, promove e controla o seu cumprimento e elabora os relatórios de execução anual e final do Plano. Em cada Ministério ou nas Secretarias de Estado são criados departamentos sectoriais de planeamento, incumbidos de preparar e acompanhar a execução dos respetivos planos, sob orientação e em estreita articulação com o DCP. Foi criado o Conselho Nacional do Plano que, entre outras atribuições, participa no controlo da execução do Plano, emite parecer antes da aprovação dos relatórios pela AR e propõe medidas tendentes à melhor execução do Plano. • DL 306/77, de 3 de agosto: na sequência do pedido de adesão à CEE, cria a Comissão para a Integração Europeia, na dependência direta do Primeiro-Ministro.
II Governo (1978)	• DL 181/78, de 17 de julho: o MPCE é fundido com o Ministério das Finanças dando origem ao Ministério das Finanças e do Plano. A Secretaria de Estado do Planeamento mantém o DCP e o CEP entre os seus departamentos.
VI Governo (1980-1981)	• DL 516/80, de 30 de outubro: estabelece a orgânica e funções do DCP. Este diploma começa por referir que as disposições legais de base quanto ao DCP, órgão técnico central de planeamento, datam de 1966, quando o planeamento era apenas imperativo para o sector público administrativo e em que não existiam órgãos sectoriais de planeamento. O imperativo de planeamento alargou-se, obrigando a uma análise e aprofundamento da problemática específica do sector empresarial do Estado, cuja novidade e dificuldade exigiram a existência de estruturas adequadas. Entre as atribuições do DCP passam a incluir-se: recolher, preparar e coordenar os elementos destinados à elaboração dos planos; estudar as perspetivas do desenvolvimento económico-social e elaborar as projeções alternativas de carácter global, sectorial e regional (...); propor orientações; coordenar a elaboração dos planos; formular e propor a versão final do Plano; acompanhar o cumprimento dos planos e elaborar os correspondentes relatórios de execução; propor as ações de política social e económica que permitam assegurar a prossecução dos objetivos e estratégias dos planos; assegurar a harmonização e avaliar a adequação dos planos financeiros e de atividades, anuais e plurianuais das empresas públicas, (...) Para o efeito dispunha de duas Direções de Serviços,

Governo	Diplomas
	uma para o sector empresarial do Estado e outra para a Administração Pública. Ambas deviam definir ou colaborar na definição das normas de apresentação e avaliação de projetos a incluir no programa de investimentos da sua área de atuação. • Decreto-Lei 407/80, de 26 de setembro: fixa as normas a que deve obedecer a organização, competências e funcionamento dos departamentos sectoriais de planeamento.
X Governo (1985-1987)	• DL 497/85, de 17 de dezembro: (lei orgânica do Governo), cria o Ministério do Plano e da Administração do Território, mantendo o DCP. • DL 97-A/86, de 16 de maio: cria o Gabinete de Estudos Económicos (GEE) e extingue o GEP no Ministério das Finanças. Cria igualmente o Gabinete de Assuntos Europeus (GAE) e extingue o Gabinete para a Integração Europeia (GIE). • DL 130/86, de 7 de junho: define a orgânica do Ministério do Plano e da Administração do Território. Ao DCP compete a planificação e conta a montante com o apoio do INE e a jusante com a supervisão do Departamento de Acompanhamento e Avaliação (DAA).
XII Governo (1991-1995)	• Decreto-Regulamentar 3/90, de 18 de janeiro: aprova a Lei Orgânica do Departamento de Acompanhamento e Avaliação (DAA) do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (previsto no DL 130/86, de 7 de junho). • DL 265/92, de 24 de novembro: extingue o DAA.
XIV Governo (1999-2002)	• DL 474-A/99, de 8 de novembro: (lei orgânica do Governo), cria o Ministério do Planeamento • DL 151/2000, de 20 de julho: passam a ser atribuições e competências do Ministério do Planeamento a política de planeamento e desenvolvimento regional e a coordenação global do QCA III. Entre as atribuições incluem-se: elaborar o programa de investimentos e despesas de desenvolvimento da Administração central (PIDDAC), acompanhar e avaliar a sua execução; implementar mecanismos que permitam assegurar transparência, rigor e eficácia na gestão dos fundos comunitários; coordenar o processo de avaliação das ações desenvolvidas no quadro do QCA e do Fundo de Coesão. Ao DPP (Departamento de Prospetiva e Planeamento) compete preparar o PIDDAC, acompanhar e avaliar a sua execução; realizar avaliações de impacto de ordem macroeconómica do QCA, a integrar nos relatórios de execução global; avaliar o cumprimento do princípio da adicionalidade relativamente ao QCA; preparar o enquadramento dos programas de desenvolvimento económico e avaliar o seu impacto macroeconómico. A DGDR deve acompanhar a execução das intervenções nos fundos comunitários e a gestão nacional do FEDER e Fundo de Coesão, incluindo colaborar nos processos de avaliação intercalar e final do QCA III e do Fundo de Coesão.

Fonte: elaboração própria, a partir da legislação referida.

O XVII Governo (2005-2009), socialista, prosseguiu as ideias da NPM (Carvalho, 2008), aprovando instrumentos legislativos que possibilitaram a sua implementação (quadro 10). A modernização da Administração Pública foi enquadrada no Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009, deixando o Governo antever o que pretendia ao nível da reorganização da Administração Central do Estado: “(...) *um amplo programa de reestruturação e modernização da administração pública, que incluirá a revisão, Ministério a Ministério, das respectivas funções, orgânica, dimensionamento, recursos e procedimentos (...)*” (Governo de Portugal, 2005). A referida reestruturação, a par do controlo das despesas de pessoal, foi apontada como uma medida essencial na estratégia de consolidação orçamental, através da contenção da despesa (Carvalho, 2008). Foram adotadas medidas em quatro áreas: 1) Organização da Administração Pública (Programa PRACE); 2) Desburocratização e Qualidade (por exemplo, Programa Simplex, serviços partilhados, fase experimental do Cartão de Cidadão); 3) Gestão dos recursos humanos (por exemplo, regime de mobilidade, SIADAP, Lei dos vínculos, carreiras e remunerações (LVCR), novo regime de contrato de trabalho em funções públicas); 4) Governo eletrónico (por exemplo, continuidade do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento). No âmbito dos serviços

partilhados destaca-se a criação da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP) e da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP).

Uma das linhas estratégicas do Programa deste Governo foi o reforço das funções estratégicas, do estudo e da avaliação/controlado de resultados de apoio à governação. Neste sentido, o PRACE procurava homogeneizar as funções estratégicas de suporte à governação. Para o efeito foi criado o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) no Ministério das Finanças com o objetivo de criar instrumentos e proceder à recolha de informação interna e externa à Administração, no país e no estrangeiro, nacional e internacional, para fornecer aos membros do Governo os elementos necessários à definição de políticas e estratégias sectoriais. A este gabinete competia também apoiar o Governo no âmbito da UE, bem como apoiar a definição e garantir a execução da política internacional do Estado português nos sectores de atuação de cada Ministério, em articulação como o MNE. Por último, o PRACE reforça também a função auditoria, que antes estava nas inspeções-gerais dos ministérios, evoluindo agora para um quadro de avaliação e controlo contínuo sobre os níveis de ação e desempenho de cada organismo, recomendando alterações e melhorias e seguindo a sua implementação no terreno, numa ótica de independência e imparcialidade técnica (Carneiro, 2007:166-167).

A RCM 124/2005 estabeleceu os parâmetros que iriam limitar todo o processo de reorganização da Administração Central do Estado. O PRACE, aprovado pela RCM 39/2006, assumiu o compromisso de ajustar a dimensão da Administração e melhorar os serviços prestados aos cidadãos, empresas e comunidades, bem como reduzir o volume da despesa pública. Sob o lema da modernização, estabeleceu três vetores de atuação: a) facilitar a vida ao cidadão e às empresas; b) melhorar a qualidade do serviço pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho; e c) tornar a Administração amiga da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do país e contribuindo para um ambiente favorável ao crescimento. O PRACE tentou racionalizar as estruturas existentes, através da fusão e extinção de vários departamentos e serviços, tendo como objetivos descentralizar e racionalizar os serviços diretos e indiretos, fortalecer as funções de apoio estratégico para a formulação, avaliação e controlo de políticas e introduzir mecanismos de governação de tipo de mercado em nome de uma Administração mais moderna e melhor, com uma prestação de serviços orientada para o cidadão. As reformas visavam uma mudança cultural, introduzindo a avaliação do desempenho individual, as nomeações baseadas no mérito e melhorias na carreira. Nesse sentido, o SIADAP incluiu uma estrutura de medição do desempenho (o QUAR), com a avaliação das instituições e das funções públicas com base nos critérios de qualidade, eficiência e eficácia, tendo por base objetivos estratégicos e metas da organização, bem como objetivos e metas individuais e a necessidade de prestação de contas com base nos resultados e no desempenho. Um último elemento dessas reformas foi a

racionalização estrutural, incluindo a reengenharia, a terceirização, a descentralização e as parcerias público-privadas (Mendes, Gomes e Araújo, 2012). Pela primeira vez, procedeu-se a uma *reestruturação orgânica integral e simultânea de todos os ministérios segundo um padrão comum* e com a definição de ‘missões’, que mantiveram em vigor, com alguns ajustamentos, as leis quadro aprovadas no ciclo anterior, e que registaram também algum grau de continuidade na tipologia organizativa adotada, envolvendo a distinção entre *funções de suporte*, quer no domínio do apoio à governação (serviços de planeamento, estratégia, avaliação e relações internacionais, auditoria e inspeção, controlador financeiro), quer no domínio da gestão de recursos (secretarias gerais, serviços de tecnologias de informação e comunicação, serviços partilhados), e *funções operacionais* (Gonçalves, 2013). Apesar do esforço, a centralização das funções de suporte nos ministérios foi muito limitada, persistindo até hoje dispersas pelos diferentes organismos da Administração. A título de exemplo, refira-se a tentativa de centralizar no MNE a gestão informática e do pessoal dos vários serviços e institutos por ele tutelados, que não chegou a acontecer.

O PRACE nunca foi avaliado. Contudo, o XVIII Governo (2009-2011) deu continuidade às políticas do Governo anterior, adquirindo uma importância acrescida “a promoção da sustentabilidade e da qualidade das finanças públicas” tendo sido inscritas nas Grandes Opções do Plano (GOP) para 2010-2013 medidas para “Prosseguir a consolidação das finanças públicas”. A desburocratização e simplificação de processos, a modernização da gestão e a flexibilização dos modos de funcionamento foram eleitos como as principais preocupações. A consolidação das finanças públicas e a eficiência foram assumidos como elementos centrais na política de inovação administrativa, até porque se mantinha o risco de incumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (Carvalho, 2008).

O XIX Governo (2011-2015) negociou um conjunto de medidas de austeridade no Memorando de Entendimento com a UE/FMI/BCE (EC, IMF e ECB, 2011). No que à Administração Pública diz respeito, criou um ‘novo PRACE’, ao qual deu o nome de Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) que, entre outras medidas, incluiu a fusão/extinção de entidades públicas (de que é exemplo a fusão do IPAD com o Instituto Camões) e a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP).

5.2.3 A avaliação nas políticas económicas e sociais

É possível identificar algumas preocupações, no ciclo das políticas, com a avaliação dos resultados económicos e sociais das ações realizadas, ainda que não utilizando explicitamente esse termo. Uma leitura das leis orgânicas dos ministérios e uma análise do dispositivo definido para conceber e implementar as políticas (quadro 10) permite identificar a criação do Departamento Central de Planeamento (DCP), em 1975, que desempenharia um papel importante em matéria de

avaliação *ex-ante* de projetos. Importa, porém, referir que o DCP não constituiu uma inovação, na medida em que sucedeu ao Secretariado Técnico de Planeamento do anterior regime e que era responsável pela preparação dos Planos de Fomento. Com uma função inicial mais de controlo, seria necessário esperar até 1980 para encontrar uma primeira referência à avaliação (DL 516/80) nas atribuições do DCP, as quais, como já referido, se centravam sobretudo na avaliação *ex-ante* dos projetos.

Convém recordar que este período corresponde à segunda vaga de difusão da avaliação (Vedung, 2010), em que a avaliação assumiu predominantemente uma função de racionalizar a distribuição do orçamento, passando os atores centrais a ser os gabinetes de auditoria, os ministros das finanças e as unidades centrais de políticas (em vez dos gestores dos programas), tendo como preocupação central o tamanho global do orçamento e a sua estrutura interna (Derlien e Rist, 2002:440). Não é, assim, de estranhar que em Portugal, a tónica tenha sido colocada no controlo orçamental, numa perspetiva gestionária e mais focada na auditoria.

A grande inovação viria a acontecer em 1986, com a criação, pela primeira vez, de uma unidade de avaliação *ex-post* (DL 130/86). O DCP passava, enquanto organismo técnico central responsável pela elaboração do Plano, bem como pelo acompanhamento administrativo e processual da sua execução, a contar, a montante, com o INE e, a jusante, com o Departamento de Acompanhamento e Avaliação (DAA). O DAA passou a ser responsável por realizar a supervisão e a apreciação dos programas e projetos incluídos no Plano, incluindo a avaliação do impacto e dos efeitos dos projetos em curso. De acordo com o Decreto Regulamentar 3/90, deveria acompanhar a realização de investimentos públicos e avaliar os seus efeitos sobre o desenvolvimento económico e social do país, fornecendo ao Governo informações que lhe permitiriam atuar em tempo oportuno para corrigir eventuais desvios na execução dos projetos e para tomar as medidas necessárias ao ajustamento destes à evolução dos fatores económicos e financeiros que condicionassem quer a eficácia quer a eficiência dos investimentos que eles envolviam. A avaliação no percurso e final entrava, desta forma, no ciclo das políticas públicas portuguesas. Porém, o DAA viria a ser extinto em 1992. A justificação dada para a sua extinção no DL 265/92 evidencia que a avaliação, mais do que ser perspetivada como uma fase do ciclo das políticas públicas, era vista como algo associado ao apoio externo, mais concretamente aos fundos da UE, ou seja, indicia ter sido uma imposição externa e não o reflexo de uma necessidade interna:

“o DAA foi criado com o DL 130/86, de 7 de junho, tendo por base um sistema de acompanhamento e avaliação destinado a fornecer informações atualizadas sobre a execução física e financeira dos programas e projetos de investimento público, dotando, assim, a Administração Pública de meios e técnicas modernos e inovadores, à semelhança do que se passa noutros países da CE. Verificou-se, entretanto, que as funções e programas de cooperação internacional se foram gradualmente esvaziando, perante as alterações de posição de Portugal junto das organizações internacionais com fins de promoção do desenvolvimento passando de beneficiário a contribuinte daquelas organizações, ao aderir à CE. Por outro lado, a importância que o acompanhamento e a avaliação têm na preparação do

QCA, bem como na sua negociação com a CE, justificou a passagem das competências do DAA nesta matéria para o organismo do Ministério do Planeamento e da Administração do Território incumbido da negociação e da coordenação dos fundos estruturais comunitários, a Direção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR). Atendendo, ainda, a que as tarefas de acompanhamento e avaliação têm cada vez mais maior incidência na preparação do PIDDAC, entendeu-se reforçar, nesta área, as funções do DCP. As razões acima referidas e as exigências de racionalização administrativa levaram à extinção do DAA” (DL 265/92, de 24 de novembro).

Com a extinção do DAA, as atribuições de avaliação passaram para a Direção Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), entidade responsável por negociar, gerir e acompanhar a execução das ações financiadas pelos Fundos Estruturais comunitários.

Uma análise das orgânicas dos Ministérios e, em particular, dos Gabinetes de Estudos e Planeamento (GEP) (onde a avaliação deveria estar integrada no apoio ao planeamento com base em evidências) reforça a ideia de que a avaliação não tem sido uma preocupação e que, quando está presente, está-o numa ótica gestionária, mais de controlo e de auditoria do que de aprendizagem e melhoria contínua. A génese dessa realidade pode ser identificada nos princípios e normas a que deve obedecer a Administração direta do Estado. A Lei 31/77 respeitante ao sistema e orgânica de planeamento e composição do Conselho Nacional do Plano, e o DL 407/80, que fixa os princípios orientadores da orgânica, competência e funcionamento dos departamentos sectoriais de planeamento, constituem os diplomas que impulsionaram a criação e existência de organismos com atribuições transversais de estudos e de planeamento (Farinho *et al.*, 2018:22-23). Nestes dois diplomas não há qualquer referência à avaliação. A Lei 31/77 refere apenas o acompanhamento da execução dos planos sectoriais e a elaboração dos respetivos relatórios de execução anuais e final e a Lei 4/2004 vai no mesmo sentido, incluindo serviços de controlo, auditoria e fiscalização, a realizar por serviços de controlo, auditoria e fiscalização a exercerem funções permanentes de acompanhamento e de avaliação da execução das políticas públicas, podendo integrar funções inspetivas ou de auditoria, e pela avaliação do desempenho dos serviços, realizada por auditores externos ou por órgãos de controlo oficiais. Ou seja, sai reforçada a ideia de que a avaliação foi integrada numa ótica de controlo e de auditoria e não como ferramenta de aprendizagem e de produção de evidências e conhecimento que promova a aprendizagem e apoie a tomada de decisão no ciclo das políticas.

Depois destes dois diplomas, as duas grandes influências político-administrativas que se fizeram exercer sobre a evolução de organismos com atribuições de estudos e planeamento sectoriais ocorreram já no século XXI: foram os já referidos PRACE e, mais recentemente, PREMACE (Farinho *et al.*, 2018).

5.2.4 A organização do sector público e os institutos públicos

Como já referido, a adesão à UE desempenhou um papel importante na reforma da Administração Pública, incluindo no processo de ‘agencificação’, tendo Portugal, à semelhança de outros países ocidentais, tentado copiar as características básicas das agências inspiradas no tipo ideal da NPM (Verhoest *et al.*, 2016). A ideia de criação de agências (organismos autónomos) traduziu-se na revitalização da figura do Instituto Público e das suas variantes, um tipo de entidade que já existia na Administração Pública Portuguesa (podem ser rastreados até ao início do século XX). A necessidade de descentralizar estruturas, flexibilizar, agilizar e tornar mais eficiente a gestão das organizações públicas, nomeadamente no que respeita à gestão financeira e de pessoal, está na base do recurso aos institutos públicos como modelo de organização para as atividades operativas de vários ministérios (Araújo, 2002b), incluindo na cooperação para o desenvolvimento. Estas mudanças, foram acompanhadas por alterações no modelo de gestão dos organismos autónomos, como consequência da reforma financeira do Estado iniciada na década de 1990. Surge como um modelo pós-burocrático alternativo à organização hierárquica tradicional, enfatizando a flexibilização da gestão, a responsabilização e a monitorização dos resultados (Araújo, 2000). Contudo, na realidade a gestão hierárquica manteve-se nos novos institutos, de que é exemplo o funcionamento dos sucessivos institutos da cooperação portuguesa.

A criação de um instituto público (IP) constitui, no sistema jurídico-administrativo português, uma transferência de competências específicas, normalmente de prestação de serviços. A Lei 3/2004 estabeleceu os requisitos essenciais de um IP: tem personalidade jurídica, opera sob o direito público, tem um único propósito, possui um corpo administrativo e património próprios. Deve ter autonomia administrativa e financeira. Mas, se alguns IP têm autonomia financeira e um orçamento aprovado pelo Parlamento, no quadro do Orçamento do Estado, noutros casos podem ter apenas autonomia administrativa, uma forma muito limitada de autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos e implementação de políticas (Mendes, Gomes e Araújo, 2012).

A ideia subjacente à criação de um IP é que a autonomia de gestão levaria à eficácia na prestação dos serviços públicos e na implementação das políticas. Os IP desafiaram a estrutura organizacional administrativa do sector público na década de 1980 e tornaram-se o formato ideal para a implementação de políticas nos anos 1990 e início dos anos 2000, mudando assim o conceito tradicional de governação. Eram uma forma de mais facilmente contornar a rigidez dos mecanismos de controlo financeiro e os procedimentos burocráticos da Administração Pública (Araújo, 2002a, 2002b; Mendes, Gomes e Araújo, 2012).

Mas, embora tenham alguma capacidade de tomada de decisão autónoma, os IP reportam ao Governo central. Num primeiro grupo incluem-se os institutos que não têm identidade legal e pertencem à Administração direta, apesar de terem alguma autonomia administrativa. Estas

organizações desempenham funções tradicionais do Estado envolvendo defesa, segurança e ordem social. As agências da cooperação portuguesa fazem parte desta categoria de IP (ICE, ICP, FCE, APAD, IPAD). Num segundo grupo estão os IP que pertencem à administração indireta (por exemplo, Instituto Português da Qualidade, IAPMEI). Ambos possuem supervisão, embora esse controlo varie em grau. As agências administrativas indiretas têm autonomia financeira e diferentes fontes de receitas, contrariamente às agências do primeiro grupo, que dependem inteiramente do Orçamento do Estado (Mendes, Gomes e Araújo, 2012).

As principais tarefas dos IP são a execução de tarefas operacionais, de acordo com as responsabilidades estabelecidas no seu estatuto legal. No entanto, essas tarefas executivas não estão distanciadas dos departamentos de formulação de políticas, como noutros países. O ministro da tutela continua a ter responsabilidade política e administrativa pelas atividades no IP. Por exemplo, o planeamento das atividades depende da aprovação ministerial e não do poder discricionário dos gestores, porque o ministro pode, a qualquer momento, interferir na administração do IP. A responsabilidade pelo alcance dos resultados pertence ao presidente do IP, mas os ministros permanecem responsáveis perante o Parlamento (Mendes, Gomes e Araújo, 2012). Esta tem sido a realidade das agências da cooperação portuguesa.

Entre as críticas que se podem identificar quanto à utilização de IP incluem-se que: i) a proliferação de organizações, cada uma atuando na sua área, conduz ao desenvolvimento de diferentes culturas o que dificulta a articulação e implementação das políticas. O modelo vertical baseado na hierarquia e na autoridade dá lugar a uma estrutura complexa de tipo *network*. A necessidade de negociar aumenta, a interdependência entre organizações é maior e, portanto, a tarefa de governar esta complexidade organizacional torna-se mais difícil; ii) as agências passam a dispor de conhecimento especializado sobre a área da política que estão a implementar mas, em contrapartida, os ministérios reduzem a sua capacidade de receber informação e de intervir na implementação das políticas, o que pode aumentar o hiato entre a elaboração da política e a sua execução em vez de estabelecer ligações. Por outro lado, as agências operam num vazio político o que quebra a ligação entre elas e a cooperação e articulação que seria desejável ao nível operacional. Mais, o modelo de agência, ao separar a formulação das políticas da sua implementação, conduz a um desinvestimento no capital político dos gestores e na sua capacidade de resolver os problemas, reduzindo o papel dos ministérios à determinação do que deve ser produzido e à fiscalização do fornecimento (Araújo, 2000).

Desde a aprovação da Lei 3/2004, muitas dessas agências estatais mudaram, desapareceram ou fundiram-se com outras (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013). Em 1974, havia 22 IP; em 2000, o número subiu para 350 e, em 2002, havia 440. Este número diminuiu desde então. Em 2007, havia 350 IP e, em 2009, havia apenas 250 (Mendes, Gomes e Araújo, 2012). Com o PREMAC (que previa

o corte de 168 organismos e IP) passou-se de 74 IP no início do mandato do XIX Governo para 57 (Secretaria de Estado da Administração Pública, 2013).

Quanto à função avaliação nos IP, uma análise da legislação evidencia a sua utilização numa ótica gestionária (alínea c) do Artigo 5º: *Gestão por objectivos devidamente quantificados e avaliação periódica em função dos resultados*). Embora na versão inicial (Lei 3/2004) haja um artigo relativo à avaliação (Artigo 11º), na realidade trata-se de auditoria (*“uma avaliação do grau de cumprimento da missão e dos objectivos de cada instituto público, a realizar por auditores externos ou por órgãos de controlo oficiais”*), evidenciando uma confusão entre as duas ferramentas. Este artigo viria a ser revogado na versão de 2012 (DL 5/2012).

5.2.5 A ausência de uma cultura de avaliação e os fatores condicionantes

A evolução atrás descrita evidencia que na tradição administrativa portuguesa não tem existido uma cultura de avaliação. *“A avaliação foi durante muito tempo a componente amputada do processo de tomada de decisões nas administrações públicas”* (Campos, 1998:7), facto que *“pode conduzir a que se sucedam [reformas] umas às outras, cometendo os mesmos erros, por não terem sido identificados os anteriores. Faz ainda com que raramente se saiba se os resultados alcançados foram os inicialmente pretendidos”* (Vicente, 2013).

Dada a ausência de uma cultura de avaliação (Bachtler *et al.*, 2000; Carneiro, 2007; Torres, 2010; Bilhim, 2016), a avaliação de políticas públicas *“(…) tem-se desenvolvido sob o impulso de fatores externos (...) Os mecanismos de avaliação instituídos são insuficientes e incompletos, o que é evidenciado pela ainda fraca institucionalização da função avaliação na Administração pública”* (Lopes, 2013:1). Esta realidade é confirmada por Figueiredo (2006): as políticas públicas geradas pela transição democrática foram principalmente baseadas em *inputs*. Os modelos de financiamento público baseados em objetivos ou *outputs* não existiam. Ao contrário da tradição dos Tribunais de Contas em alguns países, que contribuíram para reforçar as práticas de avaliação, em Portugal não se produziu alteração significativa por influência do Tribunal de Contas.

Como vimos, a avaliação foi impulsionada inicialmente por requisitos de acesso a programas com financiamento internacional, sobretudo da UE, desenvolvendo-se fortemente condicionada por fatores externos de natureza coerciva: regulamentos de acesso a financiamento (o poder do dinheiro) e diretivas legais (o poder da lei) (Ferrão e Mourato, 2010; Monteiro e Horta, 2018). A utilização dos Fundos Estruturais da Comissão Europeia criou um ambiente, uma linguagem e um mercado de avaliação (Lopes, 2013), impulsionou e tornou evidente a necessidade de adaptação das estruturas da Administração Pública Portuguesa aos procedimentos europeus, para que fosse capaz de aumentar a sua eficiência na absorção, implementação e monitorização desses Fundos, pressionando para a transparência e a *accountability* (Magone, 1997).

Dada a ausência de uma cultura de responsabilização, a pressão externa para avaliar contribuiu para a inclusão gradual da avaliação como uma prática de administração, disseminando-a a outros domínios mesmo não sendo cofinanciados (Lopes, 2013). Tratou-se, pois, de uma difusão (Rogers, 1983; Gilardi, 2013) da avaliação por pressão externa, seja por imposição para aceder a fundos (Dolowitz e Marsh, 2000; Jörgens, 2004) seja como condição para ser membro de uma organização (Kelley, 2004). Além da pressão contínua vinda da União Europeia, organizações internacionais como a OCDE e a Rede Europeia de Administração Pública (EUPAN) tornaram-se um elo externo importante para a transformação da Administração portuguesa (Araújo e Branco, 2009).

Como consequência, a avaliação como domínio profissional e científico próprio surge em Portugal apenas nos anos 1990. Sem uma produção relevante no campo das teorias da avaliação, as primeiras publicações procuravam sintetizar e transpor para a realidade portuguesa os debates e experiências desenvolvidos noutros países, seja em termos de metodologias (Rodrigues, 1993; Capucha *et al.*, 1996; Perestrelo e Caldas, 1996), seja de aplicação a campos específicos de intervenção, incluindo o da cooperação para o desenvolvimento, de que é exemplo a elaboração, em 1996, de uma Metodologia de Avaliação Conjunta da Cooperação (IPAD, 2011a). A revista *Sociologia. Problemas e Práticas* dedicou, em 1996, uma edição especial ao tema da avaliação com o título “Metodologias de Avaliação” e o Instituto Nacional da Administração (INA) organizou, no final desta década, o primeiro encontro sobre avaliação na Administração Pública (INA, 1998).

Ainda que insípida, surgiu alguma oferta formativa. Reflexo da tónica da avaliação *ex-ante* realizada pelo DCP, nos anos 1980, algumas universidades incluíam disciplinas de avaliação de projetos (caso do ISEG e do ISCTE), e o INA oferecia formação sobre avaliação *ex-ante* para funcionários públicos. Contudo, a oferta formativa na área da avaliação das políticas públicas manteve-se diminuta. A ausência de uma associação profissional ativa (apesar da criação em 2009, a AVAL Portugal está inativa) não será também alheia à fragilidade da cultura de avaliação. A comunidade de avaliadores é muito pequena e as iniciativas de reflexão sobre o tema são pontuais (Bachtler *et al.*, 2000). O *website* do Observatório do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional), responsável pelo acompanhamento da aplicação dos Fundos Estruturais em Portugal para o período 2007-2013, e o *website* do Camões, IP, contêm relatórios de avaliação, estudos, guias e outros documentos de avaliação que, embora limitados aos seus domínios de intervenção, testemunham o caminho percorrido nas últimas décadas.

Uma década e meia depois da adesão à UE, a situação não se tinha alterado significativamente: os mecanismos de avaliação eram insuficientes (Torres, 2010; Lopes, 2013), não havia nenhum organismo central de avaliação, havia uma constelação de organizações com mandatos e/ou práticas de avaliação sem qualquer inter-relação (Lopes, 2013) e atividades de avaliação dispersas.

“Os organismos oficiais envolvidos na avaliação de políticas públicas ou na medição do desempenho do governo em Portugal incluem, entre outros: o Conselho de Ministros, o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, a Direção Geral do Orçamento, ministérios sectoriais e respetivas unidades de estudo/avaliação, agências estatais, estruturas de missão e outras entidades públicas” (Lopes, 2013:8).

Além da fraca institucionalização, a avaliação surgiu no discurso político sobretudo como meio de controlo e de contenção da despesa pública, e menos como instrumento de promoção do conhecimento, de responsabilização política, de transparência dos processos e de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão (Carneiro, 2007). Da mesma opinião é Torres (2010): a quase inexistência de instituições – independentes ou não – com uma missão clara de avaliação de políticas públicas; o desconhecimento geral sobre o que se avalia, como e para quem se avalia; e o alheamento da Assembleia da República quanto às potencialidades deste instrumento tornam a avaliação uma ferramenta mais de controlo do Governo sobre a Administração do que de controlo da sociedade civil sobre o nível político e está a ser utilizada como meio de passar de uma administração burocrática a uma gestão tecnocrática. A partir de 2002, os Governos privilegiaram, nos seus Programas, a avaliação do desempenho da Administração Pública, dos seus funcionários e dos serviços que presta, em vez de pôr a tónica na avaliação das políticas e ações levadas a cabo pela Administração.

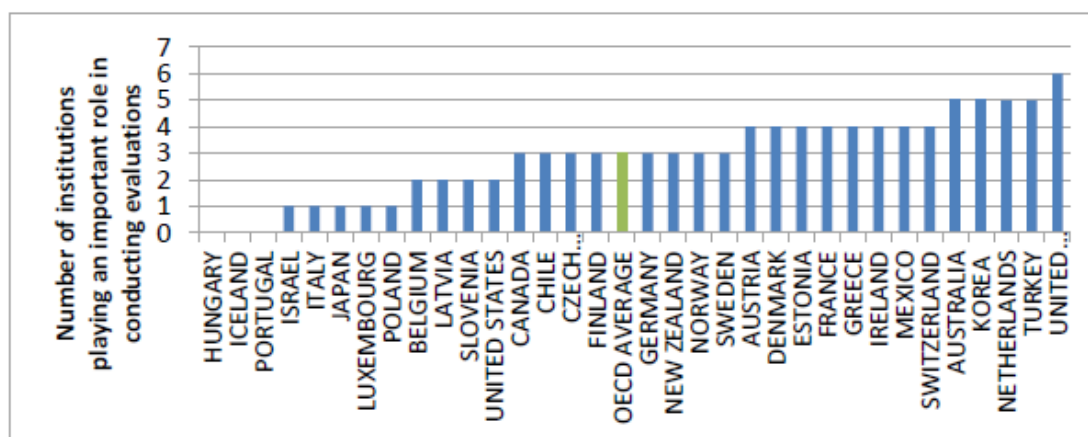
O panorama da avaliação de políticas públicas em Portugal ter-se-á alterado sobretudo a partir de 2005. Um impulso terá vindo através do PRACE (RCM 39/2006), ao criar os Gabinetes de Planeamento nos ministérios sectoriais. Os exercícios de avaliação multiplicaram-se em várias áreas de intervenção (por exemplo, saúde, educação, trabalho e solidariedade social) facto que não será alheio à crescente europeização de muitas políticas sectoriais (como a agricultura e o ambiente) que teve como efeito o alargamento do espectro da avaliação a outros domínios de intervenção (Vicente, 2013), ainda que se debatam com resistências de natureza diversa e com recursos humanos e financeiros cada vez mais escassos para o efeito. A consolidação da avaliação com carácter permanente também contou com outro agente externo: a OCDE, de que são exemplos a educação (Lemos, 2014a; 2014b) e a cooperação para o desenvolvimento.

Há indícios de que a avaliação foi deixando de corresponder a uma mera resposta a imposições externas, e tem vindo paulatinamente a consolidar-se na cultura organizacional das entidades da Administração Pública. Para isso também terá contribuído a crescente reivindicação de cidadãos, mais exigentes, mas também menos confiantes nas instituições públicas. A mudança ao nível do discurso é notória. A palavra avaliação começou a fazer parte do jargão dos decisores e dos programas do Governo, sobretudo a partir do XII Governo Constitucional. Os sucessivos Programas dos Governos também evidenciam que numa primeira fase a tónica foi colocada na avaliação *ex-ante* dos projetos do Plano e, mais tarde, à medida que a NPM foi sendo implementada, a tónica

passou para o desempenho da Administração Pública. Ou seja, continua a não existir uma preocupação com a avaliação dos resultados e efeitos das políticas públicas.

Apesar dos progressos, e ao contrário da maioria dos países da OCDE, em Portugal não existe nenhuma instituição dedicada exclusivamente à avaliação das políticas públicas (figura 6). Isto é, não se pode falar num sistema consolidado de avaliação, o que aponta para um caminho ainda longo e complexo a percorrer no sentido da criação de uma cultura de avaliação e institucionalização de um sistema nacional de avaliação (Lopes, 2013). Este contexto, de fraca institucionalização da avaliação, pode ser explicado pela prevalência de perspetivas mais focadas na auditoria e inspeção, na linha dos princípios da NPM, associadas à legalidade da utilização dos recursos, e que encontra raízes no paradigma de gestão jurídico-burocrático predominante em Portugal (Tavares e Alves, 2006; Baptista, 2017).

Figura 6. Número de instituições que conduzem avaliações nos países membros da OCDE



Fonte: OECD (2019:24).

O nível de procura e a perceção da importância/utilidade da avaliação são baixos, ainda que ao nível do discurso a importância da avaliação tenha vindo a ser reiterada. Na realidade, poucos são os ministérios e/ou instituições públicas que têm a avaliação de políticas institucionalizada, seja integrada em unidades mais abrangentes de planeamento/ auditoria/estudos/avaliação, e muito menos numa instituição autónoma⁴. Esta realidade não será alheia à natureza neopatrimonialista da Administração, caracterizada por processos de decisão muito centralizados, hierarquizados e ligados ao poder político, uma alocação ineficiente dos recursos humanos e baixos níveis de qualificação (Magone, 2011). Estes velhos padrões continuam a constituir os principais obstáculos à reforma. Ou seja, persiste a ausência de uma cultura de avaliação. Há auditorias, há fiscalização, mas não há avaliação de políticas públicas e, tal como refere Bilhim (2016:16),

⁴ Em Espanha, por exemplo, em 2006, foi criada a AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios). Extinta em julho de 2017, esta agência era responsável por avaliar todas as políticas da Administração Pública espanhola.

“A consequência imediata desta postura é não se aprender com o erro, é a falta de melhoria contínua e de informação retroativa ou feedback para a ação sobre o que correu bem e o que correu mal e por que razão. Na sua ausência perpetuam-se os erros e reproduzem-se recorrentemente os mesmos gestos, persistindo no percurso de um caminho que não conduz ao sucesso.

Assim, a avaliação de políticas públicas raramente é utilizada e, quando realizada, é determinada por exigências processuais ou considerações de tática político-partidária, não contribuindo para a contínua aprendizagem em políticas públicas.”

Apesar das reformas, a Administração Pública Portuguesa continua muito focada no controlo orçamental (liderado pelo Ministério das Finanças) sendo a autoridade financeira exercida, sobretudo, através da conformidade com a lei, sendo a isso que diz respeito o processo de responsabilização das contas públicas.

O facto de em Portugal, por norma, não existir o hábito de documentar os processos de tomada de decisão nem de divulgar as avaliações realizadas às iniciativas políticas, salvo raras exceções, contribui para dificultar o desenvolvimento de uma cultura de avaliação. Assim, a realidade portuguesa contrasta desfavoravelmente com o que se verifica no panorama internacional, onde a produção de avaliações, temáticas ou sectoriais, desenvolvidas por diversas organizações é apoiada pela existência de revistas e jornais de especialidade que desempenham um papel fulcral na difusão dos resultados e das recomendações (Vicente, 2013).

A integração da avaliação nas políticas públicas portuguesas foi o resultado de um processo de transferência/difusão no quadro da adesão à UE e de presença na OCDE. Transferência coerciva, que justifica uma implementação mínima, sobretudo formal. Transferiram-se práticas, técnicas e, especialmente, a linguagem e o discurso. Mas, para que a avaliação faça parte integrante da cultura político-administrativa será necessário alterar valores, atitudes e comportamentos e vencer múltiplas resistências à mudança.

Os fatores condicionantes

Um olhar através da lente do novo institucionalismo (DiMaggio e Powell, 1991; Olsen, 1991; March e Olsen, 2009) permite-nos analisar o processo de mudança numa burocracia e a resistência à mudança, com a manutenção de práticas e a persistência de características institucionais. Os padrões institucionais de longa data não são facilmente mudados pois possuem um grande grau de estabilidade, adaptam-se e são reproduzidos. Se ocorrerem mudanças, elas tendem a ser graduais, incrementais, relativamente pequenas, em vez de abruptas e radicais, o que se designa de ‘equilíbrio pontuado’ (Thelen, 2004; Capoccia, 2016).

O estabelecimento de regras, normas e rotinas dá continuidade à ação das organizações e define o seu ‘código genético’. Estas regras são assimiladas e, ainda que evoluam ao longo do tempo, há uma dependência (*path dependence*) de padrões de evolução (DiMaggio e Powell, 1991) em que os procedimentos organizacionais são preservados, formando e moldando a evolução futura. Ou seja,

certas práticas e estruturas são perpetuadas ao longo do tempo mesmo em contextos de mudança organizacional (Araújo e Branco, 2009). É, assim, compreensível a persistência de certas características estruturais, herdadas do Estado Novo, como uma gestão baseada na lei, estruturas organizacionais hierárquicas centralizadas, atitudes autoritárias e paternalistas, processos centralizados de tomada de decisão, estruturas fragmentadas e baixos níveis de comunicação (Rocha, 2001; Araújo, 2009). Numa primeira fase, a instabilidade política até 1985 e a luta partidária para controlar o aparelho estatal desviaram a atenção da necessidade de reformas estruturais, tendo vários Governos tentado implementar, sem sucesso, diferentes políticas (Araújo e Branco, 2009).

As pressões internas e externas (UE, OCDE) a partir da década de 1980, forçaram a reforma administrativa, obrigando a uma reorganização e adaptação para responder aos desafios da implementação dos programas da UE. Mas, apesar das mudanças formais, a adoção de novas ferramentas foi, como Pollitt (2001) refere, um fenómeno limitado e superficial, evidenciando *path dependence*. Os procedimentos e processos que funcionaram no passado foram mantidos e a mudança foi o resultado de ajustamentos marginais, adaptando-se a um ambiente externo.

Um bom exemplo é a adoção de ferramentas como o Plano de Atividades e o Relatório de Atividades, que se transformaram mais num instrumento de legitimação do que num instrumento de gestão. Como referem Araújo e Branco (2009), apesar de adotados, dificilmente mudaram a forma como os gestores públicos planeiam as suas atividades: não são utilizados para fundamentar e apoiar a proposta de Orçamento, nem como instrumentos de uma gestão orientada para os resultados, persistindo o modelo jurídico-administrativo e tendo estes dois documentos sido transformados em pouco mais do que uma formalidade, uma outra rotina a ser seguida. O antigo padrão, dependente dos recursos financeiros aprovados no Orçamento, continuou a ser a regra, ainda que tenha existido uma resposta positiva à adoção do Plano de Atividades como uma ferramenta de gestão. Esta realidade também se aplica à avaliação enquanto ferramenta de gestão e de decisão sobre as políticas públicas. Para além do hábito e da rotina (persiste o modo de fazer as coisas porque sempre se fez assim), as novas ferramentas alteram as relações de poder reduzindo o poder discricionário para tomar decisões e por isso não são utilizadas (Araújo e Branco, 2009). Na prática, o processo de elaboração do Orçamento manteve o modelo tradicional baseado num orçamento incremental.

Formalismo e legalismo prevalecem fortemente na Administração portuguesa, tal como noutros países do sul da Europa, e constituem as principais razões para a rigidez e ineficiência das burocracias. As reformas gestionárias baseiam-se num quadro de referência económico em termos de eficácia e eficiência, o que contradiz o quadro legal de referência em termos de responsabilidade legal. Como as reformas gestionárias precisam de ser formuladas em linguagem jurídica para se

tornarem legalmente aprovadas, o monopólio legalista permaneceu ininterrupto (Kickert e Stillman, 2006; Kickert, 2007; 2011a). A combinação de uma forte lógica processual e uma alta densidade regulatória confirma a contínua persistência de uma burocracia weberiana tradicional (European Commission, 2017). Isto ajuda a explicar a persistência de traços tradicionais na Administração Pública Portuguesa e a resistência a uma cultura de avaliação.

As entrevistas corroboram esta realidade: *“A sociedade portuguesa em geral não considera a avaliação como parte integrante e importante no processo de decisão. Creio não haver por parte das Instituições uma cultura “cimentada” de accountability. Planeia-se de forma deficiente, avalia-se pouco e não se tiram consequências da avaliação, logo não se aprende muito com os erros”* (EDI, nº 3). *“Não temos cultura de avaliação. Não temos a ideia de que isso é fundamental. É supletivo. Temos muita cultura de fazer, fazer, fazer... estamos sempre a fazer coisas com atraso, não fazemos como devíamos porque há sempre falta de recursos (...) O facto de não haver nenhum debate sobre o que é a avaliação é uma falha. Depois cada um tem a sua ideia em geral e da cooperação em particular. A inoperacionalidade da Associação Portuguesa de Avaliação é mais um sinal da não importância da avaliação”* (EDT, nº 5). *“A ausência de uma cultura de avaliação é uma questão cultural. Cruza com a falta de rigor e é muito mais profundo do que parece. Marx Weber explica isso muito bem: na cultura protestante há mais exigência na prestação de contas com a divindade, o que cria uma cultura de rigor. Isto faz toda a diferença no desenvolvimento dos países. Na cultura católica há uma instância intermédia que nos pode absolver...”* (EP, nº 6).

Existe dificuldade em integrar a avaliação por duas razões interligadas: *“a coordenação e a avaliação. Não somos bons a coordenar nem somos bons a avaliar. Isto é um problema, que é necessário contrariar, mas que está muito enraizado. A avaliação é algo que nos coloca em causa, é vista como um peso, um anátema... A coordenação é um problema porque cada um é muito ciente da sua esfera de ação e dificilmente aceita a coordenação, que vê como uma diminuição de poder e autonomia. Temos necessidade de mudança de paradigma”* (EDI, nº 13). *“É a cultura organizacional que limita tudo. Funciona em silos”* (EDI, nº 15).

Se é verdade que nas últimas décadas se lançaram em Portugal muitas reformas, também é verdade que estas nem sempre produziram os resultados desejados. De acordo com a OECD (2013) essa realidade é o reflexo de fragilidades ao nível da implementação e monitorização, que exigiria uma reforma embutida numa visão de longo prazo do futuro do país, uma conceção de políticas baseadas em evidências, bem como um robusto sistema de acompanhamento e avaliação do progresso. Portugal ainda está nos estágios iniciais do fortalecimento da medição e avaliação do desempenho. Embora o Orçamento seja estruturado em torno de programas, não foi desenvolvida nenhuma estrutura robusta para medir o desempenho.

Em suma, os padrões institucionais seculares no Estado e na política não são facilmente alterados. Tais tradições institucionais históricas não podem simplesmente ser abolidas por alguma modernização administrativa. Mudanças radicais só podem ocorrer em ‘conjunturas críticas’ empurradas por pesados choques exógenos. O institucionalismo histórico ensina-nos a contentarmo-nos com transformações menos radicais e mais modestas, que são mais graduais nos seus efeitos (Kickert, 2011b; 2011a).

Em síntese, a ausência de uma pressão ou procura interna por avaliação limita a sua institucionalização. As características napoleónicas e o modelo organizacional predominantemente burocrático e hierárquico da Administração Pública Portuguesa condicionou a institucionalização da avaliação.

5.3 A difusão da avaliação na ajuda ao desenvolvimento

A cooperação para o desenvolvimento é uma das áreas mais avaliadas da política pública, reflexo da sua crescente necessidade de *accountability*. A avaliação começou a ser utilizada nos anos 1950 e a institucionalizar-se em meados dos anos 1960, tendo vindo a tornar-se um elemento central das políticas e práticas de ajuda (Dabelstein e Rebien, 2002). Este movimento fez com que a avaliação do desenvolvimento, ou da ajuda ao desenvolvimento, aqui usada indistintamente, emergisse como uma subdisciplina importante.

É possível identificar cinco fases e fazer uma análise contextualizada da avaliação ligando-a às sucessivas mudanças, quer nas políticas de ajuda ao desenvolvimento quer nas políticas públicas, acompanhando a evolução mais ampla da avaliação nas políticas públicas (ponto 5.1). A avaliação evoluiu ciclicamente, oscilando entre os métodos qualitativos e quantitativos e entre as funções de aprendizagem, controlo e *accountability*.

5.3.1 Os primeiros desenvolvimentos

As primeiras experiências de avaliação da ajuda ocorreram em organizações sedeadas nos EUA (seja a agência de cooperação norte-americana (USAID), seja o Banco Mundial (BM) ou as agências das Nações Unidas (NU)) e resultaram da forte pressão norte-americana para que essas organizações desenvolvessem capacidades de avaliação. Em meados dos anos 1940, a teoria subjacente à criação, quer do BM, quer de várias agências das NU, estava ancorada na economia do desenvolvimento. Neste período, o principal foco da ajuda era a reconstrução, especialmente das infraestruturas, e a avaliação era fortemente marcada por um modelo racionalista das políticas públicas. Os economistas forneciam os principais modelos teóricos para compreender o funcionamento da ajuda. Embora não exista nenhum relatório desse período que incluía a palavra avaliação no seu título, a eficácia da ajuda era discutida no quadro da economia do

desenvolvimento. Exemplo disso é o relatório '*Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries* (UN, 1951), que ficou conhecido como o 'Relatório Lewis', um dos seus autores e que o submeteu às NU (Sasaki, 2006).

Nos anos 1950, predominou a ajuda projeto e alimentar, tendo Samuel Hayes preparado documentos orientadores para a UNESCO sobre critérios e técnicas de avaliação de projetos (Hayes, 1955; 1959), nos quais sugere os passos mais básicos para a avaliação aplicável aos países menos avançados (PMA). Os primeiros esforços de desenvolvimento de métodos de avaliação da cooperação datam desta época.

Desde o início dos anos 1960, a criação de agências bilaterais alastrou, nomeadamente à França, Alemanha, Japão e Suécia (1961), Noruega e Bélgica (1962), Holanda (1964) e Canadá (1968). Em 1962, a *US Economic Cooperation Agency* dos EUA (criada em 1951, para o plano Marshall) foi reformulada e designada de USAID. O papel destas agências centrou-se na assistência técnica e no apoio ao orçamento, enquanto as agências multilaterais apoiavam a ajuda projeto em larga escala. Contudo, rapidamente, os doadores bilaterais começaram também a utilizar a ajuda projeto, nomeadamente nos sectores produtivos e nas infraestruturas. Nessa altura houve pouca disseminação de práticas de avaliação das organizações multilaterais para as agências bilaterais. A maioria começou a praticar avaliação de maneira informal e pontual (sem um serviço dedicado a esta função), principalmente em projetos experimentais, a partir dos quais os doadores sentiam necessidade de extrair lições para decidir sobre a sua generalização. Como resultado, havia muito pouca experiência sobre avaliação e muito poucos recursos lhe eram dedicados.

No quadro das NU, os EUA pressionavam para que o aumento do financiamento da APD fosse acompanhado de dispositivos de acompanhamento e avaliação de resultados. Isto levou a que na declaração da Década do Desenvolvimento fosse realçada a necessidade de novos meios de recolha, agregação, análise e divulgação de estatísticas para medir os progressos quanto aos objetivos da década. No entanto, essas métricas foram concebidas como instrumentos de estímulo para os governos dos países doadores serem mais generosos na ajuda ao desenvolvimento e não como instrumentos de evidência do alcançar de resultados. Os doadores não precisavam dessas evidências, uma vez que a eficácia da ajuda não era questionada. Reinava o otimismo entre os atores do desenvolvimento, facto que teve um efeito de bloqueio na difusão de uma cultura de avaliação. Essa forte confiança na eficácia da ajuda radicava numa abordagem mecanicista e universalista dos processos de desenvolvimento, teorizada e disseminada por Rostow (1959). As avaliações não eram vistas como um exercício necessário.

Em 1962, o CAD/OCDE começou a realizar Exames regulares às políticas de desenvolvimento dos seus membros. Estes Exames restringiam-se em grande medida aos montantes de ajuda alocados aos países em desenvolvimento, tendo por referência a meta de 1% do RNB para a APD estabelecida

pelas NU. No ano seguinte, a OCDE, em conjunto com o BIRD/BM, desenvolveu bases de dados para comparar os fluxos de ajuda e encorajar os doadores a serem transparentes e melhorarem as suas práticas para aparecerem como *'bons alunos'*. Iniciou-se aqui uma cultura de *accountability* no seio dos membros do CAD, a qual antecedeu e condicionou a emergência de uma cultura de avaliação (Laporte, 2015:52). O desenvolvimento de uma avaliação qualitativa do conteúdo da política de ajuda ao desenvolvimento ocorreu mais tarde, no final da década de 1960 e inícios da década de 1970. Até 1969, a APD não era um elemento desagregado dos outros fluxos oficiais e dos fluxos privados, como o investimento direto estrangeiro. A definição formal de APD só viria a ser adotada pelo CAD em 1972 (Führer, 1996).

Até ao início dos anos 1970, a avaliação começou gradualmente a estabelecer-se como parte da atividade regular das agências sedeadas na Europa. De acordo com Rebien (1996), o objeto da avaliação eram os projetos, mas a ênfase nesta primeira fase era claramente na avaliação *ex-ante*. As agências tentavam desenhar os projetos de acordo com um modelo lógico e estabelecer mecanismos e indicadores para medir os seus resultados (Segone, 2006:9).

Do ponto de vista da função e objetivos, a avaliação teve um papel fundamentalmente de controlo. Não se pode ignorar que o pensamento reinante no pós-guerra era o de controlo de cronogramas, pressupostos, atividades e metas. O positivismo e a lógica do método científico causa-efeito comandavam a análise (quantitativa) desta primeira escola de pensamento, a qual assentava na comparação/medição de objetivos *versus outputs*. O avaliador tinha um papel de árbitro que, do exterior, emitia juízos de valor sobre propostas de desenvolvimento financiadas pela cooperação internacional.

“Não se deve estranhar que as primeiras instâncias e os primeiros modelos e manuais de avaliação se centrassem na gestão e nos níveis operativos dos projetos e programas (...). Vista assim, a avaliação orientada para a eficiência e a produtividade é um exercício da gestão privada, embora para a Administração pública permita responder pelo alcançar de resultados e pela estrutura de recursos necessários para o fazer” (Quintero, 2005:8).

A abordagem mais popular, tanto nas agências bilaterais como nas multilaterais, era calcular as taxas de retorno económico e financeiro dos projetos de desenvolvimento. Como muitos projetos de cooperação eram, nessa altura, grandes projetos industriais e de infraestruturas, esta metodologia era a adequada para procurar maximizar o crescimento económico (Binnendijk, 1989). As análises custo-eficácia e custo-benefício de projetos ganharam alguma sofisticação metodológica. Campbell e Stanley defenderam a utilização do design experimental nas avaliações (Campbell e Stanley, 1966). O livro *Development Project Observed* (Hirschman, 1967) foi considerado o verdadeiro ensaio preliminar da avaliação de projetos de ajuda. Hirschman foi um dos primeiros teóricos a argumentar que um projeto não deve apenas ser objeto de avaliação *ex-post* em relação aos seus resultados diretos ou à sua taxa de retorno sobre o investimento, mas

também em relação às mudanças humanas e sociais que gera e aos efeitos indiretos, positivos e negativos, que produz. Ainda que proclamasse que o impacto dos projetos de ajuda era geralmente dececionante, este ensaio recebeu grande atenção na comunidade da ajuda ao desenvolvimento (Sasaki, 2006).

Porém, por outro lado, reflexo da visão causal e mecanicista que dominava o pensamento, os resultados dos projetos eram vistos como facilmente controláveis e previsíveis. As poucas avaliações realizadas tinham como objetivo confirmar a conclusão bem-sucedida dos projetos e, em especial, os montantes despendidos. Pouca atenção era dada aos processos de implementação e aos resultados e efeitos produzidos pelas atividades de ajuda.

5.3.2 Os anos 1970: a explosão de interesse

Nos anos 1970 já começavam a ser evidentes as falhas do *two-gap model* (Chenery e Bruno, 1962) quanto à relação ajuda/poupança, bem como se revelou fraca a correlação entre ajuda e crescimento. As condições sociais não tinham melhorado, razão pela qual a abordagem do desenvolvimento se tornou mais complexa passando a incluir fatores como a qualidade da força de trabalho, as capacidades tecnológicas das empresas e as políticas dos governos. As NU proclamaram a segunda década do desenvolvimento e definiram como meta para a APD os 0,7% do PNB (OCDE, 2006). Esta proclamação não teve subjacente uma avaliação das metas da década anterior, ainda que estas não tenham sido cumpridas (Stokke, 2009). A ajuda tornou-se uma ação de política externa claramente diferenciada e o debate sobre o desenvolvimento tornou-se mais complexo e mais ideológico, em plena Guerra Fria. Com a proclamação da nova ordem económica internacional (NOEI), o carácter moral e ético da ajuda foi estabelecido como um padrão internacional – um dever para com as pessoas mais pobres com o direito de recebê-la. A avaliação só ganhou força e se expandiu quando as políticas de ajuda e os seus objetivos se tornaram polémicos e os decisores precisaram de se defender das críticas (Laporte, 2015:55).

Assim, os anos 1970 corresponderam ao *boom* do estabelecimento de unidades de avaliação, quer nas agências bilaterais, quer multilaterais, dez anos após o *boom* da criação das agências bilaterais. Algumas agências de cooperação foram mesmo pioneiras na introdução da avaliação no seu país, como foi o caso da Danida na Dinamarca (OECD/DAC, 2013), evidenciando uma mudança de preocupação relativamente aos processos da ajuda. Em 1975, o CAD publicou um documento, na sequência de dois seminários realizados em Amesterdão (1970 e 1973), onde discute o papel da avaliação nas atividades de ajuda. Neste documento, é assumido que a principal finalidade da avaliação é melhorar as intervenções de ajuda no futuro, identificando os contributos para as metas de desenvolvimento do país recetor e os constrangimentos à eficácia da ajuda (OECD, 1975). Em suma, a avaliação tendeu a tornar-se mais funcional.

Quadro 10. Síntese dos principais desenvolvimentos na história da ajuda e respetivas atividades de avaliação

Anos	Instituições dominantes	Conceito de desenvolvimento	Ideologia dos doadores	Objeto de atenção	Tipos de ajuda	Tendências na avaliação da ajuda	Relatórios/livros influentes sobre avaliação da ajuda
1940	Plano Marshall e Sistema das NU (incluindo o BM)		Planeamento	Reconstrução	Plano Marshall (sobretudo ajuda programa)		
1950	EUA, com a URSS a ganhar importância a partir de 1956	Crescimento igual a desenvolvimento	Anticomunismo, mas com papel para o Estado	Movimento de desenvolvimento da comunidade	Ajuda alimentar Ajuda projeto Assistência técnica	Avaliação de projetos experimentais para replicação	UN (1951); Hayes (1959)
1960	Estabelecimento de programas bilaterais	Como nos anos 1950: crescimento	Como nos anos 1950, com apoio do Estado nos sectores produtivos	Sectores produtivos (apoio à Revolução verde, por ex.) e infraestruturas	CT e apoio ao orçamento (ajuda bilateral) Projetos (ajuda multilateral)	<i>Sofisticação das análises económicas para a preparação dos projetos (avaliação ex-ante)</i> Controlo	Campbell e Stanley (1966) Hirschman (1967)
1970	Expansão das agências multilaterais, sobretudo do BM, FMI e agências árabes	Desenvolvimento integrado e necessidades básicas Desenvolvimento socioeconómico	Continuação do apoio às atividades do Estado em atividades produtivas e satisfação das necessidades básicas	Pobreza, assumida como a agricultura e as necessidades básicas (sectores sociais) Abordagem sectorial	Diminuição da ajuda alimentar Início do apoio às importações Apoio à agricultura Investimento em sectores	<i>Boom no estabelecimento das unidades de avaliação</i> <i>- Atenção centrada no processo da ajuda</i> <i>- Quadro lógico (USAID)</i> <i>- Experimentação em grande escala & desapontamento</i>	Tendler (1975) Rossi et al. (1979)
1980	Crescimento das ONG a partir de meados dos anos 1980	Desenvolvimento pela economia de mercado e abertura ao exterior Confiança nas forças de mercado – Consenso de Washington Desenvolvimento sustentável	Ajustamento virado para o mercado (recuo no papel do Estado)	Reformas macroeconómicas Ajustamento estrutural	Ajuda financeira programa (Empréstimos e ajustamento estrutural (PAE)) Alívio da dívida	Atenção centrada na eficácia da ajuda através de várias abordagens: <i>- métodos rápidos, de baixo custo</i> <i>- abordagens participativas</i> <i>- formação & capacitação</i>	Scriven (1981) Chambers (1981) Casley e Lury (1982) Cassen & Associated (1986) OECD/DAC (1986) Riddell (1987)
1990	Ex-URSS / PECO e NEI tornam-se recetores; emergência das respetivas instituições	Preocupações com grupos vulneráveis. Desenvolvimento humano. Reforço das capacidades	Continua o ajustamento centrado no mercado	Mais atenção ao reforço das capacidades individuais e institucionais Ambiente e género (mas que passou rapidamente)	Continua a ajuda financeira programa e do alívio da dívida Aparecimento de políticas de alívio da pobreza Ajuda país	Difusão dos critérios do CAD. Adoção da abordagem da “gestão por resultados” <i>- avaliações sector, país e temáticas</i>	OECD/DAC (1991) Osborne e Gaebler (1993) World Bank (1992)

Final 1990 20...	Fórum de coordenação da ajuda ao nível local bem como ao nível central OCDE, Comissão para África, UE Novos atores, em particular no quadro da cooperação sul/sul Fundos árabes Importância do sector privado Fundações	Redução da pobreza Importância das instituições – pós- <i>Washington consensos</i> Papel central dos países em desenvolvimento	Regresso ao papel do Estado (equilíbrio entre mercado e Estado) Parceria para o desenvolvimento Participação Reforço da eficácia através da coordenação e da harmonização de políticas PRSP Eficácia das instituições e do Estado Fragilidade e segurança	Redução da pobreza Governação e Instituições ODM/erradicação da pobreza (tónica na saúde, educação e água) Apropriação Da eficácia da ajuda à eficácia do desenvolvimento Parcerias Ambiente e desenvolvimento	Avanço para o apoio sectorial integrado (SWAP) Apoio ao orçamento geral (geral e sectorial) Parceria Crescente cooperação técnica e apoio aos sectores sociais Abordagens baseadas em programas Financiamentos conjuntos Fontes inovadoras de financiamento do desenvolvimento Fundos globais	Nova agenda: avaliação programa e sector; Avaliação assente na evidência da ajuda; Gestão centrada nos resultados Avaliações conjuntas	Dollar (1998) Wolfensohn (1998) Hatry (1999)

Fonte: Adaptado a partir de Sasaki (2006); Hjertholm e White (2000a); UNCTAD (2006).

Quadro 11. Fases no pensamento e na prática da avaliação da Ajuda

Autores		Fases			
OECD (1993)	1961-82	1982-85	1985-91	Desde 1991	
	Os primeiros anos	Novo mandato, novos desafios	Tomar a dianteira/avançar	Rumo ao futuro	
Cracknell (2000); Rebien (1996)	Anos 1950/78	Anos 1979/84	Anos 1985/91	Anos 1991-...	
	Primeiros desenvolvimentos Estabelecimento de unidades de avaliação. Predomínio da avaliação ex-ante. Análise do quadro lógico.	Explosão de interesses Institucionalização da avaliação também na Europa. Pressão da crise – prestação de contas.	Maturidade da avaliação nas agências Procura de impactos. CAD. <i>Does aid work?</i>	Avaliação numa encruzilhada Necessidade de avaliação, mas poucos recursos para tal. Abandono da abordagem do quadro lógico. Diversificação da avaliação: de projetos para programas, sector, país. Avaliações conjuntas.	
Segone (1998)	Anos 1950/70	Anos 1980	Anos 1990		
	Primeira geração Objetivo: medição/comparação. Foco nos resultados	Segunda geração Objetivo: transparência/ prestação de contas. Foco nos resultados.	Terceira geração Objetivo: Compreensão/ aprendizagem/ tomada de decisão /prestação de contas positiva Foco nos resultados, processos e utilização		
Quintero (2005)	Anos 1950/70	Anos 1980	Anos 1990	Desde 2000	
	Avaliação com um papel de controlo e utilizada sobretudo nas agências multilaterais	Introdução da avaliação nas agências bilaterais. Avaliação com um objetivo de prestação de contas.	Novo paradigma: avaliação como uma estratégia para aquisição e construção de conhecimento/aprendizagem.	Continuação dos anos 1990, mas com a avaliação a dar também apoio à tomada de decisões.	
Sasaki (2006)	Anos 1960	Anos 1970	Anos 1980	Anos 1990	Final de 1990-....
	Análise custo-benefício e custo-eficiência	Criação de unidades de avaliação nas agências bilaterais e multilaterais.	Procura de impacto da ajuda. <i>Does aid work?</i>	Os 5 critérios do CAD Gestão por resultados.	Crítérios do CAD e medição do desempenho. Avaliação baseada na evidência.

Fonte: Elaboração própria.

Outra mudança importante foi introduzida pelo relatório encomendado pela Fundação Dag Hammarskjöld (Cournanel, 1979) para a sétima sessão especial da Assembleia Geral (AG) das NU, em setembro de 1975. Este relatório constituiu uma rutura com a crença de uma fórmula universal para o desenvolvimento e marcou o início da abordagem das necessidades básicas na ajuda, colocando as populações, sobretudo os grupos mais vulneráveis, no centro do sistema de cooperação para o desenvolvimento. A ajuda passou a ter uma função redistributiva. No que à avaliação diz respeito, a pobreza absoluta tornou-se o quadro de referência para avaliar os resultados, marcando uma passagem da análise custo-benefício meramente económica para a inclusão de aspetos mais qualitativos das políticas de ajuda. De facto, dada a mudança de ênfase e de áreas de intervenção, o mero cálculo da taxa de retorno económico e financeiro começou a revelar-se insuficiente. A avaliação de projetos centrava-se sobretudo nos aspetos de curto e médio prazo (conceção e implementação) (Valadez e Bamberger, 1994). Se estas metodologias eram consideradas suficientes para os projetos de infraestruturas, ainda que medissem, em certa medida, o grau de desenvolvimento económico, elas não eram adequadas para os programas e projetos nas áreas sociais. Entre os problemas incluíam-se a incapacidade de lidar de forma adequada com a questão da equidade e as dificuldades associadas à tentativa de atribuir um valor económico aos benefícios e impactos sociais dos projetos. Por isso, algumas agências (BM, BRD) começaram a adaptar as suas análises económicas. A USAID, para responder a este desafio, desenvolveu um quadro conceptual para orientar a conceção, implementação e avaliação dos projetos, de acordo com critérios que permitiam medir os resultados alcançados. Conhecida como quadro lógico ou matriz de enquadramento lógico (MEL), esta ferramenta resolveu o principal problema da avaliação ao clarificar, na fase de elaboração dos projetos, os objetivos gerais e específicos e a forma como os elementos dos projetos hipoteticamente afetavam as metas definidas, permitindo tornar visíveis os resultados e medir o progresso (Coleman, 1987; Binnendijk, 2000; Earle, 2003; Martinez, 2014). Nesta fase, pode claramente falar-se em avaliação centrada nos resultados, realçando a avaliação como um produto e não como um processo (Segone, 2006). O quadro lógico difundiu-se rapidamente por outros membros do CAD (Binnendijk, 1989) e generalizou-se nos anos 1980, tornando-se uma das ferramentas mais utilizadas até aos dias de hoje pelos diferentes atores da cooperação para o desenvolvimento.

Refletindo a necessidade de uma avaliação mais sistemática, Rossi, Freeman e Wright foram convidados pela UNESCO, em 1977, a apresentar o estado da arte na investigação em avaliação. Com base nesse trabalho, foram publicados os livros *Evaluation: a systematic approach* (Rossi, Freeman e Wright, 1979) e *Doing evaluation* (Rossi, Freeman e Wright, 1980) os quais foram amplamente disseminados. Ao mesmo tempo, a avaliação foi separada da análise económica (Sasaki, 2006).

O *design* experimental, defendido por Campbell e Stanley (1966), foi utilizado em algumas grandes avaliações da ajuda na América Latina. Para além dos académicos, algumas agências doadoras também defendiam esta abordagem de avaliação em projetos orientados para a satisfação das necessidades básicas e sociais no início dos anos 1970. Contudo, as tentativas para aplicar métodos experimentais, para além de outras críticas, revelaram-se demoradas, caras, inconclusivas, com fraquezas metodológicas e pouca utilidade prática para os gestores dos projetos, pelo que deviam ser substituídos por formas mais rápidas e económicas (Binnendijk, 1989; Valadez e Bamberger, 1994). Na prática, muitos relatórios de avaliação eram uma espécie de acompanhamento dos esforços, centrando-se mais nas questões da implementação do que na apreciação dos resultados no desenvolvimento.

No final dos anos 1970 e inícios dos anos 1980, a avaliação estava institucionalizada nas principais agências de cooperação da Europa, tendo sido criadas unidades de avaliação separadas das unidades operacionais, bem como procedimentos administrativos para realizar as avaliações.

5.3.3 O ponto de viragem dos anos 1980: a ideologia neoliberal e a maturidade da avaliação

A crise do petróleo de 1979 veio pôr pressão sobre os orçamentos da ajuda e consequente interesse (dos governos e do público) pela utilização desses recursos. Nos anos 1980, entra-se numa década turbulenta para a doutrina, quer do desenvolvimento quer da ajuda. A atenção na pobreza eclipsa-se, passando rapidamente a *“responder às necessidades e interesses dos principais doadores”* (Hjertholm e White, 2000:83). Duas características principais marcam esta fase: (i) assiste-se à afirmação, sob pressão das Administrações norte-americana e britânica, do liberalismo cada vez mais agressivo no seio das instituições de Bretton Woods e, por extensão, no sistema das NU; (ii) simultaneamente, inicia-se a racionalização e a coordenação internacional no seio das instituições de cooperação, sob o efeito da crise económica no Norte. Esta crise traduziu-se numa redução dos recursos destinados à ajuda e num aumento dos níveis de exigência quanto aos resultados. Cresceram as acusações sobre a reduzida eficácia da ajuda. A avaliação tornou-se uma ferramenta para racionalizar as práticas da ajuda e de condicionalidade, num contexto ideológico em que a ajuda passou a ser vista como um privilégio que os países beneficiários devem merecer, tornando-se mais seletiva, tendo por base a ‘meritocracia’.

Se até aos anos 1980 as políticas de ajuda estiveram ‘imunes’ a cortes, a partir de então as agências começaram a ter de justificar as suas escolhas e provar a sua eficácia, perante as crescentes críticas à eficácia da ajuda. Começam a ser desenvolvidos métodos para avaliar a eficácia macroeconómica da ajuda, sobretudo por académicos anglo-saxónicos, dando credibilidade à avaliação enquanto ferramenta de reflexão sobre o desenvolvimento. O mais proeminente foi Paul

Mosley (1981; 1985; 1986), que criou um grupo de pressão (o *Independent Group on British Aid*) para propor reformas no sistema de ajuda do Reino Unido, tendo utilizado a avaliação como instrumento de crítica. O trabalho mais conhecido deste autor foi o publicado em 1986 – *Aid-effectiveness: The Micro-Macro Paradox* – no qual demonstra a existência de um paradoxo entre a escala micro, dos projetos, onde a ajuda parecia ser eficaz, e o nível macro, onde parecia ser ineficaz (Afonso e Ribeiro, 2002; Moreira, 2004). Ainda hoje a expressão ‘*paradoxo micro-macro*’ é referida para designar a incapacidade de a ajuda generalizar os bons resultados numa escala maior que a do projeto.

No mesmo ano, Robert Cassen, economista da Universidade de Oxford, liderou um estudo marcante no campo da avaliação, que mostrou que os relatórios de avaliação não eram uma prova satisfatória da eficácia da ajuda porque se concentravam mais na alocação adequada de fundos e meios do que nos resultados finais dos projetos (Cassen e Associated, 1986). Para que a avaliação fosse útil, tinha de se centrar nos resultados dos programas de ajuda e julgar a sua eficácia. O livro que resultou deste estudo – *Does Aid Work?* – constituiu um importante marco no desenvolvimento contínuo da função avaliação. É, ainda hoje, um documento de referência e um dos estudos mais completos sobre os efeitos de longo prazo da ajuda. Para responder à pergunta, Cassen fez uma síntese das avaliações realizadas até então e o resultado traduziu-se num “*globalmente sim, mas...*” sugerindo muitas preocupações com a ineficiência causada pela falta de coordenação entre agências doadoras e governos recetores. Preocupações semelhantes eram partilhadas pela Comissão Europeia (CE) que desenvolveu o sistema de Gestão do Ciclo do Projeto (*project cycle management* – PCM) para tentar lidar com estas questões (Eggers, 2002). É, ainda, de destacar o trabalho de Roger Riddell (1987) que refletiu sobre os fundamentos éticos e teóricos bem como sobre os argumentos a favor e contra a ajuda ao desenvolvimento, tendo por base um grande número de avaliações realizadas até então. Muito crítico, Riddell marcou o debate sobre a eficácia da ajuda.

Os anos 1980 corresponderam ao apogeu da doutrina da ajuda programa, através do ajustamento estrutural, com os empréstimos negociados com o FMI e o BM a serem transferidos cada vez mais sob a forma de apoio ao orçamento, condicionados à reforma das políticas, ajustando-se à doutrina do *Consenso de Washington*. A ajuda deixou de ser o motor e passou a ser vista apenas como um elemento que pode contribuir para o desenvolvimento. Os países eram vistos como responsáveis pelo seu desenvolvimento e deviam comprometer-se com reformas que seriam avaliadas pelos doadores e em função das quais seria determinado o volume de ajuda. A ideia base era a de que não valia a pena desperdiçar recursos em projetos quando o ambiente político e estrutural era inadequado. Era necessário, antes de mais, proceder a reformas das instituições económicas (condicionalidade económica).

Apesar da eficácia da ajuda ser amplamente questionada, o contexto da Guerra Fria continuava a dar-lhe legitimidade estratégica. Até aos anos 1990, a abordagem projeto dominou o pensamento e a prática do desenvolvimento e forneceu o contexto para as teorias e métodos de avaliação do desenvolvimento. A tónica era colocada no *quadro lógico* e a avaliação tendia a centrar-se nos *'outputs'* para saber se estes tinham ou não sido fornecidos e se os pressupostos se tinham verificado. Havia uma atenção relativamente pequena à análise do impacto, a qual poderia requerer um período muito mais longo do que o necessário para os objetivos estritamente definidos pelo projeto. Este modelo de desenvolvimento de projetos era associado a um determinado contexto político e institucional da ajuda em que os interesses dos doadores tinham primazia. Os donos dos projetos eram as agências de cooperação e não os países em desenvolvimento onde eram implementados. Os projetos dos doadores forneciam recursos para um determinado constrangimento no desenvolvimento, mas esperava-se que o Governo recetor fornecesse a manutenção e assegurasse o funcionamento.

Como vimos, ao longo da história da ajuda, as prioridades dos doadores mudaram de grandes projetos de infraestruturas para projetos de desenvolvimento rural, quando as teorias internacionais sobre o desenvolvimento mudaram. Como as instituições dos PED eram consideradas fracas, os doadores forneciam assistência técnica, normalmente com peritos do país doador, os quais faziam a gestão dos projetos utilizando para o efeito unidades de gestão autónomas. Estas unidades de gestão tinham, muitas vezes, uma área de acompanhamento e avaliação que se centrava no acompanhamento de *inputs* e *outputs*, dando menos atenção aos resultados e efeitos globais. Terminados os projetos, os doadores transferiam a responsabilidade pelas atividades em curso para os países. Na melhor das hipóteses os projetos eram ilhas de excelência, demonstrando o que podia ser alcançado; na pior, eram insustentáveis e destruíam os sistemas locais.

A avaliação e as discussões sobre a avaliação levaram ao reconhecimento da reduzida atenção dada à sustentabilidade a longo prazo dos projetos ou ao seu impacto na capacidade institucional e na envolvente ambiental. Também foi dada crescente ênfase à avaliação dos efeitos intermédios, na medida em que os objetivos globais dos projetos eram muito difíceis de medir. As avaliações passaram a incluir, cada vez mais, a análise dos fatores responsáveis pelo desempenho dos projetos, incluindo o contexto sociocultural e o ambiente político (Binnendijk, 1989).

No início dos anos 1980 foi estabelecido, no quadro da OCDE, o *Working Party on Evaluation* (WP-EV). Inicialmente criado como um grupo de trabalho *ad-hoc*, com o objetivo principal de reportar sobre a eficácia da ajuda, rapidamente o seu trabalho foi formalizado, tornando-se uma atividade permanente sob os auspícios do CAD, recebendo apoio do Secretariado e dando passos significativos para fortalecer a partilha de experiências entre agências. Constituído pelos

responsáveis das unidades de avaliação das agências de desenvolvimento dos membros do CAD, realizou a sua primeira reunião, como um corpo permanente, em março de 1983 (OECD, 1993) e tentou desde então ter um papel importante na institucionalização da avaliação na ajuda ao desenvolvimento.

Ainda no início dos anos 1980, defendeu-se que as unidades de acompanhamento e avaliação (A&A) deviam estar localizadas, em termos organizacionais e funcionais, tão próximo quanto possível do serviço que toma as decisões. Na prática isto significou que as unidades de A&A passaram a estar sob o controlo direto das equipas de gestão dos projetos em vez de constituírem unidades de supervisão. Foi colocada a tónica nas avaliações contínuas, no percurso, como parte do sistema de informação da gestão dos projetos. As avaliações eram calendarizadas em função dos momentos-chave da tomada de decisão. Foi dada maior ênfase ao planeamento e financiamento de atividades de A&A nas fases de conceção dos projetos tratando-as como uma componente especial dos projetos. Acresce que houve um crescente reconhecimento de que o A&A, tal como as outras componentes dos projetos, exigiam apoio técnico e formação que começaram a institucionalizar-se (Binnendijk, 1989).

Por outro lado, e simultaneamente, perante o grande volume de informação, constatou-se que eram necessárias sínteses e análises comparativas (que extraíssem lições da experiência acumulada) para que fossem úteis para os processos de decisão nos níveis de gestão mais elevados. As avaliações finais e *ex-post* tendiam a ser mais úteis para esta necessidade. Para as implementar eram mais adequados os esforços de criação de unidades de avaliação centralizadas e focadas nas políticas e nos programas. Daí que, desde os anos 1980, alguns doadores, para além da avaliação de projetos, foram tendo cada vez mais preocupação com outros tipos de avaliação (Binnendijk, 1989). Assim, os anos 1980 constituem uma primeira fase de institucionalização de unidades especificamente dedicadas à função de avaliação nas agências bilaterais. Para muitos avaliadores, esse período foi o *boom* da avaliação na área de ajuda ao desenvolvimento (Cracknell, 2000), ainda que não tenha sido acompanhado de esforços significativos para desenvolver a teoria e metodologia de avaliação (Cracknell, 1988). O desejo de garantir a independência das avaliações era lógico, uma vez que a avaliação tinha agora a função de melhorar a eficácia da ajuda e justificar a condicionalidade, questões que tinham estado ausentes nas décadas de 1960 e 1970 dada a confiança generalizada nos benefícios da ajuda. Apesar disso, a avaliação ainda estava longe de ser uma atividade sistemática. Os doadores estimavam que apenas 15% a 20% dos seus projetos eram avaliados (10 a 30 avaliações por ano), dependendo do volume de atividade. Somente a USAID avaliava sistematicamente os seus projetos, o que equivalia a 250 avaliações por ano (Laporte, 2015:86).

Em 1986, a OCDE, através do WP-EV, publicou o primeiro guia metodológico para os membros do CAD, intitulado *Methods and Procedures in Aid Evaluation* (OECD/DAC, 1986). Nele a avaliação foi definida como “*um estudo sistemático, tão objetivo quanto possível, de projetos ou programas, em curso ou concluídos, incluindo o design, a implementação e os resultados, com vista a determinar a sua eficácia, impacto e sustentabilidade*”. Além disso, foi realçado que a avaliação da relevância (o critério que marca a 3ª geração da avaliação) dos objetivos formulados também devia ser incluída, nomeadamente em relação aos problemas existentes nos países recetores.

Desde esse ano, o CAD aprofundou o conceito de avaliação para realçar que ela deve apresentar informação fidedigna que possa ser usada pelos decisores, quer nos países doadores, quer nos recetores, para melhorar os seus esforços. Isto significou que as avaliações deviam, por um lado, ser realizadas por avaliadores independentes e imparciais, e, por outro lado, por pessoas qualificadas, capazes de utilizar os métodos relevantes de forma sistemática e transparente (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003:218). Acresce que as lições das falhas anteriores levaram os doadores a novas iniciativas de A&A e a reorientações: as múltiplas finalidades e utilizadores pretendidos dos esforços de avaliação começaram a ser clarificados. A experiência indicava que a atenção de uma avaliação não devia fazer-se com base num *design* de investigação, mas antes assentar num diálogo com os gestores em causa, tendo em atenção as questões da avaliação e as necessidades de informação. Daí que se tenha assistido a uma crescente experimentação com múltiplas abordagens de recolha de dados. O conceito de *metodologia padrão* ou modelo foi substituído por uma filosofia de utilização de múltiplas técnicas e fontes de recolha de dados e informação para responder a uma variedade de questões orientadas para a gestão. Os inquéritos por amostragem foram substituídos ou acompanhados por técnicas menos representativas, mais baratas e rápidas, de recolha de informação sobre os projetos e seus beneficiários (registos administrativos, inquéritos com pequenas amostras, indicadores *proxy*, informação aprofundada dos beneficiários, entre outros). No final dos anos 1980, as avaliações focavam-se na relevância, eficácia, eficiência, impacto, sustentabilidade, questões especiais de desempenho e fatores que influenciavam o desempenho (Binnendijk, 1989).

As unidades de avaliação das agências tentavam medir o impacto e a eficácia da ajuda, utilizando métodos de avaliação variados, desde os muito simples e baratos, como as entrevistas a peritos, a formas mais sofisticadas e formais, como as do *design* experimental (Kumar, 1987; 1989). Simultaneamente, em consequência do aumento do poder das correntes sociológicas que enfatizam a importância da lógica dos atores nos sistemas organizacionais e políticos (por exemplo, Crozier e Friedberg, 1977), assistiu-se a dois movimentos paralelos: por um lado o questionar das práticas de ajuda *top-down* e, por outro lado, a teorização de abordagens participativas na avaliação de políticas públicas. Ambos colocam os beneficiários no centro da análise e da tomada

de decisão e vão ter reflexos nas atividades de avaliação da ajuda. A defesa dos métodos participativos ganhou força no final da década de 1980 (veja-se Chambers (1981) com a avaliação rural rápida), quando a eficácia dos princípios do Consenso de Washington começou a ser amplamente questionada, levando à designada década perdida do desenvolvimento. Os métodos científicos ou experimentais da avaliação da ajuda foram questionados. Mas, apesar disso, as avaliações participativas, consideradas em teoria como uma boa prática, foram na realidade pouco aplicadas por serem excessivamente caras e complexas para serem implementadas. Predominaram as avaliações centradas nas análises custo-benefício, num contexto de contenção orçamental. Mais do que fazer avaliações participativas, os doadores estavam interessados em avaliações económicas para medir o retorno do investimento da ajuda. Além disso, de acordo com a lógica da condicionalidade, era necessário fazer escolhas na programação da ajuda. Daí o predomínio da avaliação *ex-ante* da viabilidade económica e *ex-post* do impacto dos projetos no crescimento económico dos países em desenvolvimento (Laporte, 2015).

Do ponto de vista da função da avaliação, nos anos 1980, a avaliação centrou-se sobretudo na *accountability*. O seu objetivo era analisar a transparência na utilização dos recursos dedicados ao desenvolvimento, cumprindo com a responsabilidade social de prestar contas. Se ao nível técnico e operacional se manteve uma lógica de aprendizagem e uma abordagem seletiva da avaliação, com foco em atividades que poderiam trazer novos conhecimentos para a organização, ao nível político a avaliação era vista como um instrumento de apoio à racionalização da ajuda, alocando-a aos países mais estáveis e seguros, ou seja, foi politizada e adaptada às necessidades dos doadores (Laporte, 2015).

Outra mudança que se começou a registar prende-se com a utilidade das avaliações para outros doadores. Se durante os anos 1970 as avaliações se centravam nas questões da implementação (com apreciação sobre o desempenho, tratadas como documentos confidenciais e consideradas com pouco interesse para outros doadores), nos anos 1980, à medida que os esforços de avaliação se alargam, as lições aprendidas sobre as metodologias e procedimentos de avaliação emergem como potencialmente úteis para outros doadores com menos experiência nesta matéria. Começou a ser promovida a partilha de experiências de avaliação, a qual foi favorecida pelo crescimento dos sistemas de bases de dados e a utilização dos computadores, tornando os relatórios de avaliação mais facilmente acessíveis (Binnendijk, 1989). Foi também nos anos 1980 que surgiram os primeiros esforços entre algumas agências doadoras para encorajar o envolvimento de peritos locais e dos países recetores na avaliação, com o objetivo de aumentar a qualidade da avaliação, criar capacidade institucional local na condução de avaliações e ter pessoal local para realizar avaliações. Mas, apesar do esforço, no final dos anos 1980 o compromisso das agências em apoiar o

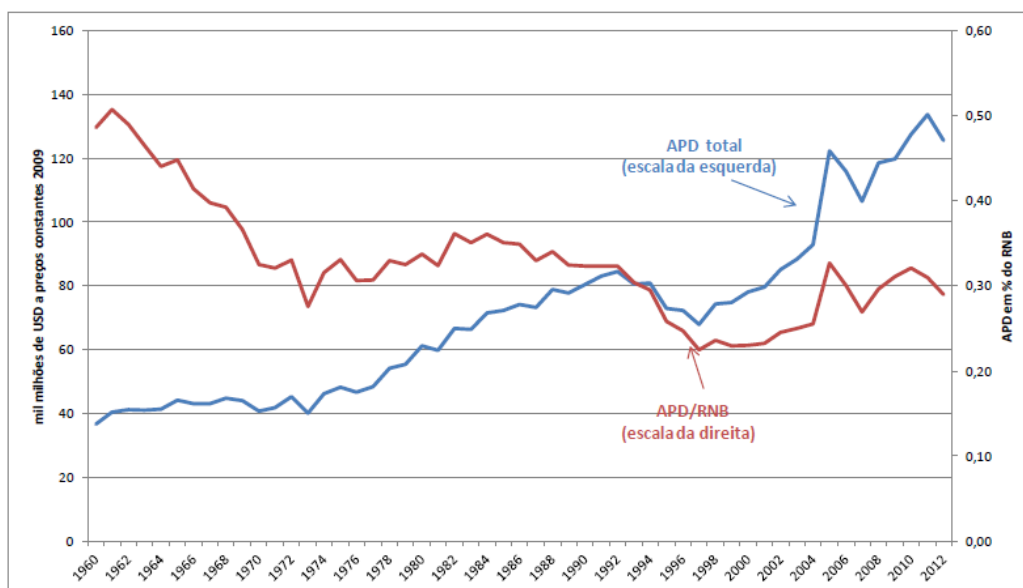
desenvolvimento de capacidades de avaliação nos países em desenvolvimento era ainda muito limitado.

5.3.4 A nova encruzilhada: a avaliação como ferramenta para legitimar a ajuda

A década de 1990 marcou o início da disseminação de boas práticas de avaliação internacional no sistema de ajuda ao desenvolvimento. Essas boas práticas foram determinadas num círculo fechado de doadores ocidentais no âmbito do CAD/OCDE, inspiradas pela NPM, e sob a liderança dos doadores anglo-americanos e do norte da Europa. Ao longo da década, a avaliação oscilou entre uma função de aprendizagem sobre o desenvolvimento (com análise de novas questões do desenvolvimento (género, desenvolvimento sustentável, boa governação e utilização de métodos participativos) e uma função de gestão (medição de resultados, *accountability*, na linha da NPM). Num contexto em que as agências de cooperação precisavam de (re)legitimar o seu mandato, esta foi a função que prevaleceu. Para (re)legitimar a ajuda, a OCDE, o BM e as NU elegeram a luta contra a pobreza como o novo objetivo, que todos os doadores subscreveram. A crise interna nos doadores, o cansaço da ajuda⁵ e o aumento do número de recetores e de situações a requerer assistência exigiam maior eficácia e eficiência dos recursos, a par de um declínio acentuado nos orçamentos da ajuda nos anos 1990 (figura 7) que forçaram as agências a racionalizar ainda mais a alocação dos fundos: nos países da OCDE, a APD passou de 0,32% do RNB em 1992 para 0,21% em 1997. Esta queda no financiamento e o enfraquecimento da legitimidade da ajuda levaram a uma maior procura de avaliação.

O fim da Guerra Fria criou um ambiente favorável para novos objetivos políticos e fundamentos, nomeadamente a democracia, a boa governação e os direitos humanos, e para a adição da condicionalidade política à condicionalidade económica da ajuda, ancorados em estudos sobre a eficácia da ajuda (refira-se, como exemplo, David Dollar, 1998). Os estudos sobre a eficácia da ajuda indicaram que ela só era eficaz em ambiente de boa envolvente política, pelo que tendeu a tornar-se mais seletiva. Entre os autores mais relevantes incluem-se Paul Mosley (Mosley, Hudson e Horrell, 1992), Craig Burnside (Burnside e Dollar, 1998, 2000) e David Dollar (Dollar e Pritchett, 1998; Alesina e Dollar, 2000) simultaneamente investigadores académicos e especialistas em agências de cooperação para o desenvolvimento.

⁵ Outro termo equivalente ao de 'aid fatigue' é 'donor fatigue'. É um termo utilizado para descrever a frustração predominante com a geral falta de sustentabilidade dos resultados da cooperação para o desenvolvimento. Num sentido amplo, descreve o sentimento da opinião pública sobre a ajuda, resultante da perceção de que os esforços de ajuda não estão a produzir efeitos, de que o dinheiro dos contribuintes está a ser desperdiçado.

Figura 7. Evolução da APD dos membros do CAD, 1960-2012, em volume e % do RNB

Fonte: OECD, 2015:164.

A composição sectorial da ajuda alterou-se, passando a destinar-se sobretudo a sectores para os quais não existia mercado – infraestruturas e serviços sociais de base (nomeadamente saúde, educação, água e saneamento), diminuindo significativamente nos sectores produtivos – mas sem os quais não é possível qualquer desenvolvimento a longo prazo. Esta foi, também, uma consequência da ênfase dos doadores no reforço/desenvolvimento das capacidades humanas e institucionais (*capacity building*). Por outro lado, a noção de pobreza passou a exceder a falta de rendimento e a incluir a qualidade de vida dos indivíduos e o seu potencial para se desenvolver num determinado ambiente. Para isso muito contribuiu o PNUD que, com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 1990, renovou a medição da pobreza e, consequentemente, os critérios de avaliação da eficácia da ajuda. Assim, as ações de combate à pobreza assumiram o aspeto de programas multissetoriais de maior abrangência, integrando dimensões de educação, saúde, capacitação institucional, etc. Essa abordagem holística da luta contra a pobreza retomou a teoria do *big push*, que argumentava que o combate à pobreza envolveria investimentos maciços e simultâneos em todos os sectores da política pública. A disponibilidade de capital passou a ser vista como um entre muitos fatores que contribuem para o sucesso do desenvolvimento, o apoio ao orçamento foi retomado e começaram a ser, cada vez mais, usados novos instrumentos como as abordagens sectoriais integradas (SWAp) – com vários estudos a serem publicados para orientar a aposta nestes programas (Foster, 2000; Foster *et al.*, 2000; Brown *et al.*, 2001; Riddell, 2003).

Para terem legitimidade, as agências tinham de provar a sua eficácia. Começou a ser implementada uma lógica de comparação internacional do desempenho das agências de ajuda, o que exigiu que as avaliações adotassem padrões e procedimentos harmonizados. Para esse

processo muito contribuíram as organizações multilaterais, com destaque para o CAD/OCDE, o BM, as NU e a UE. Longe de serem puramente técnicas, essas boas práticas forneceram uma abordagem política específica para a ajuda, que se centrava no alcançar de resultados a curto prazo, na *accountability* e na tomada de decisões com base em evidências.

Estavam reunidas as condições para a disseminação de uma cultura de avaliação nas agências de cooperação para o desenvolvimento, quer *ex-ante*, para aferir o nível de desenvolvimento dos países e estabelecer metas alcançáveis, quer *ex-post*, para medir os resultados dos projetos relativamente às metas estabelecidas. Os atores multilaterais – BM, NU, OCDE/CAD – fortemente influenciados pelas ideias liberais dos países anglo-saxónicos, empreenderam esforços para padronizar a função avaliação e pressionaram, de forma prescritiva, as agências bilaterais a institucionalizar e adotar as melhores práticas para a avaliação o que obrigou a reformularem as suas estruturas internas (Laporte, 2015). Surgiu então uma tensão entre a gestão da ajuda inspirada pela NPM (com os requisitos de desempenho a curto prazo e a avaliação constante do desempenho, controlando a implementação dos programas) e uma política de ajuda orientada para uma abordagem institucional e social do desenvolvimento (exigindo ações de longo prazo, cujos resultados imateriais eram difíceis de quantificar).

As novas abordagens do desenvolvimento, nomeadamente o lugar dado à pobreza, tiveram forte impacto no trabalho dos avaliadores tornando a avaliação mais complexa. A adoção por parte do BM do *limiar da pobreza absoluta*, como um indicador para medir o desempenho dos projetos na luta contra a pobreza, incentivou os avaliadores a avaliarem os resultados da ajuda ao nível individual e a ligar esses resultados à observação de um desenvolvimento mais global. Essa abordagem levou à sistematização das avaliações ao nível do projeto e abriu a porta ao ressurgimento das avaliações experimentais alguns anos depois. A inclusão de elementos qualitativos, nomeadamente os indicadores do desenvolvimento humano desenvolvidos pelo PNUD, também tornou a avaliação dos programas de combate à pobreza mais complexa. Por outro lado, dada a condicionalidade da ajuda à boa governação, era importante desenvolver métodos para avaliar a contribuição da ajuda na sua promoção. Como resultado, o BM desenvolveu, na década de 1990, uma metodologia para a avaliação da capacitação institucional (Tobelem, 1992), foram elaborados guias com conjuntos de indicadores para avaliar a governação do Estado e todas as avaliações passaram a integrar a análise da sustentabilidade e do desenvolvimento institucional, por serem vistos como critérios importantes para o sucesso ou fracasso dos projetos (Cracknell, 2000). Outros aspetos do desenvolvimento que os avaliadores precisavam de ter em conta e que colocaram desafios metodológicos foram o impacto ambiental e o género.

A procura de paradigmas alternativos levou a um intenso debate dos especialistas do desenvolvimento, desde a década de 1970, sobre a necessidade de ‘destronar o PNB’ e encontrar

‘novos’ objetivos do desenvolvimento (emprego, desigualdade, pobreza, necessidades básicas). Entre eles incluem-se os trabalhos de Amartya Sen. A análise antropológica também foi bem aceite nas organizações de ajuda sendo um bom exemplo disso Michael Cernea (Cernea, 1991), o primeiro ‘sociólogo-antropólogo’ a entrar no BM em 1987. A avaliação tornava-se mais complexa, passando a olhar para questões novas e mais qualitativas, sendo evidente a necessidade de desenvolver novos métodos de análise.

Desde o início dos anos 1990 começou a ser colocada uma crescente tónica nos efeitos e no impacto da ajuda. Uma das manifestações mais óbvias desta mudança foi a passagem da abordagem do quadro lógico (ainda que muitas agências o continuem a usar) para um quadro de resultados nas intervenções de desenvolvimento. Para isso terá contribuído a publicação, nos EUA, de um livro marcante – *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector* (Osborne e Gaebler, 1992) – o qual propôs o conceito de ‘gestão pelos resultados’ através da introdução do planeamento estratégico e da medição do desempenho. O governo federal dos EUA decidiu seguir a ideia e pedir a todas as agências federais, incluindo a USAID, que reformulassem as suas estratégias e realizassem medições do desempenho, acompanhando os resultados. Outras agências e países doadores, incluindo a CIDA/Canadá, Austrália, Nova Zelândia e agências multilaterais com sede nos EUA, como por exemplo o PNUD, seguiram este movimento. Entre as agências, este sistema assente no conceito de ‘gestão pelos resultados’ tornou-se genericamente conhecido como Gestão Centrada nos Resultados (RBM) (Sasaki, 2006). A avaliação foi, para os decisores, um instrumento de legitimação perante a crítica internacional às suas políticas e um instrumento de legitimação das questões de equidade e sustentabilidade, tornando-as uma parte central do pensamento internacional sobre a ajuda ao desenvolvimento (Laporte, 2015).

Fortemente influenciado pela doutrina da NPM, em 1991, o CAD/OCDE adotou um documento normativo – os Princípios para a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE/CAD, 1991b) – que se mantém até hoje e se tornou uma referência internacional para as boas práticas em avaliação e estabeleceu a primeira definição oficial de avaliação, ainda hoje utilizada (OCDE/CAD, 1991b). Apesar de adotadas, a implementação destas boas práticas durante os anos 1990 ocorreu sobretudo nos países em que a avaliação já estava bem consolidada (Reino Unido, EUA, Dinamarca e Suécia).

Ainda no quadro do CAD/OCDE, assistiu-se a um debate intenso entre doadores anglo-saxónicos que defendiam uma abordagem de avaliação inspirada pela NPM, vendo a avaliação como uma ferramenta gestionária para medir resultados quantitativos de curto a longo prazo, e doadores franceses e alemães que apoiavam abordagens mais ‘sociais’ e participativas da avaliação. No final

da década de 1990, a visão anglo-saxónica prevaleceu, a par da crescente expansão do pensamento da NPM (Laporte, 2015).

Se, por um lado, se assistiu à descentralização da ajuda – as delegações locais expandiram-se nos anos 1990, dando maior formalismo, estabelecendo procedimentos de controlo e avaliação, para prestar contas e melhorar a eficácia da ajuda – por outro lado, assistiu-se à reforma das agências na sede, ligando-as de forma mais enfática à política externa mais ampla: as que ainda não o eram, foram integradas nos MNE dos doadores. A título de exemplo, refira-se a criação da DFID no Reino Unido, em 1997, e da AFD na França, em 1998. Em Portugal foi criado o Fundo para a Cooperação Económica (FCE) (1991) e o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) (1994). Assistiu-se igualmente à tentativa de descentralização da ajuda: o Decreto-lei de criação do ICP incluiu a criação de delegações locais, mas não chegaram a ser regulamentadas. Voltaremos a este assunto mais tarde (Capítulo 6).

Outra consequência da difusão da NPM foi a proliferação de unidades de gestão autónomas na implementação de projetos. Assistiu-se, também, a uma fragmentação ao nível das instituições, organizações, fundos e mecanismos que gerem e implementam a ajuda: ao nível bilateral começaram a ser criadas agências e/ou foi-lhes dada crescente autonomia (EACID na Espanha, em 1998; AUSAID na Austrália, em 2010; NZAID na Nova Zelândia, em 2002, MCA nos EUA, em 2002); mas, foi sobretudo no plano multilateral que a segmentação mais ocorreu. Segundo Severino e Ray (2010), entre 2000 e 2005 foram criadas vinte e cinco instituições multilaterais, incluindo fundos verticais, como o Fundo Global de Combate à Sida, Tuberculose e Malária (GFFATM) e a Aliança Global para Vacinas e Imunização (GAVI), para a implementação de programas de ajuda, e inúmeros Fundos Fiduciários (fundos comuns dedicados a um objetivo específico) (Naudet, 2012).

Foi também nesta década que se reforçou a ideia de que os países recetores tinham o direito de avaliar a qualidade da ajuda recebida. Esta ideia traduziu-se, na prática, num aumento das avaliações participativas, baseadas em grande medida nas histórias dos beneficiários da ajuda e na aprendizagem mútua (Jackson e Kassam, 1998). A par do interesse pela realização de avaliações a programas e a sectores, assistiu-se a um crescente interesse académico pela avaliação ao nível meta, isto é, como é que a teoria, a metodologia e os métodos de avaliação da ajuda podem ser melhorados, e começaram a aparecer antologias e livros sobre o assunto (Schaumburg-Müller, 1991; Stokke, 1991; Berlage e Stokke, 1992a; 1992b; Carlsson, Köhlin e Ekbom, 1994; Rebien, 1996).

Duas grandes crises, no final dos anos 1990 e inícios do séc. XXI, produziram mais mudanças no sistema de ajuda ao desenvolvimento. Em 1997-98, a crise financeira asiática, seguida de implosão da economia russa, teve consequências na divisão do trabalho entre o FMI e o BM e o aparecimento de novos programas. A pobreza foi ‘redescoberta’ e o seu alívio direto reinstalou-se como a principal finalidade da ajuda, seguindo-se novos compromissos dos principais doadores para

fornecer mais APD. A crise financeira asiática também levantou dúvidas sobre a eficácia da receita neoliberal para o desenvolvimento. Economistas, como Joseph Stiglitz (Stiglitz, 1998, 2004), questionaram essa fórmula e o BM no seu relatório anual (WB e IBRD, 1997) alterou a abordagem ao desenvolvimento defendendo um retorno do Estado na regulação económica.

A eficácia da ajuda continuou a ser questionada e as agências de cooperação foram forçadas a reconsiderar as suas filosofias básicas e abordagens (Wolfensohn, 1998). Se o objetivo da ajuda foi redirecionado para a redução da pobreza, medir o seu impacto continuou a ser difícil. A reflexão dos doadores sobre a necessidade de estabelecer um conjunto de metas mensuráveis para relançar a ajuda ao desenvolvimento começou no final da década de 1990, no CAD/OCDE, após a publicação do relatório *Shaping the 21st century: the contribution of development co-operation* (OECD/DAC, 1996).

5.3.5 O novo milénio: a avaliação como uma ferramenta de despolitização da ajuda

Quando se iniciou o novo milénio já tinham sido alcançados importantes acordos e compromissos para aumentar a ajuda como parte integrante das iniciativas para ‘atacar a pobreza’. Mas, apesar dos acordos e compromissos que antecederam a Declaração do Milénio (ONU, 2000) e a aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), foi só depois do 11 de setembro que a APD começa a crescer rapidamente, mudando de forma substancial os conceitos e fornecendo novas razões para reformar o sistema de financiamento do desenvolvimento internacional.

A nova agenda política do desenvolvimento teve como consequência a alteração do papel da APD (para alavancagem e catalítico). Emergiram novas preocupações com a definição da segurança humana e também com a eficácia da ajuda. Não é por isso de estranhar que, em 2002, na Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, tenha sido assinado o Consenso de Monterrey (UN, 2002), um compromisso dos doadores a dois níveis: i) aumentar a quantidade da ajuda, reafirmando a intenção de atingir os 0,7% do RNB para a APD, com pelo menos 0,15% para os países menos avançados (PMA); e ii) melhorar a qualidade da ajuda, através de uma maior harmonização dos procedimentos operacionais; de progressos no desligamento da ajuda; da utilização de instrumentos de apoio ao orçamento, quando adequados; da adoção dos quadros de desenvolvimento definidos e conduzidos pelos PED; e da focalização da ajuda nos pobres e na melhoria da medição dos resultados. Os compromissos estenderam-se igualmente aos países parceiros, aos quais se apelou a que se comprometessem com políticas e instituições para estimular o crescimento, reduzir a pobreza e alcançar os ODM. Estes (ODM) foram o resultado de um compromisso entre as principais organizações multilaterais (NU, OCDE, BM, FMI), substituíram o Consenso de Washington como uma estrutura mais abrangente para o pensamento e as práticas

do desenvolvimento (Sagasti, 2005) e tornaram-se o referencial universal para avaliar o desempenho dos diferentes atores da ajuda. De acordo com Richard Manning, ex-presidente do CAD/OCDE,

“In the first place, the establishment of the Millennium Development Goals (“the Goals”) has shown forcibly the power of measuring results. (...) Nevertheless, the Goals have proved very powerful in encouraging the poorer developing countries and the donor community to become much more serious about what their programmes are really achieving” (Manning, 2008:4).

Com um forte cariz normativo, os ODM transmitiram uma imagem racional, coerente e transparente e cumpriram múltiplas funções: promover o diálogo sobre a natureza das políticas públicas, orientar o conteúdo dos programas, medir o desempenho, legitimar, acumular conhecimento e comunicar sobre o desenvolvimento. Colocaram a eficácia da ajuda no topo da agenda política e emergiram como um instrumento para monitorizar e avaliar essa eficácia. Foram associados às estratégias nacionais de redução da pobreza, a políticas macroeconómicas sensatas, a uma gestão eficaz da despesa pública e a novas formas de condicionalidade ligada à boa governação. Os PED passaram a usar os ODM como pontos de referência para avaliar as suas políticas públicas.

Na sequência do Consenso de Monterrey, o CAD/OCED organizou regularmente Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (Roma, 2003; Paris, 2005; Acra 2008; Busan, 2011) para revitalizar a ajuda e estabelecer princípios internacionais para uma sua gestão mais eficaz. A crescente tónica nas metas fez centrar a atenção nos resultados. À Declaração de Roma (OECD/DCD, 2003), para harmonizar as práticas de gestão da ajuda, seguiu-se o compromisso de Marraquexe (2004) (OECD *et al.*, 2004), para fortalecer uma parceria global assente na gestão centrada nos resultados. Em 2005, a Declaração de Paris (OECD, 2005) reiterou os princípios assumidos anteriormente e identificou os cinco pilares para uma ajuda eficaz: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão centrada nos resultados e *accountability* mútua, um conjunto de boas práticas que doadores e recetores deviam adotar para gerir eficazmente a ajuda e alcançar os ODM. Pela primeira vez, foram identificadas metas e indicadores e foram definidos planos para o seu acompanhamento e avaliação. A Declaração de Paris tornou-se o pilar normativo da gestão da ajuda, prevalecendo nos anos 2000 como a referência internacional para a eficácia da ajuda. Os Fóruns de Alto Nível que se seguiram foram dedicados a monitorizar e aperfeiçoar esses princípios.

A avaliação, que já tinha sido padronizada nos procedimentos (com os princípios do CAD/OCDE, em 1991) foi-o também no conteúdo (as *boas práticas* da Declaração de Paris e dos ODM): tornou-se, nos anos 2000, uma ferramenta de monitorização para assegurar que as políticas dos doadores contribuíam para os ODM e respeitavam as *boas práticas*. O alinhamento e a *mutual accountability* também tiveram implicações na prática e utilização da avaliação exigindo, respetivamente, a realização de avaliações conjuntas e a criação de capacidade de avaliação nacional. Isto levou à

difusão da cultura de avaliação nos PED. Os países passaram a ser responsáveis por implementar quadros de acompanhamento e avaliação, orientados para os resultados, das suas estratégias nacionais e sectoriais de desenvolvimento, tendo por base os indicadores dos ODM. Esta é uma evidência da difusão da NPM, onde a avaliação é utilizada como uma ferramenta de gestão e de regulação das práticas dos atores.

Na primeira década do séc. XXI assistiu-se ao reforço da 'ajuda programa' ao nível país, a par da adoção de estratégias nacionais de redução da pobreza (ENRP): as abordagens parciais deram lugar a abordagens mais integradas, tentando reduzir a fragmentação e promover a coordenação e o alinhamento. O apoio ao orçamento e os financiamentos conjuntos assumiram crescente importância, avançando-se gradualmente quer para os '*common pool*' quer para a cooperação delegada, como forma de reduzir não só a proliferação de atores no terreno, mas também os custos de transação. A coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD) também emergiu como uma área importante, a par do diálogo sobre políticas.

Em setembro de 2008, foi subscrita a Agenda para a Ação de Acra (OECD, 2008a) que, embora não tenha produzido novas medidas para melhorar a eficácia da ajuda, acordou um conjunto de ações prioritárias para implementar os compromissos da Declaração de Paris. No final de 2008, as NU realizaram a segunda Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Doha, da qual saiu a Declaração de Doha (UN, 2009) com um apelo ao fortalecimento do papel das NU nas crises financeiras, lançando uma conferência sob os auspícios desta organização para rever a arquitetura financeira e monetária internacional.

Os fluxos de APD voltaram a crescer. Por exemplo, na África Subsaariana a ajuda *per capita* mais do que duplicou entre 2000 e 2009, passando de 24 para 54 dólares. Contudo, os níveis de 2009 ainda ficaram abaixo dos 57 dólares *per capita* atingidos em 1990. Em 2010, a APD ascendeu a 128,7 mil milhões de dólares (0,32% do RNB), um aumento de 6,5% relativamente a 2009. Mas, apesar do crescimento, o montante global de ajuda continuou insuficiente para as necessidades dos PED bem como para as metas definidas pelos doadores. A cimeira de alto nível realizada em 2010, em Nova Iorque, sob o lema '*keeping the promise*' lamentou o facto de os doadores não terem cumprido a sua promessa de aumentar os fluxos de ajuda (UN MDG Task Force, 2011). Para essa realidade terá contribuído a crise financeira mundial de 2008 que aumentou a complexidade das relações internacionais e recolocou a questão sobre o impacto no desenvolvimento, como demonstrá-lo, o que realmente lhe está subjacente e a capacidade de o controlar e medir.

A política de ajuda ao desenvolvimento dos anos 2000 reuniu as ideias de um imperativo moral e um imperativo de eficiência. Estes dois imperativos modificaram as determinantes da condicionalidade da ajuda. Dado que os ODM tinham um objetivo universal – a igualdade de oportunidades para todas as pessoas, independentemente das suas condições de base – houve

menos pressão para discriminar os montantes de ajuda em função da governação do país. A má governação passou a ser vista como consequência da pobreza. A 'boa prática' da seletividade passou a ser a afetação da ajuda de acordo com objetivos estabelecidos antecipadamente, com base numa avaliação das necessidades e capacidades dos países, realizada conjuntamente pelos doadores e pelos governos, pese embora as dificuldades em avaliar esses dois aspetos.

As mudanças na abordagem da ajuda criaram um novo contexto político e institucional para a avaliação e colocaram-lhe desafios metodológicos adicionais. De avaliações de projetos avançou-se para avaliações mais abrangentes de sectores, políticas, países, etc., bem como para as avaliações conjuntas. A gestão centrada nos resultados colocou importantes problemas de atribuição: mais do que saber se os *outputs* foram alcançados, importava olhar para os *outcomes*. Até que ponto se pode afirmar que uma dada mudança é o resultado de uma determinada intervenção de desenvolvimento? A influência de outros fatores, externos ao controlo dos decisores das políticas de desenvolvimento e dos que as implementam, tornou-se cada vez mais importante e difícil de determinar. Mostrar aos contribuintes que os recursos da ajuda estão a ser usados de forma eficiente e eficaz tornou-se um desafio metodológico para os avaliadores e um desafio político para as agências. Começou a falar-se, cada vez mais, em eficácia do desenvolvimento (e não da ajuda) reconhecendo-se a sua complexidade.

A agenda concentrou-se cada vez mais na criação de mecanismos de avaliação, auditoria, supervisão e *benchmarking* totalmente independentes, mantendo-se os departamentos dedicados à avaliação dentro de cada agência de cooperação. Em 2003, na Bélgica, foi criado o Serviço de Avaliação Especial, com reporte ao Parlamento. Em 2006, a Suécia criou a Agência Sueca de Avaliação do Desenvolvimento (SADEV) como uma nova instituição totalmente independente da Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SIDA) e de outras entidades encarregadas de implementar a ajuda sueca (mas que viria a ser extinta em 2012, tendo a sua autonomia contribuído para não conseguir ganhar força dentro do sistema, dando lugar ao Expert Group for Aid Studies (EBA), um Comité do governo mandatado para avaliar e analisar a ajuda sueca). Em 2010, no Reino Unido foi criada a Comissão Independente para o Impacto da Ajuda (ICAI) com mandato para avaliar de forma independente o impacto da ajuda britânica. Na Alemanha, em 2012, foi criada a DEval, na sequência da reforma estrutural da cooperação em 2010.

Em termos metodológicos continuaram a aplicar-se os cinco critérios do CAD e a medir-se o desempenho (com base nos ODM), ou uma mistura dos dois, deixando em aberto a necessidade de se desenvolverem novos quadros e metodologias para avaliar de forma adequada o progresso de abordagens cada vez mais complexas e responder a solicitações mais difíceis.

Os ODM (universalistas e igualitários) e a Declaração de Paris (eficácia da ajuda) têm abordagens de avaliação que podem ser contraditórias. Esta situação levou a uma falta de clareza sobre os

propósitos da avaliação e à adoção de abordagens ‘híbridas’ de avaliação pelos doadores que ‘aprofundaram’ os dois pontos de referência de acordo com suas orientações políticas e as suas necessidades organizacionais (Sasaki, 2006). Enquanto os ODM apresentam a avaliação como uma ferramenta para tornar a ajuda mais equitativa e eficaz no combate à pobreza, a agenda da eficácia da ajuda propõe um uso gestionário da avaliação que a torna uma ferramenta para simplificar a implementação da ajuda e despolitizar as relações doador-recetor. Essas duas abordagens da avaliação parecem, em alguns aspetos, contraditórias, ainda mais porque são defendidas pelos mesmos atores que oscilam entre o ideal da ajuda universal e igualitária e a realidade que dá um lugar central à obtenção de resultados a curto prazo. Em última análise, na prática, foi a abordagem gestionária da avaliação que dominou nas agências de ajuda, procurando evidências de resultados, legitimidade e responsabilidade. A crescente importância dessa abordagem para a avaliação não se deve apenas a transformações na política de desenvolvimento internacional; também decorre de tendências observadas nas políticas públicas nacionais dos doadores (Laporte, 2015), quer relacionadas com as restrições orçamentais quer com a difusão da NPM, reforçando a função *accountability* da avaliação.

Apesar do discurso universalista e igualitário em torno dos ODM, a ajuda ao desenvolvimento nos anos 2000 respondeu a uma lógica de condicionalidade e redução de riscos, intensificando-se as tendências observadas na década de 1990, em termos de gestão neoliberal da ajuda. A avaliação continuou a ser, sobretudo, uma ferramenta de *accountability* e não de aprendizagem, evidenciando a sua natureza política.

No final de 2011, realizou-se a Cimeira de Busan centrada uma vez mais na eficácia da ajuda. A Declaração de Busan (OECD-DAC, 2011) realçou a importância dos sistemas nacionais de acompanhamento e avaliação (A&A), da gestão centrada nos resultados, do uso de quadros de resultados e da importância de usar indicadores de desempenho consistentes com as estratégias nacionais de desenvolvimento.

CAPÍTULO 6. A COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO: EUROPEIZAÇÃO OU CADIZAÇÃO?

Olhamos agora para as características estruturantes da cooperação portuguesa numa ótica de difusão e/ou transferência de políticas, tendo subjacente a sua génese e três aspetos importantes: Portugal é um doador pequeno e tardio, com reduzida capacidade financeira e com passado colonial recente. É igualmente um doador em que há uma clara dicotomia entre o discurso e a prática. Apesar de ao nível do discurso a cooperação para o desenvolvimento, sobretudo com os PALOP e Timor-Leste, ser importante, na prática houve um total negligenciar desta política, não só ao nível do Governo, mas também do Parlamento. Sem relevância política, atomizada e com dificuldades de criar mecanismos eficazes de comando/orientação e coordenação, manteve-se muito dependente das relações com as ex-colónias, mesmo quando a tutela política foi mais forte e mais profissional.

Quando a cooperação para o desenvolvimento se institucionalizou em Portugal, estavam em curso profundas transformações na arena internacional, nomeadamente, o fim da Guerra Fria e o Consenso de Washington como paradigma dominante. A entrada na UE em 1986 e a reentrada no CAD/OCDE em 1991 são marcos importantes. Analisamos a influência da UE nas fases de pré-adesão (1977-1985) e pós-adesão de Portugal para perceber os eventuais processos de europeização. Olhamos, depois, para o processo de reentrada no CAD/OCDE, em 1991, e para a eventual transferência de políticas daí decorrentes para a política de cooperação portuguesa, com destaque para os Exames pelos Pares. Sendo a cooperação para o desenvolvimento uma componente da política externa, interessa-nos saber até que ponto as normas e pressão internacionais destas duas instâncias tiveram capacidade de influenciar a política e os processos de tomada de decisão na cooperação portuguesa.

6.1 Europeização da cooperação portuguesa?

Importa realçar um ponto prévio: é metodologicamente muito difícil isolar o 'impacto líquido da UE' (Levi-Faur, 2004). Explicar e compreender as mudanças internas requer uma perspetiva multicausal em que a UE não é o único ator em jogo e a possível influência de outros fatores não pode ser negligenciada: fatores geográficos, políticos, históricos, agenda da eficácia da ajuda/do desenvolvimento, bem como instituições alternativas como o CAD/OCDE, o Banco Mundial ou as instituições das Nações Unidas, as quais podem ter mais força/legitimidade do que a UE (Farrell, 2008). Acresce que recomendações feitas noutros *fora* multilaterais (NU, OCDE, ...) foram incluídos nas regras da UE e, portanto, é difícil avaliar se os EM da UE as implementam direta ou

indiretamente. A globalização pode ser outro fator importante na suposta europeização e as mudanças na política de desenvolvimento podem não ser necessariamente induzidas pelos organismos multilaterais. Juntamente com o papel de outros atores externos, é necessário prestar também atenção ao contexto doméstico. A política de cooperação é parte integrante da política externa sendo necessário ter em atenção a *path dependence* tendo em conta as inércias históricas.

Olhando para a evolução da política de cooperação portuguesa que mudanças é possível identificar ao nível do discurso, das estruturas institucionais e da implementação reflexo da adesão à UE?

6.1.1 A fase da pré-adesão (1977-1985)

A adesão à CEE foi apresentada pelas autoridades portuguesas como favorecendo a política externa nacional em termos gerais e, em particular, a cooperação com as ex-colónias em África. De acordo com o então Primeiro-ministro, Mário Soares, *“Portugal, segundo o entendimento do Governo, é um país europeu e só pode beneficiar da integração europeia, incluindo para melhorar as relações com as suas ex-colónias”* (Assembleia da República, 1976:406). Portugal aspirava poder constituir uma referência no quadro comunitário para o relacionamento com a África e a América Latina.

“Além disso, a adequada utilização dos dispositivos da Convenção de Lomé III não deixará de constituir um fator dinâmico na nossa política de cooperação, designadamente em relação aos países africanos de expressão oficial portuguesa” (Assembleia da República, 1985:4052).

A adesão foi vista como abrindo novas perspetivas e eficácia à cooperação com os países de língua oficial portuguesa, designadamente os africanos (Governo de Portugal, 1985:9), num momento em que Portugal procurava construir uma nova relação com as suas ex-colónias. Interessava-lhe preservar os laços culturais, proteger e promover os interesses económicos portugueses, facto que esteve muito presente em algumas das primeiras iniciativas de cooperação. A natureza institucional dispersa da cooperação portuguesa foi uma tentativa de evitar as acusações de neocolonialismo que uma única instituição responsável pela cooperação poderia ter (Venancio e Chan, 1996), num momento em que as sensibilidades eram grandes nas relações pós-coloniais. A separação entre a Direção Geral de Cooperação (DGC) e o Instituto para a Cooperação Económica (ICE) é disso testemunho, tal como o é a forma como foram surgindo as ações de cooperação, em grande medida estimulada por algumas pessoas oriundas das ex-colónias africanas que se estabeleceram em Portugal na sequência das independências. Tratava-se de uma cooperação mais amadora (porque resultava do empenho de funcionários públicos que desenvolviam atividades de cooperação devido ao gosto de trabalhar com países lusófonos em África) (Afonso, 1995:54-55) do que profissional (porque não era feita com a experiência e os

conhecimentos especializados que estão implícitos nas abordagens profissionais) (Cravinho, 2002a, 2004). O acesso direto aos mecanismos e recursos da Comunidade foi visto como instrumental e vantajoso:

“Se Portugal não aderisse à CEE, seria excluído dos mecanismos de assistência financeira e dos órgãos de decisão que definem a cooperação para o desenvolvimento entre a CEE e o Terceiro Mundo. Devido à falta de recursos próprios, Portugal dificilmente poderia competir nestas circunstâncias” (Gama, 1985:251).

Mais do que contribuir para o desenvolvimento económico e social dos países do Sul, tratava-se de conseguir manter ou mesmo reforçar a posição de Portugal no quadro internacional e nas relações com as ex-colónias, num contexto de recursos escassos. O discurso político era o de que, após a adesão à CEE, Portugal seria um ‘interlocutor privilegiado’ nas relações euro-africanas, devido aos laços privilegiados com alguns países africanos, podendo reforçar a sua posição tanto na Europa, proporcionando-lhe a ‘sensibilidade’ portuguesa para os problemas africanos, como em África, sobretudo aos países lusófonos, que passariam a ter um aliado e um amigo dentro das estruturas da Comunidade, equilibrando o jogo de influências que tem sido conduzido por outras áreas linguísticas (Assembleia da República, 1985:4025; Gama, 1985:251). Esta argumentação retoma os mitos herdados da ideologia colonial portuguesa para criar um mundo imaginado, feito por vantagens comparativas da cooperação portuguesa e a sua adaptabilidade e aceitação nos PALOP (Oppenheimer, 1997). Como referiu um dos dirigentes entrevistados, *“a cooperação portuguesa foi, desde o início, ‘feita à portuguesa’, a partir do nosso conhecimento e também do desconhecimento, sem considerar durante muito tempo os parâmetros internacionais. Era uma coisa caseira, muito assente em conhecimentos pessoais (...) sem que houvesse um conhecimento do sistema internacional de cooperação e das suas regras. (...) Começou numa base errada: a das relações com as ex-colónias, o que foi compreensível mas não foi muito bom. Foi enformada pelas relações políticas e ao nosso saber sobre África e a colonização (mitos que não foram dissecados)”* (EDT, nº 5).

A projeção nacional é, assim, ao nível do discurso, uma dimensão importante no processo de europeização: a CEE é vista como uma ferramenta útil para prosseguir objetivos nacionais, nomeadamente no quadro das Convenções de Lomé, em contraponto à sua capacidade financeira limitada.

Apesar das vantagens, a adesão à Comunidade não estava isenta de riscos e desafios. As contribuições financeiras de Portugal para a ajuda da CE poderiam representar um constrangimento para o desenvolvimento da sua própria cooperação bilateral e as limitações da estrutura económica portuguesa poderiam tornar mais difícil aproveitar plenamente as novas oportunidades decorrentes dessa cooperação multilateral, razão pela qual era urgente reforçar a política bilateral implementando um conjunto de recomendações (Silva *et al.*, 1986:191-195).

Nesta fase tratou-se sobretudo de uma ‘europeização de sentido único’ (Smith, 2000), no quadro mais amplo da pré-adesão de Portugal. Os primeiros passos no sentido da europeização da cooperação portuguesa começaram em 1983, com o Ministro dos Negócios Estrangeiros a participar nas reuniões do Conselho. Tratou-se de uma participação passiva, dado que o estatuto de observador só lhe foi concedido em 1985 (Chrobot, 2012:107). A primeira vez que a cooperação apareceu no programa do Governo foi em 1985, como um subcapítulo da política externa. Foi também a primeira vez que se falou em ‘política de cooperação’ (Governo de Portugal, 1985:12). Neste ano, encetaram-se esforços legislativos para a coordenação da cooperação: foi criada, no MNE, a Comissão interministerial para a Cooperação (CIC) (DL 175/85, de 22 de maio) (MNE, 1985a) e a Comissão Consultiva para a Cooperação (CCC) (DL 266/85, de 16 julho) (MNE, 1985b), como órgão de consulta e apoio, destinados a coordenar, respetivamente, iniciativas no âmbito da cooperação pública e atividades de iniciativa privada. A Secretaria de Estado da Cooperação foi extinta passando a existir a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (SENEC), reforçando a ligação entre a cooperação e a política externa.

Contudo, nada de substancial se alterou na cooperação portuguesa. Portugal era, simultaneamente, doador e recetor (fundos de pré-adesão), com fragilidades internas e dificuldades de se organizar. Prevaleceu o *modus operandis* com ações avulsas e atomizadas pelos vários ministérios, os quais tinham uma grande autonomia de atuação, quer financeira quer em relação à orientação estratégica, e muito baseada nos conhecimentos, sensibilidades e relações pessoais.

6.1.2 Após a adesão (1986-2012)

A adesão plena criou uma série de novas oportunidades para o desenvolvimento do país. Como já referido, a cooperação ao nível europeu foi apresentada, ao nível do discurso, como uma oportunidade para uma posição mais complexa, visível e forte no mundo e uma via para projetar as prioridades nacionais para o nível comunitário. Mas, a adesão também trouxe padrões e expectativas mais elevados aos decisores políticos que passaram a ter de defender posições e a atuar num âmbito muito maior que nunca (Chrobot, 2012). Tal como referiu um dos responsáveis políticos entrevistados que exerceu funções nesse período: *“Eu participava nas reuniões do Conselho Europeu do Desenvolvimento. Tínhamos que estar sempre a medir-nos com os outros. Por isso também influenciou a cooperação portuguesa”* (EP, nº 18).

Ao tornar-se membro da Comunidade Europeia em 1986, Portugal adotou o parco acervo em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Como consequência, a Convenção de Lomé (Lomé III) tornou-se aplicável à cooperação com as ex-colónias africanas que já faziam parte do grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico). Mas, dado o sistema de competências mistas nesta área, as autoridades

portuguesas não tiveram que transferir poderes significativos para a Comunidade. Na prática, uma das principais implicações da adesão foi o facto de Portugal ter começado a contribuir para o FED, orçamento da CE e Banco Europeu de Investimento, o que levou ao ‘*crowding out*’ da cooperação bilateral. A adesão não se traduziu em alterações da cooperação bilateral, pelo contrário, limitou-lhe ainda mais os meios financeiros disponíveis.

Uma vez que as prioridades e os esforços de cooperação se concentravam nas antigas colónias africanas, a Portugal interessava que a Convenção de Lomé continuasse a ser o quadro prioritário e preferencial nas relações de cooperação externa da Comunidade (Barroso, 1990b; Venancio e Chan, 1996). Interessava-lhe igualmente, através da cooperação comunitária, reconstruir as relações frágeis e problemáticas, particularmente com Angola e Moçambique (Raimundo, 2012). Um bom exemplo desse esforço é o facto de Portugal ter conseguido, durante as negociações de Lomé IV, que a Comunidade classificasse os PALOP como um grupo regional tendo por base a sua cultura e afinidades linguísticas – dando origem, em 1992, ao PIR-PALOP, o único programa indicativo regional com descontinuidade geográfica, um modelo *sui generis* para a cooperação regional (Oddone, 1998:84) ao qual se juntou Timor-Leste, em 2007. Contudo, na perspetiva de um dos dirigentes entrevistados, “(...) Portugal não teve grande capacidade para ir buscar fundos para os seus países parceiros e concentrar nas suas prioridades geográficas e sectoriais. (...) Conseguimos defender a ideia de grupo PALOP+TL. Mas, depois, os fundos FED foram para aquilo que a UE considerou prioritário” (EDI, nº 15).

Outro aspeto a referir, importante dada a fragilidade do tecido empresarial português, foi a possibilidade de acesso a novas fontes de financiamento, quer através do FED quer do Centro de Desenvolvimento Industrial (CDI), para projetos em África, com destaque para os PALOP. Os interesses nacionais estiveram sempre presentes, como referiu um dos dirigentes entrevistados: “Um dos grandes objetivos do nosso trabalho era o retorno do investimento dos recursos que aplicávamos nas multilaterais em resultado dos compromissos do país enquanto acionista nesses bancos e instituições multilaterais” (EDT, nº 10).

Nos anos 1990, a cooperação portuguesa para o desenvolvimento continuava marcada por graves problemas estruturais: pouco profissionalizada, sem uma identificação clara de objetivos e mecanismos de coordenação e sem um documento de orientação estratégica. As prioridades eram a defesa da língua portuguesa, como afirmou um dos responsáveis políticos nesse período: “em 1993, foi publicado um Despacho em DR II Série, muito programático, que estabelecia os princípios, as linhas de orientação para o apoio da Língua Portuguesa no exterior: a formação de formadores era a prioridade. (...) A defesa da língua portuguesa era uma das prioridades (...) o apoio às empresas portuguesas, através do Fundo para a Cooperação Económica (FCE) era a outra prioridade” (...) a Língua Portuguesa era vital para preservar a soberania dos próprios países, para além de preservar

os nossos interesses. O apoio à RDP e RTP África tinha a ver com a defesa da Língua Portuguesa. A revitalização dos Centros Culturais, o apoio à edição de manuais escolares, também” (EP, nº 6). Contudo, a prioridade dada à língua e cultura portuguesa não se refletia na distribuição sectorial da APD (Oppenheimer, 1997:472) e o desempenho do Instituto Camões ficava muito aquém das expectativas, mostrando-se inoperante na cooperação com os PALOP (Afonso, 1995:85). Acresce que, como afirmou um dos dirigentes entrevistados, *“nos Negócios Estrangeiros, o papel da cultura não era considerado relevante. Ainda que as feiras do livro fossem muito mediáticas e, como tal, momentos de grande visibilidade para a cooperação portuguesa!”* (EDI, nº 1).

A participação de Portugal nos mecanismos de ajuda da UE tornou cada vez mais evidente a necessidade de reformar a sua cooperação para o desenvolvimento. Ao longo da década de 1990, as mudanças que foram sendo introduzidas procuraram, sem sucesso, melhorar a coordenação, coerência e eficácia, particularmente o reforço do papel de liderança do MNE (OECD/DAC, 1997; 2001b; Cravinho, 2004) e responder às críticas de ineficácia. Apesar de a reforma do sistema de cooperação, realizada no final dos anos 1990, ter levado a uma clarificação dos objetivos e a uma reestruturação dos mecanismos de implementação, o dispositivo de cooperação não se alterou significativamente. Persistiu um modelo atomizado, com grande autonomia dos diferentes atores e com problemas de coordenação. Quase todos os ministérios continuaram envolvidos na cooperação para o desenvolvimento. Entre os fatores que explicam a atomização incluem-se:

- Ao nível macro, i) as intervenções *ad-hoc*, como afirma um dos dirigentes entrevistados: *“a prioridade que cada ministro ou diretor-geral dava à cooperação, mas da mesma forma a situação orçamental do ministério, determinava muita da atividade desenvolvida. Da mesma forma, a inconstância na definição de prioridades por parte dos países parceiros levou a que muitas das ações implementadas o fossem em resposta a solicitações pontuais dos beneficiários”* (EDI, nº 3); ii) o planeamento deficitário; iii) a ausência de uma linguagem comum e uma formação incipiente dos profissionais; iv) a descoordenação e os recursos financeiros limitados.
- Ao nível micro: a acomodação dos recursos humanos.

Cooperação demasiado politizada (*“A nossa cooperação está muito ligada à questão política. Se eu dissesse que vamos ajudar o Mali ninguém ligava. Está muito ligada aos PALOP”* (EP, nº 18), assente em mitos (Oppenheimer, 1997): um discurso ideológico identitário, da língua e da história comum. Como referiu um dirigente entrevistado, *“o argumento da familiaridade muito particular com as economias e sociedades dos PALOP, como se fossem um todo uniforme”* (EDT, nº 5).

A primeira reforma abrangente, ocorreu no final dos anos 1990. Para um dos responsáveis políticos deste período, *“era evidente que era necessário fazer um trabalho de reorientação estratégica da cooperação portuguesa. Descolonizámos da maneira como descolonizámos. Não conseguimos passar de uma fase colonial para uma fase neocolonial, como as outras potências*

coloniais tinham feito, porque não conseguimos gerir o processo de transição (...) como o conseguiram os ingleses e os franceses. A guerra (em Angola e Moçambique) e o processo revolucionário em Portugal obrigaram-nos a queimar etapas e configurou relações diferentes com os países africanos. Essa leitura política foi fundamental. Era necessário explorar a vantagem estratégica, mas simultaneamente uma grande desvantagem operacional em relação aos parceiros europeus” (EP, nº 16).

Em 1998 registou-se uma primeira tentativa de profissionalizar a cooperação. Por um lado, foi feito um esforço de profissionalização dos quadros da cooperação, através da frequência de pós-graduações e mestrados sobre cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, adotaram-se novos instrumentos de planeamento e programação. Passou a existir o Programa Integrado de Cooperação, aprovado pelo Governo, em estreita ligação com o Orçamento do Estado, mas que, na perspetiva de um dos dirigentes entrevistados, *“mais não era do que ‘uma manta de retalhos’ que integrava toda a informação dos ministérios sectoriais. Tinha a bondade de dar uma fotografia da cooperação para o desenvolvimento e não propriamente um instrumento de planeamento e muito menos de programação” (EDI, nº 2).* Foi criado o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação (DL 267/98), para tentar resolver os problemas de coordenação. Foi criado o Conselho Consultivo para a Cooperação Económica e Empresarial, para estimular a política de cooperação através da atuação dos agentes económicos privados e foi aprovado um novo Estatuto das Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento (ONGD). Estes esforços de reforma parecem ter sido estimulados mais pelos Exames do CAD e pelo ímpeto político da tutela política, do que reflexo de europeização. Como afirmou um dos responsáveis políticos neste período, *“No virar do século percebia-se claramente que estávamos a construir um quadro pós-colonial. Foi fácil perceber que tínhamos muitas coisas pequenas, que eram resultado de um certo ativismo de funcionários públicos que tinham trabalhado na administração colonial e que tinham deixado discípulos nos países e que a partir daí desenvolviam atividades de cooperação. Havia que dar consistência a tudo isso. As pessoas estavam muito ligadas às suas experiências nas ex-colónias, que tinham sido interrompidas de forma brusca e tinham vontade de ajudar no sentido genuíno do termo. Tentámos dar orientação estratégica em linha com as orientações internacionais e arrumar a casa: não havia prioridades nem objetivos porque todos faziam tudo. Não havia departamento da administração pública que não tivesse cooperação” (EP, nº 16).*

Comprova-se, assim, que apesar da importância da difusão das ideias liberais da NPM e da adesão à UE (com a emulação de práticas de avaliação dos fundos estruturais) (Capítulo 5.2) a europeização da política de cooperação foi reduzida.

Num modelo de cooperação tão atomizado, outra medida adotada foi a institucionalização do Secretariado Permanente da CIC, que desde a sua criação se debatia com problemas de

operacionalização (Afonso, 1995; IPAD, 2011:73-74), os quais nunca conseguiu ultrapassar. Mesmo quando funcionou de forma regular (reuniões quase mensais), não conseguiu desempenhar o seu papel de coordenação porque, como referiram vários dirigentes em funções neste período: “eram uma perda de tempo, sendo enviados técnicos com menos experiência a estas reuniões” (EDI, nº 3). “Eram reuniões com intervenções desgarradas, com a agência a bater sempre na mesma tecla – que era a coordenadora – mas para que isso acontecesse era necessário ter dinheiro e ter know-how e nenhum deles existia” (EDI, nº 1). “As CIC não funcionavam (...) porque os ministérios eram autónomos e faziam o que queriam. Tinham dinheiro e estivesse ou não integrado no PIC eles faziam o que queriam, completamente desfasado” (EDT, nº 4). “As CIC não serviam para fazer o planeamento e a programação da cooperação. Esse deveria ser um dos papéis da CIC. Mas, acabavam por ser um relato das atividades e de informação mas não me parece que tenha alguma vez preparado um orçamento e um plano de atividades para o ano seguinte. Nem os ministérios se prestariam a isso! A Lucília Figueira tinha muito mais dinheiro do que o ICP. (...) O facto de não haver uma autoridade suficientemente forte torna tudo muito vulnerável” (EDT, nº 7). “A CIC servia para ouvirmos os colegas sobre o que se falava no nível internacional, ouvir alguns ministérios ao nível dos dirigentes máximos. Mas era mais ouvir, não apresentávamos projetos nem os discutíamos” (EDI, nº 11). “Podia ter sido um polo aglutinador ... A ideia era boa. Que as coisas fossem levadas e aproveitadas para definir estratégias a sério, já tenho dúvidas. A orientação política foi sempre mudando com a mudança de SENEK. Não havia consistência nas iniciativas. Era um ponto de encontro. Às vezes estabeleciam-se parcerias, mas que nada tinham a ver com o global” (EDI, nº 12). “O balanço das CIC é muito negativo. Entre 2008-2010 as CIC tinham um papel muito importante de coordenação e funcionavam para evitar lacunas e sobreposições. Havia articulação e coordenação de posições dos diferentes atores. Depois deixaram de se realizar e quando feitas passaram a monólogos. Perderam o seu papel e a sua centralidade” (EDT, nº 20).

A mesma opinião é partilhada pelo poder político. Como referiu um dos responsáveis políticos, “A dificuldade de coordenação tem a ver com a própria dinâmica do funcionamento do sistema político. Quando não tem os meios e estes estão dispersos por vários ministérios ... todos os ministros querem aparecer a fazer algo com o exterior” (EP, nº 6). Também para outro responsável político entrevistado, “a coordenação foi uma batalha permanente. Acho que aprendi muito cedo que quando não se é dono do dinheiro só se pode coordenar através da persuasão. (...) Enquanto Presidente do ICP tinha a atuação condicionada. Procurava manter boas relações pessoais e institucionais com os colegas. Avançou-se na coordenação. Fizemos um trabalho que se procurou juntar os diferentes ministérios e diferentes abordagens com critérios comuns. Até mesmo para a determinação dos montantes” (...) A coordenação acentuou-se já na segunda parte da década quando estou como SENEK, em parte por causa dos números, da Visão Estratégica e da perda de

capacidade (recursos humanos e financeiros) dos ministérios sectoriais. O MNE ganha alguma relevância” (EP, nº 17).

Com este contexto nacional como pano de fundo, a influência da UE não era sentida pelos atores da cooperação portuguesa. Ao nível macro, a interação era feita pelo MNE e/ou pela agência de cooperação, na discussão da política comunitária, sem abdicar das características estruturantes da cooperação portuguesa. Ao nível político, como afirmou um dos responsáveis políticos neste período, *“a UE teve influência porque foi perceptível que a política europeia era tributária da política de cada um dos EM e foi perceptível que tínhamos uma influência muito pequena na política de cooperação europeia, a qual era marcada pelos interesses dos franceses e dos ingleses. Do ponto de vista político era importante afirmar em Bruxelas e em Paris uma posição própria sobre a natureza dos nossos programas e objetivos que procurávamos atingir” (EP, nº 16).* *“Mais tarde a UE vem a ganhar mais influência, mas nessa altura [2000] na UE o que havia era um local onde se lutava por conquistar posições interessantes para os interesses nacionais (sobretudo para as empresas nacionais). Era aí que íamos procurar que as nossas empresas de consultoria conseguissem contratos. Aquilo que interessava a Portugal era sobretudo a parte da AidCo, as questões de quem ficava com os contratos muito mais do que como funcionava a nossa cooperação. Em 2001 a atenção da DG DevCo foi tomada pelo atentado das torres gémeas e pela necessidade de lutar contra o terrorismo” (EP, nº 17).*

A viragem do século trouxe medidas mais significativas sobre a coordenação entre a Comunidade e os EM. Um primeiro passo nessa direção foi a adoção da Declaração sobre a política de desenvolvimento (Comissão Europeia, 2000) visando obter uma maior complementaridade, apoiada por Portugal. A reforma da gestão dos programas de cooperação, lançada pela Comissão, ainda em 2000, com a criação da EuropeAid e o reforço do poder das delegações no terreno, também foi apoiada por Portugal. Apesar disso, a falta de meios dificultou a sua implementação ao nível nacional. As Delegações da Cooperação, já previstas na orgânica do ICP, em 1994, e apesar de serem incluídas no programa do XIV Governo, não chegaram a ser regulamentadas, reflexo dessa crónica falta de recursos financeiros.

A partir de 2005 registaram-se progressos no que concerne a uma maior clarificação e articulação dos objetivos, instrumentos e mecanismos de cooperação, dando mais atenção aos objetivos de desenvolvimento, nomeadamente um compromisso explícito com os ODM. Os mecanismos de coordenação e planeamento também foram reforçados (OECD/DAC, 2006b; IPAD, 2011a). Contudo, essas mudanças não foram totalmente consolidadas e perduraram algumas dificuldades importantes ao nível das metas, seja quantitativas seja qualitativas. Vale a pena referir que, em 2010, o IPAD era responsável pela gestão de apenas 15% da APD portuguesa (OECD/DAC, 2010b). O Ministério das Finanças manteve-se como o principal financiador, responsável pelas

contribuições para o orçamento da UE, o FED e os bancos internacionais. Como referiu um dos dirigentes neste período, *“Não pode haver cooperação enquanto o Ministério das Finanças tiver 80% do orçamento”* (EDT, nº 4). Esta realidade dificultava a coordenação e colocava, por vezes, tensões entre atores, como reconheceu um outro dirigente: *“As CIC eram também um ponto de ciúmes para os que não tinham êxitos para mostrar. A CIC era um terreno de algum conflito, o que obrigava a alguns contactos paralelos para reduzir as tensões”* (EDT nº 7). Apesar do esforço, a agência e a tutela política da cooperação não conseguiram exercer as suas funções de comando e coordenação. Para alguns dos dirigentes neste período, *“o IPAD não tinha know-how para discutir os aspetos técnicos, mas também não tinha que ter ... tinha é que ter jogo de cintura para trabalhar com os parceiros ouvindo e atuando em conformidade”* (EDI, nº 1). *“A relação com o IPAD assentava muito na base pessoal. [O Ministério] ... tinha orçamento próprio e não reconhecia competência técnica ao IPAD”* (EDT, nº 8).

Embora tenha sido atribuído ao IPAD o papel de emitir parecer prévio vinculativo sobre os projetos de cooperação propostos por outras entidades públicas (DL 5/2003) o que deveria facilitar o papel de coordenação da agência, na prática muito poucas instituições atuavam em conformidade, revelando-se pouco eficaz. A situação é perspectivada por dirigentes que entrevistei, da seguinte forma: *“No início ainda enviávamos alguns projetos para o IPAD a solicitar esse parecer. Como a resposta demorava muito, deixámos de enviar. A minha ideia era que o IPAD não tinha gente com preparação na [nossa] área (...) para emitir de forma consistente esse parecer aos nossos projetos. Aliás, tenho a sensação que quase nenhum ministério cumpria com essa obrigação”* (EDT, nº 10). Mas, *“Se por um lado em diversas ocasiões eram desenvolvidas ações por parte do ministério (...) sem o envolvimento prévio do ICP/IPAD, da mesma forma em outras situações aconteceu ser o ICP/IPAD a contactar diretamente Organismos na dependência do ministério (...), sem nesse processo envolver a entidade com funções de coordenação da Cooperação para o desenvolvimento no ministério (...)”* (EDI, nº 3). As tensões que daí resultavam enfraqueciam o papel coordenador da agência.

A programação conjunta ao nível europeu foi uma importante iniciativa da UE, com o objetivo de fornecer uma resposta conjunta às estratégias de desenvolvimento dos países em desenvolvimento (Comissão Europeia, 2006). Tratava-se de implementar um modelo de enquadramento comum para a elaboração de princípios e documentos de estratégia por país e princípios para a programação plurianual. O objetivo da UE era que essa “estrutura comum” permitisse programações conjuntas entre doadores, mas as resistências foram muitas por parte dos EM, prevalecendo as políticas e prioridades nacionais. Na realidade, apenas em 2012, viriam a ser desencadeados os primeiros exercícios de programação conjunta (Etiópia, Gana, Guatemala, Laos e Ruanda) (Galeazzi, Helly e Krätke, 2013).

Portugal apoiou oficialmente a ideia da programação conjunta tendo os Programas Indicativos de Cooperação (PIC) passado a ser elaborados de acordo com o *“European Common Framework for Country Strategy Papers”* da UE, tendo por base as *Linhas de Orientação para os PIC* (IPAD, 2006a). Esta nova geração de PIC procurou concentrar a sua atuação em duas ou três áreas prioritárias e de valor acrescentado para a cooperação portuguesa e para o país parceiro. Mas, a adaptação dos PIC ao modelo da UE também não se traduziu em mudanças estruturais. Mantiveram-se as diferentes áreas de intervenção (ainda que reorganizadas), com uma multiplicidade de projetos/ações apoiados, conduzindo, como refere um dos dirigentes entrevistados, *“(…) a uma dispersão geográfica (dentro de cada país) e à própria falta de capacidade de se efetuar uma correspondência e coerência entre os objetivos políticos (muitas vezes opacos, numa lógica de negócios estrangeiros) e a ação da agência de cooperação responsável pela sua implementação”* (EDI, nº 15).

Uma análise da estrutura da APD revela que na prática a fragmentação persistiu (OECD/DAC, 2010b, 2015). A grande autonomia sectorial levou à manutenção de inúmeras ações. Como referiu um dirigente deste período, *“Os PIC eram o conjunto das atividades que cada um fazia. Desde o início, havia o discurso do foco, de ser seletivo, mas depois entrava tudo (...)”* (EDI, nº 2). Tratou-se mais de uma mudança de forma do que de conteúdo (Chrobot, 2012). As avaliações realizadas aos novos PIC registam progressos quanto à concentração sectorial, mas também evidenciam que persistiu uma profusão de pequenas intervenções recomendando, por isso, que os esforços de concentração se mantivessem nos PIC seguintes (Rodrigues *et al.*, 2010; Afonso *et al.*, 2011, 2012; Afonso, Robalo e Ribeiro, 2011). Acresce que a orientação para os resultados se manteve um desafio: No Exame pelos Pares de 2010, o CAD recomendou que Portugal devia assegurar que a geração seguinte de PIC fosse mais orientada para resultados e usasse essa experiência para integrar a gestão por e para os resultados em todo o seu trabalho (OECD/DAC, 2010:38).

O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (União Europeia, 2006) foi complementado pelo Código de Conduta sobre a Complementaridade e Divisão do Trabalho (Comissão Europeia, 2007), de natureza voluntária. A lógica da “divisão do trabalho” deixou espaço de manobra suficiente para os EM manterem as suas prioridades tradicionais: a autoavaliação das vantagens comparativas da cooperação portuguesa não se traduziu em nenhuma alteração significativa (IPAD, 2009a), sendo evidentes as resistências como referiu um dos dirigentes: *“O que a UE defendia era uma perda da nossa autonomia: haver um doador líder especialista em cada sector. Se assim fosse perdíamos a educação em Moçambique e teríamos ficado com o sector da segurança”* e daí também as resistências à adoção dos princípios aprovados ao nível europeu: *“Tentava discutir os princípios da eficácia da ajuda mas depois cada um no campo fazia à sua maneira”* (EDT, nº 4). De acordo com o CAD, em meados dos anos 1990, Portugal esteve cada vez mais envolvido em grupos de trabalho

de países e sectores da UE e participava ativamente na coordenação da UE em Moçambique e na Guiné-Bissau. Portugal acolheu igualmente uma maior coordenação e harmonização entre os EM e entre estes e a Comissão (OECD/DAC, 1997; 2001b; PCM, 1999; IPAD, 2005b). Mas, ao nível interno, apesar das tentativas desde finais dos anos 1990, de promover a coordenação dos atores da cooperação portuguesa, os problemas mantiveram-se, como evidenciado nas lições aprendidas com a avaliação (GAAI, 2010; 2012).

Tal como aconteceu com outros EM (Chrobot, 2012; Delputte *et al.*, 2014), não há nenhuma evidência de a UE ter influenciado o foco sectorial da APD portuguesa. Os diversos atores institucionais continuaram a desenvolver as suas ações de cooperação bilateral. Nenhuma influência da UE foi sentida pelos entrevistados nº 4, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 20. Outros dirigentes sentiram muito pouca influência: *“fundamentalmente pagávamos a contribuição anual do FED (...) Acompanhávamos também o BEI e o CEB (Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa), na perspectiva de captarmos financiamento vantajoso para a economia portuguesa”* (EDT, nº 10). Houve *“adaptações cosméticas em procedimentos e narrativas, para efeitos de harmonização como doadores. Em geral assistimos a um adaptar dos nossos projetos às terminologias e aos formatos vigentes e não tanto a uma mudança estrutural. Por exemplo, a adaptação dos PIC ao modelo da UE. Talvez tenha mudado alguma coisa na programação, mas ao nível dos projetos sempre tivemos projetos de apoio institucional e depois, em alturas de folga financeira, projetos autónomos e já de algum fôlego especialmente nas áreas da saúde e da educação. Num período que agora não consigo precisar também os projetos institucionais se estruturaram em intervenções plurianuais indexadas aos PIC, o que foi positivo”* (EDI, nº 11). *“Só tínhamos o cuidado de ver o que a UE tinha acordado com os países (PIN) [Programa Indicativo Nacional] e como informação de base sobre a situação do país em termos de desenvolvimento, em geral. Depois adicionávamos os desafios inerentes à realidade específica da área sectorial (...) e as áreas concretas em que íamos intervir para colmatar lacunas”* (EDI, nº 14). *“Da UE sentimos influência a partir de 2009, com o projeto MINT [Ministério do Interior de Moçambique]. O que mudou foi que o projeto tinha que obedecer às regras UE”* (EDT, nº 20).

A cooperação portuguesa também não conseguiu influenciar a política de cooperação europeia no plano operacional. Como referiu um dos dirigentes entrevistado, *“Na maior parte dos projetos levados a cabo com fundos comunitários e em que Portugal teve o papel de cofinanciador, esses projetos obedecem na sua grande maioria às prioridades da UE em que Portugal se adapta para as tornar suas. Este é também o resultado da cooperação portuguesa nunca ter conseguido fixar prioridades políticas e de ação claras, com opções sobre aquilo que deveria ser a cooperação com os PALOP. Sem prioridades claras tudo é financiável!”* (EDI, nº 15). Apesar disso, ao nível político terá conseguido reforçar África na agenda da UE, como referiu outro dirigente: *“A primeira Cimeira UE-*

África foi durante a presidência portuguesa; a importância de preservar a natureza do FED no quadro das negociações foi defendida por nós: o IPAD começou isolado e acabou por ganhar. Portugal também teve um papel importante no Acordo de Cotonou. (...) A Parceria Especial com Cabo Verde também foi influenciada por Portugal” (EDI, nº 19).

A abordagem à sociedade civil evidencia as limitações de europeização da cooperação portuguesa, comprova a acomodação. Embora as organizações da sociedade civil portuguesas tenham trabalhado na década de 1960 com as colónias africanas, a sua atividade só começou a estruturar-se adequadamente nos anos 1985-86, que é exatamente antes da adesão à CE, dada a necessidade de participar, influenciar e colaborar com o nível europeu. Em 1985 foi fundada a Plataforma das ONGD portuguesa, um fórum que contribuiu para a institucionalização de organizações não-governamentais envolvidas na cooperação para o desenvolvimento em Portugal. Em 1998, foi aprovado o Estatuto das ONGD (Lei 66/98). O número de organizações também aumentou como resultado da adesão à CE, embora se tenha mantido abaixo da média europeia. A falta de fundos públicos e, sobretudo, de mecenato, levou as ONGD a procurar ativamente financiamento da UE para os seus projetos. Deste ponto de vista, a UE desempenhou um papel importante na formação e apoio das ONGD portuguesas. Do ponto de vista de um dos entrevistados, *“a principal influência da UE foi o acesso a financiamento de projetos que resultou na prática na utilização dos processos da UE – quadro lógico, etc. – e proporcionou também um conhecimento de outros parceiros internacionais. No início os processos eram muito abertos, não havia imposição temática, calendário, temas prioritários, obrigação de parcerias. Isto foi evoluindo para processos muito mais apertados em que as ONG portuguesas não têm capacidade de liderar. No início aprendia-se muito mais porque havia diálogo com Bruxelas. Depois passou a aprender-se menos e a tornar-se mais burocrático” (EDT, nº 5).*

Simultaneamente, na cooperação portuguesa, o apoio às ONGD continuou a constituir uma parte residual da ajuda pública ao desenvolvimento (Afonso e Fernandes, 2005:92-97). Em 2007-08 representou 2% da APD bilateral (OECD/DAC, 2010:27) e em 2011 subiu para os 4%, mas muito longe dos 14,4% da média dos membros do CAD (OECD/DCD, 2013:7), persistindo a ausência de uma política clara sobre para onde e como deve estar orientado o papel da sociedade civil. Isso mesmo reconhece um dos dirigentes neste período: *“Portugal apercebe-se que não tem capacidade para financiar as suas ONG e que, portanto, teria que apostar numa abordagem de promover a internacionalização e diversificação das fontes de financiamento das ONGD nacionais, pelo que as prioridades da CP teriam de se acomodar àquilo que eram a prioridades dos principais cofinanciadores (...) Enquanto para a UE eram definidos os sectores e países em que as OSC deveriam atuar em complementaridade com os apoios de natureza institucional, em Portugal houve sempre um vazio a este respeito. (...) O primeiro documento que tem subjacente aquilo que deveria*

ser a estratégia do Estado na sua relação com as OSC, é o instrumento de financiamento de projetos de desenvolvimento de ONGD. Contudo, as negociações e aprovação decorreram no sentido de acomodar o “caderno reivindicativo” das ONGD sem uma política clara para a qual o mecanismo de financiamento deveria contribuir” (EDI, nº 15).

A acomodação da cooperação portuguesa às prioridades dos principais financiadores é ilustrada, por um dos dirigentes entrevistados, com a cooperação com a Guiné-Bissau: *“enquanto a UE teve como área prioritária no desenvolvimento rural a região do Norte/Leste, Portugal cofinanciou projetos de ONGD nesta região. Quando a UE passou a ter como prioridade geográfica a região Sul, Portugal e as ONGD abandonaram as atividades de apoio ao desenvolvimento rural na região Norte/Leste e deslocaram-se para Sul para poderem continuar a operar no país. Portugal move-se a par da UE, que decide em função dos grandes poderes e interesses políticos e económicos dos países do norte da Europa e naquilo que são os interesses geopolíticos e geoestratégicos da própria UE. Isto nota-se ainda mais em Moçambique” (EDI, nº 15).*

Quanto a outros atores da cooperação, para a inclusão do sector privado o dispositivo também foi sendo reorganizado: em 1991, foi criado o FCE, ao qual sucedeu a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), em 1999, que foi extinta em 2003, pela fusão com o ICP. Só em 2007, na linha da tendência europeia, viria a ser criada uma EDFI (*European Development Financial Institution*), a SOFID (Sociedade Financeira para o Desenvolvimento), mas desde o início com problemas de operacionalidade (OECD/DAC, 2010:12), sobretudo ligados à fragilidade financeira.

Relativamente à implementação das políticas, o primeiro tipo de pressão diz respeito à quantidade de APD. Cumprir o objetivo de aumentar o volume de ajuda foi assumido pela UE como crucial para a sua credibilidade e liderança no quadro internacional. Os compromissos para aumentar o volume de ajuda externa foram adotados sob a forma de *soft law* (ou seja, conclusões do Conselho) e a sua implementação dependeu largamente da vontade política dos EM. Em março de 2002, os EM (incluindo Portugal) comprometeram-se a dedicar pelo menos 0,33% do seu rendimento nacional bruto (RNB) à ajuda ao desenvolvimento para que a UE pudesse alcançar uma média coletiva de 0,39% até 2006. Em 2005, a UE estabeleceu uma meta ainda mais ambiciosa: atingir 0,51% até 2010 (meta coletiva de 0,56%) e 0,7% até 2015. Todavia, quando este segundo conjunto de metas foi acordado, o Governo português tentou mais ativamente fazer valer as suas preferências e, em conjunto com a Alemanha e a Itália, conseguiu incluir uma cláusula no acordo final, alertando para as potenciais restrições impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE. Além disso, chamou também a atenção para o facto de se estar a dar muita atenção ao volume de ajuda, quando a prioridade deveria ser aumentar a sua qualidade (Carbone, 2007:70, 77).

O desajustamento entre os compromissos assumidos por Portugal e os níveis efetivos de APD é significativo. Excluindo o ano de 2004, quando a APD/RNB atingiu 0,63% (devido à contabilização

da reestruturação da dívida angolana), Portugal esteve sempre abaixo da média da UE (quadro 12). Entre 2004 e 2011, Portugal e a Grécia foram os únicos EM que não registaram crescimento do seu rácio APD/RNB (European Commission, 2012:54, 57). Para cumprir a meta dos 0,7%, em 2015, Portugal teria de triplicar a sua ajuda (European Commission, 2012:56).

Em suma, e à semelhança da maioria dos EM, a adesão à UE não foi um fator importante para determinar o esforço APD/RNB (Delputte *et al.*, 2014, 2016). Na prática, manteve-se a irrelevância desta política pública, continuando a não estar em conformidade com os compromissos assumidos ao nível internacional. A UE pode mesmo ter contribuído para o não cumprimento, quer devido ao Pacto de Estabilidade e Crescimento quer à defesa do “*beyond aid*” e da coerência das políticas para o desenvolvimento, em linha com os compromissos ao nível do CAD/OCDE (Carbone, 2007; Delputte *et al.*, 2016), de onde vem a principal pressão para a mudança (OECD/DAC, 1993; 1997; 2001b; 2006b; 2010).

Quadro 12. Indicadores da estrutura da ajuda

Indicador	1995		2001		2007		2011	
	PT	Membros UE/CAD	PT	Membros UE/CAD	PT	Membros UE/CAD	PT	Membros UE/CAD
APD/RNB (%)	0,25	0,37	0,25	0,32	0,22	0,38	0,31	0,42
APD multilateral (% do total)	35,65	31,05	31,71	40,08	42,58	37,61	32,59	40,47
APD para a UE (% do total)	23,47	17,12	25,71	18,82	30,04	19,03	25,51	17,92
APD para apoio ao orçamento (% do total)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,63 ^a	0,36	2,57 ^a

^a todos os membros do CAD

Fonte: elaboração própria com base nos dados do CAD/OCDE: <http://stat.oecd.org>

Ao contrário dos aspetos quantitativos, não foram definidos objetivos claros quanto às ações a encetar pelos EM acerca da qualidade da ajuda. As pressões de europeização estão associadas à agenda da eficácia do desenvolvimento. No contexto dos vários fóruns de alto nível realizados desde 2002, a UE adotou uma série de compromissos conjuntos instando os EM a reduzir a fragmentação e a ajuda ligada, a aumentar o apoio ao orçamento dos destinatários e a promover a coerência das políticas para o desenvolvimento (Carbone, 2013). Olhando para a cooperação portuguesa, também aqui o desajuste é significativo. Como já referido, persistiu a fragmentação e a multiplicidade de projetos/ações, a maior parte dos quais de reduzida dimensão, com os consequentes custos de transação. Entre 2006 e 2008, o número de projetos oscilou entre 900 e 1.000 por ano. A maioria dos projetos era de pequena dimensão: entre 2005 e 2008, cerca de 70% das atividades bilaterais de Portugal foram estimadas em menos de USD 100.000 por ano (OECD/DAC, 2010:25-26). Em 2012, cerca de 94% da ajuda bilateral foi canalizada através da ajuda projeto (OECD/DAC, 2012).

Quanto à ajuda ligada, Portugal manteve-se como um dos EM com elevado nível de ajuda ligada. Grande parte desta APD foi usada para empréstimos concessionais e programas de assistência técnica implementados por peritos e equipas portuguesas (Concord, 2012:59). A eficácia da ajuda e as pressões da UE foram fatores menos relevantes do que os potenciais benefícios comerciais e políticos – e a oposição do Ministério das Finanças em desligar as linhas de crédito e a pressão do sector empresarial terão desempenhado um papel decisivo. A existência de linhas de crédito obedecia a uma lógica autónoma, de apoio à internacionalização das empresas portuguesas e não de promoção do desenvolvimento. Como referiram dirigentes entrevistados, *“as decisões de lançar linhas de crédito ou empréstimos diretos, de reestruturar/perdoar dívida, apareciam sempre como uma necessidade de haver algo com significado político para apresentar durante as cimeiras bilaterais, eram a cereja em cima do bolo... não resultavam de um diálogo sério com o IPAD ou com o MNE. Às vezes a decisão, em resultado talvez da pressão política, surgia de um dia para o outro”* (EDT, nº 10). Não iam à validação da tutela política da cooperação nem havia uma abordagem integrada: *“o caso de Marrocos é ilustrativo: só fiquei a saber que era o primeiro parceiro naquele ano quando consultei as estatísticas. A agência não sabia o que o Ministério das Finanças fazia. Que nem sequer consultava o SENE”* (EDT, nº 4).

Mas, também aqui, as principais pressões vêm do CAD (OECD/DAC, 2006:33-35; OECD/DAC, 2010:43-44). Como afirmou um dirigente, *“nunca adotámos o desligamento da ajuda recomendado pelo CAD porque era impossível convencer a tutela da vantagem desse modelo relativamente à ajuda ligada. Para a tutela era preciso garantir que a despesa estivesse associada a contratos com empresas portuguesas, senão não avançavam as linhas. Estávamos muito dependentes do perfil do Ministro das Finanças e da sua maior ou menor sensibilidade para as questões da cooperação. Dos seis com quem trabalhamos, somente dois revelavam uma maior sensibilidade para as questões da cooperação”* (EDT, nº 10).

No que diz respeito às modalidades de ajuda, a adesão à UE traduziu-se, quando muito, numa adoção limitada. A abordagem projeto manteve-se ao longo do período de análise, a maior parte dos quais de reduzida dimensão financeira. Ainda assim, é possível identificar algumas tentativas de mudança da situação: uma primeira mudança ocorreu em 2002, quando Portugal começou a utilizar o apoio ao orçamento na cooperação com Timor-Leste. Desde 2004, foi alargado a Moçambique (passando a integrar o G19), incluindo, desde 2008, o primeiro desembolso programático ao Fundo de Apoio ao Sector da Educação em Moçambique (IPAD, 2011:141). Em 2006, desembolsou 1 Milhão de dólares para o apoio ao orçamento da Guiné-Bissau (IPAD, 2011:325) e, desde 2008, passou a integrar o Grupo do Apoio Direto ao Orçamento (GAO) de Cabo Verde (IPAD, 2011:287). Outro ponto de viragem ocorreu em 2009, com a implementação do primeiro projeto de cooperação delegada, em Moçambique, seguindo-se Timor-Leste. Desde

então, o número destes projetos tem vindo a aumentar, colocando novos desafios. Na medida em que, para gerir cooperação delegada, é necessária a certificação da UE, o processo de europeização, no sentido da adaptação, tenderá a intensificar-se, sobretudo ao nível dos processos de gestão e implementação das intervenções, com adoção do respetivo acervo comunitário. Isso mesmo é confirmado por um dirigente do IPAD, *“comecei a sentir alguma influência da UE, decorrente dos novos procedimentos e porque começou a ser negociada a cooperação delegada”* (EDI, nº 1).

Se não se assistiu a uma europeização das modalidades de ajuda, também não se pode afirmar que se conseguiu projetar a cooperação portuguesa na UE e explorar as oportunidades que a adesão proporcionou. Um bom exemplo são os Clusters da cooperação. A sua criação, no quadro do segundo documento de orientação estratégica (PCM, 2005), foi uma tentativa de reduzir a fragmentação. Mas, para além de esta ter persistido – agruparam projetos sob o mesmo chapéu em vez de os integrar num único (OECD/DAC, 2010:25-26) e, como referiu um dos dirigentes entrevistados, *“em nenhum deles conseguimos ter fundos europeus de forma constante e estratégica, que refletissem o reconhecimento da Comissão e dos EM da nossa liderança e como sendo essa também a sua prioridade. O mesmo se passa em relação às ONGD”* (EDI, nº 15).

Mais do que influenciar a política de cooperação europeia, tratou-se, uma vez mais, de adaptação/ajustamento da cooperação portuguesa à cooperação europeia.

Ao longo dos primeiros anos de adesão à CE, a condicionalidade política não ocupou um lugar importante nas considerações dos decisores portugueses. O contexto ainda era de Guerra Fria e as preocupações geoestratégicas desempenhavam um papel muito importante nos programas de ajuda dos principais atores internacionais. Este período coincidiu em grande parte com os dois primeiros Governos de centro-direita de Cavaco Silva (1985-1987 e 1987-1991), que seguiram uma política externa inspirada por inclinações atlânticas e pragmáticas (Teixeira, 2012:17-18). Independentemente do partido que está no poder, as questões da democracia e do Estado de direito continuaram a ser definidas como objetivos e não como condições de concessão de ajuda (Governo de Portugal, 1995:29). A postura foi a de manter muitas das suas características tradicionais, sem interferências políticas. Os programas de cooperação bilateral foram desprovidos de quaisquer condições políticas explícitas. De acordo com Raimundo (2014:2-3), isto é o reflexo de um processo de descolonização relativamente recente, dos interesses políticos e económicos de Portugal nesses países, bem como das suas fragilidades gerais como ator internacional. A tradicional dispersão e fragmentação é uma característica relevante a este respeito, uma vez que dificulta as oportunidades de integrar nas ações de cooperação a preocupação com os direitos humanos, a boa governação e a democracia de forma coerente, consistente e eficaz.

Se, desde o início da década de 1990, as pressões de adaptação decorrentes do nível europeu sobre a cooperação para o desenvolvimento de Portugal aumentaram gradualmente, elas não

foram suficientemente fortes para condicionar a cooperação bilateral portuguesa e as suas prerrogativas. No plano europeu, a condicionalidade política foi estendida aos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de direito, considerados “elementos essenciais” da política de desenvolvimento. A não observância dessas condições poderia permitir à UE suspender total ou parcialmente a sua ajuda, após um processo de consulta (Arts e Byron, 1997; Lister, 1997). Contudo, a abordagem de Portugal nesta matéria foi bastante cautelosa e benigna, especialmente em relação aos PALOP. Interessava, a todo o custo, manter as relações com estes países. Por isso, se, para evitar ficar isolado, acabou por aceitar medidas de condicionalidade política, na prática, no entanto, a ajuda portuguesa não esteve condicionada a requisitos políticos exigíveis aos países parceiros.

O já referido primeiro documento estratégico para a cooperação portuguesa, de 1999, definiu mais claramente a orientação política, objetivos e instrumentos. Fortalecer a democracia e o Estado de direito aparece no topo da lista desses objetivos (PCM, 1999:2648), para além de outras inovações que procuraram aumentar o controlo político e a coordenação, como os novos mecanismos de programação da ajuda. Este processo de reforma continuou no segundo governo de António Guterres, cujo programa deu grande visibilidade e importância a considerações políticas na ajuda externa (Governo de Portugal, 1999:114-115). No entanto, apesar desta evolução, durante este período, aspetos políticos como a democracia e o Estado de direito continuaram a ser definidos como objetivos, e não como condições para a concessão de ajuda bilateral portuguesa. Por outro lado, as inovações sobre a programação da cooperação foram minadas pelos persistentes problemas de fragmentação e falta de coordenação (OECD/DAC, 2001; Cravinho, 2004).

Se considerarmos os 3C do Tratado de Maastricht (coerência, coordenação e complementaridade) pode afirmar-se que a adaptação foi limitada. O Exame do CAD de 2001 refere que a cooperação portuguesa carecia de coordenação e avaliação claras e de falta de foco na sua coerência. Ainda que, segundo o CAD, o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, criado em 1998, tivesse o potencial de melhorar a coerência de políticas, as incoerências persistiram. Por exemplo, de acordo com o mesmo Exame, embora Portugal tenha expressado o seu apoio e procurado promover a coerência entre as políticas nacionais e da UE, não foi um grande defensor da política europeia de redução de inconsistências na política agrícola face à política de cooperação (OECD/DAC, 2001:45-46). A complementaridade entre países implica que os EM reafectem os recursos para corrigir os desequilíbrios entre países, ou seja, devem limitar o número de países prioritários e reforçar o seu foco geográfico. Como já referido, a autoavaliação de Portugal para implementação do Código de Conduta reafirmou o foco geográfico. Ou seja, a UE não teve um impacto significativo na definição dos países parceiros de Portugal.

As tentativas de direcionamento de ajuda para além das ex-colónias, nos anos 2000, é provavelmente resultado da pressão tanto da UE, como do CAD e, mais genericamente, do contexto

da política internacional. Na prática, apesar das tentativas de diversificação geográfica, os constrangimentos orçamentais limitaram frequentemente as ambições políticas, tal como explicitou um dirigente: *“Não conseguimos porque os recursos (financeiros e humanos) condicionavam muito. Também a dimensão do IPAD me parecia que não estava ajustada à sua missão, não tinha recursos humanos nem financeiros em consonância”* (EDT, nº 10). Para um dos responsáveis políticos neste período, *“todas as tentativas feitas para abrir a cooperação a outros países nunca foram sustentadas por uma ação política consistente. Não temos dimensão, do ponto de vista dos recursos, para alimentar um programa de cooperação para além das ex-colónias. Esse efeito de escassez de recursos condiciona a ação política. Os 0,7% não foram atingidos pelas limitações políticas do Orçamento do Estado. Isso tinha que ser associado a um ambiente muito mais ambicioso ao nível político. (...) A relação com África foi definhando à medida que as gerações que vieram de África foram saindo da Administração e o país foi mais dominado pela europeização do que pelo africanismo. Mesmo ao nível da academia, África perdeu peso. Deixou de haver cursos, pós-graduações e centros de investigação sobre África. (...) Houve falta de vontade política para consolidar o legado histórico e projetá-lo para o futuro”* (EP, nº 16).

A importância das ex-colónias foi preservada na política de cooperação para o desenvolvimento, em linha com a sua herança histórica e com os seus interesses económicos. Esta realidade é confirmada por outros estudos, que mostram que entre os doadores europeus existem pequenas diferenças no número de países prioritários em 2005 e 2010, e que a divisão do trabalho ao nível dos países, por critérios de mais-valias sectoriais, é extremamente difícil de alcançar (Zemanová, 2012).

Quanto à afetação da APD para os PMA, também não há evidências da influência da UE: em 2002-06, os PALOP e Timor-Leste receberam 84% da ajuda bilateral e, em 2007-08, 53%. O perdão da dívida também explica a concentração nos PMA. Por outro lado, os empréstimos a países de rendimento médio também afetaram, em alguns anos, a distribuição geográfica da ajuda bilateral e reduziram a sua forte concentração nos PMA. Por exemplo, entre 2007 e 2008, os empréstimos tornaram Marrocos o segundo e a Bósnia-Herzegovina o sexto maiores beneficiários da ajuda portuguesa. A graduação de Cabo Verde da lista dos PMA, em 2008, também contribuiu para essa redução (OECD/DAC, 2010:25).

Quanto aos procedimentos de gestão da ajuda, há indícios de tentativa de europeização nos anos 1990, com a tradução para português do Manual de Gestão do Ciclo do Projeto (Comissão Europeia, 1993), que havia sido adotado pela CE em 1992, e a realização de ações de formação sobre a gestão do ciclo do projeto (PCM) (quatro seminários, em 1996, com o apoio da Comissão Europeia, formando 60 técnicos e dirigentes do ICP, dos ministérios executores e de organismos equiparados (IPAD, 2011a:176). Porém, foi preciso esperar até 2002 para que os projetos

começassem a ser estruturados de acordo com a abordagem do quadro lógico, persistindo também problemas a este nível. A elevada rotação/mudança da gestão de topo no ICP terá contribuído para essa realidade: entre 1994 e 2003, o ICP teve cinco presidentes. Há um problema de falta de memória institucional. Isso mesmo é confirmado por um dos dirigentes entrevistados: *“nunca se fez a ligação entre as pessoas que antes faziam as tarefas”* (EDI, nº 9), razão pela qual os esforços que foram sendo feitos não foram produzindo mudanças: *“As fichas de projetos, [desenvolvida no início dos anos 1990] não eram muito diferentes do que são hoje (com objetivos, metas, etc.) (...). Foram testadas na 10ª Comissão Mista de Cabo Verde (abril de 1993) (...) Depois saí”,* [a direção do ICP mudou], *“e as coisas emperraram”* (EDI, nº 9).

A Matriz de Enquadramento Lógico (MEL), era, quando muito, elaborada na fase da conceção, não continuando a ser utilizada durante a implementação. Acresce que o sistema de acompanhamento se centrava sobretudo nas questões da gestão financeira e menos nos resultados. O Exame do CAD de 2010 recomendava, por isso, que a abordagem ao acompanhamento dos projetos encontrasse um equilíbrio entre as verificações da gestão financeira e a análise da eficácia dos projetos e do progresso quanto aos resultados esperados (OECD/DAC, 2010:38). No que concerne a valores e normas, nenhuma europeização significativa foi observada. A implementação de projetos de cooperação delegada, a partir de 2009, começou a exercer uma maior pressão para a europeização dos procedimentos de gestão, acompanhamento e avaliação, como um dos dirigentes confirma: *“Quando começámos a ter projetos de cooperação delegada, a situação alterou-se, o que nos obrigou a adotar/alterar procedimentos (TL e PIR PALOP) de acordo com o exigido pela UE”* (EDI, nº 14).

Ao nível das OSC, pela força de obter financiamento, foram adotados os modelos da UE. Depois passaram para a cooperação bilateral, mas *“não houve incorporação das práticas e das metodologias da UE e dessa forma não conseguiu criar práticas na conceção, implementação e avaliação de projetos que permitisse depois debater e refletir com a UE, com base numa metodologia que era comum”* (EDI, nº 15).

Em síntese, apesar dos esforços de projeção nacional, o sucesso foi limitado. A europeização no sentido da adaptação nacional também foi menor na cooperação do que noutras áreas. As prioridades nacionais não foram comprometidas para acomodar os instrumentos de ajuda da UE, dadas as competências partilhadas da ajuda comunitária. Sempre que as prioridades de Portugal ficaram sob ameaça, este apoio foi mais limitado.

Portugal acompanhou as tendências mais vastas de europeização, caracterizada sobretudo por absorção (na linha de Börzel *et al.*, 2003), alguma acomodação e pouca transformação (Börzel e Risse, 2007). Ou seja, incorporou políticas ou ideias europeias nos seus programas e estruturas internas, mas sem modificar substancialmente os processos, políticas e instituições existentes.

Manteve a concentração nos PALOP e Timor-Leste e o seu carácter atomizado. Esta conclusão não difere da realidade dos outros EM (Olsen, 2002; Horký, 2012; Orbie e Carbone, 2016) persistindo uma forte identidade nacional relativamente à cooperação para o desenvolvimento (Carbone, 2013). Delputte *et al.* (2014) e Orbie e Carbone (2016) defendem que não houve europeização nas políticas de cooperação: as políticas dos EM e da UE convergiram desde o início dos anos 2000, mas as razões subjacentes a essa convergência denotam um processo onde um grupo mais amplo de doadores progressistas (os países nórdicos) age como a força mais inovadora impulsionando a mudança na Europa.

Tal como adverte Olsen (2002), a capacidade de os EM salvaguardarem as suas políticas e instituições é notável, razão pela qual o impacto da UE não deve ser sobrestimado. Não houve europeização do orçamento da cooperação e a ajuda ao desenvolvimento para África e para os PMA é mais um reflexo das prioridades e determinantes internas nos EM do que da pressão da UE. Em Portugal, a adesão à UE não alterou o nível de importância oficialmente atribuído à África pelos sucessivos Governos (Venancio e Chan, 1996) que continuaram a orientar a sua cooperação para as antigas colónias africanas, quer ao nível bilateral quer multilateral, prevalecendo os interesses económicos, comerciais, políticos e culturais.

As mudanças ocorridas não encontram explicação na europeização. A adesão à UE pode tê-las acelerado, aprofundado e expandido, mas se Portugal não tivesse aderido à UE a política de cooperação teria mudado de alguma forma, na medida em que grande parte das tendências internacionais sobre o pensamento do desenvolvimento deriva de outras instâncias internacionais. Na medida em que a política de desenvolvimento dos EM da UE tem sido influenciada de "fora", há boas razões para supor que as causas externas não se limitariam às fronteiras da UE (Delputte *et al.*, 2014). As tendências internacionais têm mais poder e impacto do que a UE (Olsen, 2002; Horký, 2010; Delputte *et al.*, 2014). Além disso, muitos dos compromissos da *soft law* da UE traduzem decisões tomadas ao nível do CAD/OCDE. Por isso, importa ver se será mais correto falar em CADização do que em europeização (Delputte *et al.*, 2014) da cooperação portuguesa e analisar até que ponto a principal pressão para a mudança vem do CAD/OCDE, através dos Exames pelos Pares, o que fazemos a seguir.

6.2 CADização da cooperação portuguesa?

Tal como na europeização, e pelas mesmas razões que referimos no início do capítulo 6.1, também aqui é metodologicamente difícil isolar o impacto do CAD/OCDE. Acresce que a CE é membro do CAD/OCDE, o que dificulta ainda mais a análise.

A reentrada no Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), em dezembro de 1991, é identificada como um evento decisivo para se considerar que Portugal passou efetivamente à

condição de país doador (IPAD, 2011:58). Portugal foi um dos nove países fundadores do Grupo de Ajuda ao Desenvolvimento (GAD), criado em Washington a 9 de março de 1960, que se transformou no CAD no ano seguinte (OECD, 2006), em resposta ao contexto internacional em mudança (Verschaeve, 2015). Nem todos os membros da OCDE são membros do CAD e os critérios de adesão⁶ são mais rígidos do que os de outros comités da OCDE (Verschaeve e Takács, 2013). A adesão é voluntária e afeta as políticas de ajuda ao desenvolvimento (Kragelund, 2008) na medida em que se trata de uma comunidade de valores partilhados e em que os programas de ajuda são sujeitos ao escrutínio dos seus pares (Mahon e McBride, 2009).

Em 1974, na reunião de alto nível do CAD, de 22 e 23 de outubro, na sequência da declaração do Governo português na Assembleia Geral das NU, de que estavam reunidas as condições para que pudesse beneficiar da ajuda da comunidade internacional, Portugal solicitou a sua retirada do CAD e a integração na lista dos países em desenvolvimento da OCDE. Entre os motivos apresentados por Portugal incluem-se a contradição entre o facto de ser, simultaneamente, beneficiário de ajuda e se apresentar como país doador. Esta contradição deveria ser resolvida tendo em conta o seu nível de desenvolvimento, apresentando-se com uma realidade económica que o classificava como país em desenvolvimento e, como tal, a necessitar de ajuda internacional. Havia, pois, que clarificar e posicionar de forma honesta, perante a comunidade internacional, a ambiguidade que havia sido criada pelo regime anterior por razões de prestígio político. Acresce que outros países europeus (Espanha, Grécia, Irlanda e Luxemburgo) também não faziam parte do CAD estando os dois primeiros na lista de beneficiários de ajuda, o que não acontecia a Portugal. Assim, na reunião do CAD de 1 de novembro de 1975 foi decidido incluir Portugal na lista dos países em desenvolvimento (Delegação Portuguesa junto da OCDE, 1984).

Porém, isso não significou abandonar a cooperação para o desenvolvimento com os novos países independentes. Essa cooperação começou por ser uma extensão natural das antigas relações coloniais, primeiro com os cinco PALOP e, nos finais dos anos 1990, com Timor-Leste, também reflexo do passado colonial e da língua portuguesa. Essa cooperação foi decisiva para a manutenção de laços com as ex-colónias e a forma como começou marcou, e condicionou, a evolução posterior evidenciando *path dependence*. Como já referido, um elevado número de instituições do aparelho do Estado encetou relações e atividades de cooperação nas suas áreas de intervenção, sem grandes preocupações de contabilização e tratando-a de forma abstrata (Afonso, 1995) reflexo da forma como, após as independências, se procurou “*encontrar sucedâneo para a antiga relação colonial e*

⁶ O CAD está aberto a países que: tenham estratégias, políticas e quadros institucionais apropriados para a cooperação para o desenvolvimento; tenham uma medida de esforço aceitável (por exemplo, relação APD/RNB acima de 0,20% ou volume de APD acima de US \$ 100 milhões) e estabeleçam um sistema de acompanhamento e avaliação do desempenho. <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/joining-the-development-assistance-committee.htm>

formas de participação no esforço internacional de ajuda ao desenvolvimento. Criaram-se então estruturas apressadas, limitadas pela ausência de uma experiência coerente na matéria” (MNE, 1995: VIII), aquilo que Cravinho (2004:51) designou de “mecanismos neocoloniais” na cooperação para o desenvolvimento.

Olhando para a evolução da política de cooperação portuguesa que mudanças é possível identificar ao nível do discurso, das estruturas organizacionais e da implementação da ajuda reflexo da readesão ao CAD? Em suma, até que ponto o CAD tem sido capaz de influenciar a política de cooperação portuguesa?

6.2.1 O processo de reentrada no CAD

A primeira referência à eventual reentrada no CAD surge em 1980, no quadro da discussão do posicionamento de Portugal no chamado diálogo norte-sul. Porém, nesta data, a reentrada era indesejável por duas razões principais: a reivindicação da meta dos 0,7% do PNB para a APD (que Portugal sabia não conseguir cumprir) e o facto de os membros do CAD passarem a ter *“conhecimento completo dos nossos esforços de cooperação o que, apesar de todos esses países serem nossos amigos, talvez não seja conveniente numa interpretação um pouco restritiva de política de cooperação”* (Delegação Portuguesa junto da OCDE, 1984).

Os primeiros esforços datam de 1984, não se mostrando o então Diretor da *Development Co-operation Directorate* (DCD) inclinado para uma resposta positiva por dois motivos: 1) a natureza das ações da cooperação portuguesa, claramente distanciada da dos países industrializados que integram o CAD, e 2) *a complexidade e dificuldades que encerram a satisfação de tudo quanto é solicitado às administrações dos países membros do CAD em matéria de avaliação das suas atividades de cooperação, com vista, nomeadamente, ao exame periódico das respetivas políticas nacionais neste domínio*” (Delegação Portuguesa junto da OCDE, 1984). A natureza relativamente recente e limitada da estrutura administrativa da cooperação portuguesa constituía, assim, um óbice a um eventual regresso ao CAD. Para ultrapassar esta fragilidade, o CAD recomendou a adoção de um modelo simples e reduzido dos questionários e quadros destinados a permitir avaliar o esforço de cooperação dos países da OCDE não-membros do CAD. Esse preenchimento e ulterior comunicação à OCDE poderia ser considerado um ponto de partida para retomar as relações de colaboração nesta área (Delegação Portuguesa junto da OCDE, 1984).

São também desta data as tentativas de organização do dispositivo da cooperação portuguesa com o objetivo de articular e delinear, sem sucesso, uma política coerente, como já referido, nomeadamente através da criação da CIC e da CCC.

A eventual readesão ao CAD foi sendo colocada ao longo dos anos, mas a mesma pressupunha, para além da vontade política, condições técnicas para o efeito. Após a adesão à CEE o estatuto do

país alterou-se e, embora a entrada para a CEE nada tenha que ver com o pedido de readesão ao CAD, a situação era algo ambígua (MNE, 1984). Portugal contribuía para o FED, para o Orçamento da CE e para o BEI, tal como os restantes doadores membros da CEE, mas continuava a ser considerado país em desenvolvimento. Havia que alterar essa situação. Possivelmente, se não tivesse aderido à CEE, a questão de readesão ao CAD não se teria colocado, ou teria surgido muito mais tarde.

A opção era considerada eminentemente política, com mais vantagens (implicava a necessidade de técnicos devidamente preparados, o reforço do empenho e presença nas formas de cooperação com os PED em muitas questões, desde a ajuda alimentar à problemática do diálogo norte-sul, a possibilidade de implementar programas de cooperação trilateral) do que inconvenientes (sem contudo serem elencados) (MNE, 1984). Havia, pois, que começar a dar passos nesse sentido.

A decisão veio da tutela política da cooperação, como afirma um dos responsáveis políticos neste período: *“quando cheguei à cooperação entrei em contacto com um mundo novo e a minha percepção foi: isto está completamente ultrapassado. Era o conhecimento do ultramar, mas era uma visão quase sucedânea do Ministério do Ultramar. Não eram pessoas formadas na cooperação para o desenvolvimento (com os conceitos modernos do BM/CE/agências mais avançadas, como era o caso da NORAD). Era muito uma conceção que vinha por inércia, transformando o nosso know-how ultramarino. Não tínhamos a noção de APD. Não tínhamos presença no multilateral, apenas no bilateral. Porque é que não estávamos no CAD? Tínhamos sido membros fundadores. Para mim isso era um estatuto, até porque estávamos na CEE e isso diminuía o nosso estatuto. Dávamos ajuda mas não era contabilizada, o que eu não compreendia. (...) Era uma questão de transparência e de rigor e mesmo de orgulho nacional. Passámos a um estatuto de doador. Foi uma decisão minha, tomada politicamente para dar mais transparência e rigor à cooperação e reforçar o estatuto de Portugal. Devia ser sabido e reconhecido o esforço de ajuda de Portugal e dei orientação política para isso. (...) a minha preocupação era essencialmente política. Queria que o esforço de Portugal fosse reconhecido e fosse valorizado por isso”* (EP, nº 18).

Os primeiros esforços de contabilização sistemática da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) foram encetados em 1988. Em 1989, foram efetuados contactos formais para a deslocação a Lisboa do chefe de secção dos países doadores não-membros do CAD para preparar a adesão àquele Comité, tendo o ICE sido designado o *‘focal point’*. Dessa deslocação, realizada em setembro do mesmo ano, e de reuniões de trabalho em Paris, resultou a identificação de questões que se prendiam sobretudo com os critérios de contabilização da APD (contribuições multilaterais, Cahora Bassa, estudos de viabilidade, pagamentos de pensões de reforma) que era necessário corrigir e/ou clarificar seguindo as regras dos sistemas estatísticos do CAD.

Em agosto de 1991, o chefe da unidade dos países não-membros do CAD solicitou a clarificação relativa à informação estatística preliminar sobre a APD de Portugal em 1990 (a integrar no relatório do Presidente, de 1991) nomeadamente quanto aos empréstimos bilaterais líquidos, distribuição geográfica dos donativos e empréstimos bilaterais e quanto às contribuições multilaterais. Ainda nesse mês, foram transmitidas ao Governo português as formalidades necessárias para a admissão do país no CAD. Assim, ainda que os dados recolhidos continuassem incompletos, em 1991 estavam criadas as condições para se prosseguir para uma fase de formalização da readesão. O contexto do CAD na OCDE também favoreceu a readesão. Discutia-se nesse momento o reforço das atividades do CAD, como resposta às críticas de maior atenção dada pela OCDE aos problemas da Europa Central e Oriental, com o risco de diminuir a atenção para os problemas do Desenvolvimento. Entre outras medidas, afigurou-se como importante a adesão ao CAD de países da OCDE que ainda não eram membros: Portugal, Espanha, Grécia e Turquia. Ou seja, a readesão de Portugal passou a ser vista com agrado pelos membros do CAD, devendo ocorrer em simultâneo com a adesão da Espanha, dada a atuação mais ativa de ambos no Desenvolvimento e para os quais os trabalhos preparatórios já haviam sido iniciados. Para uma segunda fase ficavam a Turquia e a Grécia (Delegação de Portugal junto da OCDE, 1991). Nas palavras do então Representante Permanente de Portugal junto da OCDE, a pertença ao CAD afigurava-se como conveniente e prestigiante para Portugal.

Assim, a readesão de Portugal foi discutida na reunião do CAD, de 23-24 de outubro de 1991, tendo a discussão sido focada nos passos que o Governo português ainda teria que dar para ser membro:

1. *That Portugal would subscribe to the aims of DAC and the specific Recommendations and Guiding Principles adopted by the Committee over the years;*
2. *That Portugal will continue to work towards eventual compliance with full DAC statistical requirements, with the aim of reaching that target within a year;*
3. *That Portugal and DAC would look to a first Aid Review of the Portuguese aid programme sometime during calendar year 1993; and*
4. *A number of DAC members were also concerned that Portugal still retains LDC status. They felt that renunciation of that status should be a condition to DAC membership. My understanding is that your Government is now reviewing this question (OCDE, 1991).*

A reunião de alto nível do CAD, que teria lugar a 3-4 de dezembro, seria o momento adequado para dar as boas-vindas a Portugal, tendo por base uma declaração das autoridades portuguesas de que apoiavam os objetivos do CAD e subscreviam as Recomendações e Princípios orientadores adotados por este Comité. A ata da reunião do CAD, de 23-24 de outubro (DCD/DAC, 1991), também refere a importância da ajuda de Portugal e de Espanha e relembra os dois requisitos substantivos essenciais para se ser membro do CAD:

- Reporte regular sobre as suas políticas e programas de ajuda na forma de memorando anual do país, tendo por base as definições expressas nas diretrizes de reporte estatístico, e participação nas revisões regulares da ajuda do país;
- Subscrição das recomendações e princípios orientadores adotados pelo CAD.

Em carta de 19 de novembro de 1991, o Representante Permanente de Portugal junto da OCDE informou o Secretário Geral da OCDE de que Portugal reunia as condições para abandonar a lista de países em desenvolvimento, solicitando as diligências necessárias para o efeito. A resposta positiva foi dada no dia 27 de novembro e, na reunião de alto nível do CAD, de 3 e 4 de dezembro, Portugal foi readmitido no CAD.

6.2.2 O CAD e as mudanças na cooperação portuguesa

Um modelo de cooperação com tantos atores a financiar e executar intervenções de cooperação, requer controlo político, planeamento, programação e coordenação eficazes que potenciem os esforços individuais e deem coerência efetiva à sua atuação. Esta tarefa é, simultaneamente, premente e difícil. Com a reentrada no CAD/OCDE, em dezembro de 1991, começa a ganhar corpo a ideia de uma fusão do ICE com a DGC. De acordo com a tutela política da cooperação naquele momento, com a adesão ao CAD houve a consciência de que teria de haver outro tipo de controlo e gestão pela aplicação dos recursos. Para um dos responsáveis políticos nesse período, *“a fusão do ICE com a DGC, em 1994, aconteceu numa ótica de economia de custos e de sinergias de meios”* (EP, nº 6) dando origem ao Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP). O ICP passou a ser o interlocutor institucional do Estado português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação. Tal opção assentou na necessidade de reforçar a coordenação da política de cooperação, como pressuposto da sua coerência e aumento de eficácia (MNE, 1994). *As grandes inovações em relação à orgânica das anteriores estruturas são o Gabinete de Planeamento, Programação e Avaliação e a Unidade de Ajuda Humanitária* (MNE, 1995). Todavia, sem instrumentos e sem recursos, limitou-se a manter as rotinas das instituições que o antecederam. Se o estatuto de Portugal junto do CAD se alterou (passou de recetor a doador), as fragilidades económicas, financeiras e institucionais não se alteraram significativamente.

Ao reentrar no CAD, Portugal aceitou respeitar os princípios e orientações para alcançar uma maior qualidade e eficiência da sua política de cooperação.

O esforço de contabilização da APD, não foi tarefa fácil. Até 1998, não existiu qualquer ferramenta para contabilizar a APD, sendo evidentes os problemas de credibilidade da informação disponível. Como afirmou um dirigente intermédio, *“o ICP era uma organização muito atrasada, no quadro da Administração Pública Portuguesa. A organização não tinha qualquer ferramenta para*

conseguir saber/recolher a informação dos Ministérios sectoriais, quer qualitativa quer financeira, que permitisse qualquer cálculo com rigor da APD. Não utilizavam sequer o excel” (EDI, nº 2). A primeira base de dados foi desenvolvida no final desse ano e exigiu uma atualização e modernização permanente, para responder às exigências do CAD em matéria de registo da APD (IPAD, 2011:184). O ICP teve grandes dificuldades em conseguir resposta aos pedidos de informação, dificultada pelo elevado número de atores. Não havia prática de contabilização e não era evidente a utilidade e relevância dessa recolha. Também não havia familiaridade com os critérios de classificação o que obrigou a um papel pedagógico do ICP, nem sempre fácil. A produção de informação técnica sobre o conceito de APD e a realização de reuniões de informação/sensibilização a par do envio de questionários foram a forma encontrada pelo ICP para conseguir contabilizar, *a posteriori*, os esforços de APD portuguesa.

Ao nível do discurso e da linguagem, são evidentes as influências do CAD. O envolvimento e participação nos Exames contribuiu para a socialização dos atores da cooperação portuguesa e para a adoção de documentos orientadores. Isso mesmo reconhece um dos responsáveis políticos entrevistado: [Entre 1997 e 2002] *“demos atenção aos Exames do CAD. Foi a primeira experiência para orientar a política. Usámo-los politicamente. Eu usei-os no Parlamento. Também os utilizei para dar legitimidade à nossa política no plano internacional. (...) O CAD teve muita influência. (...) percebi que tinha ali um instrumento de referência para corrigir a nossa ação política. Começámos a arrumar a programação em linha com as orientações internacionais”* (EP, nº 16).

O primeiro documento de orientação estratégia – *A cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI* (PCM, 1999) – surge após o segundo Exame e não só refere as críticas dos dois primeiros Exames do CAD (1993 e 1997) assumindo-as como relevantes, como incorpora as novas tendências da cooperação para o desenvolvimento, e tem subjacente as conceções orientadoras produzidas no âmbito do CAD, dando destaque ao *Shaping the 21st century* (OECD/DAC, 1996), assumindo-o como o documento que deve:

“estruturar as políticas de cooperação para o desenvolvimento dos países do Primeiro Mundo. Quando cotejados com a prática portuguesa, percebe-se bem a dimensão das reformas a fazer: de mentalidade, de estrutura, de organização, de descentralização, de co-participação e de revisão dos processos de decisão” (PCM, 1999:2642-2643).

O segundo documento de orientação estratégica – *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa* (PCM, 2005) – assume traços de continuidade com o documento anterior mas introduz inovações, nomeadamente ao nível da coordenação internacional, da necessidade de *“influência nacional nos grandes centros de discussão e decisão sobre as relações Norte-Sul”* (PCM, 2005:7180). Refere igualmente que a falta de racionalidade, eficácia e eficiência, referidas pelos Exames do CAD

(1997 e 2001), obrigam “a que se procurem agora novos métodos de trabalho, mais adequados à realidade contemporânea” (PCM, 2005:7181).

A importância dos Exames do CAD é reconhecida por quem exerceu cargos políticos, como um dos entrevistados explica: “Havia os Exames do CAD, que produziam recomendações e nos obrigavam a fazer um exame de consciência e justificar. Foi para mim da maior utilidade o Exame de abril de 2001. Foi uma alavanca muito importante e é claro que fui para lá com um espírito ... havia uma dupla abordagem da minha parte: não posso deixar que digam muito mal do país, mas ao mesmo tempo tinha noção de que era um momento que poderia servir de chancela de boas práticas que poderia justificar internamente e junto dos outros ministérios e tutela política. (...) O Exame de 2006 foi um instrumento político relevante. Havia comentários/recomendações com os quais eu não concordava inteiramente, mas em geral permitia na CIC falar da importância de trabalhar de acordo com critérios comuns e numa lógica de coordenação” (EP, nº 17).

Apesar disso, para um dos dirigentes entrevistados, “não há nenhum documento político que incorpore as recomendações do CAD. Teria ajudado na definição da arquitetura da cooperação. Continuamos muito na lógica dos negócios estrangeiros. O primeiro documento é uma boa tentativa, mas fica muito aquém (...)” (EDI, nº 15).

Em 2006, através de um guião detalhado, que permitiu a efetiva implementação e acompanhamento da Visão Estratégica foram, simultaneamente, implementadas recomendações formuladas pelo Exame do CAD desse mesmo ano (IPAD, 2011:134). Foram adotadas estratégias nacionais – Educação para o Desenvolvimento (ENED) (MNE e ME, 2009), Segurança e Desenvolvimento (PCM, 2009), Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (PCM, 2010), Cooperação Multilateral (IPAD, 2010b), Igualdade de Género (IPAD, 2011c), Educação (IPAD, 2011b), Saúde (IPAD, 2011d), Desenvolvimento de Capacidades (IPAD, 2010a) – reflexo da pressão dos Exames (nomeadamente o de 2006) e das normas do CAD. O nível de implementação destas estratégias revelou-se, contudo, muito díspar. A título de exemplo, enquanto a ENED foi considerada um caso de sucesso e apontada como um exemplo a seguir por outros doadores (OECD, 2012b:19) outras foram ignoradas pelos atores da cooperação (caso da estratégia da integração da igualdade de género, como a sua avaliação explícita (Estróia, Ribeiro e Afonso, 2018)), tendo ainda outras inicialmente planeadas não chegado a ser aprovadas (ambiente, boa governação, desenvolvimento rural). As linhas de orientação sobre o desenvolvimento de capacidades (IPAD, 2010a), elaboradas em março de 2010, para apresentar no Exame do CAD desse ano, foram dadas como um exemplo de boas práticas (OECD, 2012b).

A aceitação do acervo do CAD levou à tradução e ampla distribuição (incluindo pelas embaixadas portuguesas nos principais países parceiros) de documentos como os Princípios do CAD para uma ajuda eficaz (OCDE/CAD, 1991a) e o *Shaping the 21st century* (OCDE/CAD, 1996). A CIC, e mais tarde

o Fórum da Cooperação, também foram utilizados para difundir normas e apresentar as recomendações do CAD (IPAD, 2011:76-77, 80). Mas, a influência sobre os atores da cooperação foi residual, como mais à frente se verá. Quanto à coerência das políticas para o desenvolvimento, a adoção de uma Resolução de Conselho de Ministros (PCM, 2010), aconteceu na sequência de uma recomendação do Exame de (OECD/DAC, 2006:33). No Exame seguinte, Portugal foi considerado um bom exemplo, mas o CAD manteve a pressão recomendando maior atenção ao fortalecimento das instituições ou mecanismos de coordenação, bem como ao acompanhamento, análise e reporte de incoerências (OECD/DAC, 2010b).

Um aspeto particularmente crítico, que cruza com a coerência das políticas e com a eficácia da ajuda, é o desligamento da ajuda. Como já referido, a problemática da ajuda desligada insere-se numa problemática mais ampla que tem que ver com a eficácia e a eficiência da APD na promoção do desenvolvimento. Esse debate, que se intensificou a partir dos anos 1990, colocou no centro das atenções princípios considerados cruciais à eficácia da APD, dos quais a ajuda desligada se afigura como um requisito essencial. Em 2001, o CAD aprovou uma Recomendação para o desligamento da ajuda aos Países Menos Avançados (PMA). Com as emendas feitas a essa Recomendação, em 2006 e 2008, a mesma alargou-se para abranger mais países em desenvolvimento e novas áreas como a cooperação técnica. Enquanto membro da OCDE, Portugal encontra-se vinculado ao cumprimento desta Recomendação. Em 2008, os dados apresentados por Portugal revelavam progressos notáveis no desligamento da ajuda: 91% da sua APD bilateral foi desligada, muito acima dos 71% de 2007. Porém, a crescente ligação entre a cooperação para o desenvolvimento e a internacionalização da economia nacional veio reverter a tendência positiva. Os dados de 2009 demonstram que Portugal passou a estar entre os países com maior percentagem de ajuda ligada:

“it is much higher for certain countries such as Greece (75%) and Portugal (56%). These two countries report the tying status of their technical co-operation to LDCs, as is required by the DAC, and thus much of the reporting gap concerns technical co-operation beyond the LDCs” (OECD/DAC, 2009:1).

De acordo com a OCDE, Portugal, a par da Itália, Grécia e Estados Unidos, tinha ainda um caminho considerável a percorrer para desligar a sua ajuda (OECD, 2010b: 23). O relatório do CAD de 2012 sobre o desligamento da ajuda, refere que Portugal tinha desligado apenas 42,5% da sua APD bilateral total em 2010, muito abaixo dos 76% de média dos doadores. Este resultado deve-se particularmente à cooperação técnica e às linhas de crédito concedidas até 2010. Como já referido, o Ministério das Finanças assume a responsabilidade primária pelo desembolso de empréstimos e pelas linhas de crédito e opôs-se, sucessivamente, a desligar as linhas de crédito, prevalecendo os interesses nacionais de promoção das empresas portuguesas. Como tal, os interesses políticos do Ministério das Finanças, dentro do sistema governamental mais amplo, de apoio às empresas

portuguesas, tornaram-se um obstáculo à mudança de comportamento em relação às recomendações do CAD.

Como os interesses nacionais, nomeadamente do Ministério das Finanças, são inconsistentes com a Recomendação do CAD sobre o desligamento da ajuda, prevaleceu o interesse nacional, como referido em 6.1.2. A revisão a meio percurso (MTR) de 2012 reiterava que, embora Portugal não tivesse assinado novas linhas de crédito desde 2010, devia usar esses instrumentos com cautela no futuro para garantir que o elemento médio de concessão da sua APD estivesse em conformidade com a recomendação do CAD de 1978 sobre os Termos e Condições da Ajuda (DCD/OECD, 2012).

A reentrada obrigou a cooperação portuguesa a sujeitar-se aos Exames regulares pelos Pares. Até 2012, Portugal foi objeto de cinco e integrou a equipa de oito Exames (quadro 13).

Quadro 13. Participação de Portugal nos Exames pelos Pares (1993-2012)

Examinado	Examinador
1993 – Irlanda e Reino Unido	1995 - Finlândia
1997 – França e EUA	1997 - Reino Unido
2001 – Bélgica e Nova Zelândia	1998 - Luxemburgo
2006 – Irlanda e Espanha	2001 - Holanda
2010 – Finlândia e Irlanda	2003 - Dinamarca
	2005 - Bélgica
	2008 - Austrália
	2011 - Grécia

Fonte: elaboração própria.

Os Exames são o ponto forte da OCDE (Carroll e Kellow, 2011; Pal, 2012). Em teoria, o principal papel dos Exames pelos Pares é promover a difusão/transferência de políticas através do diálogo, da socialização e da legitimação (Lehtonen, 2009b): de diálogo, socialização e aprendizagem, ao difundir as ‘melhores práticas’, razão pela qual é fundamental envolver diferentes *stakeholders*; de legitimação, quando o contexto nacional não é suficientemente favorável à política de cooperação, ajudando a pressionar o poder político para investir e/ou proceder a mudanças nessa política. Cria pressão sobre os Estados para adotarem as melhores práticas e novas normas. São apresentados (Pagani, 2002; OECD, 2003; Brodin, 2013) como uma das formas mais eficazes de o CAD influenciar o comportamento dos seus membros na área do desenvolvimento, reforçando o diálogo sobre políticas, a transparência, a capacitação e a aprendizagem, bem como a conformidade com políticas, padrões e princípios acordados internacionalmente (OECD, 2003:17-18). Ohlin (1968:236) descreve-os como o coração do trabalho do CAD e como um “*exercise in shame tactics*”, através dos quais os atores da cooperação procuram promover esta política pública.

O caráter regular dos Exames é uma fonte de pressão: na revisão a meio percurso (MTR), bem como no Exame seguinte, o CAD irá verificar se a situação melhorou, colocando assim pressão sobre o Estado para implementar as recomendações. A chave para a eficácia dos Exames parece residir não em qualquer sanção coerciva em caso de não cumprimento, mas na sua natureza exortatória

(Woodward, 2009:34): o processo de Exame coloca, em primeiro lugar, os responsáveis governativos sob os holofotes, e a publicação subsequente do relatório evidencia qualquer falha na política do Governo. Não é apenas a publicação em si que é eficaz, mas a utilização que pode ser feita pelos críticos do Governo. Porém, se o Estado revisto não estiver suficientemente comprometido com o processo, o Exame não será bem-sucedido. Esta realidade é comum a outras organizações e muitas vezes, na prática, os Exames levam a um cumprimento fraco e incompleto (Paulo e Reisen, 2010). O sucesso da pressão dos Exames sobre os Estados também depende da relevância política da política pública em causa. Pode encorajar o diálogo para clarificar posições em contexto não adverso (Carroll e Kellow, 2011), pode apoiar os atores da cooperação (públicos e da sociedade civil) a pressionar o Governo para uma maior atenção a esta política pública, mas o seu sucesso também depende do apoio ao nível do Parlamento.

Já vimos que, no caso português, a cooperação para o desenvolvimento não é uma política pública relevante, nem para o Governo nem para o Parlamento. Mas, como referiu um entrevistado *“se houver um ministro ou um SENECA que se interesse, a cooperação é valorizada. Sempre que ia ao Parlamento, os partidos da oposição achavam sempre que devia gastar mais na cooperação (nos ingleses era o contrário). Quem cortava era o Ministro das Finanças. A cooperação depende muito da liderança política.”* (EP, nº 18). Como vimos no caso da ajuda ligada, o Ministério das Finanças tem um poder maior do que o MNE na definição das condições da cooperação que financia. O sucesso dos Exames fica, assim, limitado e dependente do perfil e sensibilidade da(s) tutela(s) política(s), como reconhecem alguns dos dirigentes entrevistados. Em alguns momentos, ao nível político, *“o CAD teve influência”* (EDT, nº 5). *“(…) o Exame do 1997, a tutela pegou nas recomendações para pressionar o ICP para sair daquela modorra. O próprio Gabinete já tinha uma listagem em excel da informação, que conseguiu obter dos sectoriais, com base nas recomendações do Exame de 97* (EDI, nº 2). *“Tenho uma visão um pouco ambígua da avaliação do CAD (...) Vivíamos muito mais a sério a avaliação porque era um empenho que o poder político punha no Exame. Isso passava para o ICP/IPAD. Exemplo da influência do CAD: a avaliação foi nitidamente uma imposição do CAD. Os PIC de acordo com as necessidades dos países. Educação em português: a crítica do CAD era contra-argumentada com o facto de ser a língua oficial dos parceiros. O aumento do número de bolsas também foi uma resposta a recomendações do CAD, nomeadamente as bolsas internas”* (EDT, nº 4).

O CAD não conseguiu provocar mudanças estruturais, pois a aceitação das recomendações esteve sempre condicionada pelos interesses e prerrogativas da política externa portuguesa. Como um dirigente de topo referiu: *“Quanto ao CAD, pareceu-me, nos quase 3 anos, que as suas exigências eram algo que o poder político levava muito em atenção. (...) Recebi muito mais informação do CAD do que da CE. A influência do CAD era muito variada. Recebia informação sobre*

a evolução e pedidos de informação sobre o que fazíamos e como fazíamos. Era uma presença muito mais constante do que a da CE. A cooperação portuguesa ajustou-se às exigências do CAD, ainda que não fosse convicto! Terá sido obrigado perante algumas pressões do CAD. Por exemplo, as reuniões sobre a ajuda ligada” (EDT, nº 7).

Estas constatações confirmam que dada a natureza política da cooperação – uma política externa – o processo de tomada de decisão inclui outras determinantes/motivações (ideológicas; influência política; manutenção de laços económicos; assegurar/alargar mercados; pessoais; etc.) dos diversos atores. A lógica e as prioridades da cooperação portuguesa limitaram sempre a influência do CAD. Para um dirigente entrevistado: *“Os Exames do CAD não tiveram importância alguma. Eram um proforma que tinha que se cumprir. Em Cabo Verde ainda recebemos uma delegação do CAD (1998). Não mudou absolutamente nada. Fazia parte da burocracia. Era exclusivamente burocrático. Estávamos-nos borrifando, eles não nos davam nada ...” (EDI, nº 9).*

Apesar da participação nos Exames, os ministérios sectoriais mantiveram a sua abordagem, como afirmaram vários dirigentes entrevistados: *“Participei em Exames do CAD mas não tiveram qualquer influência porque a macro da cooperação era responder ao pontual, eram as determinações de cada ministro que comandavam (...) Os Exames do CAD não tiveram influência significativa na cooperação na área do (...), dadas as características da nossa cooperação” (EDI, nº 3).* *“Nunca senti a influência do CAD” (EDT, nº 8)* ou, ainda, *“Participávamos sempre nas missões dos Exames. Os relatórios dos Exames eram lidos com muita atenção nos serviços (...) e eram feitas Informações de Serviço para o Gabinete do Ministro. Procurávamos influenciar a tutela (aumento das verbas para a cooperação, ajuda desligada, perdões de dívida no quadro do Clube de Paris, cumprimento de metas nacionais da APD) e os relatórios do CAD forneciam-nos abundantes argumentos para influenciar decisões políticas” (EDT, nº 10),* mas a cooperação dependia mais das determinantes políticas conjunturais e das sensibilidades pessoais de quem estava à frente dos Ministérios. *“Participei em algumas avaliações. As do CAD eram o corolário. O que vinha desta avaliação era uma avaliação factual, equidistante, mesmo que muitas vezes significasse criticar o próprio IPAD. Isso marcava-nos. Também nos obrigou a melhorar a recolha de informação. Eram muito de balanço (...) não senti mais nenhuma influência do CAD para além dos exames” (EDT, nº 20).*

Os Exames terão contribuído para atualizar o discurso, como asseguraram alguns dirigentes: *“Para o período em causa o CAD não teve influência nos projetos. (...) Participei em algumas reuniões do Exame, creio que o de 2001. Adaptava-se o discurso, o tipo de linguagem para falar com os examinadores. A postura era essencialmente defensiva/explicativa. Os Exames do CAD podem ter servido para alguma mudança política. Mas, nos projetos não. Eventualmente a atualização da linguagem” (EDI, nº 11).*

O CAD poderá ter contribuído para alguma transferência/difusão de boas práticas: *“Influência do CAD sim, senti influência, também aí via IPAD. Fomos envolvidos em vários Exames e recebemos algumas publicações (...). Esses documentos permitiram-nos compreender melhor determinadas realidades que depois, de alguma maneira, fomos tentando adaptar à realidade de alguns países. Por exemplo, na Guiné-Bissau em 2010/11 (...)”* (EDI, nº 13). Para outro dirigente intermédio: *“Não senti influência (vista como pressão) dos Exames do CAD. Sempre os vi como uma mais-valia, como um fórum privilegiado para explicarmos e promovermos melhor o que fazíamos. Nos esclarecimentos que dávamos sobre as perguntas que nos colocavam nos Exames ... por exemplo, porquê a formação contínua, durante muitos anos, sobre a mesma coisa. (...) Utilizei documentos orientadores do CAD para a formulação dos indicadores (ex.: capacitação de mulheres). Também usei muito o site do CAD para pesquisa, muito mais do que o da UE. Era um bom site para beber ideias sobre projetos que outros países desenvolviam e ver do eventual interesse em os adaptar para a realidade dos nossos parceiros”* (EDI, nº 14). Ou um pouco mais, na opinião de um dos responsáveis políticos: *“A adesão ao CAD, mais do que a UE, dá a consciência de termos que ser mais rigorosos”* (EP, nº 6).

Ao nível dos instrumentos de planeamento e programação, reflexo da tónica no trabalho de parceria com os beneficiários, no alinhamento e harmonização do documento norteador do CAD *Shaping the 21st century* (OECD/DAC, 1996), em 1999 foram assinados os primeiros Programas Indicativos de Cooperação (PIC), sucedendo aos Programas-Quadro de Cooperação das Comissões Mistas. Estes novos documentos são o reflexo do reajustamento na política de cooperação portuguesa levando em linha de conta as análises feitas nos Exames de 1993 e 1997. Pela primeira vez, ainda que de forma incipiente, definem prioridades e quantificam objetivos (IPAD, 2011:134). A partir de 2006, a já referida reestruturação dos PIC é igualmente reflexo da incorporação dos princípios internacionais da eficácia da ajuda, sobretudo os da Declaração de Paris, da UE e das recomendações dos Exames do CAD (OECD/DAC, 2010:38). Todavia, tal como já referido em 6.1.2, a fragmentação persistiu, apesar de o número de pequenos projetos se ter reduzido em 60% entre 2009 e 2010 e 10% entre 2010 e 2011 (DCD/OECD, 2012). O Exame de 2010 manteve a recomendação de os PIC utilizarem os sistemas dos países parceiros, usarem abordagens baseadas em programas e aumentarem a coordenação com outros doadores (OECD/DAC, 2010b).

O Exame de 1993 recomendava: i) a promoção de uma abordagem estratégica global com um programa a médio prazo, dada a dispersão da cooperação portuguesa; b) uma maior transparência na distribuição do orçamento e na programação da ajuda e; c) a utilização sistemática de ferramentas de gestão da ajuda por todos os ministérios sectoriais. O Exame de 1997 regista algum progresso no sentido de estarem a ser introduzidas técnicas de gestão do ciclo do projeto mas a ausência de normas e manuais de procedimento para as várias etapas das atividades de

cooperação, desde a programação à execução, ao acompanhamento e à avaliação, que orientassem os diversos atores da cooperação portuguesa, persistiu, tendo posteriormente sido identificada como um fator que limita a eficácia, a harmonização e o alinhamento (IPAD, 2011:53).

A elaboração dos Programas Integrados de Cooperação, entre 1999 e 2002 é outro exemplo da influência dos Exames do CAD na cooperação portuguesa. Na Introdução do primeiro Programa Integrado (ICP, 1999) essa influência está bem explicitada, tal como é evidente no Programa de 2002, o qual transcreve, num anexo, as principais conclusões e recomendações do Exame de 2001 (ICP, 2002b).

A orçamentação numa base plurianual, considerada um instrumento essencial para a introdução de uma maior previsibilidade na programação e para a adequação das prioridades geográficas e sectoriais, revelou-se uma tarefa árdua. A ausência de plurianualidade da cooperação em sede de Orçamento do Estado punha em causa a previsibilidade defendida pelo CAD. Apesar das diversas tentativas ao longo dos anos – Mapa XII (2001), PO05/Mapa XVI (2004), Programa-Piloto para a Cooperação (2008-2009), Agenda da Cooperação para o Desenvolvimento (2010), PO21 (2011) – as críticas e recomendações do CAD mantiveram-se, quer quanto à previsibilidade plurianual quer quanto à transparência da ajuda (OECD/DAC, 2006b, 2010b) bem como à necessidade de controlo do orçamento por parte do IPAD (OECD/DAC, 2006b). As reformas estruturais mantinham-se em aberto e a ausência de uma linha orçamental específica para a cooperação no OE é identificada como uma fragilidade que dificulta a supervisão e a coordenação, agravada pela dispersão por 11 ministérios sectoriais (DCD/OECD, 2012). Como referido por um dirigente de um ministério sectorial: *“só se fazia aquilo para que se tinha recursos. Como normalmente só se sabia que dinheiro havia quando se fazia o orçamento, havia muita dificuldade em programar a prazo. Era em cada orçamento que se aproveitavam os recursos disponíveis para eventual cooperação”* (EDI, nº 3). Para outro dirigente de outro ministério sectorial, *“a cooperação no Ministério (...) era perçecionada de uma forma muito casuística. As ações de cooperação (...) consistiam fundamentalmente em respostas a pedidos avulsos dos serviços homólogos dos PALOP”* (EDT, nº 10).

A reentrada no CAD colocou pressão na necessidade de reforma do dispositivo da cooperação portuguesa. Em Portugal, como na França, Holanda, Finlândia e EUA, a cooperação para o desenvolvimento é claramente parte integrante da política externa e do interesse na estabilidade global (OECD, 2009:17). Também aqui há indícios de pressão por parte do CAD, tendo as sucessivas reformas surgido imediatamente antes ou após os Exames. Convém, em primeiro lugar, referir que as estruturas organizacionais de gestão da ajuda variam entre os membros do CAD (OECD, 2009) não existindo um modelo considerado ideal para todos. As recomendações do CAD têm sido no sentido de uma diminuição do número de atores institucionais envolvidos nas atividades de desenvolvimento ao nível da sede e a descentralização das decisões operacionais para o terreno,

abordagem que tende a aumentar a eficácia da ajuda (OECD, 2008b). A OCDE encoraja os membros do CAD a terem um corpo consolidado responsável pela implementação da gestão da ajuda, seja este o MNE ou um Ministério separado para o desenvolvimento. A importância de um controlo centralizado da política é importante para a capacidade de implementação das recomendações do CAD (Haverland, 2000; Lim, 2014).

Sem um sistema centralizado de gestão da ajuda, a eficiência do modelo foi questionada no primeiro Exame (1993) e identificada a necessidade de reestruturar a administração da cooperação, incluindo a criação de uma unidade de planeamento e avaliação e a adoção de medidas para que a CIC e a CCC tivessem uma maior utilidade no futuro. Assim, um dos efeitos diretos do primeiro Exame (1993) foi a já referida criação do ICP, tendo como fundamento *a necessidade de reforçar a coordenação da política de cooperação, como pressuposto da sua coerência e aumento de eficácia* (MNE, 1994). A criação de um Gabinete de Planeamento, Programação e Avaliação, dentro do ICP, também respondeu diretamente às exigências do CAD/OCDE, confirmando que a permanência no CAD/OCDE atuou como fator facilitador e de pressão para a criação de uma cultura de avaliação. Contudo, como já referido, o carácter atomizado manteve-se e as dificuldades de comando central e de coordenação persistiram.

O Conselho Consultivo para a Cooperação Económica Empresarial (MNE, 1998), para enquadrar a atividade de vertente empresarial, foi criado no ano a seguir ao segundo Exame. As críticas à relevância e papel das atividades do FCE para as necessidades dos países recetores e à coordenação das atividades deste Fundo com o programa de ajuda ao desenvolvimento (OECD/DAC, 1993) contribuíram para a sua extinção em 1999 e criação da APAD (MNE, 1999). Tal como o Exame de 2001 referia,

“Part of the transformation to APAD was to address the criticism in the review which indicated that Portuguese co-operation was predominantly aimed at promoting the interests of the Portuguese private sector and that minimal effort was made for institution building in Least Developed Countries (LDCs). Whether this criticism is now adequately addressed remains to be seen as APAD’s role is still to be clearly operationalized”, [recomendando que a APAD fosse reformulada de modo a tornar-se] “into a full fledged operational agency” (OECD/DAC, 2001b:part2, 13).

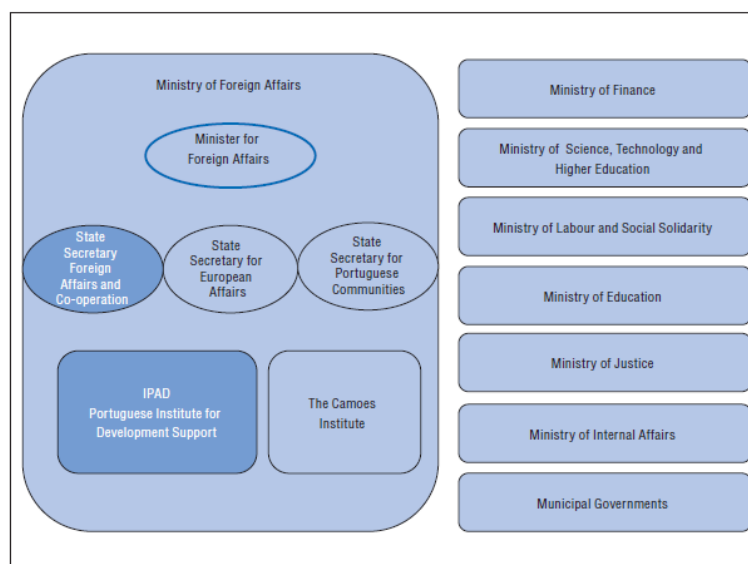
A criação do IPAD, em 2003, é, em parte, reflexo das críticas feitas pelo CAD no Exame de 2001, quer ao ICP quer à APAD (OECD/DAC, 2001). Procurou ser uma resposta efetiva à necessidade de melhoria da qualidade e eficácia dos serviços prestados pela Administração Pública no âmbito da cooperação, contribuindo também para a diminuição de duplicação de tarefas entre os diversos organismos. De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei constitutivo do IPAD,

“até ao presente, verifica-se que a política de cooperação, em alguma medida subsidiária de uma noção de assistência, é pautada por figurinos descentralizados, razão pela qual a sua formulação, execução e financiamento estão dispersos por vários organismos. Neste cenário, são inevitáveis os prejuízos ao nível da sua coerência e eficácia e é posta em causa a unidade da representação externa

do Estado. A experiência demonstra, à exaustão, que o modelo existente está desajustado, é fonte de ineficiências e, como tal, está esgotado em si mesmo” (MNE, 2003).

Pode afirmar-se que, estruturalmente, o dispositivo de cooperação (figura 8) não se alterou significativamente entre 1994 e 2012 (DCD/OECD, 2012), apesar da pressão constante do CAD e da extinção e criação de instituições. Persistiu um elevado número de ministérios e outras instituições públicas envolvidas na cooperação, com orçamento próprio e grande autonomia, dificultando a coordenação e evidenciando *path dependence*. Os Exames não têm conseguido constituir conjunturas críticas. Apesar dos esforços e de algumas melhorias, os problemas estruturais de coordenação e de liderança persistiram (OECD/DAC, 2010b), mantendo-se relevante a recomendação de fortalecer o papel de liderança do IPAD no sistema de gestão da cooperação.

Figura 8. O dispositivo da cooperação portuguesa



Fonte: OECD (2009:161).

A elevada rotação/mudança nas equipas de gestão de topo no ICP e, depois, no IPAD também contribuíram para a dificuldade de liderança e afirmação da agência como entidade coordenadora dos diversos atores da cooperação. Como já referido, entre 1994 e 2003, o ICP teve cinco presidentes e, no IPAD, entre 2003 e 2007 sucederam-se outros cinco, tendo estabilizado depois até à sua fusão com o Instituto Camões, em 2012. Ao longo dos anos, a CIC foi sendo reformulada sem grande sucesso. O período em que foi mais operacional e eficaz correspondeu ao período em que a liderança da agência foi mais forte e/ou mais estável. Apesar disso, as dificuldades de o IPAD desempenhar o seu papel eram destacadas pelo CAD, no Exame de 2010, recomendando que se devia acordar, por escrito, que o IPAD devia ser envolvido desde as fases iniciais de formulação dos projetos dos ministérios, e não apenas na fase da sua aprovação, e que o modelo de negócio global devia ser revisto para reduzir a fragmentação do sistema e do orçamento e melhorar a coordenação, supervisão, eficiência, eficácia e prestação de contas (DCD/OECD, 2012). A ausência

de um orçamento centralizado, os problemas de liderança – a falta de sentimento de pertença (*era muito a sensação de “nós” e “eles”. Nós, os ministérios sectoriais, pelo menos os mais periféricos, tinham a falta de um sentimento de pertença*) (EDI, nº 3) – e de capacidade técnica – *“os procedimentos e interações estavam mais assentes nas relações pessoais do que nos procedimentos instituídos”* (EDI, nº 1) – terão contribuído para as fortes resistências à mudança – *“os ministérios sectoriais também não quererem abrir mão da sua autonomiazinha”* (EDI, nº 3). O ICP/IPAD não controlava os recursos da cooperação, não conseguia desempenhar o seu papel de coordenação, e os ministérios sectoriais não aceitavam ser coordenados. O trabalho de coordenação era facilitado apenas nos casos em que os ministérios sectoriais não dispunham de orçamento próprio, pelo que tinham que propor e negociar projetos para financiamento do IPAD (casos da segurança interna e da saúde).

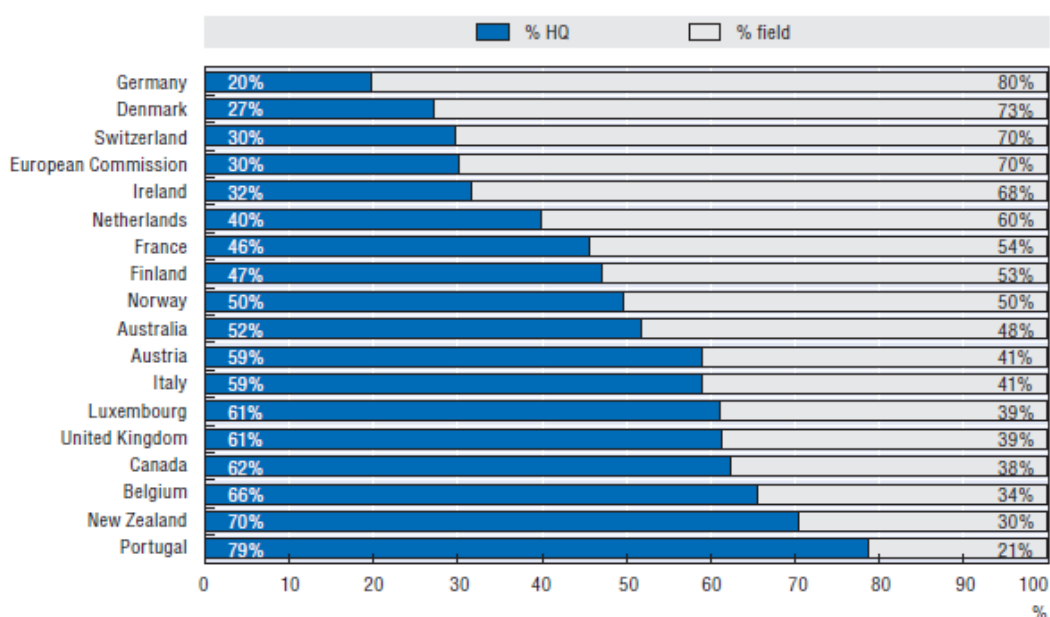
Acresce a tudo isto a falta de capacidade política, nomeadamente para realizar alterações legislativas. Quando a liderança da tutela (SENEC) foi forte (como aconteceu em 1998-2002 e 2005-2011) a implementação das recomendações do CAD foi facilitada e os mecanismos de coordenação conseguiram funcionar com alguma eficácia. Apesar da ausência de um orçamento plurianual, a programação registou, nesses momentos, saltos qualitativos. Em suma, tal como referiu um dos dirigentes entrevistados, *“tudo tem a ver com o peso político do MNE dentro do partido. Um ministro forte conseguia impor-se”* (EDI, nº 9). Porém, para outro dirigente, o fortalecimento da coordenação manteve-se um desafio no sistema de cooperação fragmentado (DCD/OECD, 2012): *“se o [SENEC] Cravinho não conseguiu pôr a CIC a funcionar duvido que alguém o consiga! Só um Primeiro-Ministro que saiba o que é a cooperação para o desenvolvimento é que o poderia fazer que é o mesmo que dizer que, em Portugal, isso nunca acontecerá”* (EDT, nº 4).

O reduzido interesse por parte do Parlamento sobre as questões da cooperação, quando comparado com outros doadores, levou o CAD a chamar a atenção para a necessidade de serem criados mecanismos para a revisão regular dos programas de ajuda por parte do Parlamento. Apesar do amplo apoio dos esforços de ajuda e do seu fundamento, as discussões no Parlamento sobre as estratégias, prioridades e resultados bem como o acompanhamento da evolução das reformas da gestão da ajuda, também deveriam dar um contributo importante (OECD/DAC, 1997). Esta chamada de atenção prende-se com o facto de o CAD considerar que a vontade política ao mais alto nível é determinante para aumentar a eficácia da ajuda (OECD, 2008b). O compromisso político de alto nível para com a cooperação pode contribuir para consolidar a política de cooperação para o desenvolvimento, com base nas lições aprendidas com as experiências dos países doadores (OECD, 2008c; 2009). Pelo contrário, a falta de apoio ao mais alto nível leva a mudanças comportamentais insuficientes no processo de implementação. O caso da cooperação portuguesa confirma esta realidade: ao longo do período em análise, o interesse do Parlamento

pelas questões da cooperação, e da avaliação, foi residual. Como referiram alguns dos dirigentes entrevistados, “o Parlamento não liga à cooperação. Só liga ao que é mediático. Estive duas vezes a ser ouvido pela comissão dos negócios estrangeiros e, em qualquer delas, as perguntas que me foram feitas foram confrangedoras e pouco ou nada relacionadas com a cooperação para o desenvolvimento” (EDT, nº 4). “A cooperação não interessa [ao Parlamento] porque não dá votos, mas também porque a ideia que há da cooperação é muito defeituosa. A Comissão parlamentar que trata da cooperação tem pessoas cuja vida política está ligada às comunidades portuguesas no exterior. Ninguém sabe o que é a cooperação (...) é uma coisa que se faz por caridade e que se faz a quem colonizámos e que são pobrezinhos ...” (EDT, nº 5). “A cooperação não interessa ao Parlamento por falta de competência específica. Tirando casos isolados, nunca foi uma preocupação. Não é um assunto relevante, não dá votos, não rende em termos de opinião pública ou de luta política” (EP, nº 6). Há um desinteresse do Parlamento “também por alguma irrelevância da Cooperação enquanto política pública” (EDI, nº 11).

Tal como a UE, o CAD defende um reforço das equipas locais e uma responsabilização dos serviços no terreno, por aumentar a eficiência no planeamento e aprovação de projetos. Este processo de descentralização foi sendo estimulado através de recomendações, mas há uma grande variação entre países. Portugal era, em 2009, o membro com maior proporção de funcionários na sede (figura 9). Os pequenos doadores precisam de uma maior massa crítica de pessoas na sede pelo que tendem a ter baixos níveis de descentralização. Acresce que a despesa adicional da equipa de funcionários no exterior pode ser um obstáculo à descentralização (OECD, 2010b: 40).

Figura 9. Percentagem de pessoal na sede e no terreno (expatriados e contratados locais)



Fonte:(OECD, 2009:41)41

Delegar maiores poderes para o terreno, reforçar o pessoal técnico das delegações portuguesas, não apenas em número, mas também em termos de capacidade, manteve-se um dos desafios ao longo do período em análise. A tentativa de criação de delegações no terreno foi encetada logo em 1994: o Decreto-lei de criação do ICP incluiu a criação de delegações locais, mas não chegaram a ser regulamentadas. Apesar das recomendações do CAD, ao longo dos vários Exames, de reforço dos serviços de cooperação, e de ser delegada mais autoridade e garantir o tipo de competências para aumentar a capacidade nas Embaixadas, a crónica falta de meios dificultou a sua implementação, mantendo-se os serviços de cooperação junto das Embaixadas portuguesa sem autonomia e com grandes carências de recursos humanos, ainda que a partir de 2005 se tenha assistido a um reforço das estruturas da cooperação no terreno, no que diz respeito a recursos humanos (IPAD, 2011a:162).

Na sede, as fragilidades ao nível dos recursos humanos também foram sendo objeto de recomendações do CAD. Nos anos 1990, a maioria não tinha formação ou habilitação adequada para trabalhar na área da cooperação, realidade que exigia um investimento na capacitação e no recrutamento de técnicos com competências na área do desenvolvimento. De facto, nos anos 2000, aumentou significativamente o número de técnicos superiores com formação adequada às funções a exercer (IPAD, 2011a:71), quer através de um investimento na formação especializada (mestrados) quer do recrutamento de técnicos com formação de base adequada às necessidades.

Quanto à implementação das políticas, como vimos na parte sobre a europeização, a pressão para aumentar o volume e esforço (APD/RNB) de ajuda não produziu os efeitos desejados, pese embora os compromissos assumidos por Portugal quanto à meta dos 0,7%. O Exame de 1997 salientava que a ausência de um plano a médio prazo e de um orçamento centralizado para a ajuda fazia com que não se registasse um crescimento da APD desde que Portugal se juntou ao CAD, se se excluísse o alívio da dívida. Contudo, a recomendação do CAD para a definição de um plano para atingir os 0,7% não foi implementada, apesar de as autoridades portuguesas reconhecerem a utilidade e necessidade deste plano, razão pela qual o Exame de 2010 foi particularmente crítico com o volume de ajuda (0,29% do RNB), evidenciando um fraco compromisso político com os objetivos internacionais e o reduzido peso/relevância política da cooperação. A enorme pressão internacional que já se sentia, no contexto da crise, para a redução da despesa pública portuguesa foi um fator adicional para os cortes que se seguiram na cooperação para o desenvolvimento e para a fusão do IPAD com o Instituto Camões.

A ausência de uma sociedade civil forte e de uma comunicação social interessada nas questões da cooperação para o desenvolvimento é um fator limitador da relevância política percebida desta política pública. Alterar esta situação requer um maior empenho na criação de uma estratégia de comunicação eficaz com vista à divulgação de informação sobre o trabalho realizado em matéria

de cooperação, tanto junto da opinião pública, dos decisores políticos como dos meios de comunicação social (OECD/DAC, 2010b). Na prática, a ajuda não ganhou relevância política nem esteve em conformidade com os compromissos internacionais. A evidência coligida comprova a perspectiva de Costa e Sousa Jr (2014): se foram governos do PSD (ou do PSD/CDS) que lançaram uma verdadeira política de cooperação e estabeleceram o dispositivo e mecanismos legais, foi com governos de dominância PS que se publicaram os dois principais documentos orientadores da cooperação e se abordaram formas diferentes e inovadoras de cooperar. Contudo, e apesar de quase todos os governos elegerem, ao nível do discurso, a cooperação como um ponto-chave da política externa portuguesa, a importância política real que lhe foi atribuída não foi acompanhada pelo correspondente esforço financeiro, mantendo-se a APD muito aquém dos compromissos internacionalmente assumidos.

Quanto à distribuição geográfica, à semelhança da UE, o CAD também não teve um impacto significativo na definição dos países parceiros de Portugal, mantendo-se a concentração nos PALOP e Timor-Leste. O Exame de 1993 destacava a tónica do Governo português na promoção das relações comerciais e do investimento estrangeiro, através do FCE (OECD/DAC, 1993). Como já referido, os constrangimentos orçamentais limitaram frequentemente as ambições políticas de diversificação geográfica. Para um dos dirigentes, *“o [Ministro] Amado e o [SENEC] Cravinho defendiam a diversificação geográfica, mas de facto nunca houve os recursos financeiros necessários para isso”* (EDI, nº 15). A importância das ex-colónias foi preservada na política de desenvolvimento, em linha com a sua herança histórica e com os seus interesses económicos.

As tentativas, por parte do ICP, para elaborar PIC sectorialmente mais concentrados foram goradas, como reconheceram alguns dos dirigentes entrevistados. *“Havia muito choradinho dos ministérios para integrar uma listagem muito grande de ações. Havia muita politiquice no meio. O resultado final era diferente da proposta inicial* (EDI, nº 2). Havia mesmo ministérios a desenvolver as ações à margem dos PIC: *“não tenho qualquer ideia de que (...) algo tenha sido feito [no quadro dos PIC] (...)”* (EDT, nº 8). A grande autonomia levava-os a *“celebrar Programas/Protocolos de cooperação, homologados pelos respetivos Ministros [de Portugal e do país em causa], que integravam os projetos/ações”* (EDT, nº 8). *“[O Ministério] tinha muito dinheiro e fazia como queria, no sentido da negociação direta com os seus parceiros, identificação de áreas onde atuar, execução nos países com equipas bem preparadas e em parceria com técnicos de instituições congéneres”* (EDI, nº 1). *“A gestão da nossa cooperação passa por uma relação diária com a contraparte. Quando se dá a necessidade de fazer o desenho de um novo projeto/instrumento de cooperação, reunimos com a contraparte para identificar as suas necessidades, prioridades e interesses, que depois analisamos, em ambiente interno, para ver como se ajustam com as nossas disponibilidades, capacidades, prioridades e interesses. Feito esse desenho, acertamos com o parceiro o conteúdo*

final dos programas-quadro (...) que tinham a duração de 3 anos e que foram então alinhados, estratégica e temporalmente, com os PIC (...)” (EDI, nº 13). “Os projetos surgiam de uma forma muito similar (...) (eram mais de baixo para cima do que ao contrário. Primeiro negociávamos com as congéneres e depois é que as propostas subiam), mas eram muito mais politizados (sujeitos a pressões e a objetivos políticos). Por exemplo, os Ministros (...) falavam muito uns com os outros (sobretudo com os de Angola e Moçambique)” (EDI, nº 14).

Em 2001, o CAD questionava a intervenção da política de cooperação portuguesa ao nível da redução da pobreza. Apesar de Portugal apoiar a redução da pobreza com intervenções prioritárias ao nível da educação e saúde, a ajuda atribuída a bolsas de estudo e a tratamentos médicos específicos não beneficiava os mais necessitados (os mais pobres), sendo a população-alvo a classe média e a elite. Além disso, a proporção de APD afeta a estas intervenções era consideravelmente superior aos apoios concedidos por Portugal às necessidades básicas da população, nomeadamente, abastecimento de água e saneamento. Apesar dos esforços, a partir de 2005, no sentido da luta contra a pobreza (aposta nos cuidados primários de saúde, investimento na educação básica e no desenvolvimento rural (PCM, 2005)), as estatísticas não evidenciam mudanças significativas (quadro 14). Se a redução da pobreza se tornou uma prioridade nos PIC, as modalidades de ajuda mantiveram-se as mesmas (OECD/DAC, 2010b).

Quadro 14. Estrutura da APD para as infraestruturas e serviços sociais, em %

Ano	1995	1999	2002	2005	2008	2011
Infraestruturas e serviços sociais	27,68	21,07	76,78	55,83	48,89	24,97
I.1. Educação	63,60	34,45	25,14	51,15	39,09	47,22
I.1.b. Educação Básica	0,40	0,16	3,25	3,44	2,32	0,95
I.2. Saúde	13,99	14,05	5,56	7,95	4,21	12,75
I.2.b. Saúde Básica	1,41	0,78	0,45	0,92	0,80	1,95
I.3. População e Saúde reprodutiva	0,00	0,05	0,00	0,09	0,21	0,75
I.4. Água e Saneamento	0,60	0,94	0,22	1,98	0,17	0,49
I.5. Governo e Sociedade civil	10,71	28,05	53,08	19,80	43,53	18,15

Fonte: elaboração própria com base nos dados da OCDE <http://stats.oecd.org/>

Acresce, ainda, a crítica recorrente de foco na promoção da língua portuguesa: “(...) *the updated document should make clear that ODA which supports teaching and using Portuguese should be a means to help achieve development in Lusophone countries, not to promote the Portuguese language as an end itself*” (OECD/DAC, 2010:12). Uma vez mais, confirma-se que o processo de tomada de decisão inclui outras determinantes/motivações dos diversos atores, dado a cooperação ser parte integrante da política externa.

Reflexo destas críticas assistiu-se a uma reorientação progressiva da distribuição sectorial e ao investimento em projetos ou programas de maior dimensão: i) no sector da educação, a redução da importância das bolsas em Portugal enquanto instrumento de cooperação (incluindo a

redefinição da política de bolsas tornando-a mais consentânea com as boas práticas, tendo a mesma sido dada como um bom exemplo (OECD, 2012b:18); ii) na saúde, o redireccionamento para os cuidados de saúde primários em vez do apoio aos hospitais centrais. Mas, apesar dos progressos registados, não é garantido que estes se mantenham, se tivermos presentes as prioridades nacionais em termos de política externa, de maior valorização da promoção da língua e cultura portuguesa e dos interesses das empresas nacionais. A fusão do IPAD com o Instituto Camões, em 2012, é disso prova.

Na década de 2000, e em particular a partir da Declaração de Paris (2005), a eficácia da ajuda adquiriu relevância nos Exames. Os doadores bilaterais, as organizações multilaterais e os países parceiros comprometeram-se a elaborar “Planos de Ação” com vista à implementação da Declaração. Portugal, enquanto signatário da Declaração, elaborou planos de ação (IPAD, 2005a; 2006c), tendo o Relatório de progresso, de 2008, identificado 33 medidas em prol de uma ajuda mais eficaz (IPAD, 2008f). Todavia, de acordo com o CAD, entre 2005 e 2007, Portugal teve um desempenho abaixo da generalidade dos países doadores na maioria dos indicadores de eficácia da ajuda (transparência e responsabilidade dos mecanismos de financiamento, assistência técnica coordenada, previsibilidade na prestação da ajuda, harmonização de procedimentos dos doadores, número e extensão das missões conjuntas) (OECD/DAC, 2006b). No Exame de 2006, o CAD recomendava a elaboração e implementação de um “plano de ação plurianual baseado em resultados” para modificar as suas políticas e procedimentos de desenvolvimento, de acordo com o quadro de redução da pobreza estabelecido na *Visão Estratégica* de 2005. Esse plano viria a ser elaborado em 2009 dando especial atenção à promoção da eficácia da ajuda em Estados frágeis. Também incluiu um conjunto específico de ações para consciencializar o público sobre a eficácia da ajuda e fortalecer a capacidade dos funcionários portugueses da cooperação para implementar a agenda da eficácia da ajuda (IPAD, 2009b).

O Exame de 2010 dá conta do compromisso e empenho de Portugal em aumentar a eficácia da sua ajuda, mas com progressos variados na implementação dos princípios da Declaração de Paris (quadro 15). Por exemplo, embora tenha registado progressos no alinhamento dos PIC, continuava a não utilizar os sistemas nacionais dos países parceiros (como aliás acontecia com muitos outros doadores). Apesar dos esforços para aumentar a colaboração com outros doadores, a harmonização no terreno permanecia um desafio.

As novas diretrizes para os PIC (2007-2009) (IPAD, 2006a) incorporaram princípios de eficácia da ajuda, estabelecendo a necessidade de alinhamento da programação-país com as estratégias nacionais de desenvolvimento dos países parceiros, e incluíram os princípios do CAD para o bom envolvimento em Estados frágeis (OECD, 2007).

Quanto às modalidades de ajuda, no período em análise assistiu-se a uma diversificação, tentando implementar as recomendações do CAD nesse sentido. Mas, apesar de modalidades como o apoio ao orçamento, os programas integrados (incluindo os *clusters*) e as linhas de crédito, a abordagem projeto prevaleceu. Mudar para novas abordagens mantinha-se como uma recomendação do CAD (OECD, 2010b:123).

Quadro 15. Progresso de Portugal na implementação dos compromissos da eficácia da ajuda

Principles	Portugal's commitments	Progress in priority partner countries
<i>Ownership</i>	Help to strengthen capacity of partner countries through institutional capacity building	PROGRESS: institutional capacity building is a priority in all partner countries
<i>Alignment</i>	Base country strategies on partners' national development strategies	PROGRESS: country strategies are developed in consultation with partner countries and aligned with their development strategies
	Report aid for government sector on partners' national budget	SOME PROGRESS: Aid reported on Mozambican State Budget for the first time in 2009. Little progress in other countries. In 2007, 11% of aid to the government was captured on Cape Verde's budget (OECD, 2008d)
	Avoid parallel implementation structures	PROGRESS: Portugal does not have parallel implementation units
	Provide aid indicative commitments over a multi-year framework	SOME PROGRESS: country strategies have multi-year indicative budgets but disbursements may diverge from indicative figures
	Untie aid	SOME PROGRESS: Portugal has improved the reporting of the tying status of its aid. The recent signing of tied lines of credit may increase the proportion of Portuguese aid which is tied.
<i>Harmonisation</i>	Increase use of programme-based approaches (PBAs)	LITTLE PROGRESS: limited use of PBAs in Cape Verde, Mozambique and Timor-Leste
<i>Managing for Results</i>	Link country strategies to results	LITTLE PROGRESS: Country strategies' indicators lack results orientation
<i>Mutual Accountability</i>	Provide timely and detailed information about aid flows to partner countries' authorities	SOME PROGRESS: Information on aid disbursements provided on a regular basis to Mozambique and Timor-Leste, but only at the end of the calendar year to other partner countries

Note: Selected list of commitments agreed in the *Paris Declaration on Aid Effectiveness* and the *Accra Agenda for Action* and present in Portugal's *Action Plans on Aid Effectiveness*.

Fonte: OECD/DAC (2010: 64)

Uma das áreas que teve mais impulso, reflexo da pressão do CAD, foi a do apoio à e através da sociedade civil. Logo após o primeiro Exame, no quadro do ICP foi constituído um departamento específico para as Organizações da Sociedade Civil e aprovado o Estatuto das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (Assembleia da República, 1994). Em 1998, um ano após o segundo Exame, foi aprovado o novo Estatuto das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (Assembleia da República, 1998). Em 2001, foi criada a Linha de Financiamento a projetos de cooperação para o Desenvolvimento de ONGD, que teve subjacente quer os princípios definidos no quadro da Comissão Europeia, quer as boas práticas identificadas pelo CAD, e consequente negociação e aprovação do enquadramento normativo.

Em 2008, foi operacionalizado o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, dando-se “os primeiros passos para um caminho de maior eficácia e coordenação dos diversos actores com uma metodologia diferente daquela que é possível seguir pelas decisões de financiamento de projectos” (Sangreman, 2009:42) e resposta a uma das recomendações do CAD: “as autoridades portuguesas devem abrir o espaço para um diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil” (OECD/DAC, 2006:62). Contudo, como afirmou um dos dirigentes neste período, rapidamente se

tornou no “cumprimento formal de uma disposição que procura, do ponto de vista formal, alargar as consultas sobre as políticas públicas à sociedade civil. Mas, na realidade o que temos até foi um expediente encontrado pelo poder político para esvaziar as críticas à política pública que eram feitas e à forma como eram distribuídos os dinheiros. Um Fórum presidido pelo SENEK não pode condicionar: os convidados foram escolhidos pelo poder político bem como as metodologias de trabalho, com base em critérios única e exclusivamente do poder político. A nossa proposta original é que a Presidência seria de um dos membros do Fórum, ao IPAD caberia o secretariado. Outra possibilidade colocada na altura foi a da copresidência entre o IPAD e outro organismo membro do Fórum. Mas a evolução do Fórum levou a uma cristalização destas ineficiências e passou a ser apenas um instrumento para mostrar externamente que Portugal tem instrumentos de consulta à sociedade civil. Sendo que os representantes no Fórum são muito heterogéneos na sua natureza, estando presentes muitas entidades públicas (incluindo autarquias). Perante a ineficiência dos resultados, as agendas foram sendo esvaziadas e nunca se conseguiu afirmar politicamente a importância do Fórum pelo que diferentes responsáveis políticos têm variado na importância que lhe atribuem – o número de reuniões que fazem e a respetiva agenda. E pelo facto, também, de não ser assumidamente um órgão que tenha sido institucionalmente incorporado pelo IPAD como uma obrigação sua. Era do Gabinete” (EDI, nº 15).

No Fórum da Cooperação, como explicou outro dirigente, “nunca foi muito claro quem participava ou não da sociedade civil. No início tentou-se fazer alguma coisa (estratégias sectoriais) mas não se enraizou, também se perdeu. Do ponto de vista da sociedade civil, nunca houve uma ideia do seu papel na CP (exceto com o [Ministro] Amado e o [Secretário de Estado] Cravinho). É só porque fazem umas coisas e porque internacionalmente interessa. Elas são ouvidas nos Exames ... O [Ministro] Amado teve uma relação mais clara com a Plataforma. Por exemplo, na crise da Guiné-Bissau ele foi lá com a Plataforma. Com o [Secretário de Estado] Cravinho conseguimos uma coisa que também se perdeu: reuniões semestrais com o ICP, com uma agenda acordada mutuamente. As reuniões duravam um dia, tinha todas as chefias do ICP (a avaliação não estava) e no final havia uma ata assinada entre as partes. A avaliação nunca esteve presente porque havia sempre coisas consideradas mais importantes. A avaliação vem como uma coisa no fim dos processos e esse é um dos problemas. É algo que se faz no final ... talvez se estas reuniões tivessem continuado um dia aparecia a avaliação” (EDT, nº 5).

Em 2009, foi assinado um Contrato-Programa com a Plataforma Portuguesa das ONGD e, em 2010, foi reconhecida a natureza plurianual dos projetos das ONGD apoiados no âmbito das Linhas de Financiamento (IPAD, 2011a). O Exame de 2010 recomendava continuar a apoiar aos ONGD nacionais e dos países parceiros na educação para o desenvolvimento e na implementação de projetos. O estabelecimento de parcerias estratégicas com algumas das principais ONG nacionais e

dos países parceiros através, por exemplo, da introdução de acordos-quadro estratégicos plurianuais, poderia ser o caminho a seguir (OECD/DAC, 2010b), mantendo-se em aberto a sua implementação. Mas, apesar dos progressos, o financiamento das OSC continuou residual e muito dependente do cofinanciamento da UE, o que levou um dos dirigentes a concluir que: “*A abordagem da UE foi mais importante do que o CAD porque os seus projetos dependiam de dinheiro da UE*” (EDI, nº 15).

A adoção dos *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, bem como o Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária, responde às críticas dos Exames à falta de coordenação e eficácia da ajuda humanitária portuguesa, que se mantiveram até ao Exame de 2010, indo as recomendações do CAD no sentido de Portugal desempenhar o seu papel no esforço internacional para proporcionar uma resposta humanitária atempada e adequada em situações de crise. Mas, também aqui a ausência de recursos se faz notar. Como referiu um dirigente, Portugal “*nunca reconheceu no CAD um quadro de referência legítimo para a organização da política pública do desenvolvimento. Isto é evidente quando assume em pleno Exame desistir da sua ação no domínio humanitário sob o pretexto de não existirem recursos financeiros para o fazer e, automaticamente, exclui-se dos debates no quadro da UE sobre esta temática, com consequências graves: a ajuda humanitária, ao contrário do que se esperava, não deixou de ser prestada. Era prestada não em linha com as recomendações do CAD e os Princípios do Bom Doador Humanitário, mas subordinada unicamente aos interesses políticos, violando os princípios humanitários. Outra consequência é que no quadro da UE, Portugal era obrigado a participar no grupo que discutia as questões humanitárias, mas como não tinha uma política estruturada não conseguia influenciar aquilo que eram as prioridades humanitárias da UE. Assumimos a presidência do grupo europeu da Ajuda Humanitária quando Portugal tinha assumido oficialmente, perante o CAD, que desistia da política na área humanitária, reduzia os recursos financeiros e limitava ao máximo os recursos humanos para esta área não permitindo a afirmação da cooperação portuguesa neste âmbito, junto dos seus parceiros nacionais e internacionais. Deixou de haver financiamento para projetos de ajuda humanitária de ONGD que dessa forma deixaram de ter acesso às fontes de apoio comunitárias. Em pouco tempo deixámos de ter ONGD com capacidade de atuar no domínio humanitário e deixaram de submeter projetos de ajuda humanitária. Também deixaram de discutir politicamente o assunto. Contudo e paradoxalmente, as leis orgânicas dos vários institutos da cooperação continuaram sempre a incluir a temática da ajuda humanitária e chegou mesmo a existir uma chefia de divisão para a matéria*” (EDI, nº 15).

Quanto ao nexo segurança/desenvolvimento, também há evidências da influência do CAD: o Exame de 2010 recomenda o reforço do firme compromisso em matéria de segurança e desenvolvimento: i) dando uma maior prioridade à supervisão civil e à transparência quando se

trabalha na reforma do sector de segurança; ii) aumentando a preocupação dos técnicos e dirigentes de alto nível quanto ao princípio “do no harm” e à importância da sensibilidade ao conflito no momento da programação em contextos de fragilidade.

A avaliação foi, claramente, uma imposição do CAD, como reconheceu um responsável político desse período: *“Haveria os Exames e teria que passar a haver um rigor na afetação dos meios aos projetos e na própria avaliação dos resultados”* (EP, nº 6). Da mesma opinião é um dos dirigentes entrevistados: *“Mudou com a entrada no CAD (dezembro de 1991). (...) A pressão do CAD fez-se logo no primeiro encontro do grupo de avaliação. Lá os fomos entreter até termos um mínimo de condições. (...) O CAD começou a sugerir, com alguma frequência, que começássemos a fazer avaliação. Depois seria feito o Exame à cooperação”* (EDI, nº 9). Confirma-se, desta forma, que a presença no CAD/OCDE atuou como fator facilitador/de pressão para a criação de uma cultura de avaliação.

Até ao Exame de 2001, a Avaliação foi considerada uma das áreas mais críticas do sistema de cooperação e, como tal, a necessitar urgentemente de implementação como um sistema independente. Desde então, a Avaliação sofreu avanços e retrocessos, não só em termos do seu enquadramento institucional, mas também da sua atividade. Este percurso sinuoso foi o reflexo não só da evolução do IPAD, mas igualmente de fatores estruturais, nomeadamente sobre o entendimento do que é a Avaliação e qual o seu papel, a par de fatores conjunturais ligados ao perfil e maior ou menor sensibilidade da tutela política e dos dirigentes relativamente à avaliação. Por ser o tema central desta tese, será analisada nos próximos capítulos.

6.3 Síntese

Iniciámos este capítulo com uma interrogação: houve europeização ou CADização da cooperação portuguesa? Até que ponto houve transferência de políticas na sequência da adesão à UE e da readesão ao CAD? A resposta a estas perguntas ajuda-nos a compreender porque é que a avaliação foi introduzida na cooperação portuguesa. Ou seja, estas interrogações são importantes para compreendermos o processo de institucionalização da avaliação e os fatores que lhe estiveram subjacentes.

Analisámos a evolução da política de cooperação portuguesa ao nível do discurso, das estruturas organizacionais e da implementação da ajuda. A evidência coligida sugere que a capacidade da UE influenciar a política de cooperação portuguesa tem sido mais limitada que a do CAD. Estruturalmente a cooperação portuguesa mudou desde 1994, mas não muito. Portugal acompanhou as tendências da UE e do CAD, incorporando normas ou ideias nos seus programas e estruturas internas, alterando o discurso, mas sem modificar substancialmente os processos, políticas e instituições existentes, porque a cooperação é um instrumento de política externa. Mas,

há também outros fatores. Como referiu um dos políticos entrevistados, *“a cooperação portuguesa não mudou devido, em primeiro lugar, à importância da inércia. Em segundo lugar porque não houve nenhuma alteração em termos da forma como os recursos foram afetados (recursos dos próprios ministérios)”* (EP, nº 17), evidenciando, uma vez mais, a importância da *path dependence*.

Um doador pequeno e tardio, com um passado colonial recente e com fragilidades económicas, financeiras e institucionais que levaram a classificá-lo como país em desenvolvimento após o 25 de abril de 1974. Esta dupla identidade – doador e recetor – condicionou o modelo de cooperação e persistiu no tempo, sendo recorrente a necessidade de apoio externo em momentos de crise. Portugal, ele próprio um país dependente, semiperiférico, com uma descolonização tardia, tornou-se um país em desenvolvimento, não se tendo alterado a economia política (Santos, 2003). A vinculação económico-política às antigas colónias manteve-se com os países agora independentes. Houve, nessa fase, um sentido partilhado de libertação para o colonizador e para o colonizado, o que criou alguma cumplicidade entre a nova classe política portuguesa e a classe política dos novos países. A consequência mais decisiva dessa rotura foi que, combinadas com a posição semiperiférica de Portugal no sistema mundial, permitiram minimizar as sequelas neocolonialistas no período pós-independências (Santos, 2003:47-48).

A dimensão do país e a persistência de recursos (humanos e financeiros) limitados durante o período em análise condicionaram a cooperação para o desenvolvimento. Apesar de focada num reduzido número de países, a APD portuguesa tendeu a ser importante apenas nos pequenos Estados, como a Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde e, a partir de 1999, Timor-Leste. Em Angola e Moçambique, se excluirmos os montantes relativos ao reescalonamento das dívidas, Portugal não figurava entre os principais doadores (Afonso, 1995:82-83; IPAD, 2011a:237).

A adesão à UE e a reentrada no CAD não alteraram o nível de importância oficialmente atribuído à cooperação para o desenvolvimento ou a África pelos sucessivos Governos que continuaram a promover e apoiar as antigas colónias africanas, quer ao nível bilateral quer multilateral, mantendo as características estruturais da política de cooperação. Não houve europeização nem CADização do orçamento da cooperação e esta é mais um reflexo das prioridades e determinantes internas do que da pressão do CAD ou da UE. Quando os interesses nacionais conflitaram com as orientações da UE ou com as recomendações do CAD, prevaleceram os interesses nacionais, como a ajuda ligada e a concentração geográfica exemplificam.

Em relação à UE, o nível de adaptação nacional foi menor do que noutras áreas, uma vez que Portugal não teve de comprometer as suas preferências nacionais para acomodar os instrumentos de ajuda da UE, dadas as competências partilhadas da ajuda comunitária. Em termos de valores e normas, não houve uma europeização significativa. A implementação de projetos de cooperação

delegada, a partir de 2009, e que se intensificou a partir de 2012, poderá alterar esta situação, mas ainda é cedo para identificar mudanças estruturais e sai já fora do nosso período de análise.

Confirma-se, assim, que apesar da importância da difusão das ideias da NPM e da adesão à UE (com a emulação de práticas de avaliação dos fundos estruturais) a europeização da política de cooperação foi reduzida.

O CAD, sobretudo através dos Exames pelos pares, tem tido a capacidade de influenciar a política de cooperação portuguesa, ao nível do discurso, na estruturação e orientação estratégica, exercendo pressão para a transferência de políticas. Nessa ótica, podemos falar em CADização da cooperação portuguesa. Mas, a capacidade do CAD só é bem-sucedida se e quando os interesses nacionais não são postos em causa, constatando-se uma incorporação seletiva das recomendações. Algumas das características estruturantes da cooperação portuguesa mantiveram-se desde a sua génese e a implementação de recomendações do CAD que colocam em causa os interesses nacionais encontram forte resistência na sua implementação. Já referimos o exemplo do desligamento da ajuda, confirmando que o processo de tomada de decisão inclui determinantes/motivações associadas à natureza política da cooperação (uma política externa).

Nem a UE nem o CAD conseguiram elevar a relevância desta política no quadro nacional, quer ao próprio nível político quer no papel da agência (ICP e, depois, IPAD) no dispositivo de cooperação. A reduzida relevância política, ao nível do Governo e do Parlamento, limita a implementação das recomendações dos Exames pelos pares, sobretudo aquelas que conflituam com os interesses nacionais vistos como essenciais.

Mais importante para impulsionar a mudança é o perfil dos atores, em particular dos dirigentes políticos e de topo, como confirma um dos dirigentes entrevistados: *“Ao nível macro houve uma diferença significativa com a gestão do Professor Cravinho, quer no ICP, como Presidente, quer como Secretário de Estado. Nota-se que há uma atuação alinhada com as grandes orientações internacionais e um investimento em iniciativas e projetos que alterem a ação da CP, de que é exemplo o Projeto CISA, em Angola. Nos restantes períodos sempre foi mais patente a gestão da cooperação ao serviço da política externa, o que não é o mesmo de ser assumidamente parte da Política Externa. Em termos de instituições, [Secretário de Estado e Dirigente de Topo] Cravinho teve um grande impacto e fez dar um salto qualitativo, com maior tecnicidade da cooperação. Pôs as pessoas a pensar de forma mais estruturada e a pensar a longo prazo”* (EDI, nº 11).

O caso português mostra consistência com a teoria. Primeiro, a estrutura institucional fragmentada e a falta de forte capacidade de liderança por parte da agência de cooperação limitam a capacidade de cumprir as recomendações do CAD. Em segundo lugar, a irrelevância política (no Governo e no Parlamento) da cooperação para o desenvolvimento tem sido um obstáculo crítico para a implementação das recomendações dos Exames pelos Pares. A falta de vontade política nos

níveis mais altos da hierarquia do Governo, bem como os interesses políticos divergentes das principais instituições levaram a uma resistência à mudança e à implementação de princípios e normas internacionais. O sistema de cooperação para o desenvolvimento português evoluiu, modernizou-se, mas manteve as suas características estruturais evidenciando *path dependence*. Estamos de acordo com Lehtonen (2009a) quando diz que o impacto dos Exames pelos pares tendem a ser modestos e altamente dependentes de questões como o contexto específico de cada país, existência de ‘agentes da mudança’ na administração nacional, vontade política ao mais alto nível e ‘janelas de oportunidade’ que podem permitir a aceitação das recomendações políticas da OCDE (por exemplo, Lehtonen, 2005, 2007). Apesar da adoção de normas e diretrizes internacionais, as mudanças estruturais só poderão ocorrer quando se alcançar um consenso político nacional consolidado e alargado, incluindo os níveis políticos, institucionais e da sociedade civil.

Ainda que a participação de Portugal nos mecanismos de ajuda da UE e da OCDE tenha tornado evidente a necessidade de reformar a sua política e prática de cooperação, o dispositivo institucional não se alterou significativamente. Persistiu um modelo atomizado, com grande autonomia dos diferentes atores e com problemas de coordenação. A capacidade de manter as políticas e instituições é notável, evidenciando *path dependence*.

A cooperação portuguesa está intrinsecamente ligada à política externa, que afirma a necessidade de valorização de Portugal no mundo globalizado, ou seja, tem sido um importante instrumento diplomático e de política externa. A fragilidade económico-financeira do país (com traços de país em desenvolvimento), o passado colonial, com os inerentes laços históricos, culturais e linguísticos, bem como os interesses económicos e comerciais, determinaram (e ainda condicionam) a cooperação portuguesa.

A concentração geográfica da APD bilateral nos PALOP e Timor-Leste, reflexo do passado colonial e dos laços culturais, linguísticos e económicos, não se alterou e evidencia que a cooperação serviu para manter a influência de Portugal nas antigas colónias. Assente numa relação de longo prazo, os compromissos com os principais países parceiros (PALOP e Timor-Leste) vão para além do desempenho ou da eficácia da cooperação. As tentativas de alargamento da cooperação bilateral a outras geografias tiveram um sucesso muito limitado, condicionadas pela realidade dos estrangimentos orçamentais. A estratégia utilizada foi, desde a adesão à UE, tentar captar recursos no plano externo. Esta tendência ganhou uma nova dinâmica a partir de 2009, através da cooperação delegada (IPAD, 2011:146).

As mudanças introduzidas e os progressos alcançados no sentido de tornar a cooperação mais profissional, mais coordenada e eficaz não conseguiram alterar aspetos estruturais: o peso da história é sentido não só na cooperação bilateral, bem como na sua estrutura e administração

(persistiu a descoordenação, as lacunas ao nível do planeamento/programação, manteve-se a falta de especialistas/profissionais), mas também na cooperação multilateral, ou seja, a essência da cooperação portuguesa não mudou significativamente. Pode dizer-se que os valores e objetivos básicos da cooperação portuguesa para o desenvolvimento seriam provavelmente muito semelhantes hoje, mesmo sem a adesão à UE ou sem a reentrada no CAD.

PARTE III – A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

CAPÍTULO 7. O SISTEMA DE AVALIAÇÃO

Neste capítulo analisamos a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa, caracterizando o sistema de avaliação, principais atores e linhas de força, bem como as limitações e constrangimentos, sob a lente teórica da transferência de políticas. Como vimos no capítulo anterior, a avaliação foi introduzida na cooperação portuguesa apenas na década de 1990, após a reentrada no CAD/OCDE, quando ao nível internacional a cooperação para o desenvolvimento era já uma das políticas públicas mais avaliadas (Dabelstein e Rebien, 2002). A avaliação foi conquistando espaço entre os atores da cooperação, não só do ponto de vista da realização de avaliações e do desenvolvimento de linhas orientadoras, metodologias e formas de avaliação, mas sobretudo ao nível do discurso, surgindo paulatinamente na discussão pública sobre a cooperação portuguesa. No entanto, são poucos os estudos sobre a avaliação nesta política pública (Afonso, 2001, 2007, 2013, 2015, 2017; Afonso, Ribeiro e Almeida, 2001; Machado, 2011; Mesquita, 2015; Belo, 2017).

Tal como referido em 2.6, partimos do conceito de *sistema de avaliação* como o conjunto das práticas de avaliação, permanentes e sistemáticas, que estão institucionalizadas em várias entidades organizacionais interdependentes, que partilham um entendimento comum, incluindo da finalidade da avaliação. Os sistemas de avaliação influenciam a procura e a oferta de avaliação, bem como a sua utilização, nomeadamente a integração dos resultados da avaliação nos serviços operacionais e de políticas (Liverani e Lundgren, 2007).

Embora exista uma instância formal para a prática da avaliação na cooperação portuguesa, importa olhar para a missão e prerrogativa desta instância, o seu nível de independência (OECD/DAC, 2006a) bem como para os recursos de que dispõe e, sobretudo, para a sua centralidade no dispositivo institucional global (Varone e Jacob, 2004), nomeadamente a relação com os outros sistemas (Horton, Galleno e Mackay, 2007).

Como a cooperação portuguesa faz parte de um sistema mais amplo de cooperação internacional, e está intimamente ligada a acordos e compromissos internacionais, para uma melhor compreensão do processo de institucionalização é feita uma análise comparativa de outras agências de cooperação (no quadro da rede de avaliação do CAD/OCDE, ela própria envolvida, como parte do seu mandato, no aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação dos seus membros) para identificar semelhanças e diferenças que ajudem a explicar variações na institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa.

7.1 O dispositivo institucional

Tendo como ponto de referência os elementos constitutivos de um sistema de avaliação, identificados por Leeuw e Furubo (2008), pode afirmar-se que existe um elemento organizacional formal institucionalizado dedicado à avaliação, na agência de cooperação, a qual tem um mandato para avaliar toda a APD portuguesa. Esta estrutura organizacional dedicada à avaliação, separada da estrutura operacional, deve ser responsável pelo planeamento, contratação, implementação, verificação da qualidade e acompanhamento das avaliações. Contudo, a ‘unidade de avaliação’ não deve ser confundida com todo o sistema de avaliação (Dahler-Larsen, 2006). O sistema de avaliação estende-se aos atores que tomam as práticas de avaliação como garantidas, seja como produtores seja como consumidores de avaliações (Højlund, 2014a). Os consumidores são, aqui, os atores da cooperação portuguesa: a agência de cooperação, o MNE, os ministérios sectoriais, a sociedade civil e o Parlamento (que deve supervisionar a política de cooperação portuguesa).

7.1.1 Os primeiros passos

Olhando para a cooperação portuguesa, e como já referido, até 1994 não podemos falar na existência de avaliação e muito menos num sistema de avaliação. Embora a avaliação constituísse já uma preocupação no início dos anos 1990 (IPAD, 2011:175), reflexo da reentrada no CAD, como destacou um dos dirigentes entrevistado: *“Não havia nada. A cooperação fazia-se com as Comissões Mistas. A primeira tarefa que tive foi criar uma estrutura de avaliação. Mas, para isso, era necessário criar uma estrutura de projetos. Andei durante algum tempo a criar uma ficha de projeto. O Diretor-Geral, perante o nosso atraso, decidiu escolher um modelo já existente e optou pelo da CIDA (que então chefiava a rede de avaliação do CAD). Ao mesmo tempo, junto da nossa Missão junto da OCDE pediu livros e informação sobre avaliação e elaboração de projetos. A partir daí foram esboçados documentos. (...) As fichas foram testadas na 10ª Comissão Mista de Cabo Verde (abril de 1993). Distribuíram-se as fichas aos atores da cooperação portuguesa. Houve uma guerra muito grande com o ICE. Essas fichas foram enviadas para a nossa embaixada em Cabo Verde para os ministérios parceiros preencherem. (...). O preenchimento das fichas de projeto continuou nas Comissões Mistas seguintes. Havia um texto político e as fichas de projeto em anexo. Depois comecei a ir às reuniões de avaliação do CAD em novembro de 1993. A pressão do CAD fez-se logo no primeiro encontro do grupo de avaliação. Lá os fomos entretendo até termos um mínimo de condições. (...) Fiz um curso de avaliação organizado pelos dinamarqueses e outro pela CIDA. (...) Um dia o Diretor-Geral disse que estava na altura de fazer uma avaliação com base nas fichas. (...) A primeira avaliação foi ao Hospital Simão Mendes na Guiné-Bissau – quanto se tinha gastado, etc. Outra avaliação foi à Escola de Direito de Bissau. (...) A avaliação estava a ir muito bem. O SENE*

estava a gostar. Entretanto houve a hipótese de sair (...). Entretanto o Diretor-Geral também sai e vieram outros e as coisas emperraram” (EDI, nº 9).

Só com a criação do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), através do DL 60/94, é que a avaliação passou a ser uma competência do novo Instituto. Ao ICP passou a competir, entre outros, a *“coordenação, acompanhamento da execução e avaliação das acções, projectos e programas de cooperação promovidos por órgãos do Estado e serviços públicos”*. Incumbia ao Gabinete de Planeamento, Programação e Avaliação, *“promover o acompanhamento e a avaliação sistemática das acções, projectos e programas de ajuda pública ao desenvolvimento”* (Artigo 12º c) (MNE, 1994). Esta posição da avaliação no dispositivo organizacional indicia que a avaliação era entendida como uma ferramenta de apoio à tomada de decisão ao nível do planeamento e da programação fazendo, assim, parte do ciclo da política de cooperação.

A decisão de reestruturação do dispositivo e inclusão da avaliação não foi alheia à reentrada no CAD/OCDE, em dezembro de 1991. De facto, uma das três condições para se ser membro do CAD é ter um sistema de acompanhamento e avaliação do desempenho⁷. Também não foi alheia às recomendações do primeiro Exame pelos pares do CAD/OCDE, em 1993 (OECD/DAC, 1993) (figura 10). Como vimos no Capítulo 6, este primeiro Exame, muito crítico da cooperação portuguesa, serviu de ponto de partida para implementar uma série de medidas (tal como na cooperação espanhola, onde os Exames do CAD são importantes para a introdução de mudanças no sentido de maior eficácia, qualidade e transparência (Ulla Díez e Argilés, 2014)). Nesse sentido, destaca:

“In the view of the Portuguese authorities, the joint committee meetings with individual recipients are a suitable forum for evaluating Portuguese aid activities. A first attempt at formal aid evaluation procedures was made during the recent joint committee meeting with Sao Tomé and Príncipe. It is, moreover, the intention of the government to adopt guidelines for aid evaluation, which shall be applied at least to major projects or programmes. In the framework of the planned restructuring of the aid administration, it is envisaged to set up a planning unit which will also be in charge of aid evaluation, mainly through independent outside experts” (OECD/DAC, 1993:22).

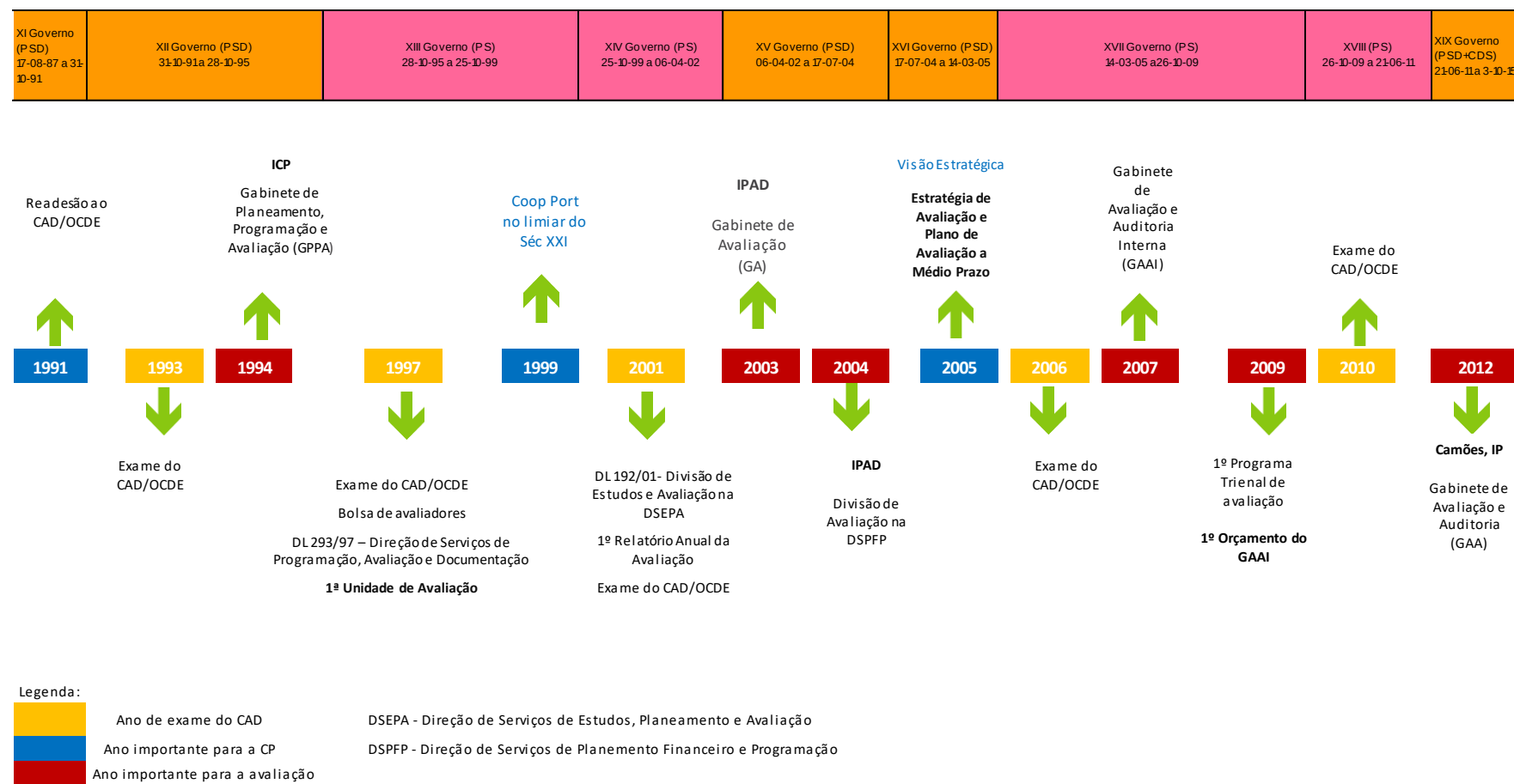
A pressão externa para a institucionalização da avaliação manteve-se desde então.

Apesar de ter sido criada uma instância formal, é necessário olhar também para a missão e prerrogativa desta instância, bem como para os recursos de que dispõe (ver 7.3.1) e, sobretudo, a sua centralidade no dispositivo institucional global (Varone e Jacob, 2004) (ver 7.4) para perceber o seu papel no dispositivo de cooperação. O Memorando da cooperação portuguesa relativo a 1995 defendia um modelo de avaliação descentralizado:

“(…) pelo que as avaliações sectoriais tenderão a ser feitas pelos ministérios sectoriais, ocupando-se o Instituto essencialmente da coordenação e avaliação das políticas numa perspectiva geográfica e da uniformização e divulgação das metodologias de avaliação na avaliação” (ICP, 1996:20).

⁷ As outras duas são: i) a existência de estratégias, políticas e quadros institucionais adequados para assegurar a prestação de ajuda e ii) aceitar medir esse esforço (<http://www.oecd.org/dac/joining-the-development-assistance-committee.htm#Criteria> acedido a 25/06/2017).

Figura 10. Quadro institucional e evolução do dispositivo de avaliação da cooperação portuguesa (1991-2012)



Fonte: adaptado a partir de Afonso (2017a).

Afirmava que estavam a ser dados passos para a realização de avaliações conjuntas com os países recetores e que a avaliação dos grandes projetos ocorreria a curto prazo, o que permitiria uma avaliação tendencialmente a toda a ajuda. Acrescia que (...) *O orçamento específico para o serviço de avaliação será implementado no quadro do arranque das avaliações previstas para 1997*” (ICP, 1996:20). Estaríamos, assim, perante um sistema de avaliação com diversos atores, com divisão de tarefas entre a agência (com um papel orientador e de abordagem macro) e os ministérios sectoriais (com responsabilidade pela avaliação das suas intervenções). Porém, nestes primeiros anos, desconhece-se a realização de qualquer avaliação. Se atendermos às características da Administração Pública Portuguesa nesta época (Capítulo 5.2.2), estamos numa fase de reestruturação e modernização, depois da adesão à UE, com introdução de novas ferramentas de gestão e administração, sob influência da NPM. Porém, e também como já referido, essa modernização, quer com a RAFE, no governo social-democrata, quer com a Reforma Administrativa do governo socialista, teve poucos efeitos na criação de uma cultura de avaliação na Administração Pública. Acresce, por outro lado, que as já referidas dificuldades de liderança sentidas pelo ICP na coordenação e supervisão da cooperação (agudizadas pela elevada rotação e/ou mudança nas equipas de gestão de topo e pela dificuldade de a CIC desempenhar efetivamente o seu papel), também se aplicavam à avaliação. Igualmente determinante foi a ausência de sensibilidade para a importância da avaliação.

Ainda em 1997, o ICP foi reestruturado (DL nº 293/97) e o Gabinete de Planeamento, Programação e Avaliação passou a Direção de Serviços de Programação, Avaliação e Documentação (MNE, 1997), tendo como responsabilidades, entre outras, a elaboração do relatório anual de avaliação da APD e a promoção da monitorização e avaliação sistemática das diferentes ações, projetos e programas. Não é, por isso, de estranhar que nesse ano, o segundo Exame pelos Pares reafirme, no essencial, as críticas já formuladas (ainda que reconheça a importância da reestruturação para “criar disponibilidade para assegurar a avaliação”), e identifique a falta de avaliação como uma das principais deficiências e a carecer de atenção urgente por parte da gestão de topo das entidades envolvidas na cooperação e do Parlamento (OECD/DAC, 1997:16-17). A pressão externa e não uma necessidade interna, tal como aconteceu com o DAA (ver 5.2.3), explica as resistências a um funcionamento efetivo desta unidade de avaliação. Só no ano seguinte a equipa de avaliação viria a ser incumbida de fazer, com caráter de urgência, a sua primeira avaliação (projeto da Faculdade de Direito de Bissau), a qual veio a ser realizada no quadro de um protocolo entretanto celebrado com o CEA/ISCTE.

O primeiro documento de orientação estratégica da cooperação portuguesa, “*A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI*”, de 1999, realça a importância da avaliação e reconhece que até à data a ação coordenadora e avaliadora do ICP não tinha sido particularmente significativa e

que a reestruturação de 1994 *“por si só não remediou os males que se reconheciam e haviam sido identificados”*. Refere, ainda, que *“para a execução da política de cooperação assente num modelo descentralizado, assume particular importância o reforço dos mecanismos de coordenação, controlo e avaliação”* (PCM, 1999: 2640). Estavam, assim, criadas as condições para uma nova revisão orgânica do ICP, a qual viria a acontecer em junho de 2001, e no quadro da qual foi criada a Divisão de Estudos e Avaliação (DEA), na Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Avaliação. À DEA passou a competir (DL 192/2001, art.º 12º):

- g) Proceder à análise e verificação sistemática da adequação, eficácia e eficiência das ações, projetos e programas de ajuda pública ao desenvolvimento;*
- h) Encetar processos de avaliação conjunta das ações, projetos e programas com os países beneficiários;*
- i) Apresentar propostas corretivas às ações, projetos e programas;*
- j) Propor, na sequência da experiência da avaliação, linhas de orientação para futuras decisões, tendo em vista o desenvolvimento qualitativo da cooperação;”* (MNE, 2001).

A avaliação manteve-se, desta forma, ligada ao ciclo programático e à aprendizagem. A revisão orgânica criou, igualmente, a Comissão de Fiscalização (art.º 3º) composta por um Presidente e dois vogais efetivos, nomeados por despacho conjunto (MNE e MF), sendo um dos Vogais obrigatoriamente revisor oficial de contas (art.º 8º), reforçando a importância da prestação de contas. O Exame de 2001 foi utilizado para pressionar a direção de topo relativamente à avaliação, como recorda um dos dirigentes entrevistado: *“aí digo ao CAD que (...) na área da avaliação precisamos da ajuda do Exame porque a Direção não avança. Há grandes insuficiências e não conseguimos avançar, apesar de haver recursos humanos”* (EDI, nº 2).

Quanto ao modelo, Portugal acompanhava países como a Austrália, Canadá, França, Alemanha, Japão, Noruega, EUA e Reino Unido em que a unidade de avaliação da agência estava, à data, numa posição subordinada, dentro de uma divisão (de auditoria, gestão ou planeamento) e em que o chefe da avaliação reportava ao diretor de serviços, o qual reportava ao presidente. Noutros membros, como a Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Holanda, Suécia e Suíça a unidade de avaliação reportava ao presidente da agência, que por sua vez reportava ao MNE (Lundgren, North e Rist, 2003:9).

7.1.2 O Gabinete de Avaliação

Em 2003, entra-se numa fase de alguma instabilidade. Como referido, o ICP foi fundido com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), dando origem ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) (DL 5/2003, de 13 de janeiro) (MNE, 2003a). Nesta reorganização do dispositivo de cooperação foi criado, pela primeira vez, um Gabinete de Avaliação (GA), diretamente dependente do Presidente do IPAD, com a responsabilidade de proceder à avaliação dos programas e projetos de toda a cooperação portuguesa. De acordo com o Artigo 8º do Despacho 6178/2003 (MNE, 2003b), ao GA competia proceder à avaliação da execução dos

programas, planos e projetos de ajuda pública ao desenvolvimento, por sectores ou países, em função dos objetivos definidos e propor os ajustamentos e reorientações julgados necessários.

A avaliação obtinha, por esta via, a autonomia recomendada pelo CAD/OCDE. Mas, essa autonomia acabou por não se traduzir num incremento da atividade e do papel da avaliação: o GA esteve largos meses parado (setembro de 2003 a novembro de 2004), sem chefia e sem orientação superior. A título de exemplo, refira-se que a participação no processo de avaliação conjunta dos 3C (coerência, coordenação e complementaridade) no quadro da UE (iniciada em 2000) foi suspensa por decisão superior, tendo sido retomada apenas em 2004 (IPAD, 2011). Até 2004, tinham sido concluídas apenas seis avaliações.

A explicação para a inoperacionalidade, segundo um dirigente entrevistado, estará no modelo adotado: *“Em 2003 mataram a avaliação porque a retiraram da Direção de Serviços de Planeamento. Não ficou como Direção de Serviços. Retiraram-na de uma área, em que podia ser um apport mais direto, para a pôr numa Divisão. Em estruturas hierárquico-funcionais muito hierarquizadas, como é a do MNE, era ‘matar’ a avaliação”* (EDI, nº 2).

Mais do que preocupações com os resultados e efeitos da cooperação, a tónica está no cumprimento da legalidade da gestão financeira e patrimonial. Manteve-se a existência da Comissão de Fiscalização, reforçando a abordagem gestionária de cumprimento das normas aplicáveis, a par da obrigatoriedade de submissão à tutela (MNE) dos planos de atividades e orçamentos, anuais e plurianuais, orçamento de tesouraria, demonstração de resultados e balanço previsional (DL 5/2003, art.º 17º), em linha com a NPM. Esta realidade foi reforçada pela já referida Lei 4/2004, que estabeleceu os princípios e normas a que devia obedecer a organização da Administração direta do Estado, incluindo serviços de controlo, auditoria e fiscalização e pela avaliação do desempenho dos serviços, realizada por auditores externos ou por órgãos de controlo oficiais. Ou seja, a avaliação foi integrada numa ótica gestionária de controlo e de auditoria e não como ferramenta de produção de evidências e conhecimento que promovesse a aprendizagem e apoiasse a tomada de decisão no ciclo das políticas.

Manteve-se a inexistência de exigência de reporte das avaliações à tutela ou ao Parlamento. Como já referido, a constatação do reduzido interesse por parte do Parlamento sobre as questões da cooperação, quando comparado com outros doadores, levou o CAD a chamar a atenção para a necessidade de serem criados mecanismos para revisão regular dos programas de ajuda por parte deste órgão de soberania (OECD/DAC, 2001).

Como afirmou um dos dirigentes entrevistados, *“o que nós vimos foi sempre uma clara falta de valorização institucional da avaliação. A incapacidade de promover a incorporação das várias dimensões da ação nos processos de avaliação do Instituto. Incapacidade de utilizar a avaliação como um instrumento de decisão política e de decisão técnica. Era vista em muitos casos como um*

cumprimento formal, uma imposição que vinha de fora e na maior parte dos casos uma avaliação que se circunscrevia a projetos específicos sem nunca se apostar numa abordagem mais holística que abarcasse o fenómeno do desenvolvimento e de como é que as políticas públicas se podiam posicionar neste quadro do desenvolvimento. Prevalcia a ideia de que o poder político não podia ser condicionado nas suas decisões. As avaliações eram mais percecionadas como um sacar de responsabilidades e não como processos de aprendizagem” (EDI, nº 15).

Na sequência da mudança da Direção do IPAD, em setembro de 2004, a avaliação perdeu a autonomia e foi integrada como Divisão de Avaliação, na Direção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação (Despacho 22.251/2004), retomando-se a lógica de ligação da avaliação ao ciclo de programação, numa tónica na aprendizagem. Apesar de deixar de reportar diretamente ao Presidente do IPAD, com a nova Direção a avaliação ganhou novo dinamismo e, no início de 2005, foi aprovada a “*Estratégia da Avaliação e Plano de Avaliações a Médio Prazo*” cuja primeira versão havia sido entregue para aprovação superior em 2003 (IPAD, 2011:178). A avaliação passou a ser uma atividade regular, podendo começar a falar-se da criação de uma cultura de avaliação no IPAD.

Comprova-se, assim, que a introdução da avaliação na cooperação portuguesa foi impulsionada, fundamentalmente, pela reentrada no CAD/OCDE, através de um processo coercivo de difusão/transferência⁸ de políticas. Neste processo destaca-se o papel dos Exames pelos Pares, como vimos no Capítulo 6.

7.1.3 O Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna

Em 2007, no quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o IPAD foi objeto de reestruturação. À avaliação juntou-se a auditoria interna passando a designar-se Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI), na dependência do Presidente do IPAD, recuperando a autonomia relativamente às unidades operacionais. Esta mudança acompanhou a já referida tendência iniciada na Administração Pública Portuguesa (Lei 4/2004) de utilizar a avaliação mais como ferramenta de controlo (ver Capítulo 5), e do crescente papel da auditoria, reflexo da crescente importância das ideias da Nova Gestão Pública (NPM) (Leeuw e Furubo, 2008), dando um sinal de uma abordagem gestionária da avaliação e da prevalência da função de *accountability* em detrimento da de aprendizagem.

A Portaria 510/2007, de 30 de abril, que definiu os Estatutos do IPAD (MNE, 2007) estabeleceu as atribuições do GAAI (art.º 7º). Para além da avaliação competia-lhe, ainda:

⁸ Transferência coerciva porque para se ser membro do CAD é necessário ter uma unidade de acompanhamento e avaliação, o que obrigou à criação de uma unidade de avaliação. Difusão porque alguns dos elementos, nomeadamente ao nível das normas, princípios e critérios se verificou uma adoção voluntária (ver 7.2).

- d) *Desenvolver o sistema de informação para a gestão, com base na monitorização de indicadores de desempenho organizacional;*
- e) *Desenvolver soluções, instrumentos e modelos de organização e gestão interna, nomeadamente através da definição de normas e manuais de procedimentos, e acompanhar a sua implementação.” (MNE, 2007).*

Assistiu-se, assim, ao alargar das atribuições e competências desta unidade orgânica. Ao incorporar a auditoria, reforçou-se o papel da prestação de contas e uma preocupação com as questões da gestão organizacional.

Como já referido, a situação interna alterou-se significativamente em 2011, no quadro da grave crise financeira e do Programa de Ajustamento. O IPAD foi extinto e foi criado o Camões, Instituto da Cooperação e da Língua (Camões, IP). Entre as atribuições deste novo instituto inclui-se a avaliação de todos os programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento, com vista a melhorar a racionalidade, eficácia e eficiência da ajuda (art.º 5º b). A Portaria 194/2012, de 20 de junho, que define os Estatutos do Camões, IP, estabeleceu a criação do Gabinete de Avaliação e Auditoria (GAA), subordinado hierárquica e funcionalmente ao Conselho Diretivo, competindo-lhe proceder à avaliação de programas, planos e projetos, produzir informação técnica na área da avaliação e promover a realização de auditorias ao Camões, IP (MF e MNE, 2012: art.º 6º). A criação de uma nova organização para gestão da ajuda alterou o paradigma e veio pôr novos desafios, quer à cooperação quer à avaliação, alargando a sua área de atuação. Mas essa análise sai já fora do nosso período de análise.

Quanto aos restantes atores da cooperação portuguesa, numa fase em que existiam gabinetes ou serviços autónomos de cooperação, a avaliação não estava incluída nas suas atribuições, com exceção do GPEARI do Ministério das Finanças, mantendo-se residual a propensão para avaliar. Como afirmou um dirigente desse período: *“No nosso ministério, não tínhamos uma programação da cooperação, por isso não a podíamos avaliar. E isso mantém-se hoje. Não há cultura de avaliação na sociedade portuguesa. Não sentimos a necessidade de planear e programar, nem de accountability. Como não há Plano é muito difícil fazer avaliação. O processo está inquinado. Como não se faz avaliação não há aprendizagem. É um círculo vicioso”* (EDI, nº 3).

Outro evidenciou, ainda, a forma como a avaliação era considerada: *“O acompanhamento e a avaliação dos projetos de cooperação eram realizados ‘in loco’, normalmente duas vezes por ano em cada País, com visitas aos locais onde os mesmos eram desenvolvidos. Tinham depois lugar as reuniões de Parceiros, das quais eram sempre elaborados os correspondentes relatórios, sendo um exemplar entregue ao ICP. Embora a questão jamais me tenha sido diretamente colocada, nunca admiti a hipótese de o acompanhamento e/ou a avaliação da cooperação desenvolvida no âmbito do Ministério (...) ser entregue a entidades exteriores ao sector, desde logo porque, face às especificidades de que a mesma se revestia, seria muito difícil encontrar no exterior as necessárias*

competências. Por outro lado, os elevados valores que necessariamente viriam a ser despendidos seriam seguramente mais bem utilizados no reforço dos projetos em curso e/ou na criação de novos projetos” (EDT, nº 8).

Também nas OSC a propensão para avaliar era diminuta. Como refere um dirigente: *“fazíamos avaliações internas, que também não eram grande coisa. Nunca dedicámos tempo e esforço para aperfeiçoar os métodos de avaliação e tínhamos consciência disso, mas há sempre outras coisas prioritárias a não ser nos últimos anos com Timor-Leste em que se tentou avançar um bocado. (...) Depois, de uma forma geral, também há uma ideia de que a avaliação é para punir, apontar falhas, apontar o dedo. Temos uma cultura muito baseada na bondade e no premiar a boa vontade. Não colocar em causa essa boa vontade porque isso é o que interessa” (EDT, nº 5).*

Conclui-se, assim, que o sistema de avaliação adotado foi o de uma unidade central de avaliação, integrada na agência de cooperação.

7.2 Uma perspetiva epistemológica distinta

Como referido, outra característica dos sistemas de avaliação é a existência de uma perspetiva epistemológica distinta sobre a natureza e finalidade da avaliação, partilhada pelos atores envolvidos. Já referimos o equívoco (frequente) entre avaliação e auditoria. A ausência de uma cultura de avaliação torna a palavra avaliação sinónimo de muitos termos que em inglês têm significados distintos (*review, appraisal, assessment, evaluation*, para referir os mais comuns). Igualmente frequente é a confusão entre relatórios de acompanhamento/monitorização e relatórios de avaliação. Daqui decorre que para que as atividades de avaliação sejam categorizadas como um sistema, elas precisam de ser realizadas de forma reconhecível, com base numa epistemologia partilhada do que faz de algo uma atividade avaliativa (Leeuw e Furubo, 2008). Ou seja, a avaliação deve ser norteada por normas e procedimentos rotineiros e padronizados (Dahler-Larsen, 2012) conhecidos e aceites por todos.

Nos primeiros anos, a par da formação sobre “gestão do ciclo do projeto” (ver Capítulo 6.1.2) foi elaborada uma “Metodologia da Avaliação Conjunta da Cooperação”, disseminada no quadro das reuniões das Comissões Mistas (IPAD, 2011:176). Por Despacho (de 15 de janeiro de 1997) do Presidente do ICP, foi criado um “Grupo Consultivo de Avaliação”, presidido por um dos vice-presidentes e integrando os diretores de serviço, para *“propor, de forma fundamentada, o programa de avaliações a realizar anualmente”, não tendo daí decorrido qualquer atividade planeada e estruturada” (DEA/DSEPA, 2002:8).* Como já referido, em julho do mesmo ano foi celebrado um “Protocolo de Cooperação” com o Centro de Estudos Africanos (CEA), do ISCTE, no qual se acordaram as áreas de trabalho de aprofundamento das metodologias do ciclo do projeto

e da avaliação a utilizar pela cooperação portuguesa. Simultaneamente foi constituída uma Equipa de Avaliação, recrutando técnicos oriundos de outros serviços da Administração Pública.

O esforço de criar na cooperação portuguesa uma perspetiva epistemológica manteve-se durante o período em análise, através da elaboração e/ou tradução de documentos que servissem para consumo interno, para o diálogo com os avaliadores externos e para orientação do trabalho de avaliação (quadro 16), criando um *modus operandi* e uma linguagem partilhada com os diferentes atores da cooperação portuguesa no sentido de se criar uma cultura de avaliação.

Quadro 16. Documentos orientadores da avaliação

Ano	Documento
2001	A avaliação no sistema da cooperação portuguesa (distribuído na reunião do Secretariado Permanente da CIC)
2001	início da elaboração do Guia de Avaliação
2002	Glossário da Cooperação (atualizado em 2005)
2002	Tradução do Sumário Executivo das Diretrizes do CAD para a Redução da Pobreza
2002	Glossário da avaliação e da gestão centrada nos resultados (tradução do documento do CAD/OCDE)
2002	Criação de uma página de avaliação no site do ICP
2003	Estratégia de Avaliação da CP e Plano de Avaliação a Médio Prazo (2003-2005)
2004	Guia de Avaliação (versão provisória)
2004	Guia interno de gestão das avaliações
2005	Estratégia de Avaliação da CP e Plano de Avaliação a Médio Prazo (2005-2007)
2006	Guia de avaliação (versão provisória)
2006	Sistemas de avaliação e sua utilização: uma ferramenta de trabalho para sua apreciação e para os exames pelos pares (tradução do documento do CAD/OCDE)
2006	Normas internas de gestão das avaliações externas
2006	Grelha de apreciação da qualidade da avaliação
2006	Política de Avaliação – documento estratégico norteador da função avaliação na CP
2006	Ficha do contraditório (distribuída com o relatório final de avaliação para resposta dos serviços a que se destinam as recomendações)
2006	Ficha de seguimento (implementada um ano após a distribuição do relatório final de avaliação)
2006	Normas do CAD para a qualidade da avaliação (tradução do documento CAD/OCDE)
2007	Guia de avaliação
2007	Guia comentado de recursos sobre avaliação na internet
2008	Diretrizes para a divulgação e assimilação de ensinamentos da avaliação
2008	Normas para a apresentação de Relatórios de Avaliação
2008	Normas para evitar conflitos de interesse no processo de avaliação
2008	Revisão técnica da tradução para português da “ <i>Evaluation Methodology for European Commission's External Assistance</i> ”, na sequência de solicitação feita pela EuropeAid
2009	Guia de Avaliação (2ª edição)
2009	O Exame do CAD à Cooperação Australiana (Apontamento nº 1)
2009	O apoio geral ao orçamento – a avaliação conjunta no quadro do CAD/OCDE (Documento de Trabalho nº 1)
2009	Avaliação interna vs externa (Documento de Trabalho nº 3)
2011	A Avaliação Programa/País: Contributo para o debate interno (Documento de Trabalho nº 4)
2011	Revisão no Percorso: Nota Metodológica (Documento de Trabalho nº 5)
2011	Mitos da Avaliação (Documento de Trabalho nº 6)
2012	Eficiência: Análise e Metodologias (Documento de Trabalho nº 7)
2012	A avaliação conjunta da Declaração de Paris (Apontamento nº 3)
2012	Avaliação do Impacto: Breve Introdução
2012	Da eficácia da ajuda à eficácia do desenvolvimento: contributo para uma leitura

Fonte: elaboração própria a partir de DEA/DSEPA (2002); GAAI (2008a, 2009, 2010, 2011); GAA (2013).

Este esforço terá contribuído para a criação de alguma cultura de avaliação nos ministérios sectoriais, como asseguram alguns dos dirigentes entrevistados: “os programas tinham associada

uma estratégia de avaliação. Para a definição desta estratégia foi muito importante termos participado nas reuniões do CAD, (...) e acima de tudo termos o respaldo dos documentos de política de avaliação na altura elaborados pelo IPAD. Em 2009 tínhamos já elaborado documentos próprios com princípios orientadores para a avaliação intercalar e avaliação final dos programas, bem como guiões de suporte ao trabalho dos técnicos do Ministério envolvidos nas avaliações dos projetos e programas” (EDT, nº 10). “Os manuais de avaliação do IPAD foram muito importantes para a minha área” (EDI, nº 14).

A prática da avaliação da ajuda ao desenvolvimento é, como vimos nos capítulos anteriores, influenciada por organismos multilaterais definidores de normas, pelo contexto político internacional da ajuda ao desenvolvimento e, no caso das agências bilaterais, pela cultura das políticas públicas nacionais (Laporte, 2015). Nesta matéria, há uma clara influência do CAD/OCDE, nomeadamente dos documentos produzidos na Rede de Avaliação. A transferência da perspetiva do CAD é evidente no conceito de avaliação adotado, na adesão aos critérios (GAAI, 2007), princípios e normas/*standards* de avaliação, tendo os principais sido traduzidos para português (quadro 16) e disseminados pelos restantes atores da cooperação portuguesa (OECD/DAC, 2010:37). Todavia, é possível identificar também a influência da CE, nomeadamente na utilização de três outros critérios adicionais - o valor acrescentado, a visibilidade e os 3C (coordenação, coerência e complementaridade) - ainda que nem todas as avaliações os incluam.

A perspetiva epistemológica também cruza com a existência de ligações com sociedades profissionais adequadas. Dada a ausência de uma sociedade de avaliação nacional ativa (ver Capítulo 5) a unidade de avaliação tornou-se membro da Sociedade Europeia de Avaliação e da IDEAS (*International Development Evaluation Association*). A já referida participação regular nas reuniões da Rede de Avaliação do CAD e dos Chefes de Avaliação do desenvolvimento da UE também contribuiu para a partilha de experiências e constituíram importantes mecanismos de transferência de conhecimentos e de linguagem.

Os primeiros anos serviram, sobretudo, para estabelecer um *modus operandi* básico, em linha com os princípios do CAD para a avaliação da cooperação, que passava pela elaboração dos Termos de Referência (TdR) dentro do ICP, a sua discussão com os *stakeholders*, e a seleção dos avaliadores externos. A DEA deveria funcionar como organizadora e garante das boas práticas e da qualidade das avaliações, participando apenas excecionalmente de forma direta na avaliação (DEA/DSEPA, 2002). Porém, acresciam outras dificuldades, nomeadamente a escassez de peritos nacionais em avaliação da cooperação para o desenvolvimento, refletindo-se na qualidade dos relatórios de avaliação (DEA/DSEPA, 2002:19).

A criação de um corpo de conhecimento e de uma linguagem partilhada assentou igualmente num esforço de formação/capacitação, interna e no exterior, e de realização de seminários e cursos

internacionais (DEA/DSEPA, 2002; GAAI, 2008a, 2009, 2010, 2011), persistindo lacunas em termos metodológicos (sobretudo em avaliação de impacto), como realçaram alguns dirigentes entrevistados: *“O facto de não haver nenhum debate sobre o que é a avaliação é uma falha. Depois cada um tem a sua ideia em geral e da cooperação em particular. A inoperacionalidade da Associação Portuguesa de Avaliação é mais um sinal da não importância da avaliação”* (EDT, nº 5).

Apesar disso, a avaliação continuou a *“não ser reconhecida como algo com tecnicidade”* (EP, nº 17), e muitas vezes confundida com atividades de balanço, acompanhamento ou, mesmo, auditoria. A perspetiva de um dirigente entrevistado ilustra bem essa confusão: *“fizemos avaliações internas. Eram exercícios autónomos aos projetos; eram mais inputs para fazer ajustamentos e não tanto a produção de um relatório”* (EDT, nº 20). Isto significa que, em alguns atores da cooperação, as avaliações realizadas nem sempre foram conduzidas de maneira metodologicamente rigorosa.

7.3 A perenidade da prática da avaliação

Um terceiro indicador da existência de um sistema de avaliação é a continuidade, ou seja, a avaliação é uma atividade permanente que faz parte da rotina organizacional, é organizada e planeada de modo integrado no ciclo das atividades da organização (Dahler-Larsen, 2012).

Ainda que a avaliação tenha entrado no discurso político e no léxico dos atores da cooperação, em termos organizativos, no final dos anos 1990, faltava ainda afirmar um modelo para a avaliação, cuja definição deveria ser articulada com as opções estratégicas da cooperação (Afonso et al., 2001). À avaliação não era reconhecida tecnicidade. Se recordamos que nesta época os projetos, principal instrumento de cooperação, não eram formulados de acordo com a metodologia do ciclo do projeto (com objetivos vagos ou inexistentes, com atividades e recursos mal definidos ou sem quantificação) e que não existia nenhum sistema de acompanhamento institucionalizado, compreende-se que a avaliação não estaria entre as preocupações ou prioridades de quem geria a cooperação. A ausência generalizada de domínio dos conceitos, metodologias e práticas de avaliação colocava entraves à realização das avaliações, numa fase em que noutros doadores já se avançava para abordagens centradas nos resultados (RBM) e em que se transferiam responsabilidades de avaliação para o terreno (Lundgren, North e Rist, 2003).

Apesar das intenções (ao nível do discurso), desde a criação do ICP, e até 1997, as atividades de avaliação não foram além da participação esporádica nas reuniões das unidades de avaliação no quadro do CAD e da CE e de duas avaliações – Hospital Simão Mendes e Escola de Direito de Bissau, ambas na Guiné-Bissau (EDI, nº 9) a cujos relatórios se perdeu o rasto. Em 1997, foi criada uma ‘bolsa de avaliadores’ e uma Unidade de Avaliação que iniciou a sua primeira avaliação em 1998. Nos restantes atores foi necessário esperar ainda mais tempo. A resistência à avaliação é evidente tornando-se a sua prática muito difícil. O Memorando da cooperação portuguesa, relativo a 1995,

identifica a intenção de iniciar a avaliação do Projeto de Fomento Hortícola e Frutícola do Quebo, na Guiné-Bissau, em 1997, à qual se seguiriam as avaliações por país que precederiam a série seguinte de reuniões das Comissões Mistas de Cooperação (ICP, 1996). A primeira veio a iniciar-se apenas em 2004 e as avaliações por país mais não foram do que reuniões de acompanhamento/balanço. Seria necessário esperar até 2005 para se começarem a realizar as primeiras avaliações a PIC (quadro 17).

Quadro 17. Avaliações realizadas até 2012

Avaliação	Início	Conclusão	Tipo de avaliação
Projeto FDB, GB	1998	1999	Interna, com apoio metodológico ISCTE
Centro Hospitalar de S. Tomé	1998	1999	Externa
FIJE, Moçambique	1999	2000	Externa
CIC-Portugal em Cabo Verde	2000	2002	Externa
3C (Coerência, Coordenação, Complementaridade)	2000	2006	Externa Conjunta (UE)
Saúde em Moçambique	2001	2003	Externa
Ensino Superior em Cabo Verde	2001	2003	Externa
Política de Bolsas	2001	2006	Externa
<i>General Budget Support</i>	2004	2006	Externa Conjunta (CAD)
Projeto do Quebo (GB)	2004	2005	Externa
Protocolo ICP/IEEI/ECDPM	2005	2005	Interna (GAAl)
PIC Angola (2004-2006)	2005	2006	Externa
PIC Moçambique (2004-06)	2005	2006	Externa
PIC Timor-Leste (2004-2006)	2005	2006	Externa
Cooperação com os PALOP no sector da Justiça	2005	2011	Externa
PIC STP (2005-2007)	2006	2007	Interna (GAAl + serviço de acompanhamento IPAD)
Projeto “Saúde para Todos”	2006	2007	Interna (GAAl + serviço de acompanhamento IPAD + apoio externo de especialista na área da saúde)
Cooperação Portugal – Cabo Verde (2002-07)	2007	2008	Externa
Três intervenções na Educação na Guiné-Bissau	2007	2008	Mista (GAAl + 1 perito guineense)
Os Dias do Desenvolvimento 08	2008	2008	Interna
Cooperação Estatística com os PALOP (1998-2008)	2008	2009	Externa
Os Dias do Desenvolvimento 09	2009	2009	Interna
Cooperação Técnico-Policial com Cabo Verde	2009	2010	Mista (GAAl + CGI + MAI)
Avaliação Intercalar do PICATFin em STP	2009	2009	Interna (Ministério das Finanças)
PIC de Moçambique (2007-2009)	2009	2010	Externa
Programa de Reintrodução da Língua Portuguesa em Timor-Leste	2009	2010	Externa
PIC de Angola (2007-2010)	2010	2011	Interna conjunta (GAAl + Mirex Angola)
PIC da Guiné-Bissau (2008-2010)	2010	2010	Interna conjunta (GAAl + MNE GB)
PIC de Timor-Leste (2007-2010)	2010	2011	Interna conjunta (GAAl + MNE TL)
Avaliação Intercalar do PICATFin em Cabo Verde	2010	2010	Interna (Ministério das Finanças)
PIC de S. Tomé e Príncipe (2008-2011)	2011	2011	Interna (GAAl)
PIC de Cabo Verde (2008-2011)	2011	2012	Interna conjunta (GAAl+Mirex CV)
Programa de cooperação para capacitação dos Laboratórios de Engenharia Civil nos PALOP (2002-2013)	2011	2014	Externa
Projeto Escola + (STP) (2009-2013)	2012	2013	Externa
Projeto de apoio ao Ministério do Interior (Moçambique)	2012	2013	Interna (GAAl)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios anuais do GAAl.

A aprovação de planos de avaliação também não significou previsibilidade na realização das avaliações. Uma leitura atenta dos relatórios anuais da unidade de avaliação evidencia que apesar de aprovadas, muitas avaliações foram adiadas ou, mesmo, canceladas. Por exemplo, das quatro avaliações aprovadas em 2000 pelo Presidente do ICP apenas uma acabou por se realizar. Quanto

aos ministérios sectoriais, a distribuição, no quadro da CIC, de um “Guia Metodológico para a preparação de uma Avaliação”, entretanto elaborado pela Equipa de Avaliação do ICP, para planear o arranque das avaliações sectoriais, tentava criar alguma cultura de avaliação (IPAD, 2011a).

Contudo, o terceiro Exame do CAD, realizado em 2001, constatou que desde 1997 se tinham realizado apenas três avaliações: aos projetos Faculdade de Direito de Bissau, Centro Hospitalar de São Tomé e Príncipe e Formação Informal de Jovens em Tete (FIJE), em Moçambique. Por outro lado, nenhum Ministério sectorial havia realizado qualquer avaliação. Assim, a avaliação continuava a ser insuficiente e a exigir atenção, tal como definido nos Princípios do CAD para a Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE/CAD, 1991a). Desconheciam-se as normas e princípios que presidiam à seleção das avaliações realizadas e programadas, como se desconheciam igualmente os critérios de seleção das equipas de avaliação externa (IPAD, 2011a).

Realizar avaliações independentes e regulares das atividades de toda a Administração envolvida na cooperação, com um papel de coordenação do ICP, foi identificada como uma das mais importantes e urgentes tarefas. Para o efeito, o Exame recomendou:

“ICP could be accorded more financial and human resources in order to undertake a strong role in policy formulation, co-ordination, programming, monitoring, and evaluation. In particular, development of an independent evaluation system is strongly encouraged.” (OECD/DAC, 2001:18).

Continuamos, assim, a constatar a importância do CAD/OCDE atuando como fator facilitador e de pressão para a criação de uma cultura de avaliação.

Importa referir que à APAD, criada em 1999 (DL 327/99, de 18 de agosto), competia “*proceder ao acompanhamento e avaliação sistemáticos dos projectos e iniciativas em que participa*” (nº 1, alínea e) do art.º 5º). Porém, na prática, realizavam-se auditorias e não avaliações. Uma leitura atenta dos órgãos da APAD e suas competências evidencia uma preocupação mais focada no cumprimento da legalidade e da prestação de contas, com a presença de um revisor oficial de contas na Comissão de Fiscalização e a submissão do Relatório e Contas ao Tribunal de Contas. Até ser extinta, em 2003, não tinha sido realizada qualquer avaliação, mas sim auditorias. O Relatório de Atividades de 2002 é ilustrativo da utilização da palavra avaliação como sinónimo de auditoria (APAD, 2003: 12, 28, 29, 31, 46).

Como já referido, o diploma de criação do ICP previa a criação de delegações locais do Instituto, nos países parceiros, as quais teriam também responsabilidades de avaliação, mas não chegaram a ser regulamentadas, pelo que as atividades de avaliação se limitaram às realizadas no ICP.

Ao nível dos ministérios sectoriais também não havia a prática de avaliação. A única exceção terá sido o Ministério do Trabalho que, em 2001, terá realizado um trabalho de investigação sob o título “Avaliação dos projetos de cooperação do Ministério do Trabalho e Solidariedade em Angola.”

Entre as razões para não realizar avaliações foram referidas por alguns entrevistados as seguintes ‘justificações’: *“A avaliação formal dos projetos não era prática corrente nos projetos financiados pelo Ministério”* (EDI, nº 3). *“A cooperação portuguesa não tem interferência direta nos projetos. Isto é, não era o ICP ou o IPAD que implantava os projetos, mas sim diferentes agentes quase sempre públicos. Apenas financiava e coordenava”* (EDT, nº 4). *“Sempre discordei de avaliações externas. Porque não sabem rigorosamente nada de cooperação. O dinheiro que se podia gastar com essas entidades externas seria muito mais útil para pequenos projetos”* (EDT, nº 8).

Ainda em 2001, a par do documento *“A avaliação no sistema da Cooperação Portuguesa”*, foi aprovado o primeiro Plano Bienal de Avaliação (2001-2002), o qual foi apresentado e distribuído na 23ª reunião da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC). Finalmente, o trabalho de avaliação parecia começar a ter alguma lógica e a dar passos no sentido da sua institucionalização. Para garantir a memória institucional, foi produzido o primeiro relatório anual da avaliação (DEA/DSEPA, 2002). Este relatório viria, porém, a ser suspenso nos anos seguintes tendo sido retomado apenas em 2007. E quanto a avaliações, como já referido, até 2004 tinham sido concluídas apenas seis (quadro 17).

Entre 2002 e 2006 os técnicos da DA/GAAI desempenharam funções que não se enquadram no campo estrito da avaliação e da auditoria, como é o caso da elaboração das primeiras versões de estratégias sectoriais e transversais, no quadro da operacionalização da *Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa* (GAAI, 2008b). Como explicou um dirigente, *“não houve mais avaliação porque o sector da avaliação não era considerado, na realidade, uma ferramenta importante para a cooperação. Da mesma forma que o planeamento, por outras razões, também não o foi. (...) O planeamento e a programação não tinham grande capacidade. (...) Porque a avaliação não existe! Foi cheia com a execução de tarefas que nem deviam ser da sua competência, (...) em vez de ter reforçado a avaliação, e de um trabalho conjunto das UO para a melhoria de indicadores nos Programas, Projetos e Ações (PPA), teve que realizar tarefas que não deviam ser da sua competência, mas que era necessário suprir deficiências noutros sectores, nomeadamente no planeamento e na programação”* (EDI, nº 1).

O documento de orientação estratégica *“Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”* (RCM 196/2005) assinala a importância do *“reforço dos mecanismos de avaliação que permitam melhorar a qualidade da cooperação portuguesa, melhorando os resultados e impactes”*. Com um capítulo sobre acompanhamento, avaliação e aprendizagem (capítulo 9.8) estabelece que:

“a finalidade da avaliação é a de aferir processos e resultados, aprender lições desta avaliação e aumentar o conhecimento técnico e político sobre as realidades e os contextos; prestar contas e promover a transparência, e contribuir para responder às obrigações perante a comunidade internacional. Nesta matéria, é hoje urgente recuperar o tempo perdido, regressando ao processo de consolidação de um sistema de avaliação que foi interrompido nos últimos anos.” (...) É, portanto, claro que a avaliação contribui para o processo de decisão política e técnica da cooperação. É assim fundamental criar uma cultura de avaliação e aumentar a nossa capacidade técnica nesta área,

conseguindo nomeadamente acelerar procedimentos que permitam avaliar mais e melhor” (PCM, 2005b:7200).

A partir de 2005 as atividades passaram a decorrer no quadro de uma *Estratégia de Avaliação e Plano de Avaliação a Médio Prazo* (GAAL, 2008b). Em 2006, o CAD, no quarto Exame a Portugal, reconheceu os progressos realizados em matéria de avaliação, mas considerou que o acompanhamento e a avaliação sistemáticos ainda estavam ausentes da cooperação portuguesa (OECD/DAC, 2006b) recomendando que Portugal continuasse a reforçar a sua cultura de avaliação tanto na Direção de topo como nos ministérios sectoriais, tendo por base os progressos já alcançados pela Divisão de Avaliação do IPAD.

Os PIC do período 2004-2007 incluíram todos um capítulo sobre programação, acompanhamento e avaliação, introduzindo, pela primeira vez, a obrigatoriedade de avaliação final de modo a dar contributos para o ciclo de programação seguinte (IPAD, 2004a, 2004b, 2004c, 2005c, 2005d, 2005e). As primeiras avaliações de PIC foram iniciadas ainda em 2005. Esta mudança não terá sido alheia quer às pressões do CAD/OCDE nos Exames pelos Pares quer à agenda da eficácia da ajuda quer, ainda, à introdução da avaliação no léxico da Administração Pública Portuguesa, mas, sobretudo, ao perfil dos dirigentes de então.

Em 2006, foi aprovada uma política de avaliação e, em teoria, existiam espaços formais de discussão sobre avaliação (CIC, Fórum da Cooperação, para além das reuniões de discussão dos relatórios de avaliação). Resta saber se os restantes atores envolvidos nas atividades de avaliação partilham um entendimento comum sobre a avaliação, atendendo que ela era realizada pontualmente e apenas por alguns ministérios, de que é exemplo o Ministério das Finanças, com a Avaliação do Acordo de Cooperação Cambial com Cabo Verde (Martins, Loureiro e Ribeiro, 2008) e a avaliação do Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin) (tendo sido definidas linhas de orientação para a avaliação) com STP (2009) e Cabo Verde (2010). Contudo, no caso do PICATFin *“tratou-se mais de um exercício de acompanhamento do que de um exercício de avaliação”* (GAAL, 2011:7). Como esclareceu um dirigente, *“a avaliação formal dos projetos não era prática corrente nos projetos financiados pelo Ministério. Embora se fosse tornando para nós claro as ações que estavam a ter sucesso e as que não tinham. De entre as que tinham menos sucesso, em alguns casos tal era devido à falta de apropriação, noutras por não ter sido possível encontrar a solução mais adequada”* (EDI, nº 3).

Mais do que avaliação formais, tratava-se de mecanismos de acompanhamento e balanço final, como alguns dirigentes deixam transparecer: *“sempre que nos deslocávamos a cada país (1 a 2 missões por ano) visitávamos os projetos e avaliávamos cada um deles. (...) Fazíamos as reuniões de parceiros (Ministério homólogo, Embaixada e entidades) e aí fazíamos a avaliação e os relatórios dessa avaliação. Aí ajustavam-se as verbas e as atividades a desenvolver. Não havia propriamente*

um relatório formal mas sim um relatório das reuniões, que eram bastante completos. O relatório era aprovado na missão seguinte” (EDT, nº 8). “Fazemos sempre avaliação à cooperação, mas não temos um mecanismo/sistema de avaliação estruturado como o IPAD tem (...) Fazemos avaliação de uma forma não estruturada em modelo/sistema e baseada em relatórios/sínteses semanais, por email; relatórios mensais e relatórios anuais de atividades (assinados pelas duas partes), reuniões anuais com os parceiros ao nível local, realização de Comissões mistas para fazer o ponto de situação e para ajustar os projetos e as atividades. Quando fazemos a renegociação do programa-quadro, avaliamos com a contraparte o que correu bem e o que é necessário afinar. Do ponto de vista quantitativo, temos os números” (EDI, nº 13). “(...) fazíamos avaliação, mas era muito quantitativa. Quantos foram formados (se eram homens ou mulheres) e não tanto qualitativa. (...) com base nos indicadores (outcomes desejados) tínhamos uma preocupação muito mais acrescida com a efetividade do que fazíamos. Sempre pedimos aos formandos para avaliarem os formadores. (...) era muito fácil medir outputs mas não os outcomes (por vezes só se vêem a médio/longo prazo, e porque sendo uma área de soberania, uma avaliação mais assertiva depende sempre da aceitação da contraparte)” (EDI, nº 14).

Nas organizações da sociedade civil, reflexo da imposição dos financiadores (em particular da CE), as práticas de avaliação parecem ter-se tornado mais regulares. Mas, também aí, não se pode falar numa cultura de avaliação, como um dirigente entrevistado refere: *“A avaliação dos projetos foi incluída a partir de 2001. Passou a estar de forma formal. Perante a fragilidade dos processos avaliativos pelas ONGD, passamos a incluí-la como um custo direto dos projetos para as motivar a fazê-la. Para nós a avaliação é um processo-chave. O que sentimos é que o que contribui para a maior qualidade dos projetos é que não temos projetos que resultam de forma clara de processos de avaliação e processos de aprendizagem. (...) A avaliação ainda não foi incorporada pelas ONG. Percebem-na como importante mas ainda não ...”* (EDI, nº 15).

Em 2006, a elaboração dos PIC foi repensada, tendo por base linhas de orientação aprovadas no quadro dos compromissos assumidos pela União Europeia (UE) de aplicação dos princípios da Declaração de Paris:

- *Deverá ser desenvolvido um sistema de acompanhamento semestral/anual, com preenchimento de fichas por projecto e por sector, para se obter informação sobre os resultados alcançados até ao momento e permitir uma redefinição/reorientação das actividades.*
- *Anualmente deve ser elaborado um relatório de progresso sectorial, bem como exercícios de auto-avaliação das principais intervenções em curso.*
- *A meio percurso deve ser realizado um exame/revisão do PIC.*
- *No final, deverá feita uma avaliação externa para apreciar os resultados da cooperação. (IPAD, 2006:22).*

Os novos PIC (de ‘segunda geração’), assinados a partir desse ano, passaram a referir os resultados da avaliação do PIC anterior e mantiveram a obrigatoriedade de serem objeto de uma avaliação externa no último ano de vigência, para dar contributos para o novo ciclo de programação

(IPAD, 2007, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e). Essa obrigatoriedade veio a revelar-se difícil de cumprir, perante a falta de orçamento para o efeito, tendo sido objeto de avaliação interna (Afonso, Robalo e Amaral, 2010; Afonso, Robalo e Ribeiro, 2011) ou de avaliação conjunta com os países parceiros (Afonso *et al.*, 2011, 2012; Afonso, Ribeiro e Araújo, 2011).

Em 2009 foi aprovado um *Programa Trienal de Avaliação* e, finalmente, um orçamento especificamente atribuído ao GAAI. Mais de doze anos depois de ter sido formalizada essa intenção (ICP, 1996). Até então, o orçamento de cada avaliação saía do orçamento da unidade orgânica responsável pela implementação, gestão e acompanhamento do programa/projeto em causa, tornando a avaliação dependente da disponibilidade de verba e/ou do interesse dos dirigentes intermédios pela avaliação (GAAI, 2008a), como um dirigente entrevistado bem elucidou: *“a avaliação não tinha orçamento próprio. Ou a Divisão de Avaliação tinha o seu próprio orçamento ou tinha que estar no orçamento dos PPA e não estava! Isso teria evitado o GA andar à procura de financiamento”* (EDI, nº 1). Esta realidade limitava igualmente a independência do processo de avaliação ao fazer depender a decisão de avaliar da disponibilidade de recursos de um serviço que seria, ainda que indiretamente, objeto de avaliação (GAAI, 2008a, 2009).

A ausência de um orçamento para a avaliação, a grande fluidez dos planos de avaliação que facilmente levavam ao deslizar/cancelar de avaliações programadas, algum desfasamento entre o momento de conclusão das avaliações e a necessidade de informação relevante para os novos ciclos de programação, bem como a dificuldade em encontrar avaliadores externos devidamente capacitados estão entre os principais constrangimentos (GAAI, 2008a).

A perenidade da prática da avaliação cruza diretamente com a existência de uma cultura de avaliação, que era necessário criar não só na agência de cooperação mas também nos restantes atores da cooperação portuguesa (Ministérios sectoriais, autarquias, sociedade civil, sector privado e outros parceiros, em Portugal e nas delegações no terreno) (Afonso, 2017a). Em 2010, o quinto Exame do CAD reconhecia progressos claros nesta matéria (OECD/DAC, 2010:37-38). Contudo, como referiu um dirigente, *“a sociedade portuguesa em geral não considera a Avaliação como parte integrante e importante no processo de decisão. Creio não haver por parte das Instituições uma cultura ‘cimentada’ de accountability”* (EDI, nº 3).

Confirma-se, desta forma, que a difusão/transferência da avaliação para a cooperação portuguesa é um processo incompleto (na linha de Dolowitz e Marsh (2000) e de Sharman (2010)) na medida em que nem todos os elementos essenciais foram transferidos. Este processo está incompleto quer na agência de cooperação quer nos restantes atores da cooperação. A cultura organizacional e a génese da cooperação são fatores condicionantes. Dependente da hierarquia institucional, carece de autonomia e independência e tem dificuldade em afirmar-se perante os restantes atores da cooperação. Persiste a resistência à avaliação.

7.3.1 Os recursos para a avaliação

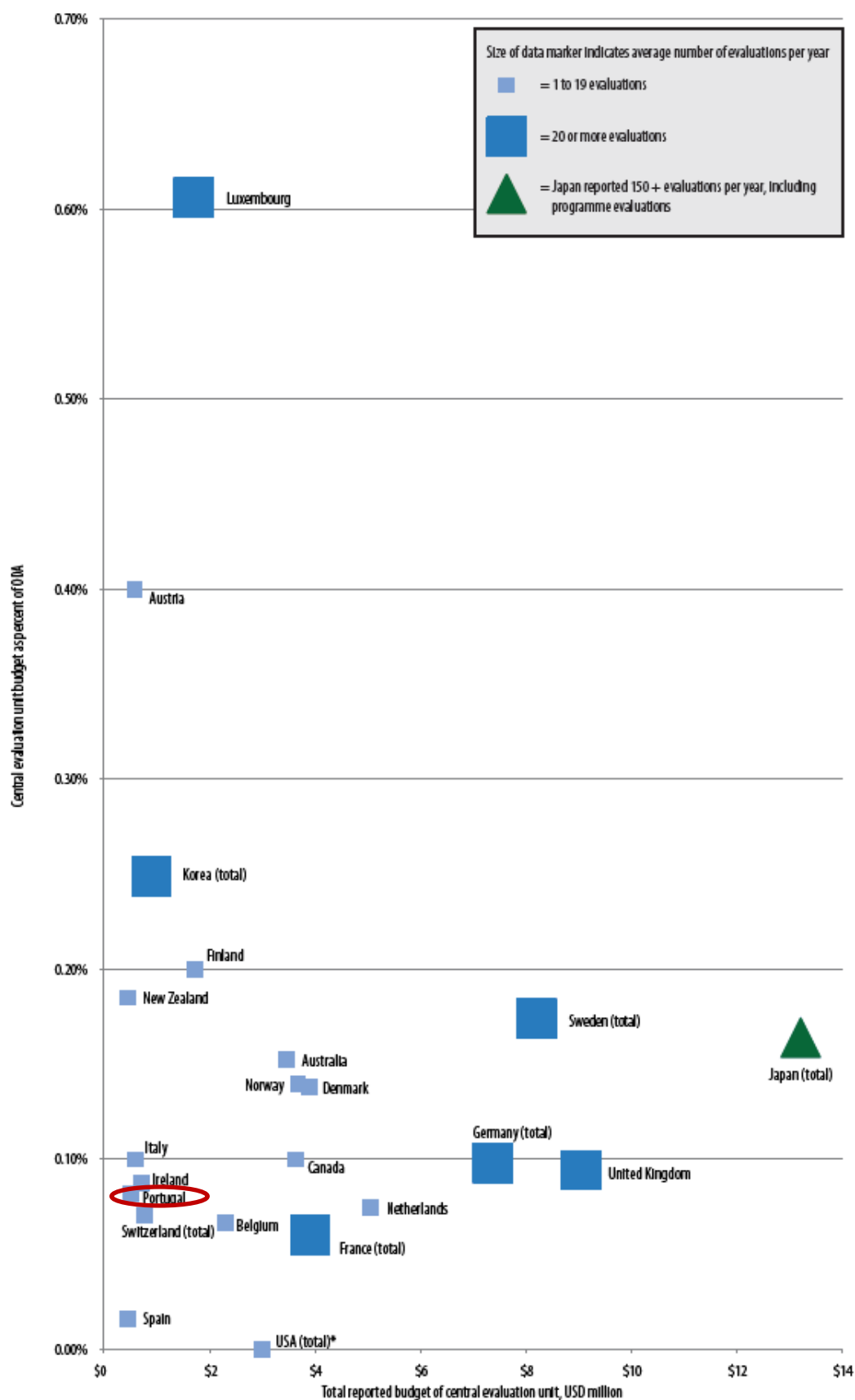
Como já referido, a mobilização de recursos para a avaliação é um indicador do grau de sucesso da transferência e traz à tona o papel dos atores e dos agentes da transferência. Que atores apoiam a transferência e que atores a limitam/bloqueiam? O modelo de governação da Administração Pública é um fator chave (Stone, 2004; Bulmer e Padgett, 2005; Bulmer *et al.*, 2007). A transferência pode ser mínima, por exemplo para sinalizar a implementação das recomendações dos Exames do CAD/OCDE, mas manter-se durante muito tempo sem os recursos, a expertise e o mandato para a implementar. Quando implementada, podem persistir dificuldades de operacionalização dos resultados.

Orçamento

A independência das unidades de avaliação das influências externas, pode ser analisada na forma como é planeado o programa de avaliação, o orçamento e o recrutamento de avaliadores externos. Na maioria das agências bilaterais, os responsáveis pelas unidades de avaliação negociam o seu orçamento anual com a gestão de topo, seguindo os mesmos procedimentos que as outras unidades.

Como já referido, até 2009, a realização de avaliações dependeu da disponibilidade financeira e interesse da gestão (de topo e das unidades operacionais) pela avaliação, evidenciando uma transferência mínima. Desde então, passou a ser negociado com a gestão de topo, como nas outras unidades orgânicas. O orçamento da avaliação está, pois, condicionado ao interesse da Administração pela avaliação. Não é, por isso, de estranhar que o orçamento para a avaliação tenha sido sempre residual no orçamento da cooperação para o desenvolvimento (abaixo de 0,1%). O estudo da OCDE mostra que Portugal (a par da Espanha, Nova Zelândia, Itália e Irlanda) estava entre os cinco membros do CAD com o orçamento mais baixo para a avaliação (figura 11), com programas de avaliação relativamente pequenos (OECD/DAC, 2010a) (quadro 18). Este constrangimento reflete-se na falta de capacidade de “medir o impacto” das atividades de cooperação (Liverani e Lundgren, 2007).

Tal como na maioria das unidades de avaliação das agências de cooperação (Laporte, 2015), o programa de avaliação da cooperação portuguesa foi sendo elaborado com base num processo consultivo com as unidades operacionais e estratégicas e com os serviços no terreno, como forma de garantir que as avaliações atendiam às necessidades das outras unidades. Outra tendência, sobretudo a partir dos finais da década de 2000, foi a descentralização das atividades de avaliação para as delegações no terreno. O CAD/OCDE defende a descentralização porque considera que a UA centralizada impede a disseminação de uma cultura de avaliação. No caso português, essa tendência não foi seguida, não existindo avaliação descentralizada no terreno.

Figura 11. Doadores bilaterais: despesas relativas com a avaliação

* For USA: relevant ODA percentage figure not available; only total evaluation budget shown.

Fonte: DCD/DAC (2010:25).

Quadro 18. Síntese dos recursos para a avaliação

Network overall	Average	Median	Maximum	Minimum
Spending on evaluation at the central level	USD 5.1 million	USD 3.8 million	USD 31 million	USD 458 000
Number of staff in central evaluation unit	19 staff	15	112	3
Number of evaluations produced per year ^a	24 evaluations	11	159	2
Evaluations completed per year per staff member	1 to 2 evaluations	1	10	0.2
Bilateral agencies^b				
Budget of main central evaluation unit(s)	USD 2.4 million	USD 1.7 million	USD 10.8 million	USD 458 000
Central unit budget compared to ODA	0.16%	0.10%	0.61%	0.02%
Multilateral banks^c				
Central evaluation unit budget	USD 9.7 million	USD 6.5 million	USD 31 million	USD 4.5 million
Evaluation unit budget as % of administrative budget	1.38%		2 %	0.5%

Notes: a. This figure includes 150 (decentralised) evaluations reported by JICA. Excluding JICA the average is 19 evaluations per year. See also Note 4 on page 48 for further explanation.

b. These averages are calculated using figures for each central evaluation unit, including multiple units for a single member country where applicable. See Chapter 3 profiles for specific figures for each member.

c. These figures include data from the main/independent evaluation units of the AfDB, ADB, EBRD, EC, IADB, IMF, UNDP, and the World Bank Group.

Fonte: OECD/DAC (2010a:23).

Recursos humanos

Quanto aos recursos humanos, ainda que com oscilações ao longo do tempo, assistiu-se a uma consolidação e reforço em número dos técnicos na unidade de avaliação, após um período inicial de grande rotação (GAAI, 2008b). Este reforço foi, contudo, acompanhado de um alargamento das áreas de trabalho desta unidade: como já referimos, inicialmente dedicada apenas à avaliação, foi alargada à auditoria interna, em 2007 (GAAI, 2008a), à gestão do risco, em 2010 (GAAI, 2011), e, se atendermos aos relatórios anuais, a realização de outras atividades/tarefas pelos técnicos da avaliação foi uma realidade quase permanente. Por isso, os Exames pelos Pares assinalam a necessidade de reforço da unidade de avaliação também quanto aos recursos humanos: *“It should be noted, however, that the evaluation team (comprising 2.5 people) is very stretched, especially given that the team is also responsible for internal audit”* (OECD/DAC, 2010:38).

Tipos de avaliação

Outro indicador da perenidade da avaliação é a diversidade de tipos de avaliação. Nos anos 2000, as unidades centralizadas de avaliação dos membros do CAD tenderam a deslocar-se da avaliação projeto (que passaram a ser da responsabilidade das unidades descentralizadas) para avaliações estratégicas, de nível mais macro (Liverani e Lundgren, 2007). Em Portugal, a inexistência

de unidades de avaliação descentralizadas significa que a unidade central é responsável por todo o tipo de avaliações: país, sector, programa e projeto (figuras 12 e 13). Outra tendência internacional foi a crescente importância da avaliação de impacto (realizada por 58% dos membros do CAD) estando Portugal entre os que não realizaram nenhuma (OECD/DAC, 2010a:21). Desse ponto de vista, a avaliação da cooperação portuguesa está, ainda, na fase da infância, com tónica em avaliações com perguntas descritivas, poucas normativas e muito menos de impacto.

Figura 12. Percentagem de avaliações concluídas, por tipo de avaliação (1998-2012)

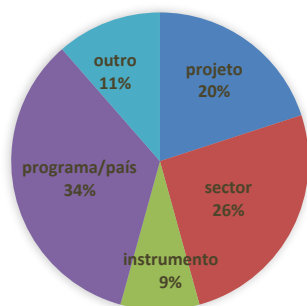
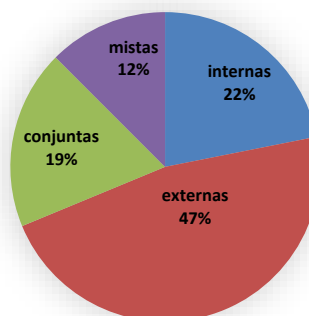


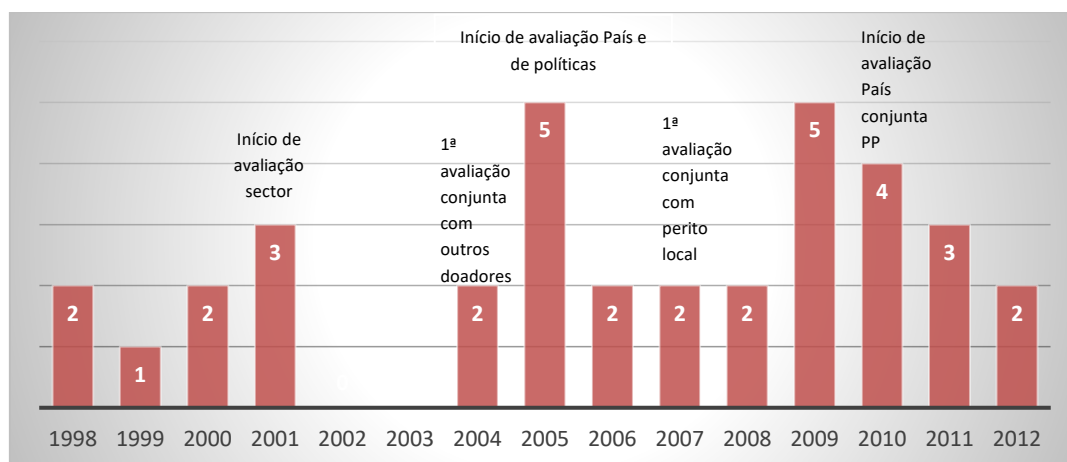
Figura 13. Percentagem de avaliações concluídas, por tipo de avaliação (1998-2012)



Fonte: elaboração própria

Apesar disso, registou-se uma evolução na abordagem: se as primeiras avaliações foram a projetos, em 2000 começou a experiência de participação em avaliações conjuntas com outros doadores (3C da UE), em 2001 começaram a realizar-se avaliações a sectores (saúde, ensino superior, justiça), e em 2005 iniciaram-se as avaliações de estratégia por país (PIC) e de políticas (política de bolsas). Em 2007 tiveram início as avaliações conjuntas com os parceiros locais (figura 14) em linha com as boas práticas identificadas na Declaração de Paris.

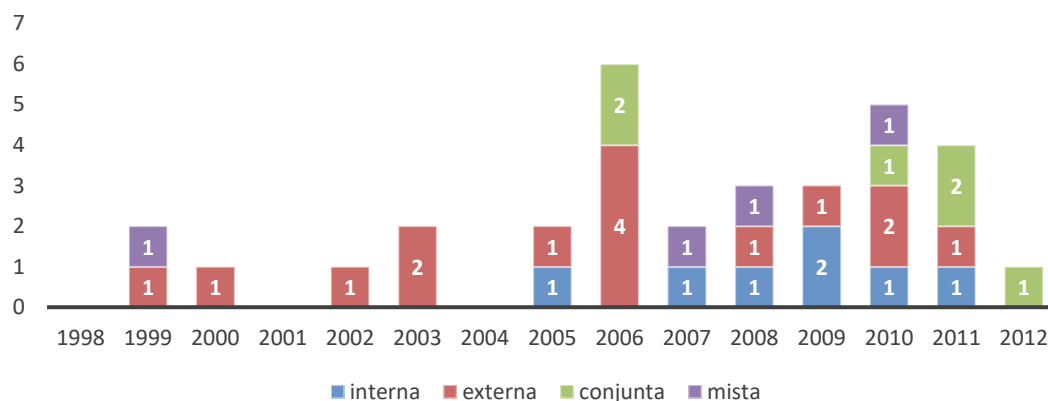
Figura 14. Número de avaliações, por ano de decisão de realização



Fonte: elaboração própria.

A DEA deveria funcionar como organizadora e garante das boas práticas e da qualidade das avaliações, participando apenas excecionalmente de forma direta na avaliação (DEA/DSEPA, 2002). Na prática, contudo, o número de avaliações internas (e/ou conjuntas) aumentou ao longo dos anos, sobretudo a partir de 2007 (das 18 avaliações realizadas, apenas 6 foram externas) e o número de avaliações externas tendeu a diminuir (figura 15) (ao contrário do período anterior: até 2006, tinha-se verificado um predomínio de avaliações externas (10 em 14)).

Figura 15. Número de avaliações concluídas, por ano e por tipo



Fonte: elaboração própria.

Se tivermos em consideração que o número de intervenções (programas, projetos e ações) era muito elevado – “According to OECD statistics, it has reduced the number of projects it undertakes from an average of 900-1000 between 2006 and 2008 to an average of 713 between 2009 and 2013” (OECD/DAC, 2015:47) – percebe-se a insignificância do número médio de avaliações realizadas por ano – 2,5.

A (in)disponibilidade financeira para realizar avaliação externa terá pesado mais do que os critérios técnicos. Igualmente importante terá sido a difusão das ideias da NPM, em que os procedimentos de autoavaliação e reporte fazem parte integrante do ‘pacote de gestão pública’, em linha com a terceira vaga da avaliação, durante a qual as instituições e as ferramentas de avaliação interna assumem uma posição de destaque (Furubo e Sandahl, 2002; Wollmann, 2003) (ver Capítulo 5.1.3).

Portugal contrariou, assim, a tendência internacional de garantir a independência comportamental dos avaliadores, num momento em que muitas agências passaram a externalizar as avaliações, atribuindo aos técnicos das unidades de avaliação as tarefas de elaboração de TdR, realização de concursos, seleção de equipas, coordenação entre estas e os programas avaliados e supervisão da implementação das recomendações das avaliações. Esperava-se que os avaliadores externos fossem menos sujeitos a pressões do que os avaliadores internos. Mas colocaram-se

problemas frequentes quanto a essa independência e quanto à qualidade das entidades recrutadas (Laporte, 2015).

7.4 A relação entre a avaliação e a tomada de decisão

Para que possamos falar num sistema de avaliação completo, as práticas de avaliação têm que estar relacionadas com as práticas de tomada de decisão, podendo os utilizadores de um sistema de avaliação estar dispersos em diferentes funções e posições dentro e fora dos sistemas organizacionais (Leeuw e Furubo, 2008). Isto pressupõe um planeamento atempado das avaliações (planos plurianuais de avaliação) que, como vimos, embora existente tendeu a sofrer alterações significativas.

Como os sistemas de avaliação não são estruturas independentes, o seu trabalho está relacionado com outros atores das agências de ajuda (departamentos de gestão, operacionais e políticos) e com o ambiente externo (Parlamento, público, centros de investigação, parceiros, outros doadores e atores do desenvolvimento, como as ONG). A natureza e o papel da função avaliação dependem, portanto, dos arranjos institucionais que regem a sua posição dentro dessa rede de atores. Esses modelos de governação são geralmente clarificados no mandato da unidade de avaliação, no organigrama oficial da agência de ajuda e na legislação que regula o trabalho da avaliação, bem como as noções de autoridade ou perceções sobre o papel da avaliação. Uma análise dos Exame pelos Pares mostra que a qualidade do design institucional dos sistemas de avaliação do CAD é desigual entre as agências e que nenhum modelo é completamente livre de problemas (Liverani e Lundgren, 2007). Um importante fator no estabelecimento da necessária colaboração entre a unidade de avaliação e os restantes serviços é a localização da avaliação na hierarquia organizacional da agência.

No caso português, como vimos em 7.1, o posicionamento variou entre a integração na divisão de planeamento e programação e a unidade autónoma diretamente dependente da gestão de topo. Apesar de se ter registado uma tendência para a criação de unidades de avaliação fora das agências (Bélgica, em 2003, Suécia, em 2006, Reino Unido, em 2010, e Alemanha, em 2012) (ver 5.3.5), para garantir a sua independência, em Portugal, tal como na maior parte dos doadores bilaterais (Liverani e Lundgren, 2007), a unidade de avaliação está integrada na agência de cooperação. Quer um modelo quer outro tem vantagens e inconvenientes (quadro 19).

É importante referir a tendência verificada em algumas agências de elevar o nível de reporte das unidades de avaliação: por exemplo, no DFID e no BM a avaliação passou, respetivamente, a reportar ao chefe da agência e ao Conselho de Administração como forma de garantir a sua independência. Se a Suécia criou uma agência separada que realiza avaliações da ajuda da SIDA, a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), após estabelecer a unidade de avaliação como uma

entidade relativamente independente, concluiu que a avaliação estava muito isolada do resto da instituição e transferiu-a para a divisão de gestão da organização (Hageboeck e Frumkin, 2009) (quadro 20).

Quadro 19. Vantagens e desvantagens do modelo de Unidade de Avaliação

Modelo	Contribuição para a accountability	Nível de independência	Contribuição para a aprendizagem organizacional	Capacidade para desenvolver e manter competências em avaliação	Capacidade de flexibilidade no design da avaliação
Avaliação dentro das unidades operacionais	Baixa, mas pode ser compensada com avaliadores externos	Baixo, mas pode ser compensada com avaliadores externos	Alta, se o avaliador conseguir pôr questões críticas de avaliação e ligar o conhecimento à teoria existente	Improvável, na medida em que a cultura e identidade da avaliação são fracas	Alta
Unidade de avaliação separada, dentro da agência	Média, mas pode ser compensada com avaliadores externos	Médio, mas pode ser compensada com avaliadores externos	Alta, se o avaliador conseguir pôr questões críticas de avaliação e ligar o conhecimento à teoria existente	Alta, para a área da política específica	Risco de rotinização
Unidade de avaliação independente da agência	Alta	Alto	Limitada, dada a incapacidade de realizar avaliações flexíveis, mas aumentada através do diálogo com os atores e a autoavaliação	Alta, para a área da política específica e talvez mais geral	Elevado risco de rotinização

Fonte: adaptado a partir de Lundgren, North e Rist (2003).

Quadro 20. Linhas de reporte da avaliação. A quem reporta a unidade (ou o chefe) da avaliação?

Director of management, strategy or performance division	Executive board	Head or Director-General of the Development Agency	Minister of Foreign Affairs (or equivalent)	Parliament via Ministry
Germany GTZ: Managing directors	AFDB OPEV: Board	Austria: Director-General of Development Co-operation and managing director for ADA	Denmark: Minister through the State Secretary for Development Policy	Belgium: Belgian Parliament via Minister of Development Co-operation.
Germany BMZ: State Secretary through the Director-General of central management	ASDB: Board via the Development Effectiveness Committee	Australia: Director-General of AusAID	European Commission: Commissioners (political level)	Netherlands: Parliament via Minister of Foreign Affairs or Minister of Development Co-operation
New Zealand: Director of the Strategy, Advisory and Evaluation Group	EBRD EvD: Board of Directors	Canada: President of CIDA	Finland: Under-Secretary of State for Development Policy and Co-operation	
Spain: Directorate-General for Development Policy Planning and Evaluation	IADB OEO: Board of Executive Directors	Ireland: Director-General of Irish Aid	France DG Treasury: Assistant Secretary of International Affairs and Development within the Treasury and Economic Policy General Directorate	
U.K.: Director-General, Finance and Corporate Performance division of DFID	IMF IEO: executive board of the Fund	Italy: Director-General for Development Co-operation	Norway: Secretary General of the Ministry for Foreign Affairs	
U.S.A. USAID: Director of Management Policy, Budget and Performance	World Bank Group IEG: Board of Executive Directors through the Committee on Development Effectiveness (CODE)	France DGMDP: Director-General of the Directorate via Evaluation Committee	Sweden SADEV and UTV: Minister of Foreign Affairs	
Switzerland SECO: External evaluations reported to Head of Operations	UNDP: Intergovernmental governing body/ Executive board	Japan MoFA: Director-General of the International Co-operation Bureau	U.S.A. DFA: Director of U.S. Foreign Assistance	
	France AFD: Board via external committee	Portugal IPAD: Director of IPAD	Korea EDCF: Minister of Strategy and Finance (after approval by Evaluation Committee)	
	Germany KfW: Board of Managing Directors	Switzerland SDC: Director of SDC and Head of the Staff of the Directorate		
		Switzerland SECO: Independent evaluations reported to external committee reporting to the SECO director		
		Korea KOICA: President of KOICA, through a vice-President.		

Please note: Table 2.2 is for illustrative purposes only. Given the complexity of different reporting systems it is difficult to classify some agencies; for full information on individual agencies please see the profiles in Chapter 3. (Source: Based on author's analysis of questionnaire responses)

Fonte: OECD/DAC (2010a:35).

A integração na unidade de planeamento e programação tem a vantagem da proximidade com os ciclos de programação e a potencialidade de promover a incorporação das lições e recomendações nos ciclos seguintes. Contudo, pode pôr em risco a objetividade da função avaliação, quando a organização não tem características de organização aprendente e onde há forte pressão para mostrar resultados positivos. O funcionamento da função avaliação numa unidade autónoma tem como vantagem a independência funcional, evitando que seja controlada ou influenciada pelas chefias intermédias e pelos gestores de projetos. Contudo, a falta de conexão com as unidades operacionais pode ter como consequência uma menor apropriação e utilização dos resultados da avaliação.

Não há modelos isentos de problemas. Contudo, de acordo com Laporte (2015), se há fatores organizacionais que facilitam ou dificultam o desenvolvimento da avaliação dentro de uma organização, são sobretudo as interações entre os atores que permitem a sua legitimação e a sua utilização. Só quando a função avaliação está profundamente enraizada na cultura organizacional é que a mudança de atores não coloca em causa a avaliação. Embora dar legitimidade institucional à avaliação permita a sua integração na rotina burocrática das organizações, isso não é suficiente para garantir que o papel dos avaliadores seja legitimado pelos outros atores das organizações. Esta autora afirma que na maioria das agências a avaliação ainda luta para se posicionar, para promover uma visão clara do seu papel e para conciliar as diferentes tarefas que lhe são atribuídas.

O simbolismo do posicionamento físico e a importância da unidade de avaliação dentro de uma organização é muito importante, a par dos recursos (humanos e financeiros) disponíveis. A opção pela posição “isolada” das unidades de avaliação relativamente aos departamentos operacionais e o reporte aos conselhos de administração das agências de ajuda, ou seu equivalente, e não diretamente às unidades operacionais é um garante de independência. Mas, um aspeto importante é a necessidade de estabelecer laços institucionais satisfatórios entre os responsáveis pela avaliação e os outros serviços da agência. Em particular, é desejável que haja ligações com: i) os técnicos responsáveis pela alocação dos recursos da ajuda; ii) os técnicos responsáveis pela análise de novas propostas de projetos; iii) os técnicos responsáveis pela implementação dos projetos (Liverani e Lundgren, 2007).

Na cooperação portuguesa, prisioneira dos laços históricos, dos interesses exteriores ao desenvolvimento e das relações pessoais, os processos de tomada de decisão tiveram dificuldade em profissionalizar-se e racionalizar-se. De acordo com um dos responsáveis políticos entrevistado, na viragem do século, *“a cooperação funcionava de acordo com diversos critérios sendo que à cabeça havia o peso da tradição. Era o que tendia a ser repetido com pequenos ajustamentos. Isso também acontecia porque as fontes de financiamento tendiam a ser sempre as mesmas e condicionavam a cooperação. Era, em primeiro lugar, o peso da tradição. (... Naquela altura a*

cooperação era um objetivo em si mesmo. Não havia tanto a noção de que a cooperação se compunha de recursos e processos que procuravam a transformação nos países, mas que esses recursos e processos eram sobretudo para alimentar os laços com as antigas colónias. Havia algum enquistamento em processos muito rotinizados, mas distantes do que era a prática da cooperação internacional” (EP, nº 17). Os princípios de eficácia, eficiência e sustentabilidade cediam facilmente terreno às pressões pessoais e políticas e aos interesses conjunturais, quer por parte dos ministérios sectoriais quer dos homólogos dos PALOP e Timor-Leste. A entrevista de um dirigente ilustra bem a forma como as decisões eram tomadas: *“a cooperação portuguesa sempre foi, em grande medida, baseada no que os ministérios sectoriais podiam fazer, e que estava programado, ou na sua disponibilidade de recursos humanos para as atividades de cooperação (justiça, MAI, saúde, etc.). A existência dos programas/projetos mais ‘tradicionais’ sempre se baseou nessa disponibilidade”* (EDI, nº 11). Os processos de tomada de decisão sobre a continuação de uma intervenção de cooperação raramente se apoiavam na avaliação, como confirma um dirigente: *“Não me lembro de nenhuma decisão com base numa avaliação”* (EDT, nº 4).

A introdução de novas ferramentas de gestão na Administração Pública, como o QUAR, levaram, como vimos, a definir objetivos de eficácia, eficiência e qualidade. Mas, também aqui, a ênfase na gestão do desempenho organizacional constituiu uma oportunidade perdida para se aprofundar a relação entre a avaliação e a tomada de decisão. Esta realidade sustenta que não houve pressão interna ou procura por avaliação, o que limitou a sua institucionalização. Apoia igualmente a ideia de que a função de *accountability* se sobrepôs à de aprendizagem, em linha com a implementação de medidas da NPM.

Ao nível do Planeamento e da Programação

Como vimos em 6.1.2, as CIC não serviam para fazer o planeamento e a programação da cooperação, ainda que esse devesse ser um dos seus papéis. Apesar de formalmente existirem Programas Indicativos de Cooperação (PIC), não podemos afirmar que tenha havido planeamento e programação. Os vários Ministérios sectoriais tinham a sua própria programação, assente em protocolos e acordos de cooperação que podiam, ou não, coincidir temporalmente com os PIC. No caso dos Ministérios sem orçamento próprio, ou insuficiente, e que necessitavam de financiamento do ICP/IPAD (por exemplo, segurança interna, justiça, saúde), o processo de tomada de decisão estava dependente da agência. Mas, mesmos nesses, como referiu um dos dirigentes entrevistado, *“as prioridades políticas da cooperação vinham da tutela política do Ministério e não do MNE. Notei uma diferença entre Ministros quanto à sensibilidade para a cooperação. Mas os programas mantiveram-se intactos. O que acontecia era que iam menos ao terreno. O agravamento das regras do IPAD e a redução do orçamento levaram a atribuir menor importância política à cooperação”*

(EDT, nº 20). Nos restantes, a autonomia era ainda maior e permitia tomar decisões, validadas pela respetiva tutela, dando a posteriori conhecimento ao ICP/IPAD, ao qual não era reconhecido *know-how* e competência.

Ao nível dos PIC, como referiu outro dirigente, *“as orientações vinham da tutela e depois da Direção. (...) Para tomar decisões sobre a programação isso era a Direção”* (EDI, nº 2).

Nas reuniões de coordenação, a avaliação também não estava presente. A justificação para essa ausência foi dada por um dos dirigentes entrevistado: *“Eram realizadas reuniões mensais entre a Divisão que acompanhava o país, o representante da divisão de apoio à sociedade civil, o representante do núcleo de Agentes de Cooperação, um representante da gestão e um representante do planeamento. Nunca a avaliação esteve nestas reuniões. Porquê? Porque essas reuniões de acompanhamento serviam para equacionar a forma como estava a decorrer a programação/PPA no país, os constrangimentos e a possível forma de os ultrapassar. A avaliação, não entrava nesta fase e era tão ausente como o planeamento porque era um proforma. O planeamento vivia agarrado aos telegramas, não iam ao terreno. (...)”* (EDI, nº 1).

Ao nível das intervenções (programas e projetos)

Ao nível dos projetos, ainda para esse mesmo dirigente, *“as estruturas de execução e do acompanhamento dos PPA iam regularmente ao terreno. Em novembro havia uma reunião grande com os parceiros locais, com a presença dos chefes de projeto e era equacionada a pertinência da manutenção, reforço, phasing out, da programação. Também eram sinalizadas possíveis áreas de intervenção. Parte disto devia ser o trabalho do planeamento, mas não era! Depois o poder político conhecia muito bem o terreno, recebia os relatórios das missões, lia-os com atenção e fazia reuniões regulares com o IPAD, incluindo com a Direção de Serviços, e dando orientações/ordens precisas. O sistema de acompanhamento por parte da tutela era sistemático, diário, o mesmo acontecendo com a Embaixada (entre 2005 e 2012). Havia um rosto do outro lado”* (EDI, nº 1).

Nos ministérios sectoriais, numa fase inicial, como referido por alguns dirigentes entrevistados, *“as ações de cooperação do Ministério consistiam fundamentalmente em respostas a pedidos avulsos dos serviços homólogos dos PALOP (...) Depois, “concluimos (...) que esta abordagem era insustentável. Certo tipo de ações de cooperação tinha pouco a ver com uma vontade de promover o desenvolvimento dos serviços homólogos. Eram ações que resultavam mais de interesses pessoais dos dirigentes e colaboradores dos serviços (por exemplo, eram frequentes os pedidos para formações on job em Lisboa, mas com o objetivo oculto de fazerem tratamentos médicos ou visitarem familiares...). Ou seja, faltava um trabalho integrado e harmonizado de cooperação e assistência técnica (...) A partir de 2005 fomos aplicando uma abordagem diferente e as ações de cooperação (que antes aceitávamos acriticamente) já eram debatidas em conjunto com os serviços*

homólogos” (EDT, nº 10). “Não me lembro de nenhuma alteração resultante de uma avaliação. Havia sempre um entendimento prévio com o IPAD e isso também já tinha a incorporação dos aspetos gerais. (...) O aspeto mais importante é que havia um bom entendimento e informalidade com os técnicos e dirigentes do ICP/IPAD” (EDI, nº 12).

No IPAD

Na mesma linha, para os dirigentes entrevistados, a tomada de decisões no IPAD estava muito ligada ao poder político (EDI, nº 1, 2 e 3). *“Talvez até o ICP tivesse um nível de autonomia maior do que o IPAD. Os presidentes eram Diretores Gerais” (EDI, nº 2).*

Só a partir de 2008, se começou a dar atenção à utilização da avaliação. Garantir a implementação das recomendações resultantes da avaliação da cooperação portuguesa passou a ser, desde então, um objetivo do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) do IPAD, incluindo metas de 60% a 70% de implementação das recomendações das avaliações promovidas pelo GAAI aplicáveis ao IPAD (IPAD, 2011e). O Exame de 2010 dá conta dos progressos alcançados:

“In terms of follow up, the IPAD Evaluation Unit produces a document which lists recommendations and asks management to add responses. The extent to which recommendations are implemented is monitored as part of IPAD’s overall performance plan: in 2009 it aimed to implement at least 70% of recommendations. This is a useful target, though IPAD should ensure that the most important recommendations are prioritized.” (OECD/DAC, 2010:37-38).

A cooperação portuguesa seguiu, também nesta matéria, a tendência no quadro da Rede de Avaliação do CAD. O estudo dos sistemas de avaliação realizado pelo CAD em 2010 mostra que a maior parte dos membros possuía um mecanismo para garantir resposta da gestão de topo e ações de acompanhamento sobre os resultados da avaliação (apenas 4 não tinham, ainda, nenhum mecanismo: Itália, Espanha, Luxemburgo e Coreia), ainda que o grau de sofisticação variasse substancialmente (OECD/DAC, 2010a:37).

Apesar dos esforços de quem esteve à frente do ICP/IPAD, persistiu a grande autonomia dos ministérios sectoriais nas decisões quanto aos projetos e ações a financiar e implementar. Continuidade, sem se conseguir romper o *modus operandi* inicial, evidenciando *path dependence*.

7.5 Os constrangimentos à institucionalização da avaliação

A solidez de um sistema de avaliação depende da cultura de avaliação. Para que uma organização tenha sucesso na adoção de uma cultura de avaliação, há vários fatores em jogo, como o ambiente externo, a estrutura, a cultura e a liderança organizacionais (Bourgeois e Cousins, 2013). No que ao ambiente externo diz respeito, na cooperação portuguesa a pressão para institucionalizar a avaliação adveio sobretudo do contexto internacional (como vimos no Capítulo 6, a reentrada no CAD/OCDE foi determinante mais do que a adesão à UE) e não tanto do contexto nacional (onde a cultura de avaliação é baixa, como vimos no Capítulo 5). Assim, apesar da pressão

externa, no período em análise a propensão interna para a avaliação tendeu a ser baixa, ainda que se tenha intensificado a partir de 2005.

Um aspeto importante para a institucionalização da avaliação diz respeito às características da estrutura organizacional. Uma cultura de avaliação só pode desenvolver-se numa organização que incentive o questionamento, a experimentação e a aprendizagem através de um processo de tentativa e erro. Organizações com estruturas hierárquico-funcionais muito rígidas constituem um obstáculo à troca de ideias e à aprendizagem. Laporte (2015) dá o exemplo da agência francesa de cooperação para o desenvolvimento (AFD) em que os processos de tomada de decisão são muito centralizados e hierarquizados. Esta realidade também se aplica ao caso português. Acresce que em matéria da ajuda ao desenvolvimento, objetivos ambíguos e múltiplos, não hierarquizados e, às vezes, contraditórios entre si, também dificultam o processo de aprendizagem e a avaliação.

Já referimos a falta de valorização institucional da avaliação. Como explicou um dirigente, *“a avaliação não resulta de um processo interno em que é reconhecida a sua importância, mais uma vez a sua imposição externa que nunca foi totalmente incorporada e apropriada pela instituição”*, ainda que esta imposição tenha permitido *“lançar debates e discussões e criar uma cultura avaliativa no IPAD”* (EDI, nº 15).

Numa estrutura hierárquico-funcional como a da Administração Pública Portuguesa, a posição da unidade de avaliação no organograma da instituição permite perceber a importância atribuída à função avaliação. Esta função tem sido posicionada como Divisão (liderada por uma chefia de divisão), ou seja, hierarquicamente abaixo da Direção de Serviço (que dirige as unidades operacionais), mesmo quando funcionou como unidade autónoma a reportar ao Presidente da agência. Na prática a avaliação tem tido um estatuto de menoridade relativamente às unidades operacionais, dificultando o seu reconhecimento pelas Direções de Serviço. Se a esta realidade acrescentarmos a já referida não participação da Divisão de Avaliação nas reuniões de coordenação e de tomada de decisão (por exemplo, ao nível da abordagem país, sector ou programa) e/ou a não discussão dos resultados das avaliações nesse contexto, na prática a avaliação acabou por ter um papel residual nos processos de gestão e tomada de decisão estratégica. Esta realidade reforça a ideia de que a avaliação foi realizada sobretudo para cumprir um procedimento formal, mas cujos resultados tiveram pouca relevância prática. A partir de 2007, o alinhamento da avaliação com a função auditoria também reforçou o aspeto de “controlo” que a avaliação poderia ter, afetando a sua função de aprendizagem.

A cultura organizacional reflete as tradições, valores e pressupostos básicos partilhados pelos seus membros e estabelece as normas comportamentais. Entre os fatores que dificultam a disseminação do conhecimento de avaliação e a criação de uma memória organizacional nas agências de ajuda incluem-se: a grande rotatividade dos cargos, a falta de mecanismos de

transferência de conhecimento entre funcionários antigos e novos e a crescente proporção de pessoal contratado a prazo (Rowe e Jacobs 1998; Preskill e Torres 1999; Torres e Preskill 2001). Quando pensamos no caso português, a grande rotatividade, quer de dirigentes quer de técnicos dedicados à cooperação, não só na agência de cooperação, mas também nos ministérios sectoriais, a par das mudanças frequentes de figurino organizacional (com reestruturações e/ou fusões) e das características burocráticas da Administração Pública, encontramos os ingredientes suficientes para criar instabilidade e dificultar a criação de uma cultura de avaliação. A grande rotação da direção de topo significou, em vários momentos, um recomeçar da avaliação. Para além dos cinco presidentes do ICP, também no IPAD, entre a sua criação em 2003 e 2007, se sucederam quatro presidentes, estabilizando a partir daí com o mesmo presidente até à criação do Camões, IP em 2012. Esta estabilidade contribuiu para uma atividade mais regular da avaliação, reforçada por uma valorização da avaliação por parte da tutela política (SENEC). De facto, o perfil da liderança organizacional não é menos relevante. O compromisso e apoio da gestão de topo é decisivo para a implementação e sustentabilidade da capacidade de avaliação dentro de uma organização (Owen e Lambert, 1995; Cousins *et al.*, 2004). A importância do diretor/presidente da agência é fundamental para a realização e utilização da avaliação. Quando a Direção da agência e/ou a tutela política foi sensível à avaliação e lhe atribuiu importância, o trabalho da avaliação consolidou-se. Quando, pelo contrário, não lhe atribuiu relevância, a atividade de avaliação foi residual, mantendo-se apenas para sinalizar a existência de uma unidade de avaliação.

Tendencialmente, quando o presidente da agência é um diplomata, a sua sensibilidade para a cooperação e para a avaliação é menor. Como afirmou um dirigente, *“a cooperação é uma tarefa com riscos e com riscos de insucesso que afetariam a progressão... por isso os diplomatas não correm riscos, fazem os mínimos ... [Além disso], “os diplomatas passam a vida fora do país, não conhecem o país e não conseguem mobilizar forças, algo que seria necessário na cooperação. A cooperação deve ser entregue a pessoas com um perfil completamente diferente. Com conhecimento e com sentido empresarial. Que saiba enfrentar riscos”* (EDT, nº 7).

Comparando com outros doadores, Laporte (2015) dá o exemplo da AFD que, entre 2001 e 2010, registou um incremento na cultura de avaliação, graças ao papel do seu diretor. Entre 2011 e 2013, já com nova direção, registou-se um retrocesso, reflexo do seu menor interesse pelas atividades de avaliação e investigação. A falta de apoio levou ao enfraquecimento da influência da avaliação na AFD. Outro exemplo é o do Banco Mundial e da presidência de Robert McNamara, cujo papel foi fundamental para transformar o Banco numa organização aprendente.

A criação de uma cultura de avaliação é facilitada num contexto de estabilidade institucional. A grande rotação de dirigente e técnicos limita a aprendizagem e a memória institucional. Para além da já referida rotação de presidentes da agência, as alterações orgânicas implementadas no quadro

do PRACE e do PREMAC traduziram-se, na prática, numa perda de memória institucional no que concerne à avaliação. O período a seguir a cada reestruturação da agência de cooperação é, habitualmente, um período de instabilidade e de recomeçar no que à criação de uma cultura de avaliação diz respeito. No quadro do PRACE, a cooperação para o desenvolvimento foi completamente secundarizada. Nas CIC, o MNE/IPAD deixou de ter interlocutores ao nível dos Diretores Gerais. O papel da avaliação ficou ainda mais frágil. Muitos dos técnicos e dirigentes que participaram em ações de formação, que discutiram temas de avaliação no Secretariado Permanente da CIC ou que participaram em reuniões no âmbito das avaliações realizadas, mudaram de serviço/área de trabalho, perdendo-se, em muitos casos, a memória institucional.

As pressões internas e externas (UE, OCDE) a partir da década de 1980, forçaram a reforma administrativa, obrigando a uma reorganização e adaptação para responder aos desafios da implementação dos programas da UE. Mas, apesar das mudanças formais, a adoção de novas ferramentas foi, como Pollitt (2001) refere, um fenómeno limitado e superficial, evidenciando *path dependence*. Os procedimentos e processos que funcionaram no passado foram mantidos e a mudança foi o resultado de ajustamentos marginais, adaptando-se a um ambiente externo. Já demos o exemplo da adoção de ferramentas como o Plano de Atividades e o Relatório de Atividades, que se transformaram mais num instrumento de legitimação do que num instrumento de gestão: não têm nenhum papel no processo de alocação de recursos e de responsabilização, não apoiam, como deviam, a elaboração do orçamento. Já referimos a forte prevalência do formalismo e legalismo na Administração Pública Portuguesa, e a resistência a uma cultura de avaliação. Além disso, como referiu um dos políticos entrevistado, *“o facto de as pessoas se conhecerem, conhecerem os interlocutores, leva a que usem a avaliação se não gostam, ou então não. E, portanto, há uma degradação na isenção da avaliação, ela tende a ser utilizada de forma instrumental, ou não utilizada”* (EP, nº 17). O carácter atomizado da cooperação portuguesa e as dificuldades de coordenação por parte da agência de cooperação dificultaram, pois, a criação de uma cultura de avaliação transversal na cooperação portuguesa.

As entrevistas confirmam que o processo de tomada de decisão esteve quase sempre desligado da avaliação e muito dependentes da orientação do poder político (EDI, nº 2 e EDT, nº 4) da prioridade que cada ministro sectorial ou diretor geral dava à cooperação (EDI, nº 3, 12 e 14 e EDT, nº 10,) da interação com o terreno (EDI, nº 1) e das solicitações das entidades homólogas (EDI, nº 3, 12, 13 e 14, e EDT, nº 8 e 10).

Fica confirmada desta forma que a ausência de uma pressão/procura interna por avaliação limita a sua institucionalização. As características napoleónicas e o modelo organizacional predominantemente burocrático e hierárquico da Administração Pública Portuguesa, a par do sistema de cooperação adotado, limitaram a institucionalização da avaliação.

7.6 Síntese

Tal como na política de cooperação para o desenvolvimento, a importância política que foi atribuída à avaliação, sobretudo ao nível do discurso, não foi acompanhada pela sua prática, com o correspondente esforço em termos de recursos, nem pela utilização dos seus resultados. A institucionalização da avaliação foi, durante muitos anos, mínima, para sinalizar a implementação das recomendações dos Exames do CAD/OCDE.

Confirmou-se que apesar da adesão à UE (com a emulação de práticas de avaliação dos fundos estruturais) a europeização da política de cooperação foi reduzida. A introdução da avaliação na cooperação portuguesa foi impulsionada por pressão externa, fundamentalmente pela reentrada no CAD/OCDE. Ainda que se possa identificar algum papel da UE, nomeadamente ao nível de alguns critérios de avaliação, foi o CAD/OCDE, através dos Exames pelos Pares, que atuou como agente da transferência. Se a reentrada de Portugal no CAD foi voluntária, a institucionalização da avaliação ocorreu através de um processo coercivo de difusão/transferência de políticas (um dos requisitos para se ser membro do CAD). A regularidade dos Exames funcionou como elemento de permanente pressão para a institucionalização da avaliação. Confirma-se, pois, que a permanência no CAD/OCDE e na UE atuam como fator facilitador/de pressão para a criação de uma cultura de avaliação.

Ao contrário do sistema de cooperação, marcado pela atomização dos atores e das intervenções (Capítulo 6), o sistema de avaliação adotado pautou-se pela centralização na agência de cooperação na sede, tendo sido pontuais as avaliações nos restantes atores da cooperação portuguesa. As sucessivas reorganizações do dispositivo de cooperação, as frequentes mudanças da direção de topo e os constrangimentos orçamentais, a par das características da Administração Pública Portuguesa, dificultaram a consolidação de uma cultura de avaliação na cooperação portuguesa. A localização da unidade de avaliação no dispositivo de cooperação oscilou entre a integração na unidade de planeamento e programação e a independência das unidades operacionais na dependência direta da gestão de topo. Um e outro modelo tem vantagens e inconvenientes. Independentemente do modelo, a posição hierárquica da avaliação (no máximo equiparada a uma Divisão) colocou-a numa posição subalterna às direções de serviços, aspeto relevante quando se pensa numa Administração Pública muito marcada pelo modelo hierárquico-funcional.

As avaliações começaram a ser realizadas nos anos 1990, com fortes resistências. A tendência para avaliar ampliou-se progressivamente, não só do ponto de vista da quantidade (mas sempre muito limitada) de avaliações, mas também do ponto de vista do desenvolvimento de linhas orientadoras, metodologias e formas de avaliação. Contudo, a avaliação só se tornou uma rotina na agência de cooperação a partir de 2005 e só adquiriu autonomia financeira a partir de 2009. Na prática, manteve-se durante muito tempo sem os recursos necessários e, quando implementada,

persistiram dificuldades na operacionalização dos resultados. Simultaneamente, aos técnicos da unidade de avaliação foram sendo atribuídas outras tarefas. O orçamento para a avaliação tendeu a ser residual, mesmo a partir de 2009. Apesar de haver planos de avaliação, garantido alguma previsibilidade das avaliações, o nível de implementação desses planos não foi grande. A sua grande fluidez colocou em causa a implementação das avaliações, com adiamentos ou cancelamentos frequentes (por exemplo, a avaliação da política de bolsas, prevista para 2001, apenas foi concluída em 2006; a avaliação na área das Estatísticas foi suspensa até 2005, momento em que os TdR foram revistos e discutidos mas voltou a ser adiada passando para 2008 (GAAI, 2008b).

Ainda que dissimulada, levando à ideia de que o legislador agiu racionalmente num processo de livre escolha, tratou-se de uma transferência coerciva – uma condição para se reentrar no CAD. Daí a dissonância entre o que está escrito (na legislação, nos documentos orientadores) e a realidade organizacional e operacional. Na prática, e tal como conclui Mesquita (2015:44) *“pode afirmar-se que embora haja uma valorização simbólica da avaliação, há um baixo nível de institucionalização da cultura de avaliação no sector da cooperação para o desenvolvimento em Portugal”*.

Tal como nas restantes políticas públicas (ver capítulo 5.2.5), a integração da avaliação nas políticas públicas portuguesas foi resultado de um processo incompleto de transferência/difusão no quadro da adesão à UE e de presença na OCDE. A pressão externa para a realização de avaliação irá manter-se, quer pela presença na UE quer no CAD/OCDE e pelos compromissos assumidos ao nível internacional, nomeadamente no quadro da Agenda 2030 (UN, 2015).

Se foi com governos do PSD que a avaliação foi integrada no dispositivo de cooperação, foi com governos PS que foram dados passos mais sólidos no sentido da sua institucionalização. Contudo, estes progressos parecem estar mais dependentes da estabilidade do dispositivo político-institucional da cooperação e, sobretudo, do perfil de quem está à frente da agência de cooperação e da importância que atribui à avaliação do que da ‘cor partidária’ do Governo. A grande rotação de dirigentes constituiu uma dificuldade adicional. Quando a liderança da tutela foi forte registaram-se passos significativos para a institucionalização da avaliação: num primeiro momento pondo a funcionar a unidade de avaliação (1998-2002) e num segundo momento (2005-2011) consolidando a prática da avaliação. Contudo, no final deste período, a crise económico-financeira veio mostrar que esta consolidação não era um dado adquirido: o orçamento e o número de avaliações voltaram a diminuir. As conquistas alcançadas estavam em vias de se perder.

A combinação de uma forte lógica processual e uma alta densidade regulatória confirma a contínua persistência de uma burocracia weberiana tradicional (European Commission, 2017). Isto ajuda a compreender a resistência a uma cultura de avaliação.

Podemos concluir que alguns dos elementos de um sistema de avaliação estão presentes na cooperação portuguesa: há uma unidade responsável pela avaliação; houve um esforço de

desenvolvimento de uma perspetiva epistemológica sobre a natureza e finalidade da avaliação, mas que ainda não é partilhada por todos os atores da cooperação portuguesa; há permanência ao longo do tempo da atividade de avaliação, mas a sua institucionalização está incompleta.

Não se pode falar na existência de uma cultura de avaliação. Falta confirmar ou infirmar se o processo de transferência da avaliação para o dispositivo da cooperação portuguesa foi conseguido: apesar da decisão política, nem todos os elementos do sistema de avaliação estão presentes. Para que o sistema de avaliação esteja completo, e exista uma verdadeira institucionalização da avaliação, será necessário que a avaliação esteja relacionada com as práticas de tomada de decisão, ou seja, que seja assegurada a utilização adequada, sistemática e consistente dos seus resultados, ligando-a ao orçamento, planeamento, acompanhamento e auditoria. Em suma, que a avaliação faça parte do ciclo de vida regular das políticas e programas/projetos.

Resta saber até que ponto e a que nível as avaliações e os seus resultados são vinculados aos processos de decisão e implementação da cooperação portuguesa. É a essa análise que nos dedicamos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 8. A UTILIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

Procuramos neste capítulo fazer uma análise multidimensional da utilização da avaliação na cooperação portuguesa tendo em atenção não só as várias tipologias de uso (instrumental, conceptual, simbólico e uso do processo) mas também a teoria da influência da avaliação, entendendo a utilização de uma forma mais ampla ao nível pessoal, interpessoal e coletivo (como vimos no capítulo 3.6). Transversalmente, temos subjacente as teorias da transferência de políticas e da tomada de decisão nas políticas públicas (capítulo 2), e os fatores organizacionais e institucionais que condicionam a utilização/influência da avaliação. Tentamos, desta forma, contribuir para colmatar a lacuna na investigação sobre a utilização e/ou influência da avaliação em Portugal nomeadamente na cooperação portuguesa.

Começamos por fazer uma meta-análise da utilização das recomendações das avaliações, para captar a utilização conceptual e instrumental (ponto 8.1). A recolha de dados consistiu, num primeiro momento, na revisão das avaliações realizadas entre 1998 e 2012, respetivas fichas do contraditório e de seguimento (Anexo A) e dos relatórios anuais da unidade de avaliação. Contudo, para captar outras utilizações é preciso outro tipo de análise. Assim, no ponto 8.2 analisamos as perceções dos atores da cooperação para captar a utilização simbólica/persuasiva e a utilização do processo de avaliação, na tentativa de compreender a influência mais ampla ao nível pessoal, interpessoal e organizacional. Para o efeito, realizámos um inquérito por questionário (Anexos B e C) aos atores da cooperação portuguesa (agência, ministérios sectoriais e organizações da sociedade civil (OSC)) e entrevistas semiestruturadas (Anexos D e E) a responsáveis políticos, dirigentes de topo e intermédios. Analisamos, ainda, indícios de utilização da avaliação desde o nível macro (documentos orientadores, estratégicos e de programação) ao nível micro (programas e projetos) na cooperação portuguesa (ponto 8.3). Examinamos os processos de tomada de decisão nos atores da cooperação portuguesa e os níveis de influência da avaliação nesses processos de tomada de decisão (ponto 8.4). Com base nesta análise, identificamos os fatores que facilitam/inibem a utilização da avaliação na cooperação portuguesa (ponto 8.5).

8.1 Meta-análise das recomendações das avaliações realizadas até 2012

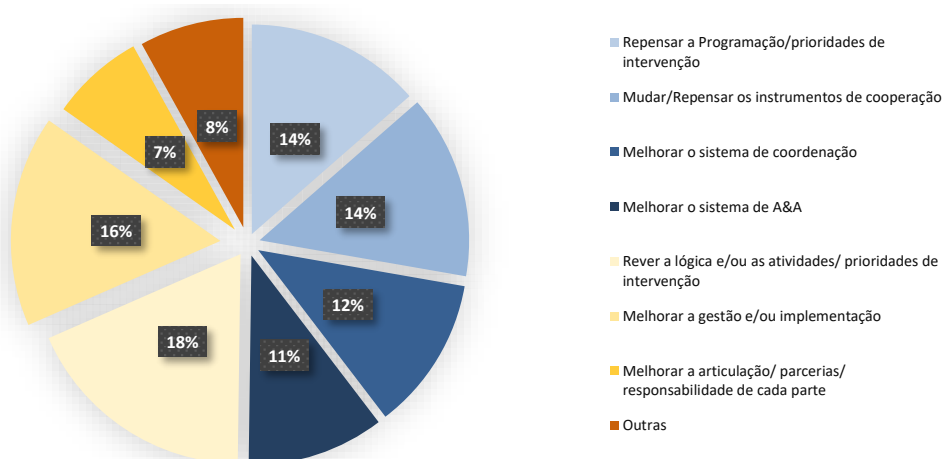
As recomendações são um dos principais produtos da avaliação e tendem a especificar ações concretas a implementar sobretudo nas intervenções objeto de avaliação, mas podem ir mais além extraindo lições para outras intervenções. Daí a importância de fazer uma análise mais pormenorizada às recomendações das avaliações realizadas neste período. Foram consideradas apenas as recomendações dirigidas aos atores da cooperação portuguesa, ou seja, foram excluídas

as destinadas aos países parceiros, por estarem fora do âmbito do nosso objeto de estudo. A análise incluiu as 29 avaliações realizadas entre 1998 e 2012 pela unidade de avaliação do ICP/IPAD. Baseou-se na análise das fichas de seguimento das avaliações (Anexo A).

Começámos por tipificar as recomendações desde o nível macro até ao nível micro, da utilização conceptual à utilização instrumental, para desta forma podermos encontrar indícios de tipos de utilização. A agregação assentou em oito tipologias de recomendações: as primeiras quatro, de nível macro, dizem respeito à *utilização conceptual*: repensar a programação, repensar os instrumentos de cooperação, melhorar o sistema de coordenação e melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação (A&A). As categorias rever a lógica das intervenções, melhorar a gestão/implementação e melhorar a articulação/responsabilidades de cada parte são de nível micro, ou seja, focam-se nas intervenções objeto de avaliação, significando uma *utilização instrumental*. Uma última categoria – outras – inclui recomendações não enquadráveis nas restantes categorias (quadro A1).

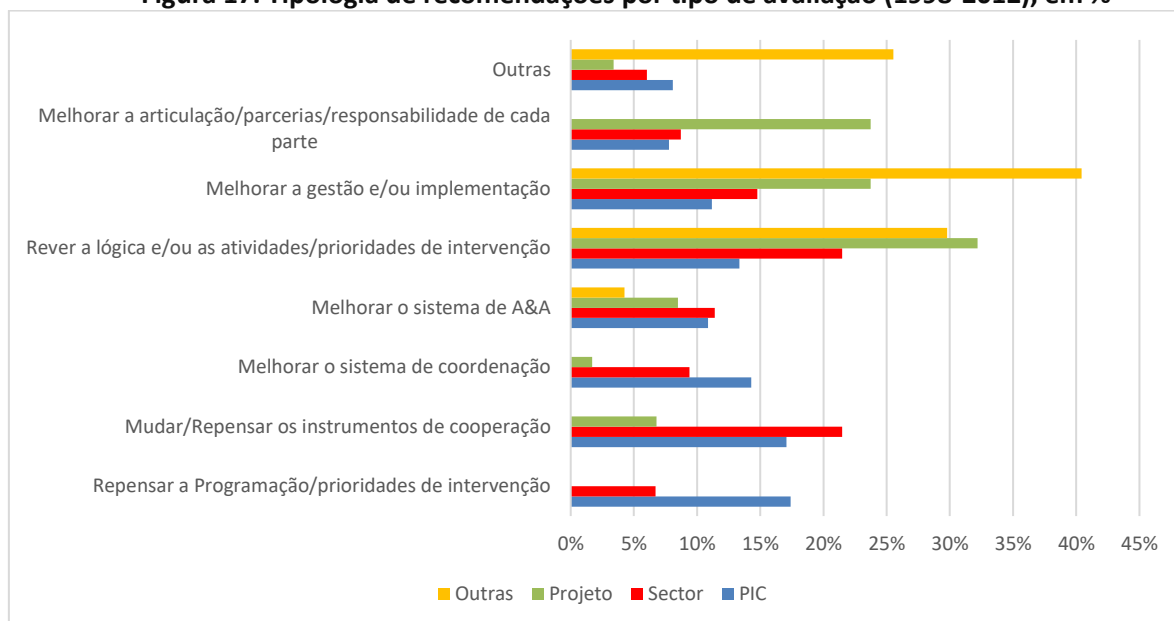
A análise global permite constatar que 51% das recomendações têm uma utilização conceptual com destaque para o ‘repensar a programação/prioridades de intervenção’ e o ‘mudar/repensar os instrumentos de cooperação’ (14% cada) (figura 16; quadro A1). Quanto às recomendações que implicam uma ação imediata na intervenção objeto de avaliação (utilização instrumental), representam 41% do total. Dentro destas destaca-se ‘rever a lógica e/ou as atividades/prioridades das intervenções’ (18%), seguindo-se ‘melhorar a gestão e/ou a implementação’ (16%) (figura 16).

Figura 16. Percentagem de recomendações, por tipologia (1998-2012)



Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de avaliação.

Tal como seria expectável, na avaliação dos PIC predominam recomendações de utilização conceptual (60%), o mesmo acontecendo na avaliação a sectores (49%). Na avaliação de projetos as recomendações têm uma utilização predominantemente instrumental (80%), o mesmo acontecendo na categoria ‘outras’ avaliações (89%) (figura 17; quadro A2).

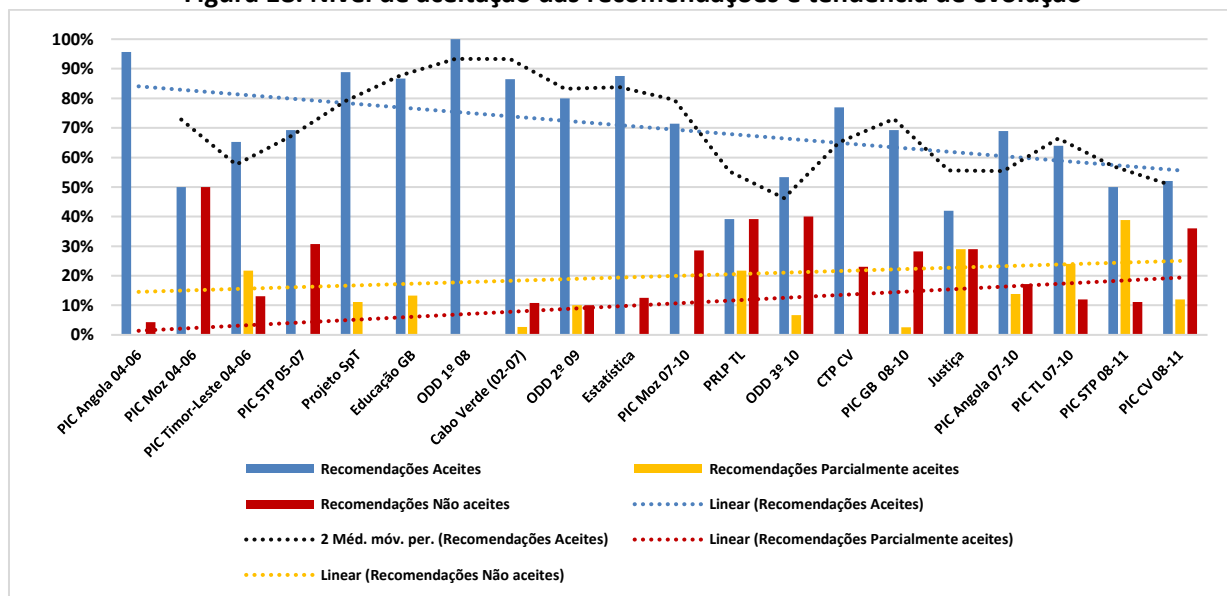
Figura 17. Tipologia de recomendações por tipo de avaliação (1998-2012), em %

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de avaliação.

8.1.1 Nível de aceitação das recomendações

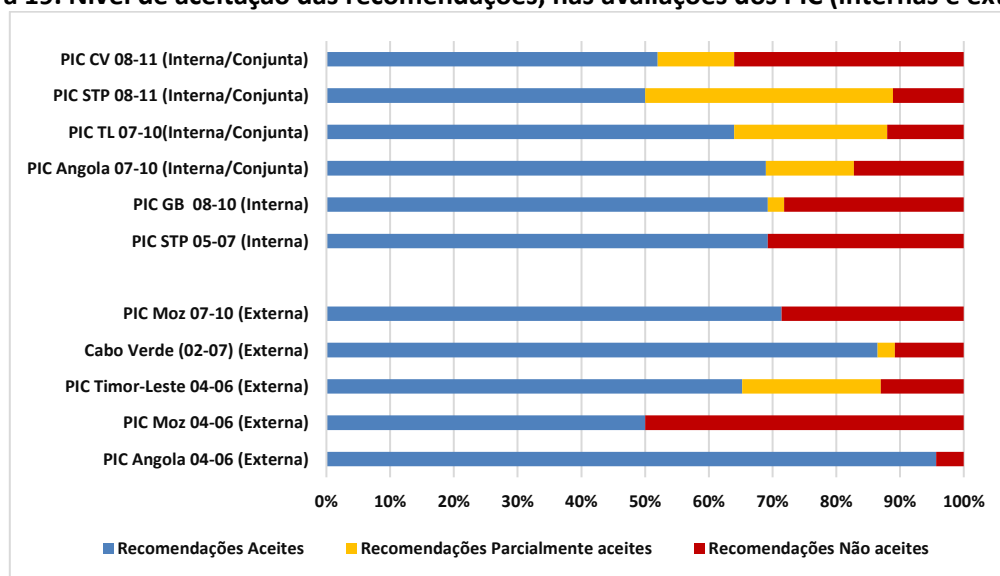
O nível de aceitação é um primeiro indicador de intenção de utilização. Não foi possível fazer uma análise global, dada a ausência de informação a esse nível até 2006, ano em que se iniciou um sistema de seguimento das avaliações. Assim, nesta análise, consideraram-se 20 avaliações com sistema de seguimento, ou seja, 69% das avaliações realizadas pela unidade de avaliação do ICP/IPAD até 2012.

Das 457 recomendações destinadas aos atores da cooperação portuguesa, 354 foram aceites ou parcialmente aceites e tiveram resposta, o que representa 77% do total (quadro A3). Ou seja, o nível de aceitação pelos destinatários das recomendações e a identificação de ações concretas a implementar são elevados, o que indicia intenção de utilização da avaliação. Contudo, uma análise da evolução de 2006 a 2012 evidencia uma diminuição gradual da percentagem de recomendações aceites, aumentando as parcialmente aceites e as não aceites (figura 18 e quadro A3).

Figura 18. Nível de aceitação das recomendações e tendência de evolução

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

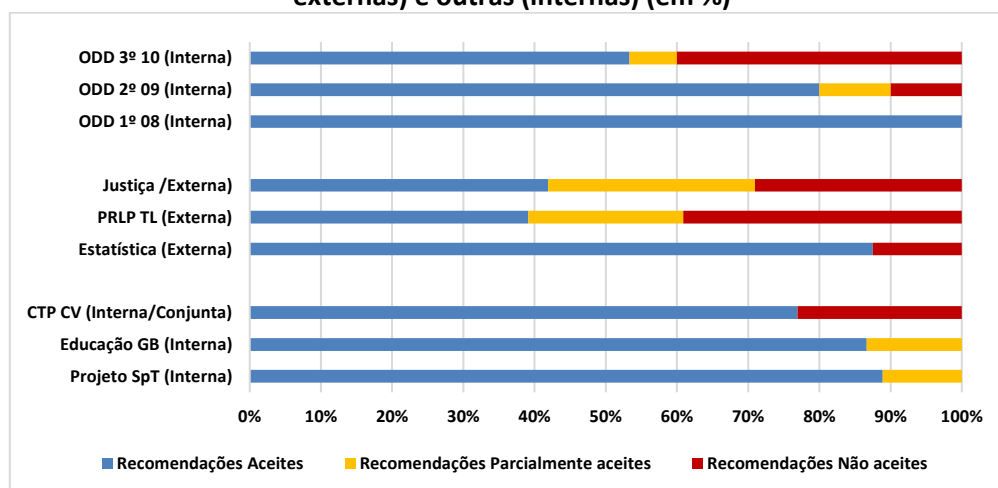
Nas avaliações dos PIC o nível médio de aceitação das recomendações foi de 67%, tendo sido superior nas avaliações externas (74% contra 62% nas avaliações internas) (figura 19).

Figura 19. Nível de aceitação das recomendações, nas avaliações dos PIC (internas e externas)

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Nas avaliações sector e projeto, o nível médio de recomendações aceites foi de 70%, um pouco superior ao dos PIC e, contrariamente ao que acontece nos PIC, a percentagem de recomendações aceites nas avaliações internas foi superior às das avaliações externas (84% contra 56%, em média). Se nas avaliações externas, em média, 27% foram rejeitadas, nas avaliações internas isso só aconteceu com 8%. Nas outras avaliações (ODD), todas internas, a taxa de aceitação foi ainda maior: 78%, tendo 17% sido não aceites (figura 20).

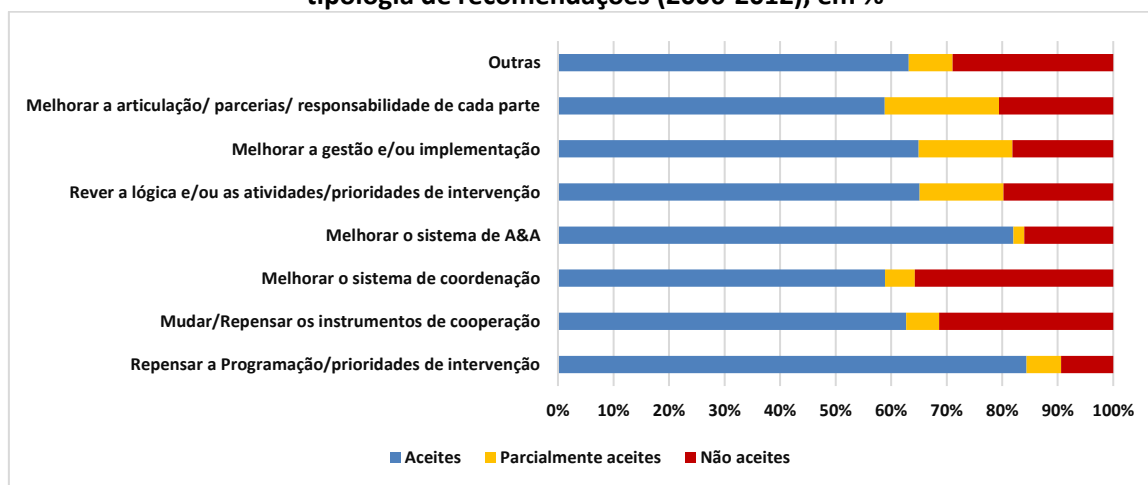
Figura 20. Nível de aceitação das recomendações nas avaliações sector/projeto (internas e externas) e outras (internas) (em %)



Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

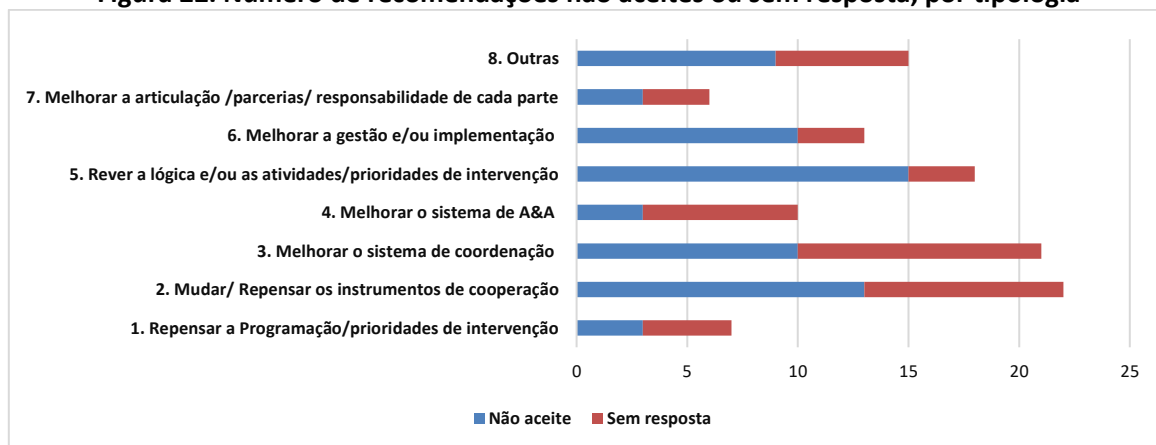
Olhando para o tipo de utilização, o nível de aceitação das recomendações com utilização conceptual é tendencialmente superior (72%) ao das recomendações com utilização instrumental (63,3%), tendo sido não aceites ou ficado sem resposta 11,5% e 10,8%, respetivamente (figura 21 e quadro A4).

Figura 21. Nível de aceitação das recomendações de todas as avaliações com seguimento, por tipologia de recomendações (2006-2012), em %



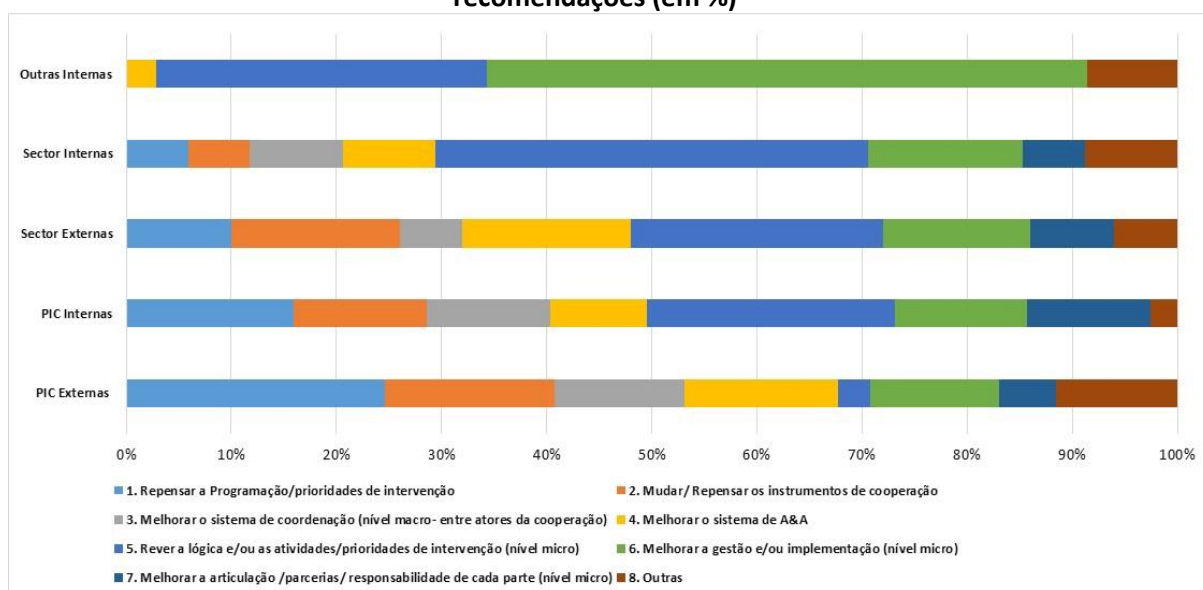
Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Nas recomendações não aceites (13%) ou que não tiverem resposta dos destinatários (9%), predomina a utilização conceptual (figura 22).

Figura 22. Número de recomendações não aceites ou sem resposta, por tipologia

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Na avaliação de PIC o nível de aceitação tendeu a ser maior nas recomendações conceptuais, sobretudo 'repensar a programação/prioridades de intervenção' (figura 23 e quadro A5). 'Mudar/repensar os instrumentos de cooperação' (46% nas avaliações PIC internas) e 'melhorar o sistema de coordenação' (45% nas avaliações PIC externas) registaram maior taxa de não aceitação (35%) (quadros A5, A6 e A7).

Figura 23. Nível de aceitação das recomendações, por tipo de avaliação e por tipologia de recomendações (em %)

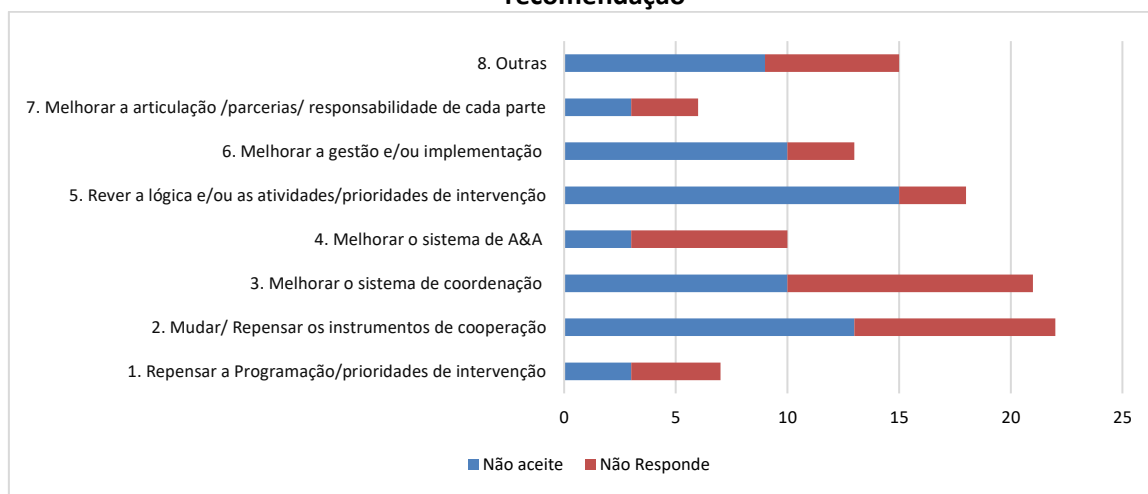
Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

O nível de aceitação na avaliação a sector e projeto foi maior nas recomendações relacionadas com 'melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação' (85%) (figura 23 e quadro A8). Nas avaliações internas a taxa de aceitação foi maior do que nas conjuntas e nas externas, com destaque para as recomendações de utilização conceptual (quadros A9, A10 e A12).

8.1.2 A não aceitação das recomendações

Olhando para as recomendações não aceites, ou que nem sequer tiveram resposta por parte dos seus destinatários, constatamos que prevalecem as recomendações conceptuais, com destaque para o mudar/repensar os instrumentos de cooperação (figura 24). Trata-se de uma não utilização intencional. Por exemplo, nenhuma das recomendações relativas às linhas de crédito, aos programas de cooperação do Ministério das Finanças (PICATFin) e ao apoio às organizações da sociedade civil (linhas de cofinanciamento) foi aceite.

Figura 24. Número de Recomendações não aceites ou sem resposta, por tipologia de recomendação



Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Como vimos no Capítulo 6.1.2, as entrevistas corroboram esta não utilização intencional, no caso das linhas de crédito. *“Não desligámos porque a nossa pequenez como país não o permitia. A abertura de calls não permitiria que empresas portuguesas ganhassem os concursos ...”* (EDT, nº 4).

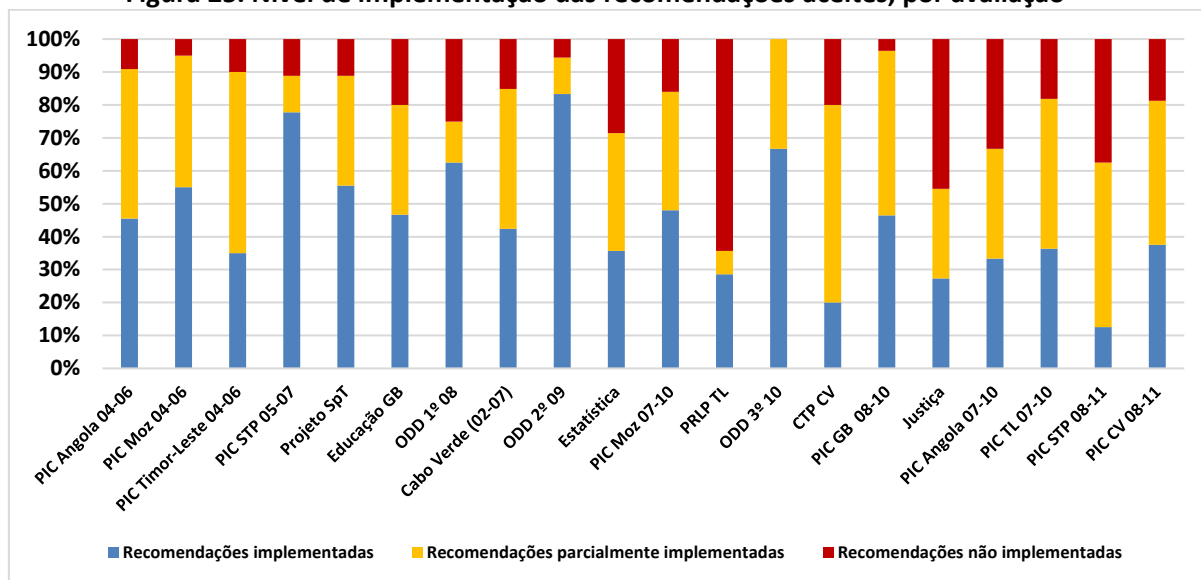
No caso das organizações da sociedade civil, *“a não aceitação das recomendações não é o resultado de uma rejeição da avaliação, da sua importância ou do seu valor, mas sim uma discordância de fundo quanto ao que é proposto. A discordância começou logo na definição dos TdR. Agora, as recomendações suscitam o debate, a reflexão e a aprendizagem que não é só do serviço, é também para a sociedade civil que nos obriga a posicionarmo-nos sobre elas. Todo o processo de avaliação foi levado de modo sério e importante e com clara afirmação de discordâncias”* (EDI, nº 15).

8.1.3 Nível de implementação das recomendações aceites

Apesar de aceites, e da identificação de ações concretas, a sua implementação nem sempre acontece. Entre 2006 e 2012, constata-se uma tendência para a diminuição gradual do nível de implementação das recomendações aceites passando, em média, de 60% para 40%, e um aumento quer das não implementadas quer, sobretudo, das parcialmente implementadas (figura 25 e quadro

A13). Ou seja, apesar da intenção inicial, na prática outras determinantes condicionaram a implementação das ações identificadas. A média global de implementação de todas as recomendações aceites é de 45%, tendo 35% sido parcialmente implementadas e 20% não implementadas.

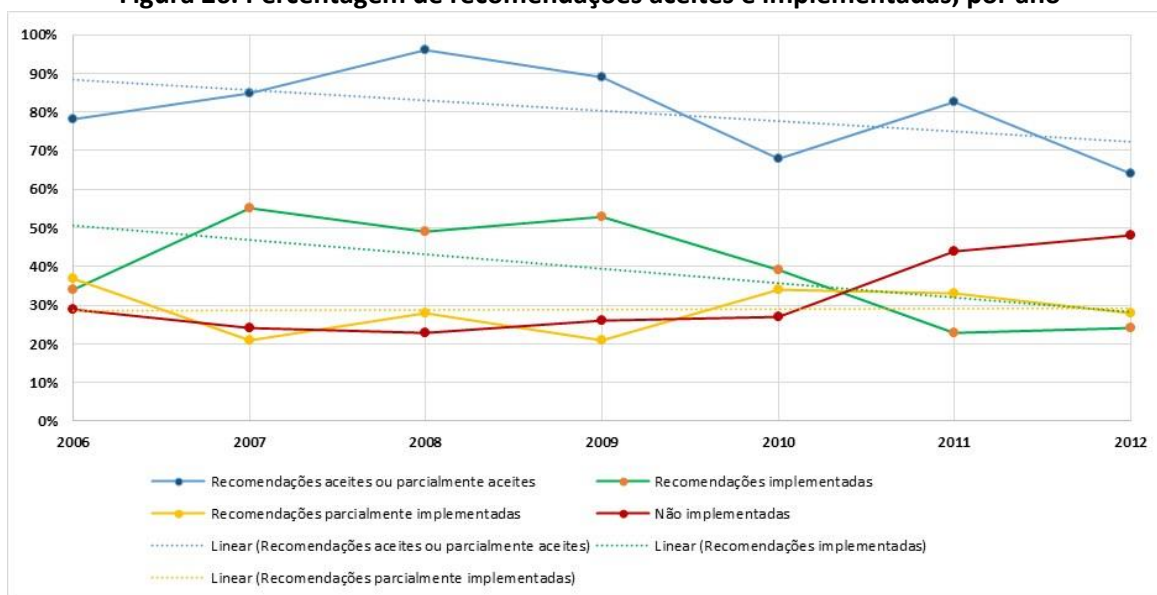
Figura 25. Nível de implementação das recomendações aceites, por avaliação



Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Uma análise da evolução das recomendações aceites e implementadas ao longo do tempo (figura 26) confirma a tendência já identificada: para além da diminuição das recomendações aceites e parcialmente aceites, há também uma diminuição das implementadas e um aumento das não implementadas.

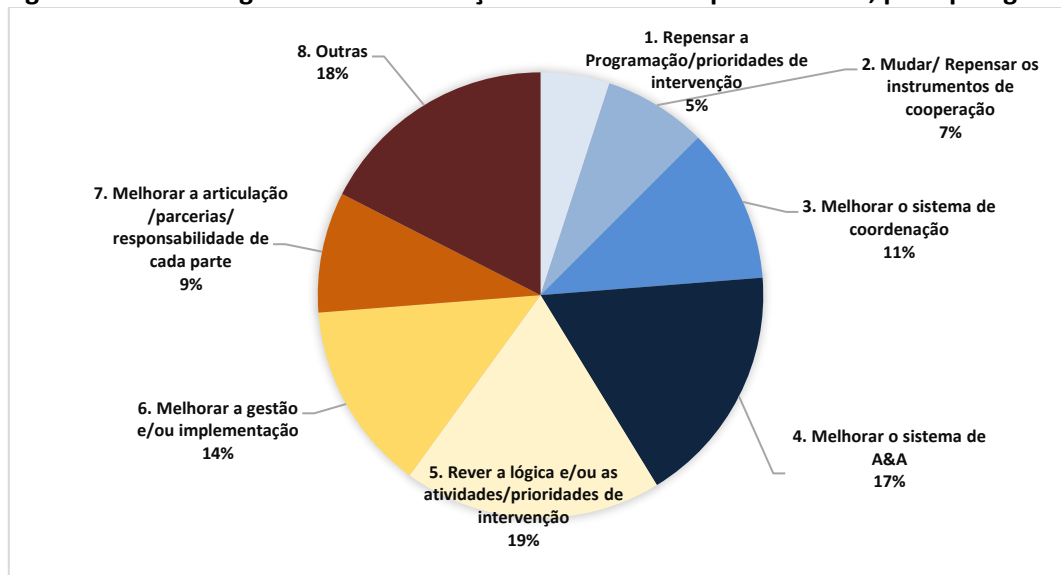
Figura 26. Percentagem de recomendações aceites e implementadas, por ano



Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Globalmente, cerca de 21% das recomendações aceites não foram implementadas, predominantemente de natureza instrumental, com destaque para a revisão da lógica e/ou atividades/prioridades de intervenção (figura 27).

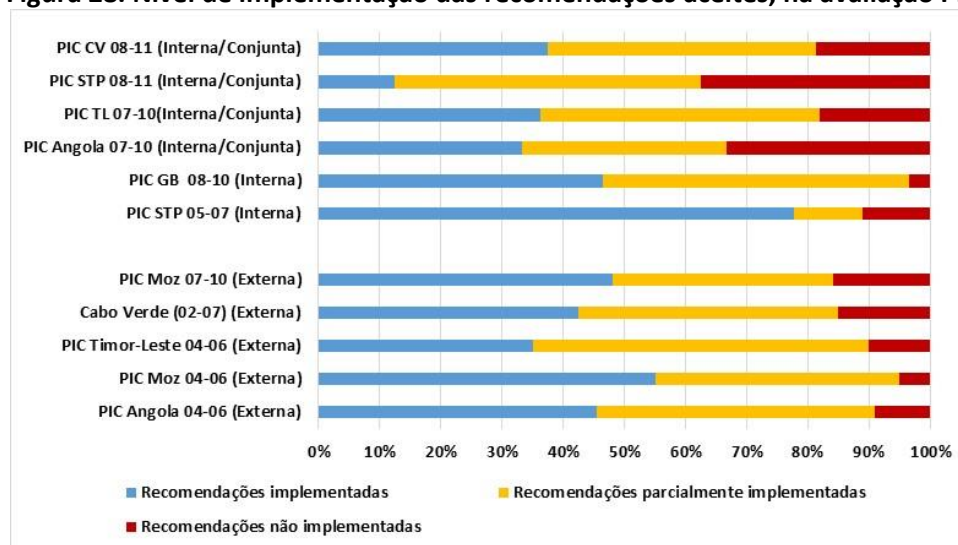
Figura 27. Percentagem de recomendações aceites não implementadas, por tipologia



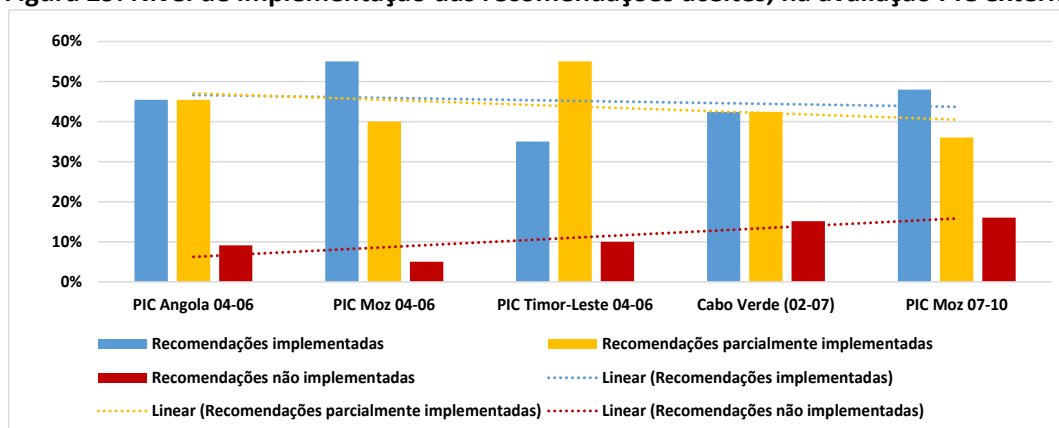
Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas de seguimento.

A distância institucional entre avaliador e avaliado parece ter influência na utilização da avaliação: não só o nível de aceitação é maior nas avaliações internas (apenas 15% não aceites), como a taxa de implementação das recomendações aceites é também maior (66% implementadas e 22% em implementação ou parcialmente implementadas). Contudo, não deixa de ser interessante verificar que as avaliações externas tiveram níveis de aceitação e de implementação superiores às avaliações internas conjuntas: 66% contra 64% de recomendações aceites e 41% contra 34% de recomendações implementadas, respetivamente (quadro A12).

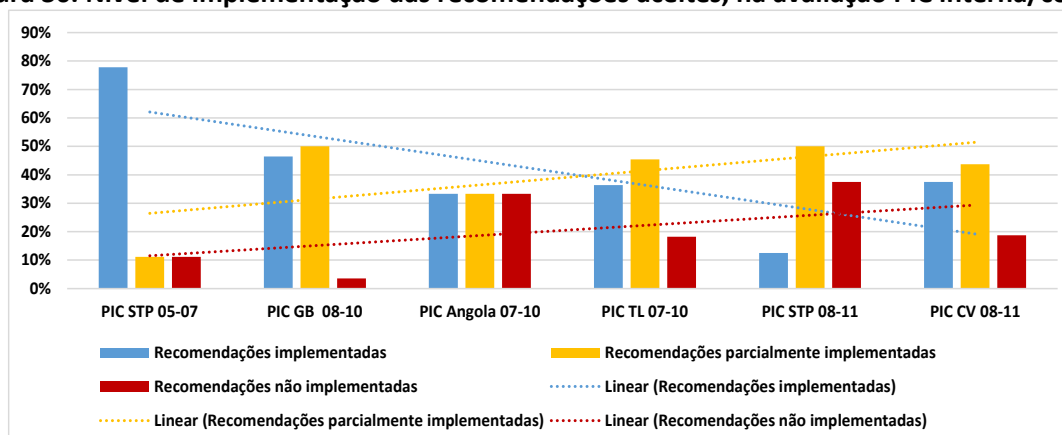
A explicação para esta realidade ganha consistência quando se analisam as avaliações de PIC: o nível de implementação das recomendações aceites é, em média, 43%, abaixo da média de todas as avaliações. Nas avaliações PIC externas a taxa de implementação é de 45% e nas avaliações PIC internas conjuntas é de 41%. Não foram implementadas 11% das recomendações externas aceites e 20% das recomendações internas/conjuntas aceites. A tendência de não implementação das recomendações aceites aumentou ao longo dos anos, com particular destaque para as avaliações internas conjuntas dos PIC (figuras 28, 29, 30). Este resultado reforça a ideia de que as avaliações passaram a ser feitas como rotina, em particular as dos PIC, mas que os seus resultados foram sendo, de forma crescente, ignorados nos novos ciclos de programação, evidenciando uma utilização simbólica da avaliação.

Figura 28. Nível de implementação das recomendações aceites, na avaliação PIC

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas de seguimento.

Figura 29. Nível de implementação das recomendações aceites, na avaliação PIC externa

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas de seguimento.

Figura 30. Nível de implementação das recomendações aceites, na avaliação PIC interna/conjunta

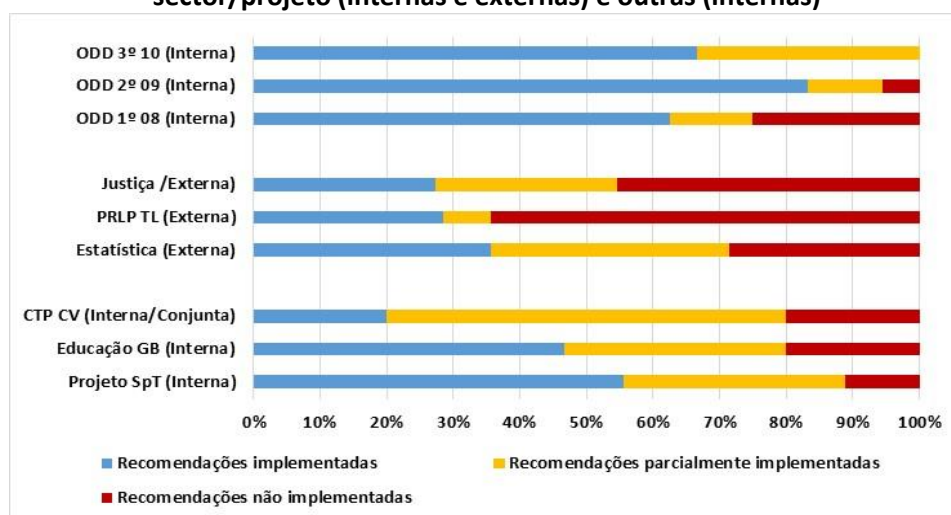
Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas de seguimento.

A adoção da avaliação, tal como aconteceu com a adoção de outras ferramentas, como os Planos e os Relatórios de Atividades (ver 5.2.5), transformou-se mais num instrumento de legitimação (uso simbólico) do que de aprendizagem e apoio ao planeamento e à programação. Apesar de realizada,

a avaliação não cumpriu cabalmente a sua finalidade no ciclo de programação, definição de prioridades e alocação de recursos. Para essa realidade terá contribuído a forma como se fazia (ou não) o planeamento e a programação, como já referido em 6.1.2. É também isso que afirmam alguns dos dirigentes entrevistados: *“Não posso dizer que houve planeamento e programação (...) O planeamento e a programação não tinham grande capacidade. Havia uma grande fragilidade a este nível o que implicou que as estruturas dedicadas à cooperação bilateral (que desenvolviam PPA) acabassem por ficar sobrecarregadas com essa vertente. (...) Não se conseguiu fazer um upgrade da CP – planeamento, programação, acompanhamento/gestão e avaliação. Teria sido a etapa seguinte”* (EDI, nº 1). O PIC dava *“a fotografia da cooperação para o desenvolvimento e não propriamente planeamento e muito menos programação”* (EDI, nº 2).

Nas restantes avaliações, há indícios de as recomendações aceites nas avaliações internas terem taxas de implementação superiores às das avaliações externas (estatística, PRLP e Justiça) (figura 31).

Figura 31. Nível de implementação das recomendações aceites, nas avaliações sector/projeto (internas e externas) e outras (internas)



Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas de seguimento.

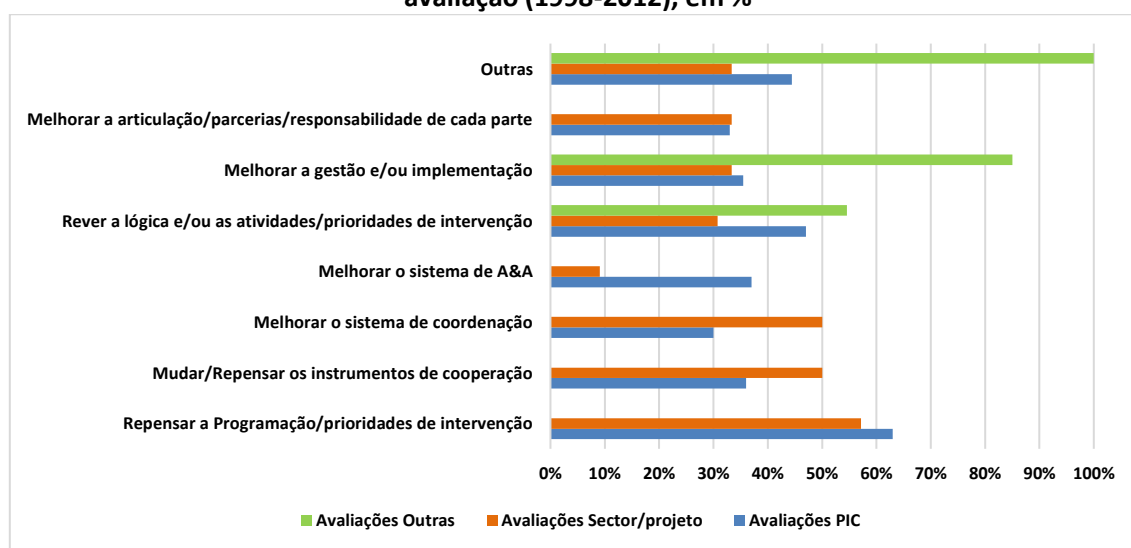
Em média, 47% das recomendações aceites na avaliação sector/projeto/outras foram implementadas e 24% não o foram. Numa análise por tipo de avaliação constata-se que na avaliação sector apenas 36% foram implementadas (41% nas internas e 31% nas externas) e nas outras avaliações (internas) 71% foram implementadas. Não foram implementadas 32% das recomendações das avaliações sector/projeto (17% das avaliações internas e 46% das externas). Nas outras apenas 10% não foram implementadas.

Uma análise por tipologia de recomendação evidencia que não há diferenças significativas quanto ao nível de implementação de recomendações com utilização conceptual ou instrumental – globalmente 41% e 38%, respetivamente.

Nos PIC prevaleceu a utilização conceptual. De facto, a programação da cooperação com cada país parceiro registou uma evolução significativa durante o período de análise, evidenciando utilização conceptual da avaliação. Esta constatação foi comprovada nos questionários: sete dos inquiridos referiram a avaliação dos PIC como tendo sido particularmente úteis, *“porque eram uma base para negociação de um novo PIC e o fundamento dos projetos”* ou porque deram *“uma perspetiva dos projetos que tiveram mais (in)sucesso, definindo linhas de orientação para a continuação ou desenvolvimento de novos projetos”* (Anexo C, P13).

Nos sectores e projeto há um misto de utilização conceptual e instrumental e nas outras avaliações prevaleceu a utilização instrumental (figura 32 e quadro 21).

Figura 32. Recomendações implementadas, por tipologia de recomendações e por tipo de avaliação (1998-2012), em %



Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas de seguimento.

Quadro 21. Nível de implementação das recomendações aceites das avaliações, por tipologia de recomendações e tipo de avaliação (externa/interna) (2006-2012)

Tipologia de recomendações	PIC				Sector/projeto				Outras	
	externas implem	externas parcial	internas implem	internas parcial	externas implem	externas parcial	internas implem	internas parcial	internas implem	internas parcial
1. Repensar a Programação/prioridades de intervenção	32%	19%	28%	10%	20%	17%	7%	7%	0%	0%
2. Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	12%	22%	13%	14%	20%	25%	14%	0%	0%	0%
3. Melhorar o sistema de coordenação (nível macro- entre atores da cooperação)	10%	13%	7%	14%	13%	0%	7%	14%	0%	0%
4. Melhorar o sistema de A&A	13%	15%	7%	10%	0%	17%	7%	7%	0%	0%
5. Rever a lógica e/ou as atividades/ prioridades de intervenção (nível micro)	3%	4%	28%	20%	7%	25%	50%	43%	23%	83%
6. Melhorar a gestão e/ou implementação (nível micro)	13%	15%	7%	14%	27%	8%	0%	21%	65%	17%
7. Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte (nível micro)	5%	6%	9%	16%	0%	8%	14%	0%	0%	0%
8. Outras	12%	7%	2%	0%	13%	0%	0%	7%	12%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas de seguimento.

As avaliações do PRLP, Justiça e PIC de Angola 2007-2010, foram aquelas que registaram menores taxas de aceitação e de implementação das recomendações. No caso da avaliação do PRLP, das 23 recomendações, 9 foram não aceites (39%) e das restantes, apesar de terem sido

identificadas ações concretas, 9 não foram implementadas (64% das recomendações aceites). Isto significa que uma parte significativa das recomendações (78,3%) não foram implementadas (quadro A13). Contudo, os questionários não comprovam essa constatação: um dos inquiridos referiu a avaliação do PRLP como tendo permitido *“desenhar a nova fase do programa, à luz dos ensinamentos decorrentes do processo de avaliação”* (Anexo C, P13). Outro exemplo é o da avaliação do PIC de Moçambique 2004-2006, que registou uma não aceitação de 50% das 40 recomendações. Todavia, no questionário foi referida como tendo possibilitado *“uma visão macro da CP no país, o seu posicionamento face a outros parceiros, potencialidades/vantagens sectoriais”* (Anexo C, P13). Também nas entrevistas esta avaliação foi referida: *“No IPAD foi feita uma avaliação ao PIC de Moçambique (...) que foi muito desfavorável e em que se procurou melhorar à luz das recomendações”* (EDI, nº 1). *“(...) lembro-me [das avaliações dos PIC] de Timor-Leste e de Moçambique”* (EDT, nº 4).

Assim, o sistema de seguimento das avaliações indicia não conseguir captar a plena dimensão da influência da avaliação. As recomendações, ainda que sem resposta sobre a sua implementação, podem não ter sido amplamente ignoradas. As recomendações podem, em última instância, importar menos do que o processo de negociação e partilha de informações através do qual elas foram desenvolvidas (Chagnon et al., 2008). As avaliações que não resultam diretamente na aplicação de recomendações podem, mesmo assim, influenciar os decisores e essa influência ser difícil de captar no sistema de seguimento. Os resultados da avaliação, por si só, podem contribuir para a tomada de decisão, influenciar as práticas de gestão dentro dos programas/projetos, alterar a maneira como os problemas são entendidos pelos decisores e, de forma mais ampla, informar os técnicos e gestores dos programas/projetos (Herbert, 2014). Daí a necessidade de olhar para outras fontes de informação, como as entrevistas e os questionários.

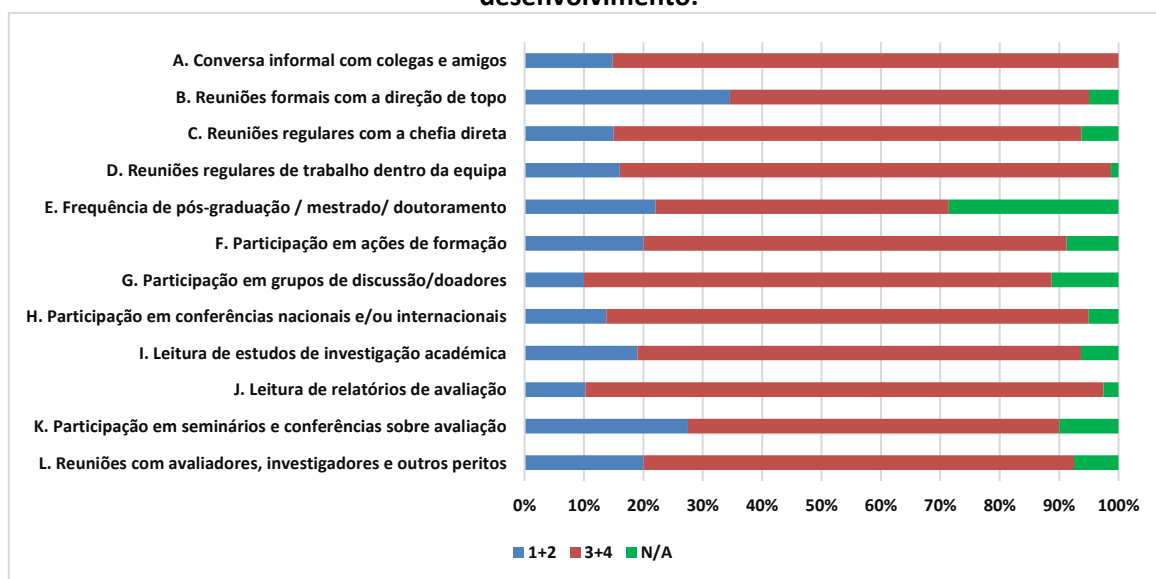
A cultura organizacional pode ter importância na influência da avaliação. A persistência do modelo jurídico-administrativo e da matriz napoleónica na Administração Pública contribuem também para a transformação da avaliação em mais uma formalidade. O nível de autonomia de técnicos e dirigentes era muito baixo, como referiu um dos dirigentes entrevistados: *“Não havia autonomia. O papel do chefe de divisão era de coordenação e articulação entre os níveis de decisão superior e o técnico, haveria alguma margem de adaptar algumas atividades micro, dar parecer no despacho, mas não podia autorizar qualquer despesa. Havia alguma autonomia no trabalho de acompanhamento dos sectoriais – idas ao terreno, mas que também tinha que ser aprovado superiormente. (...) Por estas circunstâncias o trabalho técnico e da Divisão era essencialmente administrativo e várias vezes se constatava que existiam várias incongruências entre o que se defendia ao nível multilateral e na UE e a realidade dos projetos que integravam a prática da CP”* (EDI, nº 11).

Como vimos em 7.4, a avaliação não estava presente nas reuniões de coordenação. A natureza política da cooperação (ver Capítulo 7) é outro fator importante, como confirmam vários dirigentes entrevistado: *“muitas das ações implementadas foram em resposta a solicitações pontuais dos beneficiários”* (EDI, nº 3). *“As intervenções de cooperação apareciam das necessidades sentidas e pedidas diretamente ao Ministério pelos Ministérios parceiros. Muito por conhecimento pessoal”* (EDI, nº 12). *“Os Programas-Quadro são aprovados pela tutela e assinados pelos titulares da pasta de cada país”* (EDI, nº 13). No entender de outro dirigente, *“(…) qualquer um pode fazer cooperação e por isso também não é necessário avaliar”* (EDT, nº 5).

Não sai corroborada a ideia de que a estabilidade organizacional promove a utilização da avaliação. Se, como vimos no Capítulo 7, a estabilidade na direção do IPAD (entre 2007 e 2011) contribuiu para uma atividade mais regular da avaliação (figura 14), reforçada por uma valorização da avaliação por parte da tutela política (SENEC), isso não significou uma maior utilização dos resultados da avaliação.

Outros estudos concluíram que as ‘organizações aprendentes’ têm propensão para utilizar a avaliação em níveis mais elevados. Se atendermos aos resultados do questionário (Anexo C - Pergunta 3), as organizações da cooperação portuguesa não eram organizações aprendentes. A conversa informal com colegas e amigos assumia maior importância do que a formação. Se agregarmos em diferentes tipologias de fontes de informação, apesar da valorização de todas as ferramentas pelos inquiridos, os diversos tipos de reuniões e a conversa informal (A, B, C, D, L) tenderam a ser mais importante (76% classifica com 3 ou 4) do que as ações de formação (E, F, G, H, K) (figura 33).

Figura 33. Indique, numa escala de 1 (sem importância) a 4 (muito importante), qual era a importância das seguintes ferramentas para adquirir conhecimento sobre a cooperação para o desenvolvimento:

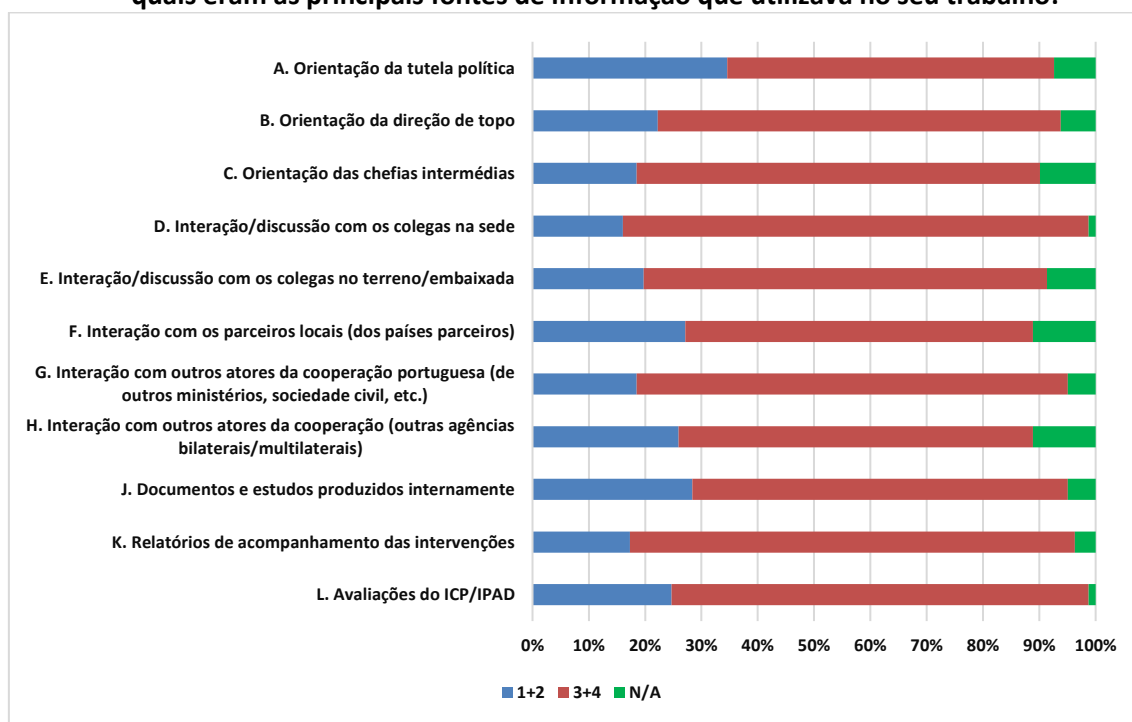


Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 3.

A leitura de relatórios de avaliação tem uma classificação muito elevada (87% de 3 ou 4), o valor mais alto de todos. Contudo, de acordo com Leviton e Hughes (1981), a mera leitura de um relatório de avaliação não é considerada como utilização. Como já referido (em 3.1), o conceito de utilização da avaliação pressupõe “*uma discussão séria sobre os resultados de um determinado programa ou política*”, isto é, presume o “*processamento da informação*” (traduzida em recomendações para as políticas avaliadas). Tem que haver evidências de que, na ausência dessa informação da avaliação, os técnicos, gestores e decisores das intervenções teriam pensado ou agido de forma diferente (Leviton e Hughes, 1981: 527) e essas evidências não existem no caso da cooperação portuguesa.

Da mesma forma, as principais fontes de informação para o trabalho diário dos inquiridos eram a interação/discussão com os colegas na sede (85%), seguindo-se as reuniões regulares de trabalho dentro da equipa (83%), a orientação das chefias diretas (84%) (sobretudo para os inquiridos do ICP/IPAD) e os relatórios de acompanhamento das intervenções (figura 34).

Figura 34. Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), quais eram as principais fontes de informação que utilizava no seu trabalho:



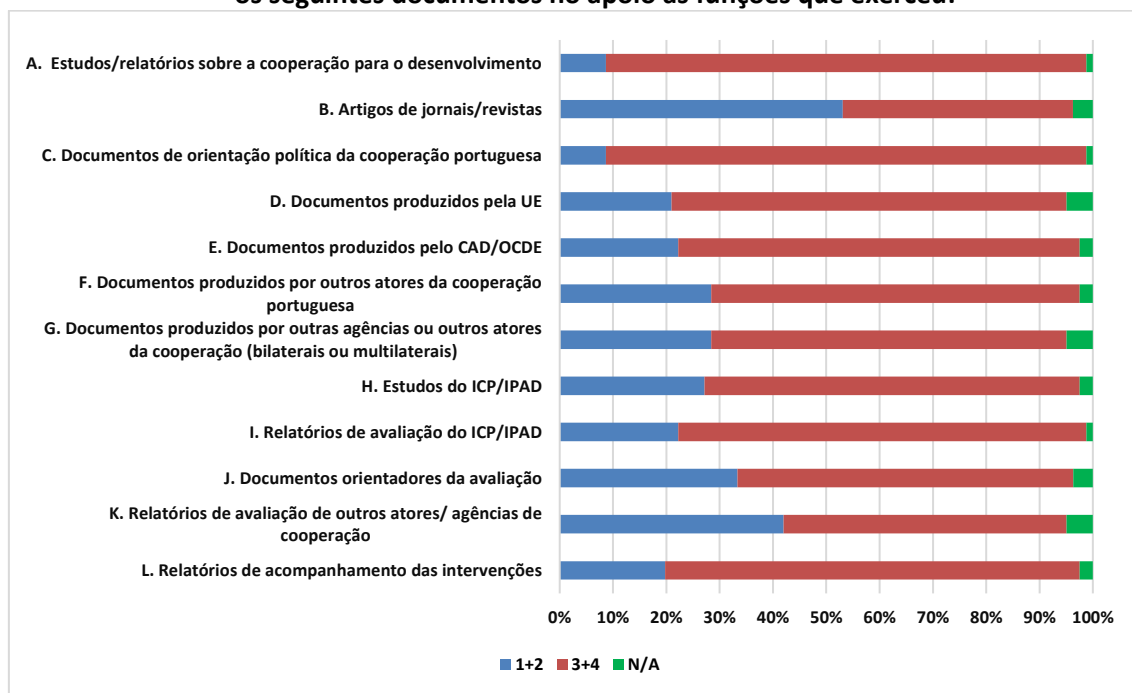
Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 4.

As orientações da tutela e das chefias intermédias eram mais relevantes no ICP/IPAD do que nos ministérios sectoriais ou nas OSC, reforçando a ideia de uma estrutura hierárquico-funcional mais rígida. A interação com outras agências bilaterais/multilaterais era sentida mais no ICP/IPAD do que nos outros atores. Para as OSC era mais importante a interação com os colegas no terreno, bem como a interação com os parceiros locais. A orientação da direção de topo (B) e das chefias intermédias (C) era percecionada como mais importante do que a da tutela política (A). Isto é

particularmente importante em termos de avaliação. Se a direção de topo e as chefias intermédias não valorizarem a avaliação, dificilmente esta será utilizada (figura 34) (Anexo C, Pergunta 4).

Os documentos de orientação política da cooperação portuguesa (C), os estudos/relatórios sobre a cooperação para o desenvolvimento (A) e os relatórios de acompanhamento das intervenções (L) eram os documentos mais utilizados no apoio às funções dos inquiridos (figura 35). Estes documentos eram mais utilizados no ICP/IPAD, enquanto os documentos produzidos pela UE eram mais utilizados pelas OSC, o mesmo acontecendo com os documentos produzidos pelo CAD/OCDE (mais valorizados pelas OSC do que pela própria agência de cooperação) (Anexo C). Os menos utilizados eram os artigos de jornais/revistas (B) e os relatórios de avaliação de outras agências (K). Entre os menos utilizados incluem-se igualmente os documentos de orientação da avaliação (J), os estudos do ICP/IPAD (H), os documentos produzidos por outros atores da cooperação portuguesa (F) ou por outras agências/outros atores (bi/multilaterais) (G). Os documentos produzidos pela UE (D) e pelo CAD/OCDE (E) (figura 35) também eram utilizados com frequência, indiciando alguma importância/influência destas duas organizações na cooperação portuguesa (transferência de políticas) (Anexo C, Pergunta 5).

Figura 35. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (frequentemente), com que frequência utilizou os seguintes documentos no apoio às funções que exerceu:



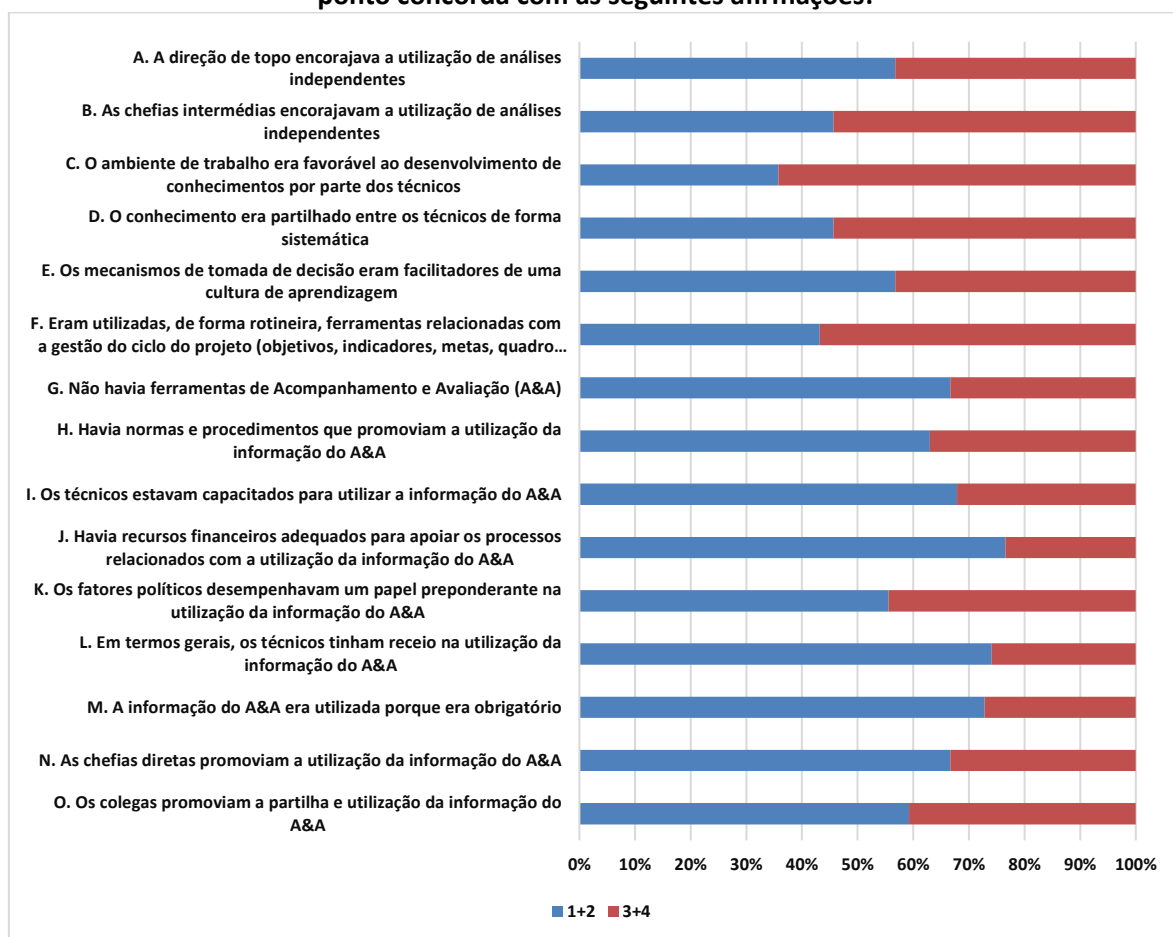
Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 5.

A orientação da tutela política, a orientação das chefias intermédias, as avaliações do ICP/IPAD, as interações com os parceiros locais e com outros atores da cooperação portuguesa e internacionais eram mais utilizados pelos inquiridos do ICP/IPAD. Quanto às funções exercidas, uma

vez mais, eram as chefias que mais utilizavam a maior parte dos documentos elencados (Anexo C, Pergunta 5).

Para a maior parte dos inquiridos, o ambiente de trabalho não era favorável ao desenvolvimento de conhecimentos por parte dos técnicos (C) e a direção de topo e as chefias intermédias não encorajavam a utilização de análises independentes (A e B) (figura 36). Não havia recursos adequados para apoiar os processos relacionados com a utilização da informação de A&A (J) (a média mais baixa, 1,88). Apesar de haver ferramentas de A&A (G), não eram utilizadas de forma rotineira (F) e a maior parte não se sentia capacitado para utilizar a informação daí resultante (I). Embora não tivessem receio na utilização da informação de A&A (L), a sua utilização não era obrigatória (M) e nem as chefias (N) nem os colegas (O) promoviam a utilização e a partilha dessa informação. Ou seja, da análise sobressai a perceção de que as organizações da cooperação portuguesa não eram organizações aprendentes (Anexo C, Pergunta 6).

Figura 36. Indique, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), até que ponto concorda com as seguintes afirmações:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 6.

Nas OSC, as chefias encorajavam mais a utilização de análises independentes (A e B). Nos ministérios sectoriais, o ambiente de trabalho era mais favorável à partilha entre os técnicos de forma sistemática, existia maior partilha de conhecimento, os mecanismos de tomada de decisão

eram mais facilitadores de uma cultura de aprendizagem e eram utilizadas com mais frequência ferramentas relacionadas com a gestão do ciclo do projeto e havia também maior partilha e utilização de informação de A&A entre colegas, do que na agência (ICP/IPAD) (Anexo C). Era no ICP/IPAD que havia uma maior perceção dos fatores políticos. Esta perceção era maior nos chefes de divisão. As chefias, sobretudo os diretores de serviço, tinham uma perceção de que encorajavam a utilização de análises independentes (B) bem como de que o ambiente de trabalho era favorável (C) e o conhecimento era partilhado (D), mas tal realidade não é corroborada pelos técnicos inquiridos (Anexo C, Pergunta 6).

8.2 A perceção dos atores da cooperação portuguesa

O inquérito por questionário (Anexos B e C) aos atores da cooperação portuguesa (agência, ministérios sectoriais e OSC) e as entrevistas semiestruturadas (Anexos D e E) a responsáveis políticos, dirigentes de topo e intermédios permitiram captar as suas perceções e analisar a influência mais ampla tentando identificar os mecanismos de mudança (Kirkhart, 2000; Henry e Mark, 2003) ao *nível individual, interpessoal e coletivo*. Os mecanismos identificados no nível individual incluem: mudança de atitude (ou seja, novos conceitos, que levam as pessoas a reavaliar e alterar as suas opiniões), aquisição de competências (aumento da capacidade de avaliação) e mudança de comportamento. Os mecanismos identificados no nível interpessoal incluem: justificação (isto é, usar resultados da avaliação para justificar opiniões existentes), persuasão (isto é, usar os resultados para convencer os outros sobre uma opinião). Finalmente, os mecanismos identificados no nível coletivo incluem a mudança de política (ou seja, alteração de uma política com base em resultados da avaliação).

8.2.1 Perceção sobre a função da avaliação

A função da avaliação era percecionada, sobretudo, como cumprindo requisitos formais perante os parceiros (E) (a média mais elevada nesta pergunta) (uso simbólico), seguindo-se o fazer propostas concretas de melhoria da gestão da cooperação (D) (uso instrumental), identificar riscos para a implementação e para o sucesso da cooperação portuguesa (B) (uso conceptual) e complementar outros tipos de evidências para informar sobre as políticas e as intervenções (A) (figura 37) (Anexo C, Pergunta 7).

Se para a maioria dos inquiridos a avaliação não era um desperdício de recursos e tinha utilidade (T), também não evitou o financiamento e a implementação de intervenções ineficazes (G), ou seja, a cooperação portuguesa não era decidida com base na sua eficácia para promover o desenvolvimento. Este resultado comprova que existem outras determinantes/motivações no processo de tomada de decisão da política de cooperação.

A perceção é de que a avaliação também tinha dificuldade em permitir controlar a utilização de recursos (L), fornecer informação ao Parlamento e aos decisores políticos (K) e não contribuía para o debate público (P), ainda que criasse espaço para a discussão interna sobre a cooperação (S). Esta ideia é reforçada por um comentário de um inquirido que disseque “*abre espaço para a reflexão interna mas partilha muito pouco para fora*” (Anexo C, Pergunta 7).

Figura 37. Do seu ponto de vista, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), qual era a função da avaliação:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 7.

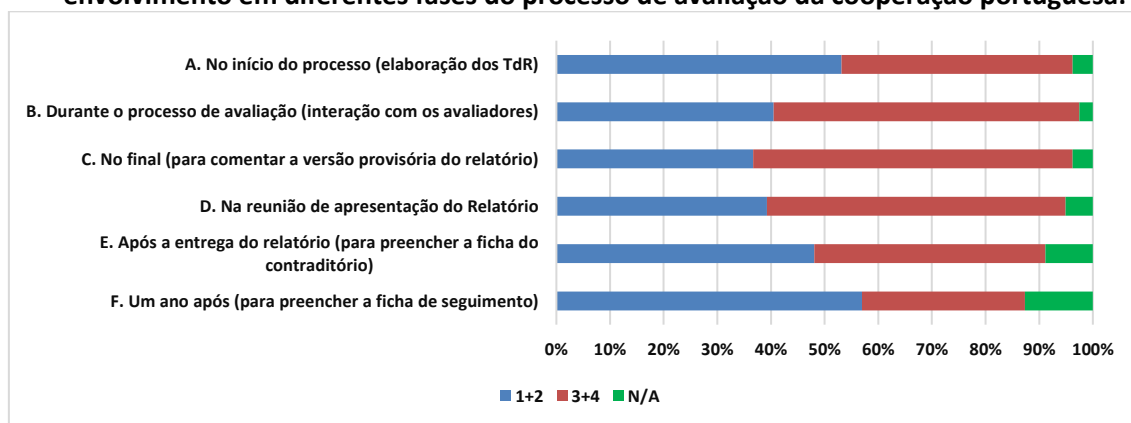
A perceção sobre a função da avaliação varia entre os atores. Para as OSC a função da avaliação era sobretudo conceptual – ajudar a repensar conceitos e modos de intervenção (O), ajudar a mudar atitudes no sentido de criação de uma cultura de aprendizagem e reflexão crítica (Q) e fornecer uma base sólida de evidências para o diálogo com outros atores da cooperação portuguesa e com os países parceiros (C) – e simbólica – garantir a transparência e a prestação de contas nos programas e projetos de cooperação (F). Os inquiridos do ICP/IPAD valorizavam mais a utilização conceptual de complementar outros tipos de evidências para informar sobre as políticas e as

intervenções (A). Os diretores de serviço valorizavam mais a função simbólica, de garantir a transparência e a prestação de contas (F) seguindo-se a função instrumental – o permitir rever/reformular as intervenções em curso (I). Os gestores de projetos olhavam para a avaliação mais com a função de ajudar a repensar conceitos e modos de intervenção (função conceptual). (Anexo C, Pergunta 7).

8.2.2 Perceção sobre o processo de avaliação

A utilização do processo de avaliação é um dos tipos de utilização descritos na bibliografia (ver Capítulo 3). O envolvimento no processo de avaliação pode levar a mudanças de atitudes, formas de pensar e agir. Para os inquiridos, o nível de envolvimento em processo de avaliação foi baixo (nenhuma das fases teve médias superiores a 3) (Anexo C, Pergunta 8) e ocorreu sobretudo no final (para comentar a versão provisória do relatório), na reunião de apresentação do relatório e durante o processo de avaliação (interação com os avaliadores) (figura 38).

Figura 38. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), qual foi o seu nível de envolvimento em diferentes fases do processo de avaliação da cooperação portuguesa:



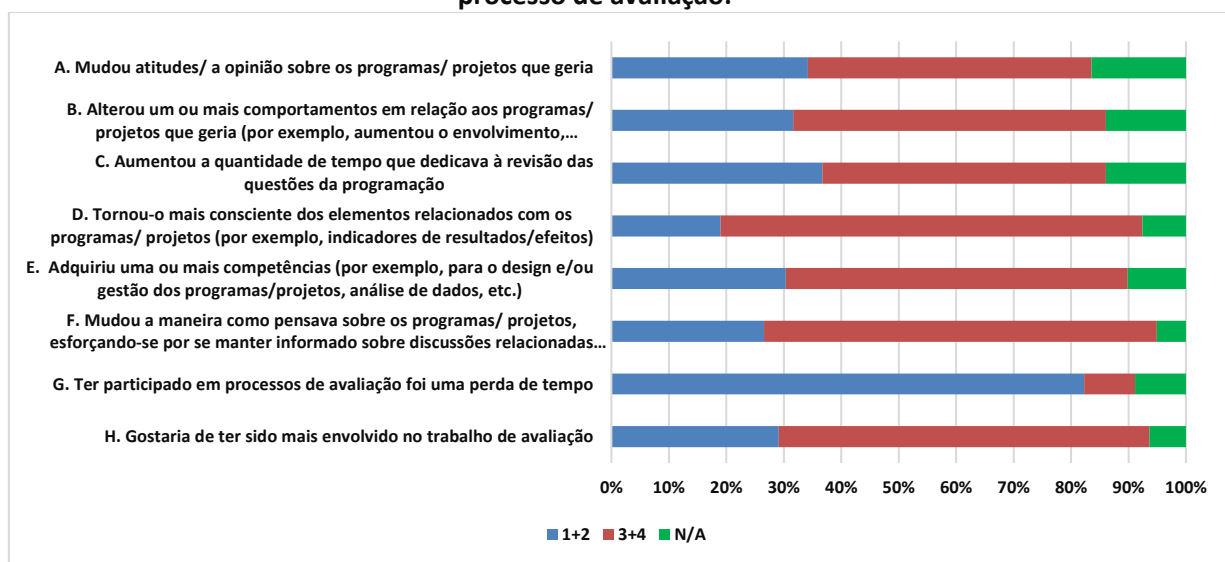
Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 8.

O envolvimento na elaboração dos TdR foi maior para os inquiridos do ICP/IPAD e para os diretores de serviço. Foram também os dirigentes que mais se envolveram durante o processo de avaliação (na interação com os avaliadores), na fase final de discussão e comentário do relatório final e no contraditório. Os chefes de divisão foram os que mais se envolveram na fase de seguimento, um ano depois. As OSC envolveram-se mais na fase da reunião de apresentação do relatório e os ministérios sectoriais mais na interação com os avaliadores durante o processo de avaliação (Anexo C, Pergunta 8).

Apesar desse baixo nível de envolvimento, a maior parte dos inquiridos considera que ter participado em processos de avaliação não foi uma perda de tempo (82%), e gostaria de ter sido mais envolvido no trabalho de avaliação (65%), em particular os inquiridos do ICP/IPAD e das OSC. As avaliações são percecionadas como espaços favoráveis à aprendizagem: i) o envolvimento no processo de avaliação tornou-os mais conscientes dos elementos relacionados com os

programas/projetos (por exemplo, indicadores de resultados/efeitos) (73%) (em particular as OSC e os diretores de serviço e gestores de projetos); ii) mudou a maneira como pensavam sobre os programas/projetos, esforçando-se por se manterem informados sobre discussões relacionadas com as políticas de cooperação (68%) (em particular os diretores de serviço e os gestores de projetos) e; iii) permitiu adquirir uma ou mais competências (por exemplo, para o design e/ou gestão dos programas/projetos, análise de dados, etc.) (59%) indiciando a utilização do processo, uma das categorias de utilização da avaliação. Outra influência foi mudar a maneira como pensavam sobre as intervenções (F) (menos evidente para os ministérios sectoriais) (figura 39) (Anexo C, Pergunta 9).

Figura 39. Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), em que medida concorda ou discorda com o que mudou como resultado do seu envolvimento no processo de avaliação:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 9.

Algumas entrevistas também comprovam a importância da participação nos processos de avaliação: “Tiveram importância para mim pela participação no processo de avaliação, e foi um momento de aprendizagem. Foram momentos em que se podia pensar no que se estava a fazer e ao mesmo tempo ter que argumentar/defender o que se escrevia no documento de projeto e na sua lógica de intervenção. A avaliação trouxe-me impacto na maneira como eu trabalhava. Até para tornar claro onde estavam os momentos críticos dos processos. Fizeram-me ter consciência sobre o que fazíamos, como fazíamos e onde estavam as maiores fragilidades” (EDI, nº 11). “Em termos pessoais obrigou-nos a pensar mais, qual era o impacto real da ação, que argumento de mais-valia para discutir com os parceiros” (EDI, nº 14). Uma parte importante da avaliação é a discussão entre os avaliadores e os dirigentes e técnicos (...)” (EDT, nº 4). Contudo, para outro dirigente de topo “Aprendi mais a partir de reflexões fora do quadro da avaliação formal do que nas avaliações

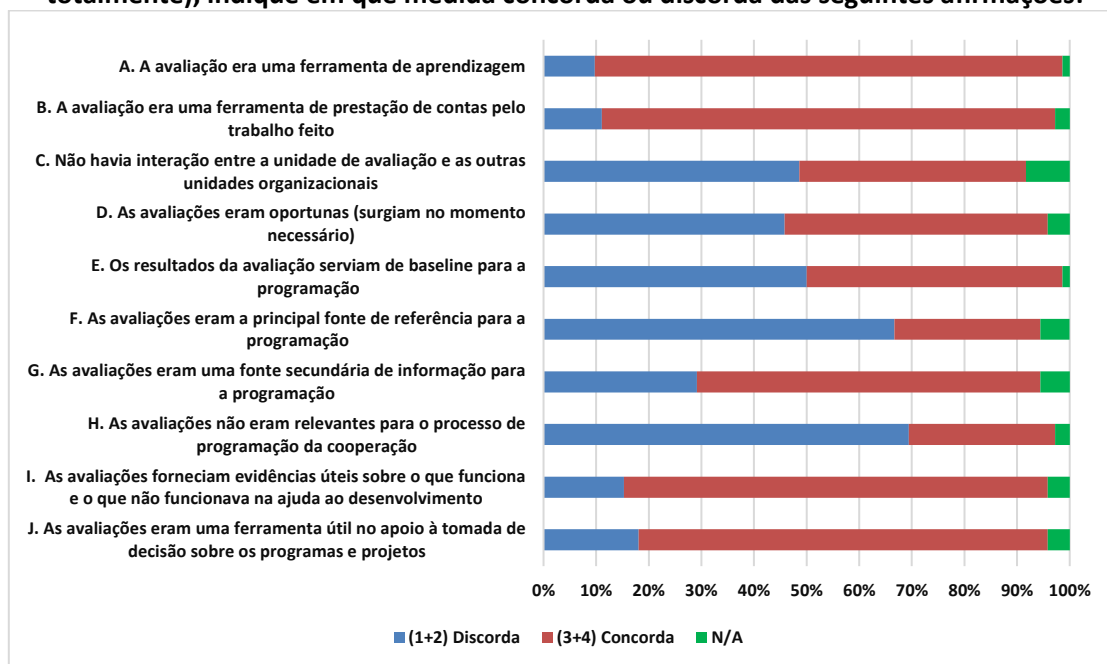
formais. (...) As avaliações em geral são exercícios pobres, mecânicos. Muitas vezes não são verdadeiros exercícios de reflexão sobre as coisas” (EDT, nº 5).

8.2.3 Perceção sobre a utilidade da avaliação

As respostas ao questionário permitem argumentar que a avaliação era considerada útil para a aprendizagem pessoal e institucional pelos atores da cooperação portuguesa. Em termos gerais, a avaliação era percecionada quer como ferramenta de aprendizagem quer de prestação de contas. Esta perceção era mais evidente na sede do que pelo terreno, quer no ICP/IPAD, ministérios sectoriais ou OSC. Mas, para os inquiridos, não era evidente a interação entre a unidade de avaliação e as outras unidades organizacionais. Ainda que tendencialmente oportunas (50%), não havia uma perceção clara de que os resultados das avaliações servissem de *baseline* para a programação (50%). Esta perceção era maior no ICP/IPAD do que nos outros atores. Para as chefias, e em particular para os diretores de serviço, as avaliações eram uma ferramenta útil no apoio à tomada de decisão (Anexo C, Pergunta 10).

Ainda que percecionadas como relevantes, para o processo de programação da cooperação (69%) e fornecendo evidências úteis sobre o que funcionava e o que não funcionava na ajuda ao desenvolvimento (81%), as avaliações não eram a principal fonte de referência para a programação (67%). Para 65% dos inquiridos eram percecionadas como uma fonte secundária para a programação sendo mais úteis no apoio à tomada de decisão sobre os programas e projetos (78%) (figura 40).

Figura 40. Em termos gerais, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações:

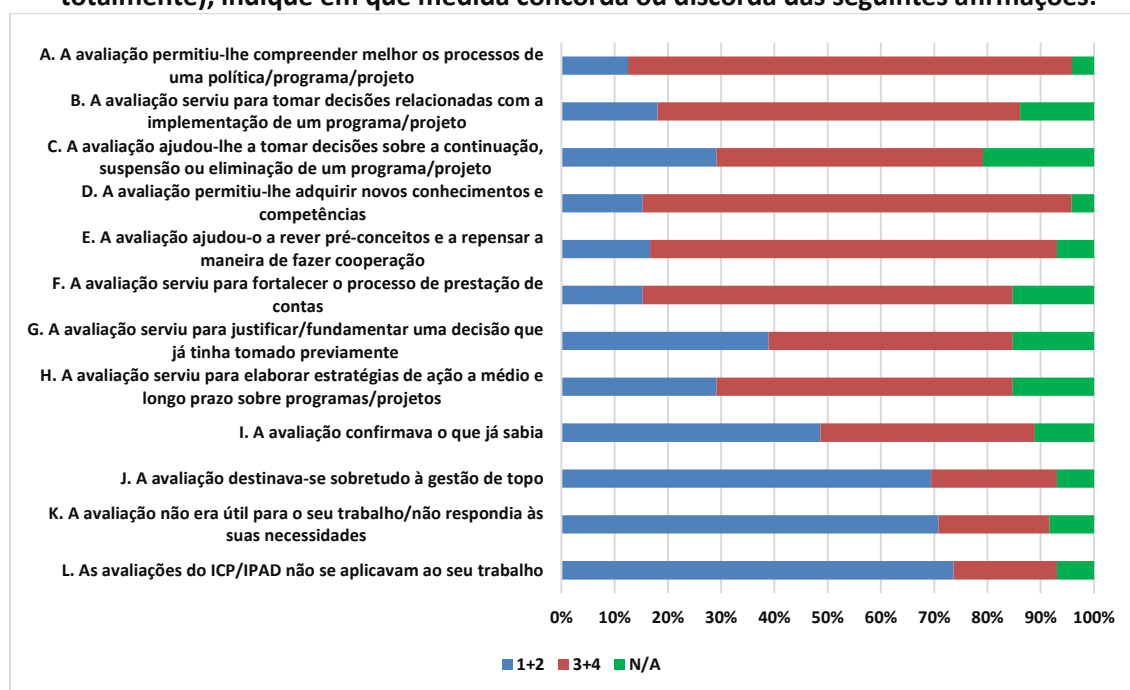


Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 10.

Um inquirido, de uma OSC, refere mesmo que *“a função avaliação era desvalorizada face à necessidade de financiamento, resposta às prioridades estratégicas das OSC”*.

Um elemento importante é a perceção sobre a utilidade da avaliação para a aprendizagem pessoal e institucional. Em termos individuais, para os inquiridos, a avaliação permitiu compreender melhor os processos de uma política/programa/projeto (83%), adquirir novos conhecimentos e competências (81%), ajudou a rever pré-conceitos e a repensar a maneira de fazer cooperação (76%). Era útil para o seu trabalho/respondia às suas necessidades (71%), servia para fortalecer o processo de prestação de contas (69%) e para tomar decisões relacionadas com a implementação de um programa/projeto (68%) (figura 41).

Figura 41. Para o seu trabalho, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 11.

Ainda que pouco significativos, foram os inquiridos do ICP/IPAD que mais referiram que a avaliação confirmava o que já sabia (sobretudo diretores de serviço), que a avaliação se destinava sobretudo à gestão de topo, que não era útil para o seu trabalho/não respondia às suas necessidades e que as avaliações do ICP/IPAD não se aplicavam ao seu trabalho (sobretudo chefias intermédias) (Anexo C, Pergunta 11).

Na afirmação ‘a avaliação serviu para justificar/fundamentar uma decisão que já tinha tomado previamente’ destacam-se os gestores de projetos, o mesmo acontecendo na utilização da avaliação para tomar decisões relacionadas com a implementação de uma intervenção, a par dos diretores de serviço. Para os chefes de divisão, serviu para elaborar estratégias de ação a médio/longo prazo (Anexo C, Pergunta 11).

As avaliações do ICP/IPAD aplicavam-se ao trabalho dos inquiridos (74%) e não se destinavam apenas à gestão de topo (69%). Se para 56% a avaliação serviu para elaborar estratégias de ação a médio e longo prazo sobre programas/projetos, para metade dos inquiridos (50%) a avaliação ajudou-os a tomar decisões sobre a continuação, suspensão ou eliminação de um programa/projeto. E para 49% serviu para justificar/fundamentar uma decisão que já tinha tomado previamente (Figura 26) (Anexo C, Pergunta 11).

As entrevistas comprovam a perceção de que a avaliação não era relevante para a programação da cooperação: No IPAD, como afirmaram vários dirigentes entrevistados, *“a tomada de decisões continuava muito ligada ao poder político”* (EDI, nº 2) *“A prioridade que cada ministro ou DG dava à cooperação, mas da mesma forma a situação orçamental do ministério, determinava muita da atividade desenvolvida. Da mesma forma a inconstância na definição de prioridades por parte dos países parceiros levou a que muitas das ações implementadas o fossem em resposta a solicitações pontuais dos beneficiários”* (EDI, nº 3). *“Em termos de resultados a avaliação tem os mesmos constrangimentos da CP; como ter impacto numa programação que está dependente das disponibilidades setoriais? A avaliação teve um impacto residual na programação. (...) A mudança acontece essencialmente por orientação política e não por análise independente de factos. Depois, como os projetos têm sempre uma base de ligação direta aos ministérios sectoriais, a mudança com base numa avaliação é limitada”* (EDI, nº 11).

Prova-se, assim, que a utilização da avaliação ocorre mais ao nível operacional do que ao nível político. É possível identificar diferentes tipos de utilização, mas a função de *accountability* sobrepõe-se à de aprendizagem, em linha com a implementação de medidas da NPM.

8.2.4 Perceção sobre a utilização da avaliação

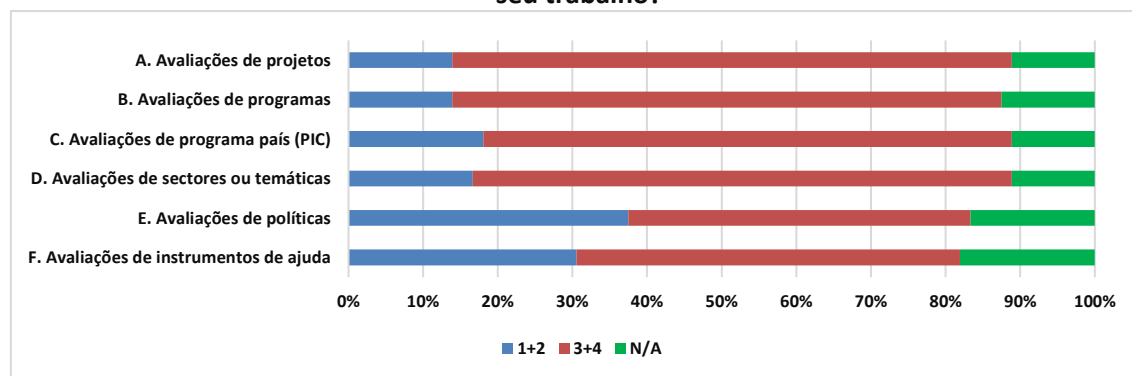
Embora 87% tenha dito que lia os relatórios de avaliação (Pergunta 3), ao pedido para identificar uma avaliação que foi particularmente relevante (Pergunta 13) apenas 21% dos inquiridos foi capaz de nomear uma avaliação, a maior parte deles do ICP/IPAD (73,7%), 63% dos quais exerceram funções de chefia intermédia.

As avaliações de projetos (75%) e de programas (74%) foram as mais úteis para o trabalho dos inquiridos. As menos úteis foram as avaliações de políticas (46%) (figura 42), evidenciando a sua irrelevância ao nível da decisão política.

Para o ICP/IPAD as avaliações mais úteis foram as de sectores/temáticas seguindo-se as de projetos e programas. Para os ministérios sectoriais as avaliações mais úteis foram as avaliações de programas seguindo-se as dos PIC. Para as OSC predominou a avaliação de projeto ainda que a avaliação de programas, PIC e sectores/temáticas fossem igualmente úteis. Para os gestores de projeto são as avaliações de projeto as mais úteis. As chefias intermédias viam maior utilidade nas

avaliações de programas e de sectores ou temáticas. Apesar de menos úteis, as avaliações de políticas e de instrumentos de ajuda foram mais úteis para os técnicos na sede e para os chefes de divisão (Anexo C, Pergunta 12). É curioso constatar que a avaliação de políticas é percebida como muito menos utilizada do que a avaliação de projetos, tanto por técnicos superiores como por dirigentes. Para as chefias, as avaliações de programas foram mais úteis seguindo-se as avaliações de sectores ou temáticas (quadro 22).

Figura 42. Numa escala de 1 (sem utilidade) a 4 (muito útil), que avaliações foram mais úteis no seu trabalho?



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 12.

Quadro 22. Tipos de avaliação mais utilizados, por ator da cooperação

	Avaliações de projetos	Avaliações de programas	Avaliações de programa país (PIC)	Avaliações de sectores ou temáticas	Avaliações de políticas	Avaliações de instrumentos de ajuda
ICP/IPAD	74,0%	74,0%	70,0%	78,0%	52,0%	54,0%
Ministério sectorial	59,1%	72,7%	63,6%	59,1%	36,4%	50,0%
OSC	72,7%	54,5%	63,6%	63,6%	18,2%	27,3%
Técnico na sede	71,9%	71,9%	70,3%	70,3%	48,4%	53,1%
Técnico no terreno	70,0%	40,0%	50,0%	50,0%	30,0%	40,0%
Gestor de projeto	90,9%	63,6%	63,6%	72,7%	36,4%	45,5%
Chefe de divisão	80,0%	85,0%	65,0%	85,0%	45,0%	55,0%
Diretor de serviços	75,0%	83,3%	58,3%	75,0%	25,0%	41,7%
Total	75,0%	73,6%	70,8%	72,2%	45,8%	51,4%

Fonte: Inquérito por questionário, pergunta 12.

Apenas 19 inquiridos responderam à pergunta para identificar uma avaliação que tivesse sido particularmente útil para o seu trabalho (P13). Sete (38%) referiram as avaliações a PIC, seguindo-se as avaliações sectoriais (educação, estatística). Importa igualmente referir uma resposta que destaca a pouca relevância dada à avaliação na programação: uma inquirida disse não conseguir referir “nenhuma, pois apesar de ter trabalhado na área do planeamento/APD durante 6 anos nunca fui envolvida num processo de avaliação” (Anexo C, Pergunta 12). Os motivos por que foram influentes variam: i) permitiram conceber novas intervenções de forma diferente (Educação em S. Tomé e Príncipe; PIC de Moçambique e PIC de Cabo Verde; PRLP em Timor-Leste; Educação na Guiné-Bissau); ii) possibilitou fazer ajustamentos na implementação (Programa de apoio à DPADR de Gaza), ou iii) apenas porque foi um processo que acompanhou mais de perto.

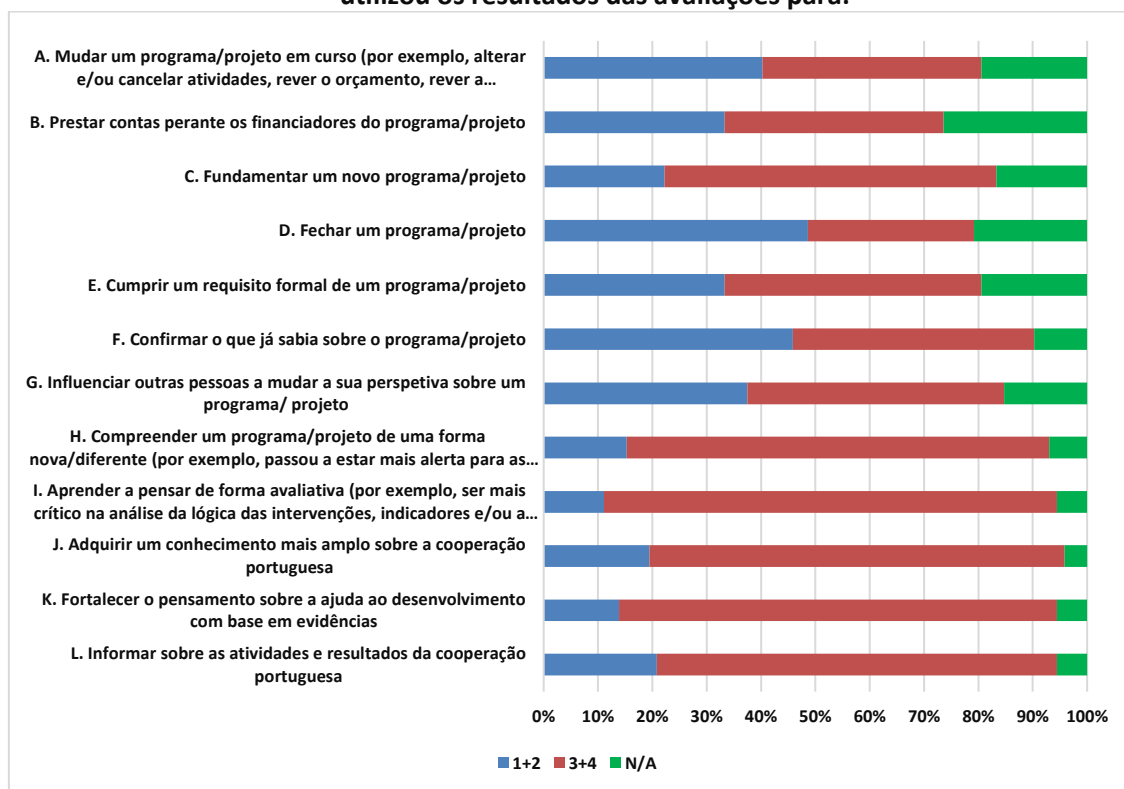
Alguns entrevistados tiveram dificuldade em identificar exemplos concretos de utilização da avaliação. Contudo, foram vários os que conseguiram identificar algumas avaliações e, mesmo, alterações que produziram:

- Programa de Reintrodução da Língua Portuguesa em Timor-Leste – *“A avaliação mais determinante, para mim, foi a do PRLP. Quando foi elaborado o Programa de Consolidação da Língua Portuguesa foram incorporadas várias recomendações”* (EDI, nº1).
- Avaliação do Centro Hospitalar de São Tomé e Príncipe – *“descontinuou e alterou a intervenção no sector da saúde em STP. Morria uma pessoa em STP e a responsabilidade era da tutela da cooperação portuguesa”* (EDI, nº 2).
- Avaliação do Sector da Justiça – *“Pela radiografia que fez. Fez um diagnóstico muito bem feito que permitiria trabalhar de forma diferente”* (EDI, nº 2). *“A avaliação serviu, por exemplo, para deixar de ter a formação do Centro de Estudos Judiciários. Foram identificadas algumas situações menos positivas no âmbito desta formação e esta foi alterada para passar a ser realizada, em moldes distintos, em cada país. (No entanto, mais tarde foi retomada, por pressão política dos parceiros)”* (EDI, nº 14).
- Avaliação da cooperação no sector da Saúde em Moçambique – *“Uma boa avaliação.”* (EDI, nº 2). *“A que mais me marcou”* (EDI, nº 15).
- Avaliação das Bolsas da cooperação – *“Muito importante e boa”* (EDI, nº 2).
- Avaliação dos PIC – *“Algumas recomendações das avaliações dos PIC foram tidas em consideração. Por exemplo, as matrizes com indicadores e metas”* (EDI, nº 2).
- Avaliação da cooperação na área da Estatística – *“com resultados muito úteis”* (EDI, nº 11).
- Avaliação a meio percurso do projeto do apoio ao Ministério do Interior (MINT) de Moçambique⁹ – *“o olhar da avaliação foi muito importante também para perceber onde estavam os constrangimentos. Lembro-me que houve uma recomendação que foi muito útil sobre um constrangimento, sobre o qual eu nunca tinha pensado, e que fazia todo o sentido. Foi um outro olhar sobre o projeto”* (EDI, nº 11).
- Avaliação da Cooperação Técnico-Policial com Cabo Verde – *“A avaliação da cooperação com Cabo Verde foi muito importante porque nos permitiu levar a cabo uma alteração do modelo/paradigma de formação. Passámos para um modelo que se centrou na formação de formadores. Experimentado o modelo, foi depois alargado a outros países. Foi até em resultado dessa avaliação que se conseguiu defender a posição portuguesa no projeto do MINT/Moçambique”* (EDT, nº 20).

⁹ Realizada já depois de 2012.

Quanto à utilização dos resultados das avaliações (figura 43), os inquiridos utilizaram-nos para aprender a pensar de forma avaliativa (por exemplo, ser mais crítico na análise da lógica das intervenções, indicadores e/ou a pensar e agir de forma diferente) (83%); fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências (81%); compreender um programa/projeto de uma forma nova/diferente (por exemplo, passou a estar mais alerta para as fraquezas e potencialidades) (78%); adquirir um conhecimento mais amplo sobre a cooperação portuguesa (76%); Informar sobre as atividades e resultados da cooperação portuguesa (74%); fundamentar um novo programa/projeto (61%).

Figura 43. Numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), e relativamente à sua experiência, utilizou os resultados das avaliações para:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 14.

Em muito poucos casos a avaliação foi utilizada para influenciar outras pessoas a mudar a sua perspetiva sobre um programa/projeto (47%); cumprir um requisito formal (47%); prestar contas perante os financiadores (40%) ou para mudar um programa/projeto em curso (por exemplo, alterar e/ou cancelar atividades, rever o orçamento, rever a gestão/alterar a equipa) (40%), confirmar o que já sabia (44%), fechar um programa/projeto (31%) (Anexo C, Pergunta 14). Se agregarmos os dados por tipo de uso, constatamos que predominou a utilização conceptual, seguindo-se a utilização simbólica/persuasiva (quadro 23).

Para os inquiridos do ICP/IPAD, os resultados da avaliação foram mais utilizados para informar sobre as atividades e resultados da cooperação portuguesa (L) e para fortalecer o pensamento

sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências (K). Nos ministérios sectoriais prevaleceu a utilização para compreender as intervenções de uma forma nova/diferente (H) e para aprender a pensar de forma avaliativa (I). Para as OSC os resultados da avaliação serviram quer para aprender a pensar de forma avaliativa (I) quer para fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências (K). Estes dois tipos de utilização também foram os mais importantes para as chefias ainda que os diretores de serviços também tenham utilizado os resultados das avaliações para fundamentar um novo programa/projeto (C) (Anexo C, Pergunta 14).

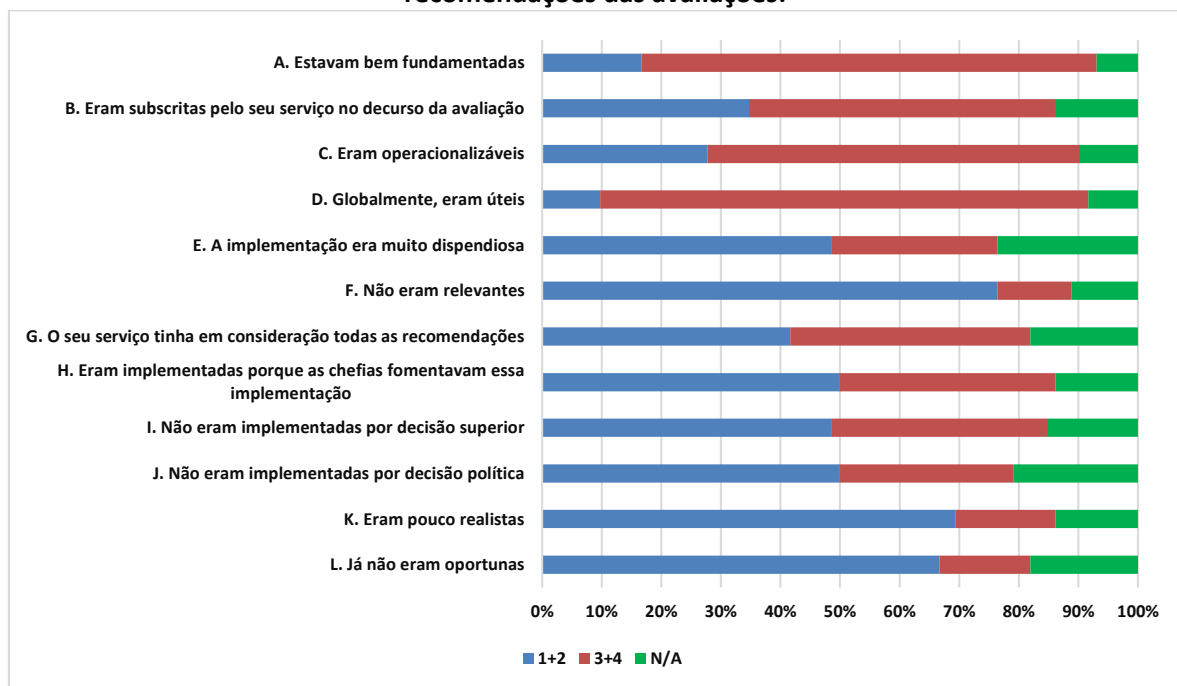
Quadro 23. Tipos de utilização dos resultados da avaliação, por tipos de uso

Tipos de uso	1+2	3+4	N/A
Uso Instrumental (média)	29%	34%	17%
A. Mudar um programa/projeto em curso (por exemplo, alterar e/ou cancelar atividades, rever o orçamento, rever a gestão/alterar a equipa)	40,3%	40,3%	19,4%
B. Prestar contas perante os financiadores do programa/projeto	33,3%	40,3%	26,4%
C. Fundamentar um novo programa/projeto	22,2%	61,1%	16,7%
D. Fechar um programa/projeto	48,6%	30,6%	20,8%
Uso Conceptual (média)	15%	80%	6%
H. Compreender um programa/projeto de uma forma nova/diferente (por exemplo, passou a estar mais alerta para as fraquezas e potencialidades)	15,3%	77,8%	6,9%
I. Aprender a pensar de forma avaliativa (por exemplo, ser mais crítico na análise da lógica das intervenções, indicadores e/ou a pensar e agir de forma diferente)	11,1%	83,3%	5,6%
J. Adquirir um conhecimento mais amplo sobre a cooperação portuguesa	19,5%	76,4%	4,2%
K. Fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências	13,9%	80,6%	5,6%
Uso Simbólico/persuasivo (média)	34%	53%	13%
E. Cumprir um requisito formal de um programa/projeto	33,3%	47,2%	19,4%
F. Confirmar o que já sabia sobre o programa/projeto	45,8%	44,4%	9,7%
G. Influenciar outras pessoas a mudar a sua perspetiva sobre um programa/ projeto	37,5%	47,2%	15,3%
L. Informar sobre as atividades e resultados da cooperação portuguesa	20,8%	73,6%	5,6%

Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 14.

As recomendações das avaliações eram percecionadas como globalmente úteis (82%) e bem fundamentadas (76%). Ainda que relevantes (76%), oportunas (67%), realistas (69%), operacionalizáveis (63%), subscritas pelos serviços no decurso da avaliação (51%) e com implementação pouco dispendiosa (49%), nem todas eram tidas em consideração pelos serviços (42%). Para 50% dos inquiridos não eram implementadas porque as chefias não fomentavam essa implementação (figura 44, Anexo C, Pergunta 15). Mais do que a decisão superior ou política, a perceção dos inquiridos centra-se no papel das chefias diretas na implementação das recomendações.

Figura 44. Numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), relativamente à sua experiência na implementação das recomendações, em que medida as recomendações das avaliações:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 15.

8.3 Índícios e evidências da utilização das avaliações

O objetivo desta secção é investigar empiricamente exemplos de utilização das avaliações. Os casos de utilização identificados foram organizados de acordo com o objeto de utilização: documentos de orientação política; estratégias sectoriais; instrumentos de programação; programas e projetos) como forma de tornar mais evidente como a avaliação foi utilizada. A impossibilidade de aceder aos documentos de projeto/programa dificultou a nossa análise tendo sido utilizados outros documentos bem como os testemunhos dos inquiridos e dos entrevistados.

Cada um dos exemplos é caracterizado de acordo com o tipo de utilização (instrumental ou conceptual). Pontualmente, foi possível identificar a utilização simbólica. A utilização a partir da participação em processos de avaliação e a não utilização não são apresentadas como categorias de análise porque se torna praticamente impossível detetar esses tipos de utilização nos documentos.

8.3.1 Utilização da avaliação nos documentos orientadores

Como já referido, no período em análise foram aprovados dois documentos – em 1999 e em 2005. No primeiro documento orientador da cooperação portuguesa, de 1999, *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI* (PCM, 1999)¹⁰, a prática da avaliação estava a dar os primeiros

¹⁰ A palavra avalia... aparece 20 vezes: avaliação - 16, avaliar – 2 e uma vez avaliadora e avaliando.

passos. Ainda não tinha sido realizada nenhuma avaliação que pudesse dar contributos para esse documento orientador. Contém um capítulo dedicado à avaliação do CAD à cooperação portuguesa (2.4) onde são elencadas as persistentes críticas dos Exames pelos Pares de 1993 e 1997.

No documento de orientação estratégica *“Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”* (RCM 196/2005) (PCM, 2005)¹¹ também não é feita nenhuma referência a qualquer avaliação realizadas pelo ICP/IPAD à cooperação portuguesa para apoiar ou inspirar a sua elaboração. Até aí as avaliações realizadas não tinham sido desenhadas com o objetivo de informar a política de cooperação no seu conjunto ou uma programação a um nível tão elevado como o contido num documento orientador da política nacional. Refere, de forma muito breve, os Exames do CAD de 1997 e 2001, mas sem elencar as recomendações como tinha acontecido no documento anterior. Tratando-se do segundo documento de orientação estratégica, também não foi feita nenhuma avaliação da implementação do primeiro que tivesse servido de apoio à sua elaboração. Apenas é referido que *“esse documento, e as reformas então encetadas, deixaram importantes marcas na Cooperação Portuguesa”*, sem as especificar, e assume que a preocupação central de 1999 se mantém válida, assumindo, por isso, *fortes traços de continuidade*.

Embora assinala a importância do *“reforço dos mecanismos de avaliação que permitam melhorar a qualidade da cooperação portuguesa, melhorando os resultados e impactes”* defende que *“A avaliação do IPAD deverá incidir não só sobre programas e projectos em curso mas também sobre a eficácia da sua acção coordenadora dos diferentes sectores”*. Tem, como já referido, um capítulo sobre acompanhamento, avaliação e aprendizagem (capítulo 9.8) (utilização simbólica).

À semelhança do primeiro documento, a *Visão Estratégica* não foi objeto de avaliação ainda que a mesma tenha sido sugerida no quadro do Fórum da Cooperação.

8.3.2 A utilização da avaliação nas estratégias sectoriais

A partir de 2009, como já referido, foram adotadas estratégias nacionais, no quadro do Plano de implementação da Visão Estratégica: Educação para o Desenvolvimento (ENED) (MNE e ME, 2009), Segurança e Desenvolvimento (PCM, 2009), Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (PCM, 2010), Cooperação Multilateral (IPAD, 2010b), Igualdade de Género (IPAD, 2011c), Educação (IPAD, 2011b), Saúde (IPAD, 2011d), Desenvolvimento de Capacidades (IPAD, 2010a) – reflexo da pressão dos Exames e das normas do CAD. Uma leitura destas estratégias sectoriais permite constatar que nenhuma delas incluiu resultados de avaliações da cooperação portuguesa como fonte de informação/evidências para a sua elaboração.

¹¹ O termo avalia... aparece 30 vezes.

Quando a *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento* (PCM, 2009) foi aprovada, ainda não se tinha realizado a avaliação à cooperação técnico-policial (CTP) em Cabo Verde (2010) nem ao sector da Justiça (2011). Nenhuma referência é feita a qualquer avaliação internacional. A palavra avaliação aparece 8 vezes.

A *Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED)* (MNE e ME, 2009), assume um défice de avaliação das iniciativas de ED em Portugal e a necessidade de integração de diferentes quadros de avaliação de execução e impacte (pág. 48392). No enquadramento internacional, refere o relatório de avaliação da UE, de 2008, relativo à linha de cofinanciamento o qual exorta os EM a implementar estratégias nacionais e a dedicar 3% da APD a atividades de ED e sensibilização, entre outras recomendações. Assume, nas medidas de capacitação, a insuficiente tradição de avaliação, reflexão crítica e investigação sobre as práticas de ED dentro das organizações. Tem um capítulo sobre acompanhamento e avaliação, no sentido de promover uma cultura de avaliação, inovação, diversidade e memória e fazer o acompanhamento e avaliação da ENED.

A adoção de uma Resolução de Conselho de Ministros sobre *coerência das políticas para o desenvolvimento* (PCM, 2010) surgiu na sequência de uma recomendação do Exame pelos Pares de 2006. Mas também nela não há referência a qualquer avaliação internacional, já que no plano nacional nenhuma tinha sido realizada a este nível.

No sector da saúde já haviam sido realizadas avaliações que podiam ter informado a conceção desta estratégia: Centro Hospitalar de São Tomé (1999); CIC-Portugal em Cabo Verde (2002); cooperação no sector da saúde com Moçambique (2003); Projeto “Saúde para Todos” em STP (2007). Contudo, nenhuma delas é referida na *Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Saúde* (IPAD, 2011d), como não é incluída nenhuma referência a qualquer outra avaliação. Apesar disso, o termo avalia... é referido 27 vezes e existe um capítulo dedicado à monitorização e avaliação desta Estratégia (Capítulo 5).

Quanto à *Estratégia da Cooperação para a Educação* (IPAD, 2011b) já tinham sido realizadas seis avaliações: FDB (1999); FIJE em Moçambique (2000); Ensino Superior em Cabo Verde (2003); Política de Bolsas (2006); Três intervenções na Educação na Guiné-Bissau (2008); e Programa de Reintrodução da Língua Portuguesa (PRLP) em Timor-Leste (2010). Nenhuma delas foi referida no documento. Ainda assim, o termo avalia... é referido 24 vezes e o documento contém um capítulo sobre acompanhamento e avaliação da Estratégia.

A *Estratégia para a Igualdade de Género* (IPAD, 2011c) faz referência às avaliações internacionais efetuadas nos últimos anos sobre a incorporação desta dimensão nos programas de desenvolvimento, nomeadamente a avaliação dos ODM, a avaliação da Década da Mulher (1975-1985). Apesar de não existir nenhuma avaliação sobre as questões de género, algumas avaliações

incluíram perguntas sobre a integração desta questão transversal (refiram-se, a título de exemplo, as avaliações dos PIC, CTP e PRLP). Além disso, no Plano de Ação desta Estratégia, são identificados como indicadores a avaliação e o impacto dos programas e projetos na igualdade de género, evidenciando alguma contradição na abordagem. O termo avalia... é referido 31 vezes.

Na *Estratégia da Cooperação Multilateral* (IPAD, 2010b) também não é referida nenhuma avaliação, nem nacional nem internacional. Já tinha sido realizada a avaliação ao Protocolo ICP/IEEI/ECDPM (2005). Nesta estratégia o termo ‘avalia...’ aparece 14 vezes e a avaliação é perspectivada em três dimensões: i) monitorização da ação das organizações multilaterais em face dos compromissos decorrentes das suas políticas e estratégias, ii) avaliação da forma como a cooperação portuguesa interage com a cooperação multilateral e iii) avaliações externas independentes.

Em síntese, o discurso não encontra tradução prática na utilização da avaliação. Nenhuma destas estratégias, com exceção da ENED, viria a ser avaliada. Posteriormente, já fora do período de análise, foi também avaliada a Estratégia da Igualdade de Género.

8.3.3 A utilização da avaliação na programação da cooperação bilateral

Até 1999, como vimos no Capítulo 6, a ajuda bilateral era negociada em Comissões Mistas e estruturada em Programas-Quadro bienais, com cada país parceiro. Esses programas eram uma compilação bastante solta de atividades, sem uma orientação política clara, e estavam longe de cobrir todas as intervenções de ajuda. Entre 1999 e 2002, foram elaborados Programas Integrados de Cooperação, numa tentativa de dar resposta a uma das críticas do CAD relativa à inexistência de um programa e orçamento integrados da cooperação (ICP, 1999) e os Programas-Quadro deram lugar aos Programas Indicativos de Cooperação (PIC).

Os Programas Integrados de Cooperação (1999-2002)

Este novo instrumento procurava incluir os projetos que os diferentes ministérios se propunham desenvolver, por país recetor. Tinha como objetivo a implementação de um sistema de programação, coordenação, avaliação e controlo, indispensável à condução de uma política de cooperação mais eficaz e rigorosa (ICP, 1999:7). Contudo, em nenhum destes documentos aparece qualquer referência a avaliações realizadas nem à incorporação dos seus resultados. Se no primeiro era difícil essa incorporação, por ausência de avaliações, nos seguintes (ICP, 2000b, 2001, 2002b) já havia algumas avaliações, mas foram ignoradas. Na realidade, estes programas eram mais uma compilação das atividades/ações desenvolvidas por cada entidade do que um documento de programação.

A primeira geração de PIC (1999-2006)

No quadro da reforma do sistema de cooperação no final dos anos 1990, tendo em consideração as críticas dos Exames do CAD/OCDE de 1993 e 1997, e como já referido, as Comissões Mistas deram lugar a Programas Indicativos de Cooperação (PIC), assinados com cada PALOP para um período de três anos (desdobrados em Planos Anuais de Cooperação – PAC). Também aqui não se pode falar em verdadeiros instrumentos de programação.

Os primeiros PIC foram assinados em 1999 – Cabo Verde, Moçambique e S. Tomé e Príncipe – seguindo-se, em 2000, os de Angola, Guiné-Bissau e Timor-Leste. Estes PIC identificavam os principais eixos de concentração da cooperação e, pela primeira vez e ainda que de forma incipiente, definiram prioridades e quantificaram objetivos. Contudo, nenhum deles incluiu referências à avaliação. Seguiu-se uma fase conturbada nas relações com os países parceiros, por vicissitudes várias (a política externa a comandar/condicionar a cooperação para o desenvolvimento). Só com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe foi possível assinar novos PIC (2002-04), os quais mantiveram a filosofia dos anteriores. Com Angola foi assinado um PAC para 2003, com a Guiné-Bissau foi assinado um Programa de Intervenção a curto prazo para 2003. Com Timor-Leste foi assinado um PAC para 2003 e com Moçambique não foi possível assinar nenhum PIC ou PAC (quadro 24).

Quadro 24. Programas Indicativos de Cooperação assinados com os países parceiros (1999-2011)

País	Primeira geração de PIC				Segunda geração de PIC
Angola	PIC 2000-2002		PAC 2003		PIC 2004-2006*
Cabo Verde	PIC 1999-2001		PIC 2002-2004*		PIC 2005-2007*
Guiné-Bissau	PIC 2000-2002		Programa de Intervenção a curto prazo 2003		PIC 2005-2007
Moçambique	PIC 1999-2001		-		PIC 2004-2006*
S. Tomé e Príncipe	PIC 1999-2001		PIC 2002-2004		PIC 2005-2007*
Timor-Leste	PIC 2000	PIC 2000-2001	PIC 2002	PAC 2003	PIC 2004-2006*

Fonte: Elaboração própria. * PIC que foram objeto de avaliação.

Os PIC, assinados para o período 2004-2006, incluíram todos um capítulo sobre programação, acompanhamento e avaliação, introduzindo, pela primeira vez, a obrigatoriedade de avaliação final de modo a dar contributos para o ciclo de programação seguinte (IPAD, 2004a, 2004b, 2004c, 2005c, 2005d, 2005e). Assim, as primeiras avaliações de PIC foram iniciadas ainda em 2005 (Angola, Moçambique e Timor-Leste).

Isso mesmo confirma um dos dirigentes entrevistados: *“o primeiro Programa Indicativo de Cooperação (PIC) foi com STP, na sequência do [Programa Indicativo] Integrado. O PIC de STP também era uma fotografia do que se estava a fazer em STP e não tanto um exercício em profundidade das necessidades de STP ou do que Portugal conseguia colocar no terreno. Mas era mais uma fotografia para mostrar o que cada um andava a fazer. O segundo PIC de STP não foi*

muito melhor, mas esse já teve a colaboração de 5 ou 6 consultores (um para cada área), contratados pelo Cravinho” (EDI, nº 2).

A segunda geração de PIC (2007-2011)

Em outubro de 2006, como já referido, foram aprovadas as Linhas de Orientação para a elaboração dos PIC, marcando uma viragem no processo de Programação da cooperação portuguesa. No que à avaliação diz respeito, pela primeira vez, há orientações claras de identificação *“de lições aprendidas, de forma a incorporar as melhores práticas. Isto significa que sempre que existam avaliações sobre os projectos/programas identificados em PIC anteriores, os seus resultados, lições e recomendações deverão ser aqui incorporados”* (IPAD, 2006:16).

Inicia-se, deste modo, a segunda geração de PIC, na qual são tidas em consideração as avaliações realizadas. Os novos PIC, assinados a partir desse ano, passaram a referir os resultados da avaliação do PIC anterior e mantiveram a obrigatoriedade de serem objeto de uma avaliação externa no último ano de vigência, para dar contributos para o novo ciclo de programação (IPAD, 2007, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e) que, como já referido, se veio a revelar difícil de cumprir. As avaliações tiveram uma utilização conceptual, servindo de inspiração para a elaboração dos novos PIC. Todos eles incluíram uma matriz de intervenções, com indicadores, criando condições para um acompanhamento e uma avaliação mais rigorosos. Entre os indícios da utilização conceptual dos resultados e das recomendações das avaliações ao nível da programação incluem-se:

- i) A adoção de um documento único que dispensava negociações políticas anuais, eliminando-se os PAC. Estes Planos anuais foram considerados uma prática pouco eficaz, nomeadamente pelo facto de a exigência de uma negociação política representar, tanto para a parte portuguesa como para as contrapartes locais, um esforço adicional de tempo e de recursos humanos. A realização de sucessivas reuniões de negociação, ou de preparação dessas negociações, desviava a atenção dos esforços na execução dos PIC. Assim, os PAC foram substituídos por revisões semestrais e foi incluída uma lógica de programação plurianual no PIC, para promover uma maior previsibilidade do financiamento e alargar o horizonte de gestão dos projetos;
- ii) O alinhamento dos novos PIC com o ciclo de programação dos países parceiros;
- iii) Os esforços de concentração nos sectores de intervenção mais significativos para o desenvolvimento dos países parceiros, evitando a dispersão de esforços, ainda que essa tentativa se tivesse iniciado em 2002 com o PIC de S. Tomé e Príncipe (ICP, 2002a);
- iv) Os esforços de aperfeiçoamento do sistema de acompanhamento, através do desenvolvimento de instrumentos (inclusão de uma matriz com objetivos específicos e metas a atingir em cada um dos eixos prioritários de cooperação, bem como de indicadores; criação

de fichas por projeto e por sector, realização de reuniões periódicas de coordenação por eixo de intervenção, elaboração de um relatório de progresso anual), indicadores e sistemas de informação, de forma a avaliar o desempenho, a eficácia e os resultados da cooperação;

- v) O início da modalidade de ajuda orçamental em Cabo Verde (IPAD, 2008b);
- vi) O reforço da participação da sociedade civil na implementação dos PIC;
- vii) A definição de parâmetros e termos de referência (TdR) para a apresentação e aprovação de projetos, de forma a melhorar a programação, o acompanhamento e a avaliação dos mesmos;
- viii) O reforço do acompanhamento no terreno.

Contudo, convém não esquecer que outros fatores podem ter sido mais decisivos para estas alterações do que os resultados das avaliações realizadas pelo GAAI, nomeadamente os Exames do CAD, a implementação da Declaração de Paris e as orientações da tutela política.

Como reconheceu um dos dirigentes entrevistados, *“politicamente nunca foi reconhecida a importância e o seu valor [da avaliação]. Por exemplo, os PIC nunca evidenciaram em que medida resultaram também de um processo de avaliação e foi sempre rejeitada a avaliação da dimensão política e dos instrumentos políticos por parte da tutela. Nunca reconheceram ao IPAD legitimidade para o fazer (...)”* (EDI, nº 15).

8.3.4 A utilização da avaliação nos programas e projetos de cooperação

A introdução da abordagem do quadro lógico foi, como já referido, uma consequência da integração europeia, mas também a este nível persistiram problemas na sua implementação. Durante muito tempo, a Matriz de Enquadramento Lógico (MEL), se elaborada na fase da conceção, servia apenas para integrar o documento de projeto. Acresce que o sistema de acompanhamento, se é que se pode falar na sua existência, se centrava nas questões da gestão financeira. Os programas e projetos só começaram a ser minimamente estruturados a partir de 2002. Em 2003, quando se assiste à criação do IPAD, a maior parte dos projetos não tinha sequer documento de projeto. Nesse contexto, não se podia falar em objetivos, metas e indicadores identificados e devidamente estruturados à volta de um plano de implementação, calendarizado e orçamentado.

A persistência de fragilidades a este nível é visível nos PIC de segunda geração: por exemplo, o PIC de Moçambique refere a necessidade de:

6. Definir parâmetros e termos de referência para a apresentação e aprovação de projectos, de forma a melhorar a programação, o acompanhamento e a avaliação dos mesmos. Nesse sentido, os projectos a apresentar devem incluir um conjunto de elementos essenciais: objectivos gerais e específicos, descrição das actividades e resultados esperados, calendarização das acções e orçamentação, indicadores de avaliação dos resultados (IPAD, 2007:33).

As recorrentes recomendações das avaliações terão tido alguma influência na reformulação das intervenções, passando a incluir metas e indicadores. Contudo, no relatório anual de 2008 (GAAl, 2009) são identificadas como lições, entre outras, a importância de “melhorar a definição de objetivos e indicadores e reforçar os mecanismos de acompanhamento” e “reforçar os mecanismos de gestão”. Essas mesmas lições persistem nos relatórios anuais seguintes, com destaque para a necessidade de reforçar os mecanismos de conceção e acompanhamento, numa ótica de gestão centrada nos resultados, apesar dos progressos alcançados nos últimos anos (GAAl, 2010, 2012). Apesar das recomendações das avaliações, estes problemas persistiram ao longo do tempo, indiciando a sua não implementação.

A cooperação com S. Tomé e Príncipe no sector da saúde

A cooperação na área da saúde com S. Tomé e Príncipe centrava-se, nos anos 1990, no **apoio ao Centro Hospitalar Dr. Ayres de Menezes (CHSTP)**, o qual foi objeto de uma avaliação em 1999 (ICP, 2000a). Dessa avaliação resultou um conjunto de recomendações que apontavam para a necessidade de no futuro se adotar uma nova filosofia estratégica (áreas-alvo), concebendo e adotando um novo projeto. A avaliação recomendava que fosse feita uma modificação profunda no domínio da cooperação no sector, abandonando a prestação direta de cuidados e atribuindo prioridade ao apoio às capacidades locais nas áreas: i) dos cuidados primários de saúde; ii) da formação e valorização dos recursos humanos da saúde; iii) da assistência técnica (reforço da capacidade institucional junto do Ministério da Saúde).

Na sequência desta avaliação, a abordagem ao sector alterou-se e focou-se nos cuidados primários de saúde, através do projeto “**Saúde para Todos**” implementado pelo Instituto Marquês de Valle Flor (IMVF). Este projeto deu continuidade ao projeto “Desenvolvimento Sustentado dos Cuidados Preventivos e Primários de Saúde” do IMVF, iniciado em 1988, e cofinanciado pelo IPAD. Alargou a sua intervenção geográfica aos Distritos de Lobata, Lembá e Água Grande, para além de Mé-Zochi e Cantagalo. Só não ficaram abrangidos os Distritos de Caué e do Príncipe, os quais viriam a ser também integrados na sequência de uma avaliação a este projeto em 2006 (Afonso, Ribeiro e Guerreiro, 2007).

Há, assim, evidências de utilização conceptual e instrumental dos resultados das avaliações no sector da saúde em S. Tomé e Príncipe para repensar e redefinir a abordagem da cooperação, passando do foco nos cuidados terciários para os cuidados primários, melhorando a cobertura, equidade e qualidade da prestação de cuidados de saúde, bem como para um apoio de proximidade das populações. Em vez de prestação de cuidados com expatriados, apostou-se na captação, contratação e capacitação de profissionais de saúde nacionais, a par do investimento na gestão das unidades de saúde (assistência técnica e formação) e no desenvolvimento e aperfeiçoamento do

sistema de informação sanitário, entre outras medidas, incluindo medidas de prevenção para a saúde. Contudo, esta abordagem não é isenta de críticas, como referiu um dos entrevistados: “A passagem do IMVF para a cooperação com o CHSTP foi péssima, pois com todo o respeito pelas ONG não pode o Sector da Saúde de um país estar entregue a uma” (EDI, nº 12).

A cooperação no sector da Educação

No sector da educação, as principais evoluções conceptuais e estratégicas da cooperação portuguesa não foram, na sua maioria, pensadas como parte integrante de uma estratégia para o sector ou como resultado de uma reflexão estruturada sobre a relevância e eficácia das ações (Ferreira, 2012:13).

Há indícios de que as avaliações às intervenções neste sector tiveram como consequência a passagem da lecionação direta por professores portugueses, no ensino secundário, para a formação de professores locais (uso instrumental e conceptual). Exemplo disso é a avaliação a três intervenções na Guiné-Bissau (Afonso *et al.*, 2008). Esta avaliação é mesmo referida por um dos inquiridos como tendo sido particularmente útil.

Outra avaliação que terá sido importante foi a do Programa de Reintrodução da Língua Portuguesa (PRLP) em Timor-Leste (Barbeiro *et al.*, 2010). Embora o processo de seguimento das avaliações não o evidencie, quer nos questionários, quer numa entrevista (EDI, nº 1), esta avaliação foi referida como tendo sido importante para a conceção da nova intervenção no sector da educação em Timor-Leste – o Programa de Consolidação da Língua Portuguesa.

A Política de Bolsas e o apoio ao ensino superior

AS bolsas foram, durante muito tempo, uma área central na ajuda portuguesa ao desenvolvimento dos países parceiros. Focada na atribuição de bolsas para a frequência de estabelecimentos de ensino em Portugal (sobretudo ao nível da licenciatura), era uma área cujo funcionamento há muito se questionava. A avaliação acabou por ser concluída em 2006, apesar de a primeira tentativa da sua realização datar de 2001 (DEA/DSEPA, 2002). Esta avaliação (Augusto Mateus & Associados, 2006), a par dos Exames do CAD (2001 e 2006), terá sido decisiva para alterar esta política. Há indícios da utilização instrumental e conceptual das suas recomendações não só na definição de uma nova política de bolsas (Despacho n.º 21371/2009, de 23 de setembro)¹², mas também no repensar da abordagem da cooperação ao ensino superior. As alterações no panorama universitário de muitos dos PALOP com a abertura de inúmeras instituições de ensino superior sobretudo em Moçambique, Angola e Cabo Verde, as mudanças em relação ao ensino superior à escala global (Processo de Bolonha, aumento da oferta e procura internacional de mestrados e

¹² <https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2009/09/185000000/3867238677.pdf>

doutoramentos, intensificação das relações de cooperação Sul-Sul), terão contribuído também para modificações nos tipos de bolsas que a Cooperação Portuguesa passou a atribuir, e nos próprios processos de atribuição, seleção e acompanhamento dos bolseiros (Costa, 2013).

Ainda que nem todas as recomendações tenham sido implementadas, na sequência desta avaliação houve uma alteração significativa nesta política. Passou a ser norteadada por dois objetivos essenciais: i) uma aposta no retorno dos formandos nos mais diferentes níveis; ii) o reforço dos sistemas universitários dos países parceiros. Foi dada prioridade às bolsas para mestrado e doutoramento, centradas nos quadros já integrados nos sistemas nacionais, em áreas consideradas decisivas para o desenvolvimento do país parceiro (IPAD, 2011a: 206), diminuindo as bolsas para licenciatura. Esta alteração ajudou a minimizar o problema do não retorno dos alunos aos seus países de origem (*brain drain*). Simultaneamente, foi iniciado um programa de bolsas internas, para permitir a formação no país de origem, evitando o desenraizamento precoce e dando a possibilidade de alunos carenciados prosseguirem estudos superiores (IPAD, 2011a: 206). Em 2009, foi criado o Regulamento de Concessão de Bolsas do IPAD e um Regulamento das Bolsas Internas.

Algumas alterações relacionam-se, em parte, com a incorporação das recomendações produzidas por diferentes avaliações (não só ao Programa de Bolsas, mas também aos diferentes PIC) ou derivadas de orientações do CAD e da União Europeia. Outras resultam de acordos específicos negociados bilateralmente, nomeadamente aquando da negociação dos respetivos PIC, e outras, ainda, são sobretudo fruto do 'trabalho de terreno' e do esforço que aí é feito por diferentes atores (Costa, 2013). Esta autora dá o exemplo de Moçambique como 'caso de sucesso' tendo o incremento do diálogo entre 'as partes' (Moçambique: Ministério da Educação/ Instituto de Bolsas de Estudo de Moçambique (IBEM) e Portugal: IPAD, Embaixada de Portugal em Moçambique) dado contributos para melhorar o Programa de Bolsas (Costa, 2013).

8.4 Os fatores que facilitam ou inibem a utilização das avaliações

Nos inquéritos por questionário, incluímos uma pergunta sobre vários fatores que foram identificados na literatura como tendo impacto nas decisões de usar ou não a avaliação. Nas entrevistas também foram abordados os fatores condicionantes da utilização da avaliação.

Os fatores podem ser agrupados em duas categorias: i) externos, relativos ao contexto em que as avaliações ocorrem, nomeadamente fatores estruturais e organizacionais, incluindo a natureza da política de cooperação, a cultura organizacional, como são tomadas as decisões e, ainda, as características pessoais dos decisores e o seu compromisso com a avaliação, e ii) internos, relativos às características da avaliação, incluindo aspetos como a sua qualidade, credibilidade e oportunidade.

Globalmente, os fatores relativos às características da avaliação são percecionados como aqueles que mais encorajam a utilização, sendo mais valorizados pelos inquiridos do ICP/IPAD e dos ministérios sectoriais. Seguem-se os fatores estruturais, com destaque para os inquiridos dos ministérios sectoriais. Os fatores organizacionais são os menos relevantes na utilização da avaliação, ainda que os inquiridos das OSC os considerem mais importantes que os fatores estruturais (quadro 25). Isto indicia que as OSC sentem menos a influência dos fatores políticos no desenvolvimento das suas atividades de cooperação. Apenas para os técnicos no terreno os fatores estruturais foram percecionados como mais determinantes na utilização da avaliação. Para as restantes categorias os fatores internos à avaliação são os mais importantes (quadro 26).

Quadro 25. Fatores que encorajam a utilização da avaliação (3+4), por tipo de instituição dos inquiridos

	ICP/IPAD	MIN SECTORIAL	OSC	TOTAL
Fatores estruturais	54,8%	59,1%	10,9%	52,8%
Fatores organizacionais	38,0%	31,2%	33,8%	35,9%
Fatores internos à avaliação	72%	60%	57%	68%

Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 16.

Quadro 26. Fatores que encorajam a utilização da avaliação (3+4), por função exercida pelos inquiridos

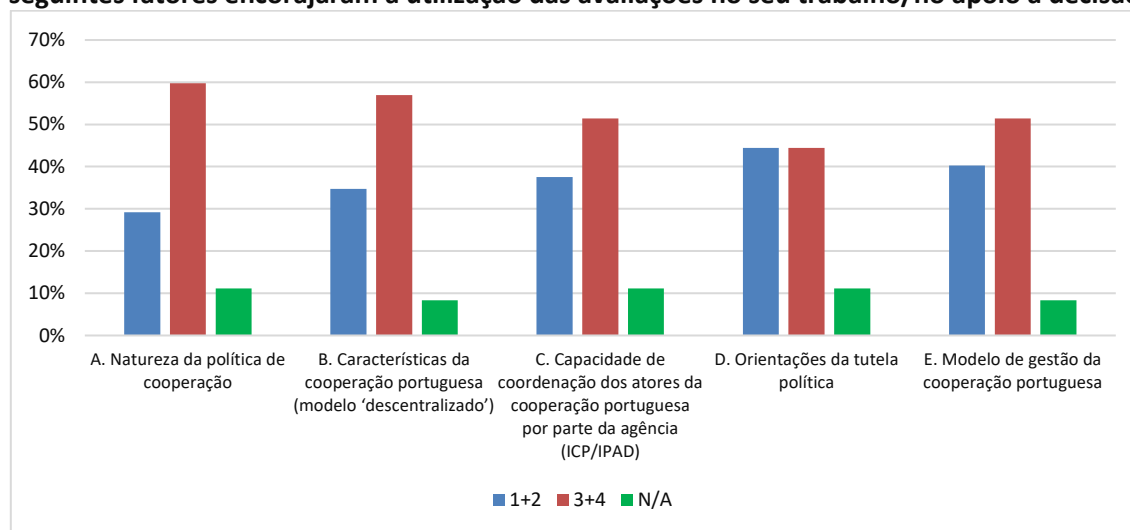
	Técnico na sede	Técnico no terreno	Gestor projeto	Chefe de divisão	Diretor de serviços
Fatores estruturais	55,6%	46,0%	29,1%	68,0%	40,0%
Fatores organizacionais	34,8%	25,7%	35,1%	38,6%	41,7%
Fatores internos à avaliação	68%	35%	50%	70%	65%

Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 16.

8.4.1 O contexto em que ocorre a avaliação

Globalmente, os **fatores estruturais** não são percecionados pelos inquiridos como desencorajadores da utilização da avaliação: a natureza da política (A), a par do modelo atomizado (B) da cooperação portuguesa são percecionados por mais de 50% dos inquiridos como encorajando a utilização da avaliação. As opiniões dividem-se quanto à capacidade de coordenação dos atores (C) e ao modelo de gestão (E) da cooperação portuguesa: quase metade considera-os fatores facilitadores enquanto quase 40% os consideram fatores desencorajadores. As orientações da tutela política são o fator externo que mais inquiridos percecionam como desencorajando a utilização da avaliação: (44% para 1+2 e 3+4) (figura 45).

Figura 45. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 16.

As entrevistas também permitem identificar a importância dos fatores estruturais. A localização da unidade de avaliação e a quem reporta, indicia que teve influência na (não) utilização da avaliação: A avaliação não era uma prioridade para a chefia direta: *“Integrar a avaliação seria o passo seguinte! A pressão estava nas bilaterais porque era aí que estava a execução, técnica e financeira. (...) Havia uma enorme preocupação com as questões financeiras e passou a estar contemplado nos orçamentos dos PPA as contas já virem auditadas. (...) A avaliação, tal como o planeamento, não participava nas reuniões mensais de coordenação por país, realizadas no IPAD (EDI, nº 1). A própria unidade de avaliação desempenhou outras tarefas e foram-lhe atribuídas outras responsabilidades (ver Capítulo 7.3). Acresce, ainda, o facto de só a partir de 2007 a avaliação passar a ter orçamento próprio. Até aí, e como já referido, o orçamento para as avaliações dependia do interesse e disponibilidade de orçamento nos programas/projetos.*

Apesar da posição subalterna na hierarquia, é possível identificar algumas vantagens deste modelo, nomeadamente o acesso rápido aos técnicos da agência. Como referiu um dos dirigentes entrevistados: *“O apoio do GAA foi importante para introduzir indicadores que a avaliação considerava que era importante incluir. A avaliação contribuiu imenso para uma nova visão. As discussões com os técnicos da avaliação ajudaram a repensar os PPA com indicadores diretamente relacionados com a avaliação” (EDI, nº 1).*

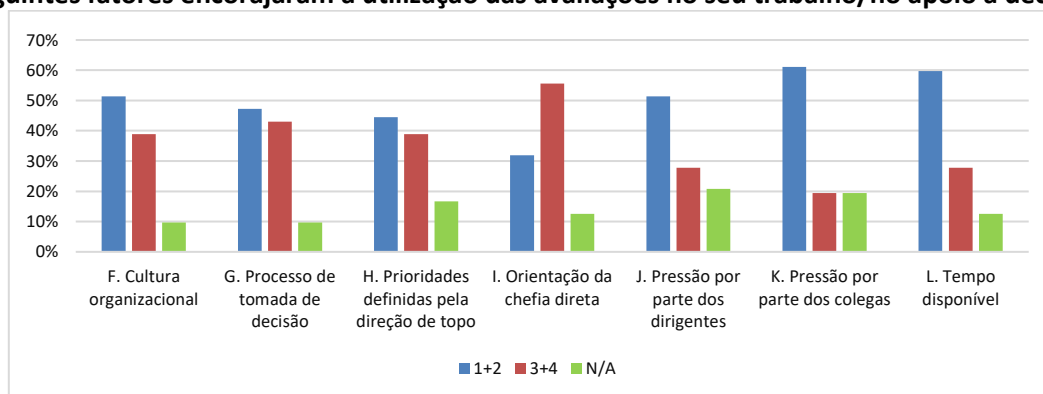
Acresce, ainda, outro fator estrutural: o modelo de funcionamento da cooperação portuguesa. A grande autonomia dos inúmeros atores limita, como vimos, o papel de coordenação e orientação do ICP/IPAD. Com um modelo de avaliação centralizado na agência e a ausência de mecanismos eficazes de coordenação, o papel da avaliação fica limitado. Como vimos no Capítulo 6, apesar das sucessivas reformas, a CIC debateu-se na maior parte do tempo com problemas de

operacionalização e mesmo nos períodos em que funcionou com mais regularidade (graças ao empenho do Presidente do ICP/IPAD ou da tutela política) debateu-se com problemas de reconhecimento do seu papel pelos vários atores da cooperação, não conseguindo cumprir cabalmente a sua função. Na meia centena de reuniões realizadas entre 1998 e 2011, a avaliação foi referida em cerca de 40%, mas fundamentalmente na ótica de informar sobre as avaliações em curso ou programadas e nunca para discutir resultados ou lições das mesmas. Esta constatação confirma que a utilização da avaliação pelos diversos atores da cooperação portuguesa é condicionada pela natureza das relações com a agência de cooperação (ICP/IPAD/Camões, IP) a qual tem dificuldade em exercer o seu papel, atribuições e competências.

Igualmente importantes terão sido os **fatores culturais**, como o comprovam alguns dos entrevistados: *“Em minha opinião a sociedade portuguesa em geral não considera a Avaliação como parte integrante e importante no processo de decisão. Creio não haver por parte das Instituições uma cultura “cimentada” de accountability”* (EDI, nº 3). *“Cultura de avaliação: não temos e isso é claro! Não temos a ideia de que isso não é o fundamental. É supletivo. Temos muita cultura de fazer, fazer, fazer... estamos sempre a fazer coisas com atraso, não fazemos como devíamos porque há sempre falta de recursos (nas ONG). A capacidade de fazer está muito ligada aos projetos e estes Há demasiado trabalho para os recursos que temos. A prioridade é fazer e não refletir sobre o que se faz”* (EDT, nº 5).

Um outro grupo de fatores diz respeito às **características organizacionais**. A perceção dos inquiridos é clara: se a orientação da chefia direta é percecionada por 56% dos inquiridos como favorecendo a utilização da avaliação, a maior parte considera as restantes características organizacionais como desencorajadoras: a pressão por parte dos colegas (61%); a falta de tempo disponível (60%), a cultura organizacional (51%), a pressão por parte dos dirigentes (51%), o processo de tomada de decisão (47%), as prioridades definidas pela direção de topo (44%) (figura 46). Isto significa que o perfil dos dirigentes intermédio é importante para a utilização da avaliação: quando as chefias diretas a valorizam a sua utilização é encorajada.

Figura 46. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 16.

A **cultura organizacional** também foi referida nas entrevistas: “tem a ver com uma cultura que tem que ser construída e essa cultura nunca foi devidamente promovida, o que levava a muitas frustrações, quer dos técnicos quer dos dirigentes intermédios. A mudança acontece essencialmente por orientação política e não por análise independente de factos. Depois, como os projetos têm sempre uma base de ligação direta aos ministérios sectoriais, a mudança com base numa avaliação é limitada. Para a avaliação ter impacto tinha que a agência ter uma outra autonomia, estrutura, fim, que nunca teve. Os resultados das avaliações sectoriais eram tidos em conta quando se preparavam os projetos mas a organização tinha que ser outra, ter uma postura de avaliação, para que tivessem outro impacto” (EDI, nº 11). “(...) A falta de cultura democrática da instituição (ICP/IPAD), a falta de abertura ao exterior, nomeadamente às OSC, sector privado, a aversão a ser escrutinado, levou a que se percecionasse a avaliação apenas como uma prestação de contas. Eram momentos em que a instituição era chamada à responsabilidade, era vista como uma forma de expor as fragilidades e era abrir a oportunidade a lançar um debate público sobre a própria instituição, no qual não estava disposta a participar. Este pensamento é igual da parte da tutela política, perdendo-se uma grande oportunidade que era utilizar a avaliação como um processo de aprendizagem. Era utilizar a avaliação como forma de promover a política pública do desenvolvimento, promovendo maior debate público, um maior escrutínio...” (EDI, nº 15).

Os questionários confirmam a conclusão a que já tínhamos chegado no Capítulo 7: o modelo organizacional predominantemente burocrático e hierárquico da Administração Pública Portuguesa, a par do sistema de cooperação adotado, limitaram a institucionalização da avaliação.

O **modelo de gestão das intervenções** também terá limitado a utilização da avaliação: Os sistemas de informação que acompanham a execução dos programas e projetos são sobretudo focados nos orçamentos e pouco estruturados (EDI, nº 2). Há algumas preocupações com a auditoria financeira (EDI, nº 1), mas a realização de avaliação ou de autoavaliação é incipiente (EDI, nº 3; EDT, nº 5).

Como vimos em 8.1.3, para a maior parte dos inquiridos, as organizações da cooperação portuguesa não eram organizações aprendentes. Os **mecanismos de tomada de decisão** não eram facilitadores de uma cultura de aprendizagem (Pergunta 6 E) (57% 1+2=2,31), ainda que existissem e fossem utilizadas ferramentas relacionadas com a gestão do ciclo do projeto (F) (57% 3+4). Havia ferramentas de A&A (G) (67%), bem como normas e procedimentos que promoviam a utilização da informação de A&A (H) (63%), mas os técnicos não estavam capacitados para os utilizar (I) (68%) nem havia recursos financeiros adequados para apoiar os processos relacionados com a sua utilização (J) (77%). A utilização dessa informação não era promovida pelas chefias diretas (N) nem pelos colegas, que também não promoviam a sua partilha (O).

As entrevistas atestam estas constatações: A tomada de decisão, muito ligada ao poder político, limita a utilização da avaliação (EDI, nº 2 e 11). Uma vez mais, comprova-se que o processo de tomada de decisão dos diversos atores inclui outras determinantes/motivações, dada a natureza da política de cooperação. Comprova-se igualmente a ausência de uma pressão/procura interna por avaliação, realidade que limita a sua institucionalização. Não há relação entre planeamento, orçamento, execução e avaliação (EDI, nº 1 e 2). Não se utiliza a informação gerada pela avaliação para a tomada de decisão (EDI, nº 13).

As determinantes da cooperação portuguesa terão tido influência na (não) utilização da avaliação. Como afirmou um dos dirigentes entrevistados: *“O que comandava, e ainda comanda hoje, as opções e prioridades da cooperação portuguesa é o passado colonial, é uma extensão natural. Isso é muito evidente com Timor-Leste”* (EDI, nº 15).

Acrescem, ainda, os **fatores pessoais** nos processos de tomada de decisão, como salientaram alguns dos entrevistados: *“A utilidade da avaliação não é claramente percecionada pelos dirigentes. i) a grande maioria das pessoas não percebe o que é a utilidade da avaliação. (...); ii) o desinteresse de quem tem o poder de decisão. Não há qualquer interesse na avaliação. Só quando é para mostrar ao CAD. Não é porque as avaliações tenham fragilidades que ela não foi utilizada. A razão é mais pelo lado do desinteresse e do desconhecimento. (...) Querem muito a avaliação mas não lhe dão a importância que ela deve ter”* (EDI, nº 2). *“Não havia a noção da importância da avaliação. O perfil da tutela e o perfil dos Presidentes é determinante”* (EDI, nº 1).

Entre os **fatores que dificultaram a integração da avaliação** incluem-se, na opinião de um dos dirigentes entrevistados: *“do ponto de vista técnico, não há know-how sobre projetos de desenvolvimento que lhes permita perceber o que é a avaliação e qual o papel da avaliação no ciclo do projeto (nem sabem o que é o ciclo do projeto). Por outro lado, a instituição tem dificuldade em afirmar a importância técnica da avaliação junto do poder político. Ao não conseguir afirmar esta importância política, mas antes um requisito institucional, não tem sido possível afirmar o eixo da avaliação como uma base fundadora das políticas. Estas fragilidades são ainda aumentadas face*

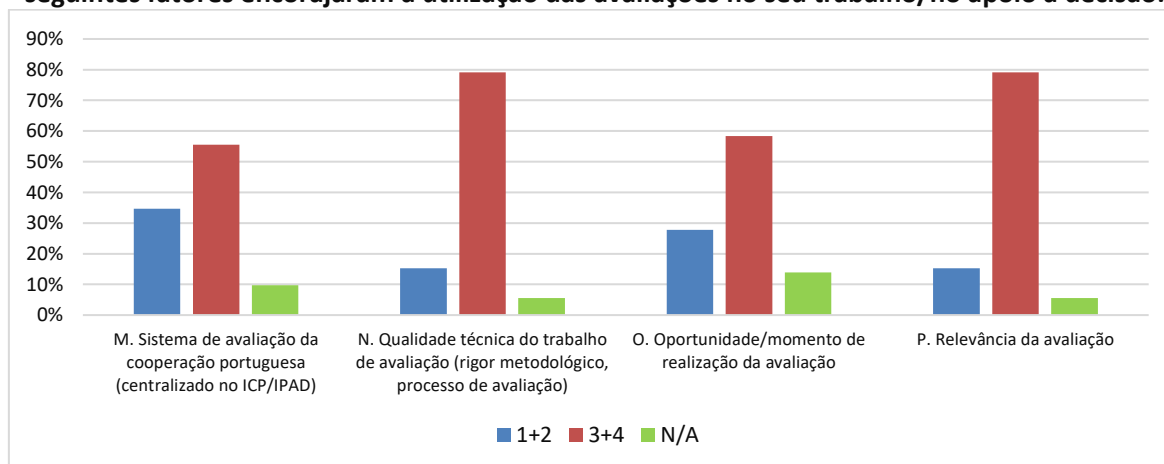
ao modelo de cooperação (desconcentrado) já que se percebe que não há confiança entre as instituições, um sentido de pertença e colaboração, que permitisse afirmar, entre outras uma cultura de avaliação transversal a toda a cooperação. Atenção que o modelo não está aqui a ser questionado mas antes as circunstâncias/condições que levam a que o modelo não funcione. Não cria modelos de trabalho técnico de avaliação que sejam transversais a toda a casa e perdurem no tempo leva a um terceiro nível: o poder político nunca quis condicionar a sua decisão às avaliações que podiam ser feitas, obedecendo muitas vezes as decisões a situações de momento não sendo as opções políticas resultado de um processo político mais estruturado” (EDI, nº 15). “A avaliação é útil. O que vemos é um desfasamento entre a matriz técnica de trabalho e aquilo que são as opções políticas” (EDI, nº 15). Uma vez mais, confirma-se que o processo de tomada de decisão dos diversos atores inclui outras determinantes/motivações, dada a natureza da política de cooperação.

Como vimos no ponto 8.1.3 (na análise da Pergunta 6), as organizações da cooperação portuguesa não tinham características de organizações aprendentes. A propensão para utilizar as avaliações é menor, em linha com a literatura revista. Esta realidade era mais sentida no ICP/IPAD e nos ministérios sectoriais do que nas OSC.

8.4.2 As características da avaliação

Também vimos (em 8.2.2) que o envolvimento no processo de avaliação (Pergunta 9) é um fator importante para a utilização da avaliação. De acordo com os inquéritos, a **qualidade técnica da avaliação** e a **relevância da avaliação** eram fatores determinantes para a utilização das avaliações. A oportunidade/momento de realização da avaliação também influenciava a utilidade da avaliação. Menos importante, mas ainda assim relevante, era o sistema centralizado de avaliação da cooperação portuguesa (figura 47).

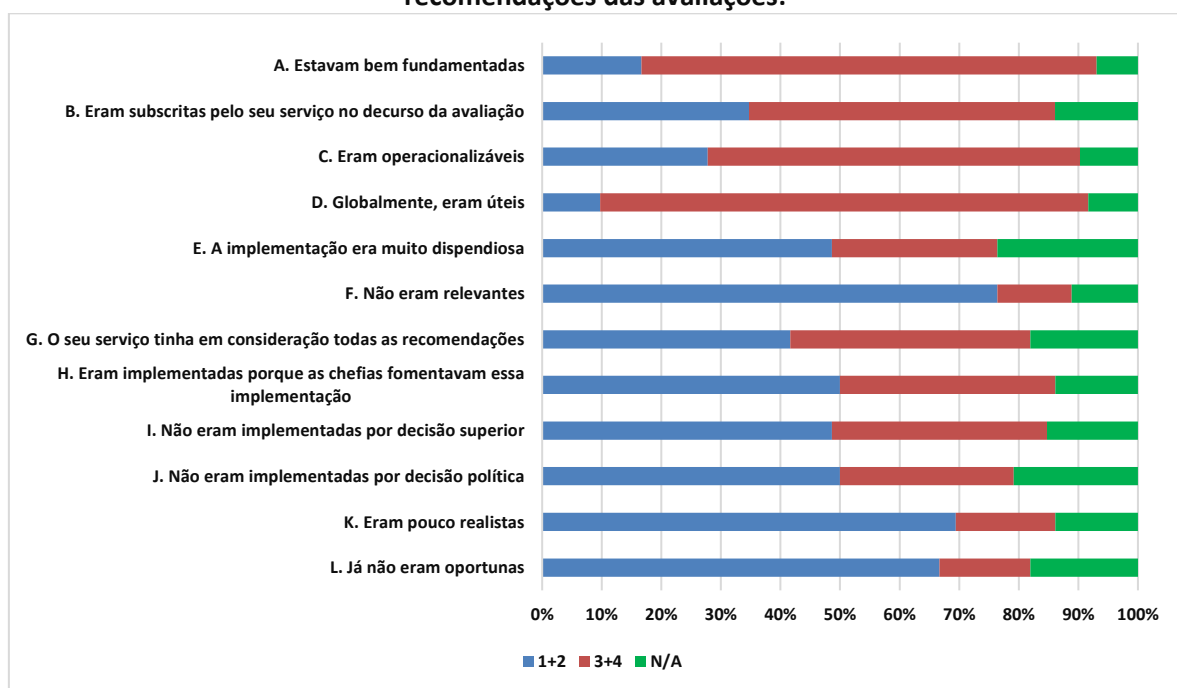
Figura 47. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 16.

Outro fator importante é a **qualidade das recomendações**. As recomendações das avaliações eram percecionadas como globalmente úteis (82%) e bem fundamentadas (76%). Ainda que relevantes (76%), oportunas (67%), realistas (69%), operacionalizáveis (63%), subscritas pelos serviços no decurso da avaliação (51%) e com implementação pouco dispendiosa (49%), nem todas eram tidas em consideração pelos serviços (42%). Para 50% dos inquiridos não eram implementadas porque as chefias não fomentavam essa implementação (Anexo C, Pergunta 15) (figura 48). Mais do que a decisão superior ou política, a perceção dos inquiridos centra-se no papel das chefias diretas na implementação das recomendações.

Figura 48. Numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), relativamente à sua experiência na implementação das recomendações, em que medida as recomendações das avaliações:



Fonte: Inquérito por questionário, Pergunta 15.

As entrevistas confirmam a importância não só da qualidade e oportunidade da avaliação, mas também da sua divulgação:

- *O que sentia muitas vezes com as avaliações é que havia um desfasamento entre o que se passava no terreno e a leitura que era feita pelas equipas de avaliação. Se calhar o tempo que ficavam no terreno era muito pouco e por outro lado eram feitas de forma esporádica (...). Do ponto de vista da cooperação bilateral, quando chegavam os relatórios de avaliação muitas vezes eram impercetíveis as conclusões a que tinham chegado os avaliadores (sobretudo as dos PIC internas). As avaliações dos PIC internas partiam de um pressuposto errado, mas era o possível: de que iam ao terreno, faziam uma avaliação pela rama dos PPA porque era onde estavam os indicadores. Os PIC não estavam montados com indicadores*

para serem avaliados. Uma semana no terreno não dava para fazer uma avaliação. Havia um erro à partida! (EDI, nº 1).

- *Não se aprendeu muito do ponto de vista da avaliação. Faziam-se porque era necessário fazê-las. (...) Eram exercícios pobres que era necessário fazer (EDT, nº 5).*
- *Todas as avaliações incluíram a (...). Mas raramente tínhamos os resultados de uma avaliação conjunta. As fichas de seguimento eram uma complicação. A avaliação era bem feita, a metodologia era a correta, mas depois não recebíamos os resultados globais (...)” (EDI nº 12).*
- *Por vezes verificávamos que, em algumas recomendações [das avaliações do IPAD], havia abordagens que não eram compatíveis nem se ajustavam com aquilo que era a realidade da cooperação na área (...) (EDI, nº 13).*

8.5 Síntese

A análise multidimensional realizada neste capítulo permitiu identificar indícios e evidências de utilização das recomendações das avaliações. Permitiu igualmente identificar alguma influência mais ampla da avaliação ao nível individual, interpessoal e coletivo.

Identificámos indícios de utilização instrumental, conceptual e simbólica da avaliação. A análise da informação do sistema de seguimento do IPAD também permitiu constatar que, apesar do aumento do número de avaliações desde 2005, se registou uma diminuição gradual quer do nível de aceitação quer do nível de implementação das recomendações. Esta realidade é particularmente evidente em alguns tipos de avaliação, nomeadamente a PIC e sector/projeto. Ou seja, há indícios de que a avaliação passou a ser feita mais como uma rotina, no cumprimento de um requisito formal perante os parceiros, numa lógica de *accountability*, mas que os processos de planeamento e programação bem como os de tomada de decisão ao nível das intervenções, nomeadamente sectoriais, obedeciam a lógicas e rotinas que não incluíam os resultados da avaliação.

Ao nível pessoal a avaliação terá contribuído para alterar formas de pensar, desenvolver novos conceitos e competências, nomeadamente ao nível dos técnicos e dos dirigentes intermédios. No plano interpessoal a avaliação terá tido um papel de persuasão menos evidente, mas ao nível coletivo terá contribuído para mudar algumas políticas (caso da política de bolsas e da abordagem aos sectores da educação e da saúde).

Confirma-se, assim, que o processo de transferência da avaliação para o dispositivo da cooperação portuguesa foi incompleto: apesar da decisão política, nem todos os elementos do sistema de avaliação estão presentes. O discurso alterou-se, mas as práticas nem sempre o fizeram: para além da insuficiência de recursos, as avaliações realizadas foram-no sobretudo na ótica da *accountability*, sobrepondo-se à de aprendizagem, em linha com a implementação de medidas da NPM. Esta conclusão confirma igualmente que a utilização da avaliação ocorre mais ao nível

operacional do que ao nível político. Identificámos exemplos de utilização instrumental (sobretudo ao nível dos projetos) e conceptual (nomeadamente nos PIC) mas há indícios de prevalência da utilização simbólica (vejam-se não só as entrevistas e os questionários, mas também a utilização nos documentos orientadores e nas estratégias sectoriais).

As características napoleónicas e o modelo organizacional predominantemente burocrático e hierárquico da Administração Pública Portuguesa, a par do sistema de cooperação adotado – atomizado e com um elevado grau de autonomia dos diversos atores – associada a uma ausência de uma pressão ou procura interna por avaliação, condicionaram a institucionalização da avaliação.

As dificuldades sentidas ao longo do período em análise, ainda que com progressos e sucessos em alguns momentos, na capacidade de a agência (ICP/IPAD) exercer as suas funções de coordenação e orientação política, refletiram-se também na utilização da avaliação, como dois dirigentes entrevistados confirmam: *“As áreas sectoriais também, de alguma forma, gostavam da “liberdade” que o modelo descentralizado lhes dava para definirem as suas próprias prioridades de atuação”* (EDI, nº 3). *“A dificuldade de coordenação e de tutela política aconteciam porque grande parte das pessoas que estavam nos ministérios apoderaram-se verdadeiramente de nichos de recursos e desenvolveram-nas de forma muito fragmentada e faltou a capacidade de coordenação. (...) Foi muito difícil fazer a coordenação. Era muito difícil – era a gestão dos pequenos poderes – tinham recursos e técnicos, não tinham que dar satisfação”* (EP, nº 16).

Confirma-se, desta forma, que a utilização da avaliação pelos diversos atores da cooperação portuguesa é condicionada pela natureza das relações com a agência de cooperação (ICP/IPAD), a qual tem dificuldade em exercer as suas atribuições e competências.

A natureza da política de cooperação, muito ligada ao passado colonial e a determinantes mais amplas da política externa terá igualmente limitado a utilização da avaliação nos processos de tomada de decisão. Apesar disso, nos momentos em que os dirigentes de topo e intermédios valorizaram mais a avaliação, há indícios de uma maior utilização, quer instrumental quer conceptual. Contudo, nenhum destes avanços está consolidado. A grande rotação de dirigentes, a par da reduzida valorização da avaliação nos processos de decisão, e da ausência de uma cultura de avaliação na sociedade portuguesa, num quadro de contenção orçamental perante a crise, tornam o processo de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa incompleto e em risco de retrocesso. A permanência no CAD e a realização regular dos Exames pelos Pares, enquanto fator de pressão externa, como vimos na teoria da transferência de políticas, parece ser a única garantia de que a avaliação continuará a fazer parte do sistema de cooperação, ainda que apenas para exercer a sua função de *accountability* e não de aprendizagem. A esta pressão junta-se agora a da UE, através da cooperação delegada.

CONCLUSÕES

Este capítulo conclusivo apresenta uma síntese da investigação, discute os resultados e as implicações para a prática da avaliação na cooperação portuguesa e para futuras investigações. Procuramos, assim, dar um contributo contextualizado dos resultados identificados nos capítulos anteriores, para captar o que significam, e aprofundar o conhecimento sobre o processo de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa.

Começámos esta tese explicando a nossa motivação para uma análise da institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa, com destaque para a sua utilização nos processos de tomada de decisão. Tinha vivido, enquanto funcionária do ICP/IPAD a exercer funções na unidade de avaliação, as dificuldades do processo de institucionalização da avaliação e as resistências, avanços e recuos desse processo.

A questão central de partida da nossa investigação era: como se processou a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa para o desenvolvimento? Esta pergunta desdobrou-se noutras: que atores e fatores foram responsáveis? Como é que a avaliação foi introduzida? Qual o nível de institucionalização? Que fatores condicionaram essa institucionalização?

Para responder às perguntas utilizámos metodologias mistas de investigação. Para além da análise documental e da meta-análise das recomendações das avaliações, implementámos um inquérito por questionário e realizámos entrevistas semiestruturadas a atores-chave da cooperação portuguesa, permitindo-nos captar as suas perceções.

Para compreender a institucionalização da avaliação adotamos como quadro analítico a teoria da transferência/difusão de políticas (quadro 6). Partimos de um modelo (figura 5) que inclui determinantes externas e determinantes internas/nacionais e fatores que abrangem quer a natureza da política quer o contexto organizacional quer, ainda, o sistema de avaliação adotado.

Tendo por base a revisão da bibliografia (Capítulo 2), a compreensão do processo de institucionalização da avaliação implicou analisar quer os macroprocessos quer a as microdinâmicas dos atores da cooperação portuguesa. A análise do processo de institucionalização e a resposta às perguntas da investigação permitiram constatar consistência com a teoria, como foi sendo evidenciando ao longo dos capítulos. A institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa é um processo em curso, que só pode ser compreendida se considerarmos o contexto em que ela ocorre: por um lado, as características do país; por outro lado, a natureza da política pública em causa.

Ao nível macro, estamos perante um país semiperiférico, com défices historicamente determinados, com muitas características que também se encontram nos países destinatários da

sua cooperação, e que condicionam, lá e cá, a capacidade de coordenação, de planeamento, programação e avaliação, bem como de implementação/funcionamento dos programas/projetos.

A saída do CAD/OCDE, em 1974, e a reentrada, em 1991, reflete o duplo papel de Portugal. De doador, passou a país recetor integrando a lista de países em desenvolvimento. A reentrada, uma decisão eminentemente política, elevou-lhe o estatuto, mas não lhe eliminou as fragilidades e os constrangimentos. Saído de um período de isolamento no plano internacional, havia que promover o seu estatuto, modernizar o discurso e a política de cooperação sem, contudo, pôr em causa as prioridades e os interesses nacionais.

O nível de desenvolvimento do país, com persistente falta de recursos, faz com que o modelo de cooperação apresente especificidades que o distinguem de outros dadores membros do CAD. É um pequeno doador, que chegou tarde à cooperação, de uma forma pouco profissional. Este desfasamento também se aplica à avaliação.

O que comandou, e ainda hoje comanda, as opções e prioridades é o passado colonial. A cooperação começou por existir para além da vontade do Estado, assente em relações pessoais e num processo de descolonização traumático, impelindo o Estado a fazer cooperação. O espaço de familiaridade determinou as prioridades e impediu a profissionalização da cooperação. Com o decorrer dos anos esta ‘familiaridade’ tornou-se mais ilusória, sem que fosse plenamente substituída por uma abordagem mais profissional.

Desde o início, a subordinação da cooperação à política externa, integrando a agência no Ministério dos Negócios Estrangeiros, também limitou as possibilidades de autonomização e o desenvolvimento de uma verdadeira política de cooperação para o desenvolvimento. Apesar de partilhar um passado colonial com doadores como a Bélgica, França, a Holanda ou o Reino Unido, Portugal não dispõe dos recursos e da capacidade para se dotar de uma cooperação com a relevância estratégica e com o profissionalismo que assumiram nesses países. Por outro lado, a familiaridade em que assentou distingue-a da de outros pequenos doadores.

Depois de uma primeira fase ‘amadora’, a cooperação foi ganhando maturidade. Contudo, as fragilidades já identificadas não permitiram diversificar os países parceiros nem as abordagens. Faltou capacidade, conhecimento e recursos para o efeito. A falta de relevância (ao nível do Governo e do Parlamento) desta política pública também constituiu um constrangimento. O desinteresse político, bem como os interesses políticos divergentes dos principais atores, num modelo de cooperação atomizado, levaram a uma falta de mudança de postura para a implementação de boas práticas, princípios e normas internacionais, incluindo a avaliação.

Estas fragilidades refletiram-se na dificuldade de aproveitar as potencialidades que a pertença a espaços mais amplos poderia proporcionar. Portugal não conseguiu explorar plenamente as oportunidades que a adesão à UE proporcionou. Teve dificuldades em sistematizar a sua

experiência de cooperação e promover na UE a sua capacidade de liderança em relação à cooperação com alguns países parceiros e de contributo para a cooperação comunitária. Também não conseguiu aproveitar os recursos e a *expertise* da UE para fortalecer a cooperação bilateral e afirmá-la ao nível nacional e internacional.

No quadro do CAD, Portugal não conseguiu tirar benefícios significativos da reentrada. Teve dificuldades em incorporar as boas práticas e recomendações, incluindo na área da avaliação. Também não conseguiu levar para o centro do debate a sua especificidade e experiência como pequeno doador.

Esta incapacidade é igualmente uma consequência das características estruturais da Administração Pública Portuguesa. Muito burocratizada e hierarquizada, sem cultura de avaliação e com défice de cultura democrática, as práticas e rotinas perduram no tempo, impedindo a reflexão e o debate/discussão: fazer, executar, sem avaliar, sem refletir.

A escolha dos dirigentes, assentes em critérios de confiança política, com fragilidades de formação e de experiência ao nível do planeamento e da gestão e da própria cooperação para o desenvolvimento, levou à desvalorização da função avaliação. Vimos como isso se traduziu num obstáculo à institucionalização da avaliação. O reduzido investimento na profissionalização e capacitação de dirigentes e técnicos superiores dedicados à cooperação, a par da sua elevada rotação (muito ligada aos processos de fusão/reestruturação) mostra que não existem profissionais devidamente capacitados para a cooperação. O investimento feito nesta matéria não foi devidamente aproveitado. As lacunas de formação especializada persistem, levando os técnicos a sentirem frustração na forma como as instituições funcionam, à confusão de conceitos (acompanhamento, avaliação, auditoria), limitando as práticas e abordagens mais profissionais.

A análise multidimensional permite-nos concluir que o facto de a avaliação ser realizada, sobretudo por pressão externa, e o facto de haver reduzida propensão interna para avaliar, faz com que avaliação seja utilizada predominantemente para legitimar os programas/projetos, em vez de melhorar a sua conceção e implementação. Ou seja, a função avaliação é separada da tomada de decisão. Não há uma cultura nos atores da cooperação portuguesa que facilite a utilização da avaliação: não há uma orientação para os resultados nem uma cultura de aprendizagem, persistindo a falta de valorização institucional da avaliação.

Dos questionários e das entrevistas também transparece a insegurança organizativa e existencial dos funcionários públicos – frustração de serem bloqueados, mal avaliados, sem horizonte profissional e progressão na carreira, o não aproveitamento das suas capacidades, mesmo os da segunda geração de técnicos, já com formação académica e profissional mais especializada. Assoberbados com tarefas de rotina, consumidoras de tempo, meramente

administrativas, sem tempo para pensar/refletir e alterar formas de agir. Estas fragilidades levaram à resistência e à não utilização da avaliação.

As já referidas sucessivas reorganizações/reformas/fusões do dispositivo de cooperação, a par da grande rotação de dirigentes e de técnicos, tornaram o processo de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa incompleto e em risco de retrocesso, sobretudo num quadro de contenção orçamental em momentos de crise.

Sem a pressão do CAD, muito provavelmente já não existiria unidade de avaliação na agência de cooperação. Em 2011-12, a crise económico-financeira veio mostrar que a institucionalização da avaliação estava em risco: o orçamento e o número de avaliações voltaram a diminuir, a par da menor utilização dos seus resultados. As conquistas alcançadas estavam em vias de se perder.

Num contexto de crise como a que se vive desde então seria importante refletir sobre os ensinamentos da avaliação para a política de cooperação. Em momentos de crise é ainda mais imperioso utilizar os recursos disponíveis de forma eficaz. A avaliação poderia/deveria ter neste contexto uma função primordial.

Numa resposta mais direta às perguntas da investigação, a conclusão a que chegamos, com base na análise realizada, em relação à primeira questão de investigação – **Que atores e fatores foram responsáveis pela introdução da avaliação na cooperação portuguesa?** – é que essa introdução resultou sobretudo da reentrada no CAD. Com efeito, a adesão à UE e a reentrada no CAD fizeram parte de uma estratégia de reconhecimento de Portugal enquanto ator internacional. Após a adesão à CEE o estatuto do país alterou-se e, embora a entrada para esta Comunidade nada tenha que ver com o pedido de reentrada no CAD, a situação era algo ambígua na medida em que já fazia parte do grupo de doadores da Comunidade, por via das contribuições para os instrumentos de cooperação da CE, mas ainda não era reconhecido como doador pelo CAD/OCDE, continuando com o estatuto de país em desenvolvimento.

Ao reentrar no CAD, em dezembro de 1991, Portugal aceitou respeitar os princípios e orientações para alcançar uma maior qualidade e eficiência da sua política de cooperação. A reentrada forçou a cooperação portuguesa a reorganizar-se e disciplinar-se bem como a sujeitar-se aos Exames regulares pelos Pares. Como vimos no Capítulo 7, a capacidade de resposta a estes desafios foi, porém, limitada. Sem recursos para cooperar, manteve as práticas enraizadas. A natureza relativamente recente, pouco profissional e frágil da estrutura administrativa da cooperação portuguesa limitou as tentativas de reorganização que tinham como objetivo articular e delinear uma política coerente. Por um lado, grande parte dos técnicos que passaram a trabalhar na cooperação eram originários do extinto Ministério do Ultramar. Esta primeira geração, cheia de boa-vontade, não tinha o *know-how* técnico e os conhecimentos específicos da cooperação para o

desenvolvimento estando, todavia, ainda imbuída de um certo paternalismo colonial. Por outro lado, assistiu-se a um proliferar de ações de cooperação por parte das mais diversas instituições da Administração Pública Portuguesa, a partir dos conhecimentos pessoais, muito numa lógica voluntarista, desenvolvendo-se à margem das práticas do sistema de cooperação internacional.

A introdução da avaliação na cooperação portuguesa é, pois, um resultado da reentrada no CAD/OCDE e do primeiro Exame à política de cooperação, realizado em 1993. Mais do que a adesão à CEE, foi com a reentrada no CAD que se tornou necessária a criação de um sistema de acompanhamento e avaliação, por ser um dos requisitos para se ser membro. Tratou-se de uma transferência obrigatória, ou mesmo coerciva, ainda que a decisão de reentrar no CAD tenha sido voluntária. Apesar de algumas iniciativas, não havia uma verdadeira motivação endógena para a adoção da avaliação por parte dos decisores nacionais.

Como vimos no Capítulo 6, os sucessivos Exames do CAD à cooperação portuguesa foram servindo de pressão para pôr a funcionar uma unidade de avaliação. Durante muito tempo, mantiveram-se as resistências, agindo apenas para dar a imagem de estar em conformidade com as boas práticas internacionais. A avaliação não era percecionada como necessária para o processo de tomada de decisão, quer na agência quer nos restantes atores da cooperação portuguesa. As decisões eram tomadas com base na tradição. Tendia a fazer-se o que já se fazia antes, com pequenos ajustamentos, sem questionar a eficácia dos programas/projetos. A cooperação era um fim em si mesma.

O Parlamento, dada a ausência de interesse, quer pela avaliação quer pela cooperação, não teve nenhum papel no processo de transferência da avaliação. A inexistência de grupos de pressão interna, ligada à ausência de uma cultura de prestação de contas na sociedade portuguesa, também não funcionou como elemento de pressão.

Quanto à segunda pergunta de investigação – **Como é que a avaliação foi introduzida na cooperação portuguesa?** – a análise realizada mostra que a primeira vez que a avaliação apareceu na orgânica da agência de cooperação foi em 1994, no quadro da criação do ICP. Este Instituto passou a ser o interlocutor institucional do Estado português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação. Ao contrário do sistema de cooperação, marcado pela atomização dos atores e das intervenções (Capítulo 6), a avaliação manteve-se uma atribuição quase exclusiva da agência de cooperação (ICP/IPAD), um sistema de unidade de avaliação centralizada, na sede (Capítulo 7).

Dentro da agência (ICP/IPAD), a localização da unidade de avaliação oscilou entre a integração na unidade de planeamento e programação e a dependência direta da gestão de topo, quase sempre com falta de recursos (humanos, devidamente capacitados, e financeiros). Independentemente do modelo, a posição hierárquica da avaliação (no máximo equiparada a uma

Divisão) colocou-a numa posição subalterna às direções de serviços, aspeto relevante quando se pensa numa Administração Pública muito marcada pelo modelo hierárquico-funcional e pelo formalismo. Como consequência, a avaliação não conseguiu afirmar-se como uma ferramenta de aprendizagem e de apoio à tomada de decisão. Foi mantida na estrutura orgânica, mas por vezes esvaziada das suas competências e atribuições, desempenhando tarefas que competiam claramente às unidades operacionais.

Apesar de, em 1995, o ICP defender um modelo de avaliação descentralizado, com avaliações sectoriais a serem feitas pelos respetivos ministérios, a capacidade e, sobretudo, a perceção da necessidade de avaliar manteve-se residual. Sendo as atividades de cooperação encetadas com base em conhecimentos e interações pessoais, a avaliação não fazia parte da equação. O processo de tomada de decisão assentava naquilo que já se fazia e na análise dos pedidos e da disponibilidade de recursos (humanos e financeiros) para responder. Esta abordagem, assente na boa-vontade dos atores, não incluía instrumentos de gestão profissionais. O importante era ‘ajudar’. A descentralização da avaliação para o terreno também não aconteceu, a par da ausência de criação das delegações locais, reflexo da sistemática falta de recursos.

Os processos de reestruturação e modernização da Administração Pública (RAFE e, sobretudo, PRACE) contribuíram para a introdução de novas ferramentas de gestão e administração, sob influência da NPM, mas com poucos efeitos na criação de uma cultura de avaliação na Administração Pública. No quadro da reforma de 2007 (o PRACE) à avaliação juntou-se a auditoria interna. A introdução de novas ferramentas de gestão na Administração Pública, como o QUAR levaram a definir objetivos de eficácia, eficiência e qualidade. Mas, também aqui, a ênfase na gestão do desempenho organizacional constituiu uma oportunidade perdida para se aprofundar a relação entre avaliação e tomada de decisão.

Quando olhamos para os elementos transferidos há uma clara influência do CAD/OCDE, nomeadamente dos documentos produzidos na Rede de Avaliação. A transferência da perspetiva do CAD é evidente no conceito de avaliação adotado, na adesão aos critérios, princípios e normas/*standards* de avaliação. Contudo, também é possível identificar alguma influência da CE, nomeadamente na utilização de três outros critérios de avaliação adicionais – o valor acrescentado, a visibilidade e os 3C (coordenação, coerência e complementaridade). No plano nacional, a ausência de uma cultura de avaliação não permitiu a aprendizagem com outras instituições.

A participação regular nas reuniões da Rede de Avaliação do CAD e dos Chefes de Avaliação do desenvolvimento da UE contribuiu para o desenvolvimento de uma linguagem avaliativa e para a partilha de experiências, um importante mecanismo de transferência de conhecimentos. Contudo, e tal como as entrevistas ilustraram, a linguagem, o domínio dos conceitos e das práticas avaliativas

permaneceram um terreno por desbravar, levando a equívocos, preconceitos e resistências à utilização da avaliação.

Em relação à terceira pergunta de investigação – **Qual é o nível de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?** – a análise realizada mostra que no período em causa a institucionalização da avaliação teve avanços e recuos. O dispositivo de cooperação registou alterações, tendo sido frequentes as fusões e/ou reestruturações, numa tentativa de o tornar mais coordenado e eficaz (Capítulo 6). O sistema de cooperação manteve-se atomizado mas, a procura de avaliação foi comandada pela agência de cooperação (ICP/IPAD) e a propensão para avaliar manteve-se residual nos restantes atores da cooperação (apenas em dois ministérios sectoriais se realizaram pontualmente algumas avaliações – Finanças e Trabalho),.

As avaliações começaram a ser realizadas nos anos 1990. A tendência para avaliar ampliou-se progressivamente, não só do ponto de vista da quantidade de avaliações, mas também do ponto de vista do desenvolvimento de linhas orientadoras, metodologias e formas de avaliação. Gradualmente foi sendo criada uma procura interna (dirigentes e unidades operacionais) de avaliação. Contudo, as frequentes alterações no dispositivo da cooperação e a rotação de dirigentes tornaram este processo contingente e dependente de conjunturas mais ou menos favoráveis.

Quando a liderança da tutela foi forte, foram dados passos na institucionalização da avaliação: num primeiro momento pondo a funcionar a unidade de avaliação (1998-2002) e num segundo momento (2005-2011) consolidando a prática da avaliação. Contudo, não se pode afirmar que a avaliação fizesse parte do ciclo de gestão da cooperação. Era algo que aparecia no fim, supletivo, um custo adicional. A decisão de avaliar dependia mais da disponibilidade financeira, e do interesse das unidades operacionais, limitando desta forma quer a independência quer a rotinização da avaliação. O número de avaliações realizadas neste período (em média 2,5/ano), confirma a sua insignificância em relação ao número de programas/projetos de cooperação.

A avaliação só adquiriu autonomia financeira a partir de 2009 e o orçamento foi quase sempre residual. Na prática, manteve-se durante muito tempo sem os recursos necessários e, quando implementada, persistiram dificuldades na operacionalização dos resultados. Apesar de haver planos de avaliação, garantido alguma previsibilidade das avaliações, a sua implementação foi muito fluida, com adiamentos ou cancelamentos frequentes, confirmando a resistência à avaliação.

Ou seja, a avaliação ainda não faz parte do ciclo de vida da política de cooperação e das suas intervenções, nos diversos atores da cooperação. Para que o sistema de avaliação esteja completo, e exista uma verdadeira institucionalização da avaliação, será necessário que esta esteja relacionada com as práticas de tomada de decisão, i.e., que seja assegurada a utilização dos seus resultados, ligando-a ao orçamento, planeamento, acompanhamento e auditoria. Em suma, que a avaliação faça parte do ciclo de vida dos programas/projetos.

Apesar disso, comprovámos (Capítulo 8) que, entre 1994 e 2012, houve alguma utilização dos seus resultados. Mostrámos que se as avaliações não conduziram a reformas estruturais, elas tiveram uma utilização difusa: foram identificados indícios de utilização instrumental, conceptual, simbólica e de uso do processo. A avaliação foi utilizada sobretudo como instrumento de *accountability* e legitimação perante os parceiros e a comunidade internacional do desenvolvimento.

Os progressos alcançados parecem estar mais dependentes da estabilidade do dispositivo de cooperação e, sobretudo, do perfil de quem está à frente da agência de cooperação (incluindo a tutela política) e da importância que atribui à avaliação do que dos ciclos políticos. Contudo, também mostrámos que se a estabilidade organizacional promoveu a realização de mais avaliações, não promoveu a sua utilização: fizeram-se mais avaliações, mas não se utilizaram mais os seus resultados. A avaliação teve um papel limitado no apoio à tomada de decisão: é um elemento entre outros, muito mais determinantes, nesse processo.

A quarta pergunta de investigação – **Que fatores condicionam a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?** – permitiu-nos identificar os fatores fundamentais responsáveis pela institucionalização. Entre os fatores facilitadores da institucionalização da avaliação identificaram-se: *i)* a reentrada no CAD/OCDE e a pressão permanente através dos Exames pelos Pares; e *ii)* indiretamente, a integração na UE. O acesso ao financiamento de projetos, em particular pelas OSC, pressupunha a realização de avaliação. O início da implementação de projetos de cooperação delegada, na fase final do período de análise, também constituiu uma pressão para a prestação de contas, reforçando a importância de ferramentas como a avaliação e a auditoria.

Entre os fatores inibidores da institucionalização da avaliação incluem-se: *i)* o contexto nacional, com uma baixa cultura de avaliação; *ii)* a natureza das instituições públicas portuguesas, com estruturas hierárquico-funcionais muito rígidas, constituindo um obstáculo à aprendizagem; *iii)* a natureza política de cooperação para o desenvolvimento, muito ligada ao passado colonial e a determinantes mais amplas da política externa; *iv)* o sistema de cooperação adotado – atomizado e com um elevado grau de autonomia dos diversos atores – associado às dificuldades de liderança e de exercício das funções de coordenação e supervisão da cooperação por parte do ICP/IPAD; *v)* as alterações orgânicas implementadas no quadro do PRACE e do PREMAC, com a consequente mobilidade de técnicos e dirigentes, traduzindo-se numa perda de memória institucional sobre avaliação; *vi)* as sucessivas reestruturações/reformulações do dispositivo da cooperação: entre 1994 e 2012 ocorreram quatro fusões e quatro reestruturações, agudizadas pela elevada rotação e/ou mudança nas equipas de gestão de topo, o seu perfil de liderança incluindo a (des)valorização da avaliação; *vii)* a falta de formação especializada por parte das chefias e dos técnicos superiores,

com pouca valorização da avaliação; *viii*) as fragilidades dos processos de planeamento e programação, a par da lógica de continuidade dos programas/projetos, com processos de decisão incremental; *ix*) o estatuto da unidade de avaliação na agência: uma Divisão (liderada por uma chefia de divisão), ou seja, hierarquicamente abaixo da Direção de Serviço (que dirige as unidades operacionais) dificultando o seu reconhecimento organizacional, aspeto importante em estruturas hierárquico-funcionais. Se a esta realidade acrescentarmos a ausência da avaliação nas reuniões de coordenação e de tomada de decisão (por exemplo, ao nível da abordagem país, sector ou programa) e/ou a não discussão dos resultados das avaliações nesse contexto, na prática a avaliação acabou por ter um papel residual nos processos de gestão e tomada de decisão estratégica.

Esta tese apresenta como um ponto forte, e simultaneamente uma condicionante, o facto de se tratar de uma investigação *insider*. Tenho consciência de que as opções que tomei não podem ser dissociadas do meu percurso formativo e profissional e, sobretudo, dos 22 anos dedicados à avaliação da cooperação portuguesa.

As opções metodológicas tomadas, incluindo a realização de um questionário respondido por 81 profissionais, e 20 entrevistas semiestruturadas, constituem pontos estruturantes desta investigação, permitindo a triangulação de fontes.

A compreensão do processo de institucionalização da avaliação e dos fatores que o condicionaram pode contribuir para uma maior utilização da avaliação. O conhecimento gerado por esta investigação pode apoiar o poder político e as instituições que fazem cooperação a reforçar a sua cultura de avaliação. Este conhecimento pode também ser usado para orientar o processo de institucionalização da avaliação no futuro, incrementando a sua utilização nos processos de decisão. Pode, ainda, servir como ponto de referência a partir do qual se pode aprofundar a investigação noutros níveis.

A escolha do período de análise (1994-2012) permitiu um distanciamento temporal, útil em termos de análise, mas pode ter contribuído para questionários e entrevistas menos clarificadores na medida em que já decorreu bastante tempo. Acresce que as dinâmicas de institucionalização da avaliação podem, entretanto, ter-se alterado, razão pela qual faz sentido uma investigação sobre o período pós-2012.

A abordagem foi feita na ótica da teoria da transferência de política. Apesar de ter incluído fatores organizacionais, outras investigações poderiam concentrar-se mais nos processos de tomada de decisão na cooperação portuguesa, sobretudo ao nível micro, da cultura organizacional, dado que os questionários permitiram identificar indícios de dinâmicas diferentes na agência, nos ministérios sectoriais e nas OSC.

As sucessivas mudanças no dispositivo da cooperação portuguesa tiveram entre as consequências a perda de memória institucional. O período a seguir a cada reestruturação da agência de cooperação é, habitualmente, um período de instabilidade, retrocesso e recomeço no que à institucionalização da avaliação diz respeito. Mas, as implicações e consequências dessas sucessivas reorganizações do dispositivo da cooperação portuguesa serão muito mais amplas e dramáticas. Este é também um campo de investigação em aberto.

Nos últimos anos do período em análise começou a ser implementada cooperação delegada, nomeadamente de projetos da UE. O processo intensificou-se desde então. É necessário e importante analisar as implicações/consequências da cooperação delegada na cooperação portuguesa incluindo na institucionalização da avaliação.

Esta investigação dá pistas para duas outras áreas que poderão ser aprofundadas no futuro: por um lado, a utilização do processo de avaliação na cooperação portuguesa, analisando casos concretos; por outro lado, a avaliação na ótica das metodologias utilizadas e do rigor metodológico e suas implicações na utilização dos resultados.

Esta investigação centrou-se principalmente nos atores institucionais da cooperação portuguesa. Outra linha de investigação poderia ser as práticas de avaliação nas organizações da sociedade civil. A investigação sobre a utilização da avaliação nos países parceiros está igualmente por realizar. Não só a sua relevância aumentou nos últimos anos, no quadro da implementação dos ODS, como tem sido dada pouca atenção à transferência de políticas nos países em desenvolvimento.

Por fim, este trabalho pode, ainda, servir como ponto de partida para os estudiosos dos processos de transferência de políticas, aplicando esta metodologia à avaliação noutros sectores/políticas públicas como, por exemplo, na saúde, na educação ou no ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- Abma, T. A. e Noordegraaf, M. (2003) 'Public managers amidst ambiguity: Towards a typology of evaluative practices in public management', *Evaluation*. Sage Publications, 9(3), pp. 285–306.
- Adam, A. S. (2013) 'Managing insider issues through reflexive techniques: An insider researcher's journey', *Te Kura Kete Aronui*, 5, pp. 1–14.
- Afonso, M. M. (1995) *Cooperação para o Desenvolvimento: Características, Evolução e Perspectivas Futuras*. Edited by CIDAC. Lisboa: CIDAC.
- Afonso, M. M. (1997) 'A Cooperação Intermunicipal no Quadro da CPLP', in CIDAC (ed.) *Atas do Encontro sobre Desenvolvimento e Poder Local nos Países da CPLP, 24 de junho, Assembleia da República*. Lisboa, pp. 55–64.
- Afonso, M. M. (1998) *Cooperação Descentralizada: o Caso dos Municípios Portugueses*. Lisboa: CIDAC.
- Afonso, M. M. (2001a) 'A avaliação na cooperação portuguesa', *Revista Alpha*, 5, pp. 22–23.
- Afonso, M. M. (2001b) 'Educação e Mudança Social em Cabo Verde', *Cultura, Revista de Estudos Cabo-verdianos*, (Nº especial), pp. 119–133.
- Afonso, M. M. (2002a) 'Cooperação para o Desenvolvimento: percurso histórico', *Revista Fórum DC*, 1.
- Afonso, M. M. (2002b) *Educação e classes sociais em Cabo Verde*. Edited by Spleen. Praia: Associação Académica Africa Debate.
- Afonso, M. M. (2003) 'Cooperação para o desenvolvimento: o papel da ajuda no contexto africano', in *V Colóquio Internacional: Globalização e Contextos Locais na África Subsariana*. Porto: Universidade do Porto.
- Afonso, M. M. (2004) 'A Ajuda dos Estados-Membros da União Europeia', *Revista Fórum DC*.
- Afonso, M. M. (2005a) 'A Cooperação para o Desenvolvimento e as suas Motivações', in Afonso, M. M. e Fernandes, A. P. (eds) *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento Maria Manuela Afonso*. Lisboa: Revista Forum DC, pp. 15–23.
- Afonso, M. M. (2005b) 'A Evolução da Cooperação para o Desenvolvimento', in Afonso, M. M. e Fernandes, A. P. (eds) *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento Maria Manuela Afonso*. Lisboa: Revista Forum DC, pp. 25–35.
- Afonso, M. M. (2005c) 'O Papel da Avaliação nos Desafios da Cooperação Portuguesa', in IEEI (ed.) *XXIII Conferência Internacional de Lisboa, 25 Anos de Política Externa e de Segurança Portuguesas (1980-2005), 5 e 6 de dezembro*. Lisboa, p. 2005.
- Afonso, M. M. (2007) 'A avaliação na Cooperação Portuguesa', in IPAD (ed.) *Seminário "Resultados da Ajuda Externa e Metodologias de Avaliação da Comissão Europeia", 7 de março*. Lisboa.
- Afonso, M. M. et al. (2008) 'Avaliação de três intervenções no sector da educação na Guiné-Bissau (2000-2007)'. Lisboa: IPAD.
- Afonso, M. M. et al. (2011) 'Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Angola (2007-2010)'. Lisboa: IPAD.
- Afonso, M. M. (2011) 'Quadro Nacional de Ajuda Pública ao Desenvolvimento', in Rodrigues, L., Martins, J., e Fernandes, T. (eds) *Manual de Cooperação para o Desenvolvimento*. Oeiras: INA Editora, pp. 121–138.
- Afonso, M. M. et al. (2012) *Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Cabo Verde-2008-2011*. MRE-IPAD.
- Afonso, M. M. (2013) 'A Utilização da Avaliação nas Agências de Cooperação para o Desenvolvimento', in *2º Encontro Conhecimento e Cooperação, INA, 6 de junho*. Lisboa.
- Afonso, M. M. (2015) 'O Desenvolvimento da Capacidade de Avaliação nos Países Parceiros: A Realização de Avaliações Conjuntas', in *3º Encontro Conhecimento e Cooperação, INA, 17 de setembro*. INA.
- Afonso, M. M. (2016) 'Portugal e a Cooperação para o Desenvolvimento', in Pignatelli, M. (ed.) *A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 153–178.
- Afonso, M. M. (2017) 'A Avaliação na Cooperação Portuguesa: Percurso e Desafios', in *I Jornadas Ibéricas Profissionais da Avaliação, Aproveal, Universidade Católica*. Lisboa: APROEVAL.

- Afonso, M. M. e Fernandes, A. P. (2005) *abCD: Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Fórum DC.
- Afonso, M. M., Fernandes, A. P. e Balhanas, A. (1998) *Ao encontro de Lomé*.
- Afonso, M. M. e Ribeiro, M. (2002) 'Efeitos macroeconómicos da ajuda: os casos de Cabo Verde e Moçambique', in *I Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Porto: Universidade do Porto.
- Afonso, M. M. e Ribeiro, M. (2009) *Avaliação interna vs externa*. Documentos de Trabalho nº 3. Lisboa.
- Afonso, M. M. e Ribeiro, M. (2011) *Revisão no percurso. Nota metodológica*. Documentos de Trabalho nº 5. Lisboa.
- Afonso, M. M., Ribeiro, M. e Almeida, S. V. (2001) 'Avaliação da cooperação portuguesa: contributos para uma estratégia', in Barata, Ó. S. e Piepoli, S. I. G. F. (coord.) (eds) *Populações, Ambiente e Desenvolvimento em África*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 125–138.
- Afonso, M. M., Ribeiro, M. e Araújo, C. (2011) 'Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Timor-Leste (2007-2010)'. Lisboa: IPAD.
- Afonso, M. M., Ribeiro, M. e Guerreiro, H. (2007) 'Projecto "Saúde para Todos" Avaliação no percurso (2005-2006). São Tomé e Príncipe'. Lisboa: IPAD.
- Afonso, M. M., Robalo, M. J. e Amaral, P. (2010) 'Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Guiné-Bissau (2008-2010)'. Lisboa: IPAD.
- Afonso, M. M., Robalo, M. J. e Ribeiro, M. (2011) 'Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal - São Tomé e Príncipe (2008-2011)'. Lisboa: IPAD.
- Agné, H. (2009) 'European Union conditionality: coercion or voluntary adaptation?', *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 8(1), pp. 1–18.
- Ahonen, P. (2015) 'Aspects of the institutionalization of evaluation in Finland: Basic, agency, process and change', *Evaluation*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 21(3), pp. 308–324.
- Akoto, W. (2014) *Paradigms of Foreign Policy and Political Decision Making: A Critical Review of Three Seminal Works*. 1012.
- Atkinson, P. e Hammersley, M. (1998) 'Ethnography and participant observation', *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks: Sage, pp. 248–261.
- Al-Makhamreh, S. S. e Lewando-Hundt, G. (2008) 'Researching at Home as an Insider/Outsider: Gender and Culture in an Ethnographic Study of Social Work Practice in an Arab Society', *Qualitative Social Work*. Sage Publications Sage UK: London, England, 7(1), pp. 9–23.
- Alasuutari, P. (2014) 'Following the example of other countries? Policy analysis of new legislation in Canada, the United Kingdom and the United States', *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Taylor & Francis, 16(3), pp. 266–279.
- Alden, C. (2015) *Foreign Policy Analysis*. Routledge London.
- Alden, C. e Aran, A. (2016) *Foreign policy analysis: new approaches*. Routledge.
- Alesina, A. e Dollar, D. (2000) 'Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?', *Journal of Economic Growth*, 5(1), pp. 33–63.
- Alkin, M. C. (1970) 'Evaluation theory development', *Evaluation of short-term training in rehabilitation*. ERIC, pp. 9–16.
- Alkin, M. C. (1981) 'Recommendations for Improving Evaluation Utilization in Federal Education Programs (From the Report of the National Research Council Committee on Program Evaluation in Education)', in *Annual Meeting of the American Educational Research Association (65th, Los Angeles, CA April 13-17)*.
- Alkin, M. C. (1985) *A guide for evaluation decision makers*. SAGE Publications, Incorporated.
- Alkin, M. C. (2004a) 'Comparing evaluation points of view', in Alkin, M. C. (ed.) *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Londres: SAGE Publications, Ltd, pp. 4–12.
- Alkin, M. C. (2004b) *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. Sage.
- Alkin, M. C. (Editor) (1988) *Conversation on Evaluation Utilization*. Los Angeles: Center for the Study of Education.
- Alkin, M. C. e Coyle, K. (1988) 'Thoughts on Evaluation Misutilization (and Associated Topics)'. ERIC.

- Alkin, M. C., Daillak, R. e White, P. (1979) 'Using evaluations: Does evaluation make a difference?' Sage publications Beverly Hills, CA.
- Alkin, M. C. e King, J. A. (2016) 'The Historical Development of Evaluation Use', *American Journal of Evaluation*. SAGE Publications, 37(4), pp. 568–579.
- Alkin, M. C. e Taut, S. M. (2002) 'Unbundling evaluation use', *Studies in Educational Evaluation*, 29(1).
- Allen, M. (2010) *Steeping the Organization's Tea: Examining the Relationship Between Evaluation Use, Organizational Context, and Evaluator Characteristics*. Case Western Reserve University.
- Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Allison, G. T. e Halperin, M. H. (1972) 'Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications', *World politics*. Cambridge University Press, 24(S1), pp. 40–79.
- Almeida, J. F. e Pinto, J. M. (2014) 'Da teoria à investigação empírica. Problemas metodológicos gerais', in Silva, A. S. e Pinto, J. M. (eds) *Metodologia das ciências sociais*. 16ª Edição. Porto: Edições Afrontamento, pp. 55–78.
- Alvesson, M. (2003) 'Methodology for close up studies - struggling with closeness and closure', *Higher education*. Springer, 46(2), pp. 167–193.
- American Sociological Association (1999) 'Code of Ethics and Policies and Procedures'. ASA Committee on Professional Ethics. Available at: http://www.asanet.org/sites/default/files/code_of_ethics.pdf.
- Amo, C. e Cousins, J. B. (2007) 'Going through the process: An examination of the operationalization of process use in empirical research on evaluation', *New Directions for Evaluation*. Wiley Online Library, 2007(116), pp. 5–26.
- Anderson, G. L. e Herr, K. (1999) 'The new paradigm wars: Is there room for rigorous practitioner knowledge in schools and universities?', *Educational researcher*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 28(5), pp. 12–40.
- Andersson, M. (2011) 'Motives behind the Allocation of Aid-A Case Study Regarding Swedish Motives for Aid Allocation'.
- APAD (2003) *Relatório e Contas da APAD Exercício de 2002*. Lisboa.
- Araújo, J. (2000) 'O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração', in ISCSP e Gulbenkian, F. C. (eds) *Forum 2000 – Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*. Lisboa.
- Araújo, J. (2002a) *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Edited by Q. Editora. Lisboa.
- Araújo, J. (2002b) 'NPM and the change in Portuguese central government'. Information Age Publishing (AIP).
- Araújo, J. (2004) 'A Reforma Administrativa em Portugal: Em Busca de um Novo Paradigma', *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte*, 6, pp. 83–91.
- Araújo, J. e Branco, J. (2009) 'Implementing performance-based management in the traditional bureaucracy of Portugal', *Public Administration*. Wiley Online Library, 87(3), pp. 557–573.
- Araújo, J. F. (2009) 'A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal', *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. Universidad Central de Chile, 7(11).
- Araújo, L. e Rodrigues, M. de L. (2017) 'Modelos de análise das políticas públicas', *Sociologia, problemas e práticas*. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, (83), pp. 11–35.
- Ariza, C. R. (2014) 'La gestión del conocimiento y el uso de las evaluaciones. Teoría, Retórica y Práctica'. (Serie CECOD).
- Armstrong, H. e Wells, P. (2006) 'Structural funds and the evaluation of community economic development initiatives in the UK: A critical perspective', *Regional Studies*. Taylor & Francis, 40(02), pp. 259–272.
- Arndt, C., Jones, S. e Tarp, F. (2009) *Aid and growth: Have we come full circle?* 2009/005. Helsinki.
- Arts, K. e Byron, J. (1997) 'The mid-term review of the lome iv convention: heralding the future?', *Third world quarterly*. Taylor & Francis, 18(1), pp. 73–92.
- Assembleia da República (1976) 'Sessão de 2 de agosto. Diário da Assembleia da República n.º 17, 3

agosto'. Lisboa: Assembleia da República.

Assembleia da República (1985) 'Reunião Plenária de 10 de julho. Diário da Assembleia da República, I Série, n.º 106, de 11 de julho'. Lisboa: Assembleia da República.

Assembleia da República (1994) 'Lei 19/94, de 24 de maio', *Diário da República*, I Série A(120), pp. 2750–2751.

Assembleia da República (1998) 'Lei 66/98, de 14 de outubro', *Diário da República*, I Série A(237), pp. 5308–5310.

Associação Portuguesa de Sociologia (no date) 'Código Deontológico'. Lisboa: APS. Available at: <https://aps.pt/pt/codigo-deontologico/>.

Augusto Mateus & Associados (2006) 'Avaliação da Política de Bolsas do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (1995-2003)'. Lisboa: IPAD.

Bachtler, J. *et al.* (2000) 'Methodologies used in the Evaluation of the Effectiveness of European Structural Funds: A comparative Assessment. Final Report to the Scottish Executive'. European Policies Research Centre and Fraser of Allander Institute.

Bachtler, J. (2012) 'The evaluation of regional policy in Europe: culture, commitment and capacity', in Development, M. of R. (ed.) *Evaluating the effects of regional interventions*. Warsaw, pp. 90–113.

Bachtler, J. e Wren, C. (2006) 'Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges', *Regional studies*. Taylor & Francis, 40(02), pp. 143–153.

Bafoil, F. (2009) *Central and Eastern Europe: Europeanization and social change*. New York: Palgrave Macmillan.

Balthasar, A. (2006) 'The Effects of Institutional Design on the Utilization of Evaluation: evidence using qualitative comparative analysis (QCA)', *Evaluation*, 12(3), pp. 353–371.

Bamberger, M. (2004) *Avaliações Influentes: Avaliações que Melhoraram o Desempenho e os Impactos de Programas de Desenvolvimento*. Washington DC.

Bandstein, S. (2006) *Views on Evaluation*. 1. Available at: http://www.sida.se/contentassets/80adfdebdb3841a9a2ba2c5093e9fd7a/20061-views-on-evaluation_1883.pdf.

Bandstein, S. e Hedblom, E. (2008) *Reaping the Fruits of Evaluation ? An evaluation of management response systems within aid organisations*.

Banuelos, N. V. (2012) *Tracing the Pathways of Evaluation Influence: From Theory to Practice*. University of California.

Baptista, M. H. (2017) 'Administração pública comparada: avaliação de alguns casos representativos de reformas administrativas na Holanda, Reino Unido, Nova Zelândia e Portugal'.

Barbeiro, L. F. *et al.* (2010) 'Relatório de Avaliação do Projecto de Reintrodução da Língua Portuguesa (PRLP) em Timor-Leste 2003–2009'. Lisboa: IPAD.

Barbier, J.-C. (2008) 'Evaluation and political communication in the French Public Employment Service', *Open to the public: Evaluation in the public arena*, New Brunswick, NJ: Transaction, pp. 21–41.

Barbier, J.-C. e Hawkins, P. (2012) *Evaluation Cultures Sense-making in Complex Times*. Transaction Publishers.

Barnett, M. N. e Finnemore, M. (1999) 'The politics, power, and pathologies of international organizations', *International organization*. Cambridge University Press, 53(4), pp. 699–732.

Barroso, J. M. D. (1990) *Política de cooperação: discursos, entrevistas e textos públicos do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, 1987-1989*. Edited by MNE. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Barzelay, M. (2001) *The new public management: Improving research and policy dialogue*. Univ of California Press.

Bátora, J. (2012) 'Europeanization of foreign policy: whither Central Europe?', in *Regional and International Relations of Central Europe*. Springer, pp. 219–238.

Bauer, M. (2008) 'Introduction: Organizational change, management reform and EU policy-making', *Journal of European public policy*, 15(5), pp. 627–647.

Baumgartner, F. R. e Jones, B. D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. University of

Chicago Press.

Becker, J. e Davies, R. (2014) 'Learning and international policy diffusion: the case of corporate tax policy', in *CESifo Area Conference on Public Sector Economics*.

Béland, D. (2005) 'Ideas and social policy: An institutionalist perspective', *Social Policy & Administration*. Wiley Online Library, 39(1), pp. 1–18.

Belo, E. M. C. P. (2017) *Gestão do processo de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento-análise na perspetiva da governança*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bendor, J. e Hammond, T. H. (1992) 'Rethinking Allison's models', *American Political Science Review*. Cambridge University Press, 86(2), pp. 301–322.

Bennett, C. J. (1991a) 'How states utilize foreign evidence', *Journal of Public Policy*. Cambridge University Press, 11(1), pp. 31–54.

Bennett, C. J. (1991b) 'What is policy convergence and what causes it?', *British journal of political science*. Cambridge University Press, 21(2), pp. 215–233.

Benson, D. (2009) *Constraints on policy transfer*. CSERGE Working Paper EDM.

Benson, D. e Jordan, A. (2011) 'What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited', *Political studies review*. Wiley Online Library, 9(3), pp. 366–378.

Berlage, L. e Stokke, O. (1992a) *Evaluating development assistance: approaches and methods*. Psychology Press.

Berlage, L. e Stokke, O. (1992b) 'Evaluating development assistance: State of the art and main challenges ahead', in *Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods, EADI Book Series*, pp. 1–32.

Berry, F. S. e Berry, W. D. (1990) 'State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis', *American political science review*. Cambridge University Press, 84(2), pp. 395–415.

Berthélemy, J. (2006) 'Aid allocation: Comparing donors' behaviours', *Swedish Economic Policy Review*, 13(2), pp. 75–109.

Bilhim, J. (2016) 'Políticas Públicas e agenda política', in ISCSP (ed.) *Valorizar a tradição: Oração de sapiência*. 1ª. Lisboa: Universidade de Lisboa, pp. 82–102.

Binnendijk, A. (1989) 'Donor Agency Experience with the Monitoring and Evaluation of Development Projects', *Evaluation Review*, 13(3), pp. 206–222.

Binnendijk, A. (2000) 'Results based management in the development cooperation agencies: a review of experience', *Background report, DAC Working Party on Aid Evaluation*.

Birdsall, N. (2004) *Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings*. 50. Transaction Publishers. Available at: <https://ssrn.com/abstract=997404> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.997404>.

Birkeland, S., Murphy-Graham, E. e Weiss, C. (2005) 'Good reasons for ignoring good evaluation: The case of the drug abuse resistance education (D.A.R.E.) program', *Evaluation and Program Planning*, 28, pp. 247–256.

Birkland, T. A. (2014) *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*. Routledge.

BMZ (2000) 'Evaluation based learning. The German Case', in *Study submitted to the Tokyo Workshop of the DAC Working Party on Aid Evaluation on Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*. Tokyo, 26-28 September.

Boehmer, H.-M. (2016) 'The Importance of Evaluation in Development Policy', in Stockmann, R. e Meyer, W. (eds) *The Future of Evaluation Global Trends, New Challenges, Shared Perspectives*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 166–175.

Bonner, A. e Tolhurst, G. (2002) 'Insider-outsider perspectives of participant observation', *Nurse Researcher (through 2013)*. BMJ Publishing Group LTD, 9(4), p. 7.

Booth, Wayne C et al. (2003) *The craft of research*. University of Chicago press.

Börzel, T. et al. (2003) 'The Politics of Europeanization'. Oxford University Press Oxford.

Börzel, T. A. e Risse, T. (2007) 'Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics [w:] Handbook of European Union Politics'. London.

Börzel, T. A. e Risse, T. (2012a) 'From Europeanisation to diffusion: introduction', *West European*

- Politics*. Taylor & Francis, 35(1), pp. 1–19.
- Börzel, T. A. e Risse, T. (2012b) 'When Europeanisation meets diffusion: Exploring new territory', *West European Politics*. Taylor & Francis, 35(1), pp. 192–207.
- Bossuyt, J., Shaxson, L. e Datta, A. (2014a) *Assessing the uptake of strategic evaluations in EU development cooperation*.
- Bossuyt, J., Shaxson, L. e Datta, A. (2014b) *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice*.
- Bourdieu, P. (2004) *Science of science and reflexivity*. Polity.
- Bourgeois, I. e Cousins, J. B. (2013) 'Understanding dimensions of organizational evaluation capacity', *American Journal of Evaluation*. SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, 34(3), pp. 299–319.
- Bourguignon, F. e Sundberg, M. (2007) 'Aid effectiveness: opening the black box', *The American economic review*. JSTOR, 97(2), pp. 316–321.
- Boutton, A. T. e Carter, D. B. (2013) 'Fair Weather Allies: Terrorism and the Allocation of United States Foreign Aid'. Citeseer.
- Brandon, P. R. e Singh, J. M. (2009) 'The strength of the methodological warrants for the findings of research on program evaluation use', *American Journal of Evaluation*. Sage Publications, 30(2), pp. 123–157.
- Brannick, T. e Coghlan, D. (2007) 'In defense of being "native": The case for insider academic research', *Organizational research methods*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 10(1), pp. 59–74.
- Brayboy, B. M. e Deyhle, D. (2000) 'Insider-outsider: researchers in American Indian communities', *Theory into practice*. Taylor & Francis, 39(3), pp. 163–169.
- Breen, L. (2007) 'The researcher in the middle': Negotiating the insider/outsider dichotomy', *The Australian Community Psychologist*. The College of Community Psychologists of the Australian Psychological Society, 19(1), pp. 163–174.
- Brennan, M. (1998) 'Struggles over the definition and practice of the educational doctorate in Australia', *The Australian Educational Researcher*. Springer, 25(1), pp. 71–89.
- Brewer, G. D. (1974) 'The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline', *Policy Sciences*. Springer, 5(3), pp. 239–244.
- Brodin, C. (2013) 'Les examens par les pairs du CAD de l'OCDE: pour des politiques de développement efficaces', *Techniques Financieres et Developpement*. Épargne sans frontière, (4), pp. 81–89.
- Brown, A. et al. (2001) *The status of sector wide approaches*.
- Brulé, D. e Mintz, A. (2010) 'Foreign policy decision-making: evolution, models, and methods', in *Oxford research encyclopedia of international studies*. Oxford University Press USA.
- Brunsson, N. (2002) *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Copenhagen Business School Press (Abstrakt liber).
- Bulmer, S. et al. (2007) *Policy transfer in European Union governance: regulating the utilities*. Routledge.
- Bulmer, S. e Padgett, S. (2005) 'Policy transfer in the European Union: an institutional perspective', *British journal of political science*. Cambridge University Press, 35(1), pp. 103–126.
- Burnell, P. (2004) 'The domestic political impact of foreign aid: Recalibrating the research agenda', *European Journal of Development Research*, 16(2), pp. 396–416. doi: 10.1080/0957881042000220868.
- Burnside, C. e Dollar, D. (1997) *Aid, Policies, and Growth, Policy research working paper*. 1777.
- Burnside, C. e Dollar, D. (1998) *Aid, the incentive regime, and poverty reduction*. World Bank Publications.
- Burnside, C. e Dollar, D. (2000) 'Aid, policies, and growth', *American economic review*, 90(4), pp. 847–868.
- Burnside, C. e Dollar, D. (2004a) 'Aid, policies, and growth: reply', *The American Economic Review*. JSTOR, 94(3), pp. 781–784.
- Burnside, C. e Dollar, D. (2004b) *Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence*. O-2834. doi: 10.2307/117311.
- Busch, P.-O. e Jörgens, H. (2005) 'The international sources of policy convergence: explaining the spread

of environmental policy innovations', *Journal of European public policy*. Taylor & Francis, 12(5), pp. 860–884.

Busch, P.-O., Jörgens, H. e Tews, K. (2005) 'The global diffusion of regulatory instruments: the making of a new international environmental regime', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 598(1), pp. 146–167.

Bussmann, W. (2008) 'The Emergence of Evaluation in Switzerland', *Evaluation*, 14(4), pp. 499–506.

Bustelo, M. (1999) 'Diferencias entre Evaluacion e Investigacion: una Distincion Necesaria para la Identidad de la Evaluacion de Programas', *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 4(Primavera/Verano), pp. 9–29.

Bustelo, M. (2006) 'The Potential Role of Standards and Guidelines in the Development of an Evaluation Culture in Spain', *Evaluation*, 12(4), pp. 437–453.

Cairney, P. (2011) *Understanding public policy: Theories and issues*. Macmillan International Higher Education.

Cairney, P. e Heikkilä, T. (2014) 'A comparison of theories of the policy process', *Theories of the Policy Process*, pp. 363–389.

Calidoni-Lundberg, F. (2006) 'Evaluation: definitions, methods and models', *An ITPS framework*.

Calvert, S. et al. (2014) *Rapid Review of Embedding Evaluation in UK Department for International Development*.

Camões IP (2013) 'Código de Ética'. Lisboa: Camões, IP. Available at: <https://www.instituto-camoes.pt/images/legislacao/codetica210618.pdf>.

Campbell, D. T. (1969) 'Reforms as experiments', *American psychologist*. American Psychological Association, 24(4), p. 409.

Campbell, D. T. e Stanley, J. C. (1966) 'Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research', *American Psychology*. Chicago: Rand Mc Nally Trait of Discriminant Validity, pp. 543–546.

Campos, A. C. (1997) 'Novos Desafios para a Administração Pública', in *Las Jornadas de Modernização Administrativa*. Lisboa, 21 novembro.

Campos, A. C. de (1998) 'Avaliação na Administração Pública', in INA (ed.) *I Encontro INA sobre 'Avaliação na Administração Pública'*. INA, pp. 7–9.

Cao, X. e Prakash, A. (2012) 'Trade competition and environmental regulations: Domestic political constraints and issue visibility', *The Journal of Politics*. Cambridge University Press New York, USA, 74(1), pp. 66–82.

Caplan, N. (1980) 'What do we know about knowledge utilization?', *New directions for program evaluation*. Wiley Online Library, (5), pp. 1–10.

Capoccia, G. (2016) 'Critical Junctures', in Fioretos, O., Falleti, T., e Sheingate, A. (eds) *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, pp. 81–106.

Capoccia, G. e Kelemen, R. D. (2007) 'The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism', *World politics*. Cambridge University Press, 59(3), pp. 341–369.

Capucha, L. et al. (1996) 'Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal', *Sociologia, Problemas e Práticas*. CIES-ISCTE/CELTA, 22, pp. 9–27.

Capucha, L., Pinto, J. e Evaristo, T. (2008) 'Planeamento e Avaliação de Projectos - Guião prático'. Lisboa: Ministério da Educação - Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular.

Caracelli, V. J. (2000) 'Evaluation use at the threshold of the twenty-first century', *New directions for evaluation*. Wiley Online Library, 2000(88), pp. 99–111.

Carbone, M. (2007) *The European Union and international development: the politics of foreign aid*. Routledge.

Carbone, M. (2013) 'Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan Africa', *International Relations*. Sage Publications Sage UK: London, England, 27(3), pp. 341–355.

Carlsnaes, W. et al. (2002) *Handbook of international relations*. Sage.

Carlsnaes, W., Sjørnsen, H. e White, B. (2004) *Contemporary European foreign policy*. Sage.

Carlsson, J. et al. (1999) *Are Evaluations Useful? Cases from Swedish Development Co-operation, Sida*

Studies in Evaluation.

Carlsson, J., Köhlin, G. e Ekbom, A. (1994) *The political economy of evaluation: International aid agencies and the effectiveness of aid*. Edited by Palgrave. Macmillan Press Ltd.

Carneiro, I. F. (2007) *A avaliação de políticas públicas no discurso político português (1926-2005)*. ICS, Lisboa.

Carroll, P. e Kellow, A. (2011) *The OECD: A study of organisational adaptation*. Edward Elgar Publishing.

Carvalho, E. (2008) 'Reforma administrativa sob o mote do New Public Management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda', *Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas*.

Casley, D. J. e Lury, D. A. (1982) *Monitoring and evaluation of agriculture and rural development projects*. World Bank Washington DC.

Cassen, R. e Associated (1986) *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force. Study Prep. for a Meeting of the Task Force in Princeton*.

Caulley, D. (1993) 'Evaluation: Does it make a difference?', *Evaluation Journal of Australasia*, 5(2), pp. 3–15.

Cernea, M. (1991) 'Putting people first: Sociological variables in development projects', *World Bank publication. New York/London: Oxford Univ. Press*.

Chagnon, F. et al. (2008) 'L'utilisation de l'évaluation fondée sur la théorie du programme comme stratégie d'application des connaissances issues de la recherche', *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 23(1), pp. 3–32.

Chambers, R. (1981) 'Rapid rural appraisal: rationale and repertoire', *Public administration and development*. Wiley Online Library, 1(2), pp. 95–106.

Chauvet, L. e Guillaumont, P. (2003) *Aid and growth revisited: policy, economic vulnerability and political instability*. 2003–27.

Chemlinsky, E. (1987) 'What have we learned about the politics of program evaluation?', *Evaluation Practice*, 8(1), pp. 5–21.

Chen, H.-T. (2005) 'Theory-Driven Evaluation', *Encyclopedia of evaluation*.

Chen, H.-T. e Rossi, P. H. (1987) 'The theory-driven approach to validity', *Evaluation and program planning*. Elsevier, 10(1), pp. 95–103.

Chenery, H. e Bruno, M. (1962) 'Development alternatives in an open economy: the case of Israel', *The Economic Journal*, 72(285), p. 79.103.

Christensen, T. e Laegreid, P. (2001) 'La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa', *Gestión y Política Pública*, pp. 55–100.

Christensen, T. e Lægreid, P. (2011) 'Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM', *European Political Science Review*, 3(01), pp. 125–146.

Christie, C. A. (2006) 'Ensuring Evaluation Use', *Training*.

Chrobot, A. L. (2012) 'Europeanization and its impact on the new democracies that joined the European Union: a comparative study of Portugal and Poland'.

Clavier, C. (2010) 'Bottom-up policy convergence: a sociology of the reception of policy transfer in public health policies in Europe', *Journal of Comparative Policy Analysis*. Taylor & Francis, 12(5), pp. 451–466.

Clifton, J. e Díaz-Fuentes, D. (2014) 'The OECD and "The Rest": Analyzing the Limits of Policy Transfer', *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Taylor & Francis, 16(3), pp. 249–265.

Coghlan, D. (2007) 'Insider action research: opportunities and challenges', *Management Research News*. Emerald Group Publishing Limited, 30(5), pp. 335–343.

Coghlan, D. e Brannick, T. (2005) *Doing action research in your own organization*. 2nd edn. Londres: Sage.

Coleman, G. (1987) 'Logical framework approach to the monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects', *Project Appraisal*, 2(4), pp. 251–259.

Coleman, W. D. (1994) 'Policy convergence in banking: a comparative study', *Political studies*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 42(2), pp. 274–292.

- Collier, P. e Dehn, J. (2001) *Aid, shocks, and growth*. 2688. Washington DC: World Bank Publications.
- Collier, P. e Dollar, D. (2001) 'Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals', *World development*. Elsevier, 29(11), pp. 1787–1802.
- Collier, P. e Dollar, D. (2002) 'Aid allocation and poverty reduction', *European economic review*. Elsevier, 46(8), pp. 1475–1500.
- Collier, P. e Dollar, D. (2004) 'Development effectiveness: what have we learnt?', *The economic journal*. Wiley Online Library, 114(496).
- Collier, P. e Hoeffler, A. (2002) 'Aid, policy and peace: Reducing the risks of civil conflict', *Defence and Peace Economics*. Taylor & Francis, 13(6), pp. 435–450.
- Comissão Europeia (1993) 'Manual de Gestão do Ciclo do Projeto'. Bruxelas: CCE.
- Comissão Europeia (2000) 'A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM(2000) 212 final)'. Bruxelas.
- Comissão Europeia (2006) 'Reforçar o Impacto Europeu: Quadro Comum Para a Elaboração dos Documentos de Estratégia por País e para a Programação Plurianual Comum. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM(2006) 88 final)'. Bruxelas.
- Comissão Europeia (2007) 'Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM (2007) 72 final)'. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Committee on Professional Ethics of the American Statistical Association (2016) 'Ethical Guidelines for Statistical Practice'. Available at: <http://www.amstat.org/ASA/Your-Career/Ethical-Guidelines-for-Statistical-Practice.aspx>.
- Concord (2012) *Aid Watch 2012*. Brussels.
- Constantine, J. e Shankland, A. (2017) 'From policy transfer to mutual learning?: Political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation', *Novos Estudos*. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, (107), p. 99.
- Contandriopoulos, D. e Brousselle, A. (2012) 'Evaluation models and evaluation use', *Evaluation*, 18(1), pp. 61–77.
- Corbin, J. M. e Strauss, A. (1990) 'Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria', *Qualitative sociology*. Springer, 13(1), pp. 3–21.
- Corte-Real, I. (1990) 'Sessão de Encerramento em Secretariado para a Modernização Administrativa', in *1º Congresso Nacional de Modernização Administrativa*. Lisboa, pp. 151–158.
- Corte-Real, I. (1995) 'Modernization of the Public Administration in Portugal', pp. 1–7.
- Corte-Real, I. (2008) 'Public management reform in Portugal: successes and failures', *International Journal of Public Sector Management*. Emerald Group Publishing Limited, 21(2), pp. 205–229.
- Costa, A. B. (2013) 'Cooperação, Ensino Superior e Desenvolvimento: Portugal e os PALOP', *II Coopedu–África e o Mundo (Livro de Atas)*. Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Africanos e Escola Superior de Educação e Ciências Sociais–Instituto Politécnico de Leiria, pp. 168–181.
- Costa, F. P. e Sousa Jr, F. (2014) 'A Política nas políticas de cooperação portuguesa (1974-2014)', *Lusitana. Política Internacional e Segurança*, 10, pp. 141–176.
- Costley, C., Elliott, G. e Gibbs, P. (2010a) *Doing work based research: Approaches to enquiry for insider-researchers*. Sage.
- Costley, C., Elliott, G. e Gibbs, P. (2010b) 'Key concepts for the insider-researcher'.
- Council of the American Association of Geographers (1998) 'Statement on Professional Ethics'. Available at: http://www.aag.org/cs/about_aag/governance/statement_of_professional_ethics.
- Cournanel, A. (1979) 'Dag Hammarskjöld Foundation, Another Development: Approaches and Strategies', *Tiers-Monde*, 20(77), pp. 223–223.
- Cousins, J. et al. (2004) 'Integrating evaluative inquiry into the organizational culture: A review and synthesis of the knowledge base', *The Canadian Journal of Program Evaluation*. Canadian Evaluation Society, 19(2), pp. 99–141.
- Cousins, J. B. (2004) 'Commentary: Minimizing evaluation misuse as principled practice', *The American Journal of Evaluation*. Elsevier, 25(3), pp. 393–399.

- Cousins, J. B. e Earl, L. M. (1992) 'The Case for Participatory Evaluation', *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14(4), pp. 397–418.
- Cousins, J. B. e Leithwood, K. A. (1986) 'Current empirical research on evaluation utilization', *Review of educational research*. Sage Publications, 56(3), pp. 331–364.
- Cowles, M. G., Caporaso, J. A. e Risse-Kappen, T. (2001) *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press.
- Cracknell, B. E. (1988) 'Evaluating development assistance: A review of the literature', *Public Administration and Development*, 8(1), pp. 75–83.
- Cracknell, B. E. (1991) 'EEC Commission and Member States review of effectiveness of feedback mechanisms. Final synthesis report. 26 July 1991'.
- Cracknell, B. E. (2000) *Evaluating development aid: issues, problems and solutions*. Sage.
- Cracknell, B. (2001) 'The Role of Aid-Evaluation Feedback as an Input into the Learning Organization', *Evaluation*, 7(1), pp. 132–145.
- Cravinho, J. G. (2002) *A Reforma da Cooperação Portuguesa*.
- Cravinho, J. G. (2004) 'A trajetória da cooperação oficial portuguesa', *Tempo Exterior*, 9, pp. 49–66.
- Crouch, C. e Farrell, H. (2004) 'Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism', *Rationality and society*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 16(1), pp. 5–43.
- Crozier, M. e Friedberg, E. (1977) *L'acteur et le système*. Edited by Editions du Seuil. Paris: Seuil Paris.
- Cunha Filho, M. (2019) 'Os desafios do pesquisador nativo: reflexividade, triangulação e questões éticas em pesquisas qualitativas que envolvem o local de trabalho do pesquisador', *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 6(2).
- Dabelstein, N. e Rebien, C. C. (2002) 'Evaluation of development assistance: its start, progress, and current challenges', in Furubo, J.-E., Rist, R. C., e Sandahl, R. (eds) *International atlas of evaluation*. New Brunswick, London: Transaction Publishers, pp. 393–405.
- Dahler-Larsen, P. (1998) 'Beyond non-utilization of evaluations: An institutional perspective', *Knowledge, Technology & Policy*. Springer, 11(1), pp. 64–90.
- Dahler-Larsen, P. (2005) 'Evaluation and public management', in *The Oxford handbook of public management*.
- Dahler-Larsen, P. (2006) 'Evaluation after disenchantment: Five issues shaping the role of evaluation in society', in Shaw, F., Mark, M. M. e Greene, J. C. (eds) *Sage handbook of evaluation*. London: Sage Publications, pp. 141–160.
- Dahler-Larsen, P. (2012) 'Evaluation as a situational or a universal good? Why evaluability assessment for evaluation systems is a good idea, what it might look like in practice, and why it is not fashionable', *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(3), pp. 29–46.
- Dalgaard, C.-J. e Hansen, H. (2001) 'On aid, growth and good policies', *Journal of development Studies*. Taylor & Francis, 37(6), pp. 17–41.
- Dalgaard, C. J., Hansen, H. e Tarp, F. (2004) 'On the empirics of foreign aid and growth', *The Economic Journal*, 114(496), pp. 191–216. doi: 10.1111/j.1468-0297.2004.00219.x.
- Van Dam, P. e van Dis, W. (2014) 'Beyond the merchant and the clergyman: assessing moral claims about development cooperation', *Third World Quarterly*. Taylor & Francis, 35(9), pp. 1636–1655.
- Davies, H., Nutley, S. e Smith, P. (2000) 'Introducing evidence-based policy and practice in public services', *What works*, pp. 1–12.
- DCD/DAC (1991) 'Summary Record of the 615th Meeting, 23 and 24 October (DCD/DAC/M(91)7/PROV)'. Paris.
- DCD/DAC (2009) 'Implementation of the 2001 DAC Recommendation on untying ODA to the LDCs 2009 review. DCD/DAC(2009)21/REV2/CORR1'. Paris: OECD.
- DCD/DAC (2010) *Development Evaluation Resources and Systems - a Study of Network Members*. Paris: OECD/DAC.
- DCD/OECD (2012) 'Portugal Mid-term Review'. Paris: OECD.
- DEA/DSEPA (2002) *Relatório anual da avaliação da ajuda pública ao desenvolvimento - 2001*. Lisboa.

- Degnbol-Martinussen, J. e Engberg-Pedersen, P. (2004) *Aid: understanding international development cooperation*. Zed Books.
- Delarue, J., Naudet, J. e Sauvat, V. (2009) *Les évaluations sont-elles utiles? Revue de littérature sur 'connaissances et décisions'*. Paris.
- Delegação de Portugal junto da OCDE (1991) 'Ofício 1612/91'. Paris.
- Delegação Portuguesa junto da OCDE (1984) 'Apontamento da sobre a situação de Portugal perante o CAD da OCDE, 19/9/1984'.
- DeLeon, P. (1999) 'The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?', in P. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 19–34.
- Delputte, S. et al. (2014) 'Europeanization or internationalization?', in *UACES 44th Annual Conference 1-3 September*. Cork.
- Delputte, S. et al. (2016) 'Europeanisation of aid budgets: nothing is as it seems', *European politics and society*. Taylor & Francis, 17(1), pp. 74–89.
- DeLyser, D. (2001) "'Do you really live here?' Thoughts on insider research", *Geographical Review*. Wiley Online Library, 91(1-2), pp. 441–453.
- Derlien, H. e Rist, R. (2002) 'Conclusion. Policy evaluation in international comparison', in Furubo, J.-E., Rist, R. C. e Sandahl, R. (eds) *International atlas of evaluation*. New Brunswick London: Transaction Publishers, pp. 439–455.
- Desai, U. e Snively, K. (2007) 'Technical assistance for institutional capacity building: the transferability of administrative structures and practices', *International Review of Administrative Sciences*. Sage Publications Sage UK: London, England, 73(1), pp. 133–146.
- Dichter, T. (2005) 'Time to Stop Fooling Ourselves about Foreign Aid', *Cato Institute*.
- Dietrich, S. (2016) 'Donor political economies and the pursuit of aid effectiveness', *International Organization*. Cambridge University Press, 70(1), pp. 65–102.
- DiMaggio, P. J. e Powell, W. W. (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press Chicago, IL.
- DiMaggio, P. J. e Powell, W. W. (2005) 'A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais', *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(2), pp. 74–89.
- DiMaggio, P. e Powell, W. W. (1983) 'The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields', *American sociological review*, 48(2), pp. 147–160.
- Dobbin, F., Simmons, B. e Garrett, G. (2007) 'The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?', *Annu. Rev. Sociol.* Annual Reviews, 33, pp. 449–472.
- Dobbins, M. et al. (2007) 'Information transfer: what do decision makers want and need from researchers?', *Implementation Science*, 2(20), p. 12.
- Dollar, D. e Pritchett, L. (1998) 'Assessing Aid: A World Bank Policy Research Report', *Washington DC*.
- Dolowitz, D. e Marsh, D. (1996) 'Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44(2), pp. 343–357.
- Dolowitz, D. P. (2009) 'Learning by observing: surveying the international arena', *Policy & Politics*. Policy Press, 37(3), pp. 317–334.
- Dolowitz, D. P. (2017) 'Transfer and learning: one coin two elements', *Novos Estudos*. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, (107), p. 35.
- Dolowitz, D. P. e Marsh, D. (2000) 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), pp. 5–24.
- Dolowitz, D. P. e Marsh, D. (2012) 'The future of policy transfer research', *Political studies review*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 10(3), pp. 339–345.
- Drake, P. (2010) 'Grasping at methodological understanding: a cautionary tale from insider research', *International Journal of Research & Method in Education*. Taylor & Francis, 33(1), pp. 85–99.
- Drake, P. e Heath, L. (2011) *Practitioner research at doctoral level: Developing coherent research methodologies*. Routledge.
- Dreher, A. (2002) 'The development and implementation of IMF and World Bank conditionality'.

- Duncan, S. (2009) 'Policy transfer: theory, rhetoric and reality', *Policy and Politics*. Policy Press, 37(3), p. 453.
- Dunlop, C. A. e Radaelli, C. M. (2013) 'Systematising policy learning: From monolith to dimensions', *Political studies*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 61(3), pp. 599–619.
- Durbarry, R., Gemmell, N. e Greenaway, D. (1998) *New evidence on the impact of foreign aid on economic growth*. CREDIT Research paper.
- Dussauge-Laguna, M. I. (2012) 'The neglected dimension: bringing time back into cross-national policy transfer studies', *Policy Studies*. Taylor & Francis Group, 33(6), pp. 567–585.
- Dwyer, S. C. e Buckle, J. L. (2009) 'The space between: On being an insider-outsider in qualitative research', *International journal of qualitative methods*. SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, 8(1), pp. 54–63.
- Dye, T. (2013) *Understanding Public Policy*. 14th ed. Pearson Education Inc.
- Earle, L. (2003) 'Lost in the matrix: The logframe and the local picture', in *INTRACS 5th Evaluation Conference: Measurement, Management and Accountability? 31st March - 4th April*. The Netherlands.
- Easterly, W. (2003) 'Can foreign aid buy growth?', *The journal of economic perspectives*. American Economic Association, 17(3), pp. 23–48.
- Easterly, W. (2006) *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin.
- Easterly, W., Levine, R. e Roodman, D. (2003) *New data, new doubts: A comment on Burnside and Dollar's "aid, policies, and growth" (2000)*. National Bureau of Economic Research.
- EC e EEAS (2014) 'Evaluation Matters. The Evaluation Policy for European Union Development Co-operation'. EU.
- EC, IMF e ECB (2011) 'Portugal memorandum of understanding on specific economic policy conditionality'.
- Economides, G., Kalyvitis, S. e Philippopoulos, A. (2008) 'Does foreign aid distort incentives and hurt growth? Theory and evidence from 75 aid-recipient countries', *Public Choice*. Springer, 134(3–4), pp. 463–488.
- Eggers, H. W. (2002) 'Project Cycle Management: A Personal Reflection', *Evaluation*, 8(4), pp. 496–504.
- Eidenfalk, J. (2006) 'Towards a new model of foreign policy change', in *Australasian political studies association conference*.
- Elkins, Z. e Simmons, B. (2005) 'On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 598(1), pp. 33–51.
- Estróia, C., Ribeiro, M. e Afonso, M. M. (2018) *Avaliação da integração da igualdade de género na cooperação portuguesa (2011-2015)*. Lisboa.
- European Commission (2008) 'EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development'. European Commission Luxembourg.
- European Commission (2012) 'EU Accountability Report 2012 on Financing for Development. Review of progress of the EU and its Member States'. Brussels.
- European Commission (2017) *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*. Bruxelas.
- European Science Foundation (2011) 'The European Code of Conduct for Research Integrity'. Available at: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/hi/h2020-ethics_code-of-conduct_en.pdf.
- Evans, A. (2010) 'Towards a theory of influence for twenty-first century foreign policy: The new public diplomacy in a globalized world', *Place Branding and Public Diplomacy*, 6(1), pp. 18–26.
- Evans, M. e Davies, J. (1999) 'Understanding policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective', *Public administration*. Wiley Online Library, 77(2), pp. 361–385.
- Faber, E. (2011) 'The Motives Behind Development Aid'.
- Farinho, D. et al. (2018) 'Gabinetes de Estudos e de Planeamento na Administração Pública Portuguesa do Século XXI'. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

- Farrell, M. (2008) 'Internationalising EU development policy', *Perspectives on European Politics and Society*. Taylor & Francis, 9(2), pp. 225–240.
- FCT (no date) 'Código de Conduta. Investigadores, Universidades, Instituições de Investigação, Instituições de Financiamento'.
- Feinstein, O. N. (2002) 'Use of Evaluations and the Evaluation of their Use', *Evaluation*, 8(4), pp. 433–439.
- Feinstein, O. e Zapico-Goñi, E. (2010) 'Evaluation of government performance and public policies in Spain', *Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series*, 22.
- Ferlie, E. (1996) *The new public management in action*. Oxford University Press, USA.
- Ferrão, J. e Mourato, J. (2010) 'A Avaliação de Políticas Públicas como Factor de Aprendizagem, Inovação Institucional e Cidadania. O Caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal', *Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais*. Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 12(1).
- Ferreira, P. M. (2012) *Entre o saber e o fazer: A educação na cooperação portuguesa para o desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Gonçalo da Silveira.
- Fetterman, D. M. (1994) 'Empowerment evaluation', *Evaluation Practice*, 15(1), pp. 1–15.
- Figueiredo, A. M. (2006) 'EU Structural Funds programming and evaluation-based innovation in public policies', in *EES UKES Joint International Conference - Evaluation in society: critical connections*. London.
- Filippo, D., Pimentel, M. e Fuks, H. (2011) 'Pesquisa-ação em sistemas colaborativos', in *Sistemas Colaborativos*. Rio de Janeiro.
- Finnemore, M. e Sikkink, K. (1998) 'International norm dynamics and political change', *International organization*. Cambridge University Press, 52(4), pp. 887–917.
- Finnemore, M. e Sikkink, K. (2001) 'Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics', *Annual review of political science*. Annual Reviews 4139 El Camino Way, PO Box 10139, Palo Alto, CA 94303-0139, USA, 4(1), pp. 391–416.
- Fisher, J. (2015) "'Does it Work?' - Work for Whom? Britain and Political Conditionality since the Cold War", *World Development*. Elsevier Ltd, 75, pp. 13–25.
- Flers, N. A. e Müller, P. (2010) 'Applying the concept of Europeanization to the study of foreign policy: dimensions and mechanisms', in. GARNET Conference.
- Foster, M. (2000) *New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?* Overseas Development Institute London.
- Foster, M. et al. (2000) 'The status of sector wide approaches', *Overseas Development Institute, London*. Citeseer.
- Fuchs, A., Dreher, A. e Nunnenkamp, P. (2014) 'Determinants of donor generosity: A survey of the aid budget literature', *World Development*. Elsevier, 56, pp. 172–199.
- Führer, H. (1996) 'The story of Official Development Assistance. A history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures'. Paris: OECD.
- Fukuda-Parr, S. e Shiga, H. (2016) *Normative framing of development cooperation: Japanese bilateral aid between the DAC and Southern donors*. JICA Research Institute Tokyo.
- Fuller, S. (2002) 'A question of motivations: determining why donor countries give aid', *Res Publica—Journal of Undergraduate Research*, 7(1), pp. 77–109.
- Furubo, J.-E. (2003) 'The Role of Evaluations in Political and Administrative Learning and the Role of Learning in Evaluation Praxis', *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), pp. 67–85.
- Furubo, J.-E. (2006) 'Why evaluations sometimes can't be used – and why they shouldn't', in Rist, R. C. e Stame, N. (eds) *From Studies to Streams*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 147–165.
- Furubo, J.-E. (2016) 'Evaluation, Its Heritage and Its Future', in *The Future of Evaluation*. Springer, pp. 228–237.
- Furubo, J.-E., Rist, R. C. e Sandahl, R. (2002) *International atlas of evaluation*. Transaction Publishers.
- Furubo, J.-E. e Sandahl, R. (2002) 'Introduction. A diffusion perspective on global developments in evaluation', in Furubo, J.-E., Rist, R. C., e Sandahl, R. (eds) *International Atlas of Evaluation*. Transaction Publishers.

- GAA (2013) *Relatório anual da avaliação e da auditoria, 2012*. Lisboa.
- GAAI (2007) 'Guia de Avaliação'. Lisboa: IPAD.
- GAAI (2008a) *Relatório anual de avaliação e auditoria (2007)*. Lisboa.
- GAAI (2008b) *Relatório da avaliação (2002-2006)*. Lisboa.
- GAAI (2009) *Relatório anual da avaliação e da auditoria interna, 2008*. Lisboa.
- GAAI (2010) *Relatório anual da avaliação e da auditoria interna, 2009*. Lisboa.
- GAAI (2011) *Relatório anual da avaliação e da auditoria interna, 2010*. Lisboa.
- GAAI (2012) *Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria Interna, 2011*. Lisboa.
- Gaarder, M. M. e Briceño, B. (2010) 'Institutionalisation of government evaluation: balancing trade-offs', *Journal of development effectiveness*. Taylor & Francis, 2(3), pp. 289–309.
- Galeazzi, G., Helly, D. e Krätke, F. (2013) *All for One or Free-for-All? Early experiences in EU joint programming, ECDPM Briefing Note 50*. Brussels.
- Gama, J. (1985) 'Política Externa portuguesa, 1983-1985. Selecção de discursos, conferências e entrevistas do Ministro dos Negócios Estrangeiros'. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Giddens, A. (1984) *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Univ of California Press.
- Gilardi, F. (2010) 'Who learns from what in policy diffusion processes?', *American Journal of Political Science*. Wiley Online Library, 54(3), pp. 650–666.
- Gilardi, F. (2013) 'Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies', in Carlsnaes, W., Risse, T., e Simmons, B. A. (eds) *Handbook of International Relations*. Los Angeles, London, New Deli: Sage, pp. 453–477.
- Gilardi, F. (2014) 'Methods for the analysis of policy interdependence', in *Comparative Policy Studies*. Springer, pp. 185–204.
- Gilardi, F. (2016) 'Four ways we can improve policy diffusion research', *State Politics & Policy Quarterly*. SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, 16(1), pp. 8–21.
- Gilardi, F. e Wasserfallen, F. (2017) 'Policy Diffusion: Mechanisms and Practical Implications', in *Governance Design Network (GDN) Workshop, National University of Singapore, Singapore, February*, pp. 17–18.
- Ginsberg, R. H. (2001) *The European Union in international politics: baptism by fire*. Rowman & Littlefield.
- Goetz, K. H. e Meyer-Sahling, J.-H. (2008) 'The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives'. CONNEX/NEWGOV.
- Gomanee, K. *et al.* (2003) 'Aid, pro-poor government spending and welfare'.
- Gomanee, K., Girma, S. e Morrissey, O. (2002) 'Aid, investment and growth in sub-Saharan Africa', in *10th general conference of EADI, Ljubljana*, pp. 19–21.
- Gomanee, K., Girma, S. e Morrissey, O. (2003) 'Searching for aid threshold effects'.
- Gonçalves, N. E. da S. I. (2013) *O progresso da ideia de gestão empresarial na administração pública portuguesa*. ISCTE.
- Gonnet, C. O. (2012) 'The Role of International Organizations in a Policy Diffusion Process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfer programs in Latin America', in *X Chilean Congress of Political Science*.
- Gounder, R. (2001) 'Aid-growth nexus: empirical evidence from Fiji', *Applied Economics*. Taylor & Francis, 33(8), pp. 1009–1019.
- Governo de Portugal (1985) 'Programa do X Governo Constitucional', pp. 1–68.
- Governo de Portugal (1995) 'Programa do XIII Governo Constitucional'.
- Governo de Portugal (1999) 'Programa do XIV Governo Constitucional'.
- Governo de Portugal (2005) 'Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009'.
- Graham, E. R., Shipan, C. R. e Volden, C. (2013) 'The diffusion of policy diffusion research in political science', *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press, 43(3), pp. 673–701.

- Grasso, P. G., Imas, L. M. e Fostvedt, N. (2013) *Use of Evaluation in the Norwegian Development Cooperation System, Evaluation*.
- Grasso, P., Imas, L. M. e Fostvedt, N. (2012) 'Use of Evaluations in the Norwegian Development Cooperation System', *Norad Report*.
- Gray, V. (1973) 'Innovation in the states: A diffusion study', *American political science review*. Cambridge University Press, 67(4), pp. 1174–1185.
- Greene, J. C. (2008) 'Is mixed methods social inquiry a distinctive methodology?', *Journal of mixed methods research*. SAGE Publications, 2(1), pp. 7–22.
- Greene, J. G. (1988) 'Stakeholder participation and utilization in program evaluation', *Evaluation review*. Sage Publications, 12(2), pp. 91–116.
- Greene, M. J. (2014) 'On the inside looking in: Methodological insights and challenges in conducting qualitative insider research', *The qualitative report*, 19(29), pp. 1–13.
- Greener, I. (2002) 'Theorising path-dependency: how does history come to matter in organisations?', *Management Decision*. MCB UP Ltd, 40(6), pp. 614–619.
- Greener, I. (2005) 'The potential of path dependence in political studies', *Politics*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 25(1), pp. 62–72.
- Greenhill, B. (2015) *Transmitting rights: International organizations and the diffusion of human rights practices*. New York: Oxford university press.
- Griffith, A. I. (1998) 'Insider/outsider: Epistemological privilege and mothering work', *Human Studies*. Springer, 21(4), pp. 361–376.
- Grin, J. e Loeber, A. (2006) 'Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change', in *Handbook of Public Policy Analysis*. Routledge, pp. 227–246.
- Grübler, A. (1996) 'Time for a change: on the patterns of diffusion of innovation', *Daedalus*. JSTOR, 125(3), pp. 19–42.
- Guba, E. G. e Lincoln, Y. S. (1989) *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Gudiño, F. M. (2015) *Evaluación y aprendizaje en la cooperación para el desarrollo: un análisis del caso español*. Universidad Complutense de Madrid.
- Guillaumont, P. (2007) 'La vulnérabilité économique, défi persistant à la croissance africaine', *African Development Review*. Wiley Online Library, 19(1), pp. 123–162.
- Guillaumont, P. (2009) 'An economic vulnerability index: its design and use for international development policy', *Oxford Development Studies*. Taylor & Francis, 37(3), pp. 193–228.
- Guillaumont, P. (2010) 'Assessing the economic vulnerability of small island developing states and the least developed countries', *The Journal of Development Studies*. Taylor & Francis, 46(5), pp. 828–854.
- Guillaumont, P. e Chauvet, L. (2001) 'Aid and performance: a reassessment', *Journal of Development Studies*. Taylor & Francis, 37(6), pp. 66–92.
- Guillaumont, P., Jeanneney, S. G. e Vencatachellum, D. (2009) *Accounting for vulnerability of African countries in performance based aid allocation*.
- Guillaumont, P. e Simonet, C. (2011) 'To what extent are African Countries Vulnerable to climate change? Lessons from a new indicator of Physical Vulnerability to Climate Change', *Development*, 6, pp. 1–8.
- Guilmette, J.-H. (2007) *The power of peer learning: networks and development cooperation*. Edited by IDRC. New Delhi, Ottawa: Academic Foundation.
- Gulrajani, N. (2018) 'Merging development agencies'.
- Gulrajani, N. e Calleja, R. (2019) 'Understanding donor motivations: developing the Principled Aid Index'. Overseas Development Institute.
- Gulrajani, N. e Swiss, L. (2017) *Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation*. ODI Report.
- Gustavsson, J. (1998) *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund University.
- Hadjiisky, M., Pal, L. A. e Walker, C. (2017) *Public policy transfer: micro-dynamics and macro-effects*. Edward Elgar Publishing.

- Hageboeck, M. *et al.* (2016) *Evaluation Utilization at USAID*.
- Hageboeck, M. e Frumkin, M. (2009) 'Trends in international development evaluation theory, policy and practices'. Report prepared for USAID. Washington, DC: Management Systems International. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ464.pdf.
- Hall, P. A. (1993) 'Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain', *Comparative politics*. JSTOR, pp. 275–296.
- Hall, P. A. e Taylor, R. C. R. (1996) 'Political science and the three new institutionalisms', *Political studies*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 44(5), pp. 936–957.
- Halperin, M. H. e Clapp, P. (2007) *Bureaucratic politics and foreign policy*. Brookings Institution Press.
- Hansen, H. F. e Rieper, O. (2009) 'The evidence movement the development and consequences of methodologies in review practices', *Evaluation*. Sage Publications, 15(2), pp. 141–163.
- Hansen, H. e Tarp, F. (2000) 'Aid effectiveness disputed', *Journal of International Development*. London: Routledge, 12(3), pp. 375–398.
- Hansen, H. e Tarp, F. (2001) 'Aid and growth regressions', *Journal of development Economics*. Elsevier, 64(2), pp. 547–570.
- Hatry, H. P. (1999) *Performance Measurement: Getting Results*. Edited by The Urban Institute press. Washington DC: The Urban Institute.
- Haverland, M. (2000) 'National adaptation to European integration: The importance of institutional veto points', *Journal of public policy*. Cambridge University Press, 20(1), pp. 83–103.
- Havnevik, K. (1987) 'The IMF and the World Bank in Africa: Conditionality, impact and alternatives', in: Nordiska Afrikainstitutet.
- Hay, C. e Wincott, D. (1998) 'Structure, agency and historical institutionalism', *Political studies*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 46(5), pp. 951–957.
- Hayes, S. (1955) 'Criteria and techniques for the evaluation of technical assistance for economic development: a manual for field use in international technical assistance activities'. UNESCO.
- Hayes, S. (1959) *Measuring the results of development projects: A manual for the use of field workers*. UNESCO.
- Hellawell, D. (2006) 'Inside-out: analysis of the insider-outsider concept as a heuristic device to develop reflexivity in students doing qualitative research', *Teaching in higher education*. Taylor & Francis Group, 11(4), pp. 483–494.
- Henry, G. T. (2000) 'Why not use?', *New directions for evaluation*. Wiley Online Library, 88, pp. 85–98.
- Henry, G. T. e Mark, M. M. (2003) 'Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions', *American Journal of Evaluation*. Sage Publications, 24(3), pp. 293–314.
- Herbert, J. L. (2014) 'Researching Evaluation Influence: A Review of the Literature', *Evaluation review*. SAGE Publications, 38(5), pp. 388–419.
- Hermann, M. G. (1980) 'Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders', *International Studies Quarterly*. Blackwell Publishing Ltd Oxford, UK, 24(1), pp. 7–46.
- Hermann, M. G. e Hermann, C. F. (1989) 'Who Makes Foreign Policy Decisions and How : An Empirical Inquiry', *International Studies Quarterly*, 33(4), pp. 361–387.
- Herrmann, R. (1986) 'The power of perceptions in foreign-policy decision making: Do views of the Soviet Union determine the policy choices of American leaders?', *American Journal of Political Science*. JSTOR, pp. 841–875.
- Herrmann, R. K. *et al.* (1997) 'Images in international relations: An experimental test of cognitive schemata', *International Studies Quarterly*. Wiley Online Library, 41(3), pp. 403–433.
- Hirschman, A. O. (1967) *Development projects observed*. Brookings Institution.
- Hjertholm, P. e White, H. (2000a) *Foreign aid in historical perspective*. Routledge London.
- Hjertholm, P. e White, H. (2000b) 'Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation. Discussion Papers 00-04', in *Copenhagen: University of Copenhagen*. Citeseer.
- Hoerner, J. e Stephenson, P. (2012) 'Theoretical perspectives on approaches to policy evaluation in the EU: The case of cohesion policy', *Public Administration*. Wiley Online Library, 90(3), pp. 699–715.

- Hofstetter, C. H. e Alkin, M. C. (2003) 'Evaluation use revisited', in *International handbook of educational evaluation*. Springer, pp. 197–222.
- Højlund, S. (2014a) 'Evaluation use in evaluation systems: the case of the European Commission', *Evaluation*. SAGE Publications, 20(4), pp. 428–446.
- Højlund, S. (2014b) 'Evaluation use in the organizational context - changing focus to improve theory', *Evaluation*, 20(1), pp. 26–43.
- Højlund, S. (2015) *Evaluation Use in Evaluation Systems: The Case of the European Commission*. P.h.D. School in Organisation, Management and Strategy, Copenhagen Business School.
- Holzinger, K. e Knill, C. (2005) 'Causes and conditions of cross-national policy convergence', *Journal of European public policy*. Taylor & Francis, 12(5), pp. 775–796.
- Hood, C. e Peters, G. (2004) 'The middle aging of new public management: into the age of paradox?', *Journal of public administration research and theory*. Public Management Research Association, 14(3), pp. 267–282.
- Horký, O. (2010) 'The Europeanisation of development policy: acceptance, accommodation and resistance of the Czech Republic'. DIE-Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Horký, O. (2012) 'The Impact of the Shallow Europeanisation of the 'New' Member States on the EU's Actorness: What Coherence between Foreign and Development Policy?', in *The European Union and Global Development*. Springer, pp. 57–73.
- Horton, D., Galleno, V. e Mackay, R. (2007) 'Evaluation, Learning and Change in Research and Development Organizations: Concepts, Experiences, and Implications for the CGIAR'.
- House, E. R. (2001) 'Unfinished business: Causes and values', *American Journal of Evaluation*, pp. 309–315.
- Howlett, M. (2000) 'Beyond legalism? Policy ideas, implementation styles and emulation-based convergence in Canadian and US environmental policy', *Journal of public policy*. Cambridge University Press, 20(3), pp. 305–329.
- Hudson, J. e Mosley, P. (2001) 'Aid policies and growth: In search of the Holy Grail', *Journal of International development*. Wiley Online Library, 13(7), pp. 1023–1038.
- Hulme, R. (2006) 'The role of policy transfer in assessing the impact of American ideas on British social policy', *Global Social Policy*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 6(2), pp. 173–195.
- ICP (1996) *Memorando da cooperação portuguesa 1995*. Lisboa.
- ICP (1999) 'Programa Integrado da Cooperação Portuguesa 1999'. Lisboa: MNE.
- ICP (2000a) 'Avaliação do Projecto de Cooperação do Centro Hospitalar de São Tomé'. Lisboa: ICP.
- ICP (2000b) 'Programa Integrado da Cooperação Portuguesa 2000'. Lisboa: MNE.
- ICP (2001) 'Programa Integrado da Cooperação 2001'. Lisboa: MNE.
- ICP (2002a) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - São Tomé e Príncipe 2002-2004'. Lisboa.
- ICP (2002b) 'Programa Integrado da Cooperação Portuguesa 2002'. Lisboa: MNE.
- INA (1998) 'A Avaliação na Administração Pública. Acta Geral do 1º Encontro INA', in *A Avaliação na Administração Pública*. Oeiras: INA.
- Innes, R. A. (2009) '"Wait a Second. Who Are You Anyways?" The insider/outsider debate and American Indian Studies', *American Indian Quarterly*. JSTOR, 33(4), pp. 440–461.
- IPAD (2004a) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Angola (2004-2006)'. Lisboa: IPAD.
- IPAD (2004b) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Moçambique (2004-2006)'. Lisboa: IPAD.
- IPAD (2004c) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Timor-Leste (2004-2006)'. Lisboa: IPAD.
- IPAD (2005a) 'Harmonização e Alinhamento - Plano de Acção de Portugal'. Lisboa: IPAD.
- IPAD (2005b) 'Memorando da cooperação portuguesa 2001-2004'. Lisboa: IPAD.
- IPAD (2005c) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Cabo Verde (2005-2007)'. Lisboa: IPAD.
- IPAD (2005d) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Guiné-Bissau (2005-2007)'. Lisboa: IPAD.
- IPAD (2005e) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - São Tomé e Príncipe (2005-2007)'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2006a) 'Linhas de orientação para Programas Indicativos de Cooperação (PIC) 2007-2009'. Lisboa: MNE.

IPAD (2006b) 'Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2007) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Moçambique (2007-2010)'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2008a) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Angola (2007-2010)'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2008b) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Cabo Verde (2008-2011)'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2008c) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Guiné-Bissau (2008-2011)'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2008d) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - São Tomé e Príncipe (2008-2011)'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2008e) 'Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Timor-Leste (2007-2010)'. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD (2008f) *Relatório de Progresso 2008 - Eficácia da Ajuda*. Lisboa.

IPAD (2009a) 'Auto-avaliação de Portugal. Implementação do Código de Conduta da UE em matéria de complementaridade e divisão das tarefas na política de desenvolvimento'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2009b) 'Plano de acção para a eficácia da ajuda (de Paris a Acra)'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2010a) 'Desenvolvimento de capacidades. Linhas de Orientação para a Cooperação Portuguesa'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2010b) 'Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral'. Lisboa: IPAD. Available at: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/estrategia_cooperacao_multilateral.pdf.

IPAD (2011a) *Cooperação Portuguesa. Uma Leitura dos Últimos Quinze Anos de Cooperação para o Desenvolvimento 1996-2010*. Edited by IPAD. Lisboa: IPAD.

IPAD (2011b) 'Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Educação'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2011c) 'Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2011d) 'Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Saúde'. Lisboa: IPAD.

IPAD (2011e) 'QUAR 2011'.

Jabot, F. (2014) 'L'évaluation des politiques publiques: cadres conceptuel et étude de son utilisation par les décideurs des institutions régionales de santé en France'. Université de Lorraine.

Jackson, E. A. (2018) 'Opportunities, Challenges and Ethical Considerations as Insider-Researcher for a Community-Based Research in Redressing Livelihood Sustainability Issues', *Management of Sustainable Development Sibiu, Romania*, 10(2).

Jackson, E. T. e Kassam, Y. (1998) *Knowledge shared: Participatory evaluation in development cooperation*. IDRC.

Jacob, S., Speer, S. e Furubo, J.-E. (2015) 'The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later', *Evaluation*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 21(1), pp. 6–31.

Jacob, S. e Varone, F. (2004) 'Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003)', *Politiques et management public*. Institut de Management Public, 22(2), pp. 135–152.

James, O. e Lodge, M. (2003) 'The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research', *Political studies review*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 1(2), pp. 179–193.

Janis, I. L. (1971) 'Groupthink', *Psychology today*. New York^ eNY NY, 5(6), pp. 43–46.

Janis, I. L. (1972) 'Victims of groupthink: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes.' Houghton Mifflin.

Jenkins, R. (2000) 'Categorization: Identity, social process and epistemology', *Current sociology*. Sage Publications, 48(3), pp. 7–25.

Jervis, R. (2017) *Perception and Misperception in International Politics*. Second. Princeton University Press.

Johnson, K. et al. (2009) 'Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005', *American Journal of Evaluation*, 30(3), pp. 377–410.

Johnston, L. (2005) "Waking up the sleeping giant": change management, policy transfer and the search

- for collaboration', *Public policy and administration*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 20(3), pp. 69–89.
- Jong, M., Lalenis, K. e Mamadouh, V. D. (2002) *The theory and practice of institutional transplantation: experiences with the transfer of policy institutions*. Springer Science & Business Media.
- Jørgens, H. (2004) 'Governance by Diffusion: Implementing Global Norms through Cross-National Imitation and Learning', in Lafferty, W. M. (ed.) *Governance for sustainable development. The challenge of adapting form to function*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 246–283.
- Kaarbo, J. (1997) 'Prime minister leadership styles in foreign policy decision-making: A framework for research', *Political Psychology*, 18(3), pp. 553–581.
- Karan, L. (2009) *Evaluation Use in Non-Governmental Organizations Unlocking the "Do-Learn-Plan" Continuum*. Fletcher School of Law and Diplomacy (Tufts University).
- Karlsson, O. (2003) 'Evaluation politics in Europe: Trends and tendencies', *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*. Taylor & Francis, 2003(1).
- Kay, A. (2005) 'A critique of the use of path dependency in policy studies', *Public administration*. Wiley Online Library, 83(3), pp. 553–571.
- Keijzer, N. e Lundsgaarde, E. (2018) 'When "unintended effects" reveal hidden intentions: Implications of 'mutual benefit' discourses for evaluating development cooperation', *Evaluation and Program Planning*. Elsevier, 68, pp. 210–217.
- Kelley, J. (2004) 'International Actors in the Domestic Scenes: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions', *International Organization*, 58(03), pp. 425–457.
- Kharas, H. e Rogerson, A. (2017) *Global development trends and challenges: horizon 2025 revisited*. Overseas Development Institute.
- Kickert, W. (2007) *The study of public management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. Routledge.
- Kickert, W. (2011a) 'Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms', *Public Administration*. Wiley Online Library, 89(3), pp. 801–818.
- Kickert, W. (2011b) 'Introduction: Administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain', *Public Administration*. Wiley Online Library, 89(3), pp. 721–722.
- Kickert, W. W. J. M. e Stillman, R. R. J. (2006) 'The future of European public administration. Part IV: Portugal introduction', *Public Administration*, 84(2), pp. 387–388.
- Kildal, N. (2003) 'Perspectives on Policy Transfer. The Case of the OECD'. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, alternatives, and public policies*. Second. Edited by Pearson. Edinburgh: Little, Brown Boston.
- Kirkhart, K. E. (2000) 'Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence', *New Directions for Evaluation*, 2000(88), pp. 5–23.
- Kliest, T., Rodríguez-Ariza, C. e Singh, G. (2010) *Peer Review of the Evaluation Function at the Belgian Federal Public Service of Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation*.
- Knill, C. (2005) 'Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors', *Journal of European public policy*. Taylor & Francis, 12(5), pp. 764–774.
- Knorr, K. D. (1976) *Policy-makers use of social science knowledge: symbolic or instrumental?* Institut für Höhere Studien.
- Kragelund, P. (2008) 'The return of non-DAC donors to Africa: New prospects for African development?', *Development policy review*. Wiley Online Library, 26(5), pp. 555–584.
- Krasner, S. D. (1972) 'Are bureaucracies important?(or Allison Wonderland)', *Foreign Policy*. JSTOR, (7), pp. 159–179.
- Kumar, K. (1987) *Rapid, low-cost data collection methods for AID*. US Agency for International Development.
- Kumar, K. (1989) *Conducting key informant interviews in developing countries*. Agency for International Development Washington DC.

- Kwon, H. (2009) 'Policy learning and transfer: the experience of the developmental state in East Asia', *Policy & Politics*. Policy Press, 37(3), pp. 409–421.
- Labaree, R. V. (2002) 'The risk of "going observationalist": negotiating the hidden dilemmas of being an insider participant observer', *Qualitative research*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 2(1), pp. 97–122.
- Ladi, S. (2006) 'Globalization and Europeanization: Analysing Change'. IBEI Working Paper.
- Lancaster, C. (1993) 'Governance and development: the views from Washington', *IDS Bulletin*. Wiley Online Library, 24(1), pp. 9–15.
- Lancaster, C. (2008) *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. University of Chicago Press.
- Laporte, C. (2015) *L' évaluation, un objet politique: le cas d' étude de l' aide au développement*. Sciences po Paris.
- Larsen, H. (2005) *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU. The case of Denmark*. Palgrave Macmillan.
- Lasswell, H. D. (1936) 'Politics Who Gets What, When, How', *McGraw Hill*, p. 264.
- Lázaro, B. (2015) 'Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America'. Madrid: EUROsociAL Programme.
- Leeuw, F. L. (2009) 'Evaluation policy in the Netherlands', *New Directions for Evaluation*. Wiley Online Library, 2009(123), pp. 87–102.
- Leeuw, F. L. e Furubo, J.-E. (2008) 'Evaluation Systems', *Evaluation*, 14(2), pp. 157–169.
- Lehtonen, M. (2005) 'OECD environmental performance review programme: Accountability (f)or learning?', *Evaluation*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 11(2), pp. 169–188.
- Lehtonen, M. (2007) 'Environmental policy integration through OECD peer reviews: Integrating the Economy with the environment or the environment with the Economy?', *Environmental Politics*. Taylor & Francis, 16(1), pp. 15–35.
- Lehtonen, M. (2009a) 'OECD organisational discourse, peer reviews and sustainable development: An ecological-institutionalist perspective', *Ecological Economics*. Elsevier, 69(2), pp. 389–397.
- Lehtonen, M. (2009b) 'OECD peer reviews and policy convergence: diffusing policies or discourses?', in Biermann, F., Siebenhüner, B., e Schreyögg, A. (eds) *International Organizations in Global Environmental Governance*. London, New York: Routledge, pp. 85–104.
- Lemos, V. (2014a) *A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal*.
- Lemos, V. (2014b) 'A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: o Projecto Regional do Mediterrâneo e a reforma Veiga Simão', *CIES e-working paper*, 174. Available at: http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP174_Lemos.pdf.
- Lensink, R. e Morrissey, O. (2000) 'Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth', *The Journal of Development Studies*. Taylor & Francis, 36(3), pp. 31–49.
- Lensink, R. e White, H. (2000) 'Assessing aid: a manifesto for aid in the 21st century?', *Oxford Development Studies*. Taylor & Francis, 28(1), pp. 5–18.
- Leonard, E. (2005) 'Foreign policy analysis', in Rabin, J. (ed.) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. First Upda. Routledge, pp. 110–113.
- Levi-Faur, D. (2004) 'On the "net impact" of Europeanization: The EU's telecoms and electricity regimes between the global and the national', *Comparative Political Studies*. Sage Publications, 37(1), pp. 3–29.
- Levi-Faur, D. e Vigoda-Gadot, E. (2006) 'New public policy, new policy transfers: some characteristics of a new order in the making', *Intl Journal of Public Administration*. Taylor & Francis, 29(4–6), pp. 247–262.
- Levin-Rozalis, M. (2003) 'Evaluation and research: Differences and similarities', *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 18(2), p. 1.
- Levin, B. (1987) 'The uses of research: A case study in research and policy', *The Canadian Journal of Program Evaluation*. Canadian Evaluation Society, 2(1), pp. 43–55.
- Leviton, L. C. (2003) 'Evaluation Use: Advances, Challenges and Applications', *American Journal of Evaluation*, 24(4), pp. 525–535.
- Leviton, L. C. e Hughes, E. F. X. (1981) 'Research on the Utilization of Evaluations. A Review and Synthesis', *Evaluation review*. Sage Publications, 5(4), pp. 525–548.

- Levy, J. S. J. S. (1994) 'Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield', *International Organization*, 48(02), pp. 279–312.
- Lightfoot, S. e Szent-Iványi, B. (2013) *Reluctant Donors? The Europeanization of International Development Policies in the New Members*.
- Lim, S. (2014) 'Compliance with international norms: implementing OECD DAC principles in South Korea', *Globalizations*. Taylor & Francis, 11(6), pp. 859–874.
- Lincoln, Y. S. e Guba, E. G. (1985) 'Naturalistic inquiry'. Sage.
- Lira, M. (2014) 'A influência dos modelos de administração pública na reforma administrativa portuguesa: o caso da avaliação do desempenho'. Instituto Politécnico de Coimbra.
- Lister, M. (1997) *The EU and the South: Relations with developing countries*. London, New York: Routledge Publishers.
- Liverani, A. e Lundgren, H. E. (2007) 'Evaluation Systems in Development Aid Agencies: An Analysis of DAC Peer Reviews 1996–2004', *Evaluation*, 13(2), pp. 241–256.
- Lloyd, T., Morrissey, O. e Osei, R. (2001) *Aid, exports and growth in Ghana*. University of Nottingham, Centre for Research in Economic Development and International Trade.
- Lopes, M. C. (2013) 'A avaliação de políticas públicas em Portugal: marcos de um desenvolvimento incipiente', *IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES. Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s)*, pp. 1–11.
- Low, N., Gleeson, B. e Rush, E. (2005) 'A multivalent conception of path dependence: the case of transport planning in metropolitan Melbourne, Australia', *Environmental Sciences*. Taylor & Francis, 2(4), pp. 391–408.
- Lundgren, H. E., North, W. H. e Rist, R. C. (2003) 'A Review of Evaluation in DANIDA Ministry of Foreign Affairs'. Copenhagen.
- Lynch, M. (2000) 'Against reflexivity as an academic virtue and source of privileged knowledge', *Theory, Culture & Society*. Sage Publications, 17(3), pp. 26–54.
- Machado, A. M. R. de O. (2011) *Avaliação de políticas públicas: ao serviço das políticas de desenvolvimento*. ISCTE.
- Madureira, C., Rodrigues, M. e Asensio, M. (2013) 'Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC'. DGAEP.
- Magone, J. (1997) 'The Implementation of Public Policies', in Magone, J. (ed.) *European Portugal: the difficult road to sustainable democracy*. Palgrave Macmillan, pp. 127–145.
- Magone, J. (1998) 'A integração europeia e a construção da democracia portuguesa', *Penélope*, 18, pp. 123–163.
- Magone, J. (2006) 'The europeanization of Portugal (1986-2006)', *Nação e Defesa*. Instituto da Defesa Nacional.
- Magone, J. (2011) 'The difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism', *Public Administration*. Wiley Online Library, 89(3), pp. 756–782.
- Magone, J. (2017) 'A governança dos Fundos Estruturais em Portugal: Um caso de europeização superficial', *Relações Internacionais (R: I)*. Instituto Português de Relações Internacionais, (53), pp. 55–69.
- Mahon, R. e McBride, S. (2008) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press.
- Mahon, R. e McBride, S. (2009) 'Standardizing and disseminating knowledge: The role of the OECD in global governance', *European political science review*. Cambridge University Press, 1(1), pp. 83–101.
- Mahoney, J. (2000) 'Path dependence in historical sociology', *Theory and Society*, 29, pp. 507–548.
- Mahoney, J. (2003) 'Long-un Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America', *American Journal of Sociology*, 109(1), pp. 50–106.
- Mahoney, J. e Snyder, R. (1999) 'Rethinking agency and structure in the study of regime change', *Studies in Comparative International Development*. Springer, 34(2), p. 3.
- Mahoney, J. e Thelen, K. A. (2010) 'A Theory of Gradual Institutional Change', in Mahoney, J. e Thelen, K. (eds) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, pp. 1–

37.

- Malik, K. e Cunningham, P. (2006) 'Transnational policy learning in Europe: Attempts to transfer innovation policy practices', *Innovation*. Taylor & Francis, 8(3), pp. 262–272.
- Manning, R. (2008) 'The DAC as a central actor in development policy issues: Experiences over the past four years'. DIE-Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Manwaring, R. (2016) 'From new labour to Rudd/Gillard: dilemmas, lesson-drawing and policy transfer'. Taylor & Francis.
- March, J. G. e Olsen, J. P. (2009) 'Elaborating the "New Institutionalism"', *The Oxford Handbook of Political Institutions*, (January 2005).
- Marcussen, M. (2001) 'The OECD in search of a role: Playing the idea game', in *ECPR Joint Session of Workshops, Grenoble*, pp. 90–105.
- María, J. e Méndez, M. (2012) 'La utilidad de las evaluaciones en las ONGD españolas: un estudio basado en la convocatoria de convenios AECID 2006 y 2007', *Revista de Fomento Social*, 67, pp. 449–485.
- Mark, M. M. e Henry, G. T. (2004) 'The mechanisms and outcomes of evaluation influence', *Evaluation*. Sage Publications, 10(1), pp. 35–57.
- Marra, M. (2004) 'The Contribution of Evaluation to Socialization and Externalization of Tacit Knowledge: The Case of the World Bank', *Evaluation*, 10, pp. 263–283.
- Marsh, D. e Sharman, J. C. (2009) 'Policy diffusion and policy transfer', *Policy studies*. Taylor & Francis Group, 30(3), pp. 269–288.
- Marsh, D. e Sharman, J. C. (2010) 'Policy diffusion and policy transfer', in Evans, M. (ed.) *New directions in the study of policy transfer*. London, New York: Routledge, pp. 32–51.
- Martinez, D. E. (2014) *Accounting for International Development Non-Governmental Organizations (NGOs)*. University of Alberta.
- Martins, M. M., Loureiro, J. e Ribeiro, A. P. (2008) 'Avaliação do Acordo de Cooperação Cambial Cabo Verde - Portugal'. Porto: Centro de Estudos Macroeconómicos e Previsão, Faculdade de Economia.
- Massey, A. (2010) 'Policy mimesis in the context of global governance', in Evans, M. (ed.) *New directions in the study of policy transfer*. London, New York: Routledge, pp. 144–156.
- Mathison, S. (2008) 'What is the difference between evaluation and research—and why do we care', *Fundamental issues in evaluation*. Guildford Press New York, pp. 183–196.
- Mausethagen, S. (2010) 'The OECD and governance: Investigating the dissemination of ideas in national policy making'. University of Cape Town.
- Mavrotas, G. (2002) 'Aid and growth in India: some evidence from disaggregated aid data', *South Asia Economic Journal*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 3(1), pp. 19–48.
- May, P. J. (1992) 'Policy learning and failure', *Journal of public policy*. Cambridge University Press, 12(4), pp. 331–354.
- Mazmanian, D. A. e Sabatier, P. A. (1980) 'A multivariate model of public policy-making', *American Journal of Political Science*. JSTOR, pp. 439–468.
- McGillivray, M. et al. (2005) *It works; it doesn't; it can, but that depends...: 50 years of controversy over the macroeconomic impact of development aid*. 54. Research Paper, UNU-WIDER, United Nations University (UNU).
- McIntyre, L. (2019) *The Scientific Attitude: Defending Science from Denial, Fraud, and Pseudoscience*. Mit Press.
- McNamara, G. et al. (2009) 'Developing a Culture of Evaluation in the Irish Public Sector', *Evaluation*, 15(1), pp. 101–112.
- McNulty, J. (2012) 'Symbolic uses of evaluation in the international aid sector: arguments for critical reflection', *Evidence & Policy*, 8(4), pp. 495–509.
- Melenciuc, I. R. (2015) 'The Emergence of an Evaluation Culture in the EU: Between International Practices and Europeanization Pressures', *Europolity—Continuity and Change in European Governance-New Series*. Department of International Relations and European Integration, National ..., 9(1), pp. 1–24.
- Mendes, P. E. (2014) *A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise*. CEPESE Working Paper.

- Mendes, S., Gomes, P. e Araújo, J. (2012) 'Portugal', in Verhoest, K. et al. (eds) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp. 133–144.
- Mercer, J. (2007) 'The challenges of insider research in educational institutions: Wielding a double-edged sword and resolving delicate dilemmas', *Oxford review of education*. Taylor & Francis, 33(1), pp. 1–17.
- Merton, R. K. (1972) 'Insiders and outsiders: A chapter in the sociology of knowledge', *American journal of sociology*. University of Chicago Press, 78(1), pp. 9–47.
- Meseguer, C. (2006) 'Rational learning and bounded learning in the diffusion of policy innovations', *Rationality and Society*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 18(1), pp. 35–66.
- Mesquita, J. J. I. (2015) 'Cultura de avaliação no sector da cooperação para o desenvolvimento em Portugal. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional'. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2009) 'Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe', *International Review of Administrative Sciences*. Sage Publications Sage UK: London, England, 75(3), pp. 509–528.
- MF e MNE (2012) 'Portaria nº 194/2012, de 20 de junho', *Diário da República*, I Série(118).
- Mihalache, R. (2010) 'A Developing Evaluation Culture in Romania: Myths, Gaps and Triggers', *Evaluation*, 16(3), pp. 323–332.
- Mintz, A. (2003) 'Integrating cognitive and rational theories of foreign policy decision making: A poliheuristic perspective', in *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*. Springer, pp. 1–9.
- Mintz, A. e DeRouen Jr, K. (2010) *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge University Press.
- MNE (1984) 'Informação de serviço, 04/10/1984'.
- MNE (1985a) 'Decreto-Lei 175/85, 22 de maio', *Diário da República*, I Série(177), pp. 1373–1374.
- MNE (1985b) 'Decreto-Lei 266/85, 16 julho', *Diário da República*, I Série(161), pp. 2043–2044.
- MNE (1994) 'Decreto-Lei nº 60/94, 24 de fevereiro', *Diário da República*, I Série A(46), pp. 863–869.
- MNE (1995) *Portugal. Dez anos de política de cooperação*. Lisboa: MNE.
- MNE (1997) 'Decreto-Lei nº 293/97, 24 de outubro', *Diário da República*, I Série A(247), pp. 5732–5734.
- MNE (1998) 'Decreto-Lei nº 16/98, de 29 de janeiro', *Diário da República*, I Série A(24), pp. 374–376.
- MNE (1999) 'Decreto-Lei nº 327/99, 18 de agosto', *Diário da República*, I Série A(192), pp. 5461–5467.
- MNE (2001) 'Decreto-Lei nº 192/2001, 26 de junho', *Diário da República*, I Série A(146), pp. 3800–3806.
- MNE (2003a) 'Decreto-Lei nº 5/2003, 13 de janeiro', *Diário da República*, I Série A(10), pp. 110–116.
- MNE (2003b) 'Despacho 6178/2003, de 28 de março', *Diário da República*, II série(74).
- MNE (2007) 'Portaria nº 510/2007, 30 de abril', *Diário da República*, I Série(83), pp. 2811–2813.
- MNE e ME (2009) 'Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010-2015) (Despacho 2593/2009)', *Diário da República 26 de Novembro de 2009*, II Série(230), pp. 48391–48402.
- Monteiro, S. e Horta, A. (2018) *Governança multinível em Portugal: Fundamentos teórico-concetuais*. 03. Lisboa.
- Moreira, S. B. (2004) 'O paradoxo micro-macro da eficácia da ajuda: morto ou vivo?' Setúbal: Escola Superior de Ciências Empresariais. Instituto Politécnico de Setúbal.
- Moreira, S. B. (2008) 'O uso da econometria na cooperação internacional', *Economia global e gestão*. INDEG/PROJECTOS-Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial, 13(1), pp. 43–48.
- Morin, J.-F. e Paquin, J. (2018) *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Springer.
- Mosley, P. (1980) 'Aid, savings and growth revisited', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Wiley Online Library, 42(2), pp. 79–95.
- Mosley, P. (1981) 'Aid as obstacle: Twenty questions about our foreign aid and the hungry'. San Francisco, CA: Institute for Food and Development Policy.
- Mosley, P. (1985) 'The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good', *Economic Development and Cultural Change*, 33(2), pp. 373–393.

- Mosley, P. (1986) 'Aid-effectiveness: The Micro-Macro Paradox', *Ids Bulletin*. Wiley Online Library, 17(2), pp. 22–27.
- Mosley, P., Hudson, J. e Horrell, S. (1992) 'Aid, the public sector and the market in less developed countries: A return to the scene of the crime', *Journal of International Development*. Wiley Online Library, 4(2), pp. 139–150.
- Mosley, P., Hudson, J. e Verschoor, A. (2004) 'Aid, poverty reduction and the "new conditionality"', *The Economic Journal*. Wiley Online Library, 114(496), pp. F217–F243.
- Moyo, D. (2009) *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Macmillan.
- Mozzicafreddo, J. e Gouveia, C. (2011) 'Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal', *Projectos de Inovação na Gestão Pública*. Lisboa: *Mundos Sociais*, pp. 5–62.
- Muller, P. (2018) *Les politiques publiques*. 10eme edn. Edited by Que Sais-je? Paris: Presses Universitaires de France.
- Muñoz, R. A. (2009) 'The Development of Evaluation Culture in Spain', 6(11), pp. 102–108.
- Munro, G. D. e Ditto, P. H. (1997) 'Biased assimilation, attitude polarization, and affect in reactions to stereotype-relevant scientific information', *Personality and Social Psychology Bulletin*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 23(6), pp. 636–653.
- Murphy, D. (2002) 'El desarrollo de una cultura de la evaluación', *Íkala*, 7(13), pp. 75–85.
- Naudet, J.-D. (2012) *Development Aid Reforms in the Context of New Public Management*. 119. Paris.
- Ndikumana, L. (2012) 'Applying evaluation to development and aid: Can evaluation bridge the micro-macro gaps in aid effectiveness?', *Evaluation and Its Discontents: Do We Learn from Experience in Development*, pp. 123–150.
- Nelson, J. M. (1996) 'Promoting policy reforms: the twilight of conditionality?', *World Development*. Elsevier, 24(9), pp. 1551–1559.
- Neumayer, E. e Plümpner, T. (2012) 'Conditional spatial policy dependence: theory and model specification', *Comparative Political Studies*. Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, 45(7), pp. 819–849.
- Newmark, A. J. (2002) 'An integrated approach to policy transfer and diffusion', *Review of policy research*. Wiley Online Library, 19(2), pp. 151–178.
- O'Neil, G. (2015) *Communication evaluation in international organisations: methodology, influence and use*. doi: <http://etheses.lse.ac.uk/3253/>.
- Obinger, H., Schmitt, C. e Starke, P. (2013) 'Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research', *Social Policy & Administration*. Wiley Online Library, 47(1), pp. 111–129.
- OCDE/CAD (1991a) 'Princípios do CAD para uma ajuda eficaz'. Paris: OCDE.
- OCDE/CAD (1991b) 'Princípios para a avaliação da ajuda ao desenvolvimento'. Paris: OCDE.
- OCDE/CAD (1996) 'O papel da Cooperação para o Desenvolvimento no Limiar do Século XXI'. Paris: CAD, maio.
- OCDE (1991) 'Carta do Presidente do CAD ao Embaixador de Portugal junto da OCDE, 6 novembro'. Paris.
- OCDE (2006) 'Dates marquantes. Historique du Comité d'aide au développement de l'OCDE'. Paris: OCDE.
- Oddone, A. (1998) 'Italy, Spain and Portugal and the Lomé Convention', in Cosgrove-Sacks, C. (ed.) *The European Union and Developing Countries*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and London: Macmillan Press Ltd., pp. 74–90.
- OECD-DAC (2011) 'Busan partnership for effective development cooperation'.
- OECD/DAC (1986) 'Methods and Procedures in Aid Evaluation. A Compendium of Donor Practice and Experience'. Paris.
- OECD/DAC (1991) 'Principles for evaluation of development assistance', Paris: OECD. Retrieved March, 13, p. 2007.
- OECD/DAC (1993) 'Aid Review 1993/94. Report by the Secretariat and Questions for the Review of Portugal'. Paris: OECD.

- OECD/DAC (1996) 'Shaping the 21st Century: The contribution of development co-operation'. Paris: OECD.
- OECD/DAC (1997) 'Development Co-operation Review Series 1997 Portugal'. Paris: OCDE.
- OECD/DAC (2001) 'Peer Review of Portugal 2001'. Paris: OCDE.
- OECD/DAC (2002) 'Glossário da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados'. Paris: OCDE.
- OECD/DAC (2006a) 'Evaluation systems and use: a working tool for peer review and assessment'. Paris: Development Co-operation Directorate, OECD.
- OECD/DAC (2006b) 'Peer Review of Portugal 2006'. Paris: OCDE.
- OECD/DAC (2010a) *Evaluation in Development Agencies*. Paris: OECD.
- OECD/DAC (2010b) 'Peer Review of Portugal 2010'. Paris: OCDE.
- OECD/DAC (2012) *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*. Paris: OECD Publishing.
- OECD/DAC (2013) 'The DAC Network on Development Evaluation – 30 years of strengthening learning in development'. Paris: OCDE.
- OECD/DAC (2015) 'Peer Review of Portugal 2015'. Paris: OCDE.
- OECD/DCD (2003) 'Rome Declaration on Harmonization', in *Adopted at the High-Level Forum, Rome*.
- OECD/DCD (2013) *Aid for CSOs. Aid at a Glance. Flows of official development assistance to and through civil society organisations in 2011*. Paris.
- OECD (1975) 'Aid evaluation. The experience of members of the Development Assistance Committee and of international organisations'. Paris: OECD.
- OECD (1993) 'A History of the DAC Expert Group on Aid Evaluation'.
- OECD (2003) 'Peer Review. An OECD Tool for Cooperation and Change'. Paris: OECD.
- OECD *et al.* (2004) 'Joint Marrakech Memorandum - Managing for development results'.
- OECD (2005) 'Paris declaration on aid effectiveness: Ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability', in *High level forum on joint progress toward enhanced aid effectiveness: Harmonization, alignment and results. 2nd High level forum on aid effectiveness. Paris, France*. Paris: OECD.
- OECD (2006) 'DAC in Dates. The History of OECD's Development Assistance Committee'. Paris: OECD Publications.
- OECD (2007) 'Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations'. Paris: OECD.
- OECD (2008a) 'Accra Agenda for Action'. OECD.
- OECD (2008b) 'Effective Aid Management: Twelve Lessons from DAC Peer Reviews.', *OECD DAC Journal on Development*. Paris: OECD.
- OECD (2009) *Managing Aid: Practices of DAC member countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2010) *Development Co-operation Report 2010*. Paris.
- OECD (2012a) 'Partnering with Civil Society. 12 Lessons from DAC Peer Reviews'. Paris: OECD.
- OECD (2012b) 'Supporting Partners to Develop their Capacity. 12 Lessons from DAC Peer Reviews'. Paris: OECD.
- OECD (2013) *Portugal: Reforming the State to Promote Growth*. Paris.
- OECD (2015) *Development Co-operation Report: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019) 'Evaluating Public Sector Innovation. Support or hindrance to innovation?' Paris: OECD.
- Ohlin, G. (1968) 'The Organization for Economic Cooperation and Development', *International Organization*. Cambridge University Press, 22(1), pp. 231–243.
- Olarte, M. T.-M. (2013) 'The Europeanization of the Netherlands' Development Cooperation Policy: The Netherlands' implementation and internalization of EU development policy.'
- Olesen, T. B. e Pedersen, J. (2010) 'On the side of the angels: altruism in Danish development aid 1960–2005', *European Review of History—Revue européenne d'histoire*. Taylor & Francis, 17(6), pp. 881–903.

- Olsen, J. P. (1991) 'Modernization programs in perspective: Institutional analysis of organizational change', *Governance*. Wiley Online Library, 4(2), pp. 125–149.
- Olsen, J. P. (2002) 'The many faces of Europeanization', *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Wiley Online Library, 40(5), pp. 921–952.
- Ongaro, E. (2008) 'Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain', *International Journal of Public Sector Management*. Emerald Group Publishing Limited, 21(2), pp. 101–117.
- Ongaro, E. (2010) 'The Napoleonic administrative tradition and public management reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain', in *Tradition and public administration*. Springer, pp. 174–190.
- Ongaro, E. e Van Thiel, S. (2018) *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. Springer.
- ONU (2000) 'Declaração do Milénio', in *Cimeira do Milénio*. Nova Iorque: ONU, pp. 6–8.
- Oppenheimer, J. (1997) 'Realités et mythes de la coopération portugaise', *Lusotopie*. Persée-Portail des revues scientifiques en SHS, 4(4), pp. 469–478.
- Orbie, J. e Carbone, M. (2016) 'The Europeanisation of development policy', *European Politics and Society*. Taylor & Francis, 17(1), pp. 1–11.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1992) 'Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government', *Reading Mass. Addison Wesley Public Comp.*
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1993) 'Reinventing government: The five strategies for reinventing government'. New York: Penguin.
- Ouattara, B. e Strobl, E. (2004) 'Disaggregating the aid and growth relationship', *School of Economic Studies Discussion Paper*, (0414).
- Owen, J. M. (2002) 'Linking evaluation use to the research utilisation literature', in *Paper presented at the Annual Meeting of the American Evaluation Association*.
- Owen, J. M. (2003) 'Evaluation culture: a definition and analysis of its development within organisations', *Evaluation Journal of Australasia*, 3(1), pp. 43–47.
- Owen, J. M. e Lambert, F. C. (1995) 'Roles for Evaluation in Learning Organizations', *Evaluation*, 1, pp. 237–250.
- Paechter, C. (2013) 'Researching sensitive issues online: implications of a hybrid insider/outsider position in a retrospective ethnographic study', *Qualitative Research*. Sage Publications Sage UK: London, England, 13(1), pp. 71–86.
- Pagani, F. (2002) 'Peer Review as a Tool for Co-operation and Change: an analysis of an OECD working method', *African Security Review*. Taylor & Francis, 11(4), pp. 15–24.
- Page, E. C. (2000) 'Future governance and the literature on policy transfer and lesson drawing', in *ESRC future governance programme workshop on policy transfer*, pp. 1–15.
- Page, S. E. (2006) 'Path dependence', *Quarterly Journal of Political Science*. Now Publishers, Inc., 1(1), pp. 87–115.
- Pal, L. A. (2003) 'Exporting policy models: The role of international governmental organizations', in *Annual Meeting of the Canadian Political Science*, pp. 1–34.
- Pal, L. A. (2009) 'The OECD and global public management reform', *Croat. Pub. Admin.* HeinOnline, 9, pp. 1057–1089.
- Pal, L. A. (2012) *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Palosaari, T. (2011) *The Art of Adaptation. A study on the Europeanization of Finland's foreign and security policy*. Tampereen yliopisto.
- Pankaj, A. K. (2005) 'Revisiting Foreign Aid Theories', *International Studies*, 42(2), pp. 103–121.
- Parsons, W. (1995) 'Public policy', *Cheltenham, Northampton*.
- Pastore, G. (2013) 'Small New Member States in the EU Foreign Policy: Toward "Small State Smart Strategy"?', *Baltic Journal of Political Science*, 2(2).
- Patton, M. Q. (1975) 'In Search of Impact: An Analysis of the Utilization of Federal Health Evaluation Research'. ERIC.

- Patton, M. Q. (1988) 'The evaluator's responsibility for utilization', *Evaluation Practice*. Elsevier, 9(2), pp. 5–24.
- Patton, M. Q. (1997) *Utilisation-focused evaluation: the new century text*, *Utilisation-focused evaluation: the new century text*. Sage Publications London.
- Patton, M. Q. (1998) 'Discovering Process Use', *Evaluation*, 4(2), pp. 225–233.
- Patton, M. Q. (2002) 'Two decades of developments in qualitative inquiry: A personal, experiential perspective', *Qualitative social work*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 1(3), pp. 261–283.
- Patton, M. Q. (2008a) *Utilization-focused evaluation*, *Evaluation Models*. Edited by Stufflebeam, G. F. Madaus, e T. Kellaghan. Boston: Sage publications.
- Patton, M. Q. (2008b) *Utilization-focused evaluation*. Sage publications.
- Patton, M. Q. (2011) *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York: Guildford Press.
- Pattyn, V. (2014) 'Why organizations (do not) evaluate? Explaining evaluation activity through the lens of configurational comparative methods', *Evaluation*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 20(3), pp. 348–367.
- Paulo, S. e Reisen, H. (2010) 'Eastern donors and western soft law: Towards a DAC donor peer review of China and India?', *Development Policy Review*. Wiley Online Library, 28(5), pp. 535–552.
- Pawson, R. e Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*. SAGE.
- PCM (1999) 'A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI. RCM 43/99, 18 de maio', *Diário da República*. Diário da República, I Série B(nº 115), pp. 2636–2655.
- PCM (2005) 'Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa. RCM 196/2005, 22 de dezembro', *Diário da República*, 244, pp. 7180–7201.
- PCM (2009) 'Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento. RCM 73/2009'. Lisboa: DR.
- PCM (2010) 'Coerência das Políticas para o Desenvolvimento. RCM 82/2010', *Diário da República*, I Série(214).
- Peck, J. (2011) 'Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation', *Progress in human geography*. Sage Publications Sage UK: London, England, 35(6), pp. 773–797.
- Peck, J. e Theodore, N. (2015) *Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. U of Minnesota Press.
- Pemberton, H. (2003) 'Lock-in or lock-out? Path dependency and British pensions', *Political Science Association, Leicester*.
- Perestrelo, M. e Caldas, J. M. C. (1996) 'Estratégias de actores: prospectiva e avaliação', *Sociologia Problemas e práticas*. CIES-ISCTE/CELTA, 22, pp. 81–94.
- Peters, B. G. (1992) 'The policy process: an institutionalist perspective', *Canadian Public Administration*. Wiley Online Library, 35(2), pp. 160–180.
- Peters, B. G. e Pierre, J. (2003) 'Handbook of Public Administration', *SAGE Publications*, p. 646.
- Peters, B. G., Pierre, J. e King, D. S. (2005) 'The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism', *The journal of politics*. Cambridge University Press New York, USA, 67(4), pp. 1275–1300.
- Pfeffer, J. e Salancik, G. R. (1978) 'The external control of organizations: A resource dependence approach', NY: *Harper and Row Publishers*.
- Picciotto, R. (2015) *The 5th wave: Social impact evaluation*. Rockefeller Foundation Working Paper.
- Pierson, P. (2000) 'Increasing returns, path dependence, and the study of politics', *American political science review*. Cambridge University Press, 94(2), pp. 251–267.
- Pierson, P. (2004) 'Increasing Returns, Path dependency, and Study of Politics', *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251–267.
- Platt, J. (1981) 'On interviewing one's peers', *British Journal of Sociology*. JSTOR, pp. 75–91.
- Plottu, B. e Plottu, E. (2009) 'Approaches to Participation in Evaluation: Some Conditions for Implementation', *Evaluation*, 15(3), pp. 343–359.
- Pollitt, C. (2001) 'Convergence: the useful myth?', *Public administration*. Wiley Online Library, 79(4), pp.

933–947.

Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2004) *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.

Pollitt, C., Thiel, S. van e Homburg, V. (2007) 'New public management in Europe', *Management Online Review*, (October), pp. 1–7.

Porter, T. e Webb, M. (2008) 'The role of the OECD in the orchestration of global knowledge networks', in Mahon, R. e McBride, S. (eds) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press, pp. 43–59.

Poth, C.-A. N. (2008) *Promoting evaluation use within dynamic organizations: a case study examining evaluator behaviour*. Kingston, Ontario, Canada.

Preskill, H. (1994) 'Evaluation's role in enhancing organizational learning: A model for practice', *Evaluation and program planning*. Elsevier, 17(3), pp. 291–297.

Preskill, H. S. e Torres, R. T. (1999) 'Building Capacity for Organizational Learning Through Evaluative Inquiry', *Evaluation*, 5(1), pp. 42–60.

Preskill, H. e Torres, R. T. (2000) 'The Learning Dimension of Evaluation Use', *New Directions for Evaluation*, 88(Winter), pp. 25–37.

Preskill, H., Zuckerman, B. e Matthews, B. (2003) 'An exploratory study of process use: Findings and implications for future research', *American Journal of Evaluation*. Sage Publications, 24(4), pp. 423–442.

Quintero, V. (2005) 'Evaluación de la cooperación para el desarrollo', in *II Congreso Colombiano de Cooperación Internacional III Encuentro del Sistema de Cooperación Internacional*. Cali.

Radaelli, C. (2000) 'Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy', *Governance*. Wiley Online Library, 13(1), pp. 25–43.

Radaelli, C. (2003) 'The Europeanization of public policy', *The politics of Europeanization*, pp. 27–56.

Radelet, S., Clemens, M. e Bhavnani, R. (2004) 'Aid and growth: The current debate and some new evidence', *Center for Global Development*, February.

Raimondo, E. (2018) 'The power and dysfunctions of evaluation systems in international organizations', *Evaluation*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 24(1), pp. 26–41.

Raimundo, A. (2012) 'The Europeanisation of national foreign policy: Portuguese foreign policy towards Angola and Mozambique, 1978-2010'. The London School of Economics and Political Science (LSE).

Raimundo, A. (2014) 'Mapping the Agency of a Small, Former Colonial Power: Portugal and EU Political Conditionality in Sub-Saharan Africa', *Perspectives on European Politics and Society*. Taylor & Francis, 15(4), pp. 589–605.

Rajan, R. G. e Subramanian, A. (2005) *What undermines aid's impact on growth?* National Bureau of Economic Research.

Ram, R. (2004) 'Recipient country's "policies" and the effect of foreign aid on economic growth in developing countries: additional evidence', *Journal of International Development*. Wiley Online Library, 16(2), pp. 201–211.

Rebien, C. C. (1996) *Evaluating development assistance in theory and in practice*. Avebury.

Renshon, J. e Lerner, J. S. (2012) 'Decision-Making, the Role of Emotions in Foreign Policy', *The Encyclopedia of Peace Psychology*. First Edit. Blackwell Publishing Ltd.

Renshon, J. e Renshon, S. A. (2008) 'The theory and practice of foreign policy decision making', *Political Psychology*, 29(4), pp. 509–536.

Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. e Rockman, B. A. (2006) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford University Press.

Richards, D. e Smith, M. J. (2002) *Governance and public policy in the United Kingdom*. Oxford University Press.

Riddell, A. (2003) *Synthesis report on recent developments and issues raised by development agencies concerning programme-based approaches, Organised by the Learning Network on Program-Based Approaches, Berlin*.

Riddell, A. (2008) 'The new modalities of aid to education: The view from some development agencies' headquarters'.

- Riddell, R. C. (1987) *Foreign aid reconsidered*. Overseas Development Institute.
- Riddell, R. C. (2007) *Does foreign aid really work?* Oxford University Press.
- Risse-Kappen, T. (1991) 'Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies', *World Politics*. Cambridge University Press, 43(4), pp. 479–512.
- Rocha, J. A. de O. (2001) *Gestão pública e modernização administrativa*.
- Rodrigues, C. U. et al. (2010) *Relatório Final de Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Moçambique (2007-2010)*. Lisboa.
- Rodrigues, M. J. (1993) 'Avaliação e aprendizagem social: uma proposta de metodologia'. Dinâmia.
- Rodríguez-Ariza, C. (2010) 'La gestión de la información en organizaciones de desarrollo (vol. I). El caso de los departamentos de las administraciones públicas españolas que trabajan a través de las ONGD. Un reto y un compromiso asociado a la agenda de calidad de la ayuda.' (Serie CECOD).
- Rodríguez Ariza, C. e Monterde Díaz, R. (2014) 'El uso de las evaluaciones en la ayuda al desarrollo. El caso de la cooperación al desarrollo Española', *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, (3), pp. 221–258.
- Rogers, D. (2012) 'Research, practice, and the space between: care of the self within neoliberalized institutions', *Cultural Studies? Critical Methodologies*. SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, 12(3), pp. 242–254.
- Rogers, E. M. (1983) *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press Collier Macmillan. doi: citeulike-article-id:126680.
- Rommerts, M. (2012) 'The role of EU-supported projects in policy transfer in urban transport'. UCL (University College London).
- Roodman, D. (2007a) *Macro aid effectiveness research: A guide for the perplexed*. Working Paper 134.
- Roodman, D. (2007b) 'The anarchy of numbers: aid, development, and cross-country empirics', *The World Bank Economic Review*. Oxford University Press (Working Paper), 21(2), pp. 255–277.
- Roodman, D. (2008) *Through the looking glass, and what ols found there: on growth, foreign aid, and reverse causality*. 137.
- Rosa, D. C. dos R. (2012) 'Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: A adopção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação', *Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Dissertação de mestrado*.
- Rosati, J. A. (2011) 'Developing a systematic decision-making framework: Bureaucratic politics in perspective', *World Politics*, 33(2), pp. 234–252.
- Rose, R. (1991) 'What is lesson-drawing?', *Journal of public policy*. Cambridge University Press, 11(1), pp. 3–30.
- Rose, R. (1993) *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space*. Chatham House Publishers Chatham.
- Rose, R. (2002) 'Ten steps in learning lessons from abroad'. European University Institute.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. e Wright, J. D. (1980) *Doing evaluation*. Paris: UNESCO.
- Rossi, P. H., Freeman, H. e Wright, S. R. (1979) *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage.
- Rostow, W. W. (1959) 'The stages of economic growth', *The Economic History Review*. Wiley Online Library, 12(1), pp. 1–16.
- Round, J. I. e Odedokun, M. (2004) 'Aid effort and its determinants', *International Review of Economics & Finance*. Elsevier, 13(3), pp. 293–309.
- Rowe, W. E. e Jacobs, N. F. (1998) 'Principles and Practices of Organizationally Integrated Evaluation', *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 13(1), pp. 115–138.
- Ruano, L. e Chair, J. M. (2011) *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America: The conceptual framework*. CIDE.
- Ruckert, A. (2008) 'Making neo-Gramscian sense of the development assistance committee: Towards an inclusive neoliberal world development order', in Mahon, R. e McBrid, S. (eds) *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBCPress, pp. 96–113.
- Rutkowski, D. e Sparks, J. (2014) 'The new scalar politics of evaluation: An emerging governance role for

- evaluation', *evaluation*. Sage Publications Sage UK: London, England, 20(4), pp. 492–508.
- Rutty, M. G. (2003) 'La cultura de la evaluación y las prácticas de evaluación de impacto en capacitación en la administración pública y privada', in *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, Argentina*.
- Sabatier, P. (1991) 'Toward better theories of the policy process', *Political Science and Politics*. Oxford University Press Oxford, 24(2), pp. 147–156.
- Sabatier, P. A. (1988) 'An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein', *Policy sciences*. Springer, 21(2–3), pp. 129–168.
- Sabatier, P. A. (2007) 'The need for better theories', in Sabatier, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Westview Press, pp. 3–17.
- Sabatier, P. A. e Jenkins-Smith, H. (1993) 'Policy change and learning: An advocacy coalition framework', *Boulder: Westview*.
- Sachs, J. (2005) *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press.
- Sagasti, F. (2005) 'Official Development Assistance: Background, context, issues and prospects', in Centre for Global Studies and University of Victoria (eds) *What do we want from ODA? Different tools for different jobs: Disaster, Development, Research, and? Conference background materials*. Petra, Jordan: G20 meeting November.
- Saikaly, R. (2009) 'Decision Making in US Foreign Policy: Applying Kingdon's Multiple Streams Model to the 2003 Iraq Crisis'. Kent State University.
- Sanderson, I. (2002) 'Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making', *Public Administration*, 80(1), pp. 1–22.
- Sangreman, C. (2009) *A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa*. ISEG-CESA.
- Santiso, C. (2001) 'Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality', *The Georgetown public policy review*, 7(1), pp. 1–22.
- Santos, B. de S. (2003) 'Entre Próspero e Caliban: colonialismo, pós-colonialismo e interidentidade', *Novos estudos CEBRAP*. CEBRAP, (66), pp. 23–52.
- Sasaki, R. (2006) 'A review of the history and the current practice of aid evaluation', *Journal of multidisciplinary evaluation*, 3(5), pp. 55–88.
- Saurugger, S. e Surel, Y. (2006) 'L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique', *Revue internationale de politique comparée*. De Boeck Supérieur, 13(2), pp. 179–211.
- Savedoff, W., Levine, R. e Birdsall, N. (2006) *When Will We Ever Learn? Improving Lives through Impact Evaluation, Report of the Evaluation Gap Working Group*. Washington DC.
- Schafer, M. e Walker, S. (2006) *Beliefs and leadership in world politics: Methods and applications of operational code analysis*. Springer.
- Schaumburg-Müller, H. (1991) 'The Evaluation Policy and Performance of Denmark', *Evaluating Development Assistance: Policies and Performance*, pp. 100–126.
- Schaumburg-Müller, H. (2005) 'Use of Aid Evaluation from an Organizational Perspective', *Evaluation*, 11(2), pp. 207–222.
- Schimmelfennig, F. (2009) 'Europeanization beyond Europe'. CONNEX/NEWGOV.
- Schimmelfennig, F. e Sedelmeier, U. (2004) 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European public policy*. Taylor & Francis, 11(4), pp. 661–679.
- Schraeder, P. J., Hook, S. W. e Taylor, B. (1998) 'Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows', *World Politics*. Cambridge University Press, 50(2), pp. 294–323.
- Scriven, M. (1981) *The logic of evaluation*. Edgepress.
- Scriven, M. (1986) 'New Frontiers of Evaluation', *American Journal of Evaluation*, 7(1), pp. 7–44.
- Scriven, M. (1991) *Evaluation thesaurus*. Sage.
- Scriven, Michael (1991) 'Prose and cons about goal-free evaluation', *Evaluation Practice*. Elsevier, 12(1), pp. 55–63.

- Scriven, M. S. (1967) 'The methodology of evaluation', *Chicago: Rand McNally*.
- Secretaria de Estado da Administração Pública (2013) 'Síntese da reforma da Administração Pública (2011-2013)'. XIX Governo Constitucional.
- Segone, M. (1998) 'Democratic evaluation', *Santa Fe de Bogotá: UNICEF Regional Office for Latin America and the Caribbean*.
- Segone, M. (2006) 'New trends in development evaluation'. (Evaluation Working Papers).
- Severino, J.-M. e Ray, O. (2010) 'The end of ODA (II): the birth of hypercollective action'.
- Shadish, W. R. e Luellen, J. K. (2005) 'History of evaluation', *Encyclopedia of evaluation*. Sage Thousand Oaks, CA, pp. 183–186.
- Shah, S. (2004) 'The researcher/interviewer in intercultural context: a social intruder!', *British Educational Research Journal*. Taylor & Francis, 30(4), pp. 549–575.
- Sharman, J. C. (2010) 'Dysfunctional policy transfer in national tax blacklists', *Governance*. Wiley Online Library, 23(4), pp. 623–639.
- Shipan, C. R. e Volden, C. (2008) 'The mechanisms of policy diffusion', *American journal of political science*. Wiley Online Library, 52(4), pp. 840–857.
- Shipan, C. R. e Volden, C. (2012) 'Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners', *Public Administration Review*, 72(6), pp. 788–796.
- Shulha, L. M. e Cousins, J. B. (1997) 'Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986', *Evaluation Practice*, 18(3), pp. 195–208.
- Silva, A. et al. (1986) *A cooperação portuguesa: balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e do alargamento da Convenção de Lomé III*. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Silva, A. S. (2014) 'A ruptura com o senso comum nas ciências sociais', in Silva, A. S. e Pinto, J. M. (eds) *Metodologia das ciências sociais*. 16ª Edição. Porto: Edições Afrontamento, pp. 30–53.
- Silzer, M. (2012) 'Europeanization of Finnish Foreign and Security Policy: A Rationalist Perspective', in *UACES Conference*. Passau.
- Simard, C. e Rice, R. (2001) *The practice gap: Barriers to the diffusion of best practices*.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. e Garrett, G. (2006) 'Introduction: The international diffusion of liberalism', *International organization*. Cambridge University Press, 60(4), pp. 781–810.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. e Garrett, G. (2008) *The global diffusion of markets and democracy*. Cambridge University Press.
- Simmons, B. A. e Elkins, Z. (2004) 'The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy', *American political science review*. Cambridge University Press, 98(1), pp. 171–189.
- Simon, H. A. (1972) 'Theories of bounded rationality', *Decision and organization*. North-Holland, 1(1), pp. 161–176.
- Simon, H. A. (1985) 'Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science', *American Political Science Review*. Cambridge University Press, 79(2), pp. 293–304.
- Simon, H. A. (1991) 'Bounded rationality and organizational learning', *Organization science*. INFORMS, 2(1), pp. 125–134.
- Smith, C. (2012) 'Personality in Foreign Policy Decision-Making', *E-International Relations*, 16.
- Smith, K. B. e Larimer, C. W. (2009) *The Public Policy Theory Primer*. Philadelphia: Westview Press.
- Smith, M. E. (2000) 'Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation', *Journal of European Public Policy*. Taylor & Francis, 7(4), pp. 613–631.
- Smith, S., Hadfield, A. e Dunne, T. (2016) *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford University Press.
- Smits, P. e Jacob, S. (2014) 'La fonction d' évaluation dans l' administration publique québécoise: analyse de la cohérence du système d' actions', *Canadian Public Administration*, 57(1), pp. 71–96.
- Snyder, R., Bruck, H. W. e Sapin, B. (1962) 'The Decision Making Approach to the Study of International Politics', *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*. Nova Iorque: The Free Press, pp. 60–74.
- Soaita, A. M. (2018) 'Mapping the literature of 'policy transfer' and housing'. UK Collaborative Centre for Housing Evidence.

- Sogge, D. (2002) *Give and take: what's the matter with foreign aid?* Zed Books.
- Sogge, D. (2015) *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Plataforma 2015 y Más.
- Soifer, H. D. (2012) 'The causal logic of critical junctures', *Comparative political studies*. SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, 45(12), pp. 1572–1597.
- Sprout, H. e Sprout, M. (1957) 'Environmental factors in the study of international politics', *Conflict Resolution*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 1(4), pp. 309–328.
- Stake, R. E. (1975) *Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation*. ERIC.
- Stake, R. E. (2000) 'A modest commitment to the promotion of democracy', *New Directions for Evaluation*. Wiley Online Library, 2000(85), pp. 97–106.
- Stake, R. E. (2005) 'Qualitative case studies'. Sage Publications Ltd.
- Stame, N. (2008) 'The European Project, Federalism and Evaluation', *Evaluation*, 14(2), pp. 117–140.
- Stein, J. G. (2008) 'Foreign policy decision-making: rational, psychological, and neurological models', in *Foreign policy. Theories, Actors, Cases.*, pp. 101–116.
- Steinbruner, J. D. (2002) *The cybernetic theory of decision: New dimensions of political analysis*. Princeton University Press.
- Stiglitz, J. (2004) 'The Post Washington Consensus Consensus', *Policy Initiative Dialogue*.
- Stiglitz, J. E. (1998) 'Towards a new paradigm for development', in. United Nations Conference on Trade and Development Geneva.
- Stokke, O. (1991) *Evaluating development assistance: policies and performance*. Frank Cass & Co.
- Stokke, O. (2009) *The UN and development: from aid to cooperation*. Indiana University Press.
- Stokke, O. (2013) *Aid and political conditionality*. Routledge.
- Stokke, O. (2019) *International development assistance: Policy drivers and performance*. Springer.
- Stone, D. (1999) 'Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines', *Politics*. Wiley Online Library, 19(1), pp. 51–59.
- Stone, D. (2000) 'Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes', *Governance*. Wiley Online Library, 13(1), pp. 45–70.
- Stone, D. (2001) 'Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas'. University of Warwick. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.
- Stone, D. (2003) 'Transnational transfer agents and global networks in the 'internationalisation' of policy', in *Proceedings of Internationalization and Policy Transfer Workshop, New Orleans*. Citeseer, pp. 11–12.
- Stone, D. (2004) 'Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy', *Journal of European public policy*. Taylor & Francis, 11(3), pp. 545–566.
- Stone, D. (2012) 'Transfer and translation of policy', *Policy studies*. Taylor & Francis, 33(6), pp. 483–499.
- Strang, D. (1991) 'Adding social structure to diffusion models: An event history framework', *Sociological Methods & Research*. Sage Publications, 19(3), pp. 324–353.
- Stufflebeam, D. L. (1968) *Evaluation as Enlightenment for Decision-Making*.
- Stufflebeam, D. L. (1983) 'The CIPP model for program evaluation', in *Evaluation models*. Springer, pp. 117–141.
- Sugiyama, N. B. (2008) 'Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil', *Comparative Political Studies*. Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, 41(2), pp. 193–216.
- Summa, H. (2002) 'Evaluation in the European Union: Addressing Complexity and Ambiguity', in Furubo, J.-E., Rist, R., e Sandhal, R. (eds) *International Atlas of Evaluation*. NJ: Transaction Publishers, pp. 407–424.
- Svensson, J. (1999) 'Aid, growth and democracy', *Economics & politics*. Wiley Online Library, 11(3), pp. 275–297.
- Svensson, J. (2000) 'When is foreign aid policy credible? Aid dependence and conditionality', *Journal of development economics*. Elsevier, 61(1), pp. 61–84.
- Tarp, F. (2006) 'Aid and development', *Swedish Economic Policy Review*, 13, pp. 9–61.

- Tarp, F. (2009) *Aid effectiveness*. UNU-WIDER.
- Tavares, L. V e Alves, A. A. (2006) 'The future of Portuguese public administration and a new agenda for public administration sciences in the 21st century', *Public Administration*. Wiley Online Library, 84(2), pp. 389–406.
- Taylor, J. (2011) 'The intimate insider: negotiating the ethics of friendship when doing insider research', *Qualitative research*. Sage Publications Sage UK: London, England, 11(1), pp. 3–22.
- Teixeira, N. S. (2012) 'Introduction: Portugal and European integration, 1974-2010', in Teixeira, N. S. e Pinto, A. C. (eds) *The Europeanization of Portuguese democracy*. New York: Columbia University Press, pp. 7–26.
- Tendler, J. (1975) *Inside foreign aid*. Johns Hopkins University Press.
- Thelen, K. (1999) 'Historical institutionalism in comparative politics', *Annual review of political science*. Annual Reviews 4139 El Camino Way, PO Box 10139, Palo Alto, CA 94303-0139, USA, 2(1), pp. 369–404.
- Thelen, K. (2004) 'How institutions evolve'. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, B. (1994) 'The revised program evaluation standards and their correlation with the evaluation use literature', *Journal of Experimental Education*, 63(1), pp. 54–82.
- Tobelem, A. (1992) 'Institutional Capacity Analysis and Development Systems (ICADS): Operational Manual'. Public Sector Management Division, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/860851468091484897/pdf/multi-page.pdf>.
- Torres, M. do R. (2010) 'Há mais vida (avaliação) para além da área comunitária? Avaliação em Portugal. Para quê? Para quem?', in *Avaliação e Boa Governança - Modelos e Práticas. Centro de Congressos de Lisboa, 12 de Março*. Lisboa.
- Torres, R. T. e Preskill, H. (2001) 'Evaluation and organizational learning: Past, present, and future', *American Journal of Evaluation*, pp. 387–395.
- Toulemonde, J. (1995) 'The emergence of an evaluation profession in European countries: The case of structural policies', *Knowledge and Policy*. Springer, 8(3), pp. 43–54.
- Toulemonde, J. (2000) 'Evaluation culture (s) in Europe: differences and convergence between national practices', *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. Duncker & Humblot, 69(3), pp. 350–357.
- Toye, J., Harrigan, J. e Mosley, P. (2013) *Aid and Power-Vol 1: The World Bank and Policy Based Lending*. Routledge.
- Tuman, J. e Ayoub, A. (2004) 'The determinants of Japanese official development assistance in Africa: A pooled time series analysis', *International Interactions*. Taylor & Francis, 30(1), pp. 43–57.
- Tuman, J. P., Emmert, C. F. e Sterken, R. E. (2001) 'Explaining Japanese aid policy in Latin America: A test of competing theories', *Political Research Quarterly*. University of Utah 260 SO. Central Campus Drive, RM. 252, Salt Lake City ..., 54(1), pp. 87–101.
- Tyler, R. W. (1942) 'General statement on evaluation', *The Journal of Educational Research*. Taylor & Francis, 35(7), pp. 492–501.
- Ulla Díez, S. e Argilés, J. M. (2014) 'El camino pendiente hacia la consolidación de la evaluación en la Cooperación Española'. (CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo).
- UN (1951) *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries*, New York: United Nations. New York: Department of Economic Affairs.
- UN (2002) 'The Monterrey Consensus'.
- UN (2009) 'Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus'. United Nations New York.
- UN (2015) 'Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development'.
- UN MDG Task Force (2011) 'The Global Partnership for Development: Time to Deliver'. UN.
- UNCTAD (2006) *Doubling Aid: Making the "Big Push" work*. Available at: http://unctad.org/en/docs/gdsafrika20061_en.pdf.
- Unger, B. e Van Waarden, F. (1995) 'Introduction: An interdisciplinary approach to convergence',

Convergence or diversity. Avebury: Aldershot, pp. 1–35.

União Europeia (2006) 'O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento', *Jornal Oficial da União Europeia*, C 46, pp. 1–19.

Unluer, S. (2012) 'Being an insider researcher while conducting case study research', *Qualitative Report*. ERIC, 17, p. 58.

Valadez, J. e Bamberger, M. (1994) 'Monitoring and evaluating social programs in developing countries', *Economic Development Institute of the World Bank Series, Banco Mundial, Washington, DC*.

Valovirta, V. (2002) 'Evaluation Utilization as Argumentation', *Evaluation*, 8(1), pp. 60–80.

Varone, F. (2005) 'Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium', *Evaluation*, 11(3), pp. 253–273.

Varone, F. e Jacob, S. (2004) 'Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif', *Revue internationale de politique comparée*. De Boeck Supérieur, 11(2), pp. 271–292.

Varone, F., Jacob, S. e De Winter, L. (2005) 'Polity, politics and policy evaluation in Belgium', *Evaluation*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 11(3), pp. 253–273.

Vedung, E. (1997) *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers.

Vedung, E. (2000) 'Evaluation Research and Fundamental Research', in Stockmann, R. (ed.) *Evaluationsforschung*. Leske, Budrich: Opladen, pp. 103–126.

Vedung, E. (2010) 'Four Waves of Evaluation Diffusion', *Evaluation*, 16(3), pp. 263–277.

Venancio, M. e Chan, S. (1996) *Portuguese Diplomacy in Southern Africa 1974-1994*. South African Institute of International Affairs.

Verhoest, K. et al. (2016) *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Springer.

Verschaeve, J. (2015) *An eroding relationship: An inductive analysis of the relations between the European Union and the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Ghent University.

Verschaeve, J. e Takács, T. (2013) 'The EU's international identity: The curious case of the OECD', in *Studies in EU External Relations*, pp. 187–209.

Vicente, A. C. D. M. (2013) *A avaliação dos processos de reforma administrativa em Portugal*.

Vreeland, J. R. (2003) *The IMF and economic development*. Cambridge University Press.

Vreeland, J. R. (2006) *The International Monetary Fund (IMF): politics of conditional lending*. Routledge.

Wales, C. (2011) *Demands, designs and decisions about evaluation*. BI Norwegian Business School.

Walker, J. L. (1969) 'The diffusion of innovations among the American states', *American political science review*. Cambridge University Press, 63(3), pp. 880–899.

Walker, S. G., Malici, A. e Schafer, M. (2011) *Rethinking foreign policy analysis: states, leaders, and the microfoundations of behavioral international relations*. Routledge.

Wargo, M. J. (1995) 'The impact of federal government reinvention on federal evaluation activity', *Evaluation Practice*. Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, 16(3), pp. 227–237.

Wasserfallen, F. (2014) 'Contextual variation in interdependent policy making: The case of tax competition', *European Journal of Political Research*. Wiley Online Library, 53(4), pp. 822–839.

Wasserfallen, F. (2018a) 'Global Diffusion Through Policy Flexibility', *University of Salzburg and University of Zurich*.

Wasserfallen, F. (2018b) 'Policy Diffusion and European Public Policy Research', in *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Springer, pp. 621–633.

WB (1992) *Effective Implementation: Key to Development Impact: Report of the World Bank's Portfolio Management Task Force*. Edited by P. M. Task and Wapenhans. World Bank.

WB e IBRD (1997) *World development report 1997: The state in a changing world*. New York: Oxford University Press, Inc.

Weaver, C. (2010) 'The politics of performance evaluation: Independent evaluation at the International Monetary Fund', *The Review of International Organizations*. Springer, 5(3), pp. 365–385.

Wegrich, K. e Jann, W. (2006) 'Theories of the policy cycle', in *Handbook of public policy analysis*. Routledge, pp. 69–88.

- Weiss, C. (1979) 'The many meanings of research utilization', *Public Administration Review*, (september/october), pp. 426–431.
- Weiss, C. (1998) 'Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?', *American Journal of Evaluation*, 19(1), pp. 21–33.
- Weiss, C. H. (1972a) *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs.
- Weiss, C. H. (1972b) 'Utilization of evaluation: Toward comparative study', *Evaluating action programs: Readings in social action and education*. Allyn & Bacon Boston, pp. 318–326.
- Weiss, C. H. (1977) 'Research for policy's sake: The enlightenment function of social research', *Policy analysis*. JSTOR, pp. 531–545.
- Weiss, C. H. (1988) 'If program decisions hinged only on information: A response to Patton', *Evaluation Practice*. Elsevier, 9(3), pp. 15–28.
- Weiss, C. H. (1993) 'Where politics and evaluation research meet', *Evaluation practice*. Elsevier, 14(1), pp. 93–106.
- Weiss, C. H. (1999) 'The Interface between Evaluation and Public Policy', *Evaluation*, 5(4), pp. 468–486.
- Weiss, C. H., Murphy-Graham, E. e Birkeland, S. (2005) 'An Alternate Route to Policy Influence. How evaluations affect DARE', *American Journal of Evaluation*, 26(1), pp. 12–30.
- Weyland, K. (2005) 'Theories of policy diffusion lessons from Latin American pension reform', *World politics*. Cambridge University Press, 57(2), pp. 262–295.
- Weyland, K. (2006) *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wholey, J. (2013) 'Using Evaluation to improve Performance and Support Policy Decision Making', in Alkin, M. (ed.) *Evaluation Roots*. Second Edi. Londres: SAGE Publications, pp. 257–262.
- Wholey, J. S. (1981) 'Using evaluation to improve program performance', in R. A. Levine, M. A. Solomon, G. M. Hellstern, & H. W. (ed.) *Evaluation research and practice: Comparative and international perspectives*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, pp. 92–106.
- Widmer, T. e Neuenschwander, P. (2004) 'Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration: Purpose, Institutional Design and Utilization', *Evaluation*, 10(4), pp. 388–409.
- Wildavsky, A. (1972) 'The self-evaluating organization', *Public Administration Review*. JSTOR, pp. 509–520.
- Williams, K., de Laat, B. e Stern, E. (2002) *The Use of Evaluation in the Commission Services. Final Report*. Citeseer.
- Williamson, J. (2005) 'The Washington Consensus as policy prescription for development', *Development Challenges in the 1990s: Leading Policy Makers Speak From Experience*, pp. 33–53.
- Wilsford, D. (1994) 'Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way', *Journal of public policy*. Cambridge University Press, 14(3), pp. 251–283.
- Wirths, D. (2016) 'Procedural institutionalization of the evaluation through legal basis: A new typology of evaluation clauses in Switzerland', *Statute Law Review*. Oxford University Press UK, 38(1), pp. 23–39.
- Wolfe, R. (2008) 'From reconstructing Europe to constructing globalization: the OECD in historical perspective', *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press, pp. 25–42.
- Wolfensohn, J. D. (1998) 'The other crisis'.
- Wollmann, H. (2003) 'Evaluation in public-sector reform: Toward a "third wave" of evaluation?', *Evaluation in public sector reform: Concepts and practice i international perspectives*, pp. 1–11.
- Wollmann, H. (2005) *Evaluation and evaluation research*. 54. Available at: <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>.
- Wong, R. e Hill, C. (2012) *National and European foreign policy: towards europeanization*. Routledge.
- Woods, N. (2006) *The globalizers: the IMF, the World Bank, and their borrowers*. Cornell University Press.
- Woodward, R. (2009) 'The organisation for economic Co-operation and development (OECD)'. Routledge.

- Zemanová, Š. (2012) 'The Europeanization of official development assistance: EU governance by cooperation-communication and domestic change.', *Eastern Journal of European Studies*, 3(1).
- Zimmerman, R. (2007) 'The determinants of foreign aid', *University of Amsterdam*, pp. 1–67.

ANEXOS

ANEXO A. Síntese do sistema de seguimento das avaliações do IPAD (2006-2012).....	336
ANEXO B. Inquérito por Questionário	344
ANEXO C. Resultados do Inquérito por Questionário	368
ANEXO D. Lista das Pessoas Entrevistadas	428
ANEXO E. Guião das Entrevistas Semiestruturadas	430

ANEXO A. Síntese do sistema de seguimento das avaliações do IPAD (2006-2012)**Quadro A27. Número e percentagem de recomendações, por tipologia (1998-2012)**

Tipologia das recomendações	Nº	%
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	64	14%
Mudar/Repensar os instrumentos de cooperação	67	14%
Melhorar o sistema de coordenação	56	12%
Melhorar o sistema de A&A	50	11%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	86	18%
Melhorar a gestão e/ou implementação	77	16%
Melhorar a articulação/parcerias/responsabilidade de cada parte	34	7%
Outras	38	8%
Total	472	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de avaliação.

Quadro A28. Tipologia de recomendações por tipo de avaliação (1998-2012), em %

Tipologia das recomendações	Avaliações				
	PIC	Sector	Projeto	Outras	Todas
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	17%	7%	0%	0%	11%
Mudar/Repensar os instrumentos de cooperação	17%	21%	7%	0%	16%
Melhorar o sistema de coordenação	14%	9%	2%	0%	11%
Melhorar o sistema de A&A	11%	11%	8%	4%	10%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	13%	21%	32%	30%	19%
Melhorar a gestão e/ou implementação	11%	15%	24%	40%	17%
Melhorar a articulação/parcerias/responsabilidade de cada parte	8%	9%	24%	0%	9%
Outras	8%	6%	3%	26%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de avaliação.

Quadro A29. Avaliações com sistema de seguimento (2006-2012)

avaliação	Ano de conclusão	Avaliador	Nível de aceitação								Nível de implementação das aceites							
			Total	Aceites	Parcialmente aceites	Não aceites	Total	implementadas	Parcial/ em implementação	Não implementadas	Total	implementadas	Parcial/ em implementação	Não implementadas	Total	implementadas	Parcial/ em implementação	Não implementadas
PIC Angola 04-06	2006	externo	23	22	96%	0	0%	1	4%	22	10	45%	10	45%	2	9%		
PIC Moz 04-06	2006	externo	40	20	50%	0	0%	20	50%	20	11	55%	8	40%	1	5%		
PIC Timor-Leste 04-06	2006	externo	23	15	65%	5	22%	3	13%	20	7	35%	11	55%	2	10%		
PIC STP 05-07	2007	interno	13	9	69%	0	0%	4	31%	9	7	78%	1	11%	1	11%		
Projeto SpT	2007	interno	9	8	89%	1	11%	0	0%	9	5	56%	3	33%	1	11%		
Educação GB	2008	interno	15	13	87%	2	13%	0	0%	15	7	47%	5	33%	3	20%		
ODD 1º 08	2008	interno	8	8	100%	0	0%	0	0%	8	5	63%	1	13%	2	25%		
Cabo Verde (02-07)	2008	externo	37	32	86%	1	3%	4	11%	33	14	42%	14	42%	5	15%		
ODD 2º 09	2009	interno	20	16	80%	2	10%	2	10%	18	15	83%	2	11%	1	6%		
Estatística	2009	externo	16	14	88%	0	0%	2	13%	14	5	36%	5	36%	4	29%		
PIC Moz 07-10	2010	externo	35	25	71%	0	0%	10	29%	25	12	48%	9	36%	4	16%		
PRLP TL	2010	externo	23	9	39%	5	22%	9	39%	14	4	29%	1	7%	9	64%		
ODD 3º 10	2010	interno	15	8	53%	1	7%	6	40%	9	6	67%	3	33%	0	0%		
CTP CV	2010	conjunta	13	10	77%	0	0%	3	23%	10	2	20%	6	60%	2	20%		
PIC GB 08-10	2010	conjunta	39	27	69%	1	3%	11	28%	28	13	46%	14	50%	1	4%		
Justiça	2011	externo	31	13	42%	9	29%	9	29%	22	6	27%	6	27%	10	45%		
PIC Angola 07-10	2011	conjunta	29	20	69%	4	14%	5	17%	24	8	33%	8	33%	8	33%		
PIC TL 07-10	2011	conjunta	25	16	64%	6	24%	3	12%	22	8	36%	10	45%	4	18%		
PIC STP 08-11	2011	conjunta	18	9	50%	7	39%	2	11%	16	2	13%	8	50%	6	38%		
PIC CV 08-11	2012	conjunta	25	13	52%	3	12%	9	36%	16	6	38%	7	44%	3	19%		
total			457	307	67%	47	10%	103	23%	354	153	43%	132	37%	69	19%		

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A30. Nível de aceitação das recomendações, por tipologia de recomendação e por avaliação (2006-2012)

avaliação	nível de aceitação	1. Repensar a Programação/prioridades de intervenção		2. Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação		3. Melhorar o sistema de coordenação (nível macro- entre atores da cooperação)		4. Melhorar o sistema de A&A		5. Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção (nível micro)		6. Melhorar a gestão e/ou implementação (nível micro)		7. Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte (nível micro)		8. Outras		total	
PIC Angola 04-06	Acete	8	35%	2	9%	3	13%	4	17%	0	0%	4	17%	1	4%	0	0%	22	96%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%	1	4%
PIC Moz 04-06	Acete	8	19%	2	5%	3	7%	2	5%	0	0%	4	10%	0	0%	2	5%	21	50%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	Não acete	2	5%	5	12%	9	21%	2	5%	0	0%	1	2%	0	0%	2	5%	21	50%
PIC Timor-Leste 04-06	Acete	7	30%	3	13%	1	4%	2	9%	0	0%	0	0%	1	4%	1	4%	15	65%
	Parcial	1	4%	0	0%	1	4%	1	4%	0	0%	1	4%	0	0%	1	4%	5	22%
	Não acete	0	0%	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%	1	4%	3	13%
PIC STP 05-07	Acete	3	21%	4	29%	2	14%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%	10	71%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	Não acete	0	0%	2	14%	1	7%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%	4	29%
Projeto SpT	Acete	0	0%	0	0%	1	11%	0	0%	5	56%	1	11%	1	11%	0	0%	8	89%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	11%	1	11%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Educação GB	Acete	0	0%	2	13%	1	7%	3	20%	5	33%	1	7%	0	0%	1	7%	13	87%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	13%	0	0%	0	0%	0	0%	2	13%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
ODD 1º 08	Acete	0	0%	0	0%	0	0%	1	13%	2	25%	4	50%	0	0%	1	13%	8	100%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Cabo Verde (02-07)	Acete	4	9%	13	28%	3	7%	3	7%	4	9%	4	9%	1	2%	8	17%	40	87%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	2%	0	0%	1	2%	2	4%
	Não acete	1	2%	0	0%	2	4%	1	2%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4	9%
ODD 2º 09	Acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3	15%	12	60%	0	0%	1	5%	16	80%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	5%	1	5%	0	0%	0	0%	2	10%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	10%	0	0%	0	0%	2	10%
Estatística	Acete	1	6%	2	13%	0	0%	4	25%	2	13%	4	25%	0	0%	1	6%	14	88%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	1	6%	0	0%	0	0%	0	0%	1	6%	2	13%
PIC Moz 07-10	Acete	4	11%	1	3%	5	14%	7	20%	0	0%	2	6%	4	11%	2	6%	25	71%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	Não acete	2	6%	1	3%	1	3%	1	3%	3	9%	0	0%	0	0%	2	6%	10	29%
PRLP TL	Acete	0	0%	0	0%	1	4%	1	4%	3	13%	2	9%	1	4%	1	4%	9	39%
	Parcial	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	2	9%	1	4%	1	4%	0	0%	5	22%
	Não acete	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	3	13%	2	9%	2	9%	1	4%	9	39%
ODD 3º 10	Acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4	27%	3	20%	0	0%	1	7%	8	53%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%	1	7%	4	27%	0	0%	0	0%	6	40%
CTP CV	Acete	2	15%	0	0%	1	8%	0	0%	2	15%	3	23%	1	8%	1	8%	10	77%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	Não acete	0	0%	0	0%	1	8%	0	0%	0	0%	1	8%	1	8%	0	0%	3	23%
PIC GB 08-10	Acete	4	10%	4	10%	1	3%	2	5%	14	36%	0	0%	2	5%	0	0%	27	69%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	0	0%	1	3%
	Não acete	0	0%	5	13%	0	0%	0	0%	4	10%	0	0%	1	3%	1	3%	11	28%
Justiça	Acete	2	6%	3	10%	2	6%	3	10%	1	3%	0	0%	1	3%	1	3%	13	42%
	Parcial	2	6%	2	6%	0	0%	0	0%	4	13%	0	0%	1	3%	0	0%	9	29%
	Não acete	1	3%	1	3%	3	10%	1	3%	2	6%	0	0%	0	0%	1	3%	9	29%
PIC Angola 07-10	Acete	3	10%	4	14%	3	10%	3	10%	2	7%	1	3%	3	10%	1	3%	20	69%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	7%	2	7%	0	0%	4	14%
	Não acete	0	0%	3	10%	0	0%	0	0%	2	7%	0	0%	0	0%	0	0%	5	17%
PIC TL 07-10	Acete	2	8%	0	0%	4	15%	1	4%	6	23%	2	8%	1	4%	1	4%	17	65%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	5	19%	1	4%	0	0%	6	23%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	8%	1	4%	0	0%	3	12%
PIC STP 08-11	Acete	2	11%	1	5%	0	0%	3	16%	1	5%	1	5%	2	11%	0	0%	10	53%
	Parcial	1	5%	1	5%	2	11%	0	0%	1	5%	1	5%	1	5%	0	0%	7	37%
	Não acete	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	11%	0	0%	0	0%	2	11%
PIC CV 08-11	Acete	4	15%	1	4%	2	8%	2	8%	2	8%	2	8%	1	4%	0	0%	14	54%
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	8%	1	4%	0	0%	0	0%	3	12%
	Não acete	0	0%	3	12%	2	8%	1	4%	2	8%	0	0%	1	4%	0	0%	9	35%
TOTAL	Acete	54	11%	42	9%	33	7%	41	9%	56	12%	50	10%	20	4%	24	5%	320	66%
	Parcial	4	1%	4	1%	3	1%	1	0%	13	3%	13	3%	7	1%	3	1%	48	10%
	Não acete	6	1%	21	4%	20	4%	8	2%	17	4%	14	3%	7	1%	11	2%	104	22%
	TOTAL	64	13%	67	14%	56	12%	50	10%	86	18%	77	16%	34	7%	38	8%	472	98%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A31. Nível de aceitação das recomendações das avaliações a PIC, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Aceites		Parcialmente aceites		Não aceites		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	49	88%	2	4%	5	9%	56	17%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	35	64%	1	2%	19	35%	55	17%
Melhorar o sistema de coordenação	27	59%	3	7%	16	35%	46	14%
Melhorar o sistema de A&A	29	83%	1	3%	5	14%	35	11%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	29	67%	3	7%	11	26%	43	13%
Melhorar a gestão e/ou implementação	20	56%	11	31%	5	14%	36	11%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	16	64%	5	20%	4	16%	25	8%
Outras	16	62%	2	8%	8	31%	26	8%
Total	221	69%	28	9%	73	23%	322	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A32. Nível de aceitação das recomendações das avaliações a PIC, externas, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Aceites		Parcialmente aceites		Não aceites		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	31	84%	1	3%	5	14%	37	22%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	21	78%	0	0%	6	22%	27	16%
Melhorar o sistema de coordenação	15	52%	1	3%	13	45%	29	17%
Melhorar o sistema de A&A	18	78%	1	4%	4	17%	23	14%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	4	57%	0	0%	3	43%	7	4%
Melhorar a gestão e/ou implementação	14	82%	2	12%	1	6%	17	10%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	7	88%	0	0%	1	13%	8	5%
Outras	13	62%	2	10%	6	29%	21	12%
Total	123	73%	7	4%	39	23%	169	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A33. Nível de aceitação das recomendações das avaliações a PIC, internas, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Aceites		Parcialmente aceites		Não aceites		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	18	95%	1	5%	0	0%	19	12%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	14	50%	1	4%	13	46%	28	18%
Melhorar o sistema de coordenação	12	71%	2	12%	3	18%	17	11%
Melhorar o sistema de A&A	11	92%	0	0%	1	8%	12	8%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	25	69%	3	8%	8	22%	36	24%
Melhorar a gestão e/ou implementação	6	32%	9	47%	4	21%	19	12%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	9	53%	5	29%	3	18%	17	11%
Outras	3	60%	0	0%	2	40%	5	3%
Total	98	64%	21	14%	34	22%	153	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A34. Nível de aceitação das recomendações das avaliações a sector e projeto, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Aceites		Parcialmente aceites		Não aceites		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	5	63%	2	25%	1	13%	8	7%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	7	58%	3	25%	2	17%	12	11%
Melhorar o sistema de coordenação	6	60%	0	0%	4	40%	10	9%
Melhorar o sistema de A&A	11	85%	0	0%	2	15%	13	12%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	18	58%	8	26%	5	16%	31	29%
Melhorar a gestão e/ou implementação	11	73%	1	7%	3	20%	15	14%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	4	44%	2	22%	3	33%	9	8%
Outras	5	56%	1	11%	3	33%	9	8%
Total	67	63%	17	16%	23	21%	107	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A35. Nível de aceitação das recomendações das avaliações a sector e projeto, externas (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Aceites		Parcialmente aceites		Não aceites		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	3	50%	2	33%	1	17%	6	9%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	5	50%	3	30%	2	20%	10	14%
Melhorar o sistema de coordenação	3	50%	0	0%	3	50%	6	9%
Melhorar o sistema de A&A	8	80%	0	0%	2	20%	10	14%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	6	35%	6	35%	5	29%	17	24%
Melhorar a gestão e/ou implementação	6	67%	1	11%	2	22%	9	13%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	2	33%	2	33%	2	33%	6	9%
Outras	3	50%	0	0%	3	50%	6	9%
Total	36	51%	14	20%	20	29%	70	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A36. Nível de aceitação das recomendações das avaliações a setor e projeto, internas (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Aceites		Parcialmente aceites		Não aceites		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	2	100%	0	0%	0	0%	2	5%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	2	100%	0	0%	0	0%	2	5%
Melhorar o sistema de coordenação	3	75%	0	0%	1	25%	4	11%
Melhorar o sistema de A&A	3	100%	0	0%	0	0%	3	8%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	12	86%	2	14%	0	0%	14	38%
Melhorar a gestão e/ou implementação	5	83%	0	0%	1	17%	6	16%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	2	67%	0	0%	1	33%	3	8%
Outras	2	67%	1	33%	0	0%	3	8%
Total	31	84%	3	8%	3	8%	37	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A37. Nível de aceitação das recomendações de outras avaliações, internas, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Aceites		Parcialmente aceites		Não aceites		Total	
Melhorar o sistema de A&A	1	50%	0	0%	1	50%	2	5%
Rever a lógica e/ou as atividades/ prioridades de intervenção	9	75%	2	17%	1	8%	12	28%
Melhorar a gestão e/ou implementação	19	73%	1	4%	6	23%	26	60%
Outras	3	100%	0	0%	0	0%	3	7%
Total	32	74%	3	7%	8	19%	43	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A38. Nível de aceitação e implementação das recomendações, por tipo de avaliação (2006-2012)

avaliação	Nível de aceitação							Nível de implementação das aceites						
	aceite		parcialmente aceite		não aceite		Total	implementada		parcial/em implementação		Não implementada		Total
Avaliações conjuntas	95	64%	21	14%	33	22%	149	39	34%	53	46%	24	21%	116
Avaliações internas	62	78%	6	8%	12	15%	80	45	66%	15	22%	8	12%	68
Avaliações externas	150	66%	20	9%	58	25%	228	69	41%	64	38%	37	22%	170
Total	307	67%	47	10%	103	23%	457	153	43%	132	37%	69	19%	354

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A39. Nível de implementação das recomendações aceites, por tipologia de recomendação e por avaliação (2006-2012)

Avaliação	Nível de implementação	1. Repensar a Programação/prioridade de intervenção		2. Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação		3. Melhorar o sistema de coordenação (nível macro entre atores da cooperação)		4. Melhorar o sistema de A&A		5. Rever a lógica e/ou as atividades/prioridade de intervenção (nível micro)		6. Melhorar a gestão e/ou implementação (nível micro)		7. Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte (nível micro)		8. Outras		total	
PIC Angola 04-06	Implementadas	4	18%	1	5%	2	9%	2	9%	0	0%	1	5%	0	0%	0	0%	45%	10
	Parcial	3	14%	0	0%	1	5%	2	9%	0	0%	3	14%	1	5%	0	0%	45%	10
	Não implementadas	1	5%	1	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	9%	2
PIC Angola 07-10	Implementadas	2	8%	3	13%	1	4%	1	4%	0	0%	0	0%	1	4%	0	0%	33%	8
	Parcial	1	4%	0	0%	2	8%	1	4%	0	0%	2	8%	2	8%	0	0%	33%	8
	Não implementadas	0	0%	1	4%	0	0%	1	4%	2	8%	1	4%	2	8%	1	4%	33%	8
PIC Moz 04-06	Implementadas	7	33%	1	5%	1	5%	1	5%	0	0%	2	10%	0	0%	0	0%	57%	12
	Parcial	1	5%	1	5%	2	10%	1	5%	0	0%	2	10%	0	0%	1	5%	38%	8
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	5%	5%	1
PIC Moz 07-10	Implementadas	2	8%	1	4%	2	8%	3	12%	0	0%	1	4%	2	8%	1	4%	48%	12
	Parcial	1	4%	0	0%	3	12%	3	12%	0	0%	1	4%	1	4%	0	0%	36%	9
	Não implementadas	1	4%	0	0%	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	1	4%	1	4%	16%	4
PIC Timor-Leste 04-06	Implementadas	4	20%	0	0%	0	0%	2	10%	0	0%	0	0%	0	0%	1	5%	35%	7
	Parcial	4	20%	2	10%	1	5%	1	5%	0	0%	1	5%	1	5%	1	5%	55%	11
	Não implementadas	0	0%	1	5%	1	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	10%	2
PIC TL 07-10	Implementadas	1	4%	0	0%	0	0%	0	0%	4	17%	3	13%	1	4%	0	0%	39%	9
	Parcial	1	4%	0	0%	3	13%	1	4%	1	4%	3	13%	1	4%	0	0%	43%	10
	Não implementadas	0	0%	0	0%	1	4%	0	0%	1	4%	1	4%	0	0%	1	4%	17%	4
PIC STP 05-07	Implementadas	3	30%	3	30%	1	10%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	10%	80%	8
	Parcial	0	0%	1	10%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	10%	1
	Não implementadas	0	0%	0	0%	1	10%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	10%	1
PIC STP 08-11	Implementadas	2	12%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	12%	2
	Parcial	0	0%	1	6%	1	6%	1	6%	1	6%	1	6%	3	18%	0	0%	47%	8
	Não implementadas	1	6%	1	6%	1	6%	2	12%	1	6%	1	6%	0	0%	0	0%	41%	7
Cabo Verde (02-07)	Implementadas	2	5%	4	10%	1	2%	0	0%	2	5%	4	10%	1	2%	5	12%	45%	19
	Parcial	1	2%	9	21%	0	0%	1	2%	2	5%	1	2%	0	0%	2	5%	38%	16
	Não implementadas	1	2%	0	0%	2	5%	2	5%	0	0%	0	0%	0	0%	2	5%	17%	7
PIC CV 08-11	Implementadas	3	18%	0	0%	0	0%	0	0%	3	18%	0	0%	0	0%	0	0%	35%	6
	Parcial	1	6%	1	6%	1	6%	2	12%	1	6%	1	6%	1	6%	0	0%	47%	8
	Não implementadas	0	0%	0	0%	1	6%	0	0%	0	0%	2	12%	0	0%	0	0%	18%	3
PIC GB 08-11	Implementadas	2	7%	0	0%	1	4%	2	7%	6	21%	0	0%	2	7%	0	0%	46%	13
	Parcial	2	7%	4	14%	0	0%	0	0%	7	25%	0	0%	1	4%	0	0%	50%	14
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	0	0%	4%	1
Projeto SpT	Implementadas	0	0%	0	0%	1	11%	0	0%	3	33%	0	0%	1	11%	0	0%	56%	5
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	22%	1	11%	0	0%	0	0%	33%	3
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	11%	11%	1
Educação GB	Implementadas	0	0%	2	13%	0	0%	1	7%	4	27%	0	0%	0	0%	0	0%	47%	7
	Parcial	0	0%	0	0%	1	7%	1	7%	2	13%	1	7%	0	0%	0	0%	33%	5
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%	1	7%	0	0%	0	0%	1	7%	20%	3
Estatística	Implementadas	0	0%	1	7%	0	0%	0	0%	1	7%	2	14%	0	0%	1	7%	36%	5
	Parcial	1	7%	0	0%	0	0%	2	14%	1	7%	1	7%	0	0%	0	0%	36%	5
	Não implementadas	0	0%	1	7%	0	0%	2	14%	0	0%	1	7%	0	0%	0	0%	29%	4
PRLP TL	Implementadas	0	0%	0	0%	1	7%	0	0%	0	0%	2	14%	0	0%	1	7%	29%	4
	Parcial	0	0%	1	7%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	7%	1
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	1	7%	5	36%	1	7%	2	14%	0	0%	64%	9
CTP CV	Implementadas	1	10%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	10%	0	0%	20%	2
	Parcial	1	10%	0	0%	1	10%	0	0%	2	20%	1	10%	0	0%	1	10%	60%	6
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	20%	0	0%	0	0%	20%	2
Justiça	Implementadas	3	14%	2	9%	1	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	27%	6
	Parcial	1	5%	2	9%	0	0%	0	0%	2	9%	0	0%	1	5%	0	0%	27%	6
	Não implementadas	0	0%	1	5%	1	5%	3	14%	3	14%	0	0%	1	5%	1	5%	45%	10
ODD 1º 08	Implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	13%	3	38%	0	0%	1	13%	63%	5
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	13%	0	0%	0	0%	0	0%	13%	1
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	1	13%	0	0%	1	13%	0	0%	0	0%	25%	2
ODD 2º 09	Implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3	17%	11	61%	0	0%	1	6%	83%	15
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	6%	1	6%	0	0%	0	0%	11%	2
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	6%	0	0%	0	0%	6%	1
ODD 3º 10	Implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	22%	3	33%	0	0%	1	11%	67%	6
	Parcial	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3	33%	0	0%	0	0%	0	0%	33%	3
	Não implementadas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0%	0
TOTAL	Implementadas	36	10%	18	5%	12	3%	12	3%	29	8%	32	9%	9	2%	13	4%	44%	161
	Parcial	18	5%	22	6%	16	4%	16	38%	26	7%	20	5%	12	3%	5	1%	37%	135
	Não implementadas	4	1%	6	2%	8	2%	14	33%	14	4%	11	3%	6	2%	9	2%	20%	72
		58	16%	46	13%	36	10%	42	11%	69	19%	63	17%	27	7%	27	7%	100%	368

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A40. Recomendações implementadas, por tipologia de recomendações e por tipo de avaliação (2006-2012), em %

Tipologia das recomendações	Avaliações			
	PIC	Sector/projeto	Outras	Todas
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	63%	57%	-	62%
Mudar/Repensar os instrumentos de cooperação	36%	50%	-	39%
Melhorar o sistema de coordenação	30%	50%	-	33%
Melhorar o sistema de A&A	37%	9%	0%	29%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	47%	31%	55%	42%
Melhorar a gestão e/ou implementação	35%	33%	85%	51%
Melhorar a articulação/parcerias/responsabilidade de cada parte	33%	33%	0%	33%
Outras	44%	33%	100%	48%
Total	43%	35%	74%	44%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A41. Nível de implementação das recomendações aceites das avaliações a PIC, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Implementadas		Parcialmente implementadas		Não implementadas		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	32	63%	15	29%	4	8%	51	20%
Mudar/Repensar os instrumentos de cooperação	13	36%	19	53%	4	11%	36	14%
Melhorar o sistema de coordenação	9	30%	14	47%	7	23%	30	12%
Melhorar o sistema de A&A	11	37%	13	43%	6	20%	30	12%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	15	47%	12	38%	5	16%	32	13%
Melhorar a gestão e/ou implementação	11	35%	15	48%	5	16%	31	12%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	7	33%	11	52%	3	14%	21	8%
Outras	8	44%	4	22%	6	33%	18	7%
Total	106	43%	103	41%	40	16%	249	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A42. Nível de implementação das recomendações aceites das avaliações a PIC externas, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Implementadas		Parcialmente implementadas		Não implementadas		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	19	59%	10	31%	3	9%	32	25%
Mudar/Repensar os instrumentos de cooperação	7	33%	12	57%	2	10%	21	16%
Melhorar o sistema de coordenação	6	38%	7	44%	3	19%	16	12%
Melhorar o sistema de A&A	8	42%	8	42%	3	16%	19	15%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	2	50%	2	50%	0	0%	4	3%
Melhorar a gestão e/ou implementação	8	50%	8	50%	0	0%	16	12%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	3	43%	3	43%	1	14%	7	5%
Outras	7	47%	4	27%	4	27%	15	12%
Total	60	46%	54	42%	16	12%	130	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A43. Nível de implementação das recomendações aceites das avaliações a PIC conjuntas e internas, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Implementadas		Parcialmente implementadas		Não implementadas		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	13	68%	5	26%	1	5%	19	16%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	6	40%	7	47%	2	13%	15	13%
Melhorar o sistema de coordenação	3	21%	7	50%	4	29%	14	12%
Melhorar o sistema de A&A	3	27%	5	45%	3	27%	11	9%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	13	46%	10	36%	5	18%	28	24%
Melhorar a gestão e/ou implementação	3	20%	7	47%	5	33%	15	13%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	4	29%	8	57%	2	14%	14	12%
Outras	1	33%	0	0%	2	67%	3	3%
Total	46	39%	49	41%	24	20%	119	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A44. Nível de implementação das recomendações aceites das avaliações a sector e projeto, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Implementadas		Parcialmente implementadas		Não implementadas		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	4	57%	3	43%	0	0%	7	8%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	5	50%	3	30%	2	20%	10	12%
Melhorar o sistema de coordenação	3	50%	2	33%	1	17%	6	7%
Melhorar o sistema de A&A	1	9%	3	27%	7	64%	11	13%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	8	31%	9	35%	9	35%	26	31%
Melhorar a gestão e/ou implementação	4	33%	4	33%	4	33%	12	14%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	2	33%	1	17%	3	50%	6	7%
Outras	2	33%	1	17%	3	50%	6	7%
Total	29	35%	26	31%	29	35%	84	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A45. Nível de implementação das recomendações aceites das avaliações a sector e projeto externas, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Implementadas		Parcialmente implementadas		Não implementadas		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	3	60%	2	40%	0	0%	5	10%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	3	38%	3	38%	2	25%	8	16%
Melhorar o sistema de coordenação	2	67%	0	0%	1	33%	3	6%
Melhorar o sistema de A&A	0	0%	2	25%	6	75%	8	16%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	1	8%	3	25%	8	67%	12	24%
Melhorar a gestão e/ou implementação	4	57%	1	14%	2	29%	7	14%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	0	0%	1	25%	3	75%	4	8%
Outras	2	67%	0	0%	1	33%	3	6%
Total	15	30%	12	24%	23	46%	50	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A46. Nível de implementação das recomendações aceites das avaliações a sector e projeto internas, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Implementadas		Parcialmente implementadas		Não implementadas		Total	
Repensar a Programação/prioridades de intervenção	1	50%	1	50%	0	0%	2	7%
Mudar/ Repensar os instrumentos de cooperação	2	100%	0	0%	0	0%	2	7%
Melhorar o sistema de coordenação	1	33%	2	67%	0	0%	3	11%
Melhorar o sistema de A&A	1	33%	1	33%	1	33%	3	11%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	1	13%	6	75%	1	13%	8	29%
Melhorar a gestão e/ou implementação	0	0%	3	60%	2	40%	5	18%
Melhorar a articulação /parcerias/ responsabilidade de cada parte	2	100%	0	0%	0	0%	2	7%
Outras	0	0%	1	33%	2	67%	3	11%
Total	8	29%	14	50%	6	21%	28	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

Quadro A47. Nível de implementação das recomendações aceites das outras avaliações, por tipologia de recomendações (2006-2012)

Tipologia das recomendações	Implementadas		Parcialmente implementadas		Não implementadas		Total	
Melhorar o sistema de A&A	0	0%	0	0%	1	100%	1	3%
Rever a lógica e/ou as atividades/prioridades de intervenção	6	55%	5	45%	0	0%	11	31%
Melhorar a gestão e/ou implementação	17	85%	1	5%	2	10%	20	57%
Outras	3	100%	0	0%	0	0%	3	9%
Total	26	74%	6	17%	3	9%	35	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nas fichas do contraditório e de seguimento.

ANEXO B. Inquérito por Questionário

Perguntas da investigação	Subperguntas	Pistas de investigação	Questionário
3. Qual é o nível de institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?	3.2 Quem utiliza e como a avaliação?	3. A difusão e transferência da avaliação para a cooperação portuguesa é um processo incompleto (na linha de Dolowitz & Marsh (2000) e Sharman (2010)) na medida em que nem todos os elementos essenciais conseguem ser transferidos. Comandado pela agência de cooperação, tem dificuldade em integrar-se nas práticas dos restantes atores da cooperação. A cultura organizacional e a génese da cooperação são fatores condicionantes. Dependente da hierarquia institucional, carece de autonomia e independência e tem dificuldade em afirmar-se perante os restantes atores da cooperação. 4. A utilização da avaliação ocorre mais ao nível operacional do que ao nível político. É possível identificar diferentes tipos de uso, mas a função de <i>accountability</i> sobrepõe-se à de aprendizagem.	8. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), qual foi o seu nível de envolvimento em diferentes fases do processo de avaliação da cooperação portuguesa 9. Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), em que medida concorda ou discorda com o que mudou como resultado do seu envolvimento no processo de avaliação 10. Em termos gerais, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações 11. Para o seu trabalho, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações 12. Numa escala de 1 (sem utilidade) a 4 (muito útil), que avaliações foram mais úteis no seu trabalho 13. Indique, se aplicável, uma avaliação que tenha sido particularmente útil para o seu trabalho e porquê: 14. Numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), e relativamente à sua experiência, utilizou os resultados das avaliações para 15. Numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), relativamente à sua experiência na implementação das recomendações, em que medida as recomendações das avaliações
4. Que fatores condicionam a institucionalização da avaliação na	4.3 Que fatores facilitaram a institucionalização da avaliação?	5. A permanência no CAD/OCDE e na UE atuam como fatores facilitadores e de pressão para a criação de uma cultura de avaliação.	3. Indique, numa escala de 1 (sem importância) a 4 (muito importante), qual era a importância das seguintes ferramentas para adquirir conhecimento sobre a cooperação para o desenvolvimento:

Perguntas da investigação	Subperguntas	Pistas de investigação	Questionário
cooperação portuguesa?	4.4 Que fatores limitaram a institucionalização da avaliação?	6. A ausência de uma pressão/ procura interna por avaliação limita a sua institucionalização. As características napoleónicas e o modelo organizacional predominantemente burocrático e hierárquico da Administração pública portuguesa, a par do sistema de cooperação adotado, limitaram a institucionalização da avaliação 7. A utilização da avaliação pelos diversos atores da cooperação portuguesa é condicionada pela natureza das relações com a agência de cooperação (ICP/IPAD/Camões, IP) a qual tem dificuldade em exercer o seu papel, atribuições e competências. 8. Dada a natureza política da cooperação – uma política externa – o processo de tomada de decisão inclui outras determinantes/motivações (ideológicas; influência política; manutenção de laços económicos; assegurar/alargar mercados; pessoais; etc.) dos diversos atores e limita a utilização da avaliação.	4. Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), quais eram as principais fontes de informação no seu trabalho 5. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (frequentemente), com que frequência utilizou os seguintes documentos no apoio às funções que exerceu 6. Indique, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), até que ponto concorda com as seguintes afirmações 7. Do seu ponto de vista, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), qual era a função da avaliação 16. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão

A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1994-2012)

Este questionário tem como objetivo estudar a **utilização da avaliação na cooperação portuguesa entre 1994 e 2012**. Destina-se a ser respondido por técnicos superiores e dirigentes intermédios da agência de cooperação (ICP/IPAD) e dos ministérios sectoriais, bem como das organizações da sociedade civil que desenvolveram atividades de ajuda pública ao desenvolvimento naquele período. Integra-se no projeto de doutoramento em Estudos de Desenvolvimento que estou a frequentar no Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), da Universidade de Lisboa (UL).

Peço-lhe que tenha em atenção as **instruções de resposta**, que aparecem ao longo do questionário. Algumas perguntas têm itens semelhantes mas um nível de análise diferente. Não há respostas certas nem erradas, todas elas são importantes. Demora cerca de 15 minutos.

O questionário é **anónimo** e a **confidencialidade dos dados** está garantida. As respostas serão tratadas apenas de forma agregada, não permitindo, por conseguinte, a identificação individual. Para o esclarecimento de qualquer questão ou dúvida, por favor entre em contacto comigo, via e-mail, através do endereço manuela.afonso@phd.iseg.ulisboa.pt

A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1994-2012)

1. Dados profissionais

* 1. Instituição em que trabalhou entre 1994-2012 (assinale todas as situações):

	1994-1999	2000-2002	2003-2005	2006-2012
ICP (1994-2002)	☐	☐	☐	☐
FCE/APAD (1994-2002)	☐	☐	☐	☐
IPAD (2003-2012)	☐	☐	☐	☐
Ministério sectorial	☐	☐	☐	☐
Organização da Sociedade Civil	☐	☐	☐	☐

Outro (especifique)

*** 2. Funções que exerceu (assinale todas as situações):**

	1994-1999	2000-2002	2003-2005	2006-2012
Técnico/a superior na sede	☐	☐	☐	☐
Técnico/a superior no terreno	☐	☐	☐	☐
Gestor/chefe de programa/projeto na sede	☐	☐	☐	☐
Chefe de divisão	☐	☐	☐	☐
Diretor(a) de serviços	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)				

A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1994-2012)

2. Cultura de conhecimento e aprendizagem na cooperação portuguesa

3. Indique, numa escala de 1 (sem importância) a 4 (muito importante), qual era a importância das seguintes **ferramentas para adquirir conhecimento sobre a cooperação para o desenvolvimento**:

	1	2	3	4	N/A
A. Conversa informal com colegas e amigos	☐	☐	☐	☐	☐
B. Reuniões formais com a direção de topo	☐	☐	☐	☐	☐
C. Reuniões regulares com a chefia direta	☐	☐	☐	☐	☐
D. Reuniões regulares de trabalho dentro da equipa	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
E. Frequência de pós-graduação / mestrado/ doutoramento	☐	☐	☐	☐	☐
F. Participação em ações de formação	☐	☐	☐	☐	☐
G. Participação em grupos de discussão/doadores	☐	☐	☐	☐	☐
H. Participação em conferências nacionais e/ou internacionais	☐	☐	☐	☐	☐
I. Leitura de estudos de investigação académica	☐	☐	☐	☐	☐
J. Leitura de relatórios de avaliação	☐	☐	☐	☐	☐
K. Participação em seminários e conferências sobre avaliação	☐	☐	☐	☐	☐
L. Reuniões com avaliadores, investigadores e outros peritos	☐	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)					

*** 4. Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), quais eram as principais fontes de informação que utilizava no seu trabalho:**

	1	2	3	4	N/A
A. Orientação da tutela política	☐	☐	☐	☐	☐
B. Orientação da direção de topo	☐	☐	☐	☐	☐
C. Orientação das chefias intermédias	☐	☐	☐	☐	☐
D. Interação/discussão com os colegas na sede	☐	☐	☐	☐	☐
E. Interação/discussão com os colegas no terreno/embaixada	☐	☐	☐	☐	☐
F. Interação com os parceiros locais (dos países parceiros)	☐	☐	☐	☐	☐
G. Interação com outros atores da cooperação portuguesa (de outros ministérios, sociedade civil, etc.)	☐	☐	☐	☐	☐
H. Interação com outros atores da cooperação (outras agências bilaterais/multilaterais)	☐	☐	☐	☐	☐
J. Documentos e estudos produzidos internamente	☐	☐	☐	☐	☐
K. Relatórios de acompanhamento das intervenções	☐	☐	☐	☐	☐
A. Avaliações do ICP/IPAD	☐	☐	☐	☐	☐

Outro (especifique)

*** 5. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (frequentemente), com que frequência utilizou os seguintes documentos no apoio às funções que exerceu:**

	1	2	3	4	N/A
A. Estudos/relatórios sobre a cooperação para o desenvolvimento	☐	☐	☐	☐	☐
B. Artigos de jornais/revistas	☐	☐	☐	☐	☐
C. Documentos de orientação política da cooperação portuguesa	☐	☐	☐	☐	☐
D. Documentos produzidos pela UE	☐	☐	☐	☐	☐
E. Documentos produzidos pelo CAD/OCDE	☐	☐	☐	☐	☐
F. Documentos produzidos por outros atores da cooperação portuguesa	☐	☐	☐	☐	☐
G. Documentos produzidos por outras agências ou outros atores da cooperação (bilaterais ou multilaterais)	☐	☐	☐	☐	☐
H. Estudos do ICP/IPAD	☐	☐	☐	☐	☐
I. Relatórios de avaliação do ICP/IPAD	☐	☐	☐	☐	☐
J. Documentos orientadores da avaliação	☐	☐	☐	☐	☐
K. Relatórios de avaliação de outros atores/agências de cooperação	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
L. Relatórios de acompanhamento das intervenções	☐	☐	☐	☐	☐

Outro (especifique)

* 6. Indique, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), até que ponto concorda com as seguintes afirmações:

	1	2	3	4
A. A direção de topo encorajava a utilização de análises independentes	☐	☐	☐	☐
B. As chefias intermédias encorajavam a utilização de análises independentes	☐	☐	☐	☐
C. O ambiente de trabalho era favorável ao desenvolvimento de conhecimentos por parte dos técnicos	☐	☐	☐	☐
D. O conhecimento era partilhado entre os técnicos de forma sistemática	☐	☐	☐	☐
E. Os mecanismos de tomada de decisão eram facilitadores de uma cultura de aprendizagem	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4
F. Eram utilizadas, de forma rotineira, ferramentas relacionadas com a gestão do ciclo do projeto (objetivos, indicadores, metas, quadro lógico)	☐	☐	☐	☐
G. Não havia ferramentas de Acompanhamento e Avaliação (A&A)	☐	☐	☐	☐
H. Havia normas e procedimentos que promoviam a utilização da informação do A&A	☐	☐	☐	☐
I. Os técnicos estavam capacitados para utilizar a informação do A&A	☐	☐	☐	☐
J. Havia recursos financeiros adequados para apoiar os processos relacionados com a utilização da informação do A&A	☐	☐	☐	☐
K. Os fatores políticos desempenhavam um papel preponderante na utilização da informação do A&A	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4
L. Em termos gerais, os técnicos tinham receio na utilização da informação do A&A	☐	☐	☐	☐
M. A informação do A&A era utilizada porque era obrigatório	☐	☐	☐	☐
N. As chefias diretas promoviam a utilização da informação do A&A	☐	☐	☐	☐
O. Os colegas promoviam a partilha e utilização da informação do A&A	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)				

A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1994-2012)

3. Função da avaliação

7. Do seu ponto de vista, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), qual era a **função da avaliação**:

	1	2	3	4	N/A
A. Complementava outros tipos de evidências para informar sobre as políticas e as intervenções	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
B. Identificava riscos para a implementação e para o sucesso da cooperação portuguesa	☐	☐	☐	☐	☐
C. Fornecia uma base sólida de evidências para o diálogo com outros atores da cooperação portuguesa e com os países parceiros	☐	☐	☐	☐	☐
D. Fazia propostas concretas de melhoria da gestão da cooperação	☐	☐	☐	☐	☐
E. Cumpria requisitos formais perante os parceiros	☐	☐	☐	☐	☐
F. Garantia a transparência e a prestação de contas nos programas e projetos de cooperação	☐	☐	☐	☐	☐
G. Evitava o financiamento e a implementação de políticas e programas/projetos ineficazes	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
H. Permitia à cooperação portuguesa ficar bem perante outros doadores e organizações internacionais	☐	☐	☐	☐	☐
I. Permitia rever/reformular as intervenções em curso	☐	☐	☐	☐	☐
J. Ajudava a aprender com o passado para ser mais eficaz no futuro	☐	☐	☐	☐	☐
K. Fornecia informação ao parlamento e aos decisores políticos	☐	☐	☐	☐	☐
L. Permitia controlar a utilização de recursos	☐	☐	☐	☐	☐
M. Permitia adquirir informação relevante para a tomada de decisão	☐	☐	☐	☐	☐
N. Confirmava decisões já tomadas	☐	☐	☐	☐	☐
O. Ajudava a repensar conceitos e modos de intervenção	☐	☐	☐	☐	☐
P. Contribuía para o debate público	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
Q. Ajudava a mudar atitudes no sentido da criação de uma cultura de aprendizagem e reflexão crítica	☐	☐	☐	☐	☐
R. Ajudava outros atores da cooperação a melhorar os seus programas e projetos	☐	☐	☐	☐	☐
S. Criava espaço para a discussão interna sobre a cooperação	☐	☐	☐	☐	☐
T. Não tinha nenhuma utilidade, era apenas desperdício de recursos	☐	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)					

A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1994-2012)

4. Processo de avaliação

*** 8. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), qual foio seu nível de envolvimento em diferentes fases do processo de avaliação da cooperação portuguesa:**

	1	2	3	4	N/A
A. No início do processo (elaboração dos TdR)	☐	☐	☐	☐	☐
B. Durante o processo de avaliação (interação com os avaliadores)	☐	☐	☐	☐	☐
C. No final (para comentar a versão provisória do relatório)	☐	☐	☐	☐	☐
D. Na reunião de apresentação do Relatório	☐	☐	☐	☐	☐
E. Após a entrega do relatório (para preencher a ficha do contraditório)	☐	☐	☐	☐	☐
F. Um ano após (para preencher a ficha de seguimento)	☐	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)					

*** 9. Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), em que medida concorda ou discorda com o que mudou como resultado do seu envolvimento no processo de avaliação:**

	1	2	3	4	N/A
A. Mudou atitudes/ a opinião sobre os programas/ projetos que geria	☐	☐	☐	☐	☐
B. Alterou um ou mais comportamentos em relação aos programas/ projetos que geria (por exemplo, aumentou o envolvimento, desenvolveu uma rede de trabalho, solicitou resultados e relatórios adicionais de avaliação)	☐	☐	☐	☐	☐
C. Aumentou a quantidade de tempo que dedicava à revisão das questões da programação	☐	☐	☐	☐	☐
D. Tornou-o mais consciente dos elementos relacionados com os programas/ projetos (por exemplo, indicadores de resultados/efeitos)	☐	☐	☐	☐	☐
E. Adquiriu uma ou mais competências (por exemplo, para o design e/ou gestão dos programas/projetos, análise de dados, etc.)	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
F. Mudou a maneira como pensava sobre os programas/projetos, esforçando-se por se manter informado sobre discussões relacionadas com as políticas de cooperação	☐	☐	☐	☐	☐
G. Ter participado em processos de avaliação foi uma perda de tempo	☐	☐	☐	☐	☐
H. Gostaria de ter sido mais envolvido no trabalho de avaliação	☐	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)					

A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1994-2012)

5. Utilização da avaliação

10. Em termos gerais, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações:

	1	2	3	4	N/A
A. A avaliação era uma ferramenta de aprendizagem	☐	☐	☐	☐	☐
B. A avaliação era uma ferramenta de prestação de contas pelo trabalho feito	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
C. Não havia interação entre a unidade de avaliação e as outras unidades organizacionais	☐	☐	☐	☐	☐
D. As avaliações eram oportunas (surgiam no momento necessário)	☐	☐	☐	☐	☐
E. Os resultados da avaliação serviam de baseline para a programação	☐	☐	☐	☐	☐
F. As avaliações eram a principal fonte de referência para a programação	☐	☐	☐	☐	☐
G. As avaliações eram uma fonte secundária de informação para a programação	☐	☐	☐	☐	☐
H. As avaliações não eram relevantes para o processo de programação da cooperação	☐	☐	☐	☐	☐
I. As avaliações forneciam evidências úteis sobre o que funciona e o que não funcionava na ajuda ao desenvolvimento	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
J. As avaliações eram uma ferramenta útil no apoio à tomada de decisão sobre os programas e projetos	☐	☐	☐	☐	☐

Outro (especifique)

*** 11. Para o seu trabalho, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações:**

	1	2	3	4	N/A
A. A avaliação permitiu-lhe compreender melhor os processos de uma política/programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
B. A avaliação serviu para tomar decisões relacionadas com a implementação de um programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
C. A avaliação ajudou-lhe a tomar decisões sobre a continuação, suspensão ou eliminação de um programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
D. A avaliação permitiu-lhe adquirir novos conhecimentos e competências	☐	☐	☐	☐	☐
E. A avaliação ajudou-o a rever pré-conceitos e a repensar a maneira de fazer cooperação	☐	☐	☐	☐	☐
F. A avaliação serviu para fortalecer o processo de prestação de contas	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
G. A avaliação serviu para justificar/fundamentar uma decisão que já tinha tomado previamente	☐	☐	☐	☐	☐
H. A avaliação serviu para elaborar estratégias de ação a médio e longo prazo sobre programas/projetos	☐	☐	☐	☐	☐
I. A avaliação confirmava o que já sabia	☐	☐	☐	☐	☐
J. A avaliação destinava-se sobretudo à gestão de topo	☐	☐	☐	☐	☐
K. A avaliação não era útil para o seu trabalho/não respondia às suas necessidades	☐	☐	☐	☐	☐
L. As avaliações do ICP/IPAD não se aplicavam ao seu trabalho	☐	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)					

*** 12. Numa escala de 1 (sem utilidade) a 4 (muito útil), que avaliações foram mais úteis no seu trabalho?**

	1	2	3	4	N/A
A. Avaliações de projetos	☐	☐	☐	☐	☐
B. Avaliações de programas	☐	☐	☐	☐	☐
C. Avaliações de programa país (PIC)	☐	☐	☐	☐	☐
D. Avaliações de sectores ou temáticas	☐	☐	☐	☐	☐
E. Avaliações de políticas	☐	☐	☐	☐	☐
F. Avaliações de instrumentos de ajuda	☐	☐	☐	☐	☐

Outro (especifique)

13. Indique, se aplicável, uma avaliação que tenha sido particularmente útil para o seu trabalho e porquê:

*** 14. Numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), e relativamente à sua experiência, utilizou os resultados das avaliações para:**

	1	2	3	4	N/A
A. Mudar um programa/projeto em curso (por exemplo, alterar e/ou cancelar atividades, rever o orçamento, rever a gestão/alterar a equipa)	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
B. Prestar contas perante os financiadores do programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
C. Fundamentar um novo programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
D. Fechar um programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
E. Cumprir um requisito formal de um programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
F. Confirmar o que já sabia sobre o programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
G. Influenciar outras pessoas a mudar a sua perspetiva sobre um programa/projeto	☐	☐	☐	☐	☐
H. Compreender um programa/projeto de uma forma nova/diferente (por exemplo, passou a estar mais alerta para as fraquezas e potencialidades)	☐	☐	☐	☐	☐
I. Aprender a pensar de forma avaliativa (por exemplo, ser mais crítico na análise da lógica das intervenções, indicadores e/ou a pensar e agir de forma diferente)	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
J. Adquirir um conhecimento mais amplo sobre a cooperação portuguesa	☐	☐	☐	☐	☐
K. Fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências	☐	☐	☐	☐	☐
L. Informar sobre as atividades e resultados da cooperação portuguesa	☐	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)					

*** 15. Numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), relativamente à sua experiência na implementação das recomendações, em que medida as recomendações das avaliações:**

	1	2	3	4	N/A
A. Estavam bem fundamentadas	☐	☐	☐	☐	☐
B. Eram subscritas pelo seu serviço no decurso da avaliação	☐	☐	☐	☐	☐
C. Eram operacionalizáveis	☐	☐	☐	☐	☐
D. Globalmente, eram úteis	☐	☐	☐	☐	☐
E. A implementação era muito dispendiosa	☐	☐	☐	☐	☐
F. Não eram relevantes	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
G. O seu serviço tinha em consideração todas as recomendações	☐	☐	☐	☐	☐
H. Eram implementadas porque as chefias fomentavam essa implementação	☐	☐	☐	☐	☐
I. Não eram implementadas por decisão superior	☐	☐	☐	☐	☐
J. Não eram implementadas por decisão política	☐	☐	☐	☐	☐
K. Eram pouco realistas	☐	☐	☐	☐	☐
L. Já não eram oportunas	☐	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)					

* 16. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão:

	1	2	3	4	N/A
A. Natureza da política de cooperação	☐	☐	☐	☐	☐
B. Características da cooperação portuguesa (modelo 'descentralizado')	☐	☐	☐	☐	☐
C. Capacidade de coordenação dos atores da cooperação portuguesa por parte da agência (ICP/IPAD)	☐	☐	☐	☐	☐

	1	2	3	4	N/A
D. Orientações da tutela política	☐	☐	☐	☐	☐
E. Modelo de gestão da cooperação portuguesa	☐	☐	☐	☐	☐
F. Cultura organizacional	☐	☐	☐	☐	☐
G. Processo de tomada de decisão	☐	☐	☐	☐	☐
H. Prioridades definidas pela direção de topo	☐	☐	☐	☐	☐
I. Orientação da chefia direta	☐	☐	☐	☐	☐
J. Pressão por parte dos dirigentes	☐	☐	☐	☐	☐
K. Pressão por parte dos colegas	☐	☐	☐	☐	☐
L. Tempo disponível	☐	☐	☐	☐	☐
M. Sistema de avaliação da cooperação portuguesa (centralizado no ICP/IPAD)	☐	☐	☐	☐	☐
N. Qualidade técnica do trabalho de avaliação (rigor metodológico, processo de avaliação)	☐	☐	☐	☐	☐
O. Oportunidade/momento de realização da avaliação	☐	☐	☐	☐	☐
P. Relevância da avaliação	☐	☐	☐	☐	☐
Outro (especifique)					

ANEXO C. Resultados do Inquérito por Questionário

A implementação foi antecedida por um pré-teste a quatro inquiridos, o qual permitiu aferir a clareza e abrangência das respostas, tendo sido incluídas duas novas alíneas na pergunta 2.1 e clarificado a pergunta 2.2. Permitiu igualmente aferir o tempo médio de resposta.

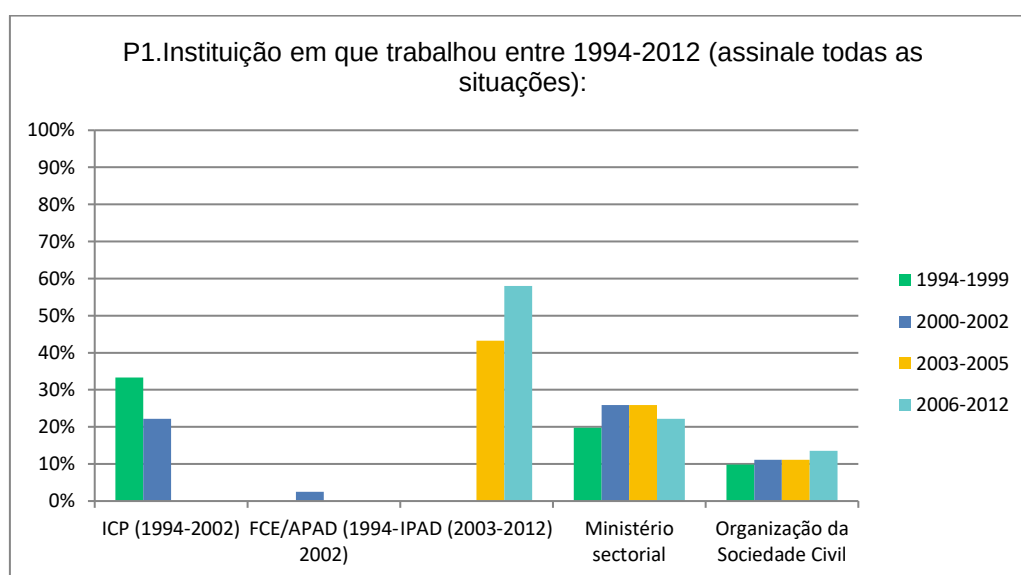
O inquérito foi realizado entre os dias 24 de maio e 10 de junho de 2020, através da plataforma surveymonkey, a 114 técnicos e dirigentes intermédios da cooperação portuguesa (agência de cooperação (ICP/IPAD), FCE/APAD, ministérios sectoriais e organizações da sociedade civil). Responderam 81, o que corresponde a uma taxa de resposta de 71%. A taxa de conclusão do questionário foi de 89%. Nove respostas foram parciais: 2 só responderam às perguntas sobre a cultura de conhecimento e aprendizagem na cooperação portuguesa e 7 não responderam às perguntas sobre a utilização da avaliação.

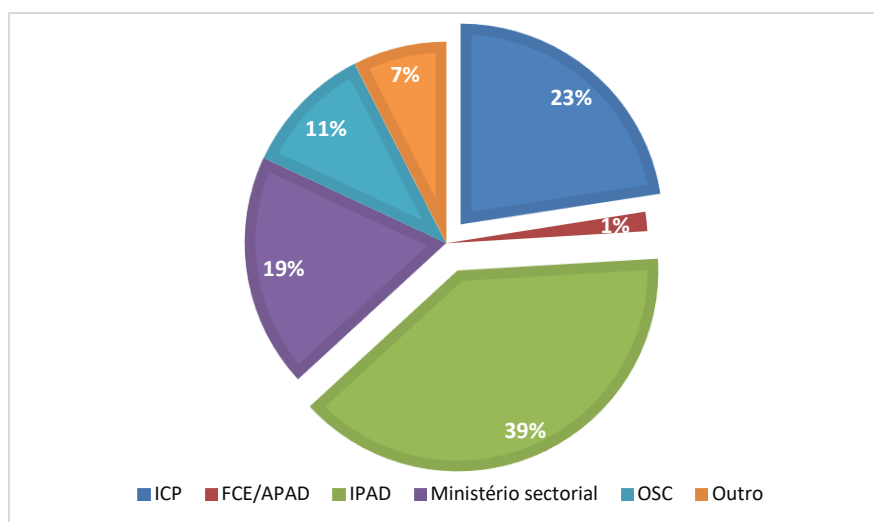
A agregação por **instituição (P1)** foi dificultada pelo facto de muitos inquiridos terem exercido, entre 1994 e 2012, funções em mais do que uma instituição (ICP/IPAD - ministério sectorial - OSC). Dos 81 inquiridos, 55 exerceram funções na agência de cooperação entre 1994 e 2012 (29 no ICP, 51 no IPAD e 2 no FCE/APAD (tendo depois passado para o IPAD)) - 25 em Ministérios Sectoriais e 14 em OSC.

P1 Instituição em que trabalhou entre 1994-2012 (assinale todas as situações):

Responderam: 81 Ignoraram: 0

Instituição em que trabalhou entre 1994-2012 (assinale todas as situações):									
	1994-1999		2000-2002		2003-2005		2006-2012		Total
ICP (1994-2002)	33,33%	27	22,22%	18					29
FCE/APAD (1994-2002)			2,47%	2					2
IPAD (2003-2012)					43,21%	35	58,02%	47	51
Ministério sectorial	19,75%	16	25,93%	21	25,93%	21	22,22%	18	25
Organização da Sociedade Civil	9,88%	8	11,11%	9	11,11%	9	13,58%	11	14
Outro (especifique)									10
							Answered		81
							Skipped		0





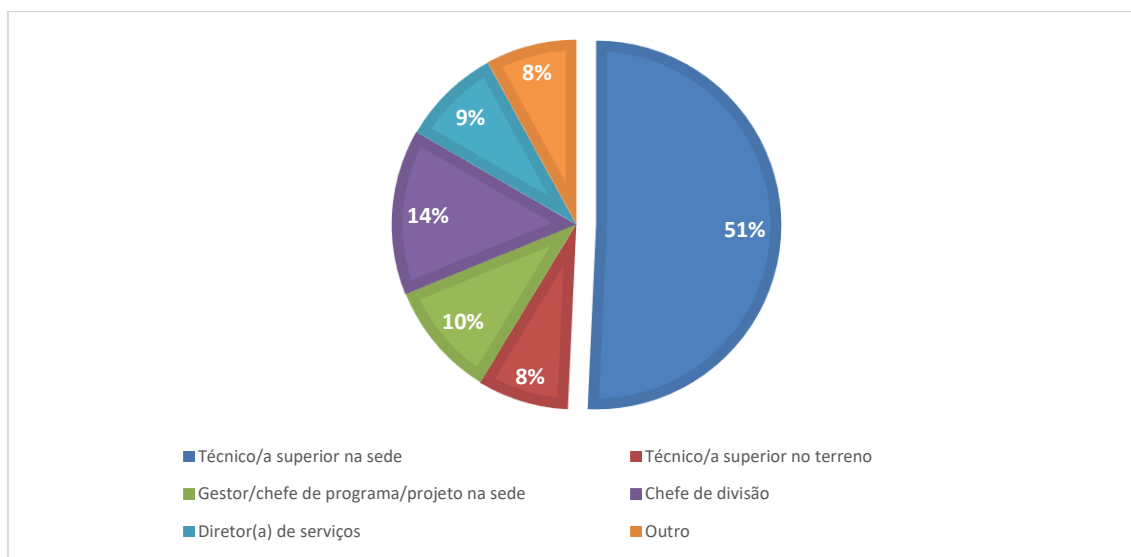
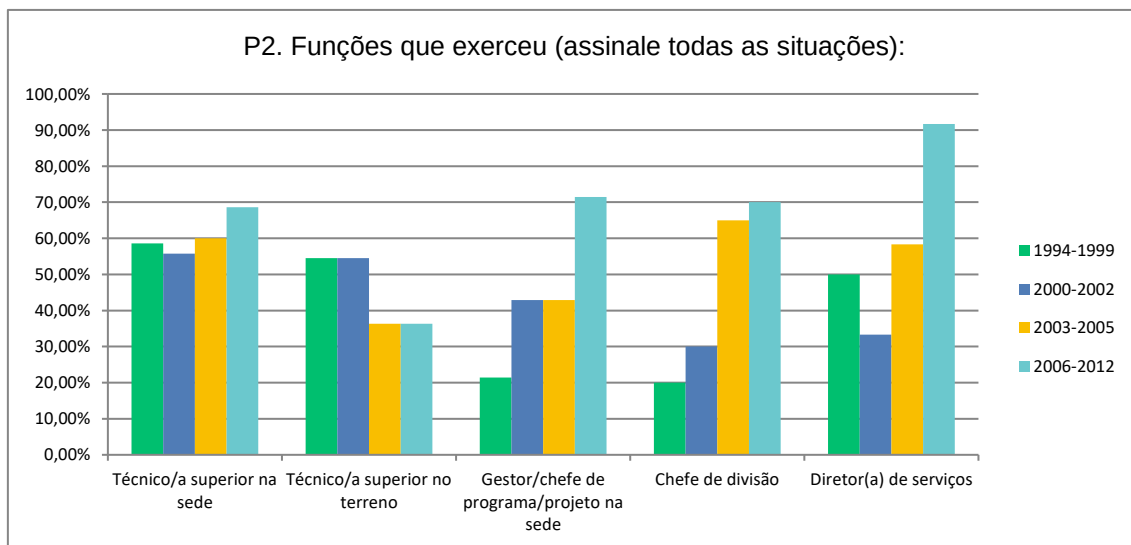
#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	Ministerio das Financas	6/10/2020 11:31 AM
2	Entre 1994 e 2005 trabalhei em escolas do Ministério da Educação	6/3/2020 8:45 AM
3	Só a partir de 2009	5/28/2020 10:12 AM
4	Direção Geral de Viação de 2004-2007	5/26/2020 4:27 PM
5	Embaixadas de Portugal em Cabo Verde e Reper Bruxelas	5/26/2020 12:39 PM
6	Embaixada de Portugal 2006-2013	5/26/2020 11:01 AM
7	Consultoria (1996-2007); Organização Internacional (2007-presente)	5/25/2020 12:05 PM
8	Comissão Europeia	5/25/2020 11:09 AM
9	Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa	5/25/2020 11:06 AM
10	Instituto Camões	5/25/2020 8:18 AM

Quanto às **funções exercidas** (P2), há inquiridos que desempenharam várias funções nas instituições por onde passaram. A maior parte (70) exerceu funções de técnico superior na sede (49 no ICP/IPAD, 21 em Ministérios Sectoriais e 4 em OSC), 28 exerceram funções de chefia intermédia (20 foram chefes de divisão e 12 diretores de serviço). Estas funções de chefia intermédia foram exercidas por 10 inquiridos no ICP, 15 no IPAD, 11 em Ministérios Sectoriais e 5 em OSC.

Onze inquiridos exerceram, durante algum tempo, funções no terreno (6 do ICP/IPAD; 3 de Ministérios Sectoriais e 4 de OSC) e 14 foram gestores/chefes de projeto na sede (6 no ICP/IPAD, 8 em OSC e 1 num Ministério Sectorial).

P2 Funções que exerceu (assinale todas as situações):

Responderam: 81 Ignoraram: 0

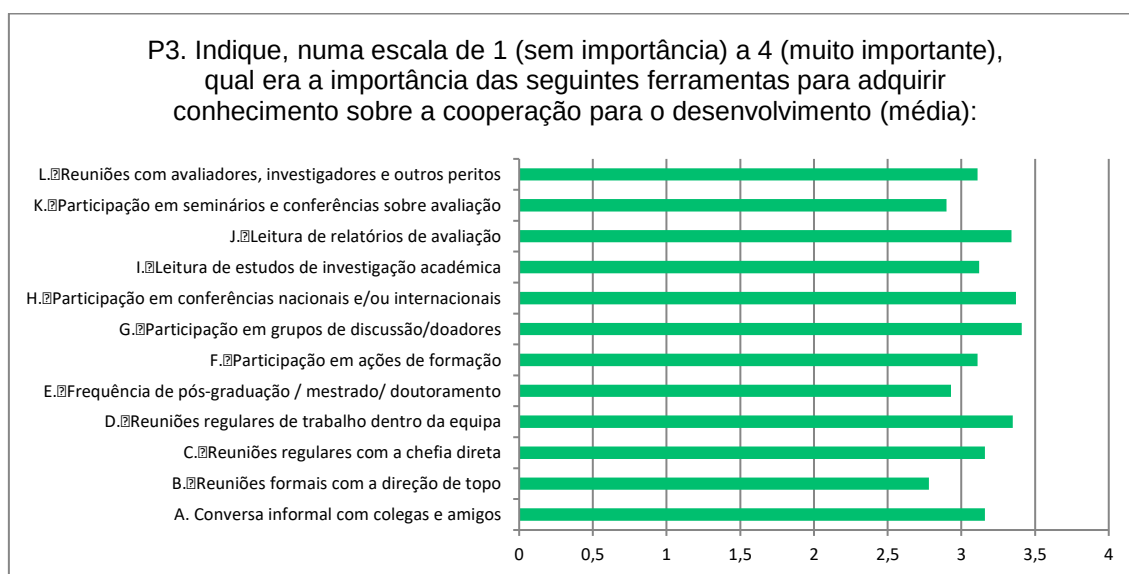


	1994-1999 (1)	2000-2002 (2)	2003-2005 (3)	2006-2012 (4)	TOTAL DE RESPONDENTES
Técnico/a superior na sede	58.57% 41	55.71% 39	60.00% 42	68.57% 48	70
Técnico/a superior no terreno	54.55% 6	54.55% 6	36.36% 4	36.36% 4	11
Gestor/chefe de programa/projeto na sede	21.43% 3	42.86% 6	42.86% 6	71.43% 10	14
Chefe de divisão	20.00% 4	30.00% 6	65.00% 13	70.00% 14	20
Diretor(a) de serviços	50.00% 6	33.33% 4	58.33% 7	91.67% 11	12

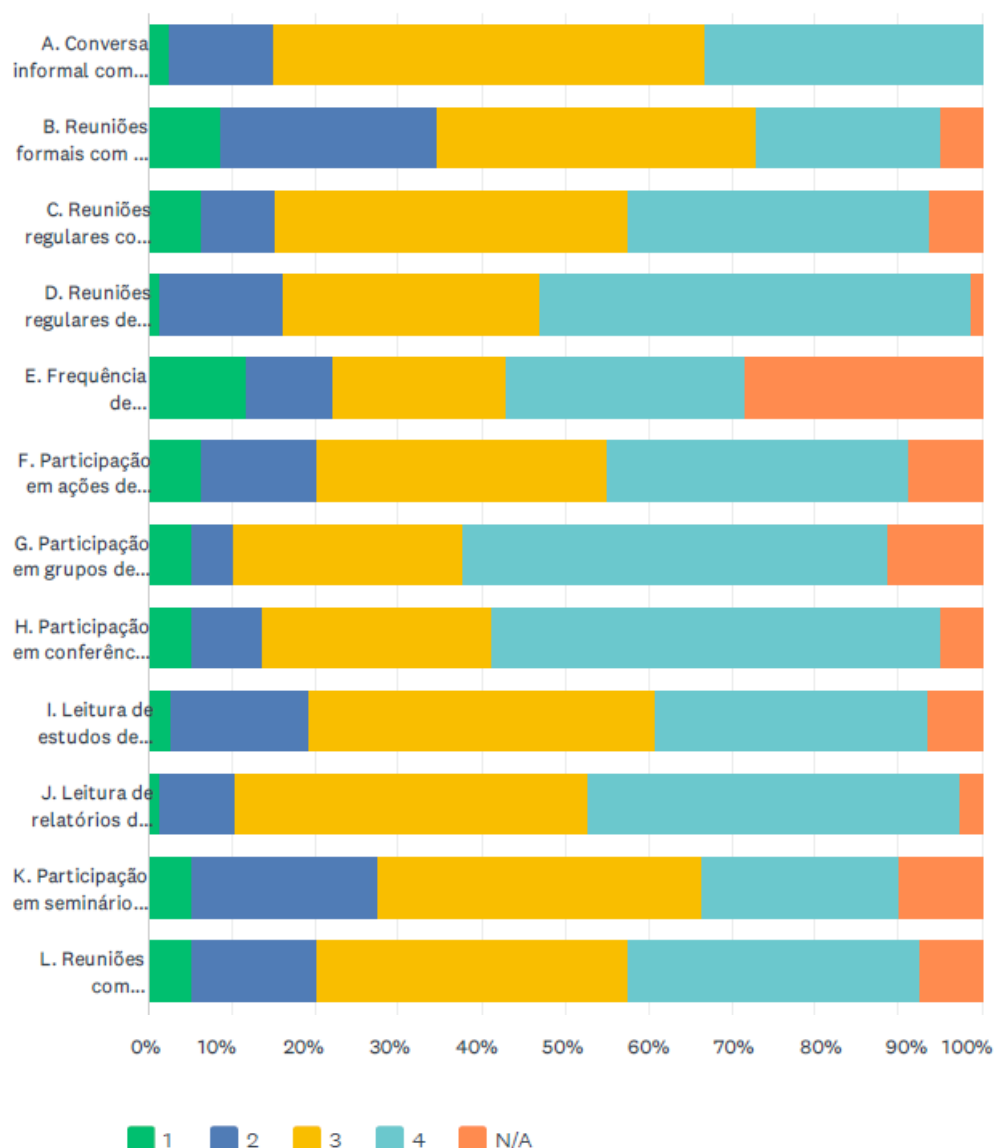
#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	licença sem vencimento para prestação de serviço em organismo internacional (ONU) de 2009 a 2012	5/29/2020 6:31 PM
2	Diretor Executivo	5/28/2020 10:12 AM
3	Dirigente de OSC. Gestor de OSC. Jornalista especializado em OSC.	5/26/2020 12:45 PM
4	Conselheira da Cooperação	5/26/2020 12:39 PM
5	Adido para a Cooperação em Embaixada 2006-2013	5/26/2020 11:01 AM
6	Chefe de Equipa	5/25/2020 1:02 PM
7	As funções exercidas, embora na sede, implicavam contacto diário muito próximo com o terreno, assim como frequentes missões ao terreno.	5/25/2020 12:20 PM
8	Diretor	5/25/2020 12:05 PM
9	Perito Nacional Destacado na UE pelo ICP	5/25/2020 11:09 AM
10	Chefe de gabinete	5/25/2020 11:07 AM
11	diretor de gabinete	5/24/2020 11:20 PM

P3 Indique, numa escala de 1 (sem importância) a 4 (muito importante), qual era a importância das seguintes ferramentas para adquirir conhecimento sobre a cooperação para o desenvolvimento:

Responderam: 81 Ignoraram: 0

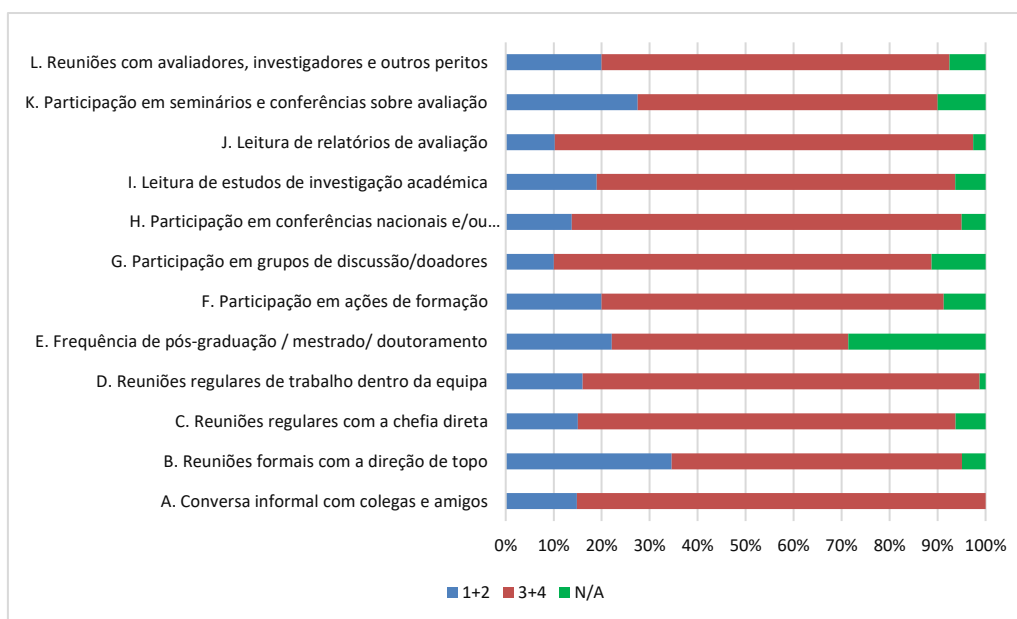


A conversa informal com colegas e amigos assumia maior importância do que a formação. Se agregarmos em diferentes tipologias de fontes de informação, apesar da valorização de todas as ferramentas pelos inquiridos (a média mais baixa é 2,78 para as reuniões formais com a direção de topo), os diversos tipos de reuniões e a conversa informal (A, B, C, D, L) tendiam a ser mais importante (76% classifica com 3 ou 4) do que as ações de formação (E, F, G, H, K) (69% classifica com 3 ou 4). Também era dada muita importância à leitura de estudos e relatórios (I, J) (81% atribui importância 3 ou 4). A leitura de relatórios de avaliação tem uma classificação muito elevada (87% de 3 ou 4), o valor mais alto de todos.



Seis inquiridos referiram, ainda, a importância da interação com o terreno e com os parceiros locais/beneficiários. Uma análise por tipo de instituição a que pertencem os inquiridos evidencia que as reuniões regulares com a chefia direta (C) eram mais importantes na agência e nos ministérios sectoriais do que nas OSC, o mesmo acontecendo com a conversa informal com colegas e amigos (A). Nas OSC a participação em grupos de discussão/doadores (G), a participação em ações de formação (F) e as reuniões regulares de trabalho dentro da equipa eram as ferramentas mais importantes.

Ainda que a conversa informal fosse utilizada pela maioria, os inquiridos que exerceram cargos de chefia intermédia referiram como mais importante as reuniões regulares com a direção de topo (D) bem como a participação em grupos de discussão/doadores (G), Já a leitura de estudos de investigação académica foi valorizada sobretudo por técnicos que exerceram funções no terreno e por chefes de divisão.

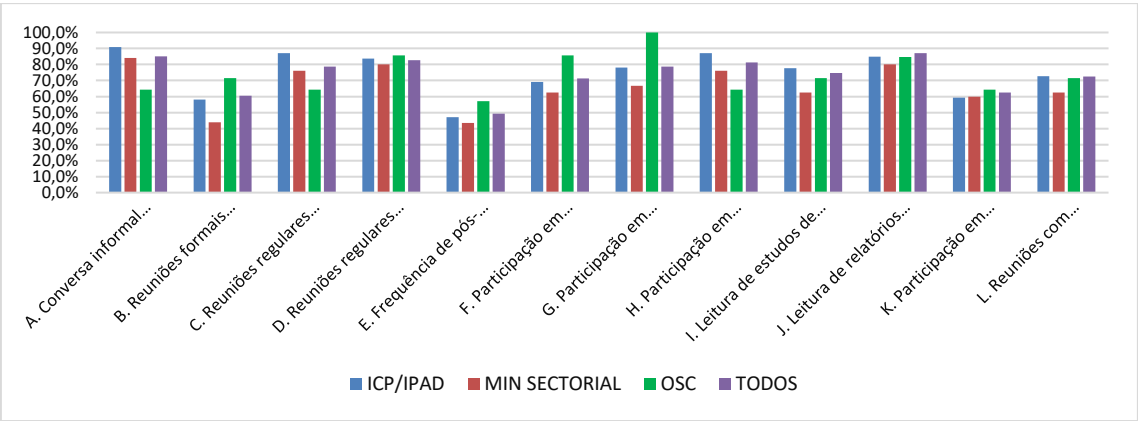


	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. Conversa informal com colegas e amigos	2.47% 2	12.35% 10	51.85% 42	33.33% 27	0.00% 0	81
B. Reuniões formais com a direção de topo	8.64% 7	25.93% 21	38.27% 31	22.22% 18	4.94% 4	81
C. Reuniões regulares com a chefia direta	6.25% 5	8.75% 7	42.50% 34	36.25% 29	6.25% 5	80
D. Reuniões regulares de trabalho dentro da equipa	1.23% 1	14.81% 12	30.86% 25	51.85% 42	1.23% 1	81
E. Frequência de pós-graduação / mestrado/ doutoramento	11.69% 9	10.39% 8	20.78% 16	28.57% 22	28.57% 22	77
F. Participação em ações de formação	6.25% 5	13.75% 11	35.00% 28	36.25% 29	8.75% 7	80
G. Participação em grupos de discussão/doadores	5.00% 4	5.00% 4	27.50% 22	51.25% 41	11.25% 9	80
H. Participação em conferências nacionais e/ou internacionais	5.00% 4	8.75% 7	27.50% 22	53.75% 43	5.00% 4	80
I. Leitura de estudos de investigação académica	2.53% 2	16.46% 13	41.77% 33	32.91% 26	6.33% 5	79
J. Leitura de relatórios de avaliação	1.28% 1	8.97% 7	42.31% 33	44.87% 35	2.56% 2	78
K. Participação em seminários e conferências sobre avaliação	5.00% 4	22.50% 18	38.75% 31	23.75% 19	10.00% 8	80
L. Reuniões com avaliadores, investigadores e outros peritos	5.00% 4	15.00% 12	37.50% 30	35.00% 28	7.50% 6	80

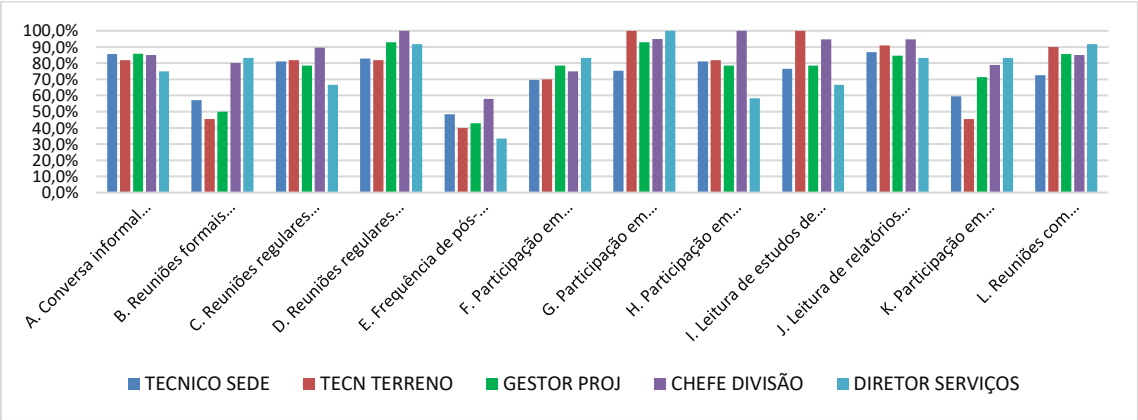
ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Conversa informal com colegas e amigos	1.00	4.00	3.00	3.16	0.73
B. Reuniões formais com a direção de topo	1.00	4.00	3.00	2.78	0.91
C. Reuniões regulares com a chefia direta	1.00	4.00	3.00	3.16	0.85
D. Reuniões regulares de trabalho dentro da equipa	1.00	4.00	4.00	3.35	0.78
E. Frequência de pós-graduação / mestrado/ doutoramento	1.00	4.00	3.00	2.93	1.09
F. Participação em ações de formação	1.00	4.00	3.00	3.11	0.90
G. Participação em grupos de discussão/doadores	1.00	4.00	4.00	3.41	0.83
H. Participação em conferências nacionais e/ou internacionais	1.00	4.00	4.00	3.37	0.86
I. Leitura de estudos de investigação académica	1.00	4.00	3.00	3.12	0.79
J. Leitura de relatórios de avaliação	1.00	4.00	3.00	3.34	0.70
K. Participação em seminários e conferências sobre avaliação	1.00	4.00	3.00	2.90	0.85
L. Reuniões com avaliadores, investigadores e outros peritos	1.00	4.00	3.00	3.11	0.86

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	Experiência no terreno	5/28/2020 4:59 PM
2	livros sobre o tema	5/27/2020 10:17 PM
3	TRABALHO DIRETO COM OS BENEFICIÁRIOS	5/26/2020 5:39 PM
4	Deslocações aos países parceiros	5/26/2020 11:05 AM
5	Visitas de terreno, debate com decisores, redação de folhas informativas, contacto permanente com colegas de outros países e também da Cooperação portuguesa	5/25/2020 10:16 PM
6	Documentos de indicações estratégicas adotados pelos países	5/25/2020 2:25 PM
7	xxxx	5/25/2020 2:25 PM
8	Boa comunicação com as instituições dos países parceiros	5/25/2020 1:59 PM
9	Notícias e artigos online	5/25/2020 10:14 AM
10	Formações na área	5/25/2020 9:35 AM
11	Deslocações ao terreno para ver projetos de cooperação	5/25/2020 8:47 AM
12	Gestão direta de equipas e atividades e negociações com autoridades nacionais	5/24/2020 5:41 PM
13	Leitura de documentos (não necessariamente de investigação académica)	5/24/2020 5:16 PM
14	Encontros sistemáticos com os beneficiários das ações (famílias, líderes comunitários, autoridades locais e regionais)	5/24/2020 4:38 PM
15	Participação nos Grupos de trabalho em Bruxelas . contactos regulares com funcionários da CE	5/24/2020 3:26 PM

FERRAMENTAS MAIS IMPORTANTES PARA ADQUIRIR CONHECIMENTO (3+4)

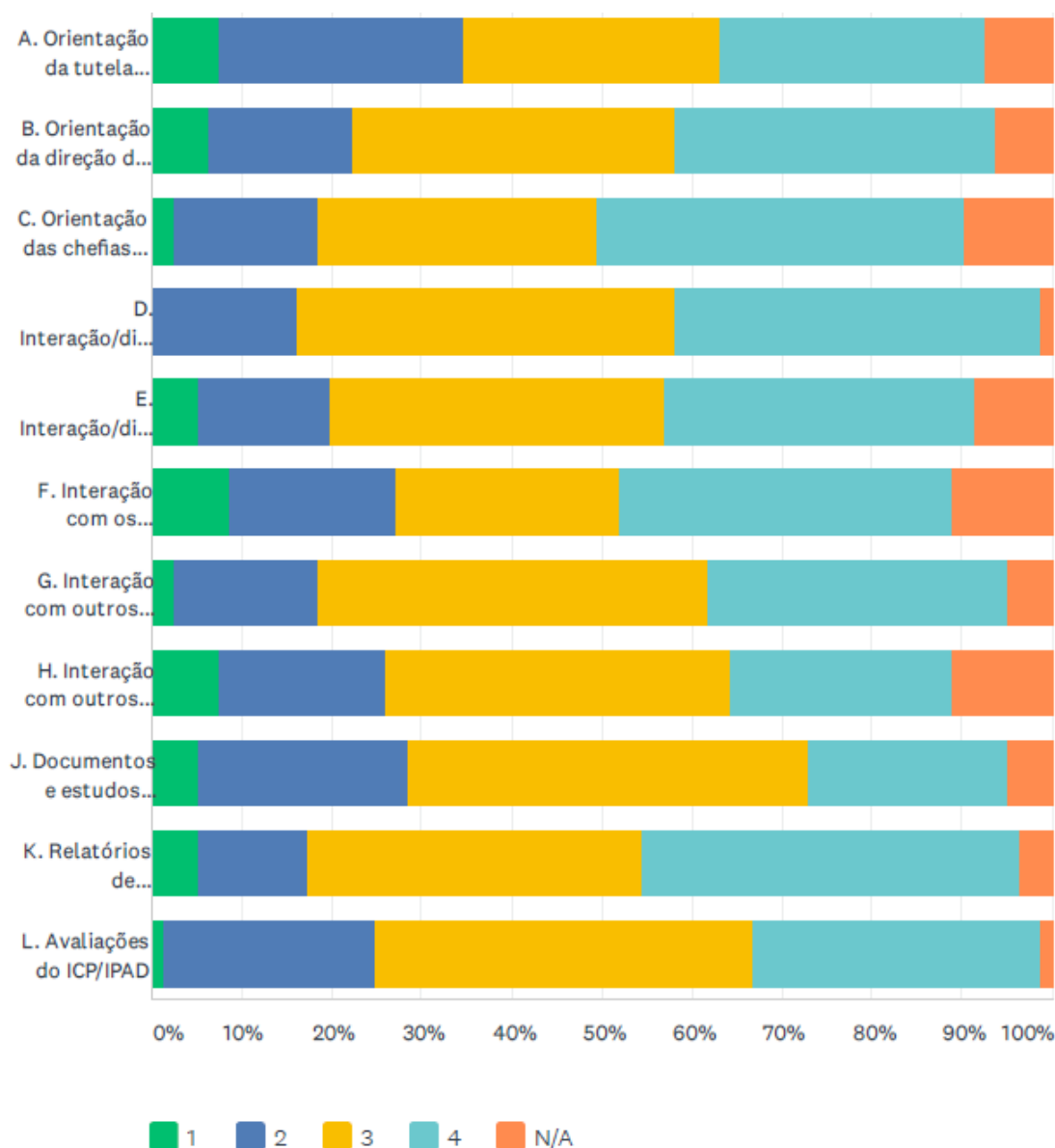


FERRAMENTAS MAIS IMPORTANTES PARA ADQUIRIR CONHECIMENTO (3+4)



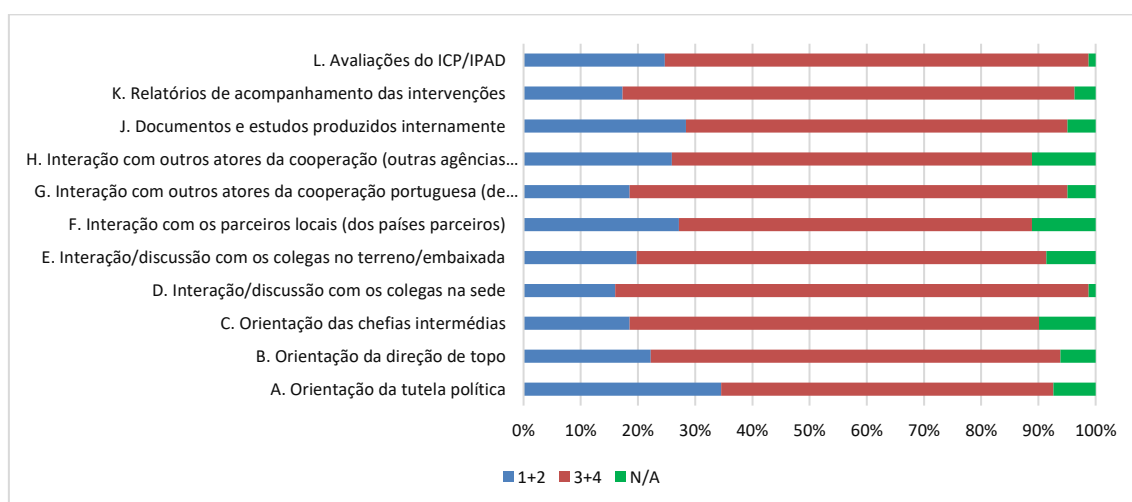
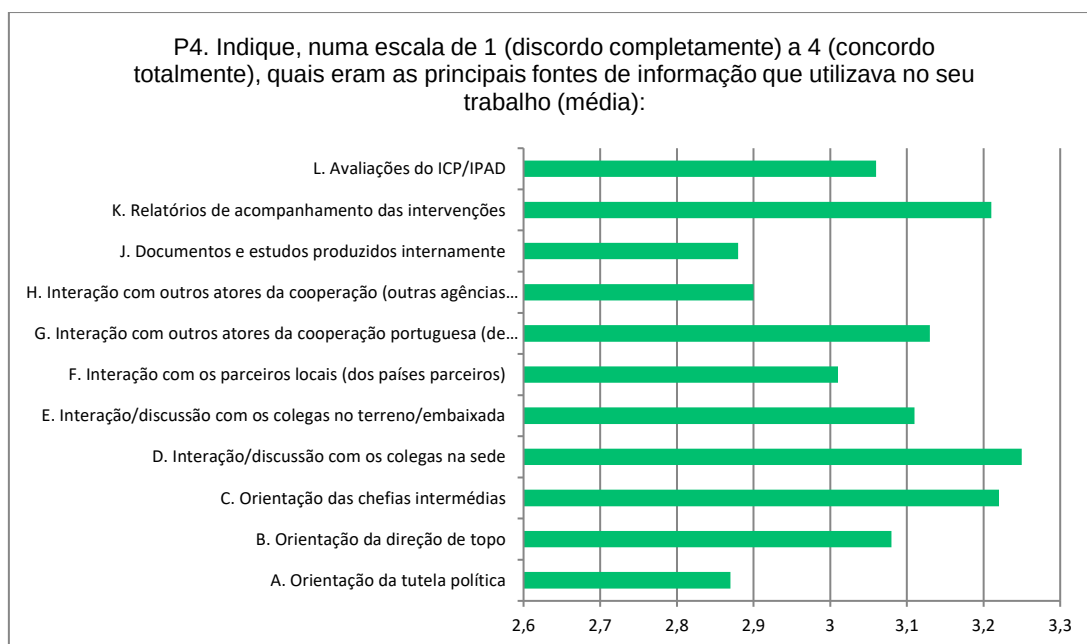
P4 Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), quais eram as principais fontes de informação que utilizava no seu trabalho:

Responderam: 81 Ignoraram: 0



As principais fontes de informação para o trabalho diário dos inquiridos (P4) eram a interação/discussão com os colegas na sede (média de 3,25) (85%, 3 e 4), seguindo-se as reuniões regulares de trabalho dentro da equipa (média de 3,35) (83%), a orientação das chefias diretas (média de 3,22) (84%) (sobretudo para os inquiridos do ICP/IPAD) e os relatórios de acompanhamento das intervenções (média de 3,21). Entre as fontes menos utilizadas incluem-se as orientações da tutela política (média de 2,87) os documentos e estudos produzidos internamente (média de 2,88), e a interação com outros atores da cooperação (outras agências bi/multilaterais) (média de 2,9). As orientações da tutela e das chefias intermédias eram mais relevantes no ICP/IPAD do que nos ministérios sectoriais ou nas OSC. A interação com outras agências bilaterais/multilaterais era sentida mais no ICP/IPAD do que nos outros atores. Para as

OSC era mais importante a interação com os colegas no terreno, bem como a interação com os parceiros locais.



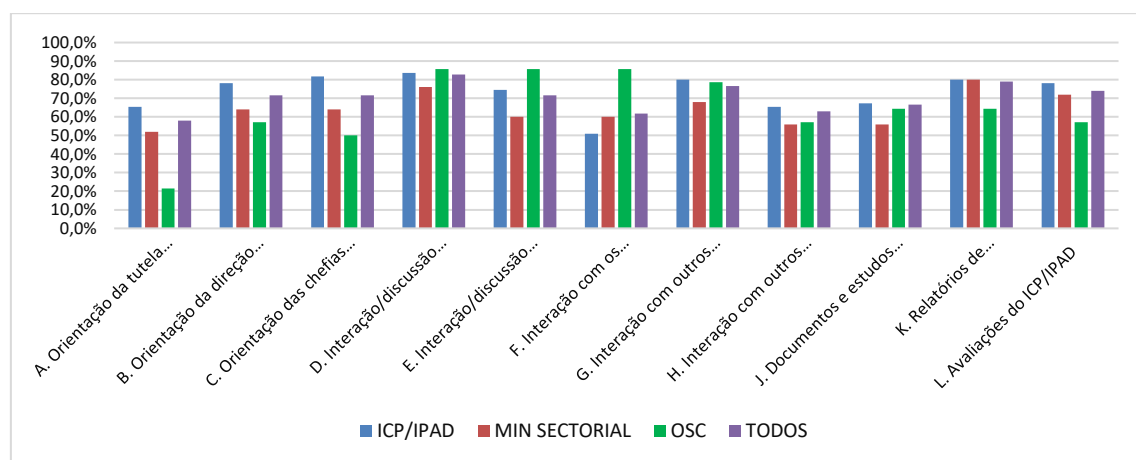
Existia interação entre os diversos atores da cooperação portuguesa (G), mas menos nos ministérios sectoriais.

As chefias de divisão eram quem utilizava um leque mais amplo de ferramentas, destacando-se A, D, C, G e K com exceção de F e J. As interações com os parceiros locais (dos países parceiros) (F) era mais utilizado pelos Diretores de Serviço e os documentos e estudos produzidos internamente (J) mais pelos gestores de projeto. As chefias e os gestores de projeto foram os que mais utilizaram as avaliações no seu trabalho.

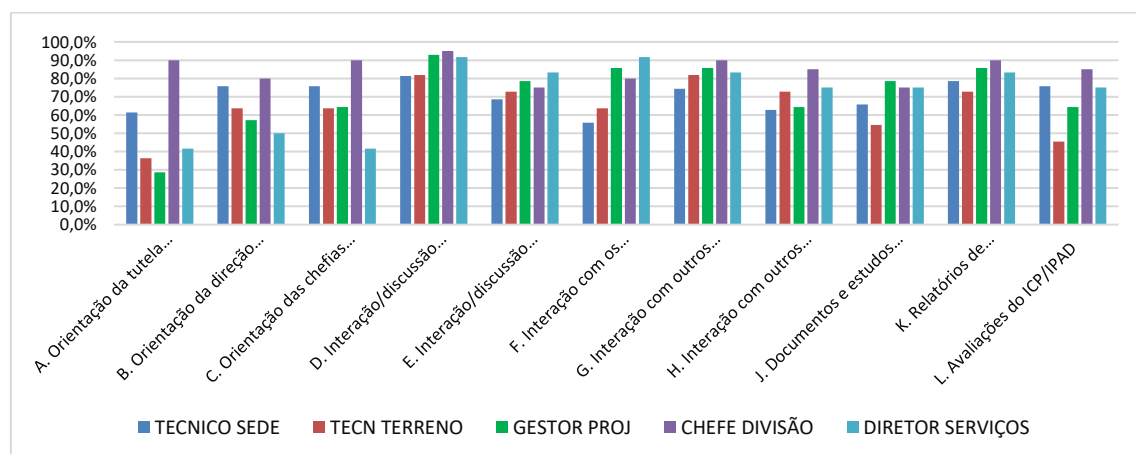
A orientação da direção de topo (média de 3,08) e das chefias intermédias (média de 3,22) é percecionada como mais importante do que a da tutela política (média de 2,87). Isto é particularmente importante em termos de avaliação. Se a direção de topo e as chefias intermédias não valorizarem a avaliação, dificilmente esta será utilizada.

Os relatórios produzidos pelas organizações multilaterais (NU, OCDE, BM) e as reuniões com colegas da UE e OCDE foram referidos como outras fontes de informação importantes.

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO (3+4)



PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO (3+4)



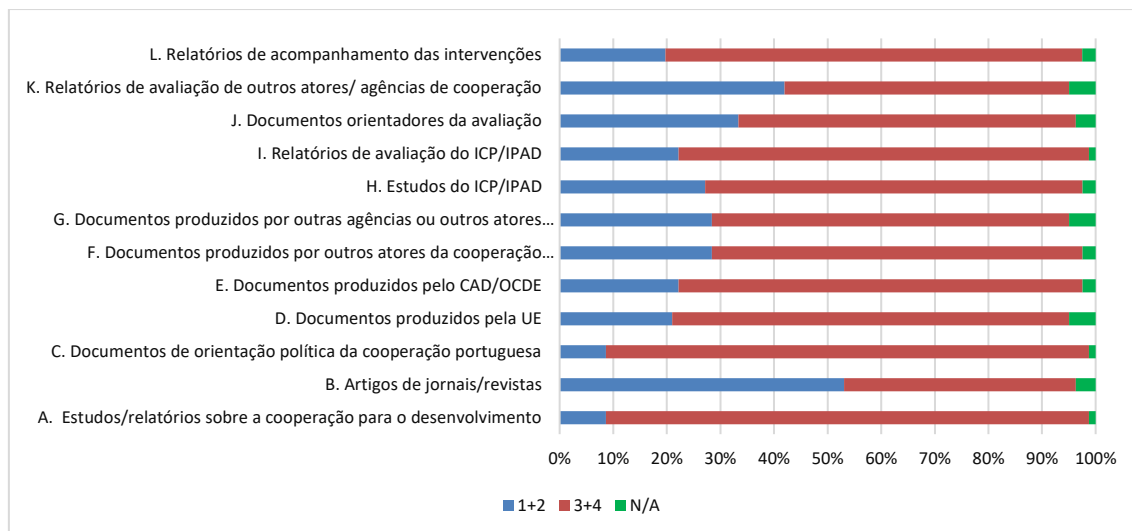
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. Orientação da tutela política	7.41% 6	27.16% 22	28.40% 23	29.63% 24	7.41% 6	81
B. Orientação da direção de topo	6.17% 5	16.05% 13	35.80% 29	35.80% 29	6.17% 5	81
C. Orientação das chefias intermédias	2.47% 2	16.05% 13	30.86% 25	40.74% 33	9.88% 8	81
D. Interação/discussão com os colegas na sede	0.00% 0	16.05% 13	41.98% 34	40.74% 33	1.23% 1	81
E. Interação/discussão com os colegas no terreno/embaixada	4.94% 4	14.81% 12	37.04% 30	34.57% 28	8.64% 7	81
F. Interação com os parceiros locais (dos países parceiros)	8.64% 7	18.52% 15	24.69% 20	37.04% 30	11.11% 9	81
G. Interação com outros atores da cooperação portuguesa (de outros ministérios, sociedade civil, etc.)	2.47% 2	16.05% 13	43.21% 35	33.33% 27	4.94% 4	81
H. Interação com outros atores da cooperação (outras agências bilaterais/multilaterais)	7.41% 6	18.52% 15	38.27% 31	24.69% 20	11.11% 9	81
J. Documentos e estudos produzidos internamente	4.94% 4	23.46% 19	44.44% 36	22.22% 18	4.94% 4	81
K. Relatórios de acompanhamento das intervenções	4.94% 4	12.35% 10	37.04% 30	41.98% 34	3.70% 3	81
L. Avaliações do ICP/IPAD	1.23% 1	23.46% 19	41.98% 34	32.10% 26	1.23% 1	81

ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Orientação da tutela política	1.00	4.00	3.00	2.87	0.96
B. Orientação da direção de topo	1.00	4.00	3.00	3.08	0.90
C. Orientação das chefias intermédias	1.00	4.00	3.00	3.22	0.83
D. Interação/discussão com os colegas na sede	2.00	4.00	3.00	3.25	0.72
E. Interação/discussão com os colegas no terreno/embaixada	1.00	4.00	3.00	3.11	0.86
F. Interação com os parceiros locais (dos países parceiros)	1.00	4.00	3.00	3.01	1.01
G. Interação com outros atores da cooperação portuguesa (de outros ministérios, sociedade civil, etc.)	1.00	4.00	3.00	3.13	0.78
H. Interação com outros atores da cooperação (outras agências bilaterais/multilaterais)	1.00	4.00	3.00	2.90	0.90
J. Documentos e estudos produzidos internamente	1.00	4.00	3.00	2.88	0.82
K. Relatórios de acompanhamento das intervenções	1.00	4.00	3.00	3.21	0.85
L. Avaliações do ICP/IPAD	1.00	4.00	3.00	3.06	0.78

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	Relatorios produzidos pelas Organizacoes multilaterais (eg. NU, OCDE, BM)	6/10/2020 11:31 AM
2	livros sobre o tema	5/27/2020 10:17 PM
3	x	5/25/2020 2:25 PM
4	Reuniões com os colegas na UE e OCDE	5/25/2020 11:55 AM

P5 Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (frequentemente), com que frequência utilizou os seguintes documentos no apoio às funções que exerceu:

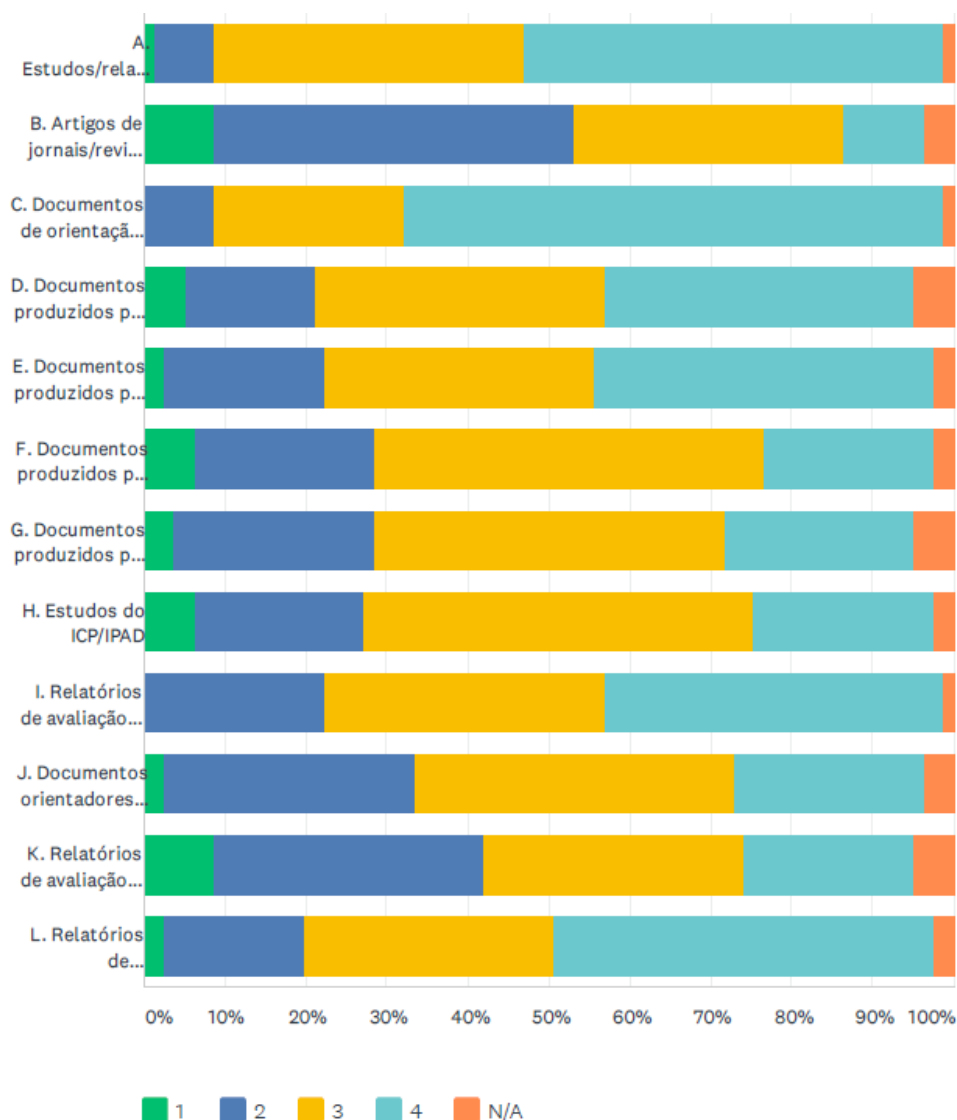
Responderam: 81 Ignoraram: 0



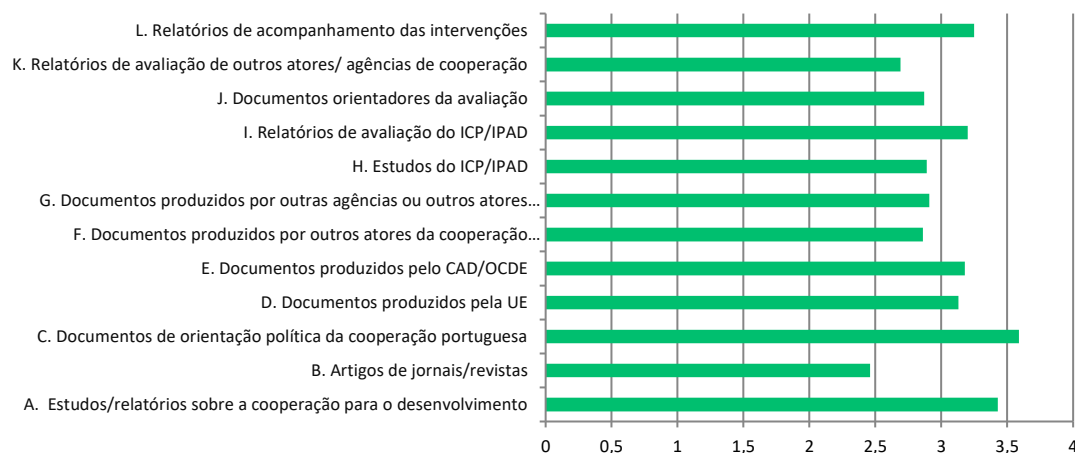
Os documentos de orientação política da cooperação portuguesa (média de 3,59), os estudos/relatórios sobre a cooperação para o desenvolvimento (média de 3,42) e os relatórios de acompanhamento das intervenções (média de 3,25) eram os documentos mais utilizados no apoio às funções dos inquiridos. Estes documentos eram mais utilizados no ICP/IAD, enquanto os documentos produzidos pela UE foram mais utilizados pelas OSC, o mesmo acontecendo com os documentos produzidos pelo CAD/OCDE (mais valorizados pelas OSC do que pela própria agência de cooperação). Os menos utilizados foram os artigos de jornais/revistas e os relatórios de avaliação de outras agências. Os documentos produzidos pela UE (média de 3,13) e pelo CAD/OCDE (média de 3,18) eram também utilizados com frequência, reforçando a ideia da importância da transferência de políticas.

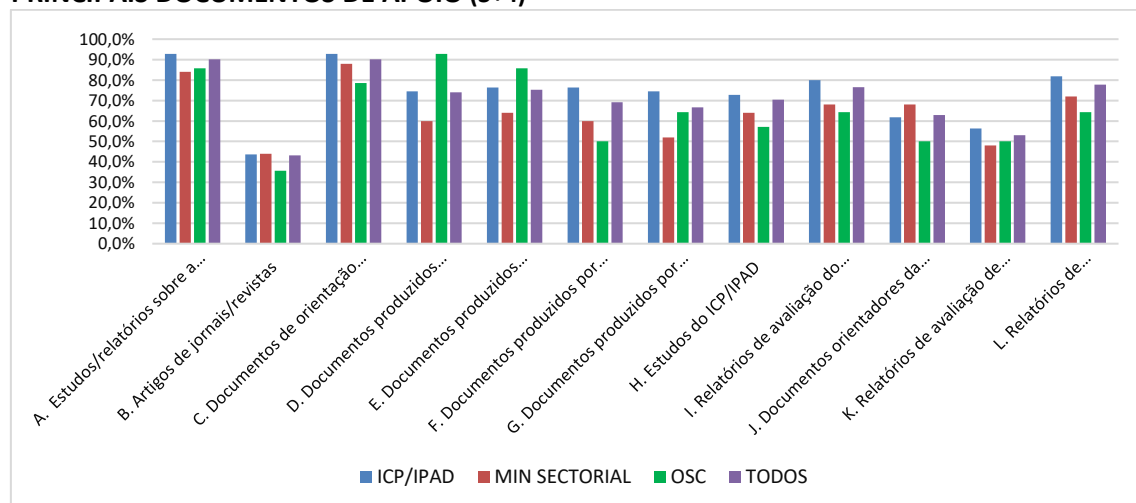
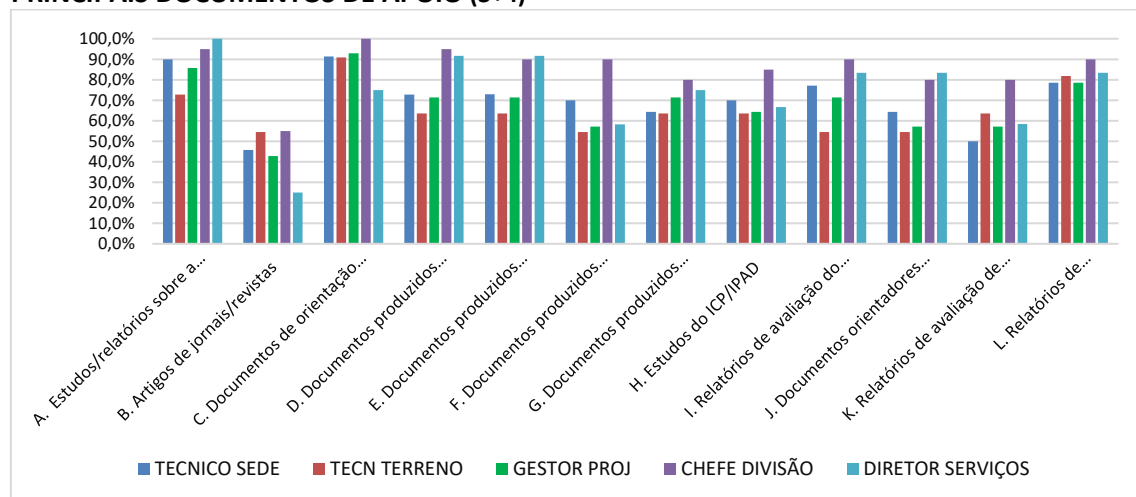
Os artigos de jornais/revistas (média de 2,46) e os relatórios de avaliação de outros atores/agências de cooperação (média de 2,69) são os menos utilizados. Entre os menos utilizados incluem-se igualmente os documentos de orientação da avaliação (2,87), os estudos do ICP/IPAD (2,89), os documentos produzidos por outros atores da cooperação portuguesa (2,86) ou por outras agências / outros atores (bi/multilaterais) (2,91).

A orientação da tutela política, a orientação das chefias intermédias, as avaliações do ICP/IPAD, as interações com os parceiros locais e com outros atores da cooperação portuguesa e internacionais foram mais utilizados pelos inquiridos do ICP/IPAD. Quanto às funções exercidas, uma vez mais, foram as chefias que mais utilizaram a maior parte dos documentos elencados.



P5. Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (frequentemente), com que frequência utilizou os seguintes documentos no apoio às funções que exerceu (média):



PRINCIPAIS DOCUMENTOS DE APOIO (3+4)**PRINCIPAIS DOCUMENTOS DE APOIO (3+4)**

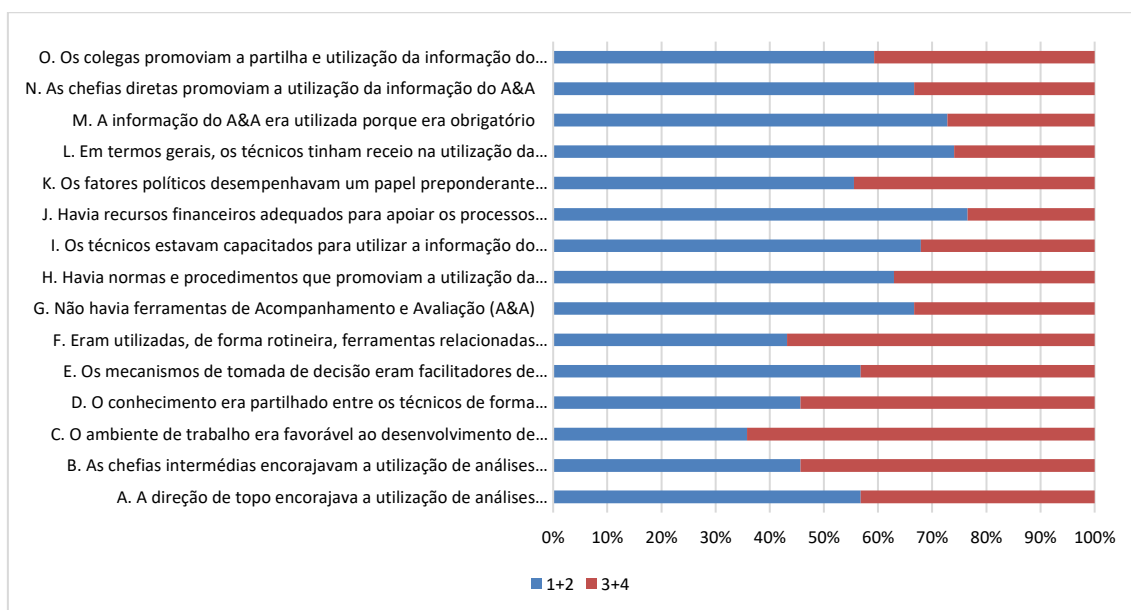
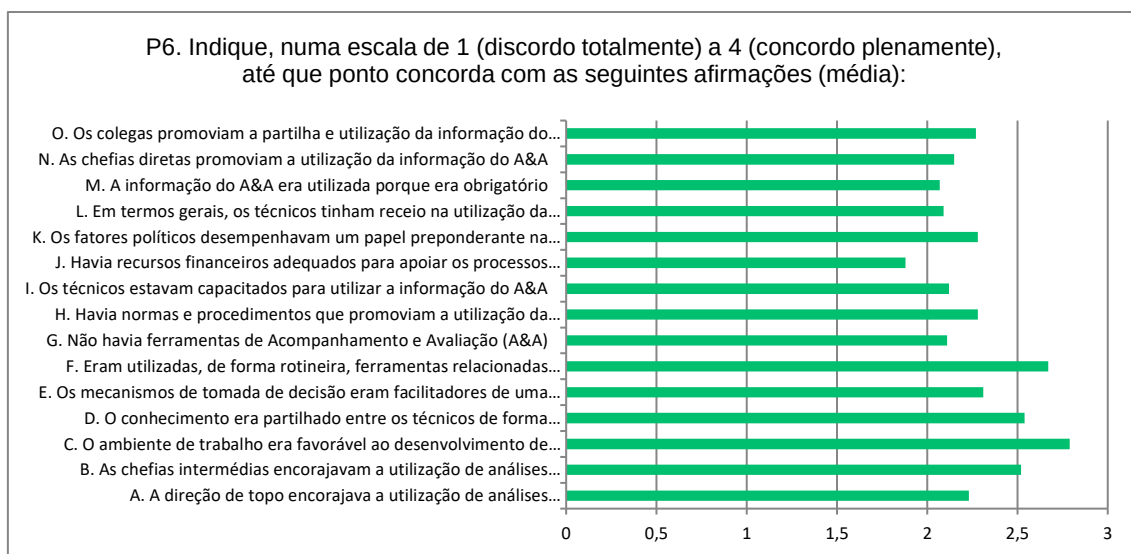
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. Estudos/relatórios sobre a cooperação para o desenvolvimento	1.23% 1	7.41% 6	38.27% 31	51.85% 42	1.23% 1	81
B. Artigos de jornais/revistas	8.64% 7	44.44% 36	33.33% 27	9.88% 8	3.70% 3	81
C. Documentos de orientação política da cooperação portuguesa	0.00% 0	8.64% 7	23.46% 19	66.67% 54	1.23% 1	81
D. Documentos produzidos pela UE	4.94% 4	16.05% 13	35.80% 29	38.27% 31	4.94% 4	81
E. Documentos produzidos pelo CAD/OCDE	2.47% 2	19.75% 16	33.33% 27	41.98% 34	2.47% 2	81
F. Documentos produzidos por outros atores da cooperação portuguesa	6.17% 5	22.22% 18	48.15% 39	20.99% 17	2.47% 2	81
G. Documentos produzidos por outras agências ou outros atores da cooperação (bilaterais ou multilaterais)	3.70% 3	24.69% 20	43.21% 35	23.46% 19	4.94% 4	81
H. Estudos do ICP/IPAD	6.17% 5	20.99% 17	48.15% 39	22.22% 18	2.47% 2	81
I. Relatórios de avaliação do ICP/IPAD	0.00% 0	22.22% 18	34.57% 28	41.98% 34	1.23% 1	81
J. Documentos orientadores da avaliação	2.47% 2	30.86% 25	39.51% 32	23.46% 19	3.70% 3	81
K. Relatórios de avaliação de outros atores/ agências de cooperação	8.64% 7	33.33% 27	32.10% 26	20.99% 17	4.94% 4	81
L. Relatórios de acompanhamento das intervenções	2.47% 2	17.28% 14	30.86% 25	46.91% 38	2.47% 2	81

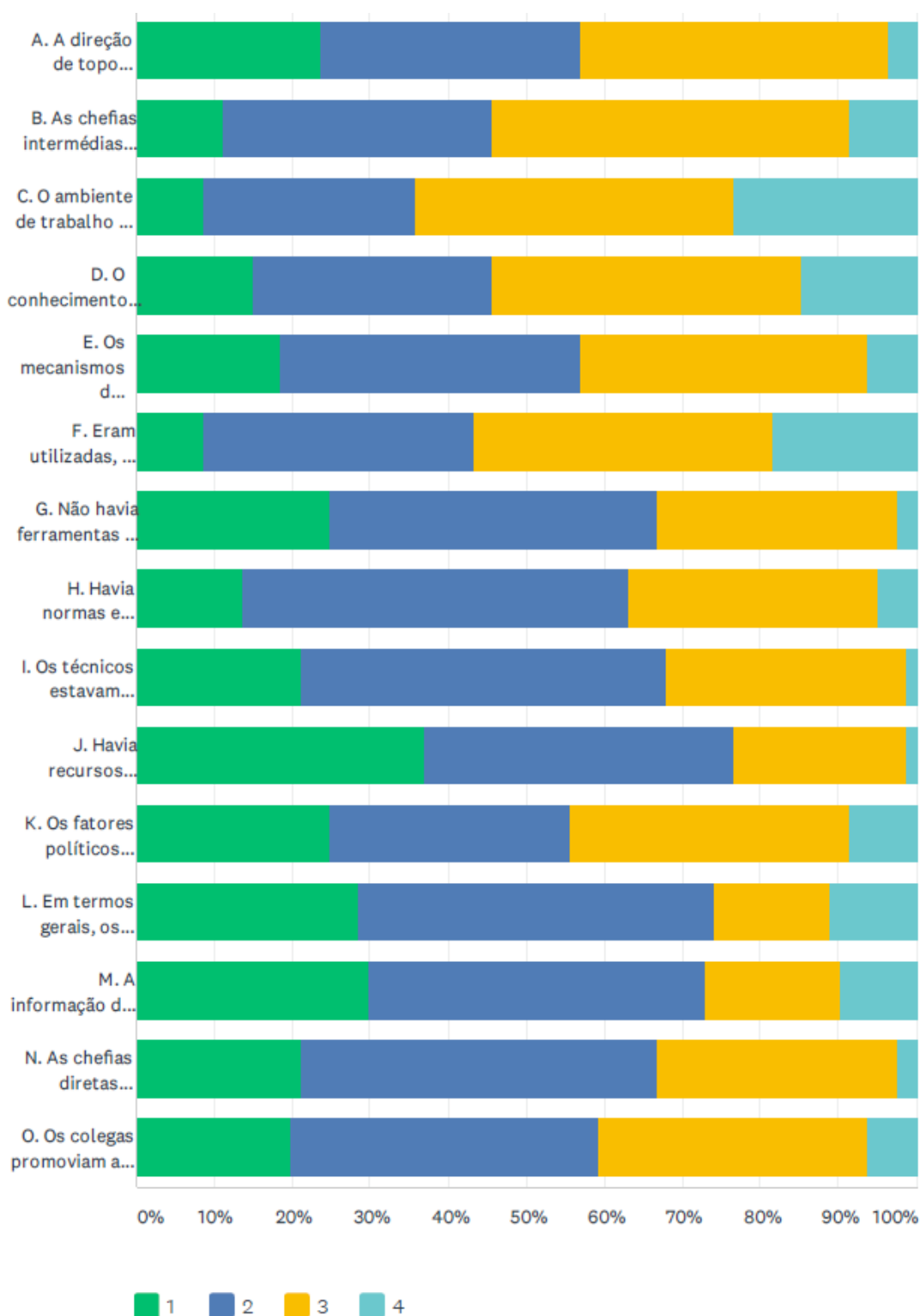
ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Estudos/relatórios sobre a cooperação para o desenvolvimento	1.00	4.00	4.00	3.43	0.69
B. Artigos de jornais/revistas	1.00	4.00	2.00	2.46	0.80
C. Documentos de orientação política da cooperação portuguesa	2.00	4.00	4.00	3.59	0.65
D. Documentos produzidos pela UE	1.00	4.00	3.00	3.13	0.87
E. Documentos produzidos pelo CAD/OCDE	1.00	4.00	3.00	3.18	0.84
F. Documentos produzidos por outros atores da cooperação portuguesa	1.00	4.00	3.00	2.86	0.82
G. Documentos produzidos por outras agências ou outros atores da cooperação (bilaterais ou multilaterais)	1.00	4.00	3.00	2.91	0.81
H. Estudos do ICP/IPAD	1.00	4.00	3.00	2.89	0.83
I. Relatórios de avaliação do ICP/IPAD	2.00	4.00	3.00	3.20	0.78
J. Documentos orientadores da avaliação	1.00	4.00	3.00	2.87	0.81
K. Relatórios de avaliação de outros atores/ agências de cooperação	1.00	4.00	3.00	2.69	0.92
L. Relatórios de acompanhamento das intervenções	1.00	4.00	3.00	3.25	0.83

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	Planos Estratégicos de cada país de intervenção	6/5/2020 12:12 PM
2	livros sobre o tema	5/27/2020 10:17 PM
3	xx	5/25/2020 2:25 PM
4	Bibliografia sobre ajuda ao desenvolvimento	5/25/2020 11:55 AM
5	Legislação em vigor no âmbito da cooperação para o desenvolvimento	5/25/2020 10:07 AM

P6 Indique, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), até que ponto concorda com as seguintes afirmações:

Responderam: 81 Ignoraram: 0

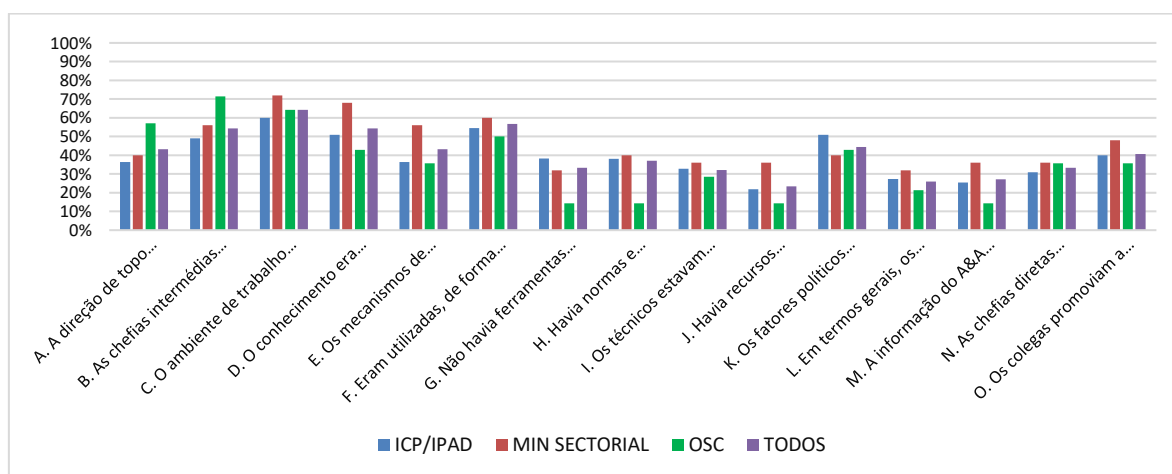




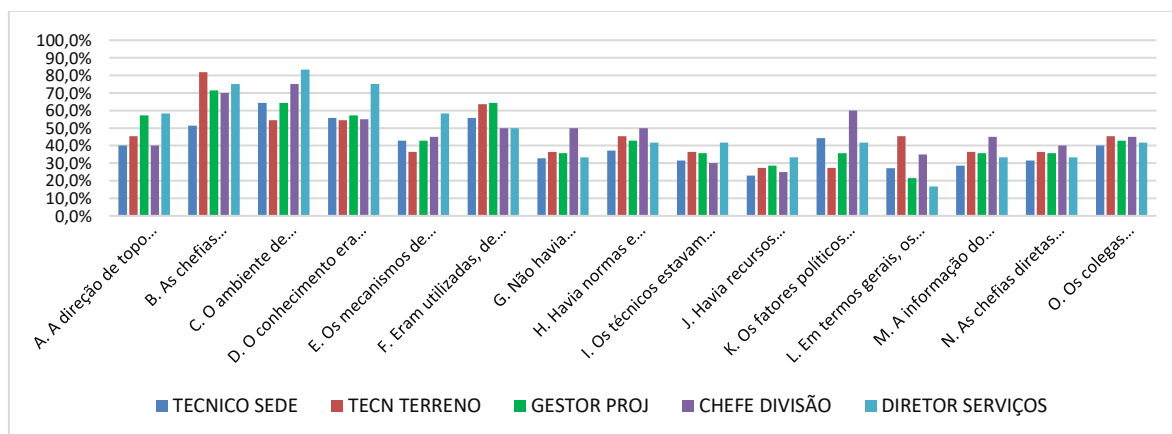
A maior parte dos inquiridos discorda (1+2) das afirmações da pergunta 6. Nenhuma afirmação teve uma média superior a 3. A média mais elevada diz respeito ao ambiente de trabalho favorável ao desenvolvimento de conhecimentos por parte dos técnicos (média de 2,79). Isto significa que não havia recursos adequados para apoiar os processos relacionados com a utilização da informação de A&A (J) (a média mais baixa, 1,88). Ainda que houvesse ferramentas de A&A (G), a maior parte não se sentia capacitado para utilizar a informação daí resultante (I). Embora não tivessem receio na utilização da informação de A&A (L), a sua

utilização não era obrigatória (M) e nem as chefias (N) nem os colegas (O) promoviam a utilização e a partilha dessa informação. O ambiente de trabalho não era favorável ao desenvolvimento de conhecimentos por parte dos técnicos (C) e Direção de topo e as chefias intermédias não encorajavam a utilização de análises independentes (A e B). Ou seja, da análise sobressai a perceção de que as organizações da cooperação portuguesa não eram organizações aprendentes. Assim, tendencialmente, nem a direção de topo nem as chefias intermédias encorajavam a utilização de análises independentes (ainda que as chefias intermédias fossem mais favoráveis) e o ambiente de trabalho não era percecionado como favorável ao desenvolvimento de conhecimentos por parte dos técnicos.

AMBIENTE ORGANIZACIONAL (3+4)



AMBIENTE ORGANIZACIONAL (3+4)



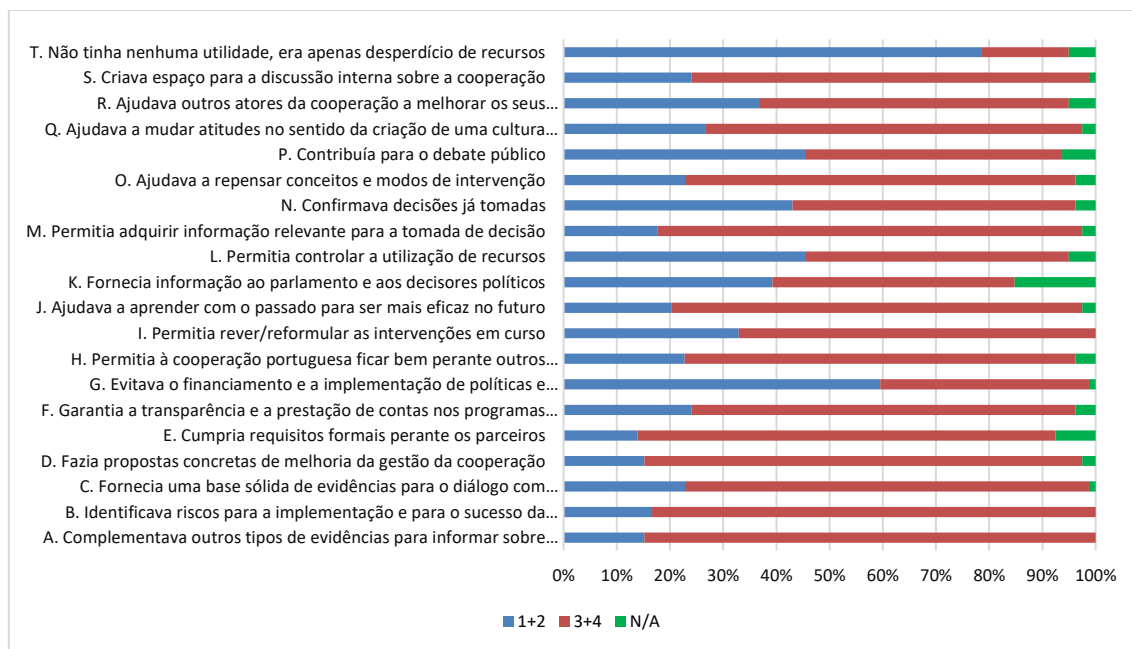
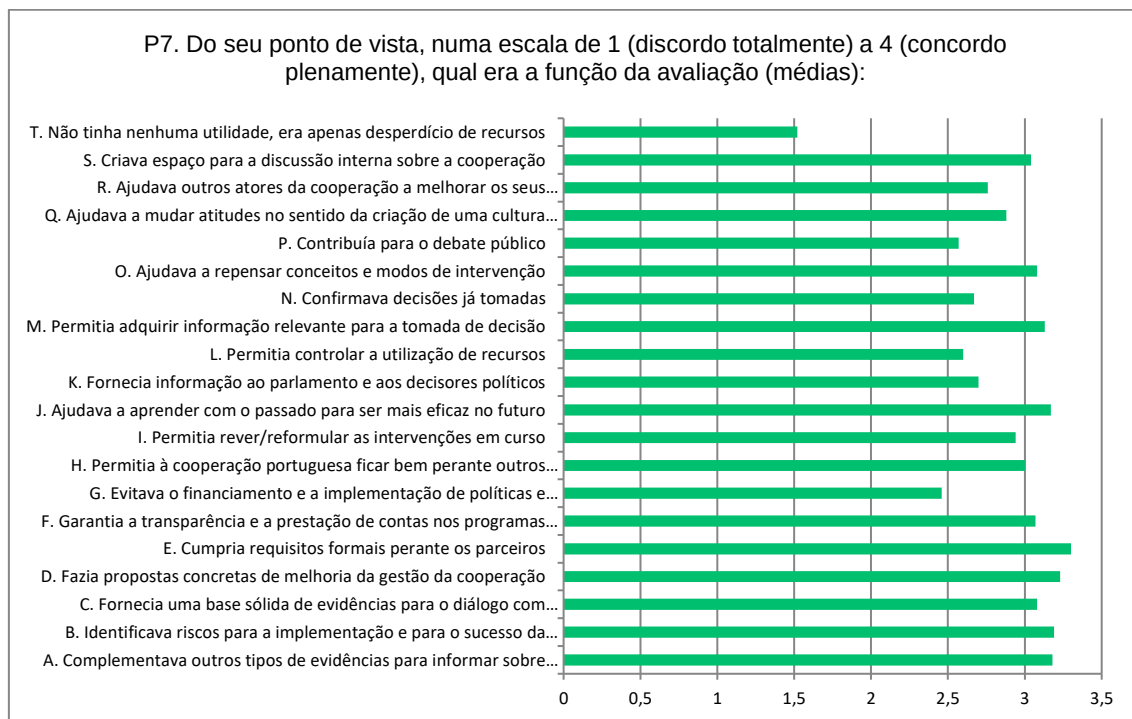
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	TOTAL	I
A. A direção de topo encorajava a utilização de análises independentes	23.46% 19	33.33% 27	39.51% 32	3.70% 3	81	
B. As chefias intermédias encorajavam a utilização de análises independentes	11.11% 9	34.57% 28	45.68% 37	8.64% 7	81	
C. O ambiente de trabalho era favorável ao desenvolvimento de conhecimentos por parte dos técnicos	8.64% 7	27.16% 22	40.74% 33	23.46% 19	81	
D. O conhecimento era partilhado entre os técnicos de forma sistemática	14.81% 12	30.86% 25	39.51% 32	14.81% 12	81	
E. Os mecanismos de tomada de decisão eram facilitadores de uma cultura de aprendizagem	18.52% 15	38.27% 31	37.04% 30	6.17% 5	81	
F. Eram utilizadas, de forma rotineira, ferramentas relacionadas com a gestão do ciclo do projeto (objetivos, indicadores, metas, quadro lógico)	8.64% 7	34.57% 28	38.27% 31	18.52% 15	81	
G. Não havia ferramentas de Acompanhamento e Avaliação (A&A)	24.69% 20	41.98% 34	30.86% 25	2.47% 2	81	
H. Havia normas e procedimentos que promoviam a utilização da informação do A&A	13.58% 11	49.38% 40	32.10% 26	4.94% 4	81	
I. Os técnicos estavam capacitados para utilizar a informação do A&A	20.99% 17	46.91% 38	30.86% 25	1.23% 1	81	
J. Havia recursos financeiros adequados para apoiar os processos relacionados com a utilização da informação do A&A	37.04% 30	39.51% 32	22.22% 18	1.23% 1	81	
K. Os fatores políticos desempenhavam um papel preponderante na utilização da informação do A&A	24.69% 20	30.86% 25	35.80% 29	8.64% 7	81	
L. Em termos gerais, os técnicos tinham receio na utilização da informação do A&A	28.40% 23	45.68% 37	14.81% 12	11.11% 9	81	
M. A informação do A&A era utilizada porque era obrigatório	29.63% 24	43.21% 35	17.28% 14	9.88% 8	81	
N. As chefias diretas promoviam a utilização da informação do A&A	20.99% 17	45.68% 37	30.86% 25	2.47% 2	81	
O. Os colegas promoviam a partilha e utilização da informação do A&A	19.75% 16	39.51% 32	34.57% 28	6.17% 5	81	

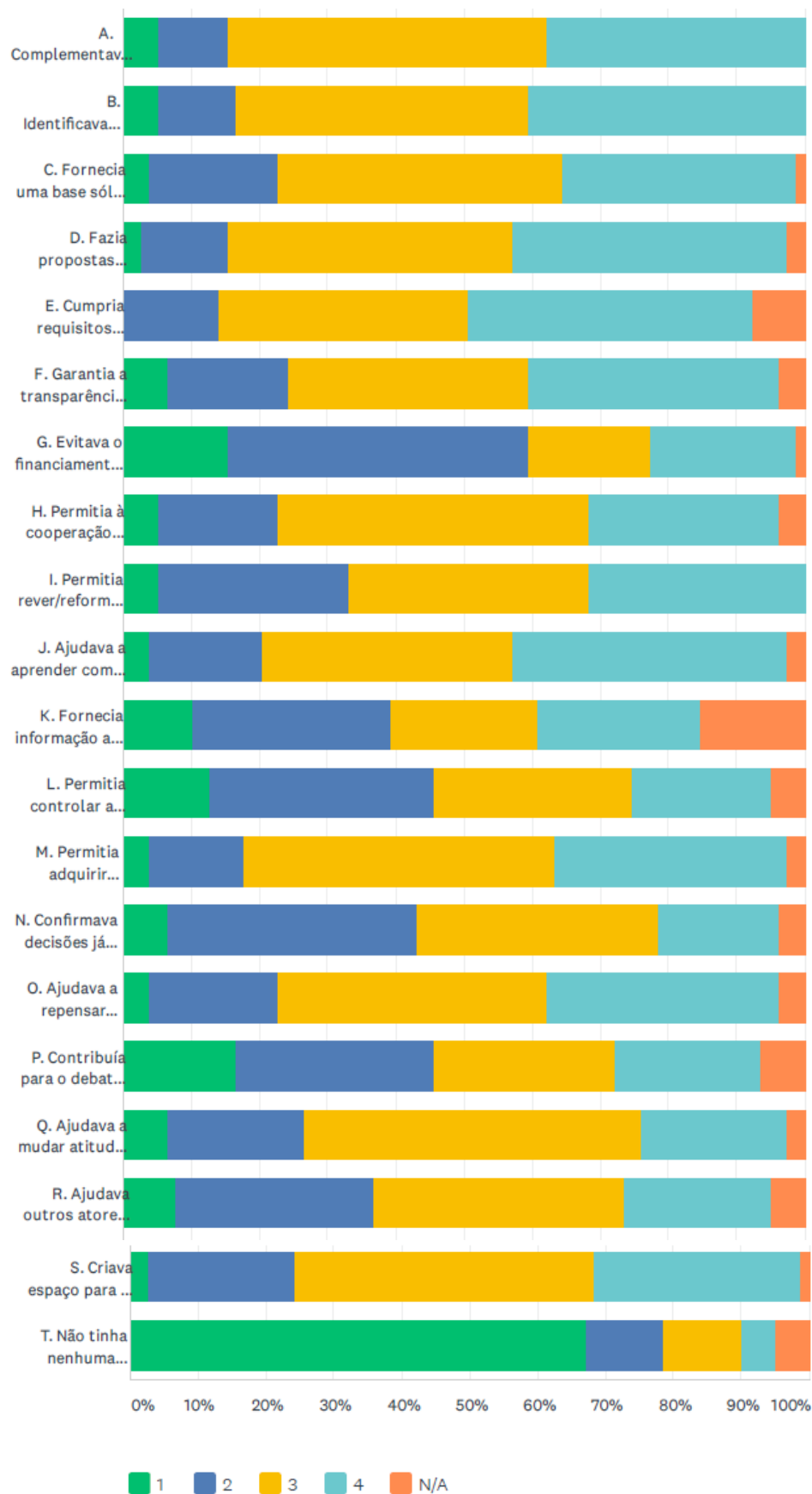
ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. A direção de topo encorajava a utilização de análises independentes	1.00	4.00	2.00	2.23	0.85
B. As chefias intermédias encorajavam a utilização de análises independentes	1.00	4.00	3.00	2.52	0.80
C. O ambiente de trabalho era favorável ao desenvolvimento de conhecimentos por parte dos técnicos	1.00	4.00	3.00	2.79	0.90
D. O conhecimento era partilhado entre os técnicos de forma sistemática	1.00	4.00	3.00	2.54	0.92
E. Os mecanismos de tomada de decisão eram facilitadores de uma cultura de aprendizagem	1.00	4.00	2.00	2.31	0.84
F. Eram utilizadas, de forma rotineira, ferramentas relacionadas com a gestão do ciclo do projeto (objetivos, indicadores, metas, quadro lógico)	1.00	4.00	3.00	2.67	0.87
G. Não havia ferramentas de Acompanhamento e Avaliação (A&A)	1.00	4.00	2.00	2.11	0.80
H. Havia normas e procedimentos que promoviam a utilização da informação do A&A	1.00	4.00	2.00	2.28	0.76
I. Os técnicos estavam capacitados para utilizar a informação do A&A	1.00	4.00	2.00	2.12	0.74
J. Havia recursos financeiros adequados para apoiar os processos relacionados com a utilização da informação do A&A	1.00	4.00	2.00	1.88	0.79
K. Os fatores políticos desempenhavam um papel preponderante na utilização da informação do A&A	1.00	4.00	2.00	2.28	0.93
L. Em termos gerais, os técnicos tinham receio na utilização da informação do A&A	1.00	4.00	2.00	2.09	0.93
M. A informação do A&A era utilizada porque era obrigatório	1.00	4.00	2.00	2.07	0.93
N. As chefias diretas promoviam a utilização da informação do A&A	1.00	4.00	2.00	2.15	0.77
O. Os colegas promoviam a partilha e utilização da informação do A&A	1.00	4.00	2.00	2.27	0.85

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	Não se aplica no meu contexto de trabalho	6/3/2020 9:01 AM
2	xx	5/25/2020 2:25 PM

P7 Do seu ponto de vista, numa escala de 1 (discordo totalmente) a 4 (concordo plenamente), qual era a função da avaliação:

Responderam: 79 Ignoraram: 2





A função da avaliação era percecionada, sobretudo, como cumprindo requisitos formais perante os parceiros (E) (média de 3,3) (78%) (a média mais elevada nesta pergunta), para além

de permitir à cooperação portuguesa ficar bem perante outros doadores e organizações internacionais (3) (73%), claramente identificada como uma utilização simbólica da avaliação. Seguiu-se o fazer propostas concretas de melhoria da gestão da cooperação (D) (84%) complementar outros tipos de evidências para informar sobre as políticas e as intervenções (A) (85%) e identificar riscos para a implementação e para o sucesso da cooperação portuguesa (B).

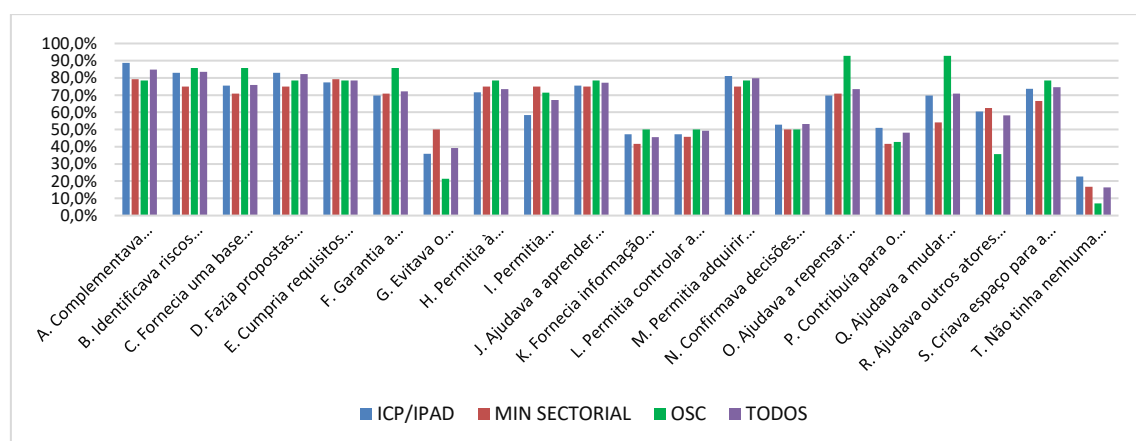
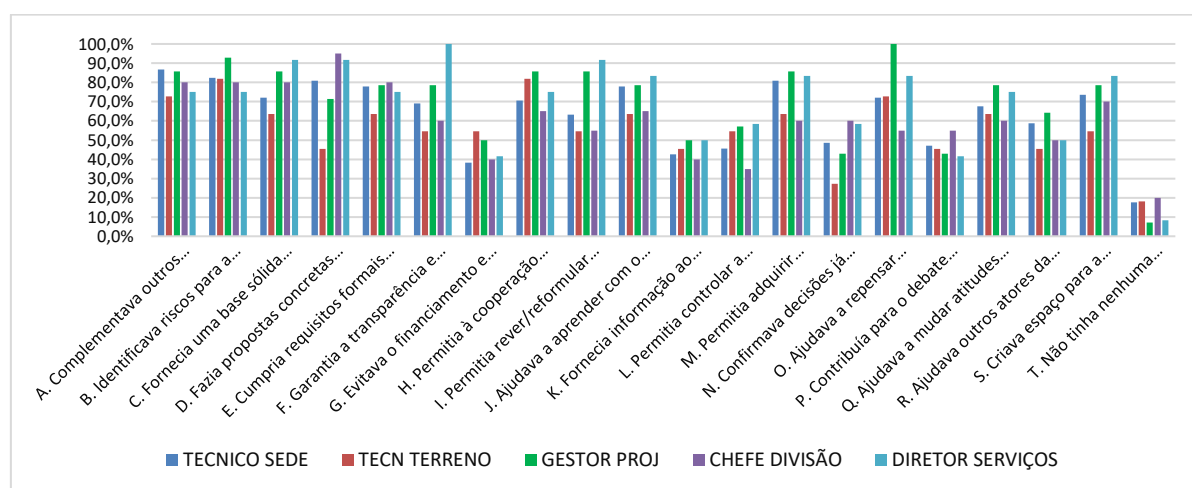
Fazer propostas concretas de melhoria da gestão da cooperação (D) (média de 3,23) (82%), identificar riscos para a implementação e para o sucesso da cooperação portuguesa (B) (média de 3,19 e complementar outros tipos de evidências para informar sobre as políticas e as intervenções (A) (média de 3,18) foram outras funções igualmente importantes.

Apesar de não ser percecionada como um desperdício de recursos (T) (78%) - apenas 16% dos inquiridos a consideravam um desperdício de recursos e apenas 4 (5%) dos inquiridos concorda que não tinha nenhuma utilidade e 9 considera ter pouca utilidade (11,4%) - as funções menos importantes da avaliação eram: rever/reformular as intervenções em curso (I) (média de 2,94) (67%); ajudar a mudar atitudes no sentido da criação de uma cultura de aprendizagem e reflexão crítica (Q) (média de 2,88); ajudar outros atores da cooperação a melhorar os seus programas e projetos (R) (média de 2,76); fornecer informação ao parlamento e aos decisores políticos (K) (média de 2,7); confirmar decisões já tomadas (N) (média de 2,68); controlar a utilização de recursos (L) (média de 2,6); contribuir para o debate público (P) (média de 2,57) e evitar o financiamento e a implementação de políticas e programas/ projetos ineficazes (G) (média de 2,46).

Permitia adquirir informação relevante para a tomada de decisão (M) (80%) mas não evitava o financiamento e a implementação de políticas e programas/projetos ineficazes (G) (59%).

A perceção sobre a função da avaliação varia entre os atores. Para as OSC a função da avaliação era sobretudo ajudar a repensar conceitos e modos de intervenção (O), ajudar a mudar atitudes no sentido de criação de uma cultura de aprendizagem e reflexão crítica (Q), garantir a transparência e a prestação de contas nos programas e projetos de cooperação (F) e fornecer uma base sólida de evidências para o diálogo com outros atores da cooperação portuguesa e com os países parceiros (C). Os inquiridos do ICP/IPAD valorizaram mais como função da avaliação o complementar outros tipos de evidências para informar sobre as políticas e as intervenções (A).

Os diretores de serviço valorizaram mais a função de garantir a transparência e a prestação de contas (F) seguindo-se o permitir rever/reformular as intervenções em curso (I). Os gestores de projetos olhavam para a avaliação mais com a função de ajudar a repensar conceitos e modos de intervenção.

FUNÇÃO DA AVALIAÇÃO (3+4)**FUNÇÃO DA AVALIAÇÃO (3+4)**

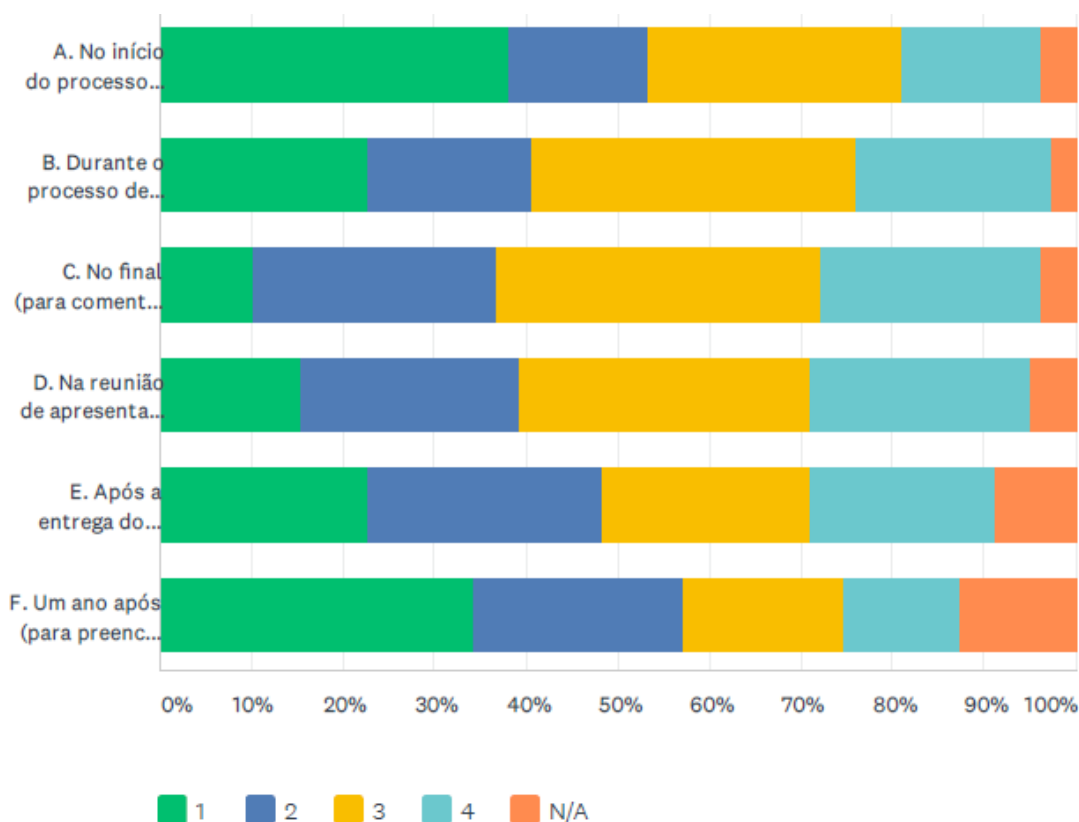
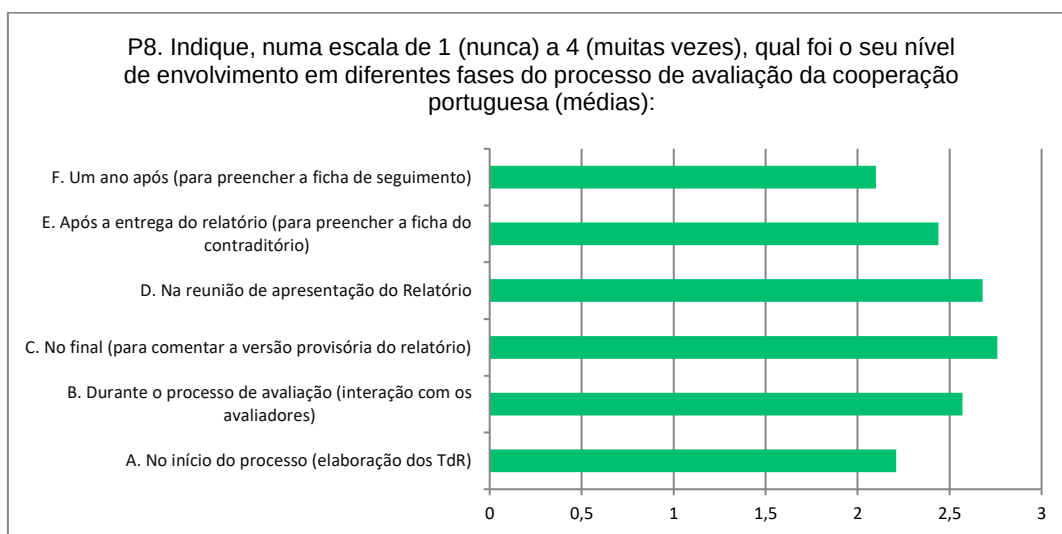
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. Complementava outros tipos de evidências para informar sobre as políticas e as intervenções	5.06% 4	10.13% 8	46.84% 37	37.97% 30	0.00% 0	79
B. Identificava riscos para a implementação e para o sucesso da cooperação portuguesa	5.06% 4	11.39% 9	43.04% 34	40.51% 32	0.00% 0	79
C. Fornecia uma base sólida de evidências para o diálogo com outros atores da cooperação portuguesa e com os países parceiros	3.80% 3	18.99% 15	41.77% 33	34.18% 27	1.27% 1	79
D. Fazia propostas concretas de melhoria da gestão da cooperação	2.53% 2	12.66% 10	41.77% 33	40.51% 32	2.53% 2	79
E. Cumpria requisitos formais perante os parceiros	0.00% 0	13.92% 11	36.71% 29	41.77% 33	7.59% 6	79
F. Garantia a transparência e a prestação de contas nos programas e projetos de cooperação	6.33% 5	17.72% 14	35.44% 28	36.71% 29	3.80% 3	79
G. Evitava o financiamento e a implementação de políticas e programas/ projetos ineficazes	15.19% 12	44.30% 35	17.72% 14	21.52% 17	1.27% 1	79
H. Permitia à cooperação portuguesa ficar bem perante outros doadores e organizações internacionais	5.06% 4	17.72% 14	45.57% 36	27.85% 22	3.80% 3	79
I. Permitia rever/reformular as intervenções em curso	5.06% 4	27.85% 22	35.44% 28	31.65% 25	0.00% 0	79
J. Ajudava a aprender com o passado para ser mais eficaz no futuro	3.80% 3	16.46% 13	36.71% 29	40.51% 32	2.53% 2	79
K. Fornecia informação ao parlamento e aos decisores políticos	10.13% 8	29.11% 23	21.52% 17	24.05% 19	15.19% 12	79
L. Permitia controlar a utilização de recursos	12.66% 10	32.91% 26	29.11% 23	20.25% 16	5.06% 4	79
M. Permitia adquirir informação relevante para a tomada de decisão	3.80% 3	13.92% 11	45.57% 36	34.18% 27	2.53% 2	79
N. Confirmava decisões já tomadas	6.33% 5	36.71% 29	35.44% 28	17.72% 14	3.80% 3	79
O. Ajudava a repensar conceitos e modos de intervenção	3.80% 3	18.99% 15	39.24% 31	34.18% 27	3.80% 3	79
P. Contribuía para o debate público	16.46% 13	29.11% 23	26.58% 21	21.52% 17	6.33% 5	79
Q. Ajudava a mudar atitudes no sentido da criação de uma cultura de aprendizagem e reflexão crítica	6.33% 5	20.25% 16	49.37% 39	21.52% 17	2.53% 2	79
R. Ajudava outros atores da cooperação a melhorar os seus programas e projetos	7.59% 6	29.11% 23	36.71% 29	21.52% 17	5.06% 4	79
S. Criava espaço para a discussão interna sobre a cooperação	2.53% 2	21.52% 17	44.30% 35	30.38% 24	1.27% 1	79
T. Não tinha nenhuma utilidade, era apenas desperdício de recursos	67.09% 53	11.39% 9	11.39% 9	5.06% 4	5.06% 4	79

ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Complementava outros tipos de evidências para informar sobre as políticas e as intervenções	1.00	4.00	3.00	3.18	0.81
B. Identificava riscos para a implementação e para o sucesso da cooperação portuguesa	1.00	4.00	3.00	3.19	0.83
C. Fornecia uma base sólida de evidências para o diálogo com outros atores da cooperação portuguesa e com os países parceiros	1.00	4.00	3.00	3.08	0.83
D. Fazia propostas concretas de melhoria da gestão da cooperação	1.00	4.00	3.00	3.23	0.77
E. Cumpria requisitos formais perante os parceiros	2.00	4.00	3.00	3.30	0.72
F. Garantia a transparência e a prestação de contas nos programas e projetos de cooperação	1.00	4.00	3.00	3.07	0.91
G. Evitava o financiamento e a implementação de políticas e programas/projetos ineficazes	1.00	4.00	2.00	2.46	1.00
H. Permitia à cooperação portuguesa ficar bem perante outros doadores e organizações internacionais	1.00	4.00	3.00	3.00	0.83
I. Permitia rever/reformular as intervenções em curso	1.00	4.00	3.00	2.94	0.89
J. Ajudava a aprender com o passado para ser mais eficaz no futuro	1.00	4.00	3.00	3.17	0.84
K. Fornecia informação ao parlamento e aos decisores políticos	1.00	4.00	3.00	2.70	1.01
L. Permitia controlar a utilização de recursos	1.00	4.00	3.00	2.60	0.97
M. Permitia adquirir informação relevante para a tomada de decisão	1.00	4.00	3.00	3.13	0.80
N. Confirmava decisões já tomadas	1.00	4.00	3.00	2.67	0.85
O. Ajudava a repensar conceitos e modos de intervenção	1.00	4.00	3.00	3.08	0.84
P. Contribuía para o debate público	1.00	4.00	3.00	2.57	1.03
Q. Ajudava a mudar atitudes no sentido da criação de uma cultura de aprendizagem e reflexão crítica	1.00	4.00	3.00	2.88	0.82
R. Ajudava outros atores da cooperação a melhorar os seus programas e projetos	1.00	4.00	3.00	2.76	0.89
S. Criava espaço para a discussão interna sobre a cooperação	1.00	4.00	3.00	3.04	0.79
T. Não tinha nenhuma utilidade, era apenas desperdício de recursos	1.00	4.00	1.00	1.52	0.90

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	Resposta tendo por base avaliações produzida de projetos de ONGs e sua utilização pela ONG	5/28/2020 10:19 AM
2	xx	5/25/2020 2:41 PM
3	abre espaço para a reflexão interna mas partilha muito pouco para fora	5/25/2020 1:12 PM

P8 Indique, numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), qual foi o seu nível de envolvimento em diferentes fases do processo de avaliação da cooperação portuguesa:

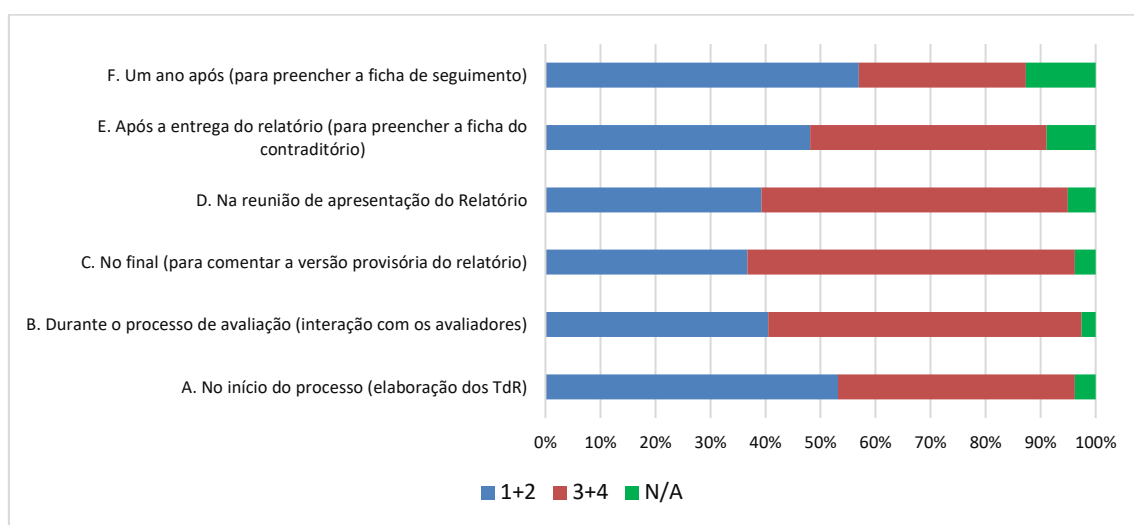
Responderam: 79 Ignoraram: 2



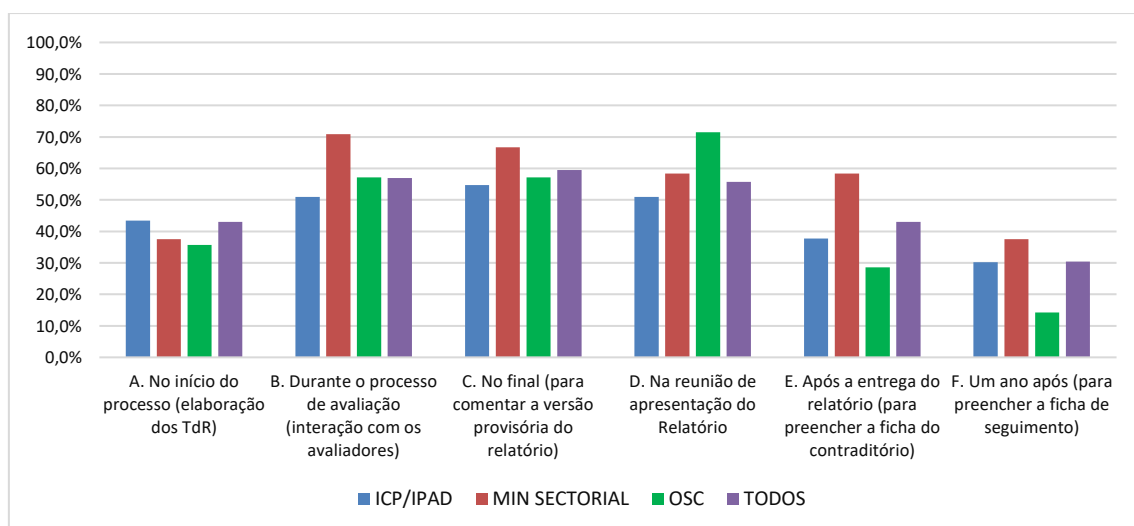
O nível de envolvimento em processo de avaliação foi baixo (nenhuma das fases teve médias superiores a 3) e ocorreu sobretudo no final (para comentar a versão provisória do relatório), na reunião de apresentação do relatório e durante o processo de avaliação (interação com os avaliadores).

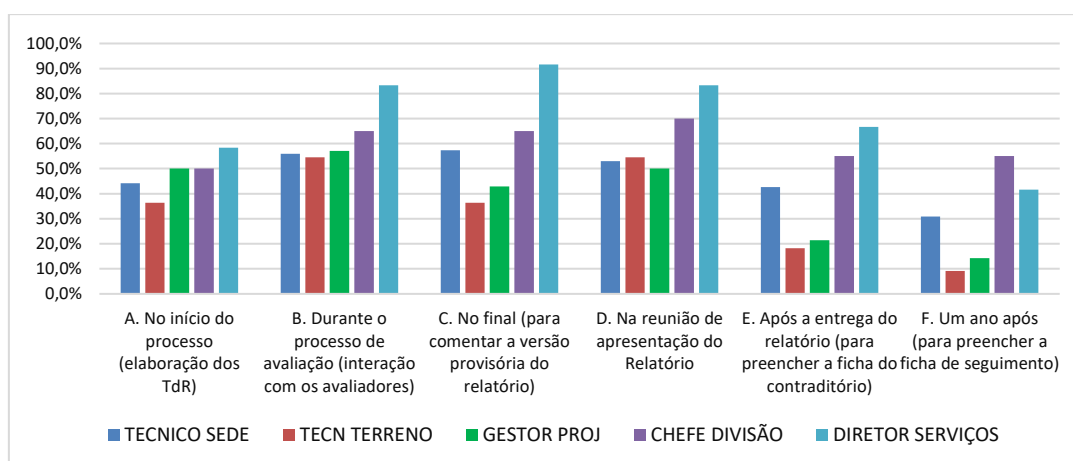
A maior parte dos inquiridos diz não ter sido envolvido frequentemente em processos de avaliação. A fase em que o envolvimento foi maior foi no final do processo de avaliação para comentar a versão provisória do relatório (média de 2,78) (59%) seguindo-se durante o processo de avaliação (interação com os avaliadores (média de 2,57) (57%) e as reuniões de apresentação dos relatórios (média de 2,68) (56%).

O envolvimento na elaboração dos TdR foi maior para os inquiridos do ICP/IPAD e para os diretores de serviço. Foram também os dirigentes que mais se envolveram durante o processo de avaliação (na interação com os avaliadores), na fase final de discussão e comentário do relatório final e no contraditório. Os chefes de divisão foram os que mais se envolveram na fase de seguimento, um ano depois. As OSC envolveram-se mais na fase da reunião de apresentação do relatório e os ministérios sectoriais mais na interação com os avaliadores durante o processo de avaliação.



ENVOLVIMENTO NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO (3+4)



ENVOLVIMENTO NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO (3+4)

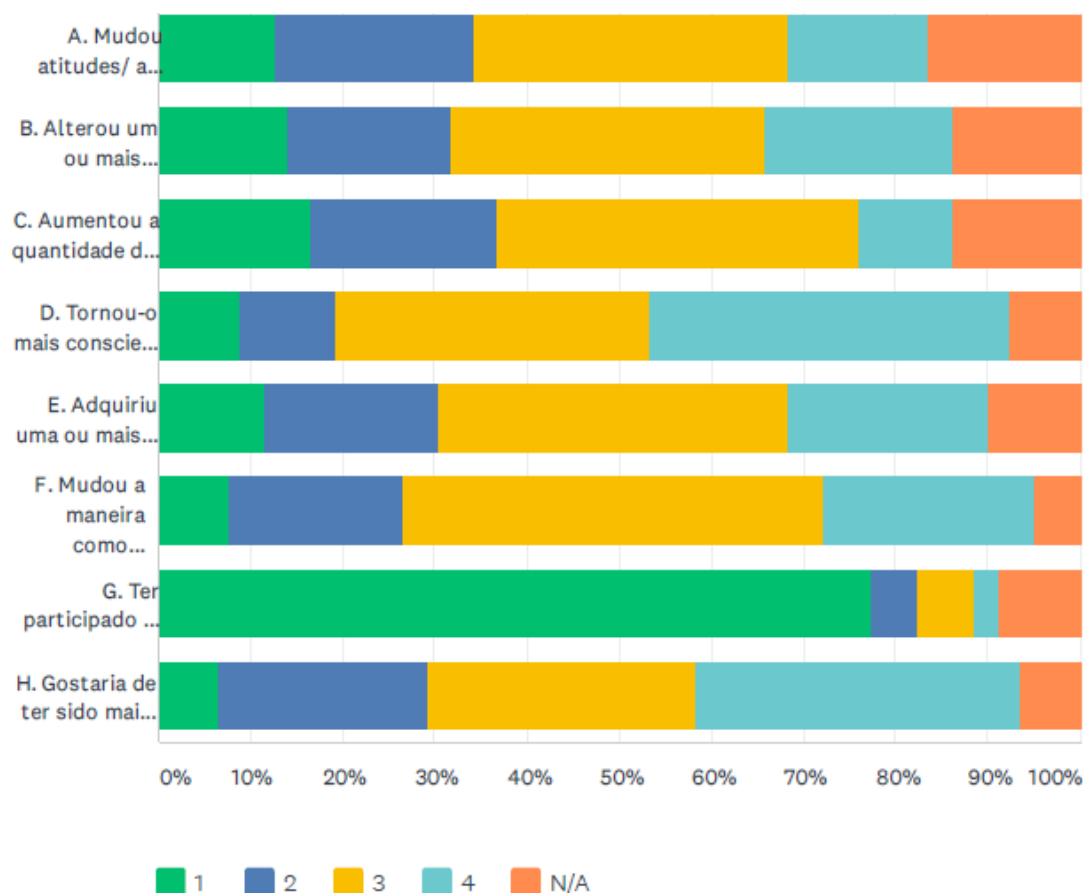
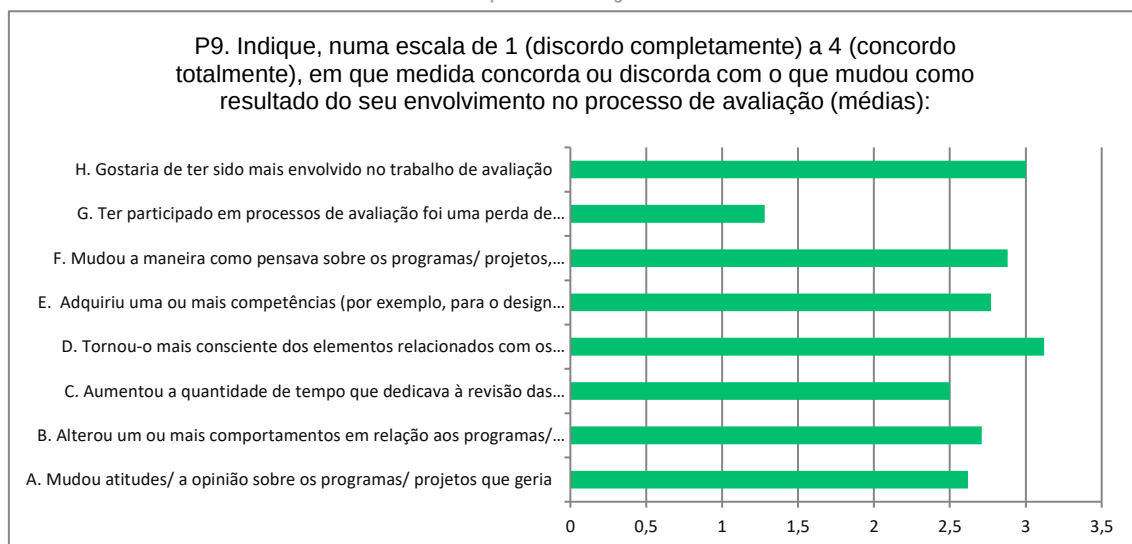
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. No início do processo (elaboração dos TdR)	37.97% 30	15.19% 12	27.85% 22	15.19% 12	3.80% 3	79
B. Durante o processo de avaliação (interação com os avaliadores)	22.78% 18	17.72% 14	35.44% 28	21.52% 17	2.53% 2	79
C. No final (para comentar a versão provisória do relatório)	10.13% 8	26.58% 21	35.44% 28	24.05% 19	3.80% 3	79
D. Na reunião de apresentação do Relatório	15.19% 12	24.05% 19	31.65% 25	24.05% 19	5.06% 4	79
E. Após a entrega do relatório (para preencher a ficha do contraditório)	22.78% 18	25.32% 20	22.78% 18	20.25% 16	8.86% 7	79
F. Um ano após (para preencher a ficha de seguimento)	34.18% 27	22.78% 18	17.72% 14	12.66% 10	12.66% 10	79

ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. No início do processo (elaboração dos TdR)	1.00	4.00	2.00	2.21	1.13
B. Durante o processo de avaliação (interação com os avaliadores)	1.00	4.00	3.00	2.57	1.07
C. No final (para comentar a versão provisória do relatório)	1.00	4.00	3.00	2.76	0.94
D. Na reunião de apresentação do Relatório	1.00	4.00	3.00	2.68	1.02
E. Após a entrega do relatório (para preencher a ficha do contraditório)	1.00	4.00	2.00	2.44	1.09
F. Um ano após (para preencher a ficha de seguimento)	1.00	4.00	2.00	2.10	1.08

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	nao se aplica no meu trabalho	6/3/2020 9:03 AM
2	xx	5/25/2020 2:49 PM

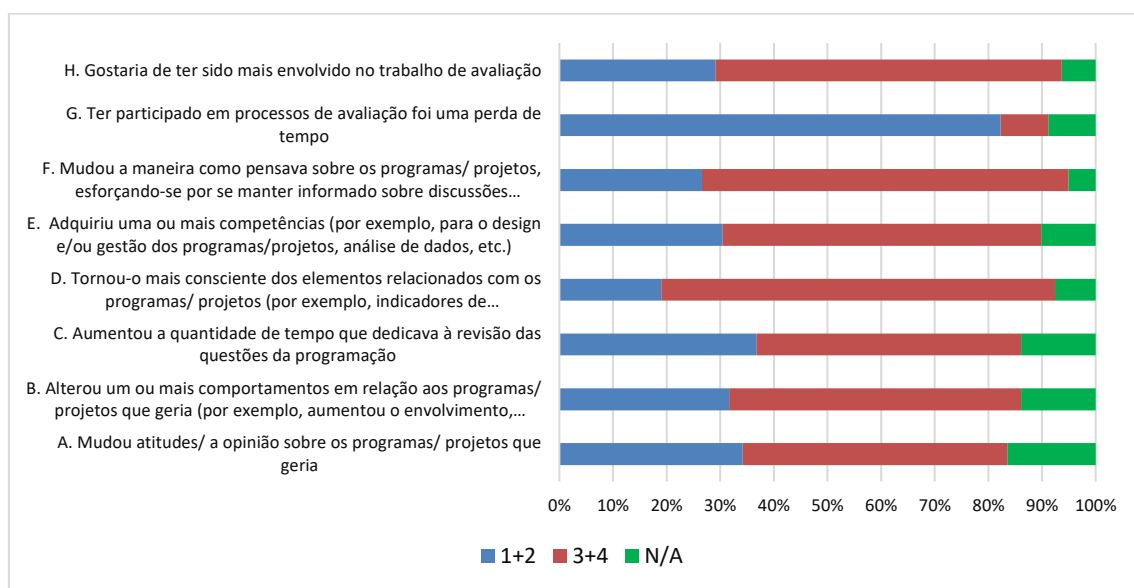
P9 Indique, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), em que medida concorda ou discorda com o que mudou como resultado do seu envolvimento no processo de avaliação:

Responderam: 79 Ignoraram: 2

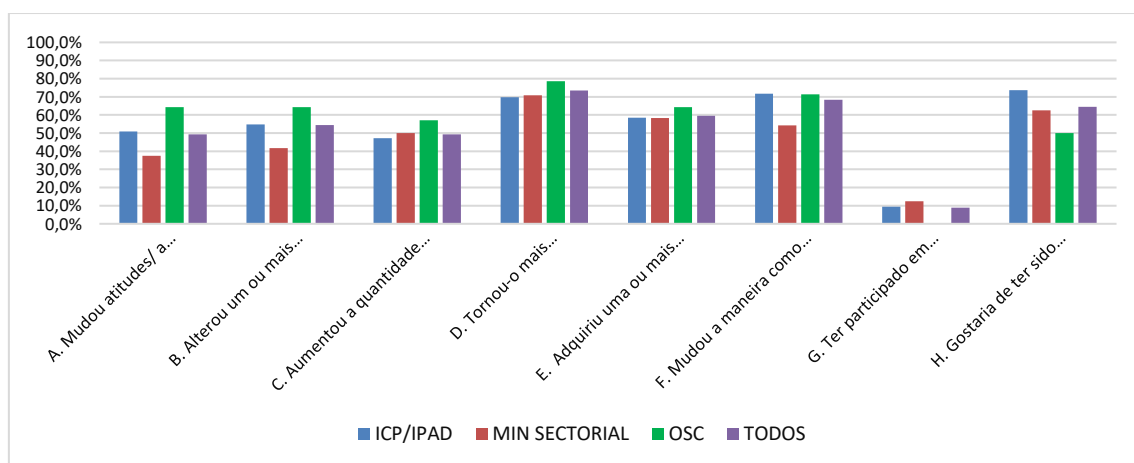


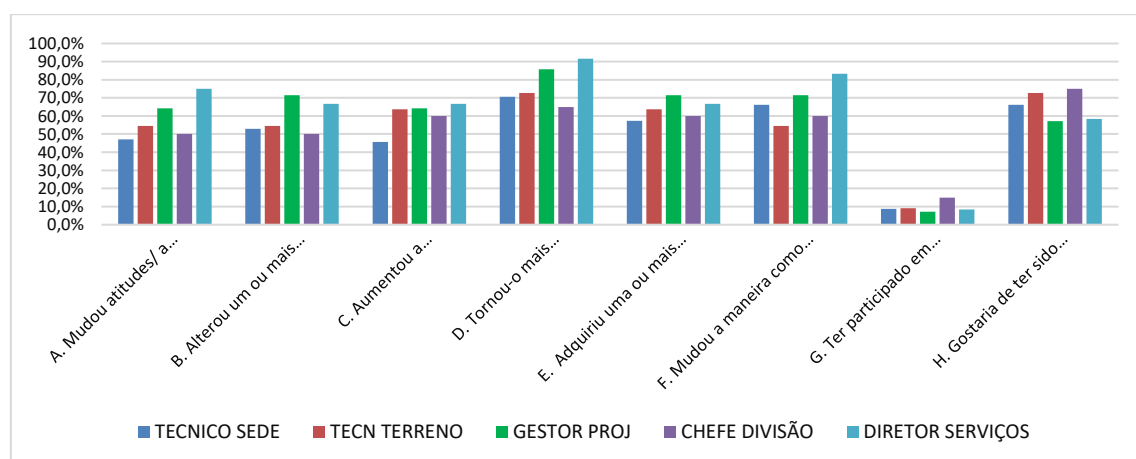
A maior parte dos inquiridos considera que ter participado em processos de avaliação não foi uma perda de tempo (82%), e gostaria de ter sido mais envolvido no trabalho de avaliação

(65%), em particular os inquiridos do ICP/IPAD e das OSC. O envolvimento no processo de avaliação tornou-os mais conscientes dos elementos relacionados com os programas/projetos (por exemplo, indicadores de resultados/ efeitos) (73%) (em particular as OSC e os diretores de serviço e gestores de projetos); mudou a maneira como pensavam sobre os programas/projetos, esforçando-se por se manter informado sobre discussões relacionadas com as políticas de cooperação (68%) (em particular os diretores de serviço e os gestores de projetos) e permitiu adquirir uma ou mais competências (por exemplo, para o design e/ou gestão dos programas/projetos, análise de dados, etc.) (59%) indiciando a utilização do processo, uma das categorias de utilização da avaliação. Outra influência foi mudar a maneira como pensavam sobre as intervenções (F) (menos evidente para os ministérios sectoriais).



UTILIZAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO (3+4)



UTILIZAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO (3+4)

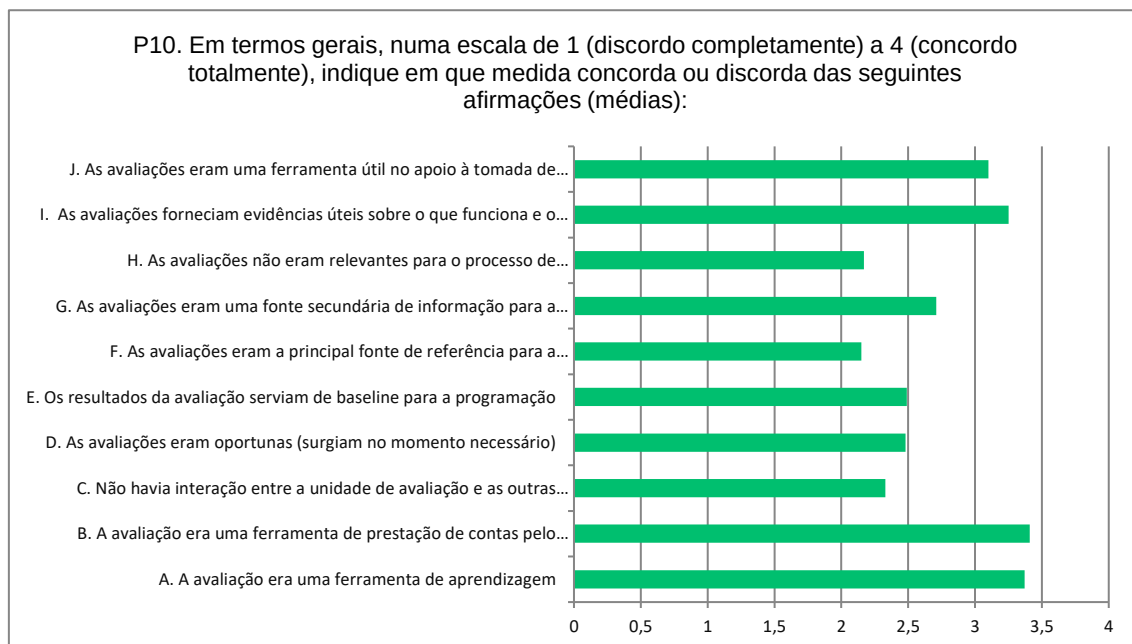
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. Mudou atitudes/ a opinião sobre os programas/ projetos que geria	12.66% 10	21.52% 17	34.18% 27	15.19% 12	16.46% 13	79
B. Alterou um ou mais comportamentos em relação aos programas/ projetos que geria (por exemplo, aumentou o envolvimento, desenvolveu uma rede de trabalho, solicitou resultados e relatórios adicionais de avaliação)	13.92% 11	17.72% 14	34.18% 27	20.25% 16	13.92% 11	79
C. Aumentou a quantidade de tempo que dedicava à revisão das questões da programação	16.46% 13	20.25% 16	39.24% 31	10.13% 8	13.92% 11	79
D. Tornou-o mais consciente dos elementos relacionados com os programas/ projetos (por exemplo, indicadores de resultados/efeitos)	8.86% 7	10.13% 8	34.18% 27	39.24% 31	7.59% 6	79
E. Adquiriu uma ou mais competências (por exemplo, para o design e/ou gestão dos programas/projetos, análise de dados, etc.)	11.39% 9	18.99% 15	37.97% 30	21.52% 17	10.13% 8	79
F. Mudou a maneira como pensava sobre os programas/ projetos, esforçando-se por se manter informado sobre discussões relacionadas com as políticas de cooperação	7.59% 6	18.99% 15	45.57% 36	22.78% 18	5.06% 4	79
G. Ter participado em processos de avaliação foi uma perda de tempo	77.22% 61	5.06% 4	6.33% 5	2.53% 2	8.86% 7	79
H. Gostaria de ter sido mais envolvido no trabalho de avaliação	6.33% 5	22.78% 18	29.11% 23	35.44% 28	6.33% 5	79

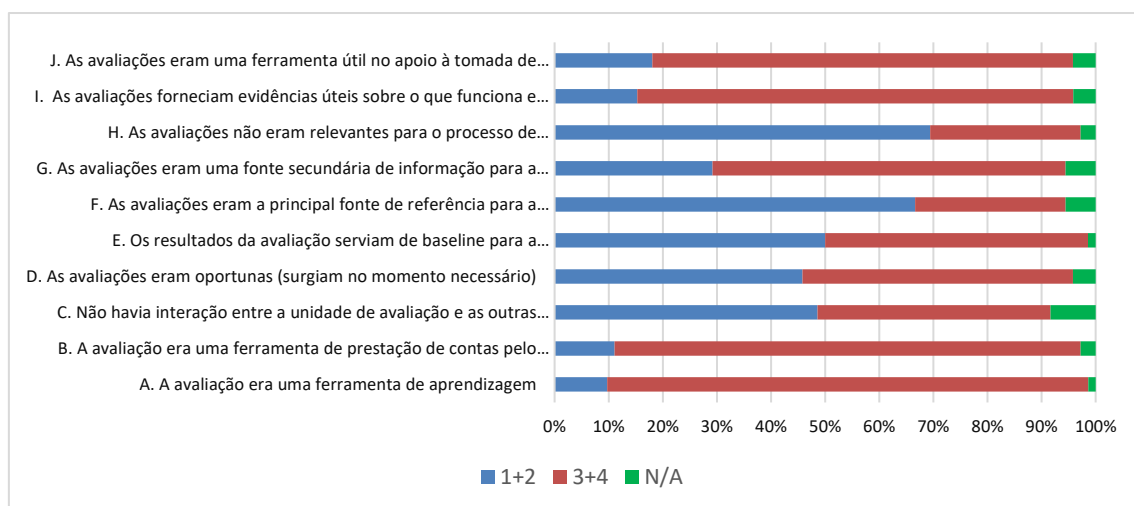
ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Mudou atitudes/ a opinião sobre os programas/ projetos que geria	1.00	4.00	3.00	2.62	0.95
B. Alterou um ou mais comportamentos em relação aos programas/ projetos que geria (por exemplo, aumentou o envolvimento, desenvolveu uma rede de trabalho, solicitou resultados e relatórios adicionais de avaliação)	1.00	4.00	3.00	2.71	1.00
C. Aumentou a quantidade de tempo que dedicava à revisão das questões da programação	1.00	4.00	3.00	2.50	0.93
D. Tornou-o mais consciente dos elementos relacionados com os programas/ projetos (por exemplo, indicadores de resultados/efeitos)	1.00	4.00	3.00	3.12	0.95
E. Adquiriu uma ou mais competências (por exemplo, para o design e/ou gestão dos programas/projetos, análise de dados, etc.)	1.00	4.00	3.00	2.77	0.95
F. Mudou a maneira como pensava sobre os programas/ projetos, esforçando-se por se manter informado sobre discussões relacionadas com as políticas de cooperação	1.00	4.00	3.00	2.88	0.86
G. Ter participado em processos de avaliação foi uma perda de tempo	1.00	4.00	1.00	1.28	0.71
H. Gostaria de ter sido mais envolvido no trabalho de avaliação	1.00	4.00	3.00	3.00	0.94

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	não se aplica no meu contexto de trabalho, mas como era de resposta obrigatória	6/3/2020 9:03 AM
2	xx	5/25/2020 2:49 PM

P10 Em termos gerais, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações:

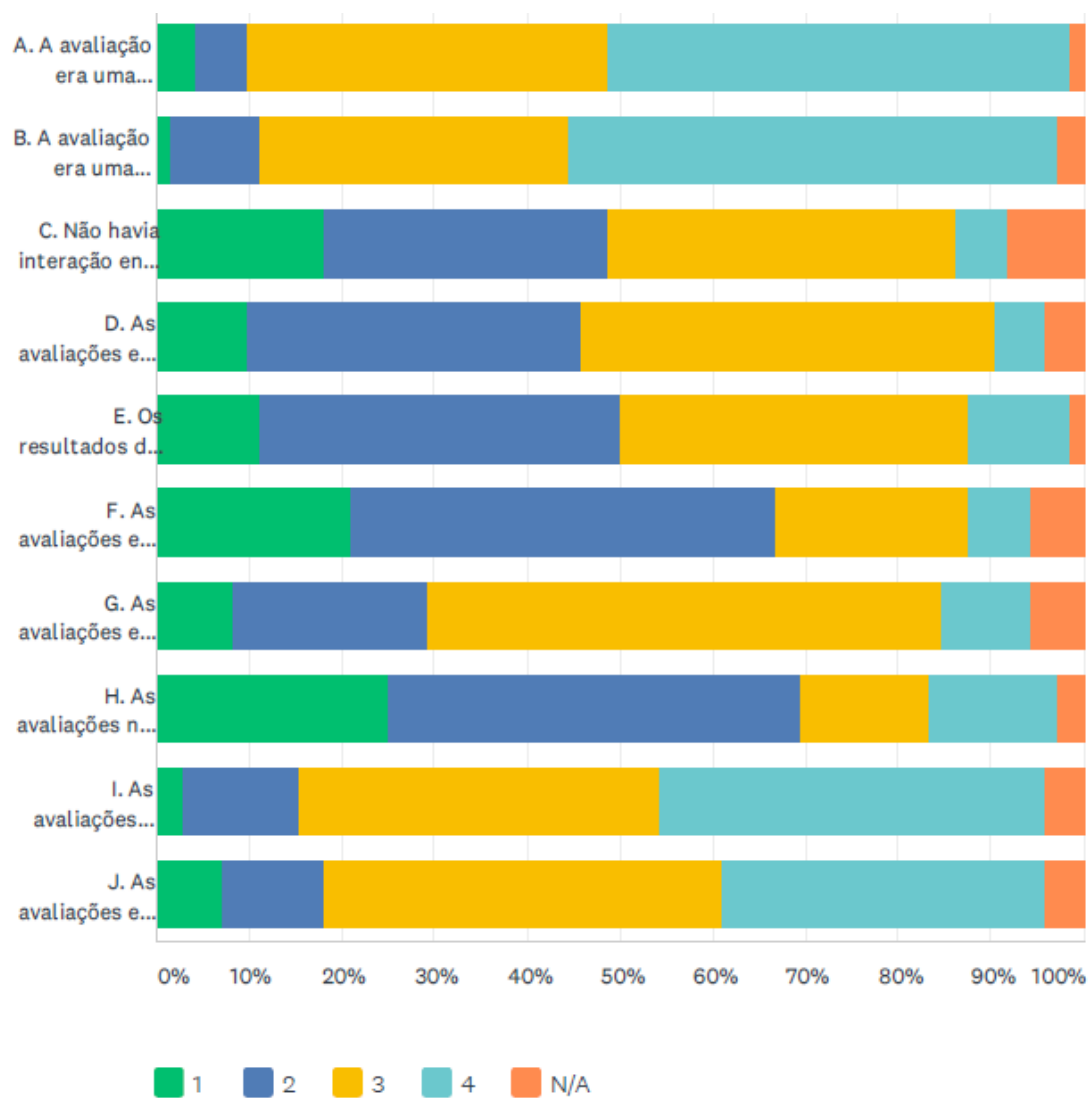
Responderam: 72 Ignoraram: 9



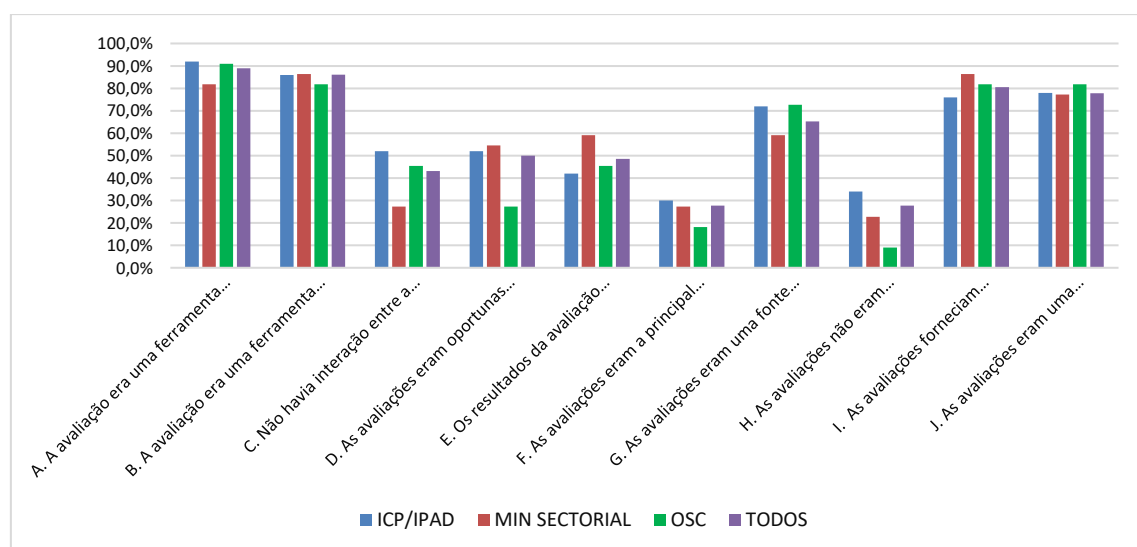


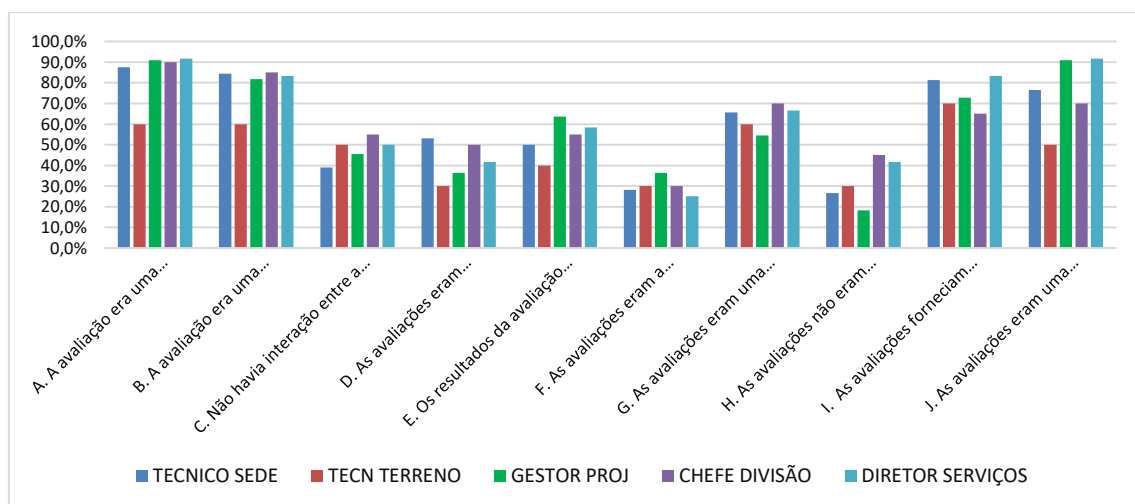
Em termos gerais, a avaliação era percebida quer como ferramenta de aprendizagem (89%) quer de prestação de contas (86%) e mais pela sede do que pelo terreno, quer do ICP/IPAD, ministério sectorial ou OSC. Para os inquiridos não é claro que tenha existido interação entre a unidade de avaliação e as outras unidades organizacionais (49% vs 43% e 8% N/A). Ainda que tendencialmente oportunas (50%), não há uma percepção clara de que os resultados das avaliações tenham servido de *baseline* para a programação (50%). Esta percepção é maior no ICP/IPAD do que nos outros atores. Para as chefias, e em particular para os diretores de serviço, as avaliações eram uma ferramenta útil no apoio à tomada de decisão.

As avaliações não constituíam a principal fonte de referência para a programação (67%). Para 65% dos inquiridos eram uma fonte secundária para a programação, ainda que fossem relevantes para o processo de programação da cooperação (69%). Para a maior parte dos inquiridos (81%), as avaliações forneciam evidências úteis sobre o que funciona e o que não funciona na ajuda ao desenvolvimento e eram uma ferramenta útil no apoio à tomada de decisão sobre os programas e projetos (78%).



UTILIDADE DA AVALIAÇÃO (3+4)



UTILIDADE DA AVALIAÇÃO (3+4)

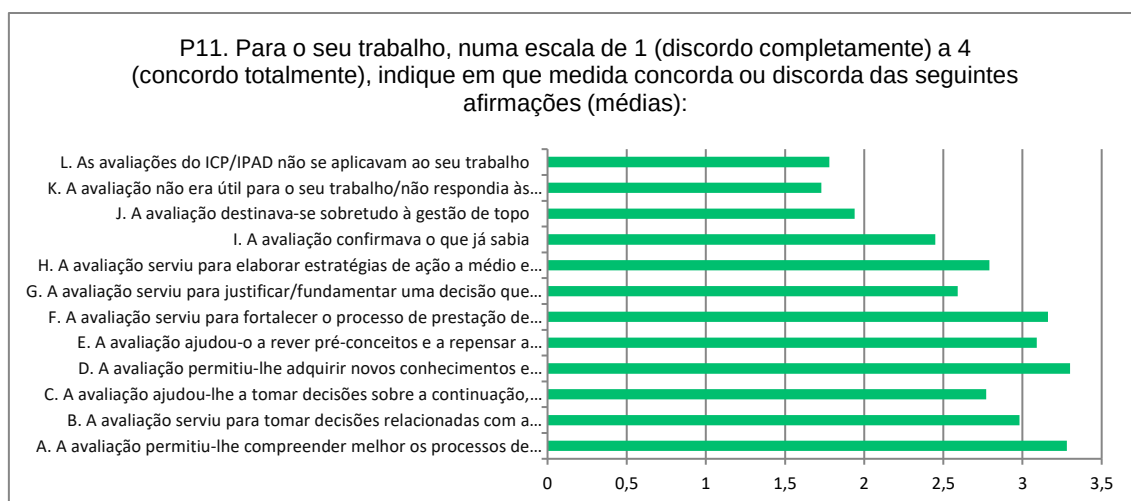
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. A avaliação era uma ferramenta de aprendizagem	4.17% 3	5.56% 4	38.89% 28	50.00% 36	1.39% 1	72
B. A avaliação era uma ferramenta de prestação de contas pelo trabalho feito	1.39% 1	9.72% 7	33.33% 24	52.78% 38	2.78% 2	72
C. Não havia interação entre a unidade de avaliação e as outras unidades organizacionais	18.06% 13	30.56% 22	37.50% 27	5.56% 4	8.33% 6	72
D. As avaliações eram oportunas (surgiam no momento necessário)	9.72% 7	36.11% 26	44.44% 32	5.56% 4	4.17% 3	72
E. Os resultados da avaliação serviam de baseline para a programação	11.11% 8	38.89% 28	37.50% 27	11.11% 8	1.39% 1	72
F. As avaliações eram a principal fonte de referência para a programação	20.83% 15	45.83% 33	20.83% 15	6.94% 5	5.56% 4	72
G. As avaliações eram uma fonte secundária de informação para a programação	8.33% 6	20.83% 15	55.56% 40	9.72% 7	5.56% 4	72
H. As avaliações não eram relevantes para o processo de programação da cooperação	25.00% 18	44.44% 32	13.89% 10	13.89% 10	2.78% 2	72
I. As avaliações forneciam evidências úteis sobre o que funciona e o que não funcionava na ajuda ao desenvolvimento	2.78% 2	12.50% 9	38.89% 28	41.67% 30	4.17% 3	72
J. As avaliações eram uma ferramenta útil no apoio à tomada de decisão sobre os programas e projetos	6.94% 5	11.11% 8	43.06% 31	34.72% 25	4.17% 3	72

ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. A avaliação era uma ferramenta de aprendizagem	1.00	4.00	4.00	3.37	0.77
B. A avaliação era uma ferramenta de prestação de contas pelo trabalho feito	1.00	4.00	4.00	3.41	0.73
C. Não havia interação entre a unidade de avaliação e as outras unidades organizacionais	1.00	4.00	2.00	2.33	0.86
D. As avaliações eram oportunas (surgiam no momento necessário)	1.00	4.00	3.00	2.48	0.75
E. Os resultados da avaliação serviam de baseline para a programação	1.00	4.00	2.00	2.49	0.84
F. As avaliações eram a principal fonte de referência para a programação	1.00	4.00	2.00	2.15	0.84
G. As avaliações eram uma fonte secundária de informação para a programação	1.00	4.00	3.00	2.71	0.77
H. As avaliações não eram relevantes para o processo de programação da cooperação	1.00	4.00	2.00	2.17	0.97
I. As avaliações forneciam evidências úteis sobre o que funciona e o que não funcionava na ajuda ao desenvolvimento	1.00	4.00	3.00	3.25	0.79
J. As avaliações eram uma ferramenta útil no apoio à tomada de decisão sobre os programas e projetos	1.00	4.00	3.00	3.10	0.87

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	NA organização a função da Avaliação era desvalorizada face à necessidade de financiamento, resposta às prioridades estratégicas da OSC	5/25/2020 10:39 PM
2	xx	5/25/2020 3:23 PM

P11 Para o seu trabalho, numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), indique em que medida concorda ou discorda das seguintes afirmações:

Responderam: 72 Ignoraram: 9



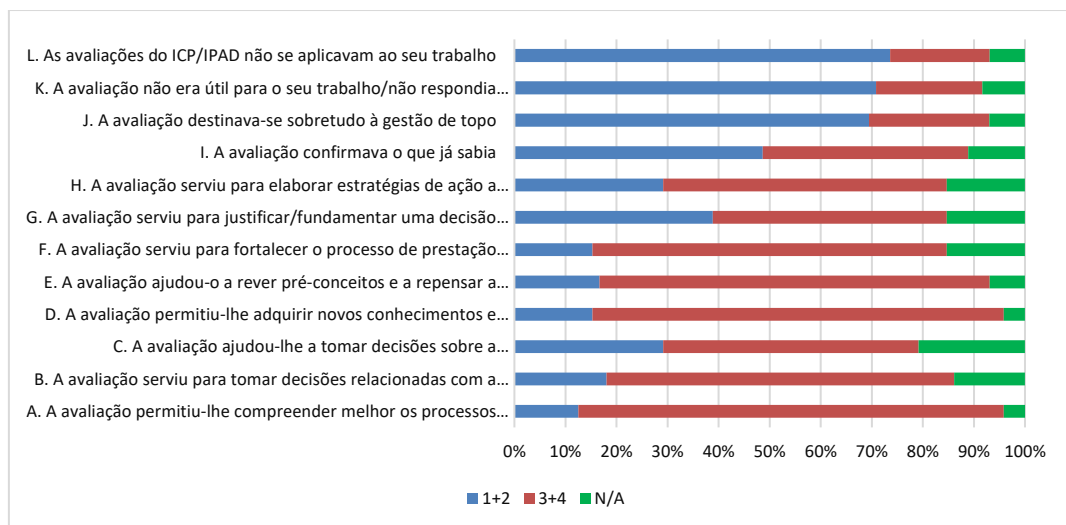
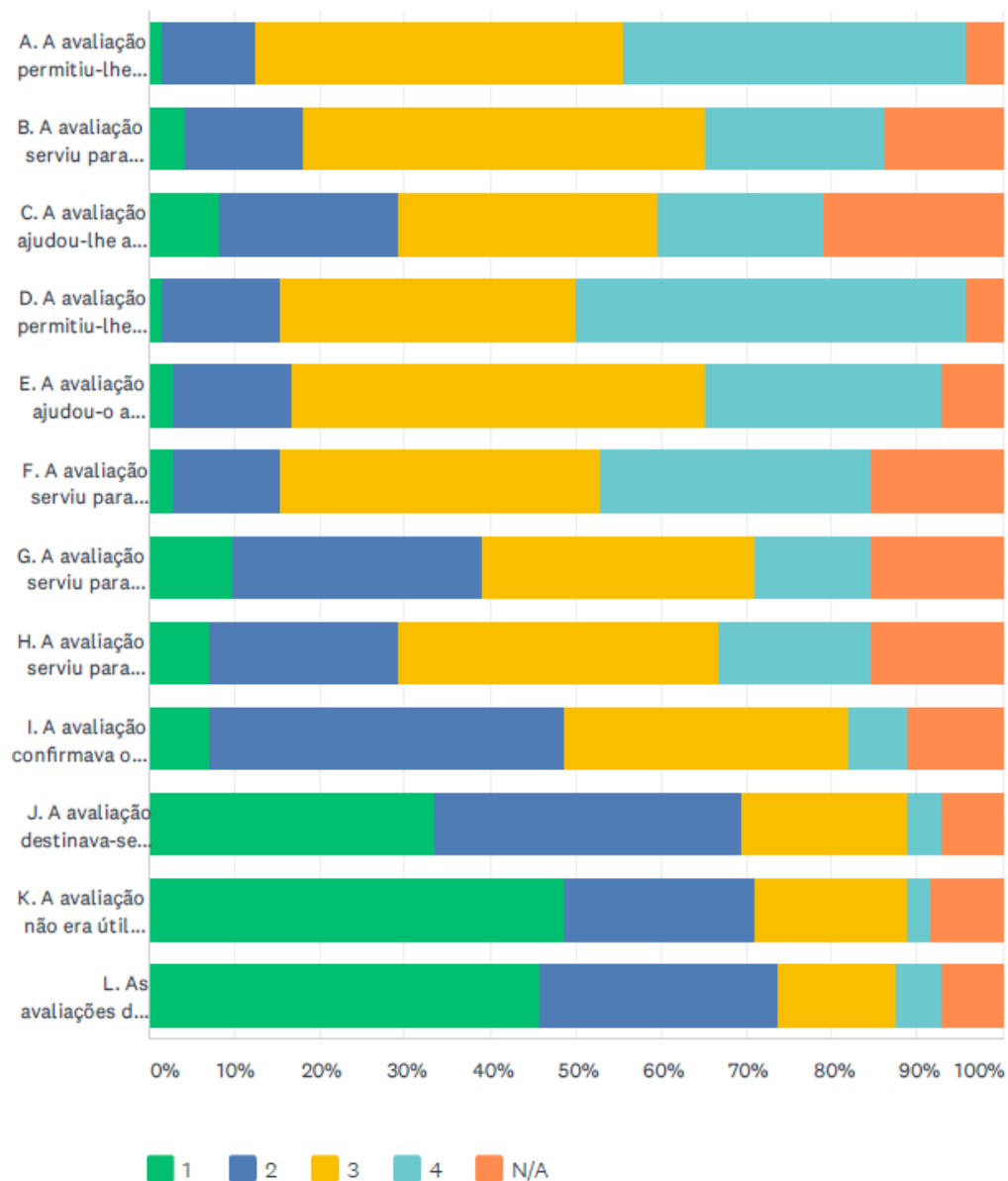
Em termos pessoais, para os inquiridos, a avaliação permitiu compreender melhor os processos de uma política/programa/projeto (83%), adquirir novos conhecimentos e competências (81%), ajudou a rever pré-conceitos e a repensar a maneira de fazer cooperação (76%). Era útil para o seu trabalho/respondia às suas necessidades (71%), servia para fortalecer

o processo de prestação de contas (69%) e para tomar decisões relacionadas com a implementação de um programa/projeto (68%).

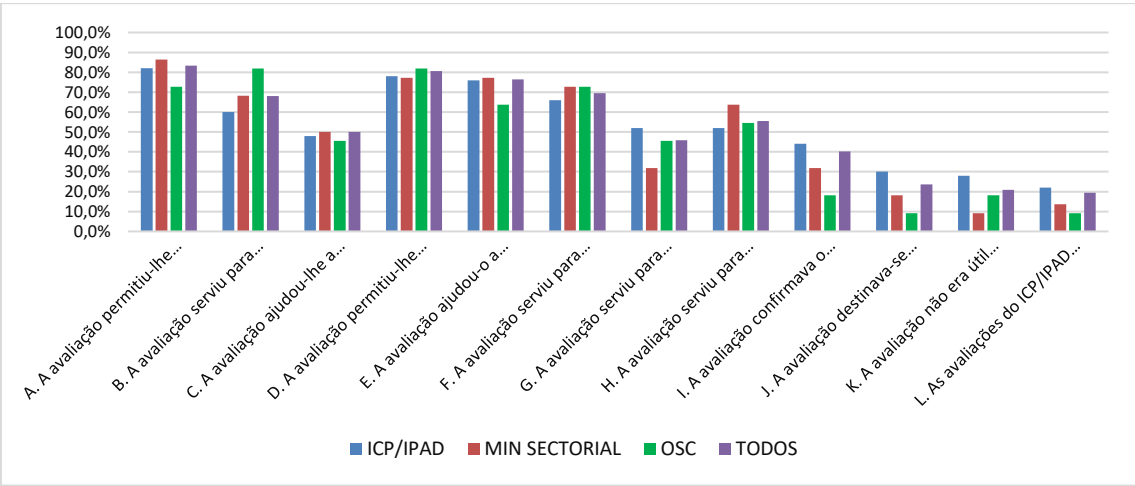
Ainda que pouco significativos, foram inquiridos do ICP/IPAD que mais referiram que a avaliação confirmava o que já sabia (sobretudo diretores de serviço), que a avaliação se destinava sobretudo à gestão de topo, que não era útil para o seu trabalho/não respondia às suas necessidades e que as avaliações do ICP/IPAD não se aplicavam ao seu trabalho (sobretudo chefias intermédias).

Na afirmação 'a avaliação serviu para justificar/fundamentar uma decisão que já tinha tomado previamente' destacam-se os gestores de projetos, o mesmo acontecendo na utilização da avaliação para tomar decisões relacionadas com a implementação de uma intervenção, a par dos diretores de serviço. Serviu para elaborar estratégias de ação a médio/longo prazo para os chefes de divisão.

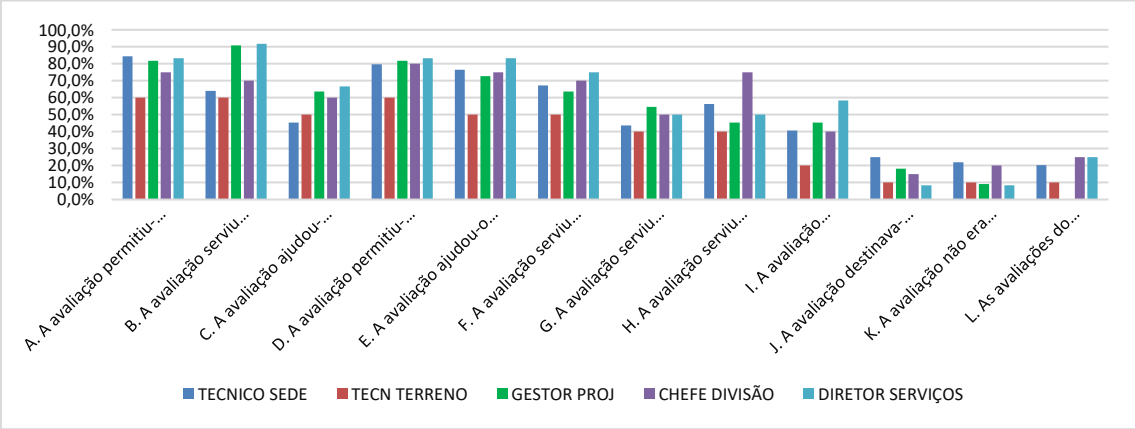
As avaliações do ICP/IPAD aplicavam-se ao trabalho dos inquiridos (74%) e não se destinavam apenas à gestão de topo (69%). Se para 56% a avaliação serviu para elaborar estratégias de ação a médio e longo prazo sobre programas/projetos, para metade dos inquiridos (50%) a avaliação ajudou-os a tomar decisões sobre a continuação, suspensão ou eliminação de um programa/projeto. E para 49% serviu para justificar/fundamentar uma decisão que já tinha tomado previamente.



RELEVÂNCIA/UTILIDADE DA AVALIAÇÃO (3+4)



RELEVÂNCIA/UTILIDADE DA AVALIAÇÃO (3+4)

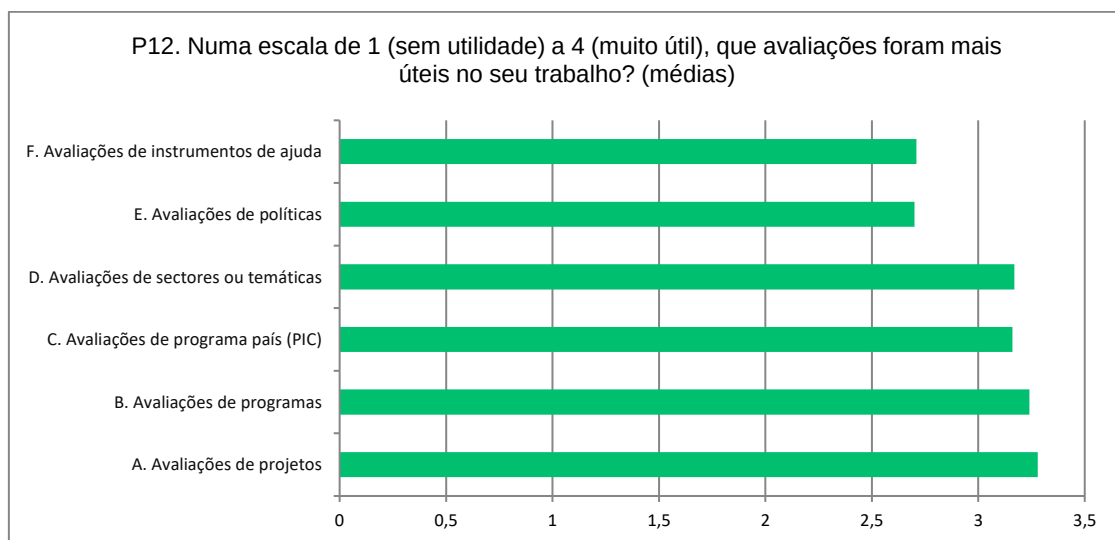


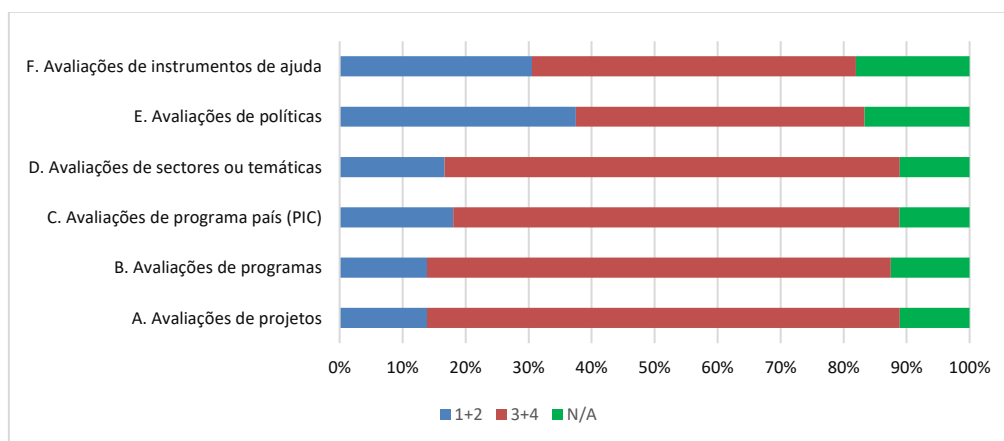
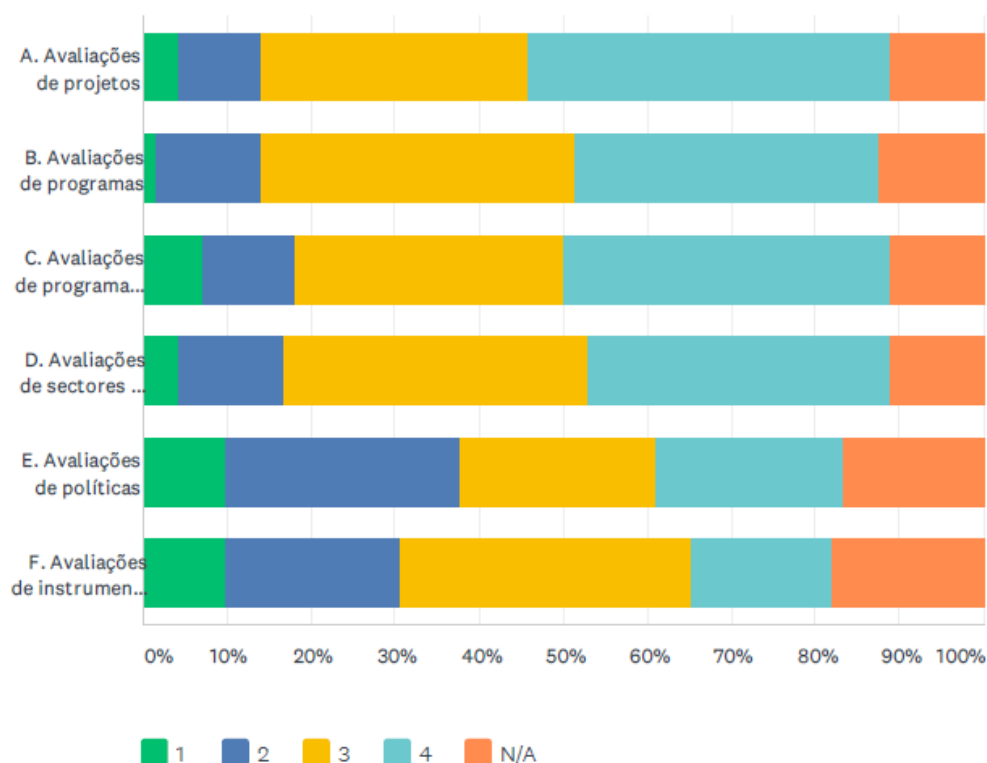
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. A avaliação permitiu-lhe compreender melhor os processos de uma política/programa/projeto	1.39% 1	11.11% 8	43.06% 31	40.28% 29	4.17% 3	72
B. A avaliação serviu para tomar decisões relacionadas com a implementação de um programa/projeto	4.17% 3	13.89% 10	47.22% 34	20.83% 15	13.89% 10	72
C. A avaliação ajudou-lhe a tomar decisões sobre a continuação, suspensão ou eliminação de um programa/projeto	8.33% 6	20.83% 15	30.56% 22	19.44% 14	20.83% 15	72
D. A avaliação permitiu-lhe adquirir novos conhecimentos e competências	1.39% 1	13.89% 10	34.72% 25	45.83% 33	4.17% 3	72
E. A avaliação ajudou-o a rever pré-conceitos e a repensar a maneira de fazer cooperação	2.78% 2	13.89% 10	48.61% 35	27.78% 20	6.94% 5	72
F. A avaliação serviu para fortalecer o processo de prestação de contas	2.78% 2	12.50% 9	37.50% 27	31.94% 23	15.28% 11	72
G. A avaliação serviu para justificar/fundamentar uma decisão que já tinha tomado previamente	9.72% 7	29.17% 21	31.94% 23	13.89% 10	15.28% 11	72
H. A avaliação serviu para elaborar estratégias de ação a médio e longo prazo sobre programas/projetos	6.94% 5	22.22% 16	37.50% 27	18.06% 13	15.28% 11	72
I. A avaliação confirmava o que já sabia	6.94% 5	41.67% 30	33.33% 24	6.94% 5	11.11% 8	72
J. A avaliação destinava-se sobretudo à gestão de topo	33.33% 24	36.11% 26	19.44% 14	4.17% 3	6.94% 5	72
K. A avaliação não era útil para o seu trabalho/não respondia às suas necessidades	48.61% 35	22.22% 16	18.06% 13	2.78% 2	8.33% 6	72
L. As avaliações do ICP/IPAD não se aplicavam ao seu trabalho	45.83% 33	27.78% 20	13.89% 10	5.56% 4	6.94% 5	72

ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. A avaliação permitiu-lhe compreender melhor os processos de uma política/programa/projeto	1.00	4.00	3.00	3.28	0.72
B. A avaliação serviu para tomar decisões relacionadas com a implementação de um programa/projeto	1.00	4.00	3.00	2.98	0.77
C. A avaliação ajudou-lhe a tomar decisões sobre a continuação, suspensão ou eliminação de um programa/projeto	1.00	4.00	3.00	2.77	0.94
D. A avaliação permitiu-lhe adquirir novos conhecimentos e competências	1.00	4.00	3.00	3.30	0.77
E. A avaliação ajudou-o a rever pré-conceitos e a repensar a maneira de fazer cooperação	1.00	4.00	3.00	3.09	0.75
F. A avaliação serviu para fortalecer o processo de prestação de contas	1.00	4.00	3.00	3.16	0.79
G. A avaliação serviu para justificar/fundamentar uma decisão que já tinha tomado previamente	1.00	4.00	3.00	2.59	0.89
H. A avaliação serviu para elaborar estratégias de ação a médio e longo prazo sobre programas/projetos	1.00	4.00	3.00	2.79	0.87
I. A avaliação confirmava o que já sabia	1.00	4.00	2.00	2.45	0.75
J. A avaliação destinava-se sobretudo à gestão de topo	1.00	4.00	2.00	1.94	0.86
K. A avaliação não era útil para o seu trabalho/não respondia às suas necessidades	1.00	4.00	1.00	1.73	0.88
L. As avaliações do ICP/IPAD não se aplicavam ao seu trabalho	1.00	4.00	2.00	1.78	0.91
#	OUTRO (ESPECIFIQUE)				DATE
1	xx				5/25/2020 3:23 PM

P12 Numa escala de 1 (sem utilidade) a 4 (muito útil), que avaliações foram mais úteis no seu trabalho?

Responderam: 72 Ignoraram: 9

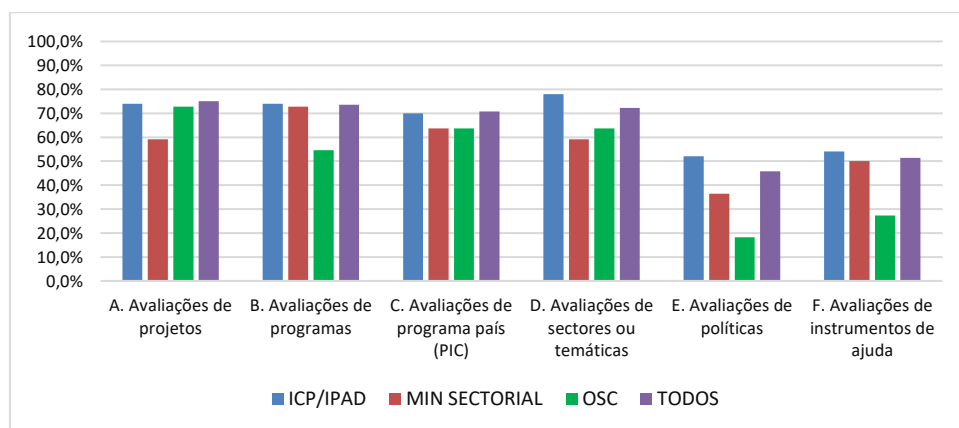
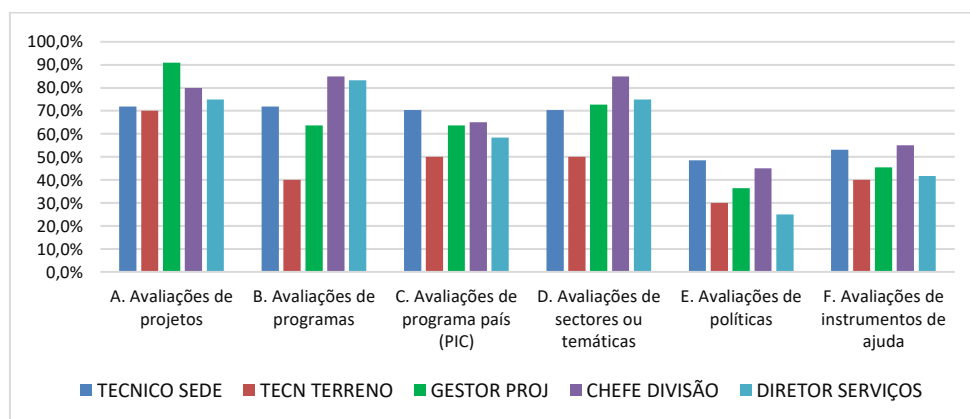




As avaliações mais úteis foram as avaliações de projeto e as menos úteis as avaliações de políticas. As avaliações de projetos (75%) e de programas (74%) foram as mais úteis para o trabalho dos inquiridos. As menos úteis foram as avaliações de políticas (46%) (P12).

Para o ICP/IPAD as avaliações mais úteis foram as de sectores/temáticas seguindo-se as de projetos e programas. Para os ministérios sectoriais as avaliações mais úteis foram as avaliações de programas seguindo-se as dos PIC. Para as OSC predominou a avaliação de projeto ainda que a avaliação de programas, PIC e sectores/temáticas fossem igualmente úteis.

Para os gestores de projeto são as avaliações de projeto as mais úteis. As chefias intermédias viam maior utilidade nas avaliações de programas e de sectores ou temáticas. Apesar de menos úteis, as avaliações de políticas e de instrumentos de ajuda foram mais úteis para os técnicos na sede e para os chefes de divisão.

AVALIAÇÕES MAIS ÚTEIS (3+4)**AVALIAÇÕES MAIS ÚTEIS (3+4)**

A avaliação de políticas é muito menos utilizada do que a avaliação de projetos, tanto por técnicos superiores como por dirigentes. Para as chefias, as avaliações de programas foram mais úteis seguindo-se as avaliações de sectores ou temáticas.

Tipos de avaliação mais utilizados, por ator da cooperação (P12)

		Avaliações de projetos	Avaliações de programas	Avaliações de programa país (PIC)	Avaliações de sectores ou temáticas	Avaliações de políticas	Avaliações de instrumentos de ajuda
ICP/IPAD		74,0%	74,0%	70,0%	78,0%	52,0%	54,0%
Ministério sectorial		59,1%	72,7%	63,6%	59,1%	36,4%	50,0%
OSC		72,7%	54,5%	63,6%	63,6%	18,2%	27,3%
Técnico na sede		71,9%	71,9%	70,3%	70,3%	48,4%	53,1%
Técnico no terreno		70,0%	40,0%	50,0%	50,0%	30,0%	40,0%
Gestor de projeto		90,9%	63,6%	63,6%	72,7%	36,4%	45,5%

Chefe de divisão	de	80,0%	85,0%	65,0%	85,0%	45,0%	55,0%
Diretor serviços	de	75,0%	83,3%	58,3%	75,0%	25,0%	41,7%
Total		75,0%	73,6%	70,8%	72,2%	45,8%	51,4%

	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. Avaliações de projetos	4.17% 3	9.72% 7	31.94% 23	43.06% 31	11.11% 8	72
B. Avaliações de programas	1.39% 1	12.50% 9	37.50% 27	36.11% 26	12.50% 9	72
C. Avaliações de programa país (PIC)	6.94% 5	11.11% 8	31.94% 23	38.89% 28	11.11% 8	72
D. Avaliações de sectores ou temáticas	4.17% 3	12.50% 9	36.11% 26	36.11% 26	11.11% 8	72
E. Avaliações de políticas	9.72% 7	27.78% 20	23.61% 17	22.22% 16	16.67% 12	72
F. Avaliações de instrumentos de ajuda	9.72% 7	20.83% 15	34.72% 25	16.67% 12	18.06% 13	72

ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Avaliações de projetos	1.00	4.00	3.00	3.28	0.84
B. Avaliações de programas	1.00	4.00	3.00	3.24	0.75
C. Avaliações de programa país (PIC)	1.00	4.00	3.00	3.16	0.92
D. Avaliações de sectores ou temáticas	1.00	4.00	3.00	3.17	0.84
E. Avaliações de políticas	1.00	4.00	3.00	2.70	0.99
F. Avaliações de instrumentos de ajuda	1.00	4.00	3.00	2.71	0.92

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	xx	5/25/2020 3:23 PM

P13 Indique, se aplicável, uma avaliação que tenha sido particularmente útil para o seu trabalho e porquê:

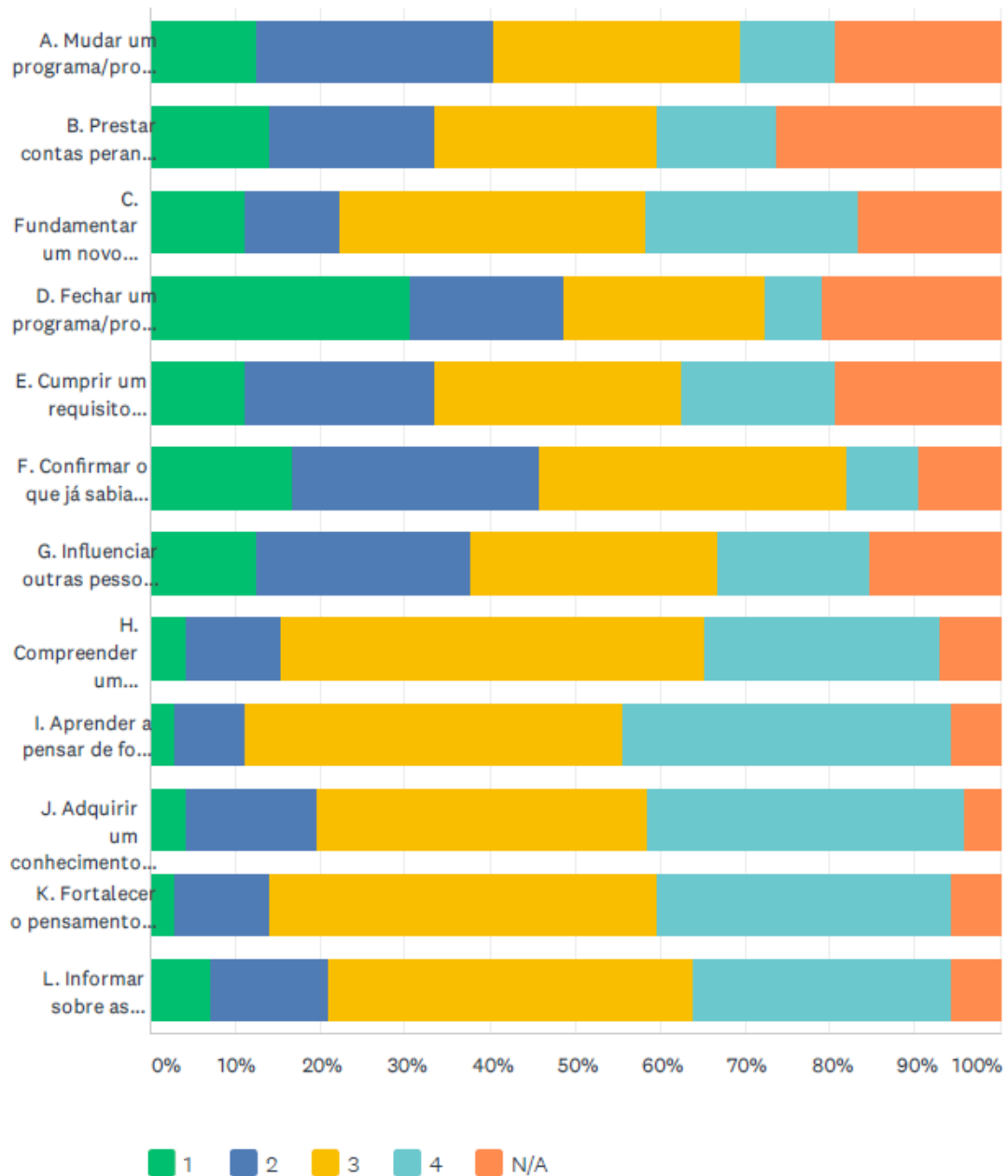
Responderam: 19 Ignoraram: 62

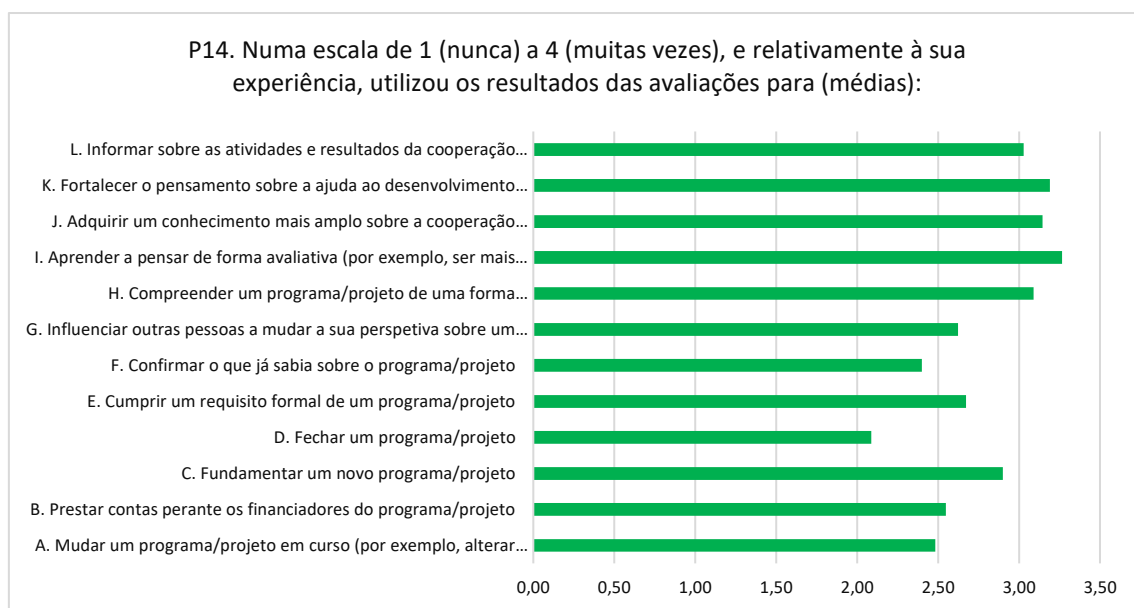
#	RESPOSTAS	DATE
1	Nenhuma, pois apesar de ter trabalhado na área do planeamento/APD durante 6 anos nunca fui envolvida num processo de avaliação	6/3/2020 5:12 PM
2	Avaliação ao PIC de Moçambique 2004-2006. Possibilitou uma visão macro da CP no país, o seu posicionamento face a outros parceiros, potencialidades/vantagens setoriais	6/1/2020 1:32 PM
3	Avaliação do Escola + porque permitiu perceber o seu impacto e direccionar o projeto noutra sentido	5/28/2020 1:04 PM
4	Avaliações sectoriais nos países que incluíam todos os atores da Cooperação Portuguesa (institucionais e não institucionais), pois permitiam perceber, para cada sector do PIC, em que medida os financiamentos atribuídos concorriam para um desiderato maior.	5/26/2020 11:38 AM
5	Avaliação Setorial à Cooperação na Área da Educação com a Guiné-Bissau	5/26/2020 11:13 AM
6	Avaliação do PIC 2004-2006 entre Portugal e Cabo Verde. Porque foi a avaliação que acompanhei de forma mais próxima, participando nas reuniões da equipa de avaliação e os resultados da avaliação.	5/26/2020 10:12 AM
7	Formação no CEJ por magistrados PALOP e TL	5/25/2020 6:56 PM
8	PIC, porque eram uma base para negociação de um novo PIC e o fundamento dos projetos	5/25/2020 3:23 PM
9	Avaliação ao Programa de Apoio à DPADR de Gaza. Tinha projetos agrícolas estruturais para a Província	5/25/2020 2:16 PM
10	as avaliações entre organizações pares, porque desarmam parte dos preconceitos contra o "avaliador externo" e abrem a uma escuta e reflexão mais atenta	5/25/2020 2:04 PM
11	A avaliação Intercalar pela UE a um Programa que estava a gerir no terreno, pois permitiu alertar para e realizar importantes ajustamentos na implementação do mesmo	5/25/2020 11:51 AM
12	Avaliação dos PIC	5/25/2020 11:26 AM
13	PIRPALOP II. Pela dinâmica e interação dos parceiros envolvidos e preparação da tomada de decisão em cada fase do Programa.	5/25/2020 11:23 AM
14	Ppograma de reintrodução da Língua Portuguesa em Timor Leste, porque permitiu desenhar a nova fase do programa, à luz dos ensinamentos decorrentes do processo e avaliação.	5/25/2020 10:40 AM
15	Avaliações ao PIC devido à necessidade de elaborar novos PIC	5/25/2020 8:53 AM
16	Houve, mas a memória não me ajuda	5/24/2020 7:03 PM
17	Avaliações aos PIC com Cabo Verde, porque deram uma perspetiva dos projetos que tiveram mais (in)sucesso, definindo linhas de orientação para a continuação ou desenvolvimento de novos projetos.	5/24/2020 6:07 PM
18	avaliação do Programa de Coop Estatística e dos LNE	5/24/2020 5:49 PM
19	Avaliação negativa do projeto da educação em São Tomé em 2008 porque permitiu evidenciar a importância duma intervenção integradora das várias determinantes do setor levada a cabo a partir de 2009	5/24/2020 4:02 PM

Apenas 19 inquiridos responderam à pergunta para identificar uma avaliação que tivesse sido particularmente útil para o seu trabalho (P13). Sete (38%) referiram as avaliações a PIC, seguindo-se as avaliações sectoriais (educação, estatística). Importa igualmente referir uma resposta que destaca a pouca relevância dada à avaliação na programação: uma inquirida disse não conseguir referir “nenhuma, pois apesar de ter trabalhado na área do planeamento/APD durante 6 anos nunca fui envolvida num processo de avaliação” (Anexo C). Os motivos por que foram influentes variam: i) permitiram conceber novas intervenções de forma diferente (Educação em STP; PIC de Moçambique e PIC de Cabo Verde; PRLP em Timor-Leste; Educação na Guiné-Bissau); ii) possibilitou fazer ajustamentos na implementação (Programa de apoio à DPADR de Gaza), ou iii) apenas porque foi processo que acompanhou mais de perto.

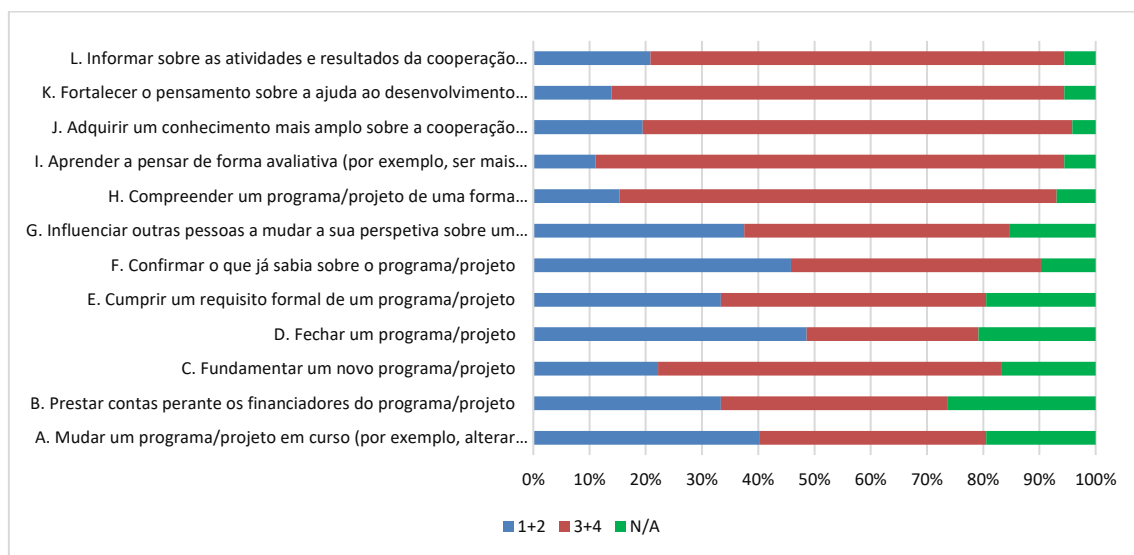
P14 Numa escala de 1 (nunca) a 4 (muitas vezes), e relativamente à sua experiência, utilizou os resultados das avaliações para:

Responderam: 72 Ignoraram: 9





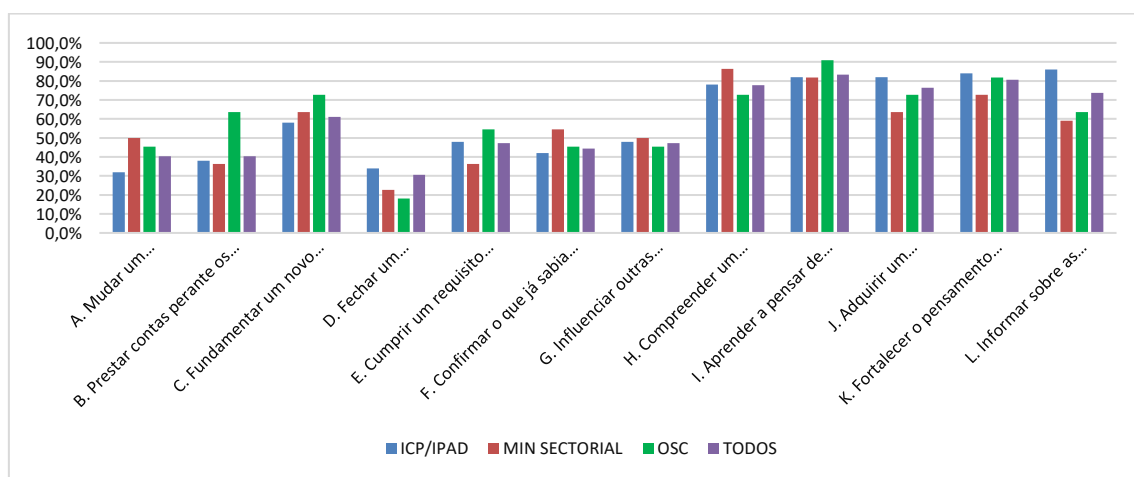
Quanto à utilização dos resultados das avaliações, os inquiridos utilizaram-nos para aprender a pensar de forma avaliativa (por exemplo, ser mais crítico na análise da lógica das intervenções, indicadores e/ou a pensar e agir de forma diferente) (83%); fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências (81%); compreender um programa/projeto de uma forma nova/diferente (por exemplo, passou a estar mais alerta para as fraquezas e potencialidades) (78%); adquirir um conhecimento mais amplo sobre a cooperação portuguesa (76%); Informar sobre as atividades e resultados da cooperação portuguesa (74%); fundamentar um novo programa/projeto (61%).



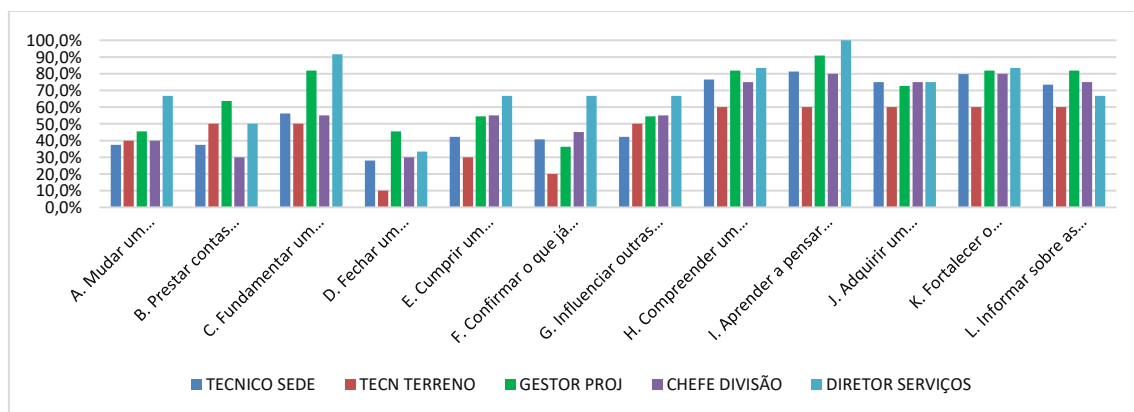
Em poucos casos a avaliação foi utilizada para influenciar outras pessoas a mudar a sua perspetiva sobre um programa/ projeto (47%); cumprir um requisito formal (47%); prestar contas perante os financiadores (40%) ou para mudar um programa/projeto em curso (por exemplo, alterar e/ou cancelar atividades, rever o orçamento, rever a gestão/alterar a equipa) (40%), confirmar o que já sabia (44%), fechar um programa/projeto (31%).

Para o ICP/IPAD os resultados da avaliação foram mais utilizados para informar sobre as atividades e resultados da cooperação portuguesa (L) e para fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências (K). Nos ministérios sectoriais prevaleceu a utilização para compreender as intervenções de uma forma nova/diferente (H) e para aprender a pensar de forma avaliativa (I). Para as OSC os resultados da avaliação serviram quer para aprender a pensar de forma avaliativa (I) quer para fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências (K). Estes dois tipos de utilização também foram os mais importantes para as chefias ainda que os diretores de serviços também tenham utilizado os resultados das avaliações para fundamentar um novo programa/projeto (C).

UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO (3+4)



UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO (3+4)



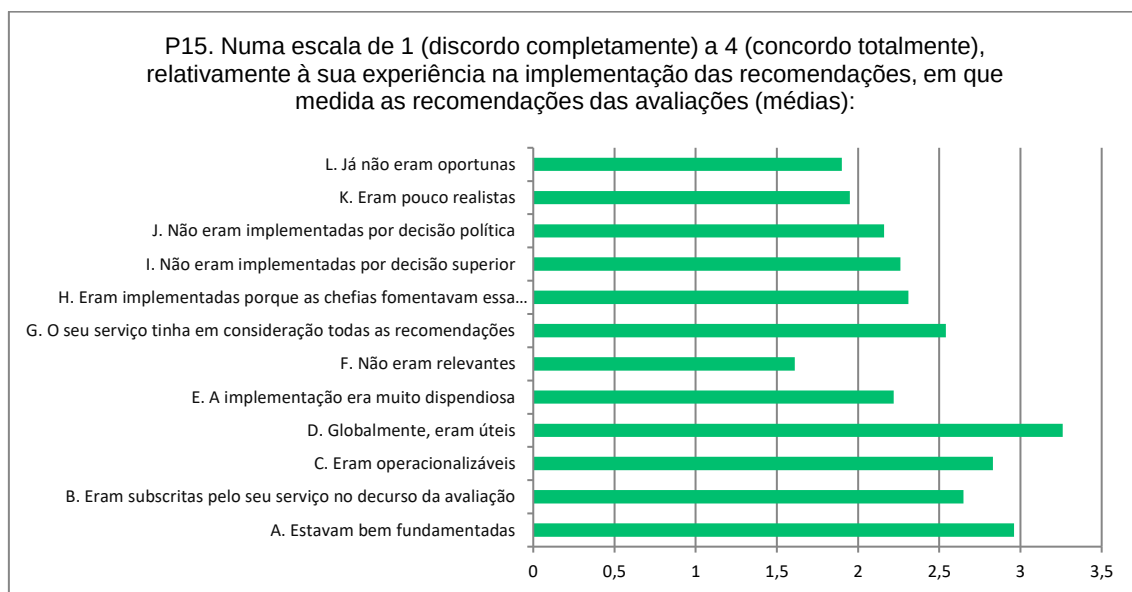
	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A (5)	TOTAL
A. Mudar um programa/projeto em curso (por exemplo, alterar e/ou cancelar atividades, rever o orçamento, rever a gestão/alterar a equipa)	12.50% 9	27.78% 20	29.17% 21	11.11% 8	19.44% 14	72
B. Prestar contas perante os financiadores do programa/projeto	13.89% 10	19.44% 14	26.39% 19	13.89% 10	26.39% 19	72
C. Fundamentar um novo programa/projeto	11.11% 8	11.11% 8	36.11% 26	25.00% 18	16.67% 12	72
D. Fechar um programa/projeto	30.56% 22	18.06% 13	23.61% 17	6.94% 5	20.83% 15	72
E. Cumprir um requisito formal de um programa/projeto	11.11% 8	22.22% 16	29.17% 21	18.06% 13	19.44% 14	72
F. Confirmar o que já sabia sobre o programa/projeto	16.67% 12	29.17% 21	36.11% 26	8.33% 6	9.72% 7	72
G. Influenciar outras pessoas a mudar a sua perspetiva sobre um programa/ projeto	12.50% 9	25.00% 18	29.17% 21	18.06% 13	15.28% 11	72
H. Compreender um programa/projeto de uma forma nova/diferente (por exemplo, passou a estar mais alerta para as fraquezas e potencialidades)	4.17% 3	11.11% 8	50.00% 36	27.78% 20	6.94% 5	72
I. Aprender a pensar de forma avaliativa (por exemplo, ser mais crítico na análise da lógica das intervenções, indicadores e/ou a pensar e agir de forma diferente)	2.78% 2	8.33% 6	44.44% 32	38.89% 28	5.56% 4	72
J. Adquirir um conhecimento mais amplo sobre a cooperação portuguesa	4.17% 3	15.28% 11	38.89% 28	37.50% 27	4.17% 3	72
K. Fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências	2.78% 2	11.11% 8	45.83% 33	34.72% 25	5.56% 4	72
L. Informar sobre as atividades e resultados da cooperação portuguesa	6.94% 5	13.89% 10	43.06% 31	30.56% 22	5.56% 4	72

ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Mudar um programa/projeto em curso (por exemplo, alterar e/ou cancelar atividades, rever o orçamento, rever a gestão/alterar a equipa)	1.00	5.00	3.00	2.97	1.29
B. Prestar contas perante os financiadores do programa/projeto	1.00	5.00	3.00	3.19	1.38
C. Fundamentar um novo programa/projeto	1.00	5.00	3.00	3.25	1.19
D. Fechar um programa/projeto	1.00	5.00	3.00	2.69	1.49
E. Cumprir um requisito formal de um programa/projeto	1.00	5.00	3.00	3.13	1.27
F. Confirmar o que já sabia sobre o programa/projeto	1.00	5.00	3.00	2.65	1.14
G. Influenciar outras pessoas a mudar a sua perspetiva sobre um programa/ projeto	1.00	5.00	3.00	2.99	1.24
H. Compreender um programa/projeto de uma forma nova/diferente (por exemplo, passou a estar mais alerta para as fraquezas e potencialidades)	1.00	5.00	3.00	3.22	0.89
I. Aprender a pensar de forma avaliativa (por exemplo, ser mais crítico na análise da lógica das intervenções, indicadores e/ou a pensar e agir de forma diferente)	1.00	5.00	3.00	3.36	0.82
J. Adquirir um conhecimento mais amplo sobre a cooperação portuguesa	1.00	5.00	3.00	3.22	0.90
K. Fortalecer o pensamento sobre a ajuda ao desenvolvimento com base em evidências	1.00	5.00	3.00	3.29	0.84
L. Informar sobre as atividades e resultados da cooperação portuguesa	1.00	5.00	3.00	3.14	0.96

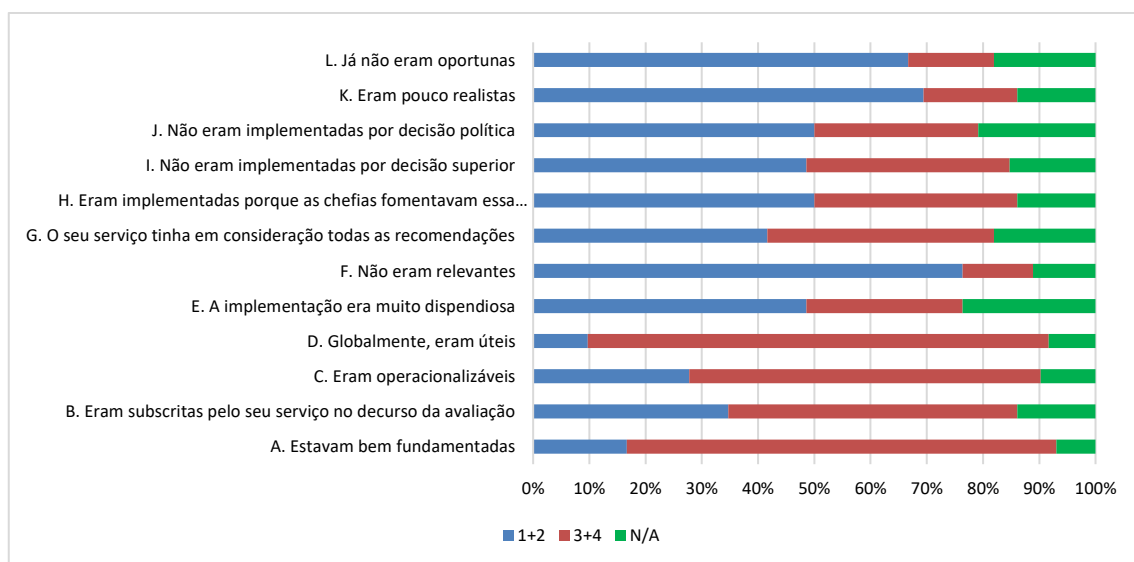
#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	xx	5/25/2020 3:23 PM

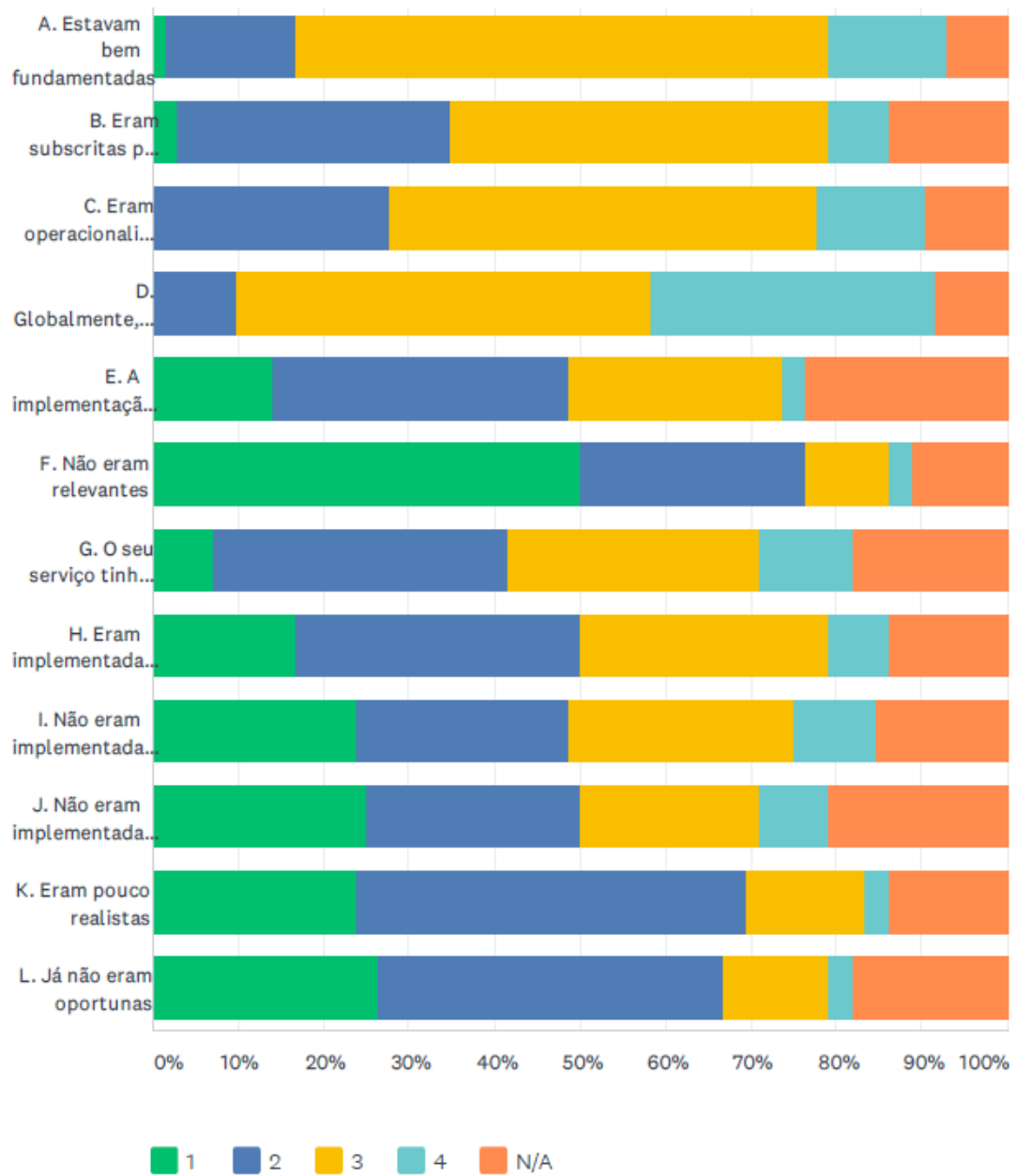
P15 Numa escala de 1 (discordo completamente) a 4 (concordo totalmente), relativamente à sua experiência na implementação das recomendações, em que medida as recomendações das avaliações:

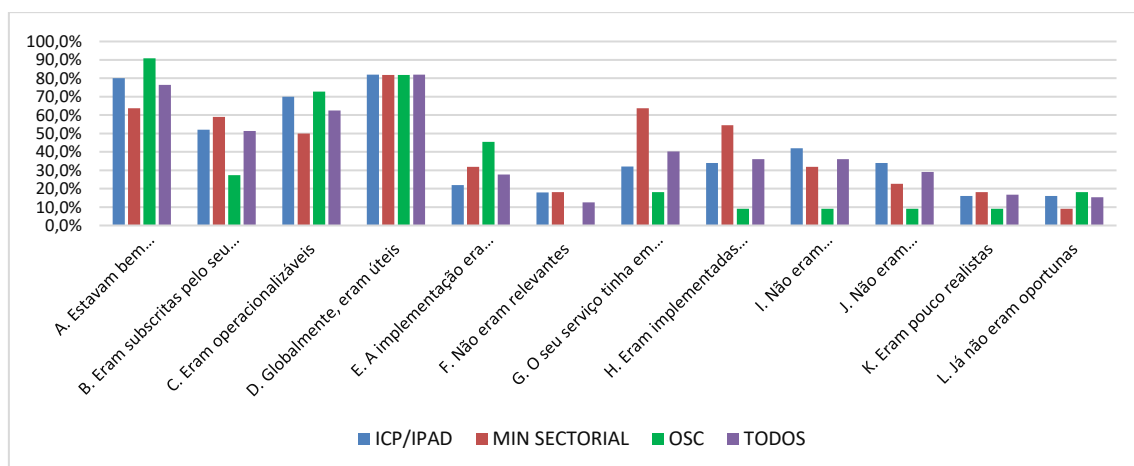
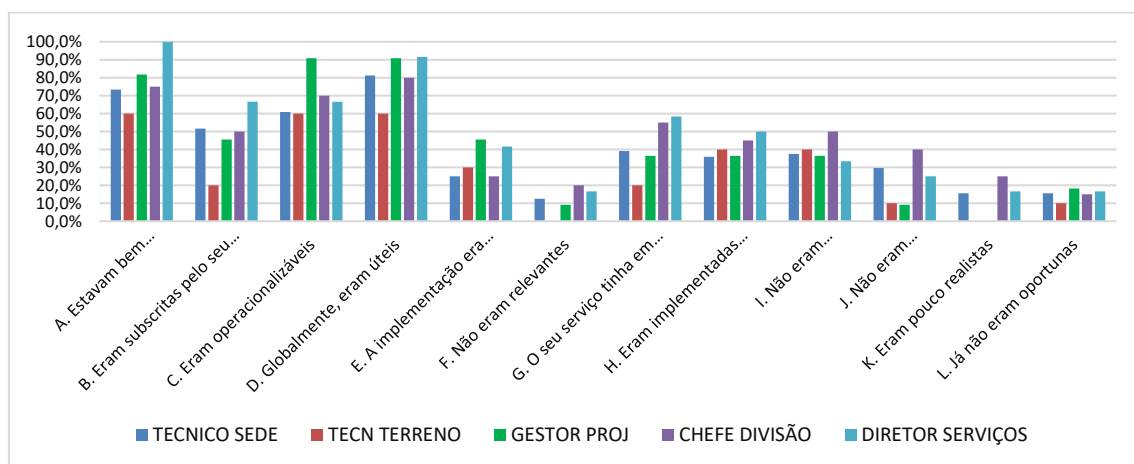
Responderam: 72 Ignoraram: 9



As recomendações das avaliações eram globalmente úteis (82%) e estavam bem fundamentadas (76%). Ainda que relevantes (76%), oportunas (67%), realistas (69%), operacionalizáveis (63%), subscritas pelos serviços no decurso da avaliação (51%) e com implementação pouco dispendiosa (49%), nem todas eram tidas em consideração pelos serviços (42%). Em 50% dos casos não eram implementadas porque as chefias não fomentavam essa implementação. Mais do que a decisão superior ou política, a perceção dos inquiridos centra-se no papel das chefias diretas na implementação das recomendações.





RECOMENDAÇÕES (3+4)**RECOMENDAÇÕES (3+4)**

	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A	TOTAL
A. Estavam bem fundamentadas	1.39% 1	15.28% 11	62.50% 45	13.89% 10	6.94% 5	72
B. Eram subscritas pelo seu serviço no decurso da avaliação	2.78% 2	31.94% 23	44.44% 32	6.94% 5	13.89% 10	72
C. Eram operacionalizáveis	0.00% 0	27.78% 20	50.00% 36	12.50% 9	9.72% 7	72
D. Globalmente, eram úteis	0.00% 0	9.72% 7	48.61% 35	33.33% 24	8.33% 6	72
E. A implementação era muito dispendiosa	13.89% 10	34.72% 25	25.00% 18	2.78% 2	23.61% 17	72
F. Não eram relevantes	50.00% 36	26.39% 19	9.72% 7	2.78% 2	11.11% 8	72
G. O seu serviço tinha em consideração todas as recomendações	6.94% 5	34.72% 25	29.17% 21	11.11% 8	18.06% 13	72
H. Eram implementadas porque as chefias fomentavam essa implementação	16.67% 12	33.33% 24	29.17% 21	6.94% 5	13.89% 10	72
I. Não eram implementadas por decisão superior	23.61% 17	25.00% 18	26.39% 19	9.72% 7	15.28% 11	72
J. Não eram implementadas por decisão política	25.00% 18	25.00% 18	20.83% 15	8.33% 6	20.83% 15	72
K. Eram pouco realistas	23.61% 17	45.83% 33	13.89% 10	2.78% 2	13.89% 10	72
L. Já não eram oportunas	26.39% 19	40.28% 29	12.50% 9	2.78% 2	18.06% 13	72

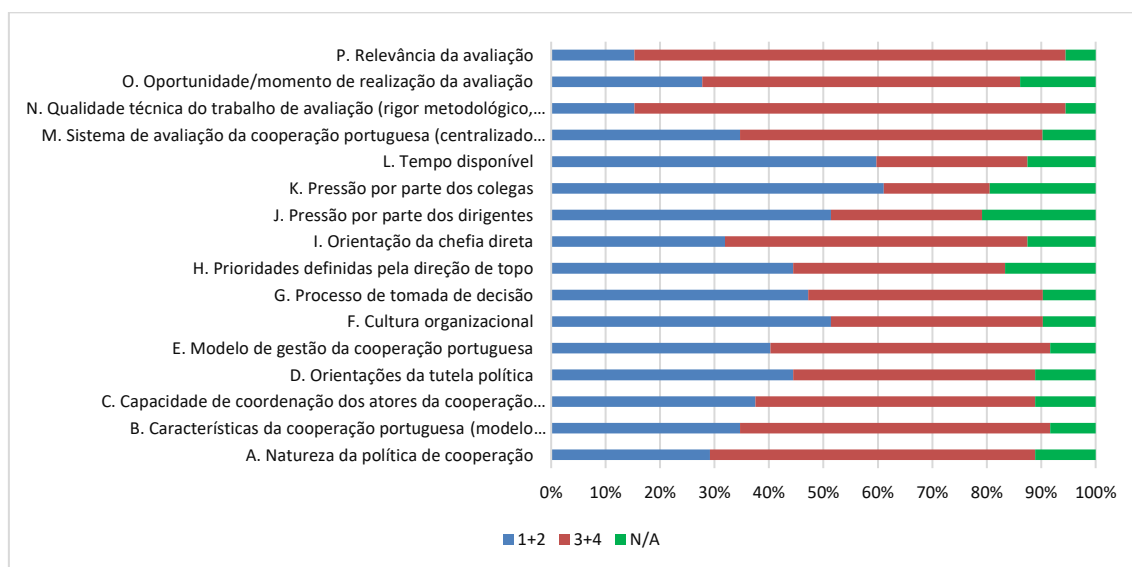
ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Estavam bem fundamentadas	1.00	4.00	3.00	2.96	0.61
B. Eram subscritas pelo seu serviço no decurso da avaliação	1.00	4.00	3.00	2.65	0.67
C. Eram operacionalizáveis	2.00	4.00	3.00	2.83	0.65
D. Globalmente, eram úteis	2.00	4.00	3.00	3.26	0.64
E. A implementação era muito dispendiosa	1.00	4.00	2.00	2.22	0.78
F. Não eram relevantes	1.00	4.00	1.00	1.61	0.80
G. O seu serviço tinha em consideração todas as recomendações	1.00	4.00	2.00	2.54	0.83
H. Eram implementadas porque as chefias fomentavam essa implementação	1.00	4.00	2.00	2.31	0.87
I. Não eram implementadas por decisão superior	1.00	4.00	2.00	2.26	0.99
J. Não eram implementadas por decisão política	1.00	4.00	2.00	2.16	0.99
K. Eram pouco realistas	1.00	4.00	2.00	1.95	0.75
L. Já não eram oportunas	1.00	4.00	2.00	1.90	0.77

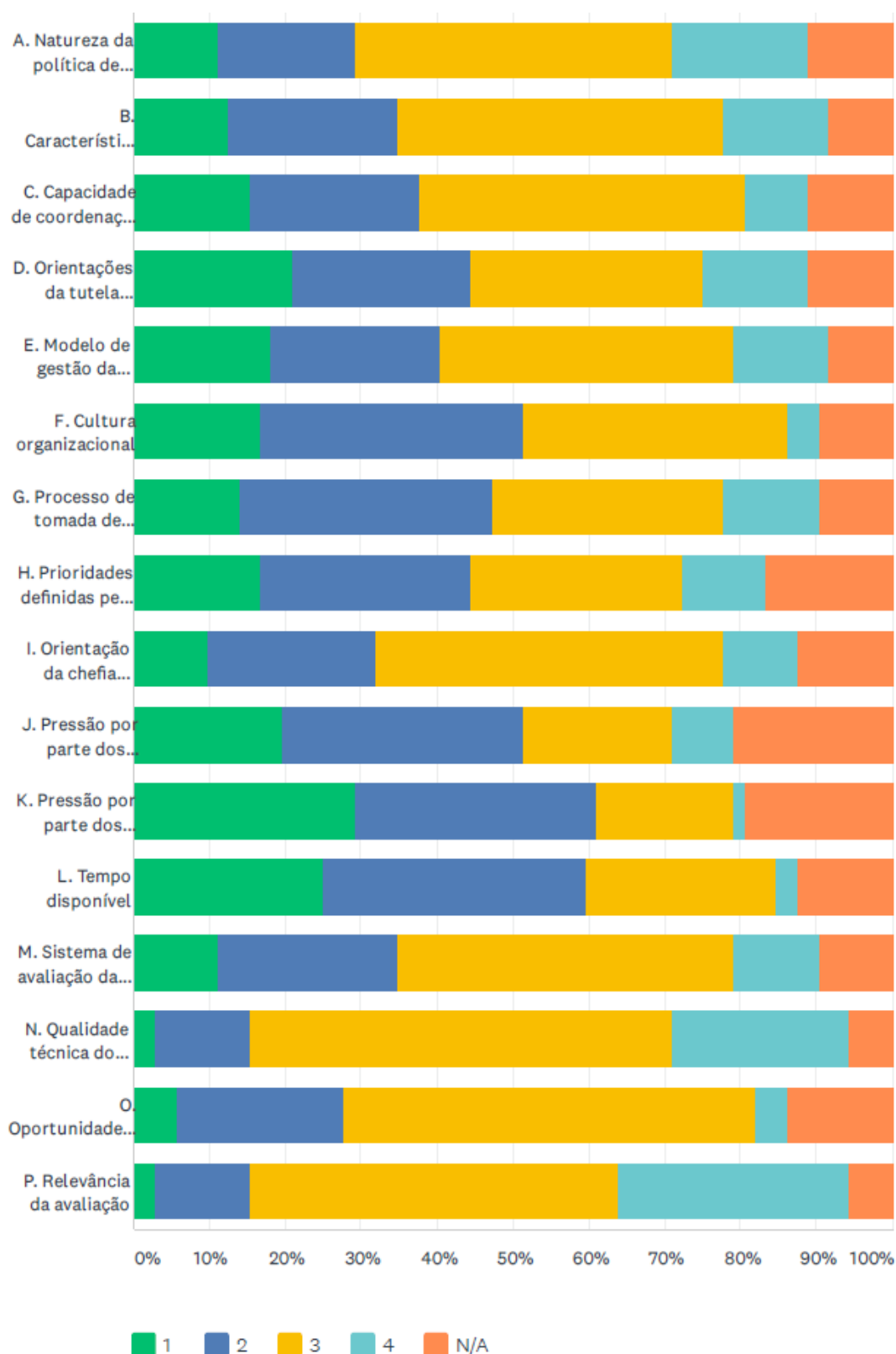
#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	xx	5/25/2020 3:23 PM

P16 Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão:

Responderam: 72 Ignoraram: 9

P16. Numa escala de 1 (desencorajou) a 4 (encorajou muito), indique em que medida os seguintes fatores encorajaram a utilização das avaliações no seu trabalho/no apoio à decisão (médias):





Entre os inquiridos, os fatores mais importantes que encorajam a utilização das avaliações (P16) estão relacionados com aspetos da própria avaliação: a relevância da avaliação (79%); a qualidade técnica do trabalho de avaliação (rigor metodológico, processo de avaliação) (79%), e a oportunidade/momento de realização da avaliação (58%).

A natureza da política de cooperação (60%) e as características da cooperação portuguesa (modelo atomizado) (57%) bem como a capacidade de coordenação dos atores da cooperação portuguesa por parte da agência (ICP/IPAD) (51%) e o modelo de gestão da cooperação portuguesa (51%) não são percecionadas pelos inquiridos como desencorajadores da utilização da avaliação.

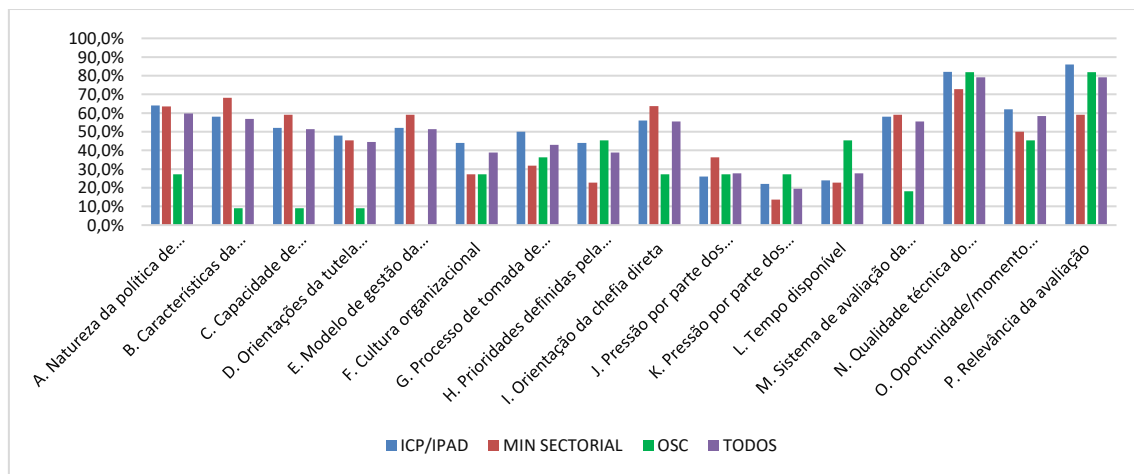
O sistema de avaliação da cooperação portuguesa (centralizado no ICP/IPAD) e a orientação da chefia direta (56% cada) também favorecem a utilização da avaliação.

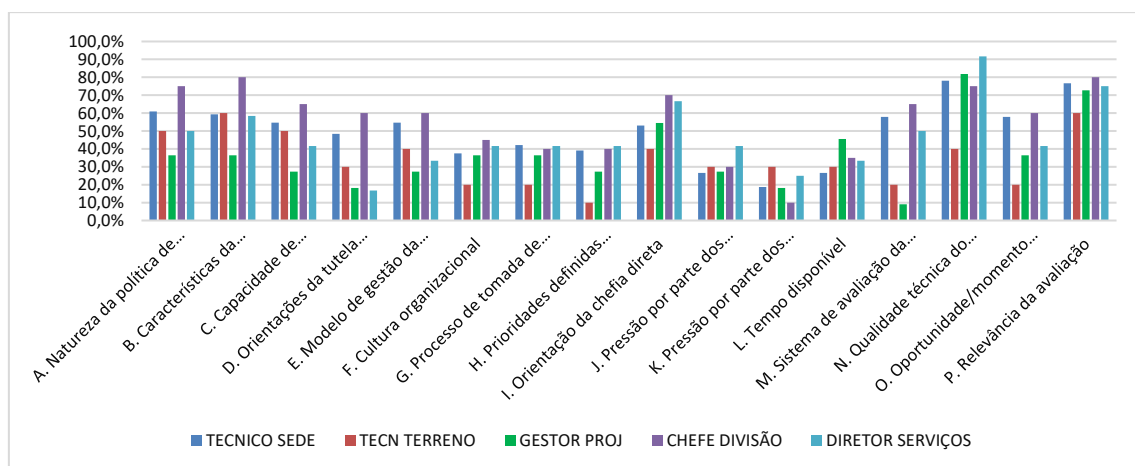
As opiniões dividem-se quanto ao papel das orientações da tutela política (44% para 1+2 e 3+4).

Os fatores que mais inibem a utilização da avaliação são: o tempo disponível (60%), a cultura organizacional (51%), a pressão por parte dos colegas (61%); a pressão por parte dos dirigentes (51%), o processo de tomada de decisão (47%), as prioridades definidas pela direção de topo (44%).

Para o ICP/IPAD destaca-se a relevância da avaliação e a qualidade técnica da avaliação. Para os ministérios sectoriais o mais importante é a qualidade técnica da avaliação, seguindo-se as características da cooperação portuguesa (modelo atomizado), a orientação da chefia direta e a natureza da política de cooperação. Para as OSC o mais importante é a qualidade técnica da avaliação e a relevância da avaliação.

FATORES QUE ENCORAJAM A UTILIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO (3+4)



FATORES QUE ENCORAJAM A UTILIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO (3+4)

	1 (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	N/A (5)	TOTAL
A. Natureza da política de cooperação	11.11% 8	18.06% 13	41.67% 30	18.06% 13	11.11% 8	72
B. Características da cooperação portuguesa (modelo 'descentralizado')	12.50% 9	22.22% 16	43.06% 31	13.89% 10	8.33% 6	72
C. Capacidade de coordenação dos atores da cooperação portuguesa por parte da agência (ICP/IPAD)	15.28% 11	22.22% 16	43.06% 31	8.33% 6	11.11% 8	72
D. Orientações da tutela política	20.83% 15	23.61% 17	30.56% 22	13.89% 10	11.11% 8	72
E. Modelo de gestão da cooperação portuguesa	18.06% 13	22.22% 16	38.89% 28	12.50% 9	8.33% 6	72
F. Cultura organizacional	16.67% 12	34.72% 25	34.72% 25	4.17% 3	9.72% 7	72
G. Processo de tomada de decisão	13.89% 10	33.33% 24	30.56% 22	12.50% 9	9.72% 7	72
H. Prioridades definidas pela direção de topo	16.67% 12	27.78% 20	27.78% 20	11.11% 8	16.67% 12	72
I. Orientação da chefia direta	9.72% 7	22.22% 16	45.83% 33	9.72% 7	12.50% 9	72
J. Pressão por parte dos dirigentes	19.44% 14	31.94% 23	19.44% 14	8.33% 6	20.83% 15	72
K. Pressão por parte dos colegas	29.17% 21	31.94% 23	18.06% 13	1.39% 1	19.44% 14	72
L. Tempo disponível	25.00% 18	34.72% 25	25.00% 18	2.78% 2	12.50% 9	72
M. Sistema de avaliação da cooperação portuguesa (centralizado no ICP/IPAD)	11.11% 8	23.61% 17	44.44% 32	11.11% 8	9.72% 7	72
N. Qualidade técnica do trabalho de avaliação (rigor metodológico, processo de avaliação)	2.78% 2	12.50% 9	55.56% 40	23.61% 17	5.56% 4	72
O. Oportunidade/momento de realização da avaliação	5.56% 4	22.22% 16	54.17% 39	4.17% 3	13.89% 10	72
P. Relevância da avaliação	2.78% 2	12.50% 9	48.61% 35	30.56% 22	5.56% 4	72

ESTATÍSTICAS BÁSICAS					
	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIANA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
A. Natureza da política de cooperação	1.00	5.00	3.00	3.00	1.12
B. Características da cooperação portuguesa (modelo 'descentralizado')	1.00	5.00	3.00	2.83	1.08
C. Capacidade de coordenação dos atores da cooperação portuguesa por parte da agência (ICP/IPAD)	1.00	5.00	3.00	2.78	1.15
D. Orientações da tutela política	1.00	5.00	3.00	2.71	1.25
E. Modelo de gestão da cooperação portuguesa	1.00	5.00	3.00	2.71	1.15
F. Cultura organizacional	1.00	5.00	2.00	2.56	1.12
G. Processo de tomada de decisão	1.00	5.00	3.00	2.71	1.15
H. Prioridades definidas pela direção de topo	1.00	5.00	3.00	2.83	1.30
I. Orientação da chefia direta	1.00	5.00	3.00	2.93	1.10
J. Pressão por parte dos dirigentes	1.00	5.00	2.00	2.79	1.40
K. Pressão por parte dos colegas	1.00	5.00	2.00	2.50	1.42
L. Tempo disponível	1.00	5.00	2.00	2.43	1.25
M. Sistema de avaliação da cooperação portuguesa (centralizado no ICP/IPAD)	1.00	5.00	3.00	2.85	1.08
N. Qualidade técnica do trabalho de avaliação (rigor metodológico, processo de avaliação)	1.00	5.00	3.00	3.17	0.82
O. Oportunidade/momento de realização da avaliação	1.00	5.00	3.00	2.99	1.02
P. Relevância da avaliação	1.00	5.00	3.00	3.24	0.84

#	OUTRO (ESPECIFIQUE)	DATE
1	Infelizmente nunca estive envolvida em nenhum processo de avaliação, apesar de lhes reconhecer a sua extrema importância, durante os quase 6 anos que trabalhei na área do planeamento do IPAD, daí ter tantas respostas com n.a. Só a partir de 2013 é que comecei a ser envolvida nestes processos pois mudei para a área dos projetos	6/3/2020 5:12 PM
2	xx	5/25/2020 3:23 PM
3	falta de financiamento	5/25/2020 2:04 PM

ANEXO D. Lista das Pessoas Entrevistadas

Nome	Funções
1. Carolina Quina	• Conselheira técnica principal na REPER (fevereiro 1999 a setembro de 2012)
2. Cláudia Ramos	• Técnica Superior no Ministério da Juventude e Desportos (1998-2002) na área da cooperação • Chefe de Divisão da Cooperação na DGPJ/Ministério da Justiça (2009-2014)
3. Deolinda Cruz	• Técnica do Ministério da Saúde, tendo trabalhado sempre na área da cooperação para o desenvolvimento: ○ Na DEPS/Min Saúde desde 1988 a 1997 ○ Na DGS desde 1997 a 2007 ○ No IHMH desde 2009
4. Eugénio Anacoreta Correia	• Presidente do ICP entre janeiro de 1999 e janeiro de 2001
5. João Gomes Cravinho	• Presidente do ICP entre 30 de janeiro de 2001 a 12 de abril de 2002, no XIV Governo Constitucional • SENECA no XVII Governo Constitucional (2005-2009) e no XVIII Governo Constitucional (2009-2011)
6. João Pedro Saldanha Serra	• DGPDN/Ministério da Defesa Nacional - de 2005 a 2011, Diretor de Serviços da CTM
7. José Briosos e Gala	• Secretário de Estado da Cooperação entre 1992 e 1995 (XII Governo Constitucional)
8. José Faria Pais	• DGC (1983-1994) – técnico superior • ICP – Diretor de Serviços (1992-...) • Adido para a Cooperação em São Tomé e Príncipe (... - ...) • Adido para a Cooperação em Cabo Verde (... - ...) • IPAD – técnico superior (... até 2012)
9. José Manuel Durão Barroso	• Secretário de Estado dos Assuntos Externos e Cooperação (1987-1992) no XI e XII Governo Constitucional. • Ministro dos Negócios Estrangeiros (1992-1995), no XII Governo Constitucional
10. José Moreno	• Subdiretor-Geral na DGAERI / GPEARI do Ministério das Finanças, entre 2000 e 2010, onde foi responsável pela cooperação bilateral e multilateral
11. Luís Amado	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação entre 1997 e 2002, no XIII Governo Constitucional (1995-2002) Ministro dos Negócios Estrangeiros no XVII Governo Constitucional (2007-2009) e no XVIII Governo Constitucional (2009-2011)

12. Luís Chainho	Gabinete de Relações Internacionais do Ministério do Ambiente entre 1999 e 2012 tendo exercido funções de técnico superior, chefe de divisão e diretor de serviços
13. Luísa Teotónio Pereira	Diretora da ONGD CIDAC
14. Madalena Sampaio	- Chefe de divisão e diretora de serviços entre 1988 e 1997 no Ministério da Cultura (com atribuições, entre outras, na área da cooperação) - Coordenadora da equipa do Programa Rede Bibliográfica da Língua Portuguesa entre 2003 e 2005 - Diretora de Serviços no IPAD entre 2005 e 2012 (cooperação bilateral)
15. Manuel Correia	- Vogal do CD do ICP entre janeiro de 2001 e abril de 2002 - Vice-presidente do IPAD entre setembro de 2005 e janeiro de 2007 - Presidente do IPAD entre janeiro de 2007 e fevereiro de 2012
16. Maria João Robalo	- GEP das Pescas entre 1989 e 1993 - Diretora de serviços do ICP, entre maio de 1998 e março de 2003 na Direção de Serviços de Programação, Avaliação e Documentação. - Técnica superior no GAAI/IPAD entre maio de 2007 e 2012
17. Maria Lucília Figueira	Diretora-Geral do Departamento de Cooperação do Ministério do Trabalho e Segurança Social (MTSS) (1998-2007)
18. Paula Barros	- ICE – Técnica superior do ICE até 1994 - Técnica superior do ICP, desde 1994, tendo exercido funções de chefe de divisão da cooperação bilateral no IPAD, desde 2003
19. Ricardo Carrilho	- Adjunto do Ministro da Administração Interna, acompanhando a área das Relações Internacionais, entre 2005 e 2009. - Subdiretor geral da DGAI, a partir de 2009
20. Sérgio Guimarães	- Técnico superior no ICP, entre 1994 e 2000 - Chefe de divisão na área do apoio à sociedade civil e ajuda humanitária desde 2000 (ICP e IPAD)

ANEXO E. Guião das Entrevistas Semiestruturadas

Conceitos fundamentais	Perguntas da investigação	Subperguntas	Pistas de investigação	Guião entrevistas
Transferência de políticas	1. Porque é que a avaliação foi introduzida na cooperação portuguesa?	1.4 Que atores lideraram o processo? 1.5 Que fatores determinaram/comandaram a sua integração?	1. Apesar da importância da difusão das ideias liberais da NGP e da adesão à UE (com emulação de práticas de avaliação dos fundos estruturais) a europeização da política de cooperação portuguesa foi reduzida. A introdução da avaliação na cooperação portuguesa foi impulsionada, fundamentalmente, pela reentrada no CAD/OCDE, através de um processo coercivo de difusão/transferência de políticas. Neste processo destaca-se o papel dos Exames pelos Pares.	1. Qual a importância da adesão à UE? 1.1 Houve alguma condição na pré-adesão relativamente à política de cooperação? 1.2 A política de cooperação foi incluída nas negociações? 1.3 E no pós-adesão, que influência? Adoção da Convenção de Lomé/Acordo de Cotonou? 1.4 Alguma pressão para incluir a avaliação? 1.5 A participação na UE é diferente da participação noutras OI? Alterou o foco da política de cooperação? Se sim, a que nível? Que mudanças na política em resultado da adesão à UE? Porquê? 1.6 Houve europeização? Se sim, a que nível? Que forças motrizes? Houve/há pressões dos pares? Que obstáculos? Que expectativas informais na política de desenvolvimento da EU? 1.7 Razões e obstáculos à adoção das regras da UE? (quantidade e qualidade da ajuda, 3C, CPD, orientação geográfica para África) 1.8 Que influências de Portugal na política europeia de cooperação? Que capacidade de influência de Portugal ao nível da política comunitária? 2. Qual a importância da reentrada no CAD/OCDE? 2.1 Como se processou o pedido de readesão? Que mudanças foi necessário introduzir?

Conceitos fundamentais	Perguntas da investigação	Subperguntas	Pistas de investigação	Guião entrevistas
Transferência de políticas	2. Como é que a avaliação foi introduzida na cooperação portuguesa?	3.1 Que modelo/sistema de avaliação foi institucionalizado? 2.3 Que elementos foram transferidos/implementados?	2. O sistema de avaliação adotado foi o de uma unidade central de avaliação, integrada na agência de cooperação. O processo de transferência da avaliação para o dispositivo da cooperação portuguesa foi incompleto: apesar da decisão política, nem todos os elementos do sistema de avaliação estão presentes. O discurso alterou-se, mas as práticas nem sempre o foram: para além da insuficiência de recursos, as avaliações realizadas foram-nos sobretudo na ótica da <i>accountability</i> .	2.2 Que mudanças em resultado da readesão ao CAD/OCDE? Houve condições para a reentrada? Se sim, quais? 2.3 A avaliação foi incluída nessas condições? Que influência na inclusão da avaliação no sistema de cooperação? 2.4 Que influência do CAD na política de cooperação portuguesa? Que mudanças provocou/induziu? Através de que mecanismos/instrumentos? 2.5 Que pressão para a mudança? 2.6 Qual o papel dos Exames pelos pares? Que influências? 2.7 Que capacidade de Portugal na agenda do CAD/OCDE? 1. O que mudou com a passagem da DGC/ICE para o ICP? 2. Que razões para a criação de um gabinete de avaliação (2003)? E depois a integração da avaliação na DSPFP (2004)? 3. Que razão para a criação de um Gabinete de planeamento, programação e avaliação? (ICP 1994)? 4. Que razões para a criação de um Gabinete de avaliação e auditoria (IPAD 2007)? 5. Que critérios, princípios e objetivos para a realização de avaliação? 6. Que utilização da avaliação?
Transferência de políticas	1. Qual é o nível de institucionalização da avaliação	4.1 Quem comanda a procura/realização de	3. A difusão e transferência da avaliação para a cooperação portuguesa é um processo incompleto (na linha de Dolowitz & Marsh (2000)	1. Que nível de autonomia? (ICP/IPAD) 2. De onde vinham as orientações estratégicas? 3. Nível de articulação com a tutela?

Conceitos fundamentais	Perguntas da investigação	Subperguntas	Pistas de investigação	Guião entrevistas
Institucionalismo	na cooperação portuguesa?	avaliação e com que objetivos?	e Sharman (2010)) na medida em que nem todos os elementos essenciais conseguem ser transferidos. Comandado pela agência de cooperação, tem dificuldade em integrar-se nas práticas dos restantes atores da cooperação. A cultura organizacional e a génese da cooperação são fatores condicionantes. Dependente da hierarquia institucional, carece de autonomia e independência e tem dificuldade em afirmar-se perante os restantes atores da cooperação.	4. E com outros atores da cooperação? 5. Como eram tomadas as decisões. Com base em que tipo de informação?
Path dependence		3.2 Quem utiliza e como a avaliação?		6. Como eram planeadas as atividades? 7. E os projetos/programas de cooperação? 8. Que avaliações? Quando? Por quem? 9. Como usavam os resultados da avaliação? 10. Papel da CIC? E do Fórum?
Teoria da utilização da avaliação				
Transferência de políticas			4. A utilização da avaliação ocorre mais ao nível operacional do que ao nível político. É possível identificar diferentes tipos de uso, mas a função de <i>accountability</i> sobrepõe-se à de aprendizagem.	
Institucionalismo			5. A permanência no CAD/OCDE e na UE atuam como fatores facilitadores e de pressão para a criação de uma cultura de avaliação.	1. Na sua ótica, que fatores facilitam a utilização da avaliação na cooperação portuguesa? 2. E que fatores dificultam a utilização da avaliação?
Path dependence	2. Que fatores condicionam a institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa?	4.1 Que fatores facilitaram a institucionalização da avaliação?	6. A ausência de uma pressão/procura interna por avaliação limita a sua institucionalização. As características napoleónicas e o modelo organizacional predominantemente burocrático e hierárquico da Administração pública portuguesa, a par do sistema de cooperação adotado, limitaram a institucionalização da avaliação	
Modelos de governação pública		4.2 Que fatores limitaram a institucionalização da avaliação?		
Teoria da utilização da avaliação			7. A utilização da avaliação pelos diversos atores da cooperação portuguesa é condicionada pela natureza das relações com a agência de cooperação (ICP/IPAD/Camões, IP) a qual tem	

Conceitos fundamentais	Perguntas da investigação	Subperguntas	Pistas de investigação	Guião entrevistas
Tomada de decisão em política externa			dificuldade em exercer o seu papel, atribuições e competências. 8. Dada a natureza política da cooperação – uma política externa – o processo de tomada de decisão inclui outras determinantes/motivações (ideológicas; influência política; manutenção de laços económicos; assegurar/alargar mercados; pessoais; etc.) dos diversos atores e limita a utilização da avaliação.	

A. Membros do Governo com tutela da Cooperação (1994-2012)

1. Quais eram as grandes determinantes da política de cooperação portuguesa? Que fatores comandavam/influenciavam a tomada de decisão?
2. Qual a importância da adesão à UE para a política de cooperação portuguesa?
 - a. Alterou o foco da política de cooperação? Se sim, a que nível? Que mudanças na política em resultado da adesão à UE? Porquê?
 - b. Podemos falar em europeização da cooperação portuguesa? Se sim, a que nível? Que forças motrizes? Houve/há pressões dos pares? Que obstáculos? Que expectativas informais na política de desenvolvimento da UE?
 - c. Razões e obstáculos à adoção das regras da UE? (quantidade e qualidade da ajuda, 3C, CPD, orientação geográfica para África)
 - d. Que influências de Portugal na política europeia de cooperação? Que capacidade de influência de Portugal ao nível da política comunitária?
3. Qual a importância da readesão ao CAD/OCDE para a política de cooperação portuguesa?
 - 2.8 A readesão ao CAD alterou alguma coisa na cooperação portuguesa? Que mudanças provocou/induziu? Através de que mecanismos/instrumentos?
 - 2.9 Que pressão para a mudança?
 - 2.10 Qual o papel dos Exames pelos pares? Que influências?
 - 2.11 Qual a capacidade de Portugal influenciar a agenda do CAD/OCDE?
4. Que interações havia entre os dois níveis (UE/OCDE) no que diz respeito à cooperação portuguesa?
5. Como eram tomadas as decisões sobre a cooperação portuguesa (bilateral e multilateral) ao nível político?
6. Quais as razões para a criação do ICP?
7. Por que motivo foi incluída, pela primeira vez, a avaliação na orgânica da cooperação? Alguma pressão externa? (UE/CAD)
8. Por que motivo(s) foi reestruturado o dispositivo da cooperação portuguesa (criação da APAD, reforma do ICP)?
9. Qual o papel da avaliação nesses processos? Recordar-se de alguma avaliação em concreto?
10. Quais as razões para a elaboração dos documentos de orientação política da cooperação?
11. Do seu ponto de vista, que fatores facilitaram a integração da avaliação na cooperação portuguesa?
12. E que fatores dificultaram essa integração?
13. Tem conhecimento de alguma situação em que a avaliação tenha sido utilizada para tomar decisões ou modificar algum aspeto de uma política ou de um programa/projeto?
14. Alguma avaliação serviu para apoiar uma decisão que já tinha sido tomada anteriormente ou para confirmar algo que já era do seu conhecimento?
15. Alguma gerou uma reflexão mais ampla sobre os tópicos cobertos pela avaliação, que poderiam ser considerados como aprendizagem para a cooperação portuguesa?
16. Na sua opinião, quais são os motivos pelos quais a avaliação foi útil / inútil?

B. Presidentes do ICP/IPAD

1. No período em que foi Presidente do ICP/IPAD quais eram os principais fatores determinantes da cooperação portuguesa?
2. De onde vinham as orientações estratégicas?
3. Qual a importância da UE para a cooperação portuguesa?
4. Qual a importância do CAD/OCDE para cooperação portuguesa?
5. Como eram tomadas as decisões sobre a cooperação portuguesa (bilateral e multilateral)? Com base em que informação?
6. Qual o nível de autonomia do ICP/IPAD na tomada de decisões?
7. Qual o papel da avaliação nesses processos? Recorda-se de alguma avaliação em concreto? Foi utilizada para quê?
8. Mudou alguma coisa na passagem do ICP para o IPAD? Se sim, o quê?
9. Como eram tomadas as decisões ao nível da programação da cooperação?
10. Como eram definidos/planeados os programas (PIC) de cooperação bilateral?
11. E os projetos/programas?
12. Como eram tomadas as decisões ao nível da cooperação bilateral?
13. Qual era o papel da CIC?
14. A avaliação tinha alguma influência na forma como a cooperação era planeada, definida e implementada? Pode dar exemplos?
15. Lembra-se de alguma avaliação? Qual?
16. Teve alguma utilidade? Qual?
17. Tem conhecimento de alguma situação em que a avaliação tenha sido utilizada para tomar decisões ou modificar algum aspeto de uma política ou programa/projeto?
18. Do seu ponto de vista, que fatores facilitaram a integração da avaliação na cooperação portuguesa?
19. E que fatores dificultaram essa integração?
20. Alguma avaliação serviu para apoiar uma decisão que já tinha sido tomada anteriormente ou para confirmar algo que já era conhecido no Instituto?
21. Alguma gerou uma reflexão mais ampla sobre os tópicos cobertos pela avaliação, que poderiam ser considerados como aprendizagem para o Instituto?
22. A avaliação influenciou alguma mudança na organização do trabalho no Instituto?
23. Na sua opinião, quais são os motivos pelos quais a avaliação foi útil / inútil?

C. Dirigentes Intermédios do ICP/IPAD/Ministérios Sectoriais/OSC

1. Quais eram os principais fatores que determinavam a cooperação portuguesa?
2. Qual a importância da UE para a cooperação portuguesa?
3. Qual a importância do CAD/OCDE para cooperação portuguesa?
4. O que mudou com a passagem da DGC/ICE para o ICP?
5. De onde vinham as orientações estratégicas?
6. Qual era o nível de autonomia do ICP/IPAD/do seu Serviço/UO?
7. Como eram tomadas as decisões ao nível da programação da cooperação?
8. Como eram definidos/planeados os programas de cooperação bilateral?
9. E ao nível dos projetos/intervenções? Como eram tomadas as decisões ao nível da cooperação bilateral? Como eram elaborados os projetos?
10. Qual era o papel da CIC?
11. A avaliação passou a integrar a orgânica do ICP. Mudou alguma coisa na forma como a cooperação era planeada, definida e implementada?
12. Lembra-se de alguma avaliação? Qual?

13. Teve alguma utilidade para a sua unidade orgânica? Qual? E em termos pessoais/das funções que exercia?
14. Do seu ponto de vista, que fatores facilitaram a integração da avaliação na cooperação portuguesa?
15. E que fatores dificultaram essa integração?
16. Tem conhecimento de alguma situação em que a avaliação tenha sido utilizada para tomar decisões ou modificar algum aspeto de uma política ou programa/projeto?
17. Alguma avaliação serviu para apoiar uma decisão que já tinha sido tomada anteriormente ou para confirmar algo que já era conhecido na sua unidade orgânica?
18. Alguma gerou uma reflexão mais ampla sobre os tópicos cobertos pela avaliação, que poderiam ser considerados como aprendizagem para o Instituto?
19. A avaliação gerou alguma mudança na maneira como analisava a cooperação ou fazia o seu trabalho, como resultado da participação no processo de avaliação?
20. Na sua opinião, quais são os motivos pelos quais a avaliação foi útil / inútil?