



COOPERAÇÃO
PORTUGUESA

IPAD Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

DOCUMENTOS DE TRABALHO

Revisão no Percurso

Nota Metodológica

Documento de Trabalho Nº 5

Maria Manuela Afonso

Mário Ribeiro

GAAI/IPAD

Novembro 2011

Lisboa, Novembro de 2011

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

Av. da Liberdade, 192

1250-052 Lisboa

www.ipad.mne.gov.pt

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

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

1. Introdução

O presente documento tem por objectivo reflectir sobre a utilização da Revisão no Percurso (seja ela a meio percurso ou no último ano de implementação da intervenção) no ciclo de planeamento da Cooperação Portuguesa, nomeadamente no contexto da avaliação das intervenções de desenvolvimento. A avaliação de projectos e programas faz parte integrante desse ciclo de planeamento, contendo duas dimensões principais: (i) a avaliação interna, realizada pelo GAAl, em estreita colaboração com os serviços de acompanhamento do IPAD e com os executores das intervenções e, (ii) a avaliação externa, promovida pelo GAAl mas realizada por consultores externos seleccionados através de concurso. Da avaliação são parte integrante, numa óptica de Gestão Centrada nos Resultados¹, diversos instrumentos, como sejam os relatórios de desempenho de projectos e programas, os relatórios de auto-avaliação elaborados pelas unidades de acompanhamento, os relatórios finais de projectos e programas e as Revisões no Percurso. Na avaliação integram-se a avaliação no percurso, a avaliação final e a avaliação de impacto de projectos, programas, políticas, sectores, etc.

2. A Revisão no Percurso: conceito e objectivos

A Revisão no Percurso é um tipo de avaliação que procura avaliar a qualidade do trabalho realizado, apreciar objectivos e indicadores inicialmente definidos e determinar possíveis alterações na fase de implementação do projecto. É uma metodologia que se centra nos recursos utilizados e nos resultados obtidos, observando os objectivos inicialmente definidos e o seu grau de realização. Sempre que possível, deve estabelecer o quadro inicial do projecto (tal como descrito no quadro lógico), a sustentabilidade e o desempenho da execução. Deve incluir, também, recomendações sobre as orientações do projecto/programa e a sua execução orçamental.

Não há uma fronteira nítida entre Revisão no Percurso, Revisão a Meio Percurso, Avaliação a Meio Percurso e *Output to Purpose Review*². Embora habitualmente a Revisão no Percurso se centre mais no desempenho e não tanto nos resultados, ou seja, mais no *processo* e menos nos seus efeitos, para muitas agências a Revisão no Percurso é concebido como um *mix* metodológico ajustado aos objectivos da avaliação em causa.

¹ Tradução da expressão inglesa Results-Based Management (RBM). Este conceito é uma auto-apreciação contínua aplicada pelas unidades orgânicas das agências de cooperação internacional essencialmente direccionada para o alcance dos resultados pretendidos. É simultaneamente um sistema de apoio à gestão, na medida em que fornece informação sobre o grau de cumprimento de resultados a atingir bem como do nível de risco a eles associados assente num sistema de informação para a gestão (onde se inclui o *balanced scorecard*). Este sistema torna ainda possível alertar os gestores e coordenadores de projectos para que possíveis desvios possam ser corrigidos na fase de implementação de uma acção.

² Versão utilizada pela agência inglesa DFID.

Mais extensa do que o acompanhamento, a Revisão no Percurso é um exercício menos aprofundado que uma avaliação final ou *ex-post*, contrariamente, por exemplo, a uma avaliação sectorial ou temática, que é, por princípio, um exercício externo, autónomo do ponto de vista da agência promotora. Tendo como objectivo principal delinear conclusões e recomendações para reorientar a estratégia de intervenção futura, a Revisão no Percurso é um exercício fundamentalmente interno, com a colaboração dos actores envolvidos na intervenção, que questiona o *design* e desempenho da intervenção.

As Revisões no Percurso são, normalmente, realizadas a meio do período de implementação das intervenções. A informação produzida pelos serviços de acompanhamento desempenha um importante papel neste tipo de avaliação.

Os objectivos globais da Revisão no Percurso são:

- Assegurar que a implementação da intervenção está na direcção correcta;
- Apreçar em que medida as áreas identificadas são relevantes para as necessidades e prioridades dos beneficiários, as mudanças no contexto e revisão dos pressupostos;
- Apreçar em que medida as intervenções justificam os custos pelos seus resultados, ou seja, saber se há alternativas mais eficientes relativamente às metas previstas;
- Dar orientações para a conclusão do programa, produzindo recomendações sobre eventuais ajustamentos para o restante período.

A Revisão no Percurso tem como objectivos específicos:

- Apreçar o cumprimento dos objectivos à data da Revisão e a probabilidade de os alcançar até à conclusão da intervenção;
- Verificar a fiabilidade dos indicadores e metas de desempenho projectadas e eventual apreciação preliminar dos efeitos/impactos;
- Apreçar o alcançar dos resultados planeados e redefinir as actividades e metas da intervenção;
- Rever a implementação das actividades/projectos e resultados planeados face ao alcançado até ao momento e, sempre que possível, identificar os *outcomes* da intervenção (resultados e efeitos, como descritos no documento da intervenção), sustentabilidade e desempenho da execução;
- Identificar os factores, positivos e negativos, que influenciaram os resultados da intervenção;
- Identificar potenciais recomendações para melhoria da intervenção, as quais podem incluir modificações ao nível das actividades e da afectação orçamental, entre outras.

Em síntese, a Revisão no Percurso é uma revisão da estratégia de intervenção com a finalidade de saber se estão reunidas as condições para alcançar os objectivos do projecto/programa e da Ajuda.

A fiabilidade e âmbito dos dados, quer de natureza quantitativa quer qualitativa, são também cruciais para os resultados da Revisão no Percurso. No Anexo I são apresentados os principais aspectos a incluir.

Em síntese, a Revisão no Percurso pode contribuir para:

- Uma gestão centrada nos resultados;
- Assegurar a aprendizagem contínua e o controlo de qualidade;
- Encorajar a apropriação e a participação; e
- Assegurar que os recursos estão a ser utilizados de forma eficaz e eficiente para produzir os resultados e efeitos pretendidos.

Constitui uma oportunidade para reforçar o envolvimento do GAAI com os serviços do IPAD, as entidades executoras e os beneficiários no trabalho conjunto e para discutir com detalhe as lições aprendidas.

3. Metodologia

A metodologia utilizada na Revisão no Percurso é muito semelhante à das restantes avaliações. As principais diferenças estão no momento de realização; no nível de aprofundamento e no enfoque que é dado aos critérios de avaliação. Trata-se de um processo mais participativo, de aprendizagem, e não tanto de prestação de contas, em que os detentores de interesse são activamente envolvidos desde a elaboração dos Termos de Referência (TdR) (Anexo II) até à elaboração e discussão do relatório final o qual, por regra, não é muito extenso (20 a 30 páginas). No Anexo III apresenta-se uma estrutura indicativa do Relatório de uma Revisão no Percurso.

Os resultados da Revisão no Percurso destinam-se, em primeiro lugar, aos serviços que implementam e acompanham as intervenções, às embaixadas nos países correspondentes e às autoridades dos países onde decorre o projecto/programa, devendo reorientá-las à luz das recomendações dela emanadas. Destinam-se, igualmente, aos decisores políticos para apoiar a tomada de decisão mais esclarecida e reafectar recursos numa óptica de gestão centrada nos resultados.

4. A experiência do GAAI

Das 29 avaliações³ realizadas pelo IPAD entre 1998 e 2011, 10 foram exercícios de avaliação interna (34%), no percurso, ainda que seguindo figurinos diferentes entre si (Quadro 1).

Quadro 1 – Características das revisões no percurso

Ano	Avaliação	Equipa
1998	Projecto da Faculdade de Direito de Bissau	ICP, com apoio metodológico ISCTE
2007	PIC de S. Tomé e Príncipe	GAAI + serviço de acompanhamento IPAD
2007	Projecto Saúde para Todos	(GAAI + serviço de acompanhamento IPAD + apoio externo de especialista na área da saúde
2008	Três Intervenções no sector da Educação na Guiné-Bissau	GAAI com participação de um consultor local
2009	Programa de Cooperação Técnico-Policial em Cabo Verde	GAAI+DGAI/MAI
2010	PIC da Guiné-Bissau (2008-2010)	GAAI
2011	PIC de Angola (2007-2010)	GAAI + MIREX de Angola
2011	PIC de Timor-Leste (2008-2010)	GAAI + MNE de Timor-Leste
2011	PIC de S. Tomé e Príncipe (2008-2011)	GAAI
2011	PIC de Cabo Verde (2008-2011)	GAAI + MIREX de Cabo Verde (em curso)

As Revisões no Percurso realizadas pelo IPAD envolveram, directa ou indirectamente, para além dos técnicos do GAAI, os “gestores” dos projectos e da coordenação do respectivo PIC dos diferentes serviços do Instituto. Além disso, contaram, directa ou indirectamente, com a participação dos detentores de interesse, em particular os executores e beneficiários directos das intervenções. Em dois casos, a Revisão no Percurso recorreu à colaboração de consultores externos, enquanto especialistas em áreas específicas.

De uma forma geral, estas Revisões no Percurso foram instrumentos de acompanhamento e avaliação que tiveram como objectivo conhecer se uma dada intervenção (projecto/programa) tinha probabilidade de alcançar os resultados pretendidos. Centraram-se quer nos recursos utilizados quer nos resultados obtidos, observando os objectivos inicialmente definidos e o seu grau de realização. Incluíram, também, recomendações quanto às orientações do projecto/programa e de afectação orçamental. Os objectivos de desenvolvimento do país parceiro foram também apreciados com vista à sua prossecução.

Para a Cooperação Portuguesa, as Revisões no Percurso realizadas assumiram uma particular importância nas situações em que, por questões temporais e/ou orçamentais, não foi possível realizar uma avaliação final mas onde era necessário aprofundar o conhecimento sobre os processos e resultados. Isto pode verificar-se quer ao nível dos

³ Disponíveis em <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Avaliacao%20e%20Auditoria%20Interna/Paginas/default.aspx>

projectos quer dos programas, permitindo aprofundar o conhecimento e dar orientações e recomendações sobre o processo de implementação e o alcance dos resultados e efeitos potenciais, numa óptica de gestão centrada nos resultados.

No que diz respeito à Revisão no Percurso dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), os exercícios de avaliação/revisão centraram-se em questões previamente definidas e constantes dos TdR, que orientaram a recolha de dados e a análise dos aspectos centrais da Cooperação Portuguesa com os diferentes países. Dado tratar-se de um exercício a meio percurso, as questões de avaliação relacionadas com os efeitos e impactos, bem como com a sustentabilidade, careceram de limitações de análise, podendo apenas falar-se em tendências e previsões, tendo em consideração os resultados alcançados até ao momento da realização do estudo. Ainda no que diz respeito a estas Revisões no Percurso é de referir a realização das “Avaliações Conjuntas”, enquanto instrumento de boas práticas de eficácia de ajuda⁴ e que envolveram técnicos do GAAI e dos serviços de cooperação dos diferentes países parceiros onde estava em causa a avaliação do PIC.

4. Conclusão

A experiência já adquirida na realização de Revisões no Percurso permitem ao GAAI fazer um balanço positivo e equacionar um conjunto de constatações que são parte integrante da “formação em exercício” e que constituem temas de reflexão interna. Delas podem ser destacadas as seguintes:

- A importância de a avaliação ser um trabalho de equipa que inclua a participação dos detentores de interesse;
- A importância de o avaliador desempenhar um papel de “facilitador” e não tanto de “perito” externo distanciado e que avalia de forma independente;
- O envolvimento do avaliador no processo de planeamento de uma acção contribui para aprofundar o seu conhecimento sobre o projecto/programa e o envolvimento de outros técnicos na avaliação/revisão no percurso ajuda a criar uma cultura de avaliação na cooperação e a utilizá-la como uma ferramenta de aprendizagem e reflexão.
- A importância do acompanhamento e a lacuna existente no IPAD a esse nível, numa óptica de gestão centrada nos resultados.

⁴ Esta prática enquadra-se no espírito da Declaração de Paris, assinada em 2005, e posteriormente a Agenda para a Acção de Acra (2008), documentos centrados nos mecanismos de progresso com vista a melhorar a eficácia da ajuda. Neles, são apresentados como principais aspectos (i) o reforço do controlo e da gestão do desenvolvimento por parte dos países parceiros e (ii) a apresentação de resultados e a prestação mútua de contas.

A experiência adquirida coloca, igualmente, um conjunto de interrogações para reflexão futura:

- Quais os ganhos dos exercícios internos relativamente às avaliações externas?
- A natureza sensível de um programa ou projecto pode requerer sempre a *imparcialidade* de um avaliador externo?
- Serão as “avaliações conjuntas” uma tipologia com ganhos recíprocos?
- O âmbito e as limitações de uma Revisão no Percurso exigem flexibilidade nas metodologias a adoptar?

Bibliografia

- Barbe, L., 2008, *Mise en Perspective et réflexions sur l'évaluation interne*, http://www.cabinetcress.fr/public/LB_Roche_sur_yon_Evaluation.pdf
- Barkley, M., 2001, *Internal Evaluation on the edge: Postcard from a Postmodern Practitioner*, <http://www.aes.asn.au/conferences/2001/refereed%20papers/Barkley.pdf>
- Braskamp, LA, Brandenburg, DC & Ory, JC, 1987, „Lessons about clients” expectations”, in J Nowakowski (ed.), *The client perspective on evaluation: New directions for program evaluation*, no. 36, Jossey-Bass, San Francisco.
- Christie, C., Ross, R., Klein, B., 2004, “Moving toward collaboration by creating a participatory internal-external evaluation team: a case study”, *Studies in Educational Evaluation*, 30: 125-134. http://www.pasadena.edu/externalrelations/TLC/pdf/moving_toward_collaboration.pdf
- Conley-Tyler, M., 2005, “A fundamental Choice: internal or external evaluation?” *Evaluation Journal of Australasia*, Vol. 4 (nova série) nº 1&2, Março/Abril: 3-11. www.aes.asn.au/publications/Vol4No1_2/fundamental_choice.pdf
- Cracknell, B., 2000, *Evaluating Development Aid. Issues, Problems and Solutions*, Sage Publications, Londres.
- Cronbach, LJ, et al, 1980, *Towards reform of program evaluation: aims, methods, and institutional arrangements*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Fitzpatrick, J.; Sanders, J., Worthen, B., 2004, *Program Evaluation*, 3rd Ed., Pearson Ed. Boston.
- Guenther, J., Falk, I., 2007, *The roles of the evaluator as objective observer and active participant. Are they mutually exclusive?* <http://www.aes.asn.au/conferences/2007/Papers/John%20Guenther.pdf>
- IDRC, 2004, *Selecting and Managing an Evaluation Consultant or Team*, <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/115645009918Guideline.pdf>
- Laat, B., 2008, *Evaluator, evaluand, evaluation client: a tricky triangle*. <http://www.europeanevaluation.org/download/?noGzip=1&id=7875029>
- Mathison, S., 1999, “Rights, Responsibilities, and Duties: A Comparison of Ethics for Internal and External Evaluators”, *New Directions for Evaluation*, nº 82, Summer: 25-34. <http://weblogs.elearning.ubc.ca/mathison/Mathison>
- Sanker, M.; 1999, From external to internal evaluation: a Boon or a Curse. Paper presented at the Australasian Evaluation Society Conference. <http://www.aes.asn.au/conferences/1999/Sankar%20Meenakshi%20LS.pdf>
- Scriven, M., 1997, “Truth and Objectivity in Evaluation”. In Chelimsky, E. & Shadish, W. R. (Eds.), *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Seppänen-Järvellä, R., 2002, *How to promote organizational Development through internal process-evaluation?* http://www.finnishevaluationsociety.net/tiedoston_katsominen.php?dok_id=136
- Tyler, M., 2005, *A Fundamental Choice: Internal or External Evaluation?* http://www.aes.asn.au/publications/Vol4No1_2/fundamental_choice.pdf
- UNICEF, s.d., *Internal vs External Evaluation*, UNICEF M&E training resource, http://www.ceecis.org/remf/Service3/unicef_rus/module3/docs/3-2-3_internal-vs-external-evaluation.doc
- Vedung, E., 2000, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, Londres e New Brunswish.

Anexo I – Revisão no Percurso (principais aspectos)

Critério	Perguntas a considerar
Desempenho	- Os recursos estão a ser implementados como planeado? (comparar com o planeado) - Os resultados estão a ser alcançados como planeado? (comparar com as metas) - Prevê-se que o objectivo do projecto seja alcançado? (comparar com as metas)
Processo de Implementação	- As actividades estão a ser implementadas como planeado? - Qual é o sistema de gestão do projecto (sistema de acompanhamento, processo de tomada de decisão, funções do IPAD e da delegação, mecanismos de comunicação dentro do projecto, etc.)? - O projecto é conhecido na agência e no parceiro? - Há um responsável na contraparte? - O grau de participação do grupo-alvo e respectiva organização é elevado? O reconhecimento do projecto é alto?
Relevância	Necessidades - O projecto está alinhado com as necessidades locais? - O projecto está alinhado com as necessidades do grupo-alvo? Prioridades - O projecto é consistente com a política de desenvolvimento do país parceiro? - O projecto é consistente com a política externa portuguesa e com o PIC? Adequabilidade - O projecto está a ser apropriado, como uma estratégia para produzir efeitos no desenvolvimento do sector e área alvo do país parceiro? - Que sinergias são possíveis na coordenação com outros doadores? - A Cooperação Portuguesa tem vantagens comparativas? Mudanças no contexto e revisão dos pressupostos - O design do projecto é adequado para tratar o problema em causa? - Que factores internos e externos influenciam a capacidade de os beneficiários (e executores) atingirem os objectivos fixados? - O projecto continua relevante tendo em consideração possíveis mudanças no contexto? - Há necessidade de reformulação do projecto dadas as mudanças no país, sector ou contexto em que se insere?
Eficácia (previsão)	Outputs - Olhando para o desempenho actual, qual é a probabilidade de alcançar os objectivos? - Há algum factor que inibida o alcançar dos objectivos do projecto? - Os resultados são suficientes para alcançar os objectivos do projecto? - Há algum resultado não previsto?
Eficiência	Nível de alcance dos resultados - O nível de alcance dos resultados é o adequado? (comparar o desempenho com as metas) - Há algum factor inibidor do alcançar dos resultados? Relações causais - As actividades são suficientes para produzir os resultados? - Os recursos são suficientes para produzir os resultados?



	Calendário - Os recursos têm sido adequados em quantidade e no momento oportuno para realizar as actividades planeadas? Custos - Os resultados justificam os custos investidos comparando com projectos semelhantes? Resultados em termos de outputs alcançados face às metas do projecto - O projecto atingiu o nº de beneficiários esperados/previsto (i.e. indivíduos, serviços, etc.) dentro do calendário previsto? - As actividades do projecto estão de acordo com o calendário das actividades tal como definido pelo plano de acção anual? - Os desembolsos e despesas do projecto estão de acordo com os planos orçamentais previstos?
Efeitos (previsão)	Probabilidade de alcançar o objectivo geral - Tendo em consideração o desempenho dos recursos e os resultados alcançados, qual é a probabilidade de o objectivo global ser alcançado? - Há probabilidade de, sendo o objectivo global alcançado, ter efeitos ao nível do desenvolvimento do país parceiro? Efeitos multiplicadores - Há indícios de outros efeitos para além dos previstos? - Influências no estabelecimento de políticas e na preparação das leis, sistemas, normas, etc. - Influência nos aspectos social e cultural como o género, direitos humanos, combate à pobreza - Influências na protecção do ambiente - Influências das mudanças tecnológicas Influência económica na sociedade alvo, envolvidos no projecto, beneficiários, etc.
Sustentabilidade (Previsão)	Políticas e sistemas - Há abertura política para a continuação do projecto após o fim da ajuda? - Há legislação relevante sobre a área apoiada? Há planos para a sua implementação? Aspectos organizacionais e financeiros - Há suficiente capacidade organizacional para implementar as actividades após a cooperação terminar? (afecção de recursos humanos, processo de tomada de decisão, etc.) - Há um sentimento de apropriação relativamente ao projecto na instituição implementadora? - O orçamento está garantido (incluindo as despesas de funcionamento)? Foram tomadas as necessárias medidas orçamentais no país parceiro? Tecnologia - Os métodos e tecnologias transferidos e utilizados no projecto estão a ser aceites e utilizados? - Os equipamentos são geridos e mantidos adequadamente? - Há probabilidade de a instituição implementadora poder manter o mecanismo para a sua disseminação?
Coordenação e Complementaridade	- Existe coordenação entre os diversos parceiros a actuar no mesmo sector de intervenção e com as autoridades locais? - Existe complementaridade entre a intervenção e as de outros parceiros, incluindo as entidades nacionais?

Anexo II – Termos de Referência para a Revisão no Percurso

1. Introdução /Enquadramento

- ✓ Breve descrição da intervenção que será revista, tendo por base o documento de projecto/programa
- ✓ Âmbito, objectivos e destinatários da Revisão
- ✓ Equipa que vai fazer a Revisão e quem vai liderar o processo

2. Âmbito do trabalho

A análise/apreciação pode incluir:

- ✓ Relevância
- ✓ Desempenho e processo de implementação
- ✓ Eficácia
- ✓ Eficiência
- ✓ Sustentabilidade
- ✓ Efeitos/impacto (no caso de intervenções que já estão em implementação há alguns anos)
- ✓ Valor Acrescentado
- ✓ Coordenação e complementaridade
- ✓ Gestão de Risco
- ✓ Medidas anti-corrupção

3. Metodologia da Revisão

- ✓ Fontes de informação e metodologia a ser utilizada
- ✓ Divisão de responsabilidades entre a equipa e outros detentores de interesse
- ✓ Calendário para a realização
- ✓ Orçamento

4. Relatório

- ✓ Descrição do formato e estrutura do relatório

Matriz de orientação

	Indicadores de Desempenho	Meios de verificação de acompanhamento e avaliação	Pressupostos chave
Objectivo Global da intervenção			
Objectivos de desenvolvimento da intervenção			
Outputs			
Resultados			

Anexo III – Estrutura indicativa do Relatório de uma Revisão no Percurso

1. Sumário Executivo

- 1.1 Objectivo e Âmbito
- 1.2 Metodologia
- 1.3 Principais constatações
- 1.4 Recomendações

2. Implementação da Revisão

- 2.1 Breve revisão da intervenção
- 2.2 Objectivo da Revisão no Percurso
- 2.3 Metodologia utilizada
- 2.4 Indicadores usados, dados de referência e de comparação

3. Principais Constatações

- 3.1 Apreciação global da implementação da intervenção
- 3.2 Relevância
- 3.3 Mecanismos de implementação e gestão
- 3.4 Eficácia
- 3.5 Eficiência
- 3.6 Efeitos/Impacto (previsão)
- 3.7 Sustentabilidade dos resultados alcançados
- 3.8 Coordenação e Complementaridade

4. Conclusões e recomendações

- 4.1 Desempenho global
- 4.2 Lições aprendidas
- 4.3 Principais áreas a modificar
- 4.4 Recomendações gerais
- 4.5 Recomendações para melhorar a implementação e a gestão

5. Anexos

Anexo 1 – Termos de Referência

Anexo 2 – Entrevistas realizadas (na sede e no terreno)

Anexo 3 – Bibliografia

As Recomendações podem ser apresentadas na forma de tabela, por exemplo:

#	Resultado	Observação	Conclusão/Lições Aprendidas	Recomendação