

Diretrizes e Linhas de Orientação do CAD

Avaliar as atividades de construção da paz em situações de conflito e de fragilidade

COMPREENDER MELHOR PARA OBTER MELHORES RESULTADOS



Avaliar as atividades de construção da paz em situações de conflito e de fragilidade

COMPREENDER MELHOR PARA OBTER
MELHORES RESULTADOS

Este estudo foi publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e argumentos utilizados não refletem necessariamente as opiniões oficiais dos países membros da OCDE.

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Por favor, cite esta publicação como:

OCDE (2015), *Avaliar as atividades de construção da paz em situações de conflito e de fragilidade: Compreender melhor para obter melhores resultados*, Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264248403-pt>

ISBN 978-92-64-24840-3 (PDF)

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Fotografias: Capa © Holly Kuchera | Dreamstime.com

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas on line no: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2015

O conteúdo da OCDE pode ser copiado, baixado ou impresso para uso pessoal. Partes do conteúdo das publicações da OCDE, bases de dados e produtos multimídia também podem ser utilizadas em documentos, apresentações, blogs, sites e materiais pedagógicos, após reconhecimento da OCDE como fonte e proprietária do copyright. As solicitações de permissão para uso público e comercial e os direitos de tradução devem ser enviadas a rights@oecd.org. A permissão para a reprodução parcial para uso público e comercial desta publicação pode ser obtida diretamente através do Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou do Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@efcopies.com.

Prefácio

A comunidade internacional, incluindo os membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), tem prestado uma atenção crescente às situações de conflito e de fragilidade, reconhecendo que estes contextos representam alguns dos maiores desafios do desenvolvimento no nosso tempo. Níveis crescentes dos recursos vão para estas situações, mas o facto de nenhum Estado frágil ter alcançado ainda qualquer dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio é para nós uma lembrança dura de que os resultados são difíceis de alcançar e manter nestas situações. É urgente encontrar respostas para melhorar o fornecimento de ajuda, em particular para as populações que são vítimas de situações de conflito e pobreza.

Se queremos alcançar melhores resultados em situações de conflito e de fragilidade, é necessário melhorar a nossa compreensão dos impactos e da eficácia tanto dos programas e projetos que têm como objetivo apoiar a paz, como das atividades humanitárias e de cooperação para o desenvolvimento implementadas em situações de conflito. Se o recurso à avaliação se tornou generalizado no desenvolvimento e os métodos continuam a evoluir, é cada vez mais claro que é necessária uma abordagem especial para apoiar a aprendizagem e a prestação de contas nas situações de conflito e de fragilidade. Como é que as avaliações conseguem fornecer evidências fortes e lições sobre o que funciona e porquê em situações complexas de conflito – onde os processos de mudança não são lineares, onde o compromisso é politizado, e onde os dados são, frequentemente, incompletos ou pouco fiáveis? Como é que as constatações destas avaliações podem ser utilizadas para apoiar decisões políticas bem como a conceção e execução de programas?

É neste contexto que tenho o prazer de apresentar este documento de orientação do CAD/OCDE Avaliar as Atividades da Construção da Paz em Situações de Conflito e de Fragilidade e realçar o contributo oportuno e relevante que tem para os debates sobre políticas internacionais. Se há alguns anos atrás se pensava que a avaliação em situações de conflito e de fragilidade era impossível – ou até censurável –, o processo de elaboração e experimentação deste documento de orientação tem provado o contrário. Significativamente, tem estimulado o espírito crítico e mostrado como uma perspetiva avaliativa pode ser útil para os decisores e profissionais – não só para contratarem avaliações, mas também ao longo do ciclo do programa. Demonstrou igualmente que uma avaliação mais rigorosa das teorias subjacentes à ação dos doares em situações de conflito e de fragilidade pode ajudar a desmistificar alguns mitos desatualizados sobre o papel da ajuda na prevenção de conflitos violentos e apoiar processos de desenvolvimento a longo prazo.

Avaliar as Atividades de Construção da Paz em Situações de Conflito e de Fragilidade nasceu de um esforço cooperativo entre especialistas em avaliação e em Estados frágeis. Ao estabelecer uma compreensão mútua dos principais conceitos e encorajar mais e melhor avaliação, particularmente do desenvolvimento de atividades de cooperação em situações de conflito e de fragilidade, criou-se uma ponte em termos de práticas entre estas diversas disciplinas. Creio poder afirmar que o próprio processo veio evidenciar o valor acrescentado das atividades transversais do CAD.

Incentivo todos aqueles que desejam promover uma mudança positiva e um desenvolvimento sustentável nas regiões que se encontram atualmente numa situação de fragilidade ou de conflito a utilizarem este documento de orientação – não só para realizarem as avaliações, mas também como um recurso para promover a aprendizagem e para a prestação de contas em todos os setores da administração.



*J. Brian Atwood, Presidente
Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE*

Agradecimentos

Este documento de orientação beneficiou das valiosas contribuições de responsáveis políticos, especialistas, investigadores e profissionais da área da avaliação e dos conflitos, provenientes de agências de desenvolvimento ou outras instâncias, que consideram necessário enriquecer a base de dados disponível sobre situações de conflito e de fragilidade e obter melhores resultados nesses contextos. Os membros da Rede Internacional sobre Conflitos e Situações de Fragilidade (INCAF) e da Rede do CAD Sobre a Avaliação do Desenvolvimento do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, e respetivos secretariados, foram os responsáveis pela condução deste processo colaborativo. A lista de colaboradores ao longo de todos estes anos é extensa, mas alguns deles merecem ser especialmente mencionados pelo seu papel na conclusão dos trabalhos.

Após a fase de aplicação a título experimental, o documento de orientação foi revisto por um grupo de trabalho conjunto constituído por: Beate Bull do Departamento de Avaliação da Norad; Ivo Hooghe do Gabinete do Avaliador Especial da Cooperação Internacional na Bélgica; Megan G. Kennedy-Chouane, do Secretariado da Rede de Avaliação do Desenvolvimento do CAD da OCDE, e Asbjørn Wee do Secretariado do INCAF do CAD da OCDE. Megan G. Kennedy-Chouane (Secretariado do CAD da OCDE) geriu o processo para a OCDE. Um agradecimento muito especial deve ser dirigido ao Painel de Exame pelos Pares pela sua revisão das versões iniciais: Ted Kliet, do Departamento de Avaliação das Políticas e Operações (IOB) no Ministério dos Negócios Estrangeiros da Holanda, e Monika Egger Kissling da Divisão de Segurança Humana da Direção dos Assuntos Políticos, do Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros da Suíça. Um agradecimento especial também à Noruega e ao Departamento de Avaliação da Norad pelo grande apoio e envolvimento ao longo de todo o processo de elaboração do documento de orientação e por acolher o *seminário de reação* em fevereiro de 2011, bem como a Mariska van Beijnum do Clingendael Institute, que contribuiu com revisões bastante úteis baseadas nos ensinamentos retirados da fase de aplicação. Um reconhecimento especial vai para todos aqueles que supervisionaram a fase de aplicação experimental e forneceram contributos fundamentais para este trabalho ao longo dos anos – especialmente Asbjørn Eidhamer, Cristina Hoyos, Dominique de Crombrugghe, Gørild Mathisen, Peter Woodrow, Diana Chigas, Anaa Hellström, Hans Lundgren, Lisa Williams, Annette Brown, Marie Gaarder e Thania Paffenholz.

E, por último, obrigado a Ken Kincaid, pela edição do documento, e a Jenny Gallelli, Alexandra Chevalier, Stéphanie Coic e à Direção de Comunicação e Assuntos Públicos da OCDE pela preparação desta publicação.

Índice

<i>Resumo</i>	9
<i>Glossário</i>	13
<i>Introdução</i>	17
Porquê um documento de orientação sobre a avaliação de atividades de construção da paz em situações de conflito e de fragilidade?	17
A quem se destina este documento de orientação e como deve ser utilizado?	18
Âmbito de aplicação e estrutura do documento de orientação	19
Capítulo 1 <i>O quadro conceptual e a necessidade de melhores abordagens em situações de conflito e de fragilidade</i>	21
A necessidade de compreender melhor as situações de conflito e de fragilidade e de se adaptar	22
Princípios e objetivos do apoio à construção da paz e consolidação do Estado	24
Quando a ajuda provoca danos	27
Melhorar a conceção de programas e o planeamento estratégico	29
Capítulo 2 <i>Abordar os desafios da avaliação em situação de conflito e de fragilidade</i>	33
Os desafios das avaliações em situações de conflito e de fragilidade	34
Superar os desafios à avaliação	36
Capítulo 3 <i>Preparar uma avaliação em situações de conflito e de fragilidade</i>	41
Definir a finalidade da avaliação	42
Analisar o conflito	43
Determinar o âmbito da avaliação	47
Escolher os critérios de avaliação	48
Definir as principais perguntas da avaliação	49
Integrar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres	50
Considerar a situação no seu conjunto	52
Escolher a metodologia de avaliação mais adequada	52
Gerir o calendário e a logística	53
Coordenar com outros atores	54
Trabalhar com detentores de interesse locais e nacionais	55
Ponderar uma avaliação conjunta	56
Redigir os termos de referência	56
Estabelecer a gestão da avaliação	57

Selecionar a equipa de avaliação.....	58
Controlar a qualidade	58
Capítulo 4 <i>Realizar uma avaliação em situações de conflito e de fragilidade</i>	59
Prever uma fase de arranque	60
Definir e avaliar a teoria da mudança e a lógica de execução	60
Recolher os dados.....	63
Critérios para avaliar as intervenções	67
Extrair conclusões e fazer recomendações	75
Elaborar relatórios	76
Resposta da direção e ação de seguimento	77
Divulgação das constatações.....	78
Integração na programação e empenho na aprendizagem	78
Anexo A <i>Análise do conflito e sua utilização na avaliação</i>	80
Anexo B <i>Compreender e avaliar teorias da mudança</i>	84
Anexo C <i>Exemplo de termos de referência para avaliação de um conflito</i>	92
<i>Bibliografia</i>	95
Quadros	
3.1. Algumas perguntas essenciais para a análise do conflito	47
3.2. Exemplos de âmbitos da avaliação	48
A. 1. Resumo das ferramentas selecionadas para a análise do conflito	82
B. 1. Teorias da mudança mais comuns	90
Figuras	
4.1. Pressupostos subjacentes à teoria da mudança num programa fictício de jornalismo para a paz ..	62

Resumo

Os elevados custos humanos, económicos, políticos e sociais associados a conflitos violentos – conjugados com um sentimento crescente de que tal sofrimento e devastação poderiam ser evitados ou, pelo menos, mitigados – levaram a um aumento das ações de ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária no âmbito de situações de conflito violento e de fragilidade dos Estados. Na primeira década deste milénio, a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) a países frágeis em situações de conflito duplicou para 46 mil milhões de dólares americanos, perfazendo 37% do valor total da APD disponível. Os atores internacionais reconhecem agora a importância destes desafios para o desenvolvimento global.

No entanto, a dimensão deste esforço não está refletida nos seus resultados. As conclusões de diversas avaliações realizadas neste domínio evidenciam a existência de fraquezas consideráveis na conceção, eficácia e gestão dos programas. O apoio à construção da paz e consolidação dos Estados nem sempre se baseia num entendimento estratégico e claro do conflito e do (potencial) papel da ajuda internacional na transformação dos principais fatores determinantes dos conflitos. Os programas carecem de sensibilidade básica aos conflitos e não se encontram bem adaptados ao contexto em que são implementados. A lógica e os pressupostos subjacentes a muitas das atividades nestas áreas não foram testados e os seus objetivos são vagos. Um entendimento simplista de um determinado conflito, bem como pressupostos não verificados, podem conduzir a intervenções que, de facto, acabam por agravar as tensões e alimentar os conflitos que procuram mitigar.

A necessidade de mais e melhor avaliação em situações de conflito

Além disso, as deficiências persistentes em matéria de avaliação (poucas avaliações ou fracas sobre as atividades de construção da paz e de prevenção de conflitos), e poucas ou nenhuma atividades de avaliação em situações de conflito violento significam que existe pouca informação credível sobre a eficácia e os resultados dos esforços nestas situações. A aprendizagem e a prestação de contas são insuficientes. Os trabalhos de investigação e a experiência adquirida, nomeadamente no âmbito da aplicação a título experimental da versão provisória deste documento de orientação, mostraram que as avaliações nestas áreas tendem a ser insuficientes em termos de dados, métodos e validade das conclusões. Os métodos utilizados são pouco rigorosos e, muitas vezes, onexo de causalidade é mal abordado. Muitas avaliações centram-se no processo e no levantamento do contexto. Tanto a validação externa como a interna tendem a ser bastante reduzidas – sugerindo que é difícil extrair lições que possam ser aplicadas a outros contextos, bem como elaborar conclusões credíveis sobre a eficácia e o que funciona.

O como e o porquê deste documento de orientação

Avaliar as atividades de construção da paz em situações de conflito e de fragilidade (daqui em diante referido como “documento de orientação”) foi elaborado pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE em colaboração com os seus órgãos subsidiários que trabalham sobre conflito e de fragilidade e sobre avaliação. Em 2008, a OCDE elaborou uma proposta de documento de orientação (Guia para a Avaliação de Atividades de Prevenção de Conflitos e de Construção da Paz – Proposta de Trabalho para o Período de Aplicação) que foi usado para avaliar várias atividades. As conclusões dessa fase de aplicação levaram à revisão da primeira versão de 2008. O presente documento de orientação, *Avaliar as atividades de construção da paz em situações de conflito e de fragilidade*, é o fruto desse trabalho.

Este documento de orientação tem como objetivo ajudar a melhorar a conceção e a gestão dos programas e reforçar o uso da avaliação para aumentar a qualidade do trabalho de prevenção de conflitos e de construção da paz. Procura fornecer orientação aos decisores políticos e aos países parceiros, gestores no terreno e dos programas, avaliadores e outros detentores de interesse envolvidos em situações de conflito e de fragilidade, promovendo um entendimento comum, mais aprofundado, quanto ao papel e utilidade das avaliações, destacando os elementos fundamentais do seu planeamento, gestão e execução.

Este documento de orientação destina-se a ser usado para avaliar intervenções (políticas, programas, estratégias ou projetos) implementadas em situações de conflito violento ou de fragilidade dos Estados, tais como as iniciativas de prevenção de conflitos e construção da paz, e atividades de desenvolvimento e humanitárias que podem ou não ter objetivos específicos relacionados com a paz. Isto engloba, além das atividades de cooperação para o desenvolvimento, o trabalho de atores locais, nacionais, regionais e não-governamentais. Os conceitos e princípios centrais neste documento de orientação, incluindo a sensibilidade ao conflito e a importância da compreender e testar as teorias subjacentes àquilo que tem sido feito e porquê, aplicam-se a uma grande variedade de atores.

Compreender os principais conceitos

O documento começa com uma discussão sobre os conceitos fundamentais e fornece uma visão geral dos debates sobre a política a desenvolver. Descreve a convergência entre os conceitos de construção da paz, consolidação do Estados e prevenção de conflitos e aborda o consenso internacional emergente de que tais situações requerem abordagens específicas e adaptadas. Tem em conta os princípios para o envolvimento em Estados frágeis como pano de fundo para a avaliação desse envolvimento e destaca as condições prévias necessárias à avaliabilidade (possibilidade de avaliação), que devem ser asseguradas pelos responsáveis pela conceção e gestão de tais programas. Essas condições incluem a definição de objetivos claros e quantificáveis para as atividades relacionadas com a paz, a recolha de dados de referência e o acompanhamento das atividades.

Desafios à avaliação em situações de fragilidade e de conflito

Embora não existam duas situações de conflito e de fragilidade iguais, – todos pertencem a um tempo e espaço específicos – elas partilham algumas características, muitas

das quais tornam a avaliação particularmente desafiante. As avaliações nas áreas da prevenção de conflitos e da construção da paz expõem tanto os avaliadores como os avaliados à violência. O compromisso internacional em situações de conflito violento é, por vezes, altamente politizado, complexo e multifacetado, englobando não só atividades de desenvolvimento, mas também humanitárias, diplomáticas e até mesmo de natureza militar. Os avaliadores podem ter de desenvolver esforços consideráveis para preservar um “espaço de avaliação” seguro, onde possam produzir resultados credíveis e fundamentados. Pode ser particularmente difícil estabelecer claramente a atribuição e a causalidade em situações que são complexas e em que as mudanças conducentes à paz (ou à violência renovada) são, frequentemente, não lineares e imprevisíveis. A avaliação nestas situações torna-se ainda mais complicada também devido ao facto de os programas terem uma conceção relativamente fraca e à falta de estratégias consensuais comprovadas para um trabalho eficaz conducente à paz. Dados de referência (*baseline*) e de acompanhamento, incluindo informação sobre a execução, são muitas vezes inexistentes. Estas debilidades na conceção e gestão de programas podem tornar as atividades de construção da paz e de consolidação do Estado menos eficazes e particularmente difíceis de avaliar.

Superar desafios através da compreensão do contexto do conflito

Partindo da discussão anterior sobre os desafios, o documento de orientação destaca uma série de princípios básicos para ajudar a superá-los, criando as condições necessárias para uma descrição dos elementos fundamentais do seu planeamento, preparação, execução e aprendizagem a partir de uma avaliação. O documento de orientação defende que uma análise do conflito – que inclui a compreensão das dinâmicas e dos intervenientes no conflito, bem como o contexto político e económico – é essencial para a elaboração e execução de estratégias e programas, bem como para a sua avaliação. Uma análise clara das causas, determinantes e dinâmicas do conflito e da fragilidade estabelece o enquadramento analítico para a avaliação, a qual deve também ser usada para garantir que as especificidades do conflito foram tidos em conta. Ajustar a avaliação para ser sensível relativamente ao contexto do conflito pode ter algumas implicações na metodologia, recolha de dados e constatações.

Sensibilidade ao conflito e teorias da mudança

A sensibilidade ao conflito é um princípio primordial destacado neste documento de orientação. Qualquer compromisso (incluindo a avaliação) numa situação de conflito deve ser sensível ao conflito e evitar causar danos. No entanto, a sensibilidade em relação ao conflito não é ela própria uma atividade de construção da paz, e ser sensível ao conflito não é sinónimo de ser eficaz. As perguntas sobre a sensibilidade ao conflito irão, portanto, ser avaliadas juntamente com a eficácia e outros critérios.

O conceito de teoria da mudança é apresentado como uma forma de encorajamento ao pensamento crítico relativamente aos pressupostos e estratégias de construção da paz e de consolidação do Estado. Uma teoria da mudança pressupõe que se compreenda como é que uma atividade específica resultará na obtenção das mudanças desejadas num determinado contexto – é a lógica subjacente à ação. A principal mensagem que o documento de orientação dirige aos decisores políticos, aos diretores e ao pessoal afeto aos programas é que as teorias subjacentes à ação destinada a atingir e apoiar a consolidação da paz e a consolidação do

Estados devem assentar em bases mais sólidas e ser definidas de forma clara. As políticas e os programas devem usar teorias e pressupostos testados e baseados em dados factuais, que estabeleçam numa clara relação de causa-efeito como é que tencionam produzir resultados imediatos, efeitos e impactos. Desta forma será não só mais fácil ajudar na avaliação da eficácia e do impacto mas também contribuir para o conhecimento sobre a violência, a paz e o desenvolvimento. Frequentemente, uma das razões pelas quais a ajuda ao desenvolvimento não produz resultados em matéria de consolidação da paz é que as teorias da mudança utilizadas não foram testadas ou são incorretas. A avaliação contribui para testar as teorias da mudança, bem como para fornecer a base de dados factuais necessários na construção da paz e consolidação do Estado.

As avaliações na prática

A análise à luz dos critérios do CAD é a essência de uma avaliação. Os avaliadores analisam a relevância, sustentabilidade, eficácia, eficiência e impacto das atividades tendo em conta o contexto específico do conflito, para dar resposta às principais perguntas da avaliação definidas nos termos de referência. O documento de orientação descreve como é que estes critérios podem ser ajustados e dá exemplos de uma série de perguntas a examinar no que respeita ao conflito. Problemas de disponibilidade de dados e outros desafios podem afetar a análise, particularmente no momento de avaliar o impacto. A última fase de um processo de avaliação é extrair conclusões, integrar os resultados da avaliação nos processos relevantes de planeamento, gestão, aprendizagem, investigação e prestação de contas. As estratégias de divulgação devem ser adaptadas ao público-alvo, para lhes fornecer informação relevante e oportuna baseada em evidências sólidas. As recomendações, fundamentadas nas conclusões, devem ser exequíveis e apresentadas como oportunidades de aprendizagem, e as instituições que encomendam a avaliação devem assegurar o seguimento sistemático dos resultados (constatações/conclusões/recomendações) da avaliação. Esta abordagem irá aumentar a receptividade e a probabilidade de os resultados da avaliação serem integrados na conceção dos programas e na tomada de decisões.

Deste modo, mais avaliações e com melhor qualidade irão contribuir para definir estratégias e programas que contribuam para avançar no caminho da paz no sentido lato.

Glossário

Acompanhamento	Processos contínuos de recolha sistemática de dados com base em indicadores específicos para proporcionar aos responsáveis pela gestão e aos principais detentores de interesse de uma intervenção a informação relativa à utilização dos fundos, à extensão do progresso alcançado, às probabilidades de concretização dos objetivos e aos obstáculos que possam surgir à melhoria do desempenho (OCDE, 2002).
Análise da paz	Avaliação da envolvente no que respeita à construção da paz, incluindo os esforços envidados em prol da paz, os atores, os fatores de inversão (redução do conflito armado e das tensões) e os fatores de união (Paffenholz e Reyhler, 2007).
Análise do conflito	Estudo sistemático dos fatores políticos, económicos, sociais, históricos e culturais que têm influência direta na forma, dinâmicas e direção de conflitos existentes ou potenciais. Inclui uma análise das causas e da dinâmica do conflito, bem como a avaliação dos perfis, motivações, objetivos e recursos dos protagonistas do conflito (CAD, 2007; Conflict Sensitivity Consortium, 2004).
Atividade	Ações levadas a cabo ou trabalho realizado em que os recursos (como fundos económicos, assistência técnica e outros tipos de recursos) são mobilizados para produzir resultados específicos (OCDE, 2002). Neste documento de orientação, a palavra “atividade” pode incluir projetos, programas, políticas e estratégias de ajuda país. Ver também intervenção .
Atribuição	Estabelecimento de umnexo de causalidade entre as mudanças observadas (ou que se espera vir a observar) e uma intervenção específica (OCDE, 2002).
Avaliabilidade (possibilidade de avaliação)	Em que medida uma atividade ou programa pode ser avaliado de uma forma fiável e credível. A apreciação da avaliabilidade exige uma revisão prévia de uma atividade ou programa propostos para averiguar se os seus objetivos estão definidos de forma adequada e se os seus resultados são verificáveis (OCDE, 2002).
Avaliação	A avaliação diz respeito ao processo de determinar o mérito, valor ou utilidade de uma atividade, política ou programa. Consiste na avaliação sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política, atual ou já finalizado, da sua conceção, execução e resultados. O objetivo é determinar a relevância e concretização dos objetivos, a eficiência em matéria do desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. Uma avaliação deve fornecer informação que seja credível e útil, permitindo a incorporação de ensinamentos no processo de tomada de decisão, tanto dos doadores como dos beneficiários (Scriven, 1991; OCDE, 2002).
Avaliação baseada na teoria	Avaliação que coloca em evidência a sequência antecipada da relação causa-efeito entre os recursos e atividades e os resultados e impactos (Weiss, 1995).
Avaliação conjunta	Avaliação que envolve mais do que uma agência doadora e/ou países parceiros (OCDE, 2002).
Avaliação dos riscos/análise dos riscos	Análise ou avaliação dos fatores (denominados pressupostos no quadro lógico) que afetam ou que têm probabilidade de afetar a concretização dos objetivos de uma determinada intervenção. Análise detalhada das potenciais consequências indesejadas e negativas que uma intervenção pode ter para a vida humana, saúde, propriedade ou ambiente. Processo que visa a identificação sistemática das consequências indesejadas, com quantificação das probabilidades de ocorrerem e impactos esperados (OCDE, 2002).
Avaliação ex-ante	Avaliação realizada antes da fase de execução de uma intervenção (OCDE, 2002).

Avaliação ex-post	Avaliação de uma intervenção após a sua conclusão (OCDE, 2002).
Avaliação formativa	Avaliação que tem por objetivo melhorar o desempenho, frequentemente realizada durante a fase de execução de projetos ou programas.
Avaliação participativa	Método de avaliação a partir do qual os representantes de agências e detentores de interesse (incluindo os beneficiários) trabalham em conjunto na concepção, execução e interpretação de uma avaliação (OCDE, 2002).
Avaliação sumativa	Estudo realizado no final de uma intervenção (ou no final de uma fase dessa intervenção) para determinar em que medida os resultados previstos foram alcançados. A avaliação sumativa destina-se a fornecer informação relativamente à utilidade do programa (OCDE, 2002).
Cartografia do conflito (mapeamento do conflito)	Representação dos principais aspetos de uma análise do conflito, ilustrando as relações entre os atores, as causas, as relações de causa-efeito, etc.
Cenário em ausência de intervenção (situação contrafactual)	Situação ou condição em que hipoteticamente os indivíduos, organizações ou grupos se encontrariam se não tivesse havido uma intervenção, por exemplo, a guerra que teria ocorrido se uma intervenção de construção da paz não tivesse sido implementada.
Coerência de políticas	Divulgação sistemática de ações políticas de reforço mútuo dentro de diferentes departamentos e agências governamentais, criando sinergias ao serviço da concretização dos objetivos propostos (OCDE, 2001c). Existem quatro dimensões da coerência de políticas: a) coerência entre fins e meios de uma política; b) coerência de políticas e atividades dentro de diferentes departamentos governamentais; c) coerência de políticas e atividades realizadas por diferentes atores e; d) alinhamento de políticas, atividades e processos entre os atores externos e os países em ou sujeitos a situações de conflito (Picciotto e Weaving, 2006).
Consolidação do Estado	Consolidação do Estado é um termo usado para descrever a construção de um Estado legítimo e funcional. O CAD da OCDE definiu consolidação do Estado como um processo interno para fortalecer as competências, instituições e legitimidade do Estado, através das relações entre o Estado e a sociedade (OCDE, 2008a).
Construção da paz (consolidação da paz)	Ações e políticas com o “objetivo de prevenir o aparecimento, reincidência ou perpetuação de um conflito armado”, que englobam “uma grande variedade de programas e mecanismos políticos, de desenvolvimento, de ajuda humanitária e de direitos humanos”, incluindo “ações de curto e longo prazo concebidas para lidar com as necessidades especiais de sociedades na iminência de um conflito ou a sair dele” (Nações Unidas, 2001b). Inclui também o conjunto de medidas de longo prazo destinadas a apoiar a criação de instituições políticas, socioeconómicas e culturais viáveis capazes de tratar as causas imediatas e fundamentais dos conflitos, assim como outras iniciativas com o objetivo de criar as condições necessárias para uma paz e estabilidade sustentáveis (OCDE, 2001b).
Detentores de interesse	Agências, organizações, grupos ou indivíduos que têm um interesse direto ou indireto na intervenção ou na sua avaliação (OCDE, 2002).
Efeitos (resultados)	Os efeitos alcançados ou prováveis, de curto e médio prazo, pelos produtos de uma determinada ação de desenvolvimento (OCDE, 2002).
Estudo de base / Estudo de situação prévia	Análise descritiva da situação antes do lançamento de uma intervenção de desenvolvimento, e relativamente à qual se podem apreciar os progressos ou fazer comparações (OCDE, 2002).
Fatores determinantes do conflito	As evoluções, tendências, causas ou influências fundamentais que afetam um determinado conflito e determinam as suas características, direção e resultado final.
Fiabilidade	A fiabilidade diz respeito à consistência ou confiança dos dados e apreciações da avaliação, com referência à qualidade dos instrumentos, procedimentos e análises

	utilizadas na recolha e análise dos dados. A informação da avaliação é fiável quando observações sucessivas com condições semelhantes produzem resultados semelhantes. A fiabilidade contribui para a credibilidade que pode ser posteriormente melhorada através de um processo de avaliação transparente (OCDE, 1991).
Fragilidade, Estado frágil, situação de fragilidade	Territórios nacionais, regionais ou locais onde o Estado (incluindo as autoridades centrais e locais) tem pouca capacidade de assumir funções básicas de governação e carece de competência para desenvolver relações mutuamente construtivas com a sociedade. Os Estados frágeis são também mais vulneráveis a choques internos ou externos, tais como, crises económicas ou desastres naturais (OCDE, 2011b). Estas situações de fragilidade caracterizam-se em geral por uma má governação, por estar em risco de um conflito violento e por não registarem progresso na direção do desenvolvimento. Uma combinação de critérios em matéria de governação e de segurança, ou critérios em matéria de capacidade, prestação de contas e legitimidade são normalmente utilizados para medir a fragilidade.
Gestão centrada nos resultados (RBM)	Estratégia de gestão centrada no desempenho e na obtenção de resultados imediatos, efeitos e impactos.
Gestão do ciclo do projeto/programa	Método de gestão que segue de forma sistemática o ciclo de planeamento, execução, acompanhamento e avaliação da intervenção.
Impacto	Efeitos positivos ou negativos, primários ou secundários, produzidos direta ou indiretamente por uma intervenção, de forma intencional ou involuntária (OCDE, 2002). Repercussões resultantes dos resultados imediatos ou da esfera de uma intervenção e que influenciam a intensidade, forma ou probabilidade de um conflito.
Indicador	Fator ou variável, de natureza quantitativa ou qualitativa, que constitui um meio simples e fiável de medir e informar sobre as mudanças ligadas a uma dada intervenção, ou ajudar a avaliar o desempenho de um ator do desenvolvimento (OCDE, 2002).
Intervenção (ação)	Termo geral que se refere ao objeto da avaliação mas que pode referir-se também a uma atividade, projeto, programa, estratégia, política, tema, setor, área operacional, estratégia país, desempenho das instituições, ajuda à formulação de políticas, etc. Como, por exemplo, consultoria sobre políticas, projetos, programas (OCDE, 2010c).
Não causar danos (Não prejudicar)	Forma como a ajuda humanitária e ao desenvolvimento internacional concedida numa situação de conflito pode ser fornecida para que, em vez de agravar e exacerbar o conflito, permite à população local afastar-se do conflito e criar sistemas para resolver os problemas que estão na origem do conflito dentro da sociedade (CAD, 2004; OCDE 2010d).
Objetivo (de um projeto ou programa)	Resultados físicos, financeiros, institucionais, sociais, ambientais ou outros, pretendidos e para os quais se espera que um determinado projeto ou programa contribua (OCDE, 2002).
Objetivo global	Objetivo de ordem mais elevada para o qual quer contribuir uma intervenção de desenvolvimento (OCDE, 2002).
Prevenção de conflitos	Ações levadas a cabo para reduzir as tensões e prevenir o surgimento ou reincidência de um conflito violento. Além de ações a curto prazo, inclui a noção de envolvimento a longo prazo. A prevenção de conflitos engloba a prevenção operacional (i.e., medidas imediatas aplicáveis perante uma situação de crise), e a prevenção estrutural (ou seja, medidas que visam garantir que não surge nenhuma crise ou, caso isto aconteça, que esta não se volte a repetir) (OCDE, 2001b; Nações Unidas, 2001a).
Produto de uma avaliação	O produto de uma avaliação é o desfecho de um processo de avaliação e pode adquirir diferentes formas, incluindo relatórios escritos e orais, apresentações visuais, reuniões comunitárias ou vídeos.
Produtos (resultados)	Bens, equipamentos ou serviços resultantes de uma intervenção de apoio à prevenção

imediatos)	de conflitos e construção da paz (OCDE, 2002).
Programa país	Portefólio de intervenções de um ou mais financiadores ou agências, e a estratégia de assistência que lhe está subjacente, num país parceiro (beneficiário).
Quadro lógico	Ferramenta de gestão usada para melhorar a conceção de intervenções, mais frequentemente ao nível dos projetos. Implica a identificação de elementos estratégicos (recursos, resultados imediatos, efeitos e impactos) e as suas relações causais, indicadores, bem como os pressupostos ou riscos que podem influenciar o sucesso e o fracasso da intervenção. Facilita, assim, o planeamento, execução e avaliação de intervenções de desenvolvimento.
Recursos	Recursos financeiros, humanos e materiais usados para uma determinada intervenção de desenvolvimento (OCDE, 2002).
Resultado	Produto, efeito ou impacto (voluntário ou involuntário, positivo e/ou negativo) de uma intervenção de desenvolvimento.
Sensibilidade ao conflito (atenção dada ao conflito)	Ter em conta, de uma forma sistemática, tanto o impacto negativo como o positivo das intervenções, relativamente às dinâmicas de paz ou de conflito, nas situações em que estas se realizam e, por outro lado, as implicações dessas situações na conceção e execução das intervenções (Conflict Sensitivity Consortium, 2004).
Teoria da mudança	Pressupostos que ligam os recursos e as atividades de um programa à concretização dos objetivos pretendidos. Conjunto de opiniões sobre como determinada iniciativa irá influenciar o conflito e porquê. A teoria da mudança inclui tanto uma teoria de execução como uma teoria do programa (Weiss, 1995; Church e Rogers, 2006).
Teoria do programa (ver também quadro lógico e teoria da mudança)	Uma teoria do programa é uma hipótese ou modelo de como um programa se destina a produzir os resultados esperados e os fatores que afetam ou determinam o seu sucesso. Uma teoria do programa engloba normalmente uma teoria da mudança e um modelo de execução (Bamberger et al., 2006).
Triangulação	Utilização de múltiplas teorias, métodos e fontes de dados para verificar e fundamentar uma avaliação. A triangulação é utilizada para corrigir os desvios que derivam de disciplinas unitárias, de um único observador, de informadores com interesses e métodos parciais (OCDE, 2002; Weiss, 1995).
Validade	Medida em que as estratégias e instrumentos de recolha de dados permitem medir o que é suposto medir (OCDE, 2002). A “validade externa” significa em que medida as constatações e conclusões de uma determinada avaliação/situação são aplicáveis e válidas noutras.

Introdução

Porquê um documento de orientação sobre a avaliação de atividades de construção da paz em situações de conflito e de fragilidade?

Nos últimos anos, a comunidade internacional tem prestado uma crescente atenção às situações de conflito e de fragilidade, reconhecendo que são um dos grandes desafios do desenvolvimento dos nossos tempos. Uma vez que uma crescente parcela de recursos, tempo e energia é dedicada a projetos, programas e estratégias de políticas para países afetados por conflitos e fragilidade, mais essencial se torna mostrar evidência da eficácia destes esforços. Os doadores, os profissionais e os governos dos países em desenvolvimento mostram crescente interesse em aprender mais sobre o que funciona, ou não, e porquê, e em melhorar a compreensão do que contribui de forma positiva para a paz e o desenvolvimento sustentáveis.

O projeto de elaboração do documento de orientação para reforçar a avaliação e a aprendizagem nestas situações nasceu da constatação de que existia uma lacuna persistente em matéria de avaliação (poucas avaliações, ou de reduzida qualidade, de atividades de construção da paz e de prevenção de conflitos). Os atores do desenvolvimento realizam poucas ou nenhuma atividades de avaliação em situações de conflitos violentos e as áreas da construção da paz e prevenção de conflitos têm sido subavaliadas (OCDE, 2007a). Parte da explicação para a existência de uma lacuna na atividade de avaliação reside no facto de as avaliações nestas situações se apresentarem como desafios únicos. Este documento de orientação considera que o principal desafio específico das avaliações conduzidas em situações de fragilidade e de conflitos é a ameaça de violência. Outros desafios abordados neste documento de orientação são: a complexidade, a fragilidade das bases teóricas, a recolha de dados, a atribuição, o ambiente altamente político e a multiplicidade de atores e agendas. Os desafios são discutidos de forma mais aprofundada no Capítulo 2.

A falta de atenção dada à avaliação e os desafios acima referidos explicam que existem poucas evidências credíveis sobre a eficácia e os resultados dos esforços de construção da paz e de prevenção de conflitos. Os trabalhos de investigação e a experiência adquirida, incluindo no quadro da aplicação a título experimental da versão provisória do documento de orientação, têm demonstrado que as avaliações nestas áreas tendem a apresentar insuficiências em termos de dados, métodos e validade das conclusões. Os métodos utilizados são pouco rigorosos e as relações de causalidade são diversas vezes tratadas de forma inadequada. A maioria das avaliações nesta área foca-se no processo e na cartografia da situação (FAFO, 2006). Tanto a validação interna como externa tendem a ser fracas – o que significa que é difícil extrair lições mais abrangentes que possam ser aplicadas a outras situações, como é também difícil retirar conclusões credíveis sobre a eficácia e sobre as abordagens que funcionam.

O processo de elaboração do documento *Avaliar as Atividades de Construção da Paz em Situações de Conflito e de Fragilidade* (também referido como “o Documento de Orientação”)

foi impulsionado pelo reconhecimento, por parte da comunidade de especialistas da paz e da prevenção de conflitos, da falta de informação sólida sobre os resultados efetivos dos esforços de construção da paz. Reconhecendo a necessidade de se fazer mais e adaptar melhor as abordagens e métodos de avaliação em situações de conflito, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) lançou uma iniciativa para desenvolver um documento de orientação sobre a avaliação de atividades de prevenção de conflitos e construção da paz. Esta iniciativa reuniu profissionais e decisores políticos da Rede Internacional sobre Conflitos e Situações de Fragilidade (antes, a Rede do CAD sobre Conflitos, Paz e Cooperação para o Desenvolvimento) e especialistas de avaliação da Rede do CAD sobre a Avaliação do Desenvolvimento. Em 2008, a OCDE (2008a) elaborou uma proposta do documento de orientação, que foi utilizada para avaliar diversas atividades de apoio à prevenção de conflitos bem como à construção da paz e à consolidação dos Estados em várias das principais situações de conflito, incluindo a República Democrata do Congo, Sri Lanka, Sudão do Sul e Afeganistão. O documento de orientação foi revisto com base nas conclusões extraídas na fase experimental, quer em termos de substância, quer de metodologia.

O objetivo deste documento de orientação é promover a reflexão crítica. Visa ajudar a preencher a lacuna na aprendizagem e na prestação de contas em situações de conflito e de fragilidade, fornecendo orientação àqueles que realizam ou encomendam avaliações, ajudando-os a compreender melhor as sensibilidades e os desafios próprios dessas situações. Ao mesmo tempo, visa ajudar os decisores políticos e os profissionais que trabalham na construção da paz e na consolidação dos Estados a compreenderem melhor o papel e a utilidade da avaliação e entenderem como a perspectiva da avaliação pode ajudar a reforçar a conceção e a gestão dos programas. Com estes objetivos em mente, o documento de orientação oferece conselhos sobre certos aspetos relativos à avaliação do envolvimento de doadores em situações de conflito e de fragilidade que diferem da avaliação realizada em ambientes mais estáveis. Para fornecer um quadro completo, também abrange alguns passos que se aplicam a todas as avaliações do desenvolvimento.

A quem se destina este documento de orientação e como deve ser utilizado?

Diferentes públicos-alvo irão beneficiar deste documento de orientação de formas diferentes. O público principal inclui políticos, doadores, agentes no terreno e pessoal administrativo em serviços diplomáticos e agências de desenvolvimento, governos de países parceiros, organizações não-governamentais (ONG) e internacionais, e organizações das Nações Unidas (ONU) envolvidas na realização ou no apoio a avaliações em situações de conflito ou de fragilidade. Em segundo lugar, tem como alvo os avaliadores e gestores de avaliações, incluindo os serviços de avaliação dos países em desenvolvimento e das agências de ajuda ao desenvolvimento. Os avaliadores irão beneficiar por ganharem uma visão mais clara daquilo que os adjudicantes esperam do seu trabalho. Dada a diversidade do público a que se destina, algumas secções podem ser mais relevantes do que outras para cada leitor.

O documento de orientação *Avaliar as Atividades em Situações de Conflito e de Fragilidade* fornece uma perspectiva dos conceitos mais relevantes para a avaliação em situações de conflito e em Estados frágeis. Pode ser consultado na conceção de um programa ou na elaboração de uma estratégia, quando se adjudica ou se programa uma avaliação, e durante o planeamento e realização de uma avaliação específica.

Não se trata de um manual prescritivo. Pelo contrário, procura contribuir para a promoção de abordagens críticas ponderadas destacando e clarificando desafios específicos com que se depara a avaliação. Deve ser entendido como um documento de orientação vivo que continuará a evoluir à medida que as metodologias de avaliação e as práticas de construção da paz melhoram. Aborda as principais etapas e os principais pontos a considerar em cada fase do processo de avaliação e sugere ferramentas que possam apoiar este processo. A informação e os conselhos que apresenta devem ser aplicados com prudência, tendo em conta o contexto e a finalidade da avaliação. Por isso, este documento de orientação é concebido para ser prático e responder aos desafios específicos que caracterizam as situações de conflito e de fragilidade e que as avaliações devem abordar.

Âmbito de aplicação e estrutura do documento de orientação

Avaliar as Atividades de Construção da Paz em Situações de Conflito e de Fragilidade baseia-se na literatura já existente, na experiência acumulada pelas agências de desenvolvimento e pelos países afetados por situações de conflitos ou de fragilidade. Isto inclui as lições aprendidas durante a fase de aplicação de dois anos da versão provisória deste documento de orientação, quando a abordagem sugerida foi testada em avaliações de ajuda externa em situações de conflito. A primeira versão do documento de orientação foi aplicada nas avaliações do compromisso multidoadores no Sudão do Sul (Bennet et al., 2010), no Sri Lanka (Chapman et al., 2009, e na República Democrática do Congo (Brusset et al., 2001), bem como em avaliações de doadores individuais, como a contribuição da Noruega para a instauração da paz no Haiti (Norad, 2011), a ação empreendida no Afeganistão pelas equipas suecas de reconstrução provincial (não publicado), o *German Civil Peace Service Programme* (Paffenholz, 2001) e o leque de atividades de apoio à consolidação da paz da Comissão Europeia (CE, 2001).

O Capítulo 1 descreve o cenário conceptual do envolvimento internacional em situações de conflito e de fragilidade, incluindo os principais compromissos assumidos pelos doadores, e examina as razões pelas quais uma compreensão mais profunda do conflito e da fragilidade é importante no contexto atual do desenvolvimento. É de particular importância para aqueles que têm uma experiência limitada nos domínios da prevenção de conflitos e da manutenção da paz e apresenta os conceitos fundamentais que devem orientar e sustentar a tomada de decisões e a avaliação.

Se o Capítulo 1 se refere à teoria, os Capítulos 2 a 4 referem-se à prática. Formam os conselhos práticos de base do documento de orientação e serão úteis para todos os leitores, particularmente para aqueles que têm pouca experiência em matéria de avaliação. Estes capítulos também fornecem aos avaliadores mais experientes novas ideias adquiridas através da experiência. São um guia para o planeamento, gestão, execução e aprendizagem a partir da avaliação. Subjacente aos capítulos, está a importância da compreensão de que cada avaliação difere no seu âmbito e finalidade. As metodologias a aplicar podem e devem ser adaptadas em conformidade.

O Capítulo 2 descreve os desafios que se colocam à avaliação em situações de conflito e de fragilidade. Em seguida, analisa os princípios que devem orientar a avaliação e ajudar os avaliadores a responder aos desafios de um contexto frágil ou de uma situação de conflito. Sublinha a importância de uma análise do conflito para avaliar uma intervenção e para garantir

que a própria avaliação é sensível ao conflito. As avaliações também devem procurar ser responsáveis do ponto de vista ético e ser transparentes quanto aos pontos fortes e fracos.

O Capítulo 3 analisa as principais etapas na preparação de uma avaliação. Descreve as fases que definem a finalidade e o âmbito de uma avaliação e a realização de uma análise do conflito. Em seguida, discute o calendário e a logística, a coordenação com outros atores, os métodos de gestão e a contratação de equipas de avaliação.

O Capítulo 4 é dedicado à condução de uma avaliação – desde a realização do trabalho de investigação preliminar para identificar a lógica subjacente à intervenção de desenvolvimento, passando pelos meios para colmatar as lacunas nos dados, e a utilização dos critérios de avaliação da OCDE (relevância, eficácia, impacto, sustentabilidade e eficiência) para avaliar as atividades. Por último, fornece conselhos sobre o seguimento, as lições a extrair das avaliações e sua utilização na programação.

Os anexos fornecem informação adicional para complementar os Capítulos 1-4. O Anexo A entra em mais detalhe na análise do conflito, olhando para diferentes abordagens e para o uso desta análise na avaliação. O Anexo B fornece informações detalhadas sobre o conceito e a utilização das teorias da mudança. O Anexo C descreve como elaborar os termos de referência, utilizando o exemplo de um programa de formação fictício de “jornalismo para a paz”. Uma extensa bibliografia fornece referências e recursos para uma leitura futura.

Capítulo 1

O quadro conceptual e a necessidade de melhores abordagens em situações de conflito e de fragilidade

O 1º capítulo apresenta o quadro conceptual das intervenções em situações de conflito e de fragilidade. Considerando que este tipo de situações requer um profundo conhecimento do contexto e do conflito, este capítulo procura, em primeiro lugar, caracterizar as situações de conflito e de fragilidade. De seguida, centra-se na finalidade e objetivos do compromisso externo e descreve, com base em avaliações recentes, como a ajuda ao desenvolvimento nem sempre atinge os seus objetivos e pode até “causar danos” quando os parceiros internacionais não compreenderam quais são os verdadeiros determinantes no contexto da paz e do conflito e não se adaptaram suficientemente a esses fatores específicos. Sugere então que uma melhor análise dos conflitos e uma abordagem clara, juntamente com teorias da mudança mais explícitas e testadas e uma gestão centrada nos resultados, poderão contribuir para melhorar a base do conhecimento em relação aos programas de ajuda ao desenvolvimento e facilitar a avaliação.

A necessidade de compreender melhor as situações de conflito e de fragilidade e de se adaptar

Os conflitos armados têm efeitos devastadores na vida humana. Pessoas expostas a situações de conflito e de fragilidade têm duas vezes mais probabilidades de subnutrição e de falta de água potável do que as que vivem noutros países em desenvolvimento (Banco Mundial, 2011). As crianças são particularmente afetadas: uma criança num Estado frágil tem duas vezes mais probabilidades de morrer antes de atingir os cinco anos de idade e também menos probabilidades de poder ir à escola (*ibid.*). A violência e a fragilidade de um Estado caracterizam-se, por norma, por violações sistemáticas dos direitos humanos fundamentais. O impacto dos conflitos no desenvolvimento político, social e económico é igualmente profundo. Quando surge um conflito violento, o desenvolvimento desmorona-se.

Reconhecendo que os países afetados por ciclos contínuos de violência política e criminal representam um desafio central para o desenvolvimento global, os doadores fornecem-lhes quantidades significativas de ajuda. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) aos Estados em situações de conflito e de fragilidade duplicou na última década, alcançando os 46 mil milhões de dólares em 2009, o que representa 37% do montante total de APD disponível (OCDE, 2011d). Existe, no entanto, um conjunto de evidências que sugere que essa ajuda, destinada a consolidar a paz e o desenvolvimento sustentável, não tem contribuído de forma eficaz para esse objetivo. Em 2005, uma análise de mais de 75 avaliações realizadas na área das situações de conflito e de fragilidade demonstrou debilidades substanciais na eficácia, conceção e gestão dos programas (Fafo Institute, 2006). Estas constatações foram confirmadas durante a aplicação da versão provisória deste documento de orientação (Kennedy-Chouane, 2011).

No Sudão do Sul, por exemplo, descobriu-se que o apoio multidoadores fornecido entre 2005-2010 foi muitas vezes mal direcionado. Devido ao facto de os doadores não terem tido em conta os principais fatores na origem da violência, houve uma sobrevalorização dos serviços básicos e uma relativa negligência da segurança, do policiamento e do Estado de direito, que se vieram a revelar essenciais no processo de formação do futuro Estado do Sudão do Sul e, portanto, fundamentais na prevenção de conflitos futuros (Bennett *et al.*, 2010). Do mesmo modo, na República Democrática do Congo, a falta de credibilidade, de vontade política e de competência do sistema judicial e as relações difíceis que este sistema mantém com o direito consuetudinário surgiram entre os principais fatores na origem do conflito. O sistema judicial não está particularmente apto a lidar com conflitos complexos relacionados com a propriedade fundiária, o que alimenta a violência e a violação dos direitos humanos, especialmente quando as populações são deslocadas e em contextos de exploração não regulamentada dos recursos naturais. Muitos projetos de grande escala com vários doadores procuraram restabelecer a justiça e do Estado de direito. No entanto, de acordo com as autoridades locais e as organizações comunitárias inquiridas, alguns assuntos relacionados com títulos de propriedade, rendas e direitos fundiários não foram tratados adequadamente no âmbito destes programas (Brusset *et al.*, 2011).

Não existe uma definição universal de situações de conflito e de fragilidade – alguns analistas e doadores ainda têm ideias diferentes relativamente ao seu verdadeiro significado.

O documento *princípios da OCDE para o bom envolvimento internacional em Estados frágeis* (2007a) – conhecido como *Princípios para os Estados Frágeis* – sublinha que em situações de fragilidade os governos carecem de vontade política e/ou de capacidade para assumirem as funções essenciais para a reduzir a pobreza, promover o desenvolvimento, garantir a segurança e o respeito pelos direitos humanos. Por outras palavras, os ciclos viciosos do conflito começam quando as tensões e pressões políticas e económicas sobre a justiça e a segurança coexistem com instituições fracas (Banco Mundial, 2011). A OCDE (2011b) defende também que os Estados em situações de conflito e de fragilidade são aqueles que têm uma fraca capacidade para desempenhar as funções básicas de governação da sua população e território, e carecem de capacidade para desenvolver relações reciprocamente construtivas e reforçadas com a sociedade.

Tal como indicado nos *Princípios para os Estados Frágeis*, as situações de conflito e de fragilidade englobam um amplo espectro. No entanto, acabam por partilhar algumas características comuns:

- São, essencialmente, ambientes de alto risco – para as pessoas que lá vivem, para os seus governos e para aqueles que fornecem e implementam ajuda humanitária ou ao desenvolvimento. Os riscos não estão apenas relacionados com a segurança (p. ex. ameaças à equipa, dificuldade de circulação, impossibilidade de acesso à informação), mas também com o alcance dos objetivos de desenvolvimento: risco de fracasso do programa e da estratégia, riscos fiduciários (corrupção) e riscos para a reputação dos doadores e das agências de execução.
- Caracterizam-se pela complexidade das economias políticas e das relações entre Estado e sociedade, nas quais os parceiros de desenvolvimento podem fazer parte dos conflitos em curso, e os processos de paz contestados podem dificultar os esforços de estabelecimento de prioridades e de identificação de uma visão estratégica para uma paz duradoura.
- Caracterizam-se, na maior parte dos casos, por terem capacidades e instituições locais e nacionais fracas ou inexistentes. São, portanto, incapazes de identificar ou chegar a um consenso sobre as prioridades de construção da paz, o desenvolvimento de estratégias, a execução de programas e o acompanhamento do progresso.
- Estão expostos a uma combinação de tensões internas e externas que agravam o risco de conflito violento. As causas internas de conflito têm origem nas dinâmicas políticas, económicas, sociais e de segurança (p. ex. exclusão política, violência herdada do passado, criminalidade, baixo PIB per capita, desemprego, conflitos baseados na identidade e desigualdades). As tensões externas e os conflitos regionais podem vir a exacerbar as tensões internas (aumento de preços, por exemplo, impacto sobre a desigualdade e o desemprego) e algumas, como o tráfico de droga, podem até ser a sua causa (Banco Mundial, 2011).
- A ação externa humanitária e de desenvolvimento é, normalmente, parte integrante das vastas agendas geopolíticas e económicas – tais como o combate ao terrorismo internacional, a estabilização do acesso a recursos escassos, como o petróleo, o combate ao crime organizado transnacional, a abertura de mercados a empresas nacionais e a redução dos fluxos migratórios. Como tal, a ajuda corre um risco maior de ser politizada em situações de conflito e de fragilidade do que em contextos mais estáveis, e os atores do desenvolvimento podem não lhe dar prioridade na programação das suas agendas.

Princípios e objetivos do apoio à construção da paz e consolidação do Estado

Nos últimos anos temos assistido a um aumento não só do compromisso internacional em situações de conflito e de fragilidade, mas também na convergência de preocupações em matéria de desenvolvimento, segurança, direitos humanos, ajuda humanitária, construção da paz, consolidação do Estado e das agendas relacionadas com esses temas. É internacionalmente reconhecido que a paz e o desenvolvimento sustentáveis estão intimamente ligados à capacidade e legitimidade do Estado. Os doadores devem basear as suas intervenções não só na necessidade de apoiar a estabilidade a curto prazo (ou a cessação das hostilidades) ou na concessão de ajuda humanitária, mas também numa ampla compreensão de como as suas intervenções afetam as relações entre o Estado e a sociedade e as expectativas a longo prazo de criação de um Estado legítimo e funcional. O envolvimento dos doadores em Estados em situação de conflito e de fragilidade é guiado principalmente por três objetivos principais: prevenção de conflitos, construção da paz e consolidação do Estado (ver Caixa 1.1).

Caixa 1.1. Principais prioridades dos doadores para situações de conflito e de fragilidade

Prevenção de conflitos

A prevenção de conflitos não se refere apenas a ações empreendidas a curto prazo para reduzir tensões evidentes e prevenir a eclosão ou reincidência de conflitos violentos (OCDE; 1997, 2001a). Inclui também o compromisso a longo prazo que visa reforçar as capacidades das sociedades em lidar com o conflito de interesses sem recorrer à violência (Menkhaus, 2006), e alarga-se à gestão de litígios com potencial de desestabilização. Este trabalho ajuda a deslegitimar a convicção de que a violência é uma forma inevitável ou aceitável de resolver conflitos, demonstrando que existem outras vias mais atrativas do que a violência, resolvendo as causas estruturais e imediatas e reduzindo a vulnerabilidade perante os fatores de risco. O objetivo não é prevenir **todos** os conflitos. Alguns conflitos são naturais, inevitáveis, e constituem uma parte positiva do desenvolvimento e de outros processos de mudança. Em vez disso, a ênfase é dada à prevenção de respostas **violentas** e prejudiciais à inevitável divergência de interesses e conflitos entre os objetivos que inevitavelmente existem em todas as sociedades.

Consolidação da paz

Embora a maior parte das atividades de consolidação da paz se centrem na transição da guerra para a paz, o conceito e as práticas de consolidação da paz consistem, em princípio, no apoio à paz sustentável, independentemente da existência ou não de conflitos políticos que tenham recentemente produzido violência. De facto, uma simples ameaça de ocorrência de violência é por vezes suficiente para dar início a um processo de consolidação da paz. Por outras palavras, a consolidação da paz é acionada quando um conflito violento está iminente, em curso ou quando terminou recentemente (OCDE, 2011b). O consenso emergente nas Nações Unidas (2007) é que:

“A construção/consolidação da paz envolve um conjunto de medidas com vista à redução do risco de queda ou recaída numa situação de conflito, fortalecendo as capacidades nacionais na área da gestão de conflitos e criando as bases para uma paz duradoura. Trata-se de um processo complexo, de longo prazo, que tem como objetivo criar as condições necessárias para uma paz positiva e sustentável abordando as causas estruturais já profundamente enraizadas dos conflitos violentos, de uma forma abrangente. As medidas de consolidação da paz abordam as questões centrais que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado.”

Segundo esta definição, a teoria e a prática da consolidação da paz referem-se tanto à prevenção como às situações pós-conflito.

Consolidação do Estado

A consolidação do Estado tem sido definida pelo CAD da OCDE como “um processo endógeno

para reforçar a capacidade, as instituições e a legitimidade do Estado baseado nas relações entre o Estado e a sociedade” (OCDE, 2008a). O processo deve ser entendido em contraste com de fatores históricos e culturais de longo prazo que contribuem para definir os contornos da formação do Estado e a natureza das relações entre o Estado e a sociedade. E este processo deve ser entendido de acordo com as exigências das condições impostas pelas circunstâncias existentes no país em causa. Isto pode incluir o risco de eclosão de um conflito violento ou os efeitos de conflitos anteriores – quer ao nível interno quer regional – ou o impacto das pressões económicas geradas pela recessão global, da dívida, das oportunidades comerciais limitadas, dos desequilíbrios financeiros e do preço das matérias-primas (OCDE, 2011b).

Os objetivos da prevenção de conflitos, construção da paz e consolidação do Estado encontram-se intrinsecamente ligados. Os esforços realizados com vista a promovê-los e alcançá-los abordam essencialmente os mesmos problemas de fundo. Os seus objetivos também são consistentes: ajudar as sociedades a caminhar numa direção conducente a uma resolução pacífica do conflito, responder às acusações e lutar contra a injustiça e orientar-se para a paz e o desenvolvimento sustentáveis (OCDE, 2011b). O resultado final desejado do envolvimento dos doadores em situações de conflito e de fragilidade não se resume simplesmente à ausência de conflito aberto mas sim a uma paz mais profunda, por vezes referida como “paz em grande escala”, ou seja, uma paz ao nível da sociedade ou uma paz mais geral além do nível micro de um determinado projeto (CDA Collaborative Learning Projects, 2004). O facto de a paz e o conflito dependerem de contextos específicos complica as coisas: não existe nenhum modelo, quer para o resultado final, quer para os meios de o alcançar, que possa ser aplicado a todas as situações.

Os doadores reconhecem que resta ainda muito por fazer para melhorar o seu envolvimento. Ao colaborar com países parceiros, eles comprometeram-se com uma série de princípios e documentos de orientação que destacam aquilo que diferencia o envolvimento em situações de conflito e de fragilidade (Caixa 1.2) da cooperação para o desenvolvimento noutros contextos.

Um compromisso internacional particularmente importante aconteceu em 2007, quando os ministros dos países da OCDE aprovaram os *Princípios para os Estados Frágeis* como um documento de orientação para o envolvimento dos doadores em Estados frágeis. O documento destaca a importância de considerar os países nos seus contextos específicos e de refletir atentamente sobre os objetivos e provável impacto de atividades específicas. Salienta também as especificidades dos Estados frágeis, que requerem uma ação bem sequenciada e hierarquizada na esfera política, económica, administrativa e da segurança. Esse esforço engloba a partilha de análises, objetivos, estratégias e recursos. Os dez princípios são:

1. Tomar o contexto como ponto de partida.
2. Evitar danos.
3. Dar destaque à construção do Estado como objetivo central.
4. Dar prioridade à prevenção.
5. Reconhecer as ligações entre os objetivos políticos, de segurança e de desenvolvimento.
6. Promover a não-discriminação enquanto base das sociedades que gozam de estabilidade e inclusão social.
7. Alinhar-se segundo as prioridades locais em diferentes formas e segundo contextos distintos.

8. Alcançar consenso sobre mecanismos práticos de coordenação entre os atores internacionais.
9. Agir com rapidez ... mas manter-se envolvido durante o tempo suficiente para garantir a sustentabilidade.
10. Evitar criar bolsas de exclusão (“órfãos de ajuda”).

Caixa 1.2. Princípios para o envolvimento dos doadores em situações de conflito e de fragilidade

- Princípios para um Bom Envolvimento Internacional em Estados frágeis e em Situações de Fragilidade (OCDE, 2007a): Diretrizes para atores envolvidos na cooperação para o desenvolvimento, consolidação da paz, consolidação do Estado e segurança em Estados frágeis e em situação de conflito.
- Apoio à consolidação do Estado em Situações de Conflito e de Fragilidade: Guia de Orientação (OCDE, 2011b): Orientações diretamente utilizadas sobre a forma como os atores do desenvolvimento contribuem para a consolidação do Estado em situações de conflito e de fragilidade com tónica no fortalecimento das relações entre o Estado e a sociedade.
- Novo Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis (OCDE, 2011c): Aprovado no 4º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em Busan, na Coreia do Sul, o *New Deal* tem como objetivo melhorar a eficácia da ajuda em situações de conflito e de fragilidade. Estabelece cinco objetivos para a construção da paz e consolidação do Estado e indica a forma como os parceiros irão trabalhar para atingir esses objetivos.
- Apoio Internacional à Transição Pós-Conflito: Repensar as Políticas, Mudar as Práticas (OCDE, 2012): Apresenta recomendações para boas práticas para melhorar a rapidez, a flexibilidade, a previsibilidade e a gestão do risco da ajuda durante a transição.
- Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), Programa de Ação de Acra (2008) e Declaração de Busan sobre a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento (2011): Compromissos internacionais para aumentar a eficácia da cooperação para o desenvolvimento, incluindo o reforço da coordenação e a apropriação pelos países parceiros, adaptando-se aos diversos contextos nacionais e dando atenção redobrada aos países em situação de conflito e de fragilidade.
- Gestão do Risco em Situações de Transição e de Fragilidade (OCDE, 2011e): Fornece informação para ajudar os doadores a entender como encontrar o equilíbrio entre riscos e oportunidades no sentido de preservar a integridade das suas instituições, apresentando simultaneamente melhores resultados para quem mais deles precisa.
- Princípios e Boas Práticas da Ajuda Humanitária (GHD, 2003).
- Resolução nº 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2000): Estabelece que a igualdade entre homens e mulheres é essencial para alcançar e manter a paz. Apela à proteção das mulheres e raparigas e à participação plena e equitativa nos processos de paz e nos esforços de reconstrução pós-conflitos.

Um trabalho recente da OCDE (2011e) também ajudou a chegar a um consenso entre os parceiros do desenvolvimento relativamente à necessidade de uma melhor gestão e mitigação dos riscos. A experiência mostra que os doadores tendem a focar-se nos riscos fiduciários e nos riscos que põem em causa a reputação das agências de desenvolvimento, usando-os como motivo para não se envolverem em países com alto risco de conflito ou em situação de pós-conflito. No entanto, os parceiros do desenvolvimento devem pensar mais nos riscos contextuais – o reaparecimento de um conflito violento, catástrofes humanitárias, etc. – e aceitar que os riscos de um não envolvimento são por vezes maiores que os de um envolvimento (OCDE, 2011c). Mitigar os riscos não significa eliminá-los, mas sim encontrar

formas mais adequadas de lidar com eles. A avaliação partilhada do risco pode ser uma dessas formas.

A comunidade internacional tem feito muitos progressos em relação ao entendimento – e melhoria – do papel dos agentes externos em situações de conflito e de fragilidade. Estes *Princípios para os Estados Frágeis* têm contribuído para mudar a política dos doadores e, em certa medida, o seu comportamento (OCDE, 2011d). No entanto, os efeitos e resultados da sua aplicação não têm sido avaliados de forma rigorosa.

Quando a ajuda provoca danos

Começa-se a compreender que em situações de conflito e de fragilidade intervenções mal concebidas, mal implementadas ou mal coordenadas podem aumentar as tensões e enfraquecer a capacidade de manter a paz. Por outras palavras, elas podem, “provocar danos” (Anderson, 1999a). É necessária sensibilidade ao conflito no sentido de mitigar tais danos, tendo sistematicamente em conta tanto os impactos positivos como os negativos das intervenções (International Alert, 2007a). Isto significa que as abordagens usadas para fornecer ajuda precisam de ser adaptadas às exigências de ambientes de alto risco.

Os doadores devem ser realistas quanto ao que conseguem alcançar enquanto parceiros externos num período de tempo demarcado e com recursos limitados. Muitas vezes acabam por subestimar os desafios decorrentes de um envolvimento em situação de conflito e de fragilidade e elaboram planos e calendários que não refletem a realidade do terreno. Esta tendência foi confirmada por constatações das avaliações-piloto levadas a cabo durante a elaboração deste documento de orientação. As avaliações detetaram igualmente que os doadores falham em estabelecer prioridades no seu envolvimento e não dispõem de estratégias claras para agir sobre as principais determinantes da paz e sobre os principais fatores de mitigação dos conflitos. Concentrar os esforços no fornecimento de ajuda humanitária ou de serviços básicos – e negligenciar as principais prioridades na construção e consolidação da paz – tende a ser norteador pelo pressuposto não testado de que todas as atividades de desenvolvimento irão contribuir, de uma forma ou de outra, para a paz (Kennedy-Chouane, 2011). O exemplo esclarecedor de uma intervenção bem-intencionada no Tajiquistão (Caixa 1.3) demonstra a importância vital de compreender os verdadeiros fatores determinantes da paz numa situação de pós-guerra, dentro de um determinado contexto.

Outro pressuposto generalizado é que ser “sensível ao conflito” é, *ipso facto*, trabalhar na consolidação da paz (OCDE e CAD, 2007). Como resultado, grande parte da APD destinada a situações de conflito e de fragilidade não tem repercussões nas suas determinantes. E, mesmo quando a ajuda é melhor direcionada, continua a ser ineficaz. Um bom exemplo descrito por Bennett *et al.* (2010) é o Sudão do Sul. Entre 65% e 85% da ajuda total, incluindo a ajuda humanitária, fornecida por múltiplos doadores entre 2005-2010 foi canalizada para os setores tradicionais de ajuda socioeconómica. Embora esta ajuda tenha sido fornecida de uma forma que muitos parceiros descreveram como “sensível ao conflito” (evitando tensões étnicas e tentando corrigir desigualdades históricas), a análise do conflito realizada pelos avaliadores demonstrou que a falta de serviços sociais poderia ser citada como não sendo nem a solução nem uma causa importante do conflito. A ajuda, embora procurasse evitar causar danos, não se dirigia claramente aos setores mais suscetíveis de serem fatores de uma paz duradoura.

Caixa 1.3 Não provocar danos – o exemplo do Tajiquistão

No final da guerra civil no Tajiquistão, uma ONG internacional realizou uma reconstrução massiva de habitações numa província do sul. A intenção deste esforço era i)encorajar as pessoas deslocadas durante a guerra a regressar à região e ii) apoiar a reconciliação entre antigos beligerantes colocando-os a trabalhar juntos na reconstrução das aldeias destruídas. Foi dada prioridade às aldeias que tinham sofrido os maiores estragos. Nestas aldeias, a ONG colaborou com habitantes locais para decidir que casas iriam ser reconstruídas e organizou equipas para fazer a reconstrução. Ficou acordado que “qualquer habitante da aldeia que quisesse um emprego” seria contratado para estas equipas.

Alguns meses mais tarde, já tinham concluído a reconstrução de quase 60% das habitações destruídas na região. No entanto, um dia, um dos habitantes locais dirigiu-se às instalações da ONG com uma *Kalashnikov* e ameaçou o pessoal, perguntando, «Porque é que estão a favorecer aquele grupo que nós derrotámos na guerra? Se não começarem a construir algumas casas para o meu grupo, matar-vos-ei.»

O pessoal da ONG ficou perplexo. Eles pretendiam ser completamente imparciais e assegurar que todos os que tinham sido vítimas do conflito recebessem tratamento igual. O que não sabiam até ao momento era que, durante o conflito, a maior parte dos danos tinham sido feitos em aldeias ocupadas por apenas um (e não por ambos) dos grupos rivais. Centrando a sua atenção nas áreas mais afetadas, e contratando pessoas das aldeias daquela área para trabalhar na reconstrução, tinham inadvertidamente fornecido quase toda a ajuda a um dos lados do conflito – o “lado derrotado”. A elaboração do projeto acabou por, involuntariamente, reforçar a divisão entre os grupos existentes privilegiando as aldeias monoétnicas e canalizando toda a sua ajuda para apenas um dos grupos.

Com o projeto reformulado, a ONG foi capaz de fornecer materiais de construção e apoio às aldeias multiétnicas, para as habitações danificadas da outra etnia, e para edifícios da coletividade utilizados por ambos os grupos, como escolas, hospitais e mesquitas.

Fonte: CDA Collaborative for Development Projects (2000).

Para contribuir para uma paz duradoura os doadores devem trabalhar com diferentes prioridades em diferentes frentes: atividades humanitárias, de desenvolvimento, de prevenção de conflitos, de estabilização e de construção da paz. As prioridades podem ter de ser ajustadas ao longo do tempo à medida que um conflito se desenvolve ou quando existe uma mudança de contexto político. Uma abordagem desse género envolve, normalmente, trabalhar simultaneamente “em” e “sobre” um conflito. Existe uma convicção generalizada de que as atividades de desenvolvimento tradicionais (em áreas como a saúde e a educação) podem ter um impacto positivo nas dinâmicas do conflito. No entanto, este pressuposto deve ser analisado de forma crítica e há um consenso crescente sobre a necessidade de completar o trabalho de desenvolvimento através de atividades específicas destinadas a eliminar as causas e os fatores determinantes do conflito e a fortalecer as capacidades, instituições e normas necessárias para a gestão do conflito. A experiência adquirida durante as avaliações demonstra que o principal problema na determinação da eficácia do envolvimento dos doadores em situações de conflito e de fragilidade não é o efeito que as atividades rotuladas como sendo de “construção da paz” exercem na paz. Está muito mais relacionado com a influência que todas as formas de ajuda combinadas têm sobre a paz (Chapman *et al.*, 2009; Bennett *et al.*, 2010; Brusset *et al.*, 2011). A ajuda ao desenvolvimento deveria trabalhar deliberadamente em e sobre os conflitos, em vez de simplesmente se esforçar em contorná-los (OCDE, 1998, 2001b).

Existe uma necessidade real e crescente de uma análise cuidada da política e práticas dos atores do desenvolvimento em países afetados por conflitos violentos e nos Estados frágeis. Existe um consenso sobre a necessidade de abordagens específicas para fornecer uma

ajuda eficaz. É necessário ainda mais trabalho para operacionalizar conceitos com sensibilidade ao conflito para atingir uma verdadeira mudança nos serviços centrais dos doadores e ao nível país, especialmente em termos de conhecimento das dinâmicas do conflito e de como as intervenções se relacionam com o conflito, com maior ênfase nos efeitos e impacto, e um melhor entendimento dos meios para os alcançar. São igualmente necessários trabalhos adicionais para entender como doadores individuais devem envolver-se com os governos nacionais e alinhar-se com as prioridades e sistemas nacionais quando a legitimidade do Estado é fraca ou este é um ator de um conflito violento. Mais e melhores avaliações ajudarão, ao longo do tempo, os profissionais a compreender melhor como tornar as suas intervenções mais sensíveis ao conflito e mais eficazes.

Melhorar a conceção de programas e o planeamento estratégico

Dado que uma boa conceção de programas é fundamental não só para o funcionamento eficaz no apoio à paz e ao desenvolvimento, mas também um pré-requisito para uma boa avaliação, é importante ter em conta os princípios básicos do planeamento, acompanhamento e gestão. Os resultados das avaliações dos últimos anos têm sido esclarecedores sobre as dimensões fundamentais de uma programação de qualidade. Quando a avaliação e as suas necessidades são parte integrante da programação desde o início, isso contribui para tornar a programação mais eficaz e facilita uma avaliação mais rigorosa. Como defende a OCDE (1991): “uma clara identificação dos objetivos que uma atividade de ajuda deseja alcançar é um pré-requisito essencial para uma avaliação objetiva”. Alguns elementos básicos de uma boa programação são a informação de base sobre os principais indicadores, a análise do conflito, objetivos claros e quantificáveis, uma lógica ou teoria testável do programa e dados do acompanhamento. Estes elementos da conceção e gestão dos programas podem, por vários motivos, estar parcial ou totalmente ausentes das atividades de assistência em situações de conflito e de fragilidade, especialmente aquelas em que a fragilidade é prolongada e existe um conflito armado aberto.

- O **planeamento e análise do conflito** engloba a identificação das contribuições mais relevantes que doadores, governos e outros atores podem fazer para apoiar a construção da paz e reduzir a fragilidade num determinado país ou situação de conflito. É necessário um entendimento concreto das dimensões políticas, económicas e sociais de uma situação de conflito e de fragilidade. É uma boa prática realizar uma análise do contexto e do conflito como um dos primeiros passos no planeamento. O conhecimento obtido deve influenciar a estratégia, a política e a conceção e execução dos programas. (A caixa 1.4 descreve alguns dos pontos fracos das estratégias e atividades de desenvolvimento relacionados com a análise do conflito.)
- **Estabelecer objetivos claros e realistas** com resultados bem definidos, relacionados com o contexto, merece uma atenção especial. Os objetivos dos programas e políticas de construção da paz e do Estado tendem a ser gerais e vagos e, por conseguinte, difíceis de gerir e avaliar.
- A **teoria da mudança** é um conjunto de convicções sobre como a mudança acontece e, como tal, explica porquê e como certas ações irão produzir as mudanças pretendidas num determinado contexto, num dado momento (Weiss, 1995; Church e Rogers, 2006). Desenvolver uma teoria da mudança sólida, clara e fundamentada em dados concretos é

uma forma potencialmente útil de melhorar a concepção. A teoria da mudança é uma abordagem que encoraja o pensamento crítico durante todo o ciclo do programa.

- Uma **gestão centrada nos resultados** é uma estratégia de gestão orientada para o desempenho, a realização de produtos, efeitos diretos e impactos. Um elemento fundamental é o acompanhamento, que permite medir a evolução de um programa e adaptar as atividades e estratégias à medida que a situação do conflito muda. Um acompanhamento eficaz desempenha um papel fundamental para tornar os programas flexíveis e adaptáveis a contextos em mudança, particularmente em situações complexas de fragilidade e violência.

Caixa 1.4. Pontos fracos na análise do conflito

A experiência demonstra uma série de desafios recorrentes que se colocam à realização e utilização de uma análise do conflito.

- **Análise parcial.** Devido a constrangimentos de tempo ou de recursos, é frequentemente tentador limitar o âmbito da análise do conflito ao programa ou estratégia específica de um doador e à forma como este se pode adaptar ao contexto. Uma abordagem deste género pode levar os profissionais a esquecer aspetos importantes do contexto ou a elaborar programas irrelevantes ou inadequados.
- **Muitas pessoas fazem uma análise do contexto pensando que estão a fazer uma análise do conflito.** Uma análise do contexto procura obter um entendimento geral da situação política, económica e social. Uma análise do conflito é mais estritamente centrada nos elementos específicos desse contexto que possam causar, desencadear ou impulsionar interesses incompatíveis ou violência. Uma análise do conflito centra-se em fatores políticos, económicos, sociais, históricos e outros que influenciam diretamente a forma e a dinâmica da situação de conflito e de fragilidade.
- **A análise não é atualizada.** As análises só se realizam a montante de um programa. Raramente se fazem, de forma contínua, análises e acompanhamentos aprofundados e ajustamentos ao longo do tempo.
- **A programação não está ligada à análise.** Mesmo quando os profissionais efetuam uma análise, normalmente não a conseguem ligar à sua estratégia de programação ou adaptar as atividades e estratégias à evolução da dinâmica ao longo do tempo.

Muitas agências de execução e pessoal no terreno trabalham com base numa análise implícita, por vezes baseada na sua própria experiência. Alguns programas – frequentemente os que são eficazes – têm por base uma análise informal que tira partido da extensa experiência das populações locais ou de observadores de longa data de um conflito. Estas análises podem ser bastante sofisticadas e ser constantemente atualizadas uma vez que os indivíduos se deslocam e falam com inúmeras pessoas. No entanto, quando se faz uma análise desta forma, por vezes os diferentes membros de uma equipa de projeto ou organização trabalham com base em perceções bastante diferentes da situação e do papel que os programas nela desempenham. Isto enfraquece a elaboração de estratégias coerentes, debilita a sustentabilidade (quando o pessoal se vai embora, o mesmo acontece à análise) e pressupostos significativos acabam por não ser discutidos e testados. Por conseguinte, é geralmente bom tentar tornar a análise implícita mais explícita e partilhar as observações.

Fonte: CDA Collaborative for Development Projects (2000).

Em suma, uma concepção, gestão e acompanhamento de programas fidedignos e abrangentes pode contribuir para melhorar as políticas e os programas e a eficácia das

intervenções. Também abrem caminho para uma avaliação bem-sucedida de programas de prevenção de conflitos e consolidação da paz, particularmente através do estabelecimento de um quadro teórico e da criação de sistemas de gestão dos dados necessários. Os responsáveis pelo planeamento dos programas, os decisores, o pessoal encarregado da execução e os avaliadores deveriam trabalhar em conjunto na elaboração de uma estratégia sobre a melhor forma de desenvolver uma intervenção bem concebida, acompanhada de forma eficaz e avaliável.

Capítulo 2

Abordar os desafios da avaliação em situação de conflito e de fragilidade

Este capítulo é o primeiro de três capítulos que constituem as principais orientações para a avaliação. A partir da base conceptual do Capítulo 1, apresenta os principais desafios que se colocam à avaliação nestes contextos, descrevendo depois os princípios básicos para abordar estes desafios, incluindo os princípios da OCDE para a avaliação. Este capítulo examina o papel da análise do conflito e a necessidade de compreender o contexto específico da intervenção. Estes princípios devem orientar a avaliação em situações de conflito e de fragilidade durante do processo descrito nos Capítulos 3 e 4.

Este capítulo descreve alguns dos principais desafios que se colocam à avaliação em situações de conflito e de fragilidade, apresentando de seguida os princípios básicos para os resolver.

Os desafios das avaliações em situações de conflito e de fragilidade

Estas linhas de orientação consideram que o principal desafio específico da avaliação em situações de conflito e de fragilidade consiste em compreender e adaptar-se ao conflito violento, procurando mitigar o risco de a avaliação se tornar ela própria parte do conflito ou prejudicar as pessoas envolvidas. As outras dificuldades abordadas são: a complexidade, a fragilidade dos fundamentos teóricos, os desafios na recolha de dados, a atribuição, um ambiente altamente politizado e a multiplicidade de atores e prioridades.

O elevado risco de violência

A avaliação de intervenções na área da prevenção do conflito e da construção da paz expõe – ao contrário de quase todas as outras formas de avaliação – avaliadores e avaliados a riscos reais. As implicações potenciais são profundas. Em primeiro lugar, o risco de violência pode limitar a capacidade dos avaliadores para levantarem questões, recolher material e dados, recrutar e manter pessoal local, encontrar os interlocutores, publicar os resultados e divulgar as fontes. Defender a integridade dos resultados da avaliação em contextos altamente politizados e mesmo perigosos pode colocar problemas às equipas de avaliação, particularmente quando esses resultados forem suscetíveis de serem utilizados de forma incorreta pelas diferentes partes em conflito ou prejudicar as pessoas envolvidas. Em segundo lugar, o risco de danos pode significar que a informação obtida é enviesada, incompleta e/ou (voluntária ou involuntariamente) censurada. Consequentemente, as avaliações devem analisar as consequências operacionais e metodológicas do risco de violência. Mais precisamente, para lidar com este desafio, é aconselhável que a própria avaliação inclua uma análise do conflito para apreciar a intervenção e garantir que o processo e o produto da avaliação são sensíveis ao conflito.

Complexidade e imprevisibilidade dos contextos e das intervenções

Poucos contestarão que as situações de conflito e de fragilidade são complexas, combinando processos de mudança multifacetados e multidirecionais que se caracterizam por níveis elevados de imprevisibilidade, uma insuficiência generalizada de informação e um risco potencial de desinformação estratégica. A forma como os programas são implementados no terreno pode ser bastante diferente do que foi previsto inicialmente, porque os profissionais adaptam as suas ações à evolução do conflito. Como resultado, pode ser difícil determinar o que deve exatamente ser avaliado. Se a imprevisibilidade e complexidade parecem inevitáveis, as suas ramificações frequentemente negativas para as avaliações não o são necessariamente. Os avaliadores devem preparar-se para os riscos, desenvolver conceções robustas e garantir a flexibilidade suficiente para ultrapassar o desafio da imprevisibilidade e da complexidade. Devem selecionar métodos que ajudem a explicar processos complexos de mudança social e esclarecer as interações entre as intervenções e o contexto.

Multiplicidade de atores

Muitos atores trabalham em situações de conflito e de fragilidade, procurando impulsionar a mudança e influenciar a situação, o que acrescenta dimensões adicionais de complexidade e incerteza. Esses atores podem ser elementos do corpo diplomático ou das forças armadas; de agências de desenvolvimento e de ajuda humanitária ou organismos do governo; de estruturas de poder informais ou de diversos grupos locais. Estes diferentes atores têm culturas, lealdades, características institucionais e interesses diferentes e nem sempre trabalham no mesmo sentido. Além disso, existem diferenças na terminologia, nas culturas de planeamento e nas abordagens entre as diferentes agências do lado dos doadores.

Insuficiência dos fundamentos teóricos e da base de evidências

As bases teóricas do apoio internacional à construção da paz, à prevenção de conflitos e à consolidação do Estado são frágeis. Existe uma lacuna de estratégias acordadas e comprovadas que permitam trabalhar eficazmente no sentido da paz. A lógica subjacente às atividades dos doadores é frequentemente pouco clara. São frequentes as estratégias e os programas mal concebidos, com objetivos mal definidos e sem se apoiarem em teorias da mudança (ou seja, o conhecimento implícito ou explícito da forma como se espera que o está a ser feito irá contribuir para a paz) claramente formuladas e aferidas (ou testáveis). As abordagens aos programas são frequentemente contestadas e evoluem rapidamente para se adaptarem à evolução do contexto, o que significa que poderá ser difícil saber que atividades e estratégias estão a ser efetivamente implementadas. Todos estes fatores tornam os programas menos facilmente "avaliáveis".

Dificuldades de recolha de dados

Entre as dificuldades encontram-se a escassez de dados, a falta de acompanhamento, uma elevada taxa de rotação de pessoal e o acesso irregular aos dados recolhidos no terreno, em algumas regiões, em determinados momentos. A falta de dados de qualidade elevada, disponibilizados em tempo útil, relevantes e comparáveis, não é exclusiva das situações de conflito e de fragilidade, mas os problemas com os dados são geralmente agravados nestes contextos devido, por exemplo, à insuficiente capacidade dos sistemas estatísticos nacionais e à multiplicidade de atores internacionais com sistemas de informação incoerentes. Contudo, as presentes linhas de orientação sugerem que existem mais fontes de recolha de dados do que as que são efetivamente utilizadas e que existem recursos e instituições com competência especial nesta área, as quais devem ser aproveitadas.

Atribuição

A atribuição é a confirmação de uma relação causal entre uma ação específica e as mudanças observadas (ou que se espera observar). Se já é difícil determinar uma relação desse tipo em qualquer domínio das atividades de desenvolvimento, em situações de conflito é ainda mais difícil atribuir resultados a uma política específica ou a uma única intervenção. A dificuldade resulta, principalmente, da fluidez e da complexidade das próprias situações do conflito e da natureza frequentemente não linear dos processos de mudança. Por exemplo, outras atividades (fora do âmbito da avaliação), como as intervenções militares, podem estar, de facto, na origem de mudanças que são atribuídas às atividades de prevenção do conflito ou de consolidação da paz. Pode ser muito difícil para os avaliadores controlar estas variáveis externas. Outro desafio relacionado é a dificuldade de criar um grupo de controlo ou

contrafactual, especialmente quando se analisa um conflito nacional ou regional, o que é necessário para descrever com uma certeza razoável o que teria acontecido caso a atividade em causa não tivesse ocorrido.

Politização

As situações de conflito e de fragilidade são ambientes altamente políticos. Devido à politização do envolvimento internacional e às sensibilidades políticas nos contextos nacionais, os avaliadores podem ter dificuldade em preservar um “espaço de avaliação” seguro e credível.

Caixa 2.1. Os constrangimentos políticos em situações de conflito: lições do Sri Lanka

A avaliação foi realizada em 2008-2009 num contexto político complexo, marcado por relações tensas entre o Governo e os doadores e por imposição, por razões de segurança, de restrições significativas às deslocações fora de Colombo. Este facto limitou o número de partes que poderiam ser entrevistadas e fez os doadores hesitar em disponibilizar à equipa de avaliação dados sensíveis em matéria de estratégia e programação. Em resposta à degradação das condições de segurança, a equipa de avaliação decidiu excluir da amostragem as atividades associadas às negociações da paz, assim como outros aspetos da ação diplomática, o setor da segurança e algumas análises internas dos avaliadores. Esta foi uma decisão importante, que levou a maior parte dos doadores a aceitar apoiar a avaliação mesmo se tal significava não avaliar áreas importantes do envolvimento dos doadores e do historial de atividades de prevenção do conflito e consolidação da paz.

Fonte: Chapman *et al.* (2009).

Superar os desafios à avaliação

Esta secção apresenta os princípios básicos para a avaliação em situações de conflito violento e de fragilidade. Estes princípios devem ser aplicados durante todo o processo de avaliação, servindo de base para as fases descritas nos Capítulos 3 e 4. As questões específicas aqui abordadas complementam as normas e os princípios gerais de avaliação definidos pela OCDE. A fase de experimentação destas linhas de orientação mostrou que estes princípios gerais de avaliação, como descritos de seguida, continuam relevantes e válidos em situações de conflito. Não há desculpa para não os respeitar. Quando são aplicados cuidadosamente, melhoram não só a credibilidade, a utilização e o rigor do processo de avaliação como também os seus resultados finais.

O documento *Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento* do CAD da OCDE (2006a), proporciona um guia de boas práticas. Este pequeno documento, fruto de um consenso internacional, é uma referência essencial para todas as avaliações, incluindo as que se realizam em situações de conflito e de fragilidade. Estas normas baseiam-se nos princípios básicos segundo os quais os processos de avaliação devem ser imparciais, credíveis, transparentes e independentes. Devem também ser úteis e relevantes, esclarecendo os decisores e contribuindo para a aprendizagem. Um relatório de avaliação deve descrever de forma transparente as fontes, os instrumentos de recolha dos dados e os métodos de análise utilizados e identificar os seus pontos fortes e fracos. As equipas de avaliação devem lidar com a atribuição e a causalidade de forma credível. As agências responsáveis pela adjudicação da avaliação devem divulgar amplamente os resultados da avaliação e garantir que estes são sistematicamente utilizados pelos decisores políticos e outros intervenientes para apoiar a aprendizagem e a prestação de contas. As normas estipulam também que a colaboração dos

parceiros do desenvolvimento é essencial. Estas normas e outras referências fundamentais para a avaliação são apresentadas em *Evaluating Development Co-operation: Summary of Key Norms and Standards* (OCDE, 2011a).

O contexto como ponto de partida: a análise do conflito

O que é que se sabe sobre uma situação de conflito e de fragilidade, as suas causas, componentes e dinâmica? A análise do conflito – que inclui a análise da economia política, dos detentores de interesse e dos fatores determinantes e causas do conflito – é um elemento central de qualquer avaliação do envolvimento dos doadores em situações de conflito e de fragilidade. A análise do conflito proporciona um quadro analítico para apreciar a relevância, a eficácia e o impacto das atividades de construção da paz, como analisado no Capítulo 4.

A análise do conflito pode servir de base para apreciar se as atividades foram suficientemente sensíveis ao conflito, determinar o âmbito da avaliação (o que será avaliado) e identificar as perguntas de avaliação relevantes. Tem também como função garantir que a própria avaliação é conduzida tendo em conta as problemáticas inerentes ao conflito. A análise do conflito, como ponto de partida para a análise da avaliação, é um aspeto fundamental das avaliações de prevenção de conflitos e de consolidação da paz, independentemente da conceção e dos métodos utilizados. É tão importante para avaliações que utilizam grupos de controlo aleatórios, análises de regressão, inquéritos e amostras de grande dimensão como para avaliações qualitativas que recorrem a estudos de caso aprofundados e a grupos de discussão (*focus group*). (A utilização da análise do conflito é tratada com maior profundidade no Capítulo 3 e no Anexo A).

Sensibilidade ao conflito

O termo “sensibilidade ao conflito” refere-se à capacidade que uma organização tem para: a) compreender o contexto em que opera, b) compreender a interação entre a intervenção e esse contexto e c) utilizar essa compreensão para evitar os impactos negativos e otimizar os impactos positivos sobre o conflito (CDA, 2009). Todas as atividades realizadas em situações de conflito ou de fragilidade devem ser sensíveis ao conflito. Os princípios da sensibilidade ao conflito, adotados pela OCDE em 2001, estipulam que a ajuda internacional deve, no mínimo, evitar ter efeitos negativos no conflito – “não prejudicar” – e, sempre que possível, contribuir positivamente para a prevenção do conflito e a consolidação da paz. O segundo dos Princípios relativos aos Estados frágeis (OCDE, 2007a) reafirma o compromisso com a sensibilidade ao conflito, sublinhando a importância de basear as intervenções numa sólida análise do conflito e da governação para evitar agravar inadvertidamente as tensões sociais ou exacerbar o conflito.

As políticas, projetos e programas de prevenção de conflitos e consolidação da paz e as atividades de desenvolvimento ou humanitárias em situações de conflito têm por vezes efeitos prejudiciais, muitas vezes involuntariamente, como ilustra o exemplo dado no Capítulo 1 (Caixa 1.3). Quando a ajuda prestada em situações de conflito e de fragilidade produz danos, ela produz efeitos diretos ou indiretos que agravam as acusações, aumentam as tensões e as vulnerabilidades e/ou, de uma forma ou de outra, perpetuam o conflito e a fragilidade. Estes efeitos podem ser resultado do compromisso de um projeto ou programa – dito de outra forma, a maneira como os seus resultados no plano humanitário ou de desenvolvimento contribuem para a paz ou influenciam o conflito. Mas podem igualmente resultar de aspetos

operacionais do envolvimento (Uvin, 1999ab) – isto é, como, onde e quando os doadores e as agências operam e de que forma implementam e distribuem a ajuda.

Uma vez que uma política ou programa deve ser sensível ao conflito, o processo de avaliação também o deve ser. As avaliações realizadas antes, durante ou depois de um conflito violento devem ser sensíveis ao conflito porque elas próprias são intervenções que podem ter impacto sobre o conflito. Nesta matéria, é importante compreender que as perguntas colocadas no âmbito de uma avaliação podem moldar a opinião das pessoas sobre o conflito. Os avaliadores devem estar conscientes de que a maneira como as perguntas são formuladas pode aumentar a desconfiança e hostilidade relativamente ao “outro lado”. Os avaliadores devem ter presente que a forma como agem, incluindo as mensagens explícitas e implícitas que enviam, pode influenciar o nível de risco.

Além disso, o próprio processo de avaliação pode colocar as pessoas em perigo. Vários avaliadores que contribuíram para a elaboração deste documento de orientação referiram incidentes em que as pessoas que tinham sido entrevistadas no âmbito do seu trabalho de avaliação tinham sido presas ou ameaçadas. Devem ser tomadas medidas para evitar esta situação. Por exemplo, numa avaliação o chefe da equipa decidiu que os nomes dos elementos locais da equipa de avaliação não seriam publicados no relatório devido às possíveis repercussões que eles poderiam enfrentar. As suas identidades foram protegidas e os peritos locais trabalharam na qualidade de pessoal externo e de interlocutores privilegiados. Em alguns casos, como o da avaliação em tempo real da ajuda humanitária da Dinamarca no sudeste da Somália (Polastro *et al.*, 2011), pode ser considerado mais prudente e eficaz recorrer a pessoal ou a equipas nacionais que podem deslocar-se com maior facilidade nas zonas perigosas – mesmo que a sua segurança tenha que ser também protegida.

É particularmente importante considerar a segurança dos intérpretes e outro pessoal, parceiros e beneficiários locais que podem inadvertidamente ser expostos pelos avaliadores a riscos maiores do que os que eles próprios enfrentam. Os avaliadores internacionais abandonam o terreno pouco tempo depois, o que pode influenciar os riscos que eles estão dispostos a correr. Contudo, as populações locais permanecem e podem enfrentar possíveis represálias. Estes riscos devem ser identificados e geridos desde o início do processo e incluídos no planeamento e execução da avaliação. Esta tarefa é da responsabilidade de quem encomenda a avaliação e do chefe da equipa de avaliação e é um requisito de uma avaliação ética e sensível ao conflito. Os avaliadores e os adjudicantes da avaliação devem discutir e tomar medidas adequadas para garantir a tomada em consideração das particularidades do conflito, a conduta ética da avaliação e a proteção dos participantes. O conhecimento aprofundado e atualizado do conflito é a primeira etapa de um processo de avaliação sensível ao conflito. O relatório de avaliação deve explicar que medidas foram tomadas, ou não, para garantir que a própria avaliação foi sensível ao conflito e qualquer impacto que a execução, ou não, destas medidas pode ter tido nos resultados da avaliação.

Avaliar a sensibilidade ao conflito (e a eficácia)

É importante compreender que a sensibilidade ao conflito não torna automaticamente eficaz um programa ou uma política para a paz. Uma intervenção sensível ao conflito não é necessariamente eficaz a lidar com os determinantes das situações do conflito ou da fragilidade. Nem uma intervenção que visa explicitamente consolidar a paz é necessariamente

sensível ao conflito. Por exemplo, um programa de reconstrução que reconstrói habitações destruídas e concede pequenas subvenções geradoras de rendimento aos retornados e a pessoas deslocadas dentro do país é suscetível de evitar “fazer mal” e tentar reconstruir relações entre as diferentes partes envolvidas no conflito. Esse programa promove o diálogo interétnico entre os que regressam e os membros da comunidade de acolhimento, concede “subsídios de equilíbrio” às comunidades de acolhimento, destinados a projetos prioritariamente de infraestruturas comunitárias ou geradoras de rendimentos, e financia eventos desportivos e culturais para a juventude. Consegue garantir que a ajuda não beneficia desproporcionalmente um grupo e apoia o restabelecimento de relações entre alguns membros da comunidade. Contudo, apesar de poder ser sensível ao conflito, este programa de reconstrução pode não garantir uma eficaz consolidação da paz dado que as suas atividades não abordam as determinantes do conflito, as quais podem ser, por exemplo, a impunidade e a injustiça ou visões divergentes sobre o futuro.

Para avaliar a sensibilidade ao conflito, é importante considerar em que medida a intervenção agrava ou mitiga acusações, vulnerabilidades ou tensões. Para as intervenções que não têm objetivos explícitos de reconstrução da paz, os avaliadores devem avaliar os efeitos diretos da ajuda humanitária ou de desenvolvimento (por exemplo, desenvolvimento de infraestruturas, um sistema judicial ou policial mais operacional, etc.) sobre as determinantes do conflito ou da fragilidade. Por exemplo, um programa de redução da pobreza pode ter resultados de desenvolvimento positivos mas uma análise do conflito em profundidade pode revelar que, apesar de o nível de pobreza ter globalmente diminuído, um grupo ganhou mais que outro, provocando um profundo ressentimento entre os grupos excluídos. Se as estratégias de redução da pobreza contribuírem para alcançar uma equidade maior, elas podem contribuir para a paz.

Além disso, qualquer atividade, quer vise explicitamente ou não a construção da paz, deve ser analisada para avaliar o seu grau de sensibilidade ao conflito. Uma das ferramentas mais frequentemente utilizada para medir a sensibilidade ao conflito, a *Do No Harm Framework* (Anderson, 1999), chama a atenção para as consequências não pretendidas do planeamento e da prática da ajuda. Apesar de ter sido originalmente desenvolvida para a ajuda humanitária é também regularmente aplicada para intervenções de desenvolvimento e de construção da paz. Identifica cinco formas como os elementos operacionais de uma intervenção podem afetar um conflito:

- Roubo/desvios: alimentar o conflito com bens/fundos roubados ou desviados;
- Efeitos no mercado: alterar os mercados locais com uma entrada de bens externos;
- Distribuição: distribuir bens às diversas partes envolvidas no conflito;
- Efeitos de substituição: substituir sistemas e estruturas existentes que funcionam;
- Legitimação: conferir legitimidade a um grupo ou a um líder trabalhando com ele.

Também identifica quatro formas como o comportamento das agências, especialmente das que implementam programas, enviam mensagens que reforçam as atitudes hostis ou, pelo contrário, as relações não conflituosas. Trata-se de comportamentos que:

- Denotam respeito ou desrespeito para com as populações e comunidades;
- Indicam a vontade ou relutância de uma agência em ser responsabilizada;
- Tratam as pessoas de uma forma que estas consideram como justa ou injusta;

- Demonstram transparência ou falta dela.

Os padrões negativos podem minar os esforços de uma organização e colocar os seus colaboradores em perigo, conduzir a relações que são antagônicas e marcadas pela desconfiança e fazer os parceiros e as comunidades sentirem-se humilhados. Em casos extremos, a violação dos princípios de respeito, prestação de contas, equidade e transparência podem provocar uma reação violenta contra uma organização ou no seio da comunidade.

Os avaliadores podem ter de examinar os métodos de trabalho da sua própria agência para determinar se a intervenção é sensível ao conflito. Isto incluirá o exame dos impactos inadvertidos de decisões relativas ao pessoal, aos critérios para seleção dos beneficiários, à escolha dos parceiros locais, às relações com as autoridades locais (incluindo os atores militares e do governo) e os processos e procedimentos para distribuição da ajuda (*ibid.*). Frequentemente, simples decisões em matéria de recrutamento – como requisitos acerca da língua – podem levar a recrutar um número excessivo de pessoas de uma das partes do conflito. Da mesma forma, critérios aparentemente objetivos para a seleção de beneficiários (por exemplo, as necessidades) podem levar a que um grupo beneficie de muito mais ajuda do que outro e, conseqüentemente, contribuir para a escalada das tensões. Isto não significa que os doadores ou o pessoal responsável pela execução devam abandonar os seus critérios ou reafetar a ajuda, mas devem estar conscientes dos efeitos involuntários no conflito e desenvolver opções dentro do programa para os reduzir (*ibid.*).

Ser sensível ao conflito e avaliar a sensibilidade ao conflito são duas dimensões imperativas do trabalho de avaliação das atividades de prevenção de conflitos e de consolidação da paz. Uma avaliação clara e crítica dos impactos de uma atividade ou de uma política incluirá tanto as conseqüências desejadas como as indesejadas, proporcionando, assim, indicações sobre a sensibilidade ao conflito da atividade avaliada. Os avaliadores podem contribuir para determinar se a norma da sensibilidade ao conflito foi alcançada e dar uma orientação sobre a melhor forma de melhorar a sensibilidade.

Capítulo 3

Preparar uma avaliação em situações de conflito e de fragilidade

Este capítulo analisa a forma como uma avaliação pode ser organizada pelas agências adjudicantes e pelos responsáveis pelo planeamento. Parte do princípio básico de que uma preparação eficaz contribui para uma avaliação eficaz. Desta forma, este capítulo descreve cada um dos passos fundamentais para a preparação de uma avaliação, analisando primeiro como definir a finalidade da avaliação e como conduzir (ou adjudicar) uma análise do conflito. De seguida, aborda a definição das perguntas de base que uma avaliação deve colocar. Também analisa o calendário e a logística, a coordenação com outros atores, a escolha dos critérios de avaliação, a gestão, os métodos, a equipa de avaliação e a divulgação dos resultados da avaliação.

Este capítulo pretende ser útil para aqueles que adjudicam avaliações (gestores de programas, pessoal ou serviços de avaliação) e para os que gerem a avaliação, bem como para o pessoal e os decisores envolvidos na escolha dos tópicos e das perguntas da avaliação. Define algumas etapas fundamentais para a preparação de uma avaliação. Pode ser útil considerar em conjunto os três primeiros passos – finalidade, análise do conflito e âmbito.

Resumo dos passos principais para a preparação de uma avaliação	
✓ Definir a finalidade da avaliação	} Elaborar os termos de referência
✓ Analisar o contexto do conflito	
✓ Ter em conta a igualdade de género	
✓ Definir o âmbito da avaliação	
✓ Definir os critérios de avaliação	
✓ Descrever as principais perguntas da avaliação	
✓ Escolher a abordagem e a metodologia de avaliação em função da finalidade	
✓ Ter em conta as questões de calendário e de logística	
✓ Coordenar com outros atores	
✓ Definir a forma como a avaliação vai ser gerida	
✓ Escolher e contratar a equipa de avaliação	
✓ Preparar a divulgação dos resultados da avaliação	
✓ Controlar a qualidade	

Definir a finalidade da avaliação

Todas as avaliações, independentemente do contexto, devem começar com a seguinte pergunta: o que é esta avaliação quer verificar e como será utilizada a informação daí resultante? A definição da finalidade e dos objetivos de uma avaliação é a etapa de planeamento mais importante. Se a finalidade não for clara, a avaliação também não o será. Quem vai adjudicar a avaliação deverá refletir sobre: Qual é o público-alvo? Quem vai receber as conclusões e o que fará com os resultados? De que tipo de informação necessita?

As avaliações podem ter diversas finalidades, por vezes convergentes. A prestação de contas e a aprendizagem são duas das finalidades mais frequentes e a maior parte das avaliações combina as duas.

- A **prestação de contas** procura determinar se uma atividade foi executada como pretendido e/ou se alcançou os resultados esperados.
- O propósito da **aprendizagem** é proporcionar evidências e melhorar o conhecimento sobre os resultados e o desempenho, o que pode ajudar a melhorar as atividades em curso ou futuras e permitir compreender melhor o que funciona, ou não, e porquê.

A Caixa 3.1 apresenta alguns exemplos de objetivos de prestação de contas e de aprendizagem das avaliações, conforme descritos nos relatórios de avaliação.

Caixa 3.1. Definir a finalidade de uma avaliação

- **Prestação de contas:** “a finalidade da avaliação é determinar se a Noruega contribuiu, com a sua ajuda à transição, para uma maior segurança (e estabilidade) no Haiti e se é previsível que os efeitos positivos alcançados sejam sustentáveis.” (Norad, 2009).
- **Prestação de contas:** “Este relatório foi preparado para verificar se as condições estabelecidas pelo Banco Asiático de Desenvolvimento foram cumpridas e se elas conduziram à concretização dos objetivos ou finalidade declarados do *Tajikistan Post Conflict Infrastructure Programme*.” (BAD, 2007).
- **Aprendizagem:** “Os principais objetivos deste projeto foram, em primeiro lugar, desenvolver um método para avaliar o impacto da cooperação para o desenvolvimento nas zonas de conflito e, em segundo lugar, aplicar este método no nordeste do Afeganistão.” (Böhnke *et al.*, 2010).
- **Prestação de contas e aprendizagem:** “A avaliação conjunta da prevenção de conflitos e da construção da paz na República Democrática do Congo tem duas finalidades: prestação de contas perante a população e os decisores das atividades de cooperação para o desenvolvimento e extrair lições para promover a melhoria. A tónica é colocada na aprendizagem, tendo em vista a elaboração de políticas e programas mais estratégicos” (Brusset *et al.*, 2011).

Fonte: sítio *online* do Centro de Recursos de Avaliação do Desenvolvimento (DEReC): www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec

Os *Princípios do CAD para a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento* (OCDE, 1991) afirmam que para “terem impacto na tomada de decisão os resultados da avaliação devem ser percebidos como relevantes e úteis”. As avaliações implicam custos reais, incluindo a utilização de recursos que poderiam ser utilizados de outra forma e por isso devem ser apreciadas pelo valor da informação que proporcionam. A utilidade é um princípio importante na avaliação. A utilização pode assumir muitas formas diferentes, antes e durante a execução de uma avaliação ou mesmo muitos anos depois. Em certos casos, os decisores utilizam as conclusões para alterar ou modificar diretamente um programa, à luz das recomendações apresentadas. Mas, em muitos casos, a utilização é menos direta. Por exemplo, uma avaliação pode contribuir, com outras avaliações ou trabalhos de investigação, para a acumulação progressiva de conhecimentos gerais sobre um determinado assunto. O envolvimento no próprio processo de avaliação pode provocar mudanças comportamentais ou organizacionais. Os fatores que podem influenciar a utilização da avaliação, e que devem ser tidos em conta durante o planeamento da avaliação, são o ambiente institucional (incentivos e capacidade para a utilizar), a relevância da avaliação (calendário, envolvimento dos detentores de interesse e credibilidade) e a qualidade da divulgação (produto da avaliação, canais e mecanismos de comunicação) (Feinstein, 2002).

No caso de avaliações que envolvem diversos detentores de interesse, é crucial que exista uma compreensão partilhada do objetivo global. Para garantir esta compreensão partilhada e, mais tarde, a utilidade da avaliação, é recomendado envolver os detentores de interesse no processo de preparação e planeamento. No entanto, o seu grau de envolvimento depende da conceção e da finalidade da avaliação. Uma avaliação centrada na aprendizagem será geralmente mais participativa, enquanto numa avaliação cuja finalidade seja a prestação de contas os detentores de interesse serão menos envolvidos.

Analisar o conflito

A análise do conflito ajuda a identificar as causas, as determinantes e as dinâmicas do conflito e da fragilidade. Proporciona um quadro analítico que permite compreender o

contexto complexo, em evolução, no qual uma intervenção está a ser implementada. Uma análise do conflito identifica os principais fatores relacionados com o conflito e a fragilidade e as suas interações, chamando a atenção para as fontes e as dinâmicas tanto da violência como da paz. Uma boa análise do conflito e da fragilidade deve incluir (ou estar associada a) uma análise aprofundada da económica política e do contexto mais geral do desenvolvimento (Kennedy-Chouane, 2011).

Os avaliadores necessitarão sempre de basear o seu trabalho na compreensão do conflito, mas não são necessariamente obrigados a realizar eles próprios uma análise do conflito. A avaliação poderá basear-se na análise feita pelo próprio alvo da avaliação, pela agência adjudicante, por um instituto de investigação ou consultor independente, ou por um processo participativo com os detentores de interesse. Uma análise pode também ser assegurada pela equipa de avaliação, e constituir o primeiro passo do processo de avaliação, ou, ainda, ser utilizada pelos adjudicantes para aperfeiçoar o âmbito da avaliação e as principais perguntas.

Caixa 3.2. Dois exemplos de utilização da análise do conflito – República Democrática do Congo e Sri Lanka

Na República Democrática do Congo, a análise do conflito – uma combinação de investigação científica e sessões no terreno – permitiu identificar, durante a fase de arranque, quatro elementos principais desencadeadores do conflito. As quatro determinantes – propriedade da terra, fragilidade do Estado, setor da segurança, recursos naturais – ajudaram a delimitar o âmbito da avaliação. As determinantes ajudaram igualmente a avaliar a relevância das intervenções (tinham como meta as reais determinantes do conflito?) e o seu impacto (a ajuda à prevenção do conflito e construção da paz teve um efeito sobre estes elementos desencadeadores?) (Brusset *et al.*, 2011).

No Sri Lanka, o estudo utilizou as análises do conflito detalhadas, realizadas ao nível estratégico em 2001 e 2005, como ponto de referência e pano de fundo para a análise. Embora a equipa tenha reconhecido que o conflito se tinha agravado desde 2005, considerou que as suas causas profundas não se tinham alterado e tinham sido suficientemente tratadas nas análises anteriores (Chapman *et al.*, 2009).

Fonte: Brusset *et al.* (2011) e Chapman *et al.* (2009).

Tal como descrito no Capítulo 1, a conceção e a gestão de qualquer intervenção deve basear-se numa compreensão completa do contexto do conflito ou da fragilidade. Se tiver sido realizada uma análise do conflito com o objetivo de definir o compromisso estratégico ou a conceção do programa de um doador, a equipa de avaliação deverá examiná-la e apreciar a sua qualidade e relevância no início do programa e como foi adaptada (ou não) ao longo do tempo. Os avaliadores deverão determinar se a análise subjacente (explícita ou implícita) foi suficiente e rigorosa, se se traduziu efetivamente em estratégias e objetivos relevantes e se se foi adaptando ao longo do tempo à situação de conflito e de fragilidade. Na Caixa 3.3 são fornecidas orientações para facilitar o exame da análise do conflito.

Os doadores que apoiam o desenvolvimento e outros atores que trabalham em situações de conflito e de fragilidade e sobre essa temática utilizam diversos modelos, ferramentas e estruturas para a análise do conflito. O objetivo é conseguir apreender perfeitamente o contexto para avaliar a intervenção em causa. Não obstante a diversidade de

modelos de análise do conflito, existe um consenso crescente sobre as características de uma boa análise:

- Faz uma distinção entre causas estruturais do conflito e da fragilidade (tanto questões como pessoas) e eventos dinâmicos e tendências.
- Identifica forças positivas e negativas que influenciam o conflito (e as hipóteses de paz).
- Classifica as determinantes do conflito ou da fragilidade por ordem de importância e identifica aquelas que podem ser influenciadas pela ação externa.
- É operacionalmente útil e está refletida na concepção, acompanhamento e avaliação do programa.

Apesar de tudo, a fim de evitar cair na armadilha de se tornar demasiado abrangente (e portanto difícil de operacionalizar) é importante distinguir os elementos do contexto global que influenciam diretamente o conflito e a forma como o fazem. Por exemplo, se a pobreza for identificada como um fator importante no contexto, a análise do conflito deve identificar que aspetos da pobreza influenciam tensões, ressentimentos e violência e de que forma. A Caixa 3.3. descreve outros elementos essenciais aos quais se deve dar atenção numa análise do conflito.

A partir dos resultados da análise do conflito, os avaliadores podem apreciar a relevância e os impactos da atividade ou da política em causa. Por exemplo, os resultados da análise ajudarão a determinar se uma intervenção responde às necessidades relevantes do contexto, i.e. as causas do conflito e da fragilidade. Serão, contudo, necessárias informações adicionais para avaliar todas as dimensões da relevância e do impacto. Por exemplo, a relevância das atividades do doador para as estratégias globais do país ou para as prioridades do doador pode não ser evidenciada por uma análise padrão do conflito e deverá ser captada utilizando outros dados, incluindo documentos do programa e informação sobre as políticas.

Uma das maneiras de desenvolver uma análise é envolver diversos detentores de interesse desde o início do processo de avaliação. Tendo em conta que nem sempre é possível obter ao mesmo tempo todos os pontos de vista, por vezes opostos, das diferentes partes, pode ser aconselhável entrevistar as pessoas separadamente para apreender a situação de uma forma mais global e aprofundada. Contudo, os avaliadores devem estar conscientes de que poderá ser difícil obter um consenso sobre a natureza do conflito dado que os grupos rivais não chegarão a acordo. Esta é, obviamente, a característica natural do conflito – e as interpretações divergentes da sua história e das suas causas podem ser uma dimensão importante identificada pela análise. Os resultados das entrevistas deverão, por conseguinte, ser triangulados com fontes secundárias como documentos estratégicos, notas sobre o programa/projeto e documentos informais, ou relatórios de centros de investigação ou grupos de reflexão. No âmbito das entrevistas, pode ser particularmente útil orientar o diálogo para a hierarquização dos fatores determinantes do conflito e da fragilidade, a fim de isolar os que são verdadeiramente importantes (e os que são menos) e tornar as afirmações gerais mais específicas.

Caixa 3.3. Lista de verificação para rever uma análise do conflito

Se foi realizada uma análise do conflito com o objetivo de definir o envolvimento estratégico ou a concepção do programa de um doador, a equipa necessitará de rever essa análise e apreciar a sua qualidade e relevância no início do programa, bem como a maneira como se foi adaptando (ou não) ao longo do tempo. Neste processo, a equipa de avaliação deverá colocar as seguintes perguntas:

1. Tendo em conta os recursos e meios da agência ou organização avaliada, foi selecionada a abordagem ou ferramenta de análise do conflito adequada para orientar a concepção e execução do(s) programa(s) ou política(s)? A análise produziu informação adequada para determinar a relevância da intervenção para as necessidades do processo de construção da paz, a eficácia da concepção e execução do programa e para apreciar a adequabilidade da teoria da mudança?
2. A análise foi atualizada entre o momento em que o programa ou a política foi concebido e o momento da avaliação? Explica a evolução do conflito de uma forma que pode ser utilizada para a análise da relevância e dos impactos a longo prazo? (Se isso não acontece, a equipa de avaliação pode ter de atualizar a análise).
3. O processo de análise do conflito foi adequado e eficaz?
 - a) A análise foi realizada por pessoas qualificadas possuidoras de conhecimento sobre a situação do conflito e da fragilidade?
 - b) A análise reuniu informação proveniente de um vasto leque de fontes? Incluiu os pontos de vista de todos os principais detentores de interesse no conflito?
 - c) A análise foi conduzida de forma sensível ao conflito? Por exemplo, fez perguntas de forma a evitar exacerbar divisões? Se a análise foi realizada através da organização de seminários com detentores de interesse, os facilitadores possuíam, ou não, as competências necessárias para envolver as partes em conflito num debate construtivo? O processo de análise colocou os investigadores (e os parceiros locais) em perigo enviando-os para regiões inseguras? Colocou os entrevistados em risco expondo-os a represálias?
4. A análise foi realizada ao nível adequado? Por exemplo, se um programa devia ser iniciado ao nível de uma província, uma análise nacional foi complementada por uma análise das dinâmicas do conflito nessa província?
5. As conclusões foram razoáveis? Faltavam elementos essenciais na análise? Em que medida a experiência da agência ou as suas ideias gerais sobre a forma de promover alterações positivas influenciaram a análise?
6. A análise foi articulada com a estratégia? Forneceu informação útil para a execução e para as atividades?

A maior parte das avaliações analisa uma intervenção ou o envolvimento global num único país ou numa única região em conflito. Neste caso, a análise do conflito procura compreender esse conflito em particular e estuda também a dinâmica sub-regional ou local do conflito, se relevante. No que diz respeito a avaliações que envolvem a análise de atividades em diversas situações de conflito – por exemplo, uma avaliação temática do papel das mulheres nos processos de paz ou uma avaliação de um programa de desarmamento em diversos países saídos de um conflito – a análise do conflito será abordada de forma diferente. A análise pode servir-se de trabalhos de investigação existentes e elementos empíricos sobre as conexões (supostas) entre o tipo de atividades e os conflitos violentos ou a fragilidade do Estado em geral. Podem ser utilizados estudos de caso e análises comparativas para verificar estas hipóteses e avaliar a relevância, a eficácia e o impacto da intervenção, tal como analisado no Capítulo 4.

Tendo em conta os numerosos e diferentes modelos e quadros de análise do conflito, os adjudicantes e os gestores da avaliação devem refletir cuidadosamente sobre a análise do conflito. O método de análise selecionado deve estar bem adaptado ao contexto, ao âmbito da

avaliação e aos recursos disponíveis. Daqui decorre que os financiadores das avaliações devem garantir que os recursos para a análise do conflito são proporcionais à tarefa prevista e que a equipa de avaliação possui as competências necessárias para este tipo de análise.

As questões gerais que podem ser colocadas são enumeradas no Quadro 3.1 e o Anexo A propõe um exame mais aprofundado das diferentes abordagens bem como ligações para os recursos em matéria de análise do conflito.

Quadro 3.1. Algumas perguntas essenciais para a análise do conflito

Perfil	<p>Qual é o contexto político, económico e sociocultural?</p> <p>Quais são as questões políticas, económicas e sociais emergentes?</p> <p>Existem dinâmicas regionais/internacionais importantes?</p> <p>Quais são as dimensões geográficas? Que áreas, sujeitas ao conflito e à fragilidade, ou afetadas por estes últimos, podem inserir-se no contexto?</p> <p>Existem antecedentes do conflito?</p>
Causas do conflito e potenciais para a paz	<p>Quais são as causas estruturais do conflito e da fragilidade?</p> <p>Que questões podem ser consideradas como causas imediatas ou dinâmicas do conflito e da fragilidade?</p> <p>Que elementos podem contribuir para desencadear ou aprofundar a escalada de violência?</p> <p>Quais são as estratégias ou os hábitos em matéria de gestão de conflitos que contribuem para a violência?</p> <p>Que fatores, novos ou emergentes, contribuem para o prolongar do processo dinâmico do conflito e da fragilidade? As causas originais alteraram-se entretanto devido a acontecimentos verificados durante a guerra e a violência em massa?</p> <p>Que fatores podem contribuir para a paz e estabilidade? Que fatores existentes podem envolver as populações e ser aproveitados ou reforçados?</p> <p>Quais são os principais fatores determinantes do conflito e da paz? Que fatores têm maior influência sobre a situação?</p>
Atores	<p>Quais são os principais atores (pessoas que perpetuam ou mitigam a situação de conflito e de fragilidade)? Como contribuem para alimentar ou mitigar o conflito?</p> <p>Quais são os seus interesses, os seus objetivos, os seus pontos de vista, as suas capacidades e relações?</p> <p>Que competências para a paz e estabilidade podem ser identificadas? Quem pode fazer a diferença?</p> <p>Que atores podem ser identificados como “sabotadores” (os que beneficiam da continuação da violência ou que resistem ao movimento em favor da paz e da estabilidade)? Porquê? São sabotadores involuntários ou intencionais?</p>
Dinâmicas e tendências futuras	<p>Quais são as relações e dinâmicas entre os principais fatores determinantes do conflito e da paz?</p> <p>Quais são as tendências atuais do conflito e da fragilidade? Quais são os ciclos negativos que as reforçam?</p> <p>Quais são as janelas de oportunidade?</p> <p>Que cenários podem ser desenvolvidos a partir da análise das características do conflito e da fragilidade, dos fatores determinantes e dos atores?</p> <p>Como é que se podem concretizar os diferentes cenários tendo em conta a provável evolução futura (a curto e a longo prazo)?</p>

Fonte: Adaptado de International Alert (2007) e Paffenholz e Reyhler (2007).

Determinar o âmbito da avaliação

O âmbito da avaliação deve ser definido claramente. O âmbito especifica os temas, fundos ou tipos de intervenção que serão abrangidos, incluindo o período de tempo e a cobertura geográfica. Ao determinar o âmbito da avaliação é importante clarificar e acordar sobre os tipos de ajuda a incluir e de que forma isso será feito. As avaliações podem incidir sobre a totalidade ou apenas uma parte da ajuda num contexto particular, nomeadamente os esforços explícitos de construção da paz, e outras formas de ajuda ao desenvolvimento e de ajuda humanitária. O Quadro 3.2 apresenta um resumo da hierarquia de âmbitos de avaliação e alguns exemplos concretos para efeitos de referência.

Quadro 3.2. Exemplos de âmbitos da avaliação

Tipo de avaliação	Definição	Exemplo
Avaliação ao nível de um sistema ou ao nível nacional	Avaliação da resposta de todos (ou quase todos) os parceiros internacionais num determinado país ou a um conflito armado ou um desencadear de violência específico.	Multi-donor evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010 (Bennett et al., 2010).
Avaliação parcial	Avaliação de parte de um sistema (estudo temático ou setorial, por exemplo), que pode incluir a análise transnacional ou transconflito.	Joint Evaluation Programme on theme to Displaced Persons (Borton et al., 2005). Evaluation of the German Civil Peace Service (Paffenholz, 2011).
Avaliação da intervenção de uma única organização	Avaliação da resposta global a um determinado país ou conflito por um parceiro internacional (agência que financia, canaliza ou executa).	Evaluation of Norwegian Support to Peacebuilding in Haiti 1998-2008 (Norad, 2009).
Avaliação de um projeto individual	Avaliação de um projeto, programa ou política realizado por uma única agência.	Evaluation of the "Open Fun Football" School Programme in the Balkans region (Danida, 2011).

Fonte: Exemplos retirados do Centro de Recursos de Avaliação do CAD (DEReC), www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec.

O âmbito deve igualmente indicar claramente as políticas específicas a analisar na avaliação – memorandos de entendimento nacionais ou estratégias (conjuntas) de envolvimento dos doadores, por exemplo. A análise do conflito pode proporcionar informação para o processo de definição do âmbito da avaliação.

Caixa 3.4. Utilizar a análise do conflito para ajudar a definir o âmbito da avaliação na República Democrática do Congo

Em 2008, foi lançada uma avaliação com diversos doadores para apreciar o papel dos parceiros externos no apoio à consolidação da paz e à prevenção de conflitos no leste da República Democrática do Congo. A utilização da análise do conflito foi muito útil para determinar os principais fatores do conflito – tanto os óbvios como os menos óbvios – que deveriam ser incluídos na avaliação. Inicialmente, a avaliação centrou-se na violência sexual e contra as mulheres, nas crianças soldado e nos recursos naturais, os quais eram considerados pelos serviços que adjudicaram a avaliação os fatores determinantes do conflito. Na altura (2008), eles foram aceites como importantes mas a escolha destes três fatores não se baseou na análise do conflito. Uma vez iniciada a avaliação, a equipa utilizou a análise do conflito e identificou os problemas fundiários e a fraqueza do Estado como os principais fatores determinantes do conflito e estas foram integradas no âmbito da avaliação.

Fonte: Brusset *et al.* (2011).

Para adaptar o âmbito da avaliação à sua finalidade e aos recursos disponíveis, os responsáveis pelo planeamento devem colocar as seguintes perguntas: Que atividades e políticas serão incluídas? Até que ponto da “cadeia de resultados” irá a avaliação? Interessar-se-á por impactos imediatos ou pelas dinâmicas alargadas do conflito? A resposta a estas perguntas irá influenciar a seleção dos critérios e métodos descritos nas próximas duas secções.

Escolher os critérios de avaliação

No momento de planear a avaliação e elaborar os seus termos de referência, os adjudicantes devem determinar que critérios serão analisados. Os critérios a verificar são normalmente incluídos nas principais perguntas da avaliação (ver abaixo) e constituirão o principal conteúdo analítico da avaliação.

Os cinco critérios do CAD da OCDE para avaliar a ajuda ao desenvolvimento – relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto – são normalmente tidos em conta mas pode ser mais prático centrar a avaliação no estudo aprofundado de alguns critérios, em função da finalidade da avaliação e da utilização pretendida. Outras considerações que podem ser particularmente pertinentes em situações de conflito e de fragilidade, nomeadamente a coerência e a coordenação, poderão igualmente ser examinadas. O Capítulo 4 inclui uma secção, “Critérios para avaliar as intervenções”, que discute a utilização dos critérios numa avaliação.

Definir as principais perguntas da avaliação

Os gestores da avaliação devem desenvolver uma lista de perguntas (ou eixos de análise) às quais a avaliação irá responder. O tipo de intervenção, a fase da execução e aquilo que se quer da avaliação determinam as perguntas específicas da avaliação. Em alguns casos, as perguntas serão específicas desde o início da avaliação. Noutros casos, as perguntas gerais serão aperfeiçoadas através de um processo iterativo durante o desenrolar da avaliação. No momento de conceber as perguntas abrangidas pela avaliação, os gestores da avaliação também devem refletir sobre os métodos a aplicar para lhes responder e determinar se esses métodos são exequíveis atendendo ao calendário e orçamento disponível?

Ao avaliar a ajuda à construção da paz ou à consolidação do Estado e das intervenções de desenvolvimento em situações frágeis ou propensas a conflito, os avaliadores podem (além de apreciar a sensibilidade ao conflito) seguir as seguintes linhas de investigação:

- A intervenção está a lidar com os fatores determinantes do conflito? Ela responde (ou poderia responder) às principais tensões que foram identificadas como fatores determinantes de conflitos no passado, presente ou suscetíveis de ocorrer no futuro?
- Foi realizada uma análise das dinâmicas do conflito e da fragilidade e esta influenciou as escolhas em matéria de programação e execução?

As atividades humanitárias em situações de conflito são orientadas pelos princípios fundamentais da neutralidade e imparcialidade e por outros dos *Principles and Good Practices of Good Humanitarian Donorship* acordados na Suécia em 2003 (GHD, 2003). As avaliações devem, sem dúvida, determinar, antes de mais, em que medida uma intervenção humanitária acatou estes princípios e os resultados produzidos. E, uma vez que as ações humanitárias podem ter uma influência imprevista (positiva ou negativa) sobre a dinâmica do conflito, as avaliações também devem considerar a sensibilidade ao conflito. Se o âmbito da avaliação incluir todo o envolvimento externo num país em particular, a relevância e a eficácia da ajuda humanitária em relação às dinâmicas do conflito e da fragilidade devem ser também consideradas. Ao examinar toda a ajuda recebida por um país em situação de conflito ou de fragilidade ou afetado por crises humanitárias prolongadas, os avaliadores podem incluir as intervenções humanitárias nas suas análises para estimar os impactos globais das intervenções dos parceiros externos sobre a paz e o conflito. Podem igualmente considerar útil analisar a distribuição entre ajuda humanitária e outros tipos de ajuda.

Algumas perguntas que uma avaliação pode fazer sobre a ajuda humanitária incluem:

- A intervenção evita criar tensões no seio da comunidade afetada pela crise, entre as pessoas deslocadas e as comunidades de acolhimento, entre agências acerca do tipo e quantidade de ajuda?
- O fornecimento de ajuda humanitária tem impacto sobre o papel e a legitimidade do Estado ou tem influência no processo de consolidação do Estado?
- Existe coerência entre as atividades humanitárias e os outros tipos de ajuda?

Visto que as intervenções de construção da paz e de consolidação do Estado podem afetar de forma diferente os homens e as mulheres, os adjudicantes incluirão frequentemente questões sobre a desigualdade de género. As perguntas podem centrar-se nas disparidades ao nível da família, comunidade, mercado ou do Estado e incluir questões como a divisão de trabalho e a distribuição de papéis determinadas pelo género; as desigualdades de acesso e o controlo dos recursos, benefícios sociais e serviços; participação desproporcional nas esferas pública e privada e as necessidades práticas ou estratégicas específicas para as mulheres, como a proteção contra a violência. Uma análise das discriminações baseadas no género pode constituir a base para estudar as dimensões de género na avaliação.

É importante ser realista sobre aquilo que uma avaliação pode alcançar, especialmente no momento da seleção das perguntas da avaliação. A fase de experimentação deste documento revelou uma tendência dos organismos adjudicantes e dos consultores para terem expectativas demasiado ambiciosas em relação ao âmbito, conteúdo e calendário das avaliações. Por exemplo, os termos de referência de algumas avaliações continham dezenas de perguntas de avaliação, pelo que foi difícil à equipa de avaliação responder a todas as perguntas dentro do prazo fixado. Uma solução poderá consistir em definir algumas perguntas genéricas à partida, as quais podem ser analisadas de forma aprofundada ou complementadas durante a análise da avaliação. Numa avaliação do *German Civil Peace Service* (Paffenholz, 2011), a equipa de avaliação começou por realizar um teste a um dos oito estudos de caso (Uganda) e utilizou essa experiência para aperfeiçoar as perguntas da avaliação. Constataram que não era possível responder a diversas perguntas dos termos de referência nos estudos de caso individuais e tiveram que encontrar outras formas de o fazer.

Integrar a igualdade de género e o empoderamento das mulheres

No momento de planeamento de uma avaliação é necessário determinar de que forma abordará as questões relacionadas com o género. A experiência no terreno e os trabalhos de investigação aprofundados mostram que a experiência, o envolvimento e a forma como mulheres e homens e rapazes e raparigas são afetados são diferentes. Os níveis de instrução, as responsabilidades e a mobilidade são alguns dos fatores que podem variar em função do sexo e que podem ter um efeito sobre os recursos disponíveis para as mulheres e para os homens numa situação de conflito ou pós-conflito. O próprio conflito pode contribuir para forjar ou alterar a perceção que uma sociedade tem do papel dos homens e das mulheres – ou seja, aquilo que se espera de indivíduos diferentes num determinado contexto. Em muitos casos, o conflito aumenta a sobrecarga imposta às mulheres. A violação sistemática dos direitos das mulheres e a sua exclusão das esferas económica, social e política são barreiras ao desenvolvimento e podem afetar a dinâmica do conflito. É, portanto, importante que os decisores e os profissionais, bem como os avaliadores, possuam uma perceção clara e crítica da igualdade de género numa determinada situação de conflito.

A Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, 2000) foi a primeira Resolução do Conselho de Segurança a ligar as experiências das mulheres em situações de conflito à agenda da paz e da segurança internacionais. Estabeleceu que a igualdade entre homens e mulheres era essencial para alcançar e manter a paz e que a participação equitativa nos processos de paz e nos esforços de reconstrução após o conflito é indispensável para a construção da paz e a consolidação do Estado. Preconizava igualmente a proteção das mulheres e das raparigas e a inclusão de considerações sobre a igualdade de género nas operações de manutenção da paz e na formação neste domínio.

Em conformidade com a Resolução 1325, a dinâmica de género faz parte da análise do conflito. Para o efeito, é necessário diferenciar os papéis, as experiências e perspetivas de homens, mulheres, raparigas e rapazes bem como entre as mulheres e os homens pertencentes a diferentes grupos sociais, étnicos, religiosos ou económicos. Esta análise não deve, contudo, cair na armadilha dos estereótipos baseados no género. No passado, as agências de desenvolvimento encaravam as mulheres e raparigas antes de mais como vítimas. Por isso, eram frequentemente excluídas dos processos de construção da paz e de consolidação do Estado. À luz da Resolução 1325 do CSNU, existe um consenso crescente sobre duas dimensões críticas para a perceção do papel das mulheres nas situações de conflito: as mulheres e crianças são consideradas como alvos e vítimas e desempenham um papel fundamental nas sociedades que se esforçam por instaurar a paz e a reconstrução. Esta abordagem pode ajudar a assegurar que os processos de construção da paz têm em conta as necessidades das mulheres e que lhes é criado espaço no governo e nos processos fundamentais de tomada de decisão após o conflito. Dito isto, há que admitir que as mulheres podem também cometer atos de violência, assim como os homens também podem ser vítimas.

Os adjudicantes de uma avaliação devem determinar como serão abordadas as questões de género tendo em conta o objetivo principal da avaliação e a atividade ou política que vai avaliar. Os responsáveis pelo planeamento podem optar por fazer da problemática do género uma questão transversal ou um eixo específico (algumas agências de desenvolvimento têm requisitos específicos no que diz respeito à tomada em consideração das questões da igualdade de género na avaliação). Um programa que não tenha a perceção adequada das diferentes necessidades e papéis de género, ou que não consegue ajustar-se-lhes, pode sofrer de falta de eficácia, impacto e relevância. Estas questões podem ser incluídas nas perguntas da avaliação. Os “Critérios para avaliar as intervenções”, no Capítulo 4 dão diversos exemplos de perguntas sobre igualdade de género.

Os gestores da avaliação podem decidir incluir nos termos de referência certos requisitos sobre a igualdade de género e o empoderamento das mulheres como forma de assegurar que eles são integrados nos objetivos da avaliação. Por exemplo, os adjudicantes podem exigir que a equipa de avaliação inclua um perito sobre a problemática do género e que utilize dados desagregados por sexo e indicadores sensíveis às questões de género.

Um exemplo da forma como a problemática do género pode ser incorporada numa avaliação do conflito poderá ser a avaliação de um projeto de reconstrução de infraestruturas numa situação de conflito que procura igualmente verificar se os empregos criados pelo projeto afetaram de forma diferente os meios de subsistência dos homens e das mulheres em

idade ativa e se isso teve impacto nos fatores determinantes do conflito. No âmbito dos seus esforços para aplicar uma abordagem sensível ao conflito, a equipa de avaliação deve analisar em que medida as considerações sobre a igualdade de género podem afetar o seu próprio trabalho – por exemplo, ao nível da constituição da equipa ou do seu envolvimento com os detentores de interesse.

Considerar a situação no seu conjunto

Tendo em conta a experiência adquirida em situações de fragilidade e de conflito, a necessidade de olhar além de cada projeto, além da ajuda ao desenvolvimento e além de cada ator para compreender de forma mais abrangente os processos de paz e de desenvolvimento, assume uma importância crescente. Uma atividade específica pode alcançar com sucesso os seus resultados de curto prazo como a formação de agentes da polícia ou o fornecimento de novos meios de subsistência a antigos soldados. Contudo, muitos são aqueles que consideram que estes sucessos ao nível micro não se traduzem em avanços reais na direção da paz. Existe frequentemente um paradoxo entre os relatórios dos programas ou as autoavaliações que apresentam programas com bons resultados e a concomitante falta de progresso na via da paz – ou mesmo uma escalada da violência – ao nível macro (ou seja, as condições de conjunto necessárias para a paz).

O sucesso das atividades individuais de desenvolvimento ou humanitárias e os efeitos dos processos globais de paz e de consolidação do Estado dependem não das ações ou estratégias de uma única agência financiadora ou executora mas de outros fatores. Por exemplo, os choques externos, as decisões dos poderes públicos ou as pressões diplomáticas (ou não) da comunidade internacional sobre os governos e partes em conflito podem influenciar a dinâmica do conflito e da paz. Estes fatores vão além do âmbito da atividade avaliada mas, apesar disso, os avaliadores devem tê-los em consideração para formular conclusões razoáveis e atribuir os resultados. As avaliações que se centram quase exclusivamente no envolvimento dos doadores ou que se interessam apenas no programa ou setor podem não conseguir identificar os efeitos ou constrangimentos de grande alcance que afetam o sistema no seu conjunto.

Não seria, evidentemente, realista que cada avaliação abrangesse todos os domínios da ação pública ou todas as dimensões do conflito ou da fragilidade num dado contexto. As avaliações ao nível da atividade ou do programa também são importantes. Todavia, as agências de desenvolvimento devem igualmente planear avaliações que tenham em conta dimensões estratégicas ou solicitar às equipas de avaliação o estudo de questões relacionadas com o contexto mais global, durante a avaliação de um programa ou de uma atividade específica.

Escolher a metodologia de avaliação mais adequada

Não existe uma metodologia universal aplicável à avaliação do envolvimento dos doadores em situações de fragilidade e de conflito. A regra de ouro consiste, sobretudo, em aplicar as ferramentas e os métodos certos às perguntas corretas. Os métodos devem ser escolhidos em função da finalidade e dos principais objetivos da avaliação e devem incluir uma abordagem credível à atribuição, isenta de potenciais preconceitos. Dada a natureza complexa das intervenções em situações de fragilidade ou de conflito, é frequentemente necessário

combinar metodologias diferentes para responder às perguntas da avaliação. Muitos privilegiam uma abordagem mista, utilizando as metodologias e dados quantitativos e qualitativos. Todas as avaliações que testaram estas linhas de orientação utilizaram abordagens mistas. Os responsáveis pelo planeamento da avaliação devem debruçar-se sobre as questões da metodologia, decidindo, por exemplo, quando devem utilizar grupos de comparação (para esclarecer a discussão sobre os cenários contrafactuais), estudos de caso individuais e séries de dados cronológicas ou séries simples.

Existe um vasto conjunto de documentação sobre as vantagens e desvantagens dos métodos de avaliação e sobre a sua aplicabilidade em diferentes contextos e finalidades. O Glossário identifica diversos tipos. Uma síntese dos métodos e da sua adequabilidade ao trabalho da prevenção de conflitos e da consolidação da paz pode ser consultada em Church e Rogers (2006) e em OCDE (2008b).

A escolha de uma abordagem que tenha em conta a problemática do género implica o encorajamento da participação tanto de homens como de mulheres e o conhecimento das regras de comunicação informal entre uns e outros. Deve ser assegurada a incorporação tanto de homens como de mulheres na amostra ou população estudada assim como devem ser eliminados os potenciais obstáculos à participação das mulheres na avaliação. Por exemplo, os avaliadores podem sentir dificuldades em falar diretamente com as mulheres e estas podem ter dificuldade e falar livremente na presença de homens. As consequências metodológicas destas dinâmicas de género devem ser tidas em consideração.

Gerir o calendário e a logística

Os calendários e os programas de avaliação são frequentemente decididos com bastante tempo de antecedência. Contudo, a escolha do momento para se avaliar uma intervenção de prevenção de conflitos e de consolidação da paz deve ser determinada não só em função da fase da política, do programa ou do ciclo do projeto mas também em relação às realidades do conflito em curso. Esse momento deve ser ajustado à dinâmica do conflito ou da fragilidade e permitir clarificar o debate sobre as políticas e/ou os ajustamentos a fazer nos programas (em função dos objetivos). As organizações adjudicantes podem ter de ajustar as suas expectativas em função dos constrangimentos relacionados com o conflito e a fragilidade.

Os termos de referência devem definir explicitamente prazos realistas. Para identificar o momento e os ângulos de abordagem adequados para uma avaliação, é necessário, tendo em conta os resultados da análise do conflito, colocar as perguntas que se seguem. Termos de referência claros ajudarão a garantir a sensibilidade ao conflito do próprio processo de avaliação, particularmente na forma como ela se propõe gerir a logística e o calendário.

- O que acontece na situação de conflito e de fragilidade? Em que fase do ciclo do conflito? É preciso dar uma atenção especial às condições que podem desencadear um conflito (eleições, comemorações controversas, etc.).
- Uma avaliação realizada neste momento teria um efeito perturbador sobre a própria política, projeto ou programa?
- Uma avaliação desencadearia uma reação política suscetível de prejudicar a intervenção, chamando a atenção ou alimentando involuntariamente as forças políticas que se lhe opõem?

- Uma avaliação colocaria os detentores de interesse em risco no plano pessoal ou político? Haverá acesso suficiente aos detentores de interesse ou salvaguardas suficientes para evitar influências que possam comprometer a política, o programa ou projeto, bem como o pessoal e os detentores de interesse?
- A atividade está a ser implementada há tempo suficiente para proporcionar experiência e ensinamentos úteis? A avaliação dos produtos, dos efeitos e dos impactos assenta num calendário realista?
- Há quanto tempo foi realizada uma avaliação ou análise anterior (quer se trate das atividades do próprio doador ou de atividades relevantes ou semelhantes de outros doadores)?
- Existem questões logísticas que devem ser tidas em consideração (restrições em termos de segurança, processo eleitoral, condições meteorológicas, feriados nacionais importantes, acesso a transportes, etc.)?

Caixa 3.5. **Constrangimentos relacionados com o conflito nas avaliações no Sri Lanka e na República Democrática do Congo**

Na avaliação feita pela Noruega aos esforços de paz no Sri Lanka durante o período 1997-2009, a equipa enfrentou um grande desafio. Os avaliadores tiveram pleno acesso aos arquivos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e aos representantes noruegueses envolvidos no processo de paz. Porém, não conseguiram entrar em contacto com diversas personalidades importantes no Sri Lanka: grandes figuras dos Tigres de Libertação do Eelam Tamil (falecidas), quadros de segundo nível (presos) e no governo em funções. A equipa tentou compensar estudando fontes secundárias como trabalhos de investigação publicados (incluindo os da própria equipa), relatórios não publicados e reportagens dos meios de comunicação social. Além disso, foram entrevistados atores, peritos e observadores internacionais e nacionais.

Na República Democrática do Congo, a primeira tentativa, em 2008, para avaliar o apoio à construção da paz no leste do país foi cancelada devido ao recrudescimento da violência. Um grupo rebelde, o *National Congress for the Defence of the People*, iniciou uma ofensiva no norte de Kivu e a segurança dos avaliadores no terreno não podia ser garantida. Em 2009, houve uma nova tentativa de avaliação. Desta vez, a organização foi diferente. A tónica foi colocada na análise das políticas e em estudos baseados em documentos e entrevistas. Se tivesse havido um recrudescimento da violência, esta nova organização teria permitido continuar a avaliação. Contudo, sem missões ao terreno o foco da avaliação teria sido também alterado, porque ela iria analisar apenas a política do doador sem avaliar os resultados no país.

Fonte: Norad (2011) e Brusset *et al.* (2011).

Coordenar com outros atores

De acordo com as normas de qualidade para a avaliação definidas pelo CAD (OCDE, 2010c) e os princípios largamente aceites relativos à eficácia da ajuda (OCDE, 2005), o trabalho de avaliação deve ser coordenado, sempre que for possível e relevante. Para facilitar a coordenação, é importante examinar o contexto ao nível institucional, organizacional e do projeto para identificar os principais detentores de interesse. Os atores podem incluir agências de desenvolvimento, doadores bilaterais e instituições multilaterais, prestadores de ajuda sul-sul, agências executoras, atores não estatais, sociedade civil, atores humanitários e forças militares. Os adjudicantes devem ter em consideração os interesses específicos dos diferentes atores e os contributos que eles podem dar em termos de dados e decidir se, e como, poderão

ser envolvidos na avaliação. Por exemplo, as organizações não-governamentais que desempenham um papel fundamental no setor podem ser convidadas a integrar um grupo de referência para alargar o âmbito e o alcance da avaliação. Ou, pode ser solicitado aos atores militares que tenham acesso a dados sobre a situação da segurança que forneçam essas informações sem se juntarem realmente ao processo de avaliação. No caso de uma avaliação sobre o apoio à educação, o Ministério da Educação pode ser envolvido e contribuir para a definição das perguntas mais importantes da avaliação para a compreensão das potenciais relações entre a educação e o conflito.

As agências de desenvolvimento, as organizações humanitárias e as forças de segurança trabalham, cada vez mais frequentemente, em conjunto nas situações de conflito ou de fragilidade. A ênfase atualmente dada em muitos países a abordagens “*whole-of-government*” traduz-se frequentemente na participação nas avaliações de uma grande variedade de atores provenientes de diversos meios. Coordenar um leque de atores tão diversificado exige uma atenção particular aquando da definição da estrutura de gestão da avaliação. Se trabalhada cuidadosamente, juntando diferentes atores da ajuda ao desenvolvimento numa única avaliação, pode ser uma experiência enriquecedora, porque alarga o âmbito de análise e cria a oportunidade de analisar as diferenças nos métodos de intervenção e nas teorias da mudança. Contudo, um número demasiado elevado de atores, uma deficiente definição de papéis ou a falta de clareza dos objetivos podem dificultar fortemente a coordenação da avaliação.

A secção do Capítulo 4 intitulada “Critérios para avaliar as intervenções”, que estuda a importância de garantir a coerência e a coordenação de uma atividade avaliada, também aborda o envolvimento de diferentes atores.

Trabalhar com detentores de interesse locais e nacionais

Os gestores da avaliação podem decidir convidar detentores de interesse locais (pessoal das delegações locais ou das embaixada, governos nacionais, organizações da sociedade civil, beneficiários, parceiros de execução) para participar no planeamento e condução de uma avaliação – especialmente quando a aprendizagem e a utilização dos resultados estão no cerne da iniciativa. É geralmente aceite que os parceiros externos devem promover um maior envolvimento da população local e dos beneficiários pretendidos na avaliação. A participação ao nível local pode contribuir para garantir uma relação mais transparente e forte entre atores externos e as comunidades locais, em consonância com os *Princípios para os Estados frágeis* e largamente confirmado pela experiência em matéria de avaliação. Envolver as populações locais bem informadas e os beneficiários dos programas pode constituir um elemento essencial para a compreensão do contexto e do conflito e para a realização da avaliação. O envolvimento de pessoas de fações diferentes ou com perspetivas diferentes sobre o conflito pode desempenhar um papel determinante para compreender as ligações entre a intervenção e a dinâmica do conflito. Todavia, os responsáveis pelo planeamento devem ter bastante cuidado quando tomam a decisão de quem envolver, e como, num contexto de fragilidade ou de conflito violento. Estas decisões podem ser influenciadas pela necessidade de proteger os envolvidos e salvaguardar a objetividade e imparcialidade da avaliação.

As intervenções de desenvolvimento que afetam as atividades quotidianas, os recursos, os papéis e responsabilidades, as oportunidades e direitos dos beneficiários, podem ter

implicações diferentes (pretendidas ou não, positivas e negativas) para mulheres e homens, rapazes e raparigas. Os gestores da avaliação devem garantir que os diferentes pontos de vista são tidos em conta no decorrer do processo de avaliação. Para tal é, sem dúvida, necessário interrogar-se sobre o que importa analisar, que perguntas fazer aos detentores de interesse, que procedimentos de recolha de dados adotar, que tipo de relatório escrever e como divulgá-lo. Em algumas situações é necessária a inclusão de mulheres na equipa de avaliação.

Os responsáveis pelo planeamento da avaliação deverão igualmente determinar como gerir a participação das instituições do governo do país parceiro e qual o nível de participação adequado e útil numa situação de conflito específica. Este aspeto é de importância crucial para a exequibilidade da avaliação, para a apropriação do processo e dos seus resultados, para a transparência e para o potencial interesse suscitado pelas conclusões e sua utilização. Os doadores implementam geralmente as suas ações de prevenção do conflito, construção da paz e consolidação do Estado no apoio aos, e em parceria com os, governos anfitriões. O prolongamento lógico desta cooperação é trabalhar em conjunto na avaliação. Estas parcerias podem, contudo, colocar desafios quando os governos não têm legitimidade suficiente ou são atores de primeiro plano num conflito em curso. O contexto político e os seus desafios decisivos afetam não só os parceiros externos mas podem igualmente ter repercussões bastante reais sobre a forma como os parceiros se envolvem num processo de avaliação e as razões porque o fazem. Os doadores devem aprender mais sobre a gestão de parcerias em situações de conflito e de fragilidade.

Ponderar uma avaliação conjunta

As avaliações conjuntas, que reúnem diferentes atores (agências de desenvolvimento, países parceiros, etc.), podem favorecer abordagens harmonizadas em que a análise e o acompanhamento são partilhados. São também vistas como uma oportunidade para aprender mais sobre a forma como a soma das diferentes atividades tem um impacto global sobre o desenvolvimento. As avaliações conjuntas têm frequentemente um âmbito mais alargado, dando uma imagem mais completa da cooperação para o desenvolvimento num determinado contexto. Algumas abrangerão muitas intervenções – ou mesmo todas – numa determinada zona de conflito ou de fragilidade para apreciar o seu impacto global. Por exemplo, ao juntar informação de diferentes parceiros, a avaliação que envolveu diversos doadores no Sudão do Sul conseguiu cobrir cerca de 85% de toda a ajuda dos doadores (Caixa 3.6). A *Guidance for Managing Joint Evaluations* (OCDE, 2006) contém diversas sugestões e informações práticas sobre as razões pelas quais as avaliações conjuntas são realizadas no domínio do desenvolvimento e sobre a forma de as conduzir.

Redigir os termos de referência

Os passos antecedentes devem fornecer informação para a elaboração dos termos de referência, que especificam aquilo que se espera do avaliador, da equipa de avaliação e do próprio processo de avaliação. Como tal, é um instrumento fundamental para gerir as expectativas das avaliações e ajuda a orientar o processo de avaliação. Os termos de referência ou o âmbito do trabalho são normalmente redigidos pelas pessoas que vão adjudicar ou gerir a avaliação. Os termos de referência devem especificar se o relatório final será publicado ou não, assim como outros requisitos para a conclusão do processo. Poderá ser

útil indicar nos termos de referência o tipo de divulgação previsto e quem será responsável por ela. O Anexo C contém um exemplo de termos de referência.

Caixa 3.6. Uma avaliação conjunta no Sudão do Sul

Uma grande avaliação conjunta dos esforços de construção da paz no Sudão do Sul reuniu um número significativo de parceiros do desenvolvimento com representantes daquele que viria a tornar-se rapidamente o Estado independente do Sudão do Sul. Foi criado um grupo de referência presidido pelo Ministro provisório das Finanças e do Planeamento Económico para supervisionar e interagir com a equipa de avaliação durante a avaliação. Este grupo envolveu também representantes de instituições governamentais, de doadores e agências, das Nações Unidas, da *Equipa Conjunta de Doadores* e do Secretariado do Fórum das ONG.

A avaliação concluiu que o apoio à prevenção do conflito e à consolidação da paz foi apenas parcialmente bem-sucedido. As estratégias dos doadores não tiveram suficientemente em conta as determinantes da violência, de modo que os esforços se concentraram sobretudo nos serviços básicos e que a segurança, a polícia e o Estado de direito, apesar de componentes essenciais para a formação do Estado, foram um pouco negligenciadas. A ajuda à preparação da secessão do Sudão do Sul foi insuficiente. Houve uma utilização excessiva de práticas teoricamente “boas” – particularmente em relação à apropriação e harmonização – em detrimento do tão necessário conhecimento aprofundado e presença no terreno. Se a harmonização, a coordenação e o alinhamento não contrariam a prevenção do conflito e a construção da paz, elas não constituem por si só respostas suficientes à fragilidade do Estado.

Fonte: Bennett et al. (2010).

Estabelecer a gestão da avaliação

Os responsáveis pela adjudicação e pelo planeamento devem definir os procedimentos para gerir uma avaliação. Devem indicar claramente quem é responsável por quê (serviços centrais, delegações no terreno, avaliadores, parceiros, etc.), o grau de independência da equipa, o papel do chefe da equipa de avaliação, os processos de tomada de decisão e o procedimento de aprovação dos relatórios. A experiência demonstrou a importância de se indicar claramente a quem, e de que modo, a equipa de avaliação deve prestar contas, incluindo os critérios para aceitação dos diferentes relatórios (dimensão, conteúdo, estilo de escrita, etc.). As questões críticas adicionais a ser abordadas são:

- Como será assegurada a gestão do processo e qual será o papel das diferentes partes? Como serão geridas as relações com o(s) parceiro(s) governamental(is) e as partes em conflito?
- Deverá existir um grupo de referência ou de acompanhamento? Um grupo de referência é um comité consultivo que funciona como intermediário entre a gestão e os avaliadores. Também pode fazer a supervisão independente da avaliação. O grupo é normalmente constituído por diversos detentores de interesse e peritos e pode ser utilizado como forma de envolver detentores de interesse que, de outra forma, não são diretamente envolvidos na avaliação.
- Haverá um grupo de gestão? Quem participará? Um grupo de gestão é útil quando se está a realizar uma avaliação conjunta – é constituído por um grupo de representantes escolhidos de entre os doadores e as agências que adjudicaram a avaliação e é responsável pela gestão do processo de avaliação, incluindo a contratação e supervisão dos consultores (em nome dos outros doadores e agências).

Os calendários, prazos e o financiamento serão definidos de forma clara e realista e serão suficientemente flexíveis para se adaptarem a um contexto em rápida mudança. A gestão da avaliação deverá, sempre que possível, assegurar a paridade de gênero nos grupos de acompanhamento, gestão e de referência.

Selecionar a equipa de avaliação

É recomendado que a equipa de avaliação seja composta por elementos com competências complementares adaptadas à tarefa que os espera. Os responsáveis pelo planeamento e pela adjudicação devem especificar as competências exigidas nos termos de referência e, se relevante, no caderno de encargos. Deverão consagrar tempo para esta tarefa, dado que será decisiva para o processo de avaliação. As pessoas que conhecem a temática do conflito e da paz – e das diferentes prioridades nas áreas relevantes para o objeto da avaliação – são fundamentais para a qualidade das avaliações do envolvimento dos doadores em situações de conflito e de fragilidade. Contudo, é igualmente importante que a equipa inclua especialistas em avaliação. Como referido anteriormente, a realização de uma avaliação que tenha em conta as questões do gênero pode exigir a presença na equipa de avaliação de especialistas nessa temática.

Deve ser igualmente dada uma atenção particular à perceção de parcialidade na equipa. Ao contratar pessoas na região afetada pelo conflito ou nos grupos em conflito, é importante ter em consideração, e adaptar-se a, eventuais ameaças a estas pessoas, ao resto da equipa e à credibilidade da própria avaliação, que a sua participação pode pôr em perigo. O risco de a equipa ser entendida como parcial ou não ter acesso a determinada informação, deve igualmente ser tido em conta e o relatório deve abordar e descrever eventuais implicações ao nível da recolha e análise dos dados.

Controlar a qualidade

É essencial garantir a qualidade do processo de avaliação e dos seus produtos – especialmente dos relatórios. Existem diversas formas de organizar o controlo de qualidade. As *Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento* do CAD (OCDE, 2010) podem dar indicações sobre o que se deve privilegiar. Em alguns casos, sobretudo quando se trata de avaliações ambiciosas ou complexas, que envolvem diversos doadores, a qualidade das versões provisórias dos produtos da avaliação é controlada por peritos internos ou externos. Podem fazê-lo antes de partilhar os produtos com o grupo mais alargado de detentores de interesse, o que, além de melhorar a qualidade, pode poupar tempo e dinheiro, reduzindo o número de ciclos de revisões com o grupo mais alargado. A garantia de qualidade e a aprovação do produto podem também estar ligadas ao calendário de pagamentos.

Capítulo 4

Realizar uma avaliação em situações de conflito e de fragilidade

O Capítulo 4 analisa o processo de realização de uma avaliação. Começa com a fase de arranque, depois refere como identificar teorias da mudança e a lógica de execução subjacente à atividade avaliada. O passo seguinte é o problema da falta de dados de referência e como e onde recolher dados para colmatar as lacunas identificadas. O capítulo analisa os critérios que os avaliadores devem utilizar, focando-se, em particular, nos critérios do CAD: relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. Depois descreve como concluir o processo de avaliação. Examina a forma de extrair as conclusões e formular as recomendações e analisa os relatórios produzidos pelos avaliadores. O passo seguinte do capítulo é discutir a comunicação dos resultados (positivos ou negativos) da avaliação aos detentores de interesse e a divulgação das lições aprendidas. Por fim, para encerrar o ciclo, enfatiza a importância de integrar os resultados da avaliação na conceção e na gestão dos programas.

Qualquer avaliação deve incluir alguns passos essenciais. Os avaliadores e os gestores (e outros participantes no processo concreto de avaliação) não são obrigados a seguir a ordem descrita a seguir. Mas devem-na ter em mente.

Passos fundamentais no processo de avaliação

- ✓ Prever uma fase de arranque
- ✓ Definir e avaliar a teoria da mudança e a lógica de execução
- ✓ Lidar com os dados de referência em falta e outras lacunas
- ✓ Recolher os dados
- ✓ Examinar o esforço utilizando vários critérios
- ✓ Extrair conclusões e fazer recomendações
- ✓ Elaborar os relatórios
- ✓ Garantir a qualidade
- ✓ Reagir à avaliação
- ✓ Resposta da direção
- ✓ Divulgar as constatações
- ✓ Integrar os resultados na programação e aprendizagem

Prever uma fase de arranque

Dada a complexidade de realizar avaliações do envolvimento dos doadores em situações de fragilidade e afetadas por conflitos, e as deficiências subjacentes à programação, uma fase de arranque pode ajudar a identificar problemas que necessitam de ser resolvidos antes de se proceder à avaliação. O âmbito de uma fase de arranque pode variar do simples ao mais complexo. Normalmente, envolve um estudo teórico, revisão de documentos e produção de um relatório inicial, mas também poder ser necessário algum trabalho preliminar no terreno. Uma fase de arranque pode ser útil para avaliar ou realizar uma análise do conflito. Também pode servir para definir os contornos precisos da avaliação, realizar uma análise da política do doador e do portefólio ou das políticas do país, ou realizar os estudos temáticos que forem necessários.

Os avaliadores apresentam os resultados da fase de arranque num relatório inicial que pode servir de base à discussão sobre a disponibilidade dos dados, as possibilidades de avaliação (avaliabilidade) e a viabilidade das estratégias planeadas para a recolha de dados. Os relatórios iniciais também são ferramentas úteis para adaptar os métodos e aperfeiçoar a abordagem escolhida para tratar as principais questões especificadas nos termos de referência. (Ver “Elaborar os relatórios” neste capítulo).

Definir e avaliar a teoria da mudança e a lógica de execução

Uma teoria da mudança é um conjunto de convicções sobre como a mudança acontece. Explica porquê e como as pessoas pensam que certas ações irão produzir as mudanças que desejam num contexto específico e num momento preciso (Weiss, 1995; Church e Rogers, 2006). É um termo utilizado para descrever as ligações entre o contexto, os recursos da intervenção, a estratégia de execução e os produtos e efeitos pretendidos. A lógica de execução, também denominada de lógica do programa, é um termo que descreve porque é

que uma atividade está a fazer o que está a fazer, normalmente, ao nível do projeto. Está estreitamente associada à teoria da mudança. A avaliação pode revelar se o êxito, ou o fracasso, é atribuível à conceção e à teoria do programa ou à execução. Contribuir para testar as teorias da mudança e a lógica de execução é uma das contribuições fundamentais que a avaliação pode dar à investigação e aprendizagem em geral.

Em situações de conflito e de fragilidade pode ser especialmente importante para os avaliadores identificarem as teorias da mudança, uma vez que são muitas vezes implícitas, não examinadas e não testadas. No Kosovo, por exemplo, a comunidade internacional interveio durante vários anos sob o pressuposto (teoria da mudança) de que a paz podia ser alcançada através da melhoria das relações entre as duas principais partes em conflito. Com base nesta teoria, financiou diversos programas para promover o diálogo, o intercâmbio, a interação entre jovens, organizações de mulheres, etc. Todos tinham como objetivo construir relações entre as comunidades. No entanto, um estudo descobriu que sem um trabalho intracomunitário para colmatar clivagens internas e criar uma liderança mais responsável, as intervenções intercomunitárias tinham efeitos reduzidos. As atividades estavam a basear-se numa teoria da mudança incompleta. O estudo também descobriu que as relações entre as comunidades não ajudaram a prevenir a violência nem a fortalecer a resistência coletiva à violência em 2004. O estabelecimento de uma ligação entre o capital social – redes interétnicas de confiança e reciprocidade – e de uma liderança mono-comunidade, motivada pela vontade estratégica de assegurar a independência para o Kosovo, levou a uma ação mais eficaz (Chigas *et al.*, 2006).

Causalidade: entre a teoria e os resultados

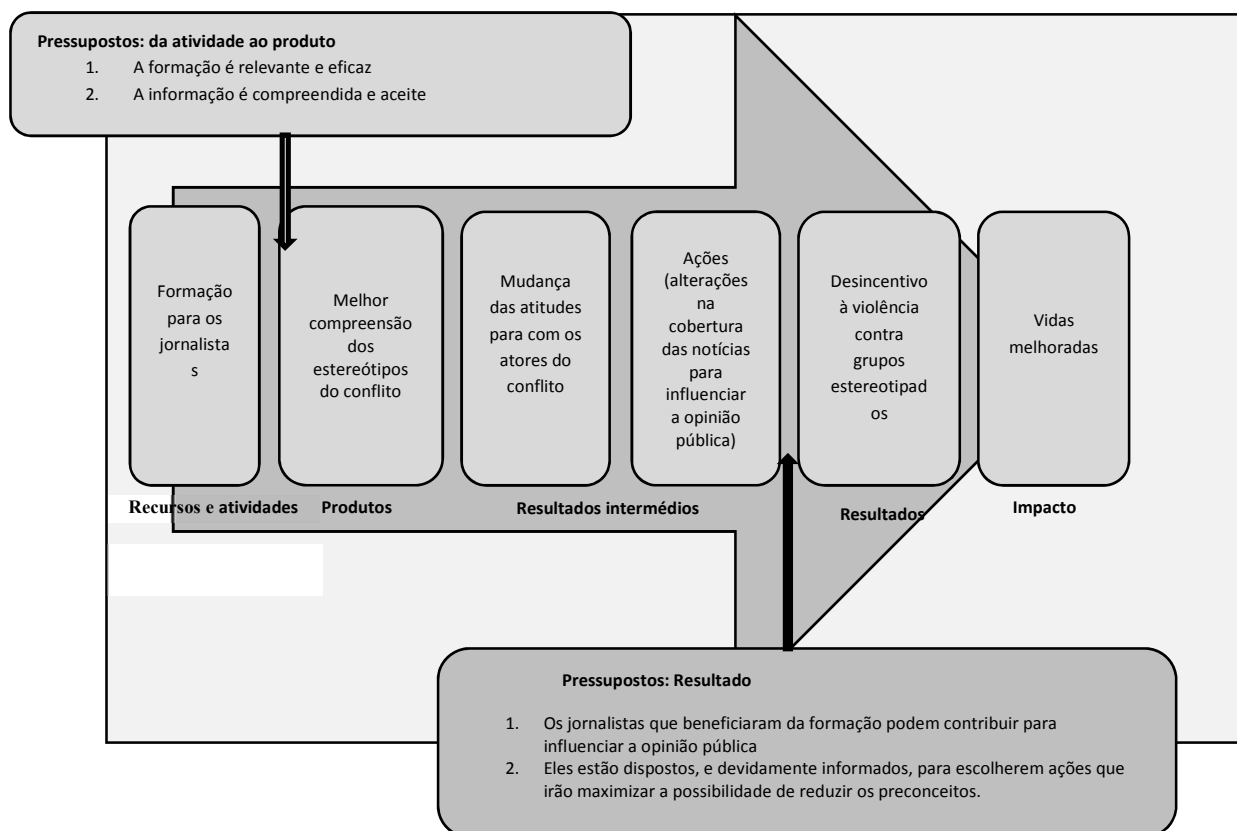
Uma teoria da mudança pode assumir diferentes formas a diferentes níveis. Ao nível país e ao nível do conflito, as teorias da mudança podem ser gerais – por exemplo, o reforço da capacidade do governo irá ajudar a melhorar a governação e, por isso, reduzir o conflito e a violência. Nesta perspetiva global, os atores do desenvolvimento podem atuar de formas diferentes (e.g. através de apoio ao orçamento ou apoio ao desenvolvimento de capacidade de alguns ministérios) ou trabalhar em diferentes setores, tais como os serviços sociais, ou as finanças e o planeamento.

As avaliações de projetos ou de programas específicos provavelmente iriam formular teorias da mudança mais causais, relacionando os recursos e atividades a resultados esperados ao nível micro e a dinâmicas da paz em geral. Por exemplo, na avaliação do Sudão do Sul (Caixa 3.6), a equipa identificou teorias da mudança globais para o conjunto das intervenções que estavam a examinar. Não foram ao fundo da lógica de execução específica nem olharam para os projetos individuais. Em vez disso, agruparam as múltiplas atividades dos diferentes doadores em teorias da mudança globais e depois testaram cada uma delas.

Os documentos do programa nem sempre apresentam, em termos de causa-efeito explícita, a forma como um programa quer produzir os resultados imediatos, efeitos e impactos pretendidos. São necessárias teorias da mudança precisas e claramente formuladas para uma programação eficaz e devem ser avaliadas. Ainda mais importante, os pressupostos subjacentes às teorias devem ser objeto de avaliação. Ao identificar como se esperava que uma intervenção contribuisse para a paz duradoura ou abordasse os fatores de conflito e de fragilidade, os avaliadores utilizam a teoria da mudança para avaliar a relevância, a eficácia e o

impacto. Um exemplo disto é o programa fictício de jornalismo para a paz anti-preconceitos descrito no Anexo C e ilustrado na Figura 4.1.

Figura 4.1. **Pressupostos subjacentes à teoria da mudança num programa fictício de jornalismo para a paz**



Fonte: Conteúdo da OCDE (2008b); diagrama adaptado de Gaarder, 3IE (2011).

O programa pode ser entendido com base numa teoria da mudança nos termos da qual irá formar os jornalistas e aumentar o seu conhecimento sobre a dinâmica do conflito, reduzindo assim os preconceitos nas reportagens e contribuindo para uma redução das tensões e da violência entre os grupos em conflito. Uma avaliação deste programa iria testar a teoria subjacente de que o aprofundamento dos conhecimentos reduz os preconceitos nas reportagens e a teoria secundária de que melhores reportagens diminuem a tendência para recorrer à violência na comunidade em geral. Trata-se essencialmente de analisar como é que os seminários participativos, as atividades de sensibilização e o desenvolvimento das competências iriam, na verdade, mudar a cobertura dos conflitos e de que modo influenciariam a sua dinâmica fundamental. O programa poderia analisar a linguagem utilizada nas reportagens antes e depois da formação. Poderia também estudar as atitudes do público e, ao mesmo tempo, as atividades do programa para ver se estavam a alcançar os resultados esperados ou se tinham surgido obstáculos inesperados. Por exemplo, poderia verificar-se que os jornalistas têm, individualmente, muito pouca influência na utilização de linguagem inflamatória e que os editores determinam o uso de linguagem “colorida” para aumentar as vendas, reforçando assim os estereótipos. Tal constatação iria sugerir que a “teoria” de formar os jornalistas para influenciar a opinião pública não tinha fundamento.

De onde vêm as teorias da mudança?

Uma tarefa relacionada com a identificação e avaliação das teorias da mudança é identificar a sua origem. São empíricas – com base em evidências sólidas de programas anteriores? São fruto da experiência pessoal e profissional dos responsáveis pelo programa ou da experiência dos detentores de interesse e dos beneficiários consultados durante a sua conceção? Ou são baseadas na investigação?

Quando as teorias em funcionamento não são explícitas, é necessário desvendá-las através da análise documental ou de entrevistas com o pessoal responsável pela execução e outros detentores de interesse. O processo de avaliação também pode revelar que os diferentes detentores de interesse envolvidos numa determinada intervenção operam sob diferentes pressupostos (teorias) sobre como os seus esforços irão promover a mudança para a paz. Ao apurar as teorias subjacentes e abrir o debate sobre a validade das diferentes teorias, o processo de avaliação pode ser ajudar os que estão envolvidos num programa a chegarem a um consenso sobre o que estão a fazer e porquê. Este esclarecimento pode ajudar a melhorar a conceção e execução do programa.

As avaliações do envolvimento dos doadores em situações de fragilidade e afetadas por conflitos abrangem, muitas vezes, muitos projetos e – em alguns casos – múltiplos doadores. Esse envolvimento dos doadores pode implicar múltiplas teorias ou múltiplas variações de uma noção geral mais abrangente, e.g. que mais ajuda para os serviços sociais reforça a estabilidade.

Caixa 4.1. Avaliar os sucessos e os fracassos na construção da paz

Na avaliação é importante distinguir entre os vários tipos de sucesso e fracasso e analisá-los no sentido de retirar lições para a formulação de programas no futuro. Neste domínio, ajuda a distinguir o fracasso da teoria (pressuposto errado sobre como a mudança irá acontecer) de um fracasso na execução. O fracasso da teoria denota o fracasso de uma atividade de prevenção de um conflito ou de construção da paz decorrente de uma relação causa-efeito infundada – por outras palavras, os pressupostos subjacentes sobre como operar mudanças neste contexto são falsos. Uma teoria da mudança defeituosa pode basear-se numa análise do conflito imperfeita ou refletir prioridades mal escolhidas ou objetivos contraditórios.

O fracasso da execução denota um problema com a execução da própria atividade (recursos/produtos, competências do pessoal, prazos, localização, ambiente de segurança ou orçamento) ou com os sistemas de gestão. Tais problemas podem incluir mudanças inesperadas no conflito que perturbam ou revertem o progresso, apesar de a atividade estar bem concebida.

Fonte: OCDE (1999).

Recolher os dados

Como mencionado na introdução, os avaliadores e os gestores da avaliação, por vezes, encontram falhas nas políticas, estratégias e intervenções. Pode haver objetivos pouco claros ou não especificados, uma teoria da mudança ou uma lógica do programa mal articuladas (como descrito acima), indicadores em falta, ausência de dados de acompanhamento ou de informação de referência. A situação da segurança pode ter sérias implicações nos dados e pode afetar, particularmente, a capacidade dos avaliadores viajarem para determinadas

regiões ou países e o acesso a comunidades afetadas, aos beneficiários dos programas ou a outros informadores fundamentais.

As equipas de avaliação, que trabalham em cooperação com as organizações adjudicantes, têm de abordar o problema dos dados insuficientes ou inexistentes. Devem estudar formas de (re)construírem ou compensarem a falta de dados de referência e outros dados em falta durante o processo de avaliação, tendo presente que nada pode substituir plenamente um planeamento sólido. Conselhos sobre como compensar ou trabalhar sobre essas lacunas, sem pôr em causa a qualidade da avaliação, podem ser encontrados num certo número de publicações (Banco Mundial, 2005b; Bamberger *et al.*, 2006; OCDE, 1999). A Caixa 4.2 apresenta um exemplo de como um projeto apoiado por doadores no Afeganistão está a trabalhar para aumentar a disponibilidade e a qualidade dos dados.

Caixa 4.2. Construir estatísticas de acompanhamento e avaliação na Província de Helmand

O *Helmand Monitoring & Evaluation Programme* (HMEP) é um programa financiado conjuntamente pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e pela Equipa de Reconstrução Provincial (PRT). Tem como objetivo melhorar a execução e eficácia do programa de estabilização e desenvolvimento em Helmand, no Afeganistão. O HMEP recolhe dados a partir de fontes terceiras e assenta numa capacidade de investigação especializada para estabelecer quadros de referência e assegurar o acompanhamento dos indicadores de progresso à luz do plano definido para a província. Os dados são apresentados na forma gráfica e geo-espacial e armazenados numa base de dados interativa, acessível num sítio *web*. O HMEP produz relatórios trimestrais de acompanhamento e análise e até quatro relatórios reativos *ad hoc* por ano, de acordo com os requisitos de informação do PRT e do DFID. Além disso, o HMEP foi estabelecido para apoiar o desenvolvimento da capacidade programática no PRT e a integração do acompanhamento e da avaliação no planeamento e na execução do programa.

Fonte: Coffey International Development, “*Helmand Monitoring and Evaluation Programme*”, <http://uk.coffey.com/our-projects/helmand-monitoring-and-evaluation-programme>.

Uma fase essencial do processo de avaliação é recolher dados que permitam delinear a “história” de um programa ou política e os seus efeitos, nomeadamente a sua influência sobre os pontos de vista dos detentores de interesse. Os avaliadores recolhem informação dos documentos e dos relatórios dos programas, os dados de acompanhamento disponíveis, e entrevistas com o pessoal do programa, organizações parceiras, pessoal local, grupos-alvo, participantes, terceiros (grupos tais como comunidades vizinhas não inseridas no programa) e atores internacionais e nacionais que observam a intervenção à distância (organizações de sociedade civil, instituições de investigação, doadores, órgãos de comunicação social, meio académico, grupos de reflexão).

As estratégias de recolha de dados dependem da conceção da avaliação, da sua finalidade e das fontes de informação disponíveis. As estratégias que podem ser utilizadas incluem a amostragem aleatória e a amostragem intencional. Os dados quantitativos e qualitativos podem ser recolhidos através de censos, observação, inquéritos às famílias, entrevistas, questionários, estudos antropológicos ou etnográficos, seminários e grupos de discussão. Os sistemas nacionais de estatística e as maiores ONG dispõem, frequentemente, de dados demográficos. No entanto, podem não ser adequados à dimensão ou características exigidas da amostra. Além disso, algumas empresas de sondagens privadas começaram a especializar-se em inquéritos às famílias e na recolha de dados com as normas profissionais em

áreas afetadas por conflitos. A Caixa 4.3 dá exemplos de fontes de dados e a literatura de avaliação fornece mais detalhes sobre as técnicas de recolha de dados.

Caixa. 4.3. Exemplos de fontes de dados da Somália e do Afeganistão

Somália: Utilizar diversas fontes de informação e ter em conta a insuficiência dos dados

Uma avaliação realizada em 2011 pelo DARA (uma organização independente especializada em avaliação humanitária) observou a eficácia da resposta humanitária na Somália. Inspirou-se nas seguintes fontes:

- Literatura sobre uma anterior ajuda à Somália e as variáveis contextuais, 300 páginas *web* e publicações relevantes e vários documentos.
- Entrevistas semiestruturadas de grupo e individuais com 489 detentores de interesse, das quais 189 (112 no Quênia e 77 na Somália) foram conduzidas com indivíduos envolvidos na resposta, nomeadamente representantes das agências da ONU, da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, organizações não-governamentais internacionais e nacionais, atores públicos locais e dos doadores. As mulheres representaram 24% dos entrevistados. Houve entrevistas de grupo com mais de 300 pessoas da população afetada.
- Observações no terreno, no Quênia e na Somália, em campos para os deslocados e refugiados Somali.
- Sondagem *online* realizada junto dos antigos funcionários e informadores mais importantes envolvidos na resposta humanitária (a taxa de resposta foi reduzida, tendo sido recebidas apenas 10 respostas).

No total, a equipa de avaliação reuniu 3 117 itens de informação, mas encontrou os seguintes desafios: elevada rotação do pessoal, tempo limitado para o trabalho de campo, insegurança, fraca consistência dos dados, lacunas na desagregação (disponibilidade limitada dos dados desagregados por idade, género, vulnerabilidades e resultados no período em análise). Problemas de segurança impediram os avaliadores internacionais de visitar áreas propostas nos termos de referência apesar de os avaliadores nacionais terem tido permissão para visitar algumas áreas.

Nordeste do Afeganistão: Criar novos dados

Quanto mais frágil um Estado é, menos dados tendem a estar disponíveis. As equipas de avaliação têm, muitas vezes, de recolher os seus próprios dados. No contexto da avaliação do impacto da ajuda no nordeste do Afeganistão, a equipa de avaliação reuniu dados de várias fontes: os dados essenciais foram recolhidos através de duas sondagens realizadas a 2000 chefes de família inquiridos em 80 vilas. Os avaliadores também recolheram dados de outras fontes para criar um perfil para cada comunidade, contendo informação sobre a história, demografia, composição étnica, organização política e social e recursos naturais. Noutras situações, muito destes dados estariam prontamente disponíveis de fontes já existentes, tais como censos nacionais. No entanto, no contexto afegão, os avaliadores tiveram de recolher estes dados por si próprios – o que só foi possível no contexto de um projeto de investigação plurianual. Para poder recolher informação sobre os principais eventos e mudanças que afetavam as comunidades, foi estabelecido um sistema de monitorização e notificação cobrindo 40 vilas. Os correspondentes locais preencheram relatórios semiestruturados quatro vezes por ano. A equipa de avaliação recolheu dados qualitativos adicionais durante o trabalho de campo. Finalmente, os avaliadores obtiveram dados sobre os fluxos de ajuda de várias organizações internacionais de desenvolvimento na região. Os dados foram então compilados e utilizados para uma análise quantitativa e qualitativa do impacto da ajuda sobre a estabilidade.

Fonte: Polastro *et al.* (2001) e Böhnke *et al.* (2010)

A violência prolongada e as situações de alta tensão colocam problemas significativos em termos de disponibilidade de dados que limitam, frequentemente, o trabalho dos avaliadores. No entanto, pode haver mais dados disponíveis do que é inicialmente evidente na fase de planeamento e nos documentos do programa. A elevada rotação do pessoal prejudica,

muitas vezes, a memória institucional. Além do mais, os diferentes atores externos e nacionais são, frequentemente, pouco coordenados e nem sempre partilham a informação que recolhem com outros atores que não têm conhecimento ou acesso a estudos, avaliações, dados e sondagens já existentes. Dados de referência valiosos podem estar a acumular pó algures nos arquivos de documentação sem que ninguém esteja consciente disso. Por vezes é vantajoso investir tempo, no início da avaliação, para mapear os dados já recolhidos, tanto na fase de arranque da avaliação como numa análise prévia.

Os avaliadores e outros investigadores devem partilhar e utilizar os dados recolhidos por outros, uma vez que muitos dos dados já recolhidos permanecem inexplorados. É também recomendável que aqueles que encomendam uma avaliação e a equipa de avaliação cheguem a acordo sobre os planos de contingência para alterações repentinas da situação no terreno que podem ter impacto na recolha dos dados necessários à avaliação. Os gestores da avaliação podem incluir disposições específicas de gestão de dados nos termos de referência.

Durante o conflito e nas fases imediatas que se lhe seguem, quando a desconfiança é predominante e a maioria dos detentores de interesse também tem um interesse em jogo, a fiabilidade (para não mencionar a disponibilidade) dos dados e da informação fornecidos é particularmente problemática. Dependendo da sua própria posição dentro do conflito, os diferentes atores podem ter interpretações diferentes ou até contraditórias sobre a relevância ou os impactos positivos ou negativos de uma intervenção. Para assegurar a fiabilidade, os avaliadores devem usar múltiplas fontes ou tipos de informação e uma mistura de dados sólidos quantitativos e qualitativos. Devem triangular os dados que utilizam, assegurar que as fontes são transparentes e verificar a validade dos dados antes de os analisarem – através da verificação de factos junto dos principais detentores de interesse e entrevistados, por exemplo. Ao combinar múltiplas fontes de dados, os avaliadores podem compensar o enviesamento associado à utilização de um único tipo de informação e de observadores individuais. O relatório de avaliação deve indicar, no capítulo da descrição dos métodos, quaisquer questões sobre os dados (incluindo lacunas nos dados ou problemas de inconsistência) bem como as suas repercussões na fiabilidade e na validade das conclusões da avaliação.

Para evitar tensão entre os grupos (de acordo com o princípio de “não causar danos”), as decisões sobre como envolver vários grupos na recolha de dados deve ter como base o entendimento claro do papel e dos interesses dos detentores de interesse, aproveitando o conhecimento dos detentores de interesse desenvolvido na análise do conflito. Quando os problemas de acesso ou de segurança são um obstáculo à recolha de dados, outros métodos – incluindo consulta com representantes conhecedores aptos a fornecer pareceres ou informação representativa – podem ser explorados. Será eventualmente necessário prestar atenção à cobertura dos dados – para incluir perspetivas tanto de dentro como de fora da capital do país, por exemplo – em função dos elementos sobre os quais deve incidir a avaliação.

As avaliações devem basear-se em dados precisos e relevantes sobre mulheres, homens e relações entre os sexos. Isto ajuda a assegurar que as avaliações são sensíveis ao género e ao conflito, faz com que as disparidades de género sejam mais visíveis e ajuda a responder às perguntas da avaliação. Dados estatísticos desagregados por sexo e a análise de género

(informação sobre a posição das mulheres e dos homens numa situação de conflito em particular) devem fornecer informação à avaliação. Na ausência de dados desagregados, pode usar-se a combinação de abordagens quantitativas e qualitativas para obter os elementos necessários à compreensão das relações de género e diferenciar os resultados para homens, mulheres, rapazes e raparigas. Quando se supõe que a inclusão de tais dados não é necessária ou não é viável, isso deve ser justificado de forma clara no relatório de avaliação. Por exemplo, no caso de uma avaliação do impacto da ajuda sobre as perceções locais no nordeste rural do Afeganistão (Böhnke *et al.*, 2001), a equipa de avaliação utilizou um inquérito. Embora a equipa quisesse incluir mulheres e jovens, no fim, os inquiridos eram todos homens chefes de família. A decisão teve por base uma análise sobre o contexto local e uma discussão com os especialistas regionais e de género, e uma experiência anterior com investigadoras femininas para inquirirem as mulheres afegãs, que revelou que as ameaças à segurança e os costumes sociais de ter homens a acompanhar cada investigadora fizeram com que fosse quase impossível para as equipas trabalhar de forma eficaz. Os avaliadores decidiram que a escolha de não incluírem mulheres no inquérito se justificava, neste caso, porque as opiniões dos homens mais velhos (como representantes políticos das suas casas) eram as mais relevantes para responder às principais perguntas da avaliação. Verificaram a decisão com equipas locais com experiência e testaram-na antes de estabelecer o quadro de referência inicial. No relatório de avaliação a equipa explicou esta decisão, afirmando que “embora consideremos que as tarefas em causa justificam estas escolhas e as limitações daí resultantes, estamos todavia conscientes de que a conceção do nosso estudo não permite apreender as tendências por todo o Afeganistão nem captura as perceções das mulheres [...]” (Böhnke *et al.*, 2010). A transparência sobre os métodos e as limitações dos dados é um elemento indispensável das avaliações de elevada qualidade.

Muitas intervenções trabalham para a construção da paz e para a prevenção dos conflitos ao criar mudança nas atitudes das pessoas, nos processos de reflexão e nas relações. Nestes casos, pode ser necessário recolher dados comportamentais, realizar entrevistas, seminários ou grupos de discussão com os detentores de interesse ou realizar inquéritos para recolher dados quantitativos. O mesmo processo de verificação por triangulação de dados é necessário para medir mudanças intangíveis como, por exemplo, para apreciar as perceções através de entrevistas.

Pode ser impossível consultar as pessoas relevantes (fontes primárias) porque estão na prisão, faleceram ou estão indisponíveis. O relatório de avaliação deve ter em conta estas lacunas nos dados e explicar como foram compensadas. Investir tempo, mais cedo, na fase de preparação fazendo o ponto de situação sobre os dados disponíveis ajuda a acautelar surpresas sobre os dados em falta, numa fase posterior, que podem comprometer ou atrasar o processo de avaliação.

Critérios para avaliar as intervenções

Quando se avaliam programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento é útil considerar os critérios enunciados nos *Princípios do CAD para a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento* e critérios adicionais que possam ser importantes. A análise destes critérios constitui o conteúdo principal de um relatório de avaliação. Esta secção sugere como cada critério do CAD da OCDE pode ser adaptado às situações de conflito e de fragilidade. As

questões específicas a seguir referidas são exemplos de orientação, e não uma lista exaustiva ou obrigatória. Os critérios de avaliação estão interligados, sendo cada um deles avaliado numa perspectiva ligeiramente diferente de modo a desenvolver a imagem mais abrangente possível da intervenção. Quando lidos em conjunto, os critérios devem ajudar a equipa de avaliação a ter uma ideia clara da atividade ou da política avaliada e a sua contribuição para a consolidação do Estado e a construção da paz. Esta adaptação dos critérios baseia-se nas contribuições de Paffenholz e Reychler (2007), da versão provisória do documento de orientação (OCDE, 2008b), da OCDE e CDA (2007) e de Andreson e Olson (2003).

Relevância

O critério da relevância é utilizado para se avaliar até que ponto os objetivos e as atividades das intervenções respondem às necessidades dos beneficiários e do processo de construção da paz – i.e. se abordam os principais fatores determinantes do conflito revelados através da análise do conflito. A relevância estabelece uma ligação entre os resultados da análise do conflito e os objetivos da intervenção, embora a relevância da intervenção possa mudar ao longo do tempo à medida que as circunstâncias mudam. Compreender a relevância pode também incluir saber em que medida uma intervenção se insere nas estratégias globais e nas estruturas políticas do país ou dos parceiros externos. Diferentes grupos ou atores do conflito podem ter perspetivas diferentes sobre a relevância de uma intervenção e dos seus resultados. Os homens e as mulheres podem também compreender a relevância da intervenção de forma diferente.

É indispensável avaliar uma intervenção à luz do conflito para aferir a sua relevância. Se o pessoal, gestores ou outros envolvidos na conceção e na execução já efetuaram alguma forma de análise do conflito, há que avaliar a sua precisão e utilização. Uma parte essencial da avaliação consistirá em determinar se esta análise é (ou foi) fundamentada. Este exercício contribuirá para conhecer e aperfeiçoar as teorias sobre o motivo da violência e quais são os principais fatores determinantes da dinâmica do conflito e da consolidação da paz a longo prazo. Se não houve anteriormente um processo de análise sistemática, a equipa de avaliação pode entrevistar o pessoal e os detentores de interesse para compreender que perceção subjacente (não apresentada) do conflito rege o seu trabalho ou para facilitar um exercício mais formal para conduzir uma análise do conflito. A análise é necessária para identificar as conexões entre os resultados do programa e os objetivos da construção da paz bem como a sua relevância em relação aos principais fatores determinantes do conflito e da fragilidade.

Entre as questões sobre a relevância podem incluir-se:

- A intervenção tem por base uma análise válida da situação do conflito e da fragilidade? A intervenção tem sido adaptada de forma flexível atendendo a análises atualizadas ao longo do tempo?
- À luz da análise do conflito, a intervenção está a trabalhar sobre as questões certas neste contexto e neste preciso momento? Parece que a intervenção está a abordar as causas mais relevantes e os os principais fatores do conflito e da fragilidade? Ou aborda o comportamento dos principais grupos na origem do conflito?
- Qual é a opinião da população local, dos beneficiários e dos observadores externos sobre a relevância da intervenção? Há diferenças de género em relação à perceção da relevância?

- As metas e os objetivos indicados são relevantes para os problemas que estão no cerne da situação de conflito e de fragilidade? As atividades e as estratégias estão adaptadas aos objetivos, i.e. existe coerência interna entre o que é feito no âmbito do programa e o que se procura alcançar? A intervenção responde de forma flexível à alteração das circunstâncias ao longo do tempo? A análise do conflito foi revista ou atualizada para orientar a ação, num contexto em constante evolução?

Eficácia

A eficácia é utilizada para avaliar se uma intervenção atingiu, ou é suscetível de atingir, os objetivos pretendidos em relação ao ambiente imediato de consolidação da paz. O essencial para avaliar a eficácia – e, portanto, a ligação entre os produtos, os resultados diretos e os impactos – é descobrir em que medida os resultados esperados foram alcançados e perceber as mudanças que a intervenção iniciou ou para as quais contribuiu. Além disso, como a maioria das atividades empreendidas em situações de conflito e de fragilidade não são direcionadas explicitamente para a construção da paz, é importante estabelecer uma distinção entre dois tipos de resultados. Um é “a eficácia do programa”, i.e. até que ponto o programa alcançou o objetivo definido. O outro é – se o programa alcançou os seus objetivos ou meta – como é que os resultados imediatos ou secundários se relacionam com as dinâmicas de construção da paz e do conflito identificadas na análise.

Pode ser utilizada uma análise da teoria da mudança para avaliar o critério da eficácia. Trata-se de determinar se uma intervenção assenta numa teoria e numa lógica sólidas e se a sua veracidade está comprovada. A compreensão da eficácia também está ligada à análise do conflito. Um programa ou uma política podem ter sucesso ou funcionar corretamente e, ainda assim, não alterar as dinâmicas subjacentes ou os principais fatores determinantes do conflito e da fragilidade identificados na análise do conflito. Além disso, os fatores externos, independentes da atividade em causa, podem exercer uma influência mais pronunciada sobre a paz e o conflito, caso em que a eficácia será compreendida relativamente a estas dinâmicas e tendências mais gerais.

A Caixa 4.4 descreve como a Alemanha avaliou a eficácia do seu programa de paz civil utilizando um quadro que combina uma análise das teorias da mudança com investigação empírica.

Caixa 4.4. Avaliar a eficácia do *German Civil Peace Service Programme*

A Alemanha encomendou uma avaliação independente do seu *German Civil Peace Service Programme* que promove formas não violentas de lidar com um conflito através de variadas atividades de educação, formação e serviços. Os avaliadores desenvolveram um quadro de avaliação detalhado que permitiu a comparação sistemática de dados relativos a oito países. Para compensar a insuficiência de dados, foi desenvolvida uma combinação de abordagens e metodologias de avaliação. Além da reconstrução dos dados de referência e da descrição das teorias da mudança subjacentes ao *German Civil Peace Service Programme*, a equipa de avaliação avaliou a plausibilidade dos resultados, i.e. a probabilidade de a intervenção ter alcançado, ou poder vir a alcançar, os efeitos diretos esperados. Isto foi feito através da verificação das intervenções do *German Civil Peace Service Programme* em função de uma lista de condições da eficácia desenvolvida durante o estudo empírico. A equipa de avaliação também identificou exemplos de boas práticas entre as intervenções avaliadas e depois identificou quais os fatores que contribuíram para a sua eficácia.

Fonte: Paffenholz (2011).

Exemplos de questões que podem ajudar a determinar a eficácia incluem:

- A intervenção alcançou o seu objetivo declarado (ou implícito) ou é razoavelmente suscetível que o faça à luz dos produtos e efeitos diretos?
- A teoria da mudança é baseada em pressupostos válidos/testados? Existem teorias da mudança alternativas?
- Até que ponto os doadores identificam e gerem adequadamente os riscos específicos do contexto?
- A intervenção está a ter, ou irá ter, progressos num período razoável? É possível acelerar o processo? O esforço deve ser abrandando por algum motivo?
- Que fatores principais contribuem para se alcançarem, ou não, os objetivos?
- A intervenção alcançou diferentes resultados para mulheres, homens, rapazes e raparigas?

Dependendo da atividade que está a ser avaliada e do âmbito da avaliação, alguns exemplos específicos das perguntas relativas à eficácia em situações de conflito incluem: A intervenção prepara as pessoas para resistirem mais à violência e à provocação? Os detentores de interesse afetados têm um impacto significativo na situação de conflito e de fragilidade? Estão a ser abrangidas as pessoas certas/principais ou muitas pessoas? A igualdade de género e as desigualdades horizontais relevantes (étnicas, religiosas, geográficas, etc.) que favorecem o conflito foram tidas em consideração e quais são os resultados? A intervenção aumentou a segurança das pessoas e o seu sentimento de segurança? Promove formas não violentas de resolução dos conflitos ou da gestão do poder? Resulta numa verdadeira melhoria das relações entre os grupos em conflito, demonstrando alterações no comportamento?

Impacto

O critério do impacto refere-se aos efeitos mais gerais produzidos por uma intervenção. Tais efeitos podem ser positivos ou negativos, produzidos direta ou indiretamente, intencionalmente ou não. Em situações de fragilidade ou afetados por conflitos o critério do impacto é utilizado para identificar e avaliar os efeitos da intervenção sobre os principais fatores determinantes e os atores do conflito e, se for caso disso, sobre os processos mais abrangente do desenvolvimento e da consolidação do Estado. A avaliação deve cobrir tanto as mudanças desejadas que a intervenção procura alcançar como quaisquer resultados, positivos ou negativos, não intencionais (ou não esperados).

As mudanças no comportamento e nas atitudes, do tipo que muitas intervenções de construção da paz procuram, são muitas vezes difíceis de examinar e demoram muito tempo a alcançar. Com isto em mente, pode acontecer que seja demasiado cedo para se esperar, de forma razoável, impactos significativos sobre os fatores determinantes do conflito (por exemplo, para atividades com objetivo de reformar instituições). Neste caso, a avaliação pode-se focar nos resultados e nos impactos a curto prazo e testar a teoria e a lógica do programa para determinar se as estratégias em vigor têm uma probabilidade razoável de contribuir para a paz a longo prazo.

Os métodos para avaliar o impacto são discutidos na literatura de avaliação, por exemplo, no documento de avaliação encomendado pela Rede das Redes da Avaliação do Impacto (NONIE) (Leeuw e Vaessen, 2009). Os métodos quantitativos rigorosos associados à avaliação do impacto e os ensaios aleatórios controlados são considerados não viáveis em

várias situações de conflito e de fragilidade (embora algumas experiências úteis estejam em curso ao nível do programa). Contudo, é particularmente difícil aplicar tais métodos a questões gerais da paz e do conflito, transversais a várias intervenções ao nível país ou para avaliar o envolvimento geral dos doadores numa situação de conflito. Quando a causalidade não pode ser determinada, de forma fiável, utilizando métodos rigorosos, os avaliadores podem apresentar explicações plausíveis para as suas conclusões em relação ao impacto explicitando, no entanto, as limitações. A Caixa 4.5 descreve com mais detalhe os métodos quantitativos de avaliação do impacto.

Caixa 4.5. Métodos quantitativos para avaliar o impacto em situações de conflito e de fragilidade

Uma avaliação do impacto mede os impactos efetivos de uma intervenção ao comparar os resultados com uma situação contrafactual – uma medida do que iria acontecer na ausência da intervenção. Embora a experiência com a abordagem da avaliação de impacto nas intervenções de construção da paz seja limitada, está a ser cada vez mais utilizada no contexto do desenvolvimento incluindo em situações de conflito e de fragilidade.

Existem dois métodos principais de realizar uma comparação contrafactual. A primeira é a abordagem experimental ou avaliação por ensaios aleatórios controlados (RCT). As avaliações RCT devem ser concebidas e iniciadas antes de a intervenção começar. Os avaliadores afetam aleatoriamente os potenciais beneficiários a grupos de “tratamento” e de “controlo”. A comparação dos impactos entre os dois grupos revela o impacto efetivo da intervenção. Esta abordagem pode ser utilizada para guiar uma intervenção com o objetivo de clarificar a conceção do programa. O segundo método integra abordagens “quase experimentais”, nas quais são utilizadas técnicas estatísticas para construir um grupo de controlo que serve como contrafactual. Estas técnicas incluem várias formas de correlação, modelos de variáveis instrumentais, modelos de regressão por descontinuidade e métodos de painel. Estes métodos calculam o impacto de uma intervenção ao assegurarem, porque os dados o permitem, que os beneficiários e não beneficiários são semelhantes em tudo, exceto no seu estatuto de tratamento. Uma das técnicas é o método de comparação de resultados tendenciais (*propensity score matching*), que calcula o impacto efetivo de uma intervenção ao estabelecer uma correlação entre os beneficiários e os não beneficiários que lhes são semelhantes em todos os outros planos.

Existem obstáculos óbvios a estes métodos para avaliar as intervenções de construção da paz. As limitações incluem a frequente ausência de dados de referência, o desejo de “tratar” todos (o imperativo humanitário), os perigos políticos do tratamento aleatório e a natureza qualitativa de diversas variáveis relevantes que são conseqüentemente menos compatíveis com os métodos estatísticos. Contudo, as avaliações de impacto são muitas vezes possíveis ao nível projeto ou programa e podem fornecer informação valiosa sobre o que funciona.

Fonte: Marie Gaarder (Departamento de avaliação da Norad) e Annete Brown (3iE).

Quando um conflito violento é extremo, a análise poderá ter de mudar para uma função de acompanhamento ou avaliação em “tempo real” que privilegiem indicadores de produtos (resultados imediatos). Estes são mais fáceis de definir e menos propensos a falhas de atribuição do que os indicadores de impacto.

Exemplos de questões que ajudam a determinar o impacto podem incluir:

- Quais são os efeitos primários e secundários, diretos e indiretos, positivos e negativos, intencionais ou não intencionais, imediatos e a longo prazo, a curta duração e duradouros da atividade ou da política em causa? Exerce um efeito significativo sobre os principais fatores do conflito ou da paz?

- Com base na análise do conflito, que fatores determinantes do conflito e da fragilidade foram afetados e como? Que mudanças se verificam nas atitudes, nos comportamentos, nas relações ou práticas (quantas pessoas e/ou segundo uma classificação de acordo com critérios de seleção tais como o gênero)? Existem efeitos negativos secundários?
- Como é que a situação evoluiu ao longo do tempo e qual foi, se existente, a contribuição da intervenção para essas alterações?
- Que impacto teve nos indicadores específicos do bem-estar, tais como o estado de saúde ou os níveis de pobreza, abordados pela intervenção? Quais são os impactos nas trajetórias de desenvolvimento a longo prazo?
- A intervenção teve impacto nas políticas? Em que medida essas políticas são associadas ao conflito?

Sustentabilidade

A sustentabilidade é definida como a continuação dos benefícios no fim da ajuda. Num ambiente de conflito e de fragilidade, a sustentabilidade inclui a probabilidade de benefícios contínuos a longo prazo e a resiliência ao risco ao longo do tempo, assim como os benefícios duradouros na economia, instituições, gestão dos recursos humanos, etc. Como noutras áreas, a sustentabilidade também inclui “apropriação” da paz e dos processos de desenvolvimento. A experiência e a investigação sobre a paz demonstram que os processos de construção da paz são a longo prazo e exigem um envolvimento a longo prazo suscetível de sofrer retrocessos (OCDE e CDA, 2007). Nas regiões afetadas por conflitos, tal envolvimento requer uma atuação sobre aqueles que têm interesse em perpetuar o conflito (por vezes denominados de “sabotadores” ou “difíceis de alcançar”).

Questões relativas à sustentabilidade podem incluir:

- Que passos foram dados ou estão previstos para criar processos, estruturas, normas e instituições de longo prazo para a paz? Em que medida as operações destinadas a reforçar a apropriação e a participação incluíram tanto homens como mulheres?
- As novas instituições concebidas para lidar com o conflito e a fragilidade irão perdurar? Estão a ser utilizadas? Por quem? A intervenção contribui para o impulso da paz ao encorajar os participantes e as comunidades a desenvolverem as suas próprias iniciativas?
- Foi desenvolvida uma estratégia concreta de “transferência” ou de saída com os parceiros ou atores locais para desenvolver ou prosseguir as suas próprias iniciativas de construção da paz?

Dependendo da atividade a ser avaliada e do âmbito da análise, alguns exemplos específicos de perguntas sobre a sustentabilidade relacionadas com os conflitos incluem:

- O esforço resulta na criação ou na reforma de instituições ou mecanismos políticos capazes de resolver adequadamente as queixas e injustiças?
- Os que beneficiam da violência ou da instabilidade e que têm todo o interesse na sua perpetuação, ou que se opõem à dinâmica da paz (os “sabotadores”) foram tratados de forma adequada?
- As melhorias introduzidas nas relações entre grupos irão persistir perante novos desafios e riscos?
- Irão as partes que negociaram um acordo honrá-lo e implementá-lo?

Eficiência

O critério da eficiência é utilizado para avaliar como os recursos económicos (dinheiro, competência, tempo, etc.) são convertidos em resultados. Num contexto de conflito, os custos associados ao trabalho de prevenção irão ser, muitas vezes, comparados com os custos estimados de uma guerra ou de uma vaga de hostilidades violentas. No entanto, os conflitos a evitar são invisíveis. Assim, infelizmente, não existem muitos contrafactuais para comparar a eficiência da prevenção em relação a um conflito – embora possam ser utilizados dados históricos para uma estimativa razoável dos custos.

Além da comparação dos custos do apoio à paz com os custos da guerra, a avaliação poderá olhar para as prioridades em relação aos principais fatores determinantes do conflito. Poderá colocar esta pergunta: “Será esta forma particular de trabalhar contra a violência a opção mais eficiente?” Numa situação em que os recursos para o desenvolvimento são escassos, as avaliações devem esclarecer se uma determinada atividade “vale a pena” comparada com outras ações ou uma não-ação. A Caixa 4.6 olha para os custos de segurança associados a operações numa zona de conflito, nomeadamente no Afeganistão.

Caixa 4.6. Custos de Segurança

Uma avaliação conjunta da ajuda humanitária e da assistência à reconstrução realizada no Afeganistão, entre 2001 e 2005, afirma que houve uma sobrecarga total de aproximadamente 20% imputáveis à segurança – i.e. os custos de funcionamento foram 20% mais elevados no Afeganistão do que em situações mais estáveis para projetos semelhantes. A avaliação indicou que estes custos imprevistos (ou subestimados) fizeram com que os programas no Afeganistão fossem consideravelmente mais caros do que em casos semelhantes noutros lugares. No entanto, outras análises avaliativas e outros dados serão necessários para determinar se os mesmos podem ou não ser considerados eficientes.

Fonte: Chr. Michelsen Institute (2005).

Quando olham para o desenvolvimento ou para intervenções humanitárias numa determinada área afetada por um conflito, os avaliadores devem determinar a eficiência comparando com outras opções para apoiar o desenvolvimento e a construção da paz neste ou em situações semelhantes. Perguntas sobre a eficiência podem incluir:

- Os resultados da intervenção são alcançados de forma eficiente em comparação com o contrafactual?
- Em que medida os recursos (humanos, financeiros, administrativos) estão a ser utilizados para alcançar os resultados?
- Existem melhores (mais eficientes) formas de alcançar os objetivos?
- Que medidas foram tomadas para assegurar a eficiência dos custos da intervenção? A intervenção substituiu iniciativas locais ou complementa as iniciativas locais?

Outros critérios: Coerência e coordenação

Grande parte da literatura sobre a construção da paz, consolidação do Estado e eficácia da ajuda – e, cada vez mais, as próprias políticas dos governos – salientam a necessidade de abordagens mais coerentes e melhor coordenadas. O financiamento de um determinado projeto de prevenção de conflitos ou de uma iniciativa de construção da paz pode ser ofuscado

ou contraditado ou – pelo contrário – apoiado e sustentado por outras intervenções realizadas pelo(s) mesmo(s) governo(s). No entanto, os dados concretos sobre a utilização e utilidade destas abordagens continuam a ser insuficientes. Então, os termos de referência de uma avaliação podem pedir aos avaliadores para analisarem este contexto mais amplo e avaliarem em que medida as atividades são coerentes com outras políticas ou ações de outras partes do governo. As avaliações também podem olhar para o grau de coordenação dentro ou entre os doadores, governos e outros atores.

As avaliações podem avaliar os custos e as vantagens de investir na coordenação e na coerência e quaisquer consequências não intencionais que daí advenham. É importante não presumir automaticamente que a coordenação com outros atores contribui para melhores resultados. Os potenciais riscos que têm sido associados a abordagens de maior coordenação de doadores incluem: grandes estruturas de gestão que reduzem a flexibilidade e aumentam a sobrecarga dos custos; forte pressão sobre os detentores de interesse nacionais como resultado da adoção de uma abordagem comum por parte dos atores externos (efeito “*frente comum*”); e influências inadequadas na neutralidade, imparcialidade e independência dos atores humanitários e do desenvolvimento, através da associação com atores militares (redução do espaço humanitário). Os avaliadores devem examinar cuidadosamente a realidade dos mecanismos de coordenação em relação à análise do conflito e a outros critérios (particularmente a relevância, eficácia e eficiência). Bennet *et al.* (2010) descobriu que no Sudão do Sul, em certos casos, os projetos de doadores individuais eram mais eficazes do que os mecanismos conjuntos coordenados.

Exemplos de perguntas que podem ajudar a avaliar a coerência e a coordenação podem incluir:

- A coerência e a coordenação foram integradas nos recursos e nos produtos (por outras palavras, foram previstas no orçamento e são explicitamente listadas como produtos)?
- Quais foram os papéis de e as relações com os outros atores?
- Que aspetos da política foram, com sucesso, coordenados ou realizados para serem mais coerentes?
 - Análises ou compreensão conjunta do conflito e da fragilidade no contexto da intervenção?
 - Definição comum das prioridades de financiamento ou da intervenção?
 - Eliminação ou redução de aspetos redundantes da programação?
 - Divisão profícua do trabalho segundo os setores, processos ou problemas?
 - Avaliações conjuntas da programação ao nível nacional ou setorial?
 - Partilha frutuosa de experiências e identificação de ensinamentos?
- A coordenação e a coerência contribuíram para melhorar a eficácia, a eficiência ou o impacto?
- Quanto tempo e que recursos foram gastos com a coordenação? Foi eficiente (custos *versus* benefícios) e adequada? Reduziu os custos de transação?
- Como é que a coordenação foi alcançada? Quais foram os principais obstáculos e dificuldades? Pode-se reproduzir noutras situações (que fatores contextuais influenciaram a coordenação e que resultados dos esforços de coordenação)?

Extrair conclusões e fazer recomendações

O objetivo final de qualquer avaliação é responder às principais perguntas colocadas e apresentar os resultados de uma forma útil. O relatório de avaliação deve demonstrar, de forma clara e credível, a ligação entre as constatações, as conclusões e as recomendações. A análise dos dados recolhidos constitui a base para as conclusões. Os leitores devem ser capazes de seguir uma linha clara de evidências que apoiam as conclusões. Quaisquer recomendações devem ser bem fundamentadas, relevantes, direcionadas para os utilizadores referidos e operacionais (significando que quem recebe a informação está apto a dar-lhe seguimento) e ajudar a melhorar a atividade avaliada e quaisquer atividades futuras. As constatações baseadas em evidências podem constituir uma base útil para o debate entre os diversos atores nos domínios da prevenção de conflitos e da construção da paz.

Ao longo do tempo, tais conclusões irão contribuir para uma melhor compreensão de como os processos de construção da paz e de consolidação do Estado funcionam, o que pode ajudar a clarificar estratégias para intervenção num conflito. Especificamente, as avaliações podem contribuir para o conhecimento ao demonstrarem a exatidão (ou imprecisão) e uso da análise do conflito ou ao mostrar se as teorias da mudança funcionam ou não e porquê. A Caixa 4.7 apresenta um exemplo da forma como uma avaliação contribuiu para o conhecimento com constatações que produzem uma perceção aprofundada das teorias sobre as ligações entre a ajuda e a perceção que dela têm os cidadãos.

Caixa 4.7. Pode a ajuda conquistar as comunidades locais?

Testar a teoria no Afeganistão

Numa avaliação do impacto da ajuda ao desenvolvimento na estabilidade em comunidades rurais no nordeste do Afeganistão, a equipa de avaliação examinou duas teorias realizadas pelos muitos atores do desenvolvimento que trabalhavam nas zonas de conflito. Primeiro, o pressuposto de que a estabilidade nas situações de conflito ou pós-conflito depende da legitimidade e da utilidade que a população atribui ao Estado e seus parceiros internacionais e, assim, coopera, ou não, com eles. Segundo, o pressuposto de que a ajuda pode influenciar as perceções das populações locais sobre o governo e os atores internacionais. A equipa de avaliação recolheu dados sobre as perceções da população rural e combinou-os com os dados sobre a prestação de ajuda às comunidades. Descobriu-se que a ajuda tem um impacto pequeno sobre como a população entende os atores internacionais. No entanto, leva a perceções mais positivas do Estado.

Fonte: Böhnke *et al.* (2010).

Dependendo do tipo de avaliação, as conclusões e recomendações podem ser desenvolvidas num quadro participativo. Por exemplo, os avaliadores podem apresentar constatações iniciais a um grupo de detentores de interesse principal com o qual irão depois trabalhar para chegarem a conclusões úteis. Por outro lado, se o foco da avaliação é sobre a prestação de contas, os avaliadores irão, provavelmente, estar mais inclinados a adotar uma abordagem não-participativa. A Caixa 4.8 apresenta diversas recomendações de uma avaliação de intervenções de construção da paz no Sudão do Sul.

Os avaliadores podem descobrir diferenças importantes nos pontos de vista, não só sobre o que aconteceu, mas também sobre o valor dos resultados e dos impactos – particularmente, porque as compreensões individuais e de grupo são extremamente

determinadas pelo conflito e pelos seus próprios papéis. A avaliação é, em última análise, um exercício baseado em valores. O que é entendido como uma intervenção de sucesso por alguns grupos pode ser entendido como inútil ou nocivo por outros.

Caixa. 4.8. Formular recomendações para os doadores e para o governo do Sudão do Sul

A equipa de avaliação encarregue de avaliar o apoio dos doadores à prevenção de conflitos e à consolidação da paz no Sudão do Sul (que em breve iria ser o Estado independente do Sudão do Sul), de 2005 a 2010, (Bennett *et al.*, 2010) baseou-se nas constatações da avaliação para formular recomendações específicas e direcionadas para os doadores e para o governo do Sudão do Sul. Concluindo que os doadores não ajustaram o que estavam a fazer com base numa análise sofisticada e diferenciada das relações de poder, das causas da vulnerabilidade, dos fatores promotores do conflito e dos indicadores de resiliência (análise do conflito), a equipa de avaliação recomendou que os doadores e a comunidade de ajuda em geral:

- Assegurem que os programas novos ou revistos sejam sempre precedidos por uma análise do conflito que ligue as dinâmicas mais abrangentes às específicas da região onde é realizada a intervenção.
- Planeiem, acompanhem e avaliem as intervenções de acordo com os fatores críticos apresentados.
- Avaliem as intervenções sobre a capacidade de resposta aos fatores do conflito.

A equipa identificou os fatores do conflito aos quais se deve dar prioridade e como se pode proceder. Sugeriram ao governo do Sudão do Sul (e os doadores que lhe dão apoio):

- Disponibilizar mais recursos para a criação e manutenção de programas de subsistência para homens jovens que são, presentemente, atraídos facilmente para atividades criminosas.
- Capacitar as autoridades tradicionais (chefes) para abordarem as causas profundas do conflito (incluindo os litígios sobre a terra ou dote da noiva) nos seus próprios tribunais consuetudinários, através de programas de reforço de capacidades para estes tribunais.
- Criar mecanismos de supervisão eficazes para monitorizar os organismos de segurança.

Fonte: Bennett *et al.* (2010).

Elaborar relatórios

Os relatórios são redigidos ao longo do processo de avaliação (que inclui as fases de planificação e de arranque). Existem, frequentemente, três passos importantes nos relatórios, embora possam ser estabelecidos, pelo agente adjudicante, requisitos específicos nos relatórios, os quais devam ser apresentados nos termos de referência.

Relatório inicial

Após realizar uma análise do conflito e reunida a informação inicial, os avaliadores elaborarão um relatório inicial em que descrevem como a equipa tenciona realizar a avaliação e responder às perguntas enunciadas nos termos de referência. Este relatório apresenta os riscos e desafios, os métodos a serem utilizados, as ferramentas de recolha de dados, os indicadores (se for caso disso), a operacionalização das perguntas principais, as teorias da mudança (implícitas ou explícitas), os instrumentos de seleção de amostras, os estudos de caso (se não tiverem sido selecionados antes de contratar a equipa), a estrutura do relatório e um plano de trabalho para o que ainda falta realizar. Os detentores de interesse, normalmente, comentam os relatórios iniciais, muitas vezes como parte de um grupo de referência. (Ver Capítulo 4 para uma discussão mais em detalhe sobre a fase de arranque).

Versão provisória do relatório

Uma versão preliminar do relatório de avaliação é frequentemente objeto de uma ampla circulação para comentários e é uma hipótese de os detentores de interesse fazerem comentários sobre a avaliação. Deve ser dado tempo suficiente para este exercício. Algumas agências podem também exigir um relatório breve antes de a equipa partir da visita ao terreno (entre o relatório inicial e o relatório provisório) para promover a prestação de contas, ou outros tipos de relatórios durante o trabalho de campo.

Relatório Final

Embora uma avaliação possa resultar em muitos produtos diferentes, é quase sempre elaborado um relatório escrito. Os relatórios e as apresentações terão de ser traduzidas para a(s) língua(s) localmente relevante(s) para facilitar a partilha com todos os detentores de interesse. O relatório final é enviado a todos os detentores de interesse. Os grupos alvo da divulgação devem ser definidos logo no início do processo. Muitas organizações utilizam agora a *internet* como um meio alternativo para publicar o relatório final, seja em parte ou na sua totalidade. Em qualquer caso, a confidencialidade e a segurança dos que contribuíram para a avaliação devem ser cuidadosamente protegidas.

Resposta da direção e ação de seguimento

As recomendações e conclusões da avaliação devem ser respondidas sistematicamente. As pessoas ou instituições destinatários (geralmente agências doadoras, agências de execução ou governos nacionais) de cada recomendação devem dar-lhe sequência e adotar as medidas correspondentes. Os termos de referência devem incluir o processo comunicação e resposta à avaliação. Por vezes é exigida uma resposta e um seguimento formal pelos responsáveis do programa. Compete à agência que encomendou a avaliação escrever a resposta da direção, divulgar as constatações e as lições e iniciar um processo de aprendizagem. O formato da resposta da direção e das ações de seguimento variam de instituição para instituição e podem ser diferentes consoante o tipo de avaliação. A resposta inclui, frequentemente, uma avaliação da qualidade e das limitações da avaliação.

No caso de uma avaliação conjunta, uma resposta conjunta ou múltiplas respostas individuais devem ser utilizadas, dependendo dos requisitos institucionais. A Caixa 4.9. a Agência Canadiana de Desenvolvimento Internacional (ACDI) apresenta uma resposta formal às constatações de uma avaliação das intervenções no que era na altura o Sudão do Sul.

Caixa 4.9. Canadá responde à avaliação do apoio à construção da paz no Sudão do Sul

A avaliação das intervenções no Sudão do Sul (Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities, Bennett et al., 2010) formulou recomendações ao governo sudanês e aos seus parceiros internacionais, incluindo o Canadá. O Canadá adotou uma abordagem “whole of government” no Sudão do Sul, por isso todos os departamentos relevantes debateram as constatações do relatório. Além disso, a Agência Canadiana do Desenvolvimento Internacional (ACDI) Programa do Sudão deu seguimento à avaliação publicando uma resposta formal da equipa de gestão. A resposta afirma que a ACDI considerou que o relatório de avaliação era um documento analítico útil. Também salientou que a avaliação constituiu uma oportunidade única de aprendizagem porque foi a primeira avaliação de programas com múltiplos doadores em que a ACDI tinha participado.

Os gestores descreveram o que tinham feito ou planeado fazer em relação às recomendações

específicas. Por exemplo, sobre a recomendação de utilizar melhor a análise do conflito, os gestores afirmaram que “[reconheciam] a importância da análise do conflito ao longo do ciclo de vida do projeto” e descreveram que iniciativas tomaram para promover a sensibilidade ao conflito na programação, incluindo a cartografia do conflito para orientar a concepção e a execução de novos projetos relacionados com crianças e jovens com a segurança alimentar. Especificamente, a concepção dos projetos em conjunto com o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, em colaboração com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial envolveu um seminário de dois dias num exercício coletivo de cartografia para identificar potenciais regiões para projetos planeados e para determinar como abordar as causas profundas do conflito. Os fatores relacionados com as necessidades de restabelecimento rápido e as oportunidades de criação de sinergia entre a segurança alimentar e a programação do desenvolvimento dos jovens foram tidos em consideração.

Fonte: Canadian International Development Agency (2011).

Divulgação das constatações

Os planos para o seguimento e a divulgação das lições aprendidas devem ser implementados, como foi acordado durante o processo de planeamento da avaliação descrito no Capítulo 3. Devem ser utilizados meios adequados para comunicar os resultados ao(s) grupo(s) alvo específico(s), tais como os gestores, o pessoal e os decisores. Os gestores das avaliações recorrem cada vez mais a breves resumos, traduções na língua local, sínteses, vídeos e outros instrumentos de comunicação adequados para comunicar aos diferentes públicos as conclusões que lhes dizem respeito.

Partilhar os resultados de uma avaliação pode ser difícil quando os resultados são entendidos como negativos ou quando põem em causa as estratégias ou as abordagens com as quais os profissionais estão fortemente empenhados. Os detentores de interesse podem resistir em questionar a eficácia da sua abordagem. A receptividade pode ser reforçada ao enfatizar os aspetos de aprendizagem de uma avaliação – e envolver os detentores de interesse desde as primeiras fases.

Integração na programação e empenho na aprendizagem

Quando uma avaliação é concluída, os resultados devem ser integradas nas primeiras fases do planeamento e da concepção dos programas, e ajudar a lidar com os desafios, fornecendo provas da validade (ou não) das teorias da mudança e dados para comparação e referência. As avaliações realizadas durante a execução de uma política ou programa podem ser utilizadas para os ajustar ou reformular.

Além da utilização imediata das constatações da avaliação (por aqueles que encomendaram a avaliação, por exemplo), podem ser identificadas oportunidades para alimentar as evidências, as lições ou as conclusões mais abrangentes da avaliação noutros fora de políticas ou atividades de investigação. Por exemplo, uma avaliação de um determinado programa que trabalha com mulheres mediadoras da paz pode fornecer informação sobre as perceções das mulheres em diferentes comunidades afetadas por conflitos, o que pode ser valioso para trabalhar no contexto do conflito em causa. Alternativamente, pode fornecer ensinamentos para a execução eficaz de programas de mediação e fatores contextuais para o sucesso que podem ser relevantes para as pessoas que trabalham sobre a mediação em contextos muito diferentes.

Os avaliadores devem, nomeadamente, ser transparentes sobre a validade externa das constatações da avaliação – i.e. explicar em que medida são aplicáveis noutros contextos. A utilização incorreta ou inadequada de constatações pode ter consequências muito negativas. Por conseguinte, é importante que os avaliadores descrevem explicitamente os pontos fortes e fracos dos dados e métodos utilizados e como influenciam as constatações, conclusões e recomendações.

Uma vez concluídos os processos de avaliação e de aprendizagem, os decisores, os responsáveis e o pessoal devem estar melhor preparados para compreender as estratégias, os efeitos diretos e os impactos, e dar assim um contributo mais sustentável para a paz.

Anexo A

Análise do conflito e sua utilização na avaliação

Introdução

Este documento de orientação sugere o uso da análise do conflito no planejamento, gestão e avaliação de políticas e programas de prevenção de conflitos e de construção da paz. A análise do conflito ajuda a identificar o que é necessário para lidar com este tipo de situações e compreender o contexto em que uma intervenção vai ser implementada. Assim, muitos profissionais irão estar já familiarizados com o uso desta ferramenta na concepção de projetos e programas. Este anexo visa explicar melhor o papel da análise do conflito no contexto de uma avaliação.

Há diferentes abordagens e estruturas disponíveis para a análise do conflito as quais são frequentemente utilizadas em combinação umas com as outras. A escolha da abordagem irá depender do objetivo da avaliação e dos atores envolvidos (por exemplo, algumas agências de desenvolvimento institucionalizaram um determinado tipo de análise do conflito). Muito embora se verifiquem divergências na abordagem e na cobertura, a maioria das estruturas leva o utilizador a seguir passos semelhantes para identificar as causas e os motores do conflito e da fragilidade: identificar os principais detentores de interesse (atores e grupos) que são afetados por ou influenciam o desenvolvimento de um conflito; compreender o contexto multifacetado em que o conflito e a fragilidade têm lugar – incluindo as relações entre o Estado e a sociedade e a economia política; e avaliar as dinâmicas de um conflito, como poderá evoluir no futuro e que oportunidades existem para prevenir o seu agravamento. (International Alert, 2007a).

Realizar ou rever uma análise do conflito para uma avaliação

As equipas de avaliação estão principalmente interessadas na análise do conflito a partir de três perspetivas. Primeiro, na análise da relevância, que inclui o uso da análise do conflito por parte dos gestores ou dos decisores políticos na determinação das prioridades ou da abordagem do programa. Segundo, para avaliar os efeitos e impactos das políticas ou programas, a equipa de avaliação necessita de compreender o conflito que esses programas e essas políticas estão a tentar influenciar ou mudar. Assim, uma equipa de avaliação precisa de

compreender as diferentes abordagens e ferramentas da análise do conflito, para examinar a análise realizada na fase da concepção ou realizar a sua própria análise. Finalmente, os avaliadores utilizam a análise para garantir que são tidos em consideração todos os aspetos do conflito (sensibilidade ao conflito).

Escolher o tipo de análise do conflito mais adequado

Se a intervenção avaliada não usou uma análise do conflito na fase da concepção, se a análise for implícita ou se for difícil compreender como evoluiu o conflito desde o início/execução do programa, a equipa de avaliação necessitará de obter ou realizar uma análise para servir de base à avaliação. O nível de esforço e de recursos necessários para este trabalho deve ser incluído nos termos de referência e adaptado ao âmbito das perguntas da avaliação.

Os doadores e outros intervenientes empenhados em trabalhar no ou sobre o conflito e a fragilidade têm muitos modelos e estruturas à sua disposição para a análise do conflito. Alguns modelos são formais, outros informais. A análise informal é mais frequente em contextos onde a sensibilidade política é elevada. Os modelos “tradicionais” da análise do conflito centram-se na compreensão do contexto e das causas e na compreensão dos detentores de interesse e dos atores em presença e seus interesses. Alguns métodos amplamente utilizados não permitem identificar as prioridades ou os fatores que são importantes para a dinâmica do conflito e da fragilidade (OCDE e CDA, 2007). Além disso, algumas ferramentas de análise do conflito produzem uma imagem estática – muitas vezes na forma de listas de fatores – sem dar verdadeiramente informação sobre as suas interações. Os quadros e as ferramentas que tratam os conflitos como sistemas complexos e que exploram cenários futuros dão pistas para abordar este problema.

Os gestores da avaliação e as equipas de avaliação podem considerar algumas perguntas na decisão sobre qual a ferramenta ou a combinação de ferramentas a usar:

Objetivo

- A ferramenta fornece informação suficiente sobre as causas, os atores, as dinâmicas e o contexto para poder avaliar a relevância da atividade em relação às necessidades do processo de construção da paz?
- A ferramenta fornece informação sobre as questões adequadas a tratar, ao nível e profundidade adequados, para ajudar a avaliar a eficácia e os impactos do programa ou da política?

Pressupostos

- Os avaliadores partilham os pressupostos subjacentes sobre o conflito que constituem a base para a análise? Será o conhecimento da ferramenta ou o pressuposto sobre a natureza do conflito adequado ao contexto específico em que o programa ou a política está a ser implementado?
- Esta perspetiva corresponde à missão e valores da organização objeto de avaliação?

Metodologia e implicações em termos de recursos

- A metodologia proposta é adequada ao objetivo/finalidade da análise?
- A metodologia proposta pela ferramenta está em consonância com os métodos de trabalho da equipa de avaliação?
- A equipa de avaliação tem a capacidade (competências, perícia, acesso, etc.) para usar corretamente a ferramenta?
- Quanto tempo é necessário para realizar uma análise fiável do conflito?
- Quais são as implicações, em termos de recursos, resultantes da ferramenta selecionada (tempo do pessoal, viagens, despesas de seminários, instalações, gestão de dados)?
- A equipa de avaliação é capaz de afetar ou assegurar os recursos necessários?

O Quadro A.1 descreve algumas ferramentas de análise do conflito desenvolvidas e utilizadas por governos, organizações multilaterais, instituições de investigação e ONG. Não pretende ser uma lista exaustiva, apenas tem como intenção dar uma noção da diversidade de ferramentas e abordagens. Na bibliografia são listados mais recursos para a análise do conflito. O sítio da internet www.conflictsensitivity.org também fornece um resumo útil de diferentes análises do conflito.

Quadro A.1. Resumo das ferramentas selecionadas para a análise do conflito

Objetivo	Potenciais utilizadores	Pressupostos	Metodologia e necessidades	Aplicação da avaliação
Estrutura da Análise do Conflito - USAID				
Planeamento estratégico ao nível do país e do programa para identificar e hierarquizar as causas do conflito com base na compreensão do impacto	Responsáveis pelos projetos nas agências doadoras, parceiros de execução, pessoal afeto às missões e às embaixadas, outros funcionários do governo.	Combina a melhor investigação sobre as causas, a intensidade e a natureza do conflito, para identificar janelas de oportunidade.	- Combinação de estudo teórico, missões no terreno, seminários e entrevistas. - Inclui tempo de trabalho significativo dos funcionários: cerca de 2 meses	- Relevante tanto para a sensibilidade como para a prevenção e construção da paz. - A qualidade pode variar dependendo da robustez da metodologia utilizada para recolher os dados.
Análise do Desenvolvimento num Contexto de Conflito - PNUD				
Planeamento e revisão do programa relacionado com o conflito com o objetivo de compreender as ligações entre o desenvolvimento e o conflito, reforçando o impacto positivo dos esforços de desenvolvimento.	Pessoal da agência de desenvolvimento e doadores que trabalham em situações suscetíveis de, e afetadas por, conflitos.	- Conflito causado pela combinação de motivos de segurança, políticos, económicos e sociais e interesses dos atores. - O desenvolvimento pode causar violência.	Recolha e análise de dados, seguidas de um seminário ou estudo técnico para analisar as repostas atuais e propor soluções que permitam sair do conflito. - O esforço depende do método para a recolha de dados.	- Desenvolvimento direcionado e associado à programação. - Mais útil ao nível país ou setor e, menos ao nível micro. - A qualidade da análise depende do rigor da recolha de dados.
Manual para Análise do Conflito - SIDA				
Planeamento à escala país/programa/projeto para melhorar a eficácia da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária em áreas afetadas por conflitos violentos.	Pessoal da agência de desenvolvimento, parceiros de execução.	Conflitos motivados por instabilidade estrutural, lutas de poder e de influência, e por uma desconfiança e insegurança mútuas.	- Estudo de gabinete, consultas e seminários para refletir sobre as implicações do programa. - Importância da apropriação local da análise – 6 a 12 semanas, em função do âmbito do estudo de gabinete.	- Centrada em diferentes níveis de programação. - Relevante tanto para a sensibilidade do conflito como para o planeamento ao nível nacional e setorial. - Ausência de metodologia.

Ajuda para a Paz – Paffenholz e Reyhler (2007)				
Avaliar a relevância, os riscos e os efeitos dos projetos ou programas de desenvolvimento e humanitários para a paz e os conflitos.	Funcionários públicos responsáveis pelo desenvolvimento e pelos negócios estrangeiros.	- Estuda os fatores quer do conflito quer da paz. - Quadro para a análise das deficiências e necessidades da construção da paz, riscos do conflito e efeitos da intervenção no conflito.	-Estudo teórico/balço de outras intervenções; missão ao terreno com 3-5 dias de formação e seminários. - Potencialmente moroso e dispendioso, em função do tempo atribuído ao estudo de base e ao número de missões no terreno e seminários.	- Aborda tanto a sensibilidade ao conflito como a programação orientada para o conflito e a construção da paz. -Fornece orientação específica sobre como integrar as noções de paz e de conflito na avaliação.
Compreender as Situações Turbulentas: Ferramentas de Análise para Atores Humanitários – World Vision				
Deseja melhorar a capacidade de análise da dinâmica dos conflitos para influenciar o planeamento dos programas e projetos e sensibilizar os intervenientes em situações de emergência.	Pessoal de ONG responsável pelas intervenções de emergência, desenvolvimento e ações de sensibilização.	- Interessa-se pela instabilidade política crónica e não só pelo conflito violento. - Vê o conflito como cíclico, com períodos de paz seguidos por conflitos.	- Recolha de ferramentas para analisar os atores, os sintomas e a economia política, elaborar cenários futuros e analisar as implicações estratégicas e operacionais. -A dimensão do esforço depende do âmbito da recolha de dados e do seminário.	-Centra-se no nível macro: como é que o conflito irá afetar o programa no futuro. - Flexível e adaptável a situações específicas. -Pode ser utilizado para a análise de grupos de países.
Prognóstico do Conflito: Um quadro de Análise do Conflito e da Política – Goor e Versteegen (2000), Instituto Clingendael				
Quer ligar os dispositivos de alerta precoce ao planeamento e execução das políticas.	Pessoal dos doadores e da embaixada envolvidos com políticas externas e questões do desenvolvimento.	- Centra-se nos indicadores de conflito interno e falência do Estado. - Utiliza as medidas do Fundo para a Paz para fixar como objetivo a segurança sustentável.	- Investigação e análise externa para acompanhar os indicadores e identificar as áreas problemáticas e as respostas a dar, para discussão em seminário. - A dimensão do esforço depende da dimensão dos seminários e do envolvimento do consultor.	- Não é específico para um programa, mas privilegia a elaboração de uma política ou de um programa geral. - Permite compreender melhor a evolução e as tendências, mas não as causas.

Anexo B

Compreender e avaliar teorias da mudança

O que são teorias da mudança?

Pode-se definir uma teoria da mudança como sendo uma abordagem flexível concebida para encorajar o pensamento crítico na concepção, execução e avaliação de atividades de desenvolvimento. Tal como descrito por Vogel (2012) a “reflexão em torno das teorias da mudança” tem sido cada vez mais usada no desenvolvimento internacional por um elevado número de atores. Este documento de orientação encoraja a reflexão sobre as estratégias e atividades que tenham impacto na construção da paz e prevenção de conflitos. Destaca as teorias da mudança como uma forma de ajudar os avaliadores a cumprir a sua missão, bem como os gestores de programas e decisores a reconsiderar as hipóteses de mudança e os pressupostos que sustentam o seu trabalho. Vogel define teoria da mudança como um processo de análise e aprendizagem que fornece elementos de apoio ao pensamento crítico ao longo de todo o ciclo do programa. É também uma abordagem flexível que pode ser útil no incentivo à inovação nas estratégias do programa, para poder responder e adaptar-se a uma mudança no contexto.

As intervenções de ajuda no âmbito de situações de conflito e de consolidação da paz baseiam-se frequentemente em abordagens, estratégias e táticas que têm como base teorias da mudança (compreensões sobre porque se espera que determinados recursos ou atividades permitem alcançar os resultados desejados [resultados imediatos, efeitos e impactos]) que não foram denunciados ou estão mal definidos. Estão integradas nas competências e abordagens de especialistas individuais e organizações que trabalham em prol da construção da paz, dentro das suas capacidades e tecnologias, na sua adesão a determinadas metodologias favoritas e nas perspetivas de diferentes detentores de interesse sobre a paz e o conflito.

No exemplo fictício de um programa jornalístico para a paz sem preconceitos do Anexo C, uma questão pertinente seria perceber como é que os seminários, as ações de sensibilização e o desenvolvimento de competências planeados podem efetivamente alterar a cobertura jornalística. O programa poderia interessar-se pela linguagem utilizada nas reportagens antes e depois do período de formação e também pela análise das atitudes do público. Em simultâneo, poderia também observar se as atividades estavam a alcançar os resultados esperados – ou se surgiram alguns obstáculos inesperados. Por exemplo, pode dar-se o caso de os jornalistas individuais terem muito pouca influência sobre a utilização de linguagem inflamatória e serem os editores a determinar o uso desse tipo de linguagem para aumentar as vendas. Isso poderia levar a concluir que a “teoria”, no que diz respeito à indução de mudanças nas reportagens através da formação de jornalistas, é errada.

Uma tarefa relacionada consiste em identificar as fontes das teorias. Elas baseiam-se a) na experiência (a experiência profissional e pessoal dos que conceberam o programa ou dos

detentores de interesse e beneficiários consultados durante a concepção do programa); ou b) em trabalhos de investigação? A avaliação pode contribuir para melhorar a concepção e execução de programas em curso. Pode também desvendar se o sucesso, ou o fracasso, se deve à teoria e concepção do programa ou à sua execução.

Um primeiro passo útil para reforçar as estratégias de programação e avaliação no âmbito da prevenção de conflitos e consolidação da paz é tornar mais explícitos os pressupostos subjacentes relativamente à origem da mudança – isto é, teorias sobre a forma de alcançar a paz. As atividades de prevenção de conflitos e consolidação da paz são realizadas em função de ideias e objetivos específicos quanto àquilo que se espera vir a alcançar. As decisões sobre o programa baseiam-se numa série de fatores – incluindo pressupostos sobre a forma de instaurar a paz e facilitar a mudança. Os especialistas da paz selecionam métodos, abordagens e táticas que estão enraizadas num conjunto de teorias que descrevem como se pode alcançar a paz num determinado contexto. É importante desvendar estas teorias de mudança, não só para testar as teorias perante as realidades do conflito, como também para servir de base para avaliar o progresso alcançado em direção aos objetivos propostos.

As teorias presentes no Quadro B.1 fazem parte das teorias da mudança no âmbito da construção da paz, embora um estudo sistemático do trabalho de construção da paz e prevenção de conflitos atual e no passado pudesse revelar muitas outras teorias subjacentes aos programas de construção da paz.

Algumas teorias centram-se sobre **quem** necessita de mudar – isto é, que indivíduos, grupos na sociedade ou relações necessitam de mudar. Outras teorias centram-se sobre **o que** deve mudar. Pode ser uma instituição, uma política, uma norma social. As restantes teorias estão diretamente ligadas a uma metodologia ou abordagem específica: **como** pode ou deve ocorrer a mudança.

Avaliar as teorias da mudança aplicadas no âmbito da prevenção de conflitos e da construção da paz

O impacto, eficácia, relevância, eficiência e sustentabilidade de uma atividade de prevenção de conflitos e construção da paz reside, em grande medida, na precisão da teoria da mudança subjacente. Uma teoria falsa ou incompleta pode ser o principal fator para o fracasso de um programa, projeto ou política. Em contrapartida, boas teorias (baseadas numa análise do conflito atualizada e aprofundada) contribuem para uma ação de prevenção de conflitos e construção da paz eficaz e para intervenções bem-sucedidas. A análise da teoria da mudança é, portanto, um aspeto central de qualquer avaliação no âmbito da prevenção de conflitos e construção da paz. A teoria subjacente a uma intervenção deve ser revista no relatório de avaliação e tida em conta nas constatações, conclusões e ensinamentos da avaliação. Essa análise ajudará a contribuir para uma compreensão mais profunda de como induzir a mudança em prol da paz.

Ao levar a cabo uma avaliação, o avaliador ou a equipa de avaliação deve avaliar as teorias da mudança subjacentes à intervenção de construção da paz em causa. Embora sejam frequentemente variações das teorias genéricas apresentadas no Quadro B.1, é conveniente –

para fins de avaliação – serem reformuladas em função do contexto específico e utilizando a terminologia específica da intervenção em causa.

Por vezes, as teorias são óbvias nas propostas de programas e outros documentos, mesmo quando não estão devidamente especificadas. Na maior parte dos casos, as teorias precisam de ser descobertas com recurso a entrevistas com técnicos da execução e outros detentores de interesse – ou podem ser confirmadas por essas discussões. O processo de avaliação pode também revelar que diferentes membros da equipa operam de acordo com diferentes pressupostos (teorias) sobre a forma como os seus esforços irão promover a mudança em direção à paz. O próprio processo de avaliação pode, portanto, revelar-se útil para ajudar a clarificar esta dimensão importante da estratégia de intervenção.

Os dois exemplos reais que se seguem ilustram estes aspetos.

Exemplo 1: Avaliar a ação de prevenção de conflitos ao nível local na Libéria

No rescaldo dos catorze anos de guerra civil na Libéria, uma importante ONG internacional recebeu financiamento de doadores para a criação de conselhos comunitários para a paz (CCP), um mecanismo de base comunitária para resolver diversos tipos de litígios, com uma abordagem interétnica explícita. Os CCP foram concebidos para promover uma maior participação democrática através do desenvolvimento de lideranças. A equipa de avaliação começou por identificar as teorias da mudança subjacentes e os pressupostos do programa (principalmente a partir de debates com os funcionários locais e internacionais) para os CCP:

Teoria #1: A criação, ao nível comunitário, de um novo mecanismo para resolver diversos tipos de litígios contribui para a manutenção da paz, e para evitar incidentes que podem provocar uma grave escalada da violência.

Teoria #2: A criação de estruturas inclusivas para resolver problemas na comunidade pode melhorar a comunicação, o respeito e as interações produtivas entre subgrupos dentro da comunidade, e melhorar o acesso à tomada de decisões por parte de grupos desprovidos de direitos.

Teoria #3: A criação de um novo grupo de liderança, infundido de conceitos democráticos e dotado de competências fundamentais, pode fomentar uma liderança mais reativa e eficaz.

A equipa de avaliação discutiu posteriormente se e em que medida estas teorias da mudança eram adequadas para a situação da Libéria e resultavam no programa. Para começar, a equipa de avaliação atualizou a análise do conflito, baseada em entrevistas e em grupos de discussão com uma grande variedade de pessoas nas próprias comunidades. Seguidamente analisou se o programa estava a produzir os efeitos previstos pela teoria da mudança. Por exemplo, a equipa analisou com que tipos de conflitos os CCP lidavam, e se esses conflitos tinham um potencial de escalada e incentivo à generalização da violência. Caso isto se verificasse, então os CCP iriam contribuir diretamente para a erradicação de um elemento essencial na área dos conflitos violentos. Se, no entanto, esses conflitos não estivessem ligados aos principais fatores do conflito, ou os mecanismos de controlo de conflitos ao nível local não

fossem capazes de dar resposta aos tipos de litígios com maior risco de degenerar em violência, então os CCP iriam ter pouca ou nenhuma influência na instauração de um clima de paz.

A equipa de avaliação concluiu que os CCP **não** estavam, na sua maioria, a abordar os litígios mais graves e mais ameaçadores para a paz, nomeadamente as questões fundiárias. Em seguida, a equipa analisou se isto se devia a erros na execução do programa ou, em alternativa, a uma teoria da mudança incompleta ou incorreta. A principal conclusão foi que, embora os CCP estivessem todos devidamente bem instalados e capacitados, eles deixaram progressivamente de lidar com os problemas fundiários, à medida que as comunidades foram sendo repovoadas e os padrões de liderança tradicionais redefinidos. Ao mesmo tempo, a esperança (e a teoria) relativamente a modelos de liderança alternativos revelou-se infundada, à medida que os líderes tradicionais tomavam posse dos CCP ou os usavam para resolver assuntos que preferiam que fossem outras pessoas a tratar. A avaliação recomendou que a agência trabalhasse no sentido de aumentar o mandato e a competência dos CCP na abordagem de conflitos fundiários ligando-os a comissões fundiárias e a outras estruturas governamentais emergentes. Deve também ser referido que os CCP representaram um avanço útil no domínio do desenvolvimento, mesmo não tendo dado um contributo tão determinante como se podia esperar para a instauração de um clima de paz.

Exemplo 2: O impacto de políticas e programas internacionais de construção da paz no Kosovo

O *CDA Collaborative Learning Projects* realizou um estudo abrangente sobre as causas da reincidência da violência interétnica no Kosovo na primavera de 2004 e sobre a relação entre essa violência e as políticas e programas executados pela comunidade internacional. Entre outras coisas, o estudo identificou as teorias da mudança subjacentes às várias abordagens de melhoria das relações étnicas. Como acontece muitas vezes, estas teorias subjacentes foram fortemente influenciadas pelas políticas e pressupostos (subentendidos) da comunidade internacional. Os vários programas de ajuda e desenvolvimento estavam diretamente ligados à execução das “Normas para o Kosovo” estabelecidas internacionalmente e à forte convicção de que o regresso dos refugiados, as relações interétnicas e um futuro Estado multiétnico seriam a base para a construção da paz.

O exemplo do Kosovo envolve muitas agências e vários programas. O estudo identificou as principais abordagens em matéria de programação, e respetivas teorias da mudança, algumas delas aqui listadas, e seguidamente examinou a eficácia de cada uma delas e a sua relação (quando existente) com a prevenção da violência.

A. Diálogo interétnico e inter-religioso

No Kosovo, o essencial daquilo que as agências e membros das comunidades identificaram como trabalhos de construção da paz foi rotulado como “diálogo.” O diálogo abrangia uma grande variedade de atividades: desde o contacto social a conversações estruturadas sobre identidade e a promoção da compreensão mútua, a esforços de resolução de problemas concretos e negociação e mediação de acordos relacionados com a exploração das terras nos Grupos de Trabalho Municipais encarregues do regresso dos refugiados e deslocados. As teorias da mudança mais frequentes para os esforços de diálogo foram:

Teoria #1: Envolver kosovares sérvios e albaneses em debates mútuos pode ajudar a desenvolver as condições para o regresso a casa dos deslocados, de forma segura, pacífica e bem-sucedida. Por seu turno, tal permitirá promover a reintegração, a estabilização do ambiente e inverter uma das consequências negativas do conflito.

Teoria #2: Envolver os membros da comunidade em abordagens participativas na tomada de decisões participativa e na execução de atividades de desenvolvimento pode fortalecer as relações intercomunitárias.

Teoria #3: Promover a cooperação interétnica sobre questões de interesse comum fora da esfera política (HIV/sida, consumo de estupefacientes, negócios e empreendedorismo, direitos das mulheres, infraestruturas, etc.) pode fortalecer os laços interétnicos e fomentar o entendimento.

B. Formação e educação para a paz

A formação na área da resolução de conflitos, dos direitos humanos, da comunicação não violenta e outros assuntos relacionados, foi realizada em muitas comunidades e, juntamente com o diálogo, foi uma das abordagens mais populares na programação de atividades de construção da paz. Organizaram-se vários acampamentos (acampamentos de jovens, acampamentos para a paz, acampamentos arqueológicos, acampamentos de arte, etc.) e realizaram-se também programas multiétnicos de formação técnica (informática, gestão de projetos, marketing e outros tópicos técnicos ou profissionais). Foram igualmente criados e integrados, embora em menor quantidade, programas de aprendizagem da paz nas escolas, destinados a sensibilizar as crianças na área dos direitos humanos e da tolerância.

Teoria #1: Melhorar as competências das comunidades na área da resolução de conflitos aumentará a capacidade de as comunidades resolverem litígios sem recurso à violência e reduzirá os riscos de violência.

Teoria #2: Se as pessoas falarem e atuarem em conjunto irão desenvolver relações e eliminar os estereótipos.

C. Projetos e instituições multiétnicos

Juntamente com o diálogo e a formação, os projetos e instituições conjuntas (interétnicos) constituíram uma parte significativa dos programas de construção da paz nas comunidades incluídas no estudo do Kosovo. Alguns desses projetos foram um produto ou pelo menos um prolongamento do diálogo, com o objetivo de levar a comunicação e o relacionamento além da mera conversa.

Teoria #1: Desenvolver atividades que ofereçam benefícios económicos para as duas comunidades étnicas (reforçando a interdependência económica) dará um incentivo às pessoas para resistir ao impulso da violência intercomunitária.

Teoria #2: Proporcionar oportunidades de as pessoas trabalharem em assuntos concretos que transcendam as fronteiras étnicas ajudará a eliminar a desconfianças e estereótipos negativos, bem como a desenvolver hábitos de cooperação.

Teoria #3: Se as pessoas tiverem emprego e estabilidade económica serão menos hostis para com o outro grupo étnico.

D. Governação democrática e desenvolvimento de capacidades

Muitos doadores, agências e ONG internacionais realizaram atividades de construção da paz que visam reforçar as instituições municipais no apoio à integração de minorias, a comunicação e o diálogo mais eficazes e o regresso sustentável dos deslocados e refugiados. Trabalham com base na seguinte teoria:

Se conseguirmos melhorar a administração e a prestação de serviços e a criação de políticas não discriminatórias, isto irá reduzir as tensões interétnicas e demonstrar a viabilidade de um Kosovo multiétnico.

Muitos programas e políticas incluíram **várias abordagens e teorias da mudança**. Por exemplo, um programa para facilitar o regresso das minorias sérvias do Kosovo incluía atividades e abordagens que refletiam a combinação de diferentes teorias:

- O diálogo entre a comunidade de acolhimento e os refugiados foi facilitado partindo do princípio de que o diálogo iria afastar receios e restabelecer relações que permitiriam aos refugiados regressar em paz às suas casas (Teoria A#1);
- Criação de comités multiétnicos para decidir as prioridades da comunidade em matéria de ajuda ao desenvolvimento (Teoria A#2);
- Fornecimento de equipamento e de sementes para uma cooperativa agrícola multiétnica (Teorias C#1,2).

Uma vez identificadas as teorias, estas poderiam então ser avaliadas no que se refere aos fatores essenciais do conflito e aos fatores que contribuem para a ausência de violência em alguns locais em março de 2004. O estudo feito no Kosovo identificou padrões de violência interétnica e fatores que contribuíram para a prevenção da violência interétnica – com recurso a numerosas entrevistas nas comunidades, algumas das quais tinham vivenciado situações de violência em março de 2004 e outras não. De seguida, a equipa examinou as abordagens da programação e qualquer ligação possível aos fatores que ajudaram as comunidades a evitar a violência. O estudo constatou que o fracasso de certos programas de construção da paz no alcançar dos efeitos desejados se deveu, por um lado, a teorias da mudança inconsistentes e, por outro lado, a problemas na conceção e execução dos programas.

Os problemas de conceção incluíam erros nos processos de seleção dos participantes, fragmentação da programação, acompanhamento insuficiente e na escassez de recursos atribuídos às componentes periféricas da programação. Quanto à estratégia de execução, os repatriados não eram os atores centrais no que diz respeito à violência, embora fossem vítimas importantes do conflito. A canalização da ajuda aos repatriados e comunidades que os acolheram acabou por agravar ressentimentos e gerou um aumento das divisões interétnicas, em vez de melhorar as relações entre os grupos.

Quadro B.1. Teorias da mudança mais comuns

Teoria da mudança	Exemplos de métodos
Alterações nas atitudes dos indivíduos: Se mudarmos a forma de pensar, as atitudes, os comportamentos e as competências de muitos indivíduos, estaremos a criar uma massa crítica de verdadeiros defensores da paz.	Mudança individual através de formação, seminários e processos de mudança pessoal ou de sensibilização; mecanismos de diálogo e criação de grupos de encontro; tratamento de possíveis traumas.
Relações e vínculos saudáveis: Relações fortes são um ingrediente imprescindível para a construção da paz. Se conseguirmos acabar com o isolamento, a polarização, a divisão, o preconceito e os estereótipos entre grupos, poderemos progredir nas questões essenciais.	Processos de diálogo entre grupos; criação de redes; processos de desenvolvimento de relações; esforços conjuntos e programas práticos sobre problemas de fundo.
Retirada dos recursos para a guerra: As guerras exigem muitos recursos (armas, provisões, transporte, etc.) e capital humano. Se conseguirmos interromper o fornecimento de pessoas e bens para a máquina de guerra, esta acabará por colapsar e a paz tornar-se-á possível.	Campanhas com o objetivo de cortar as dotações ou os orçamentos nacionais para financiar a guerra; objeção de consciência e/ou resistência ao serviço militar; controlo do armamento internacional; embargos e boicotes às armas (entre outros).
Redução da violência: Se reduzirmos os níveis de violência perpetrada por combatentes e/ou seus representantes, estaremos a aumentar as probabilidades de instaurar a segurança e a paz.	Cessar-fogos; criação de zonas de paz; retirada ou afastamento do envolvimento direto; presença de forças de manutenção da paz ou de interposição; missões de observação; atividades de acompanhamento; adoção de abordagens não violentas para alcançar fins políticos, económicos ou sociais; reforma de instituições do setor da segurança (forças armadas, polícia, sistema judiciário/tribunais, prisões).
Justiça social: Se abordarmos as questões subjacentes à injustiça, opressão/ exploração, ameaças à identidade e segurança e sentimento de vitimização, estaremos a reduzir os fatores de conflito e a abrir espaço para a paz.	Campanhas para uma mudança social e estrutural de longo prazo; processos de verdade e reconciliação, alterações nas instituições sociais, legislação e regulamentação e nos sistemas económicos.
Boa governação: A paz é assegurada através da criação de instituições sociais estáveis e fiáveis que garantam a democracia, a equidade, a justiça e uma repartição equitativa dos recursos.	Novos dispositivos e entidades constitucionais e de governação; estruturas de partilha do poder; desenvolvimento dos direitos humanos, Estado de direito, luta contra a corrupção; criação de estruturas económicas democráticas e equitativas; desenvolvimento económico; democratização; eleições e acompanhamento do processo eleitoral; maior participação e acesso à tomada de decisões.
Elites políticas: Se alterarmos os cálculos políticos e a perceção de interesses dos principais líderes políticos (e outros), eles tomarão medidas para garantir a paz.	Aumentar os custos e reduzir os benefícios para as elites políticas que continuam em guerra e aumentar os incentivos para a paz; envolver grupos de interesse ativos e influentes em favor da paz; retirar o apoio/financiamento internacional às partes beligerantes.
Mobilização dos cidadãos: “Quando as pessoas tomam a iniciativa, os líderes segui-las-ão.” Se conseguirmos mobilizar uma oposição substancial à guerra, os líderes políticos serão forçados a instaurar a paz.	Mobilizar grupos locais tanto para fazer oposição à guerra, como para defender uma ação positiva; utilizar os órgãos de comunicação social; campanhas de ação direta não violenta; esforços na área da educação e mobilização; organizar grupos de defesa da paz; organizar eventos para despertar consciências.
Acordos de paz: Um acordo político, de uma forma ou de outra, é um pré-requisito para a paz – devemos apoiar um processo de negociação entre as principais partes responsáveis pela violência.	Negociações oficiais entre representantes das principais partes envolvidas no conflito; diálogos no seio da sociedade civil para apoiar as negociações; acompanhar o diálogo entre pessoas influentes.
Medidas económicas: As decisões pessoais e dos decisores políticos baseiam-se num sistema de recompensas, incentivos, penalizações e sanções que são de natureza essencialmente económica. Se conseguirmos mudar as economias associadas à guerra, conseguimos instaurar a paz.	Utilizar as instituições governamentais ou financeiras para mudar as dinâmicas de oferta e de procura; controlar o sistema de recompensas e incentivos; boicotes e embargos.
Atitudes públicas: A guerra e a violência são, em parte, motivadas pelo preconceito, mal-entendidos e intolerância perante a diferença. Podemos promover a paz usando os meios de comunicação social (televisão e rádio) para mudar a atitude pública e promover a tolerância.	Programas de televisão e rádio que promovam a tolerância; criação de modelos de comportamento tolerante; atos simbólicos de solidariedade/unidade; diálogo entre grupos em conflito, com a respetiva divulgação.
Justiça de transição: Sociedades que tenham passado por traumas profundos e perturbações sociais precisam de um processo que permita dar resposta às reclamações e que identifique o que aconteceu, responsabilizando os culpados pelos seus atos. Abordar estes assuntos fará com que as pessoas sigam em frente na reconstrução de uma sociedade pacífica e próspera.	Comissões de verdade e reconciliação; tribunais de ação penal e de crimes de guerra; indemnizações; processos de reconciliação das comunidades; cerimónias e rituais tradicionais; reformas institucionais.
Reintegração na sociedade: Se permitirmos que os refugiados e deslocados regressem às suas casas e vivam em	Negociação e resolução de problemas para permitir o regresso; diálogo entre os grupos; integração de ex-combatentes na sociedade;

<p>harmonia com os seus vizinhos, estaremos a contribuir para a segurança e para a recuperação económica.</p> <p>Cultura de paz: Se transformarmos as normas sociais e culturais, valores e comportamentos para rejeitar a violência e apoiarmos o diálogo e as negociações e abordarmos as causas fundamentais do conflito, seremos capazes de criar condições para uma paz duradoura.</p>	<p>processos para a gestão de reivindicações de terras; tratamento de traumas.</p> <p>Aprendizagem da paz; erradicação da pobreza; redução das desigualdades sociais; promoção dos direitos humanos; promoção da igualdade de género; reforço da participação democrática; desenvolvimento da tolerância; reforço da circulação livre de informação e conhecimento; redução da produção e do tráfico de armas.</p>
--	--

Por um lado, a teoria da mudança na qual a programação se baseava era inconsistente. No que diz respeito ao diálogo interétnico entre as comunidades de acolhimento e os repatriados, o estudo constatou que, embora as atividades de diálogo tenham aberto espaço para uma interação interétnica que, de outra forma, poderia não se ter realizado, produzindo efeitos poderosos no plano individual e levando ao desenvolvimento de algumas atividades de cooperação que transcenderam as barreiras entre as etnias, estas nem fortaleceram as relações da comunidade nem geraram uma oposição coletiva à violência.

O pressuposto de que as mudanças de atitude resultantes do diálogo levariam a mudanças nas atitudes e ações políticas, ter repercussões sobre outros intervenientes na comunidade ou nos principais responsáveis, acabou por se revelar errada. Tanto na comunidade albanesa como na comunidade sérvia do Kosovo, as tensões intracomunitárias implícitas, ou “regras do jogo”, restringiam os limites das interações admissíveis a uma interação comercial praticamente invisível e dificultaram a manutenção e expansão das relações interétnicas.

Os exemplos da Libéria e do Kosovo ilustram apenas algumas das teorias da mudança subjacentes a políticas e projetos de construção da paz. No Quadro B.1 são igualmente apresentados outros exemplos, juntamente com exemplos dos métodos utilizados em cada um. A lista inicial destas teorias provém da revisão dos estudos de caso apresentados no *CDA Collaborative Learning Projects* na obra *Reflecting on Peace Practice* (2004). Este Quadro não pretende ser uma lista de controlo ou um simples inventário das teorias. Foi concebida com o propósito de ser puramente ilustrativa, para ajudar a clarificar o conceito de teorias da mudança com recurso a exemplos concretos. Não se trata, portanto, de uma lista exaustiva e as teorias nela listadas não se excluem mutuamente – uma ou mais podem servir de base para o mesmo programa.

Anexo C

Exemplo de termos de referência para avaliação de um conflito

Para considerar como os termos de referência (TdR) devem ser esboçados, este anexo baseia-se num caso fictício de avaliação de um programa de jornalismo para a paz (esquemáticamente definido na Figura 4.1). Propõe-se dar aos leitores uma ideia do tipo de informação a incluir nos TdR de uma avaliação de prevenção de conflitos e consolidação da paz. É um documento indicativo não devendo ser considerado como um formulário modelo. Uns TdR reais iriam fornecer mais detalhes. Mais sugestões sobre como esboçar os TdR podem ser encontradas no *Quality Standards for Development Evaluation* (OCDE, 2010c).

Termos de Referência: Avaliação do Programa “Jornalismo para a paz” na área X do conflito (2000-03)

Definir a finalidade e a utilização da avaliação. O objetivo é aprendizagem ou prestação de contas? A avaliação será utilizada para decidir sobre financiamento futuro? Para fornecer informações pertinentes para um apoio futuro? Para dar contributos para uma nova estratégia?

A finalidade desta avaliação é determinar até que ponto o programa de jornalismo para a paz foi implementado em conformidade com as normas da agência (prestação de contas), qual a sua contribuição, se for caso disso, para reduzir as tensões interétnica no país X e como esta contribuição foi realizada (aprendizagem) e se o jornalismo para a paz deu uma contribuição significativa para a estabilidade a longo prazo (testando a teoria da mudança). A avaliação será divulgada aos responsáveis pelo programa, bem como ao pessoal no terreno. A gestão irá utilizar as constatações para decidir sobre a continuação do financiamento do programa. As constatações também têm interesse para o governo do país vizinho y, que tenciona adotar uma abordagem semelhante para um programa que abranja todo o território.

Descrever o objeto e o âmbito da avaliação. Quais são os objetivos específicos da avaliação? Trata-se de dar conta dos resultados obtidos? Avalia alguns ou todos os objetivos das atividades? Irá olhar para as estratégias e para os processos de execução? Irá a avaliação centrar-se numa abordagem participativa? Irá olhar para os pressupostos e teorias da mudança subjacentes ao programa? Que critérios de avaliação do CAD irão ser utilizados (impacto, relevância, sustentabilidade, eficiência ou eficácia)?

A avaliação irá examinar os resultados do programa de jornalismo para a paz de 2000 a 2003 e o seu impacto nas dinâmicas da paz e do conflito. Especificamente, irá avaliar se o jornalismo para a paz é ou não um contributo eficiente e eficaz para a construção da paz. Os cinco critérios de avaliação do CAD serão ser utilizados para avaliar o programa.

Descrever a lógica da avaliação. Porquê esta avaliação neste momento? Descrever a duração, o montante do financiamento e os riscos associados à intervenção. Há eventos específicos que desencadearam a avaliação (descoberta de corrupção, resultados contrários às intenções da intervenção, publicação de novos trabalhos de investigação)?

A situação de conflito está a piorar no país X a opinião pública no país doador exige saber sobre a participação da agência nas mudanças recentes. Além disso, a agência está a considerar financiar programas semelhantes noutras regiões e gostaria de saber se esta estratégia é eficaz e se deve ser mantida.

Descrever o âmbito, calendário, objetivo e natureza da atividade a avaliar. Questões específicas a serem abordadas, orçamentos e fundos despendidos, o período de tempo a avaliar, tipo de atividades, cobertura geográfica, grupos-alvo, bem como outros elementos da intervenção de prevenção de conflitos e de consolidação da paz abordados, tais como as questões contextuais.

O programa jornalismo para a paz envolveu a formação de 50 jornalistas de oito municípios e quatro seminários para o pessoal do Ministério do Interior. A formação realizou-se no decorrer de dois dias e foi animada por pessoal da agência e de organizações parceiras locais. O custo total foi de 500.000 €. O programa pretendia contribuir para a construção da paz através da sensibilização dos jornalistas para os riscos de distorção nas suas reportagens tornando os jornalistas mais cientes das fontes e das dinâmicas do conflito em relação ao seu trabalho (teoria da mudança). Cada sessão de formação incluiu atividades desenvolvidas sob a orientação do pessoal da agência no país. Realizaram-se vários seminários. Dos participantes, 57% eram mulheres, 30% provinham do grupo religioso dominante (contra 70% para grupos religiosos minoritários), 40% de um grupo étnico minoritário A e 60% do grupo B.

O programa não foi revisto. O pessoal local e o pessoal do programa apresentaram, duas vezes por ano, autoavaliações demonstrando os produtos obtidos e os objetivos de base alcançados, entre os quais o número de jornalistas formados. Os participantes avaliaram os seminários de formação. Apesar de o pessoal ter sentido que o programa tinha sido globalmente bem-sucedido, a recente escalada de violência no país levanta preocupações sobre o impacto. Perante a mudança da situação no terreno, muitos participantes mudaram a sua opinião sobre o programa.

Fornecer orientações para as abordagens a utilizar. Que método irá ser utilizado na avaliação? Como deve a avaliação ser conduzida, através de que processo e fases, etc.? Haverá uma fase de arranque? Qual será o nível de envolvimento dos detentores de interesse no processo de avaliação?

Os avaliadores irão realizar uma análise rigorosa do conflito antes de redigir um relatório inicial provisório onde descrevem como irão responder às principais perguntas da avaliação? A avaliação incluirá uma revisão documental das autoavaliações do programa e das avaliações dos participantes, assim como dos relatórios de despesas e relatórios país redigidos pela agência e por outros doadores que intervêm na região. A equipa de avaliação visitará o país X para um seminário com o pessoal do programa e da embaixada, bem como para entrevistar os participantes do programa.

Preocupações logísticas e de segurança. Aborda o comportamento ético em ambientes de conflito e fornece orientação em matéria de segurança e logística.

Por razões de segurança, a equipa de avaliação efetuará trabalho de campo nas Regiões 1 e 2, mas não na Região 3. Para esta região, os avaliadores irão encontrar-se com os representantes na capital do país e recolher dados de um estudo comunitário recente realizado pela OXFAM nas Regiões 3 e 4. A visita irá decorrer no mês de março. A embaixada do país X fornecerá escoltas de segurança na Região 2.

Princípios. Quais as normas e os princípios a respeitar. A equipa deve consultar todos os documentos de políticas relevantes ou os diferentes acordos celebrados pela agência.

A avaliação deve seguir os “Princípios para o Envolvimento em Situações de Conflito” da agência e aderir às Normas de Qualidade do CAD. Também se espera que a equipa respeite as “Orientações relativas à ajuda ao desenvolvimento sensível às questões de género” da agência.

Dispositivos de gestão, controlo da qualidade e apresentação dos resultados. Quem será encarregue de cada tarefa e quem terá a responsabilidade da supervisão? A quem irá a equipa de avaliação prestar contas? Há necessidade de estabelecer um mecanismo de coordenação para a avaliação? Quem será responsável por assegurar a partilha de informação entre os membros da equipa? Quem irá estar envolvido na elaboração e apreciação dos resultados? Que tipos de relatórios serão produzidos? Serão acessíveis ao público ou confidenciais? Irão ser impressos ou colocados na internet? Os relatórios e as conclusões serão controlados? Que sistemas de controlo da qualidade irão ser utilizados?

A equipa irá reportar diretamente à gestora, Sra. X, do departamento de avaliação do programa país, e também irá trabalhar com um grupo de referência restrito composto por X, Y e Z, que irá rever e comentar o relatório inicial. A equipa elaborará um relatório de campo que será apresentado ao pessoal do país durante um seminário antes do fim da missão ao terreno. A e B irão rever o relatório final antes de ser aceite para publicação.

Requisitos relativos à equipa (incluindo a sua composição). Quem deve realizar a avaliação e que características devem possuir? Qual é a dimensão e composição ideal da equipa? Qual é a carga de trabalho em termos de tempo (pessoas/dias)? Que perfis de pessoas são necessários para esta avaliação específica, neste contexto em particular?

A equipa deve incluir especialistas em conflitos étnicos e disputas sobre terras com conhecimentos específicos sobre este conflito. Deve haver um líder da equipa (40 dias), e pelo menos quatro especialistas (30 dias cada) e ter até dois assistentes de investigação (30 dias no total). Pelo menos dois membros devem ser fluentes na língua A e na língua B e todos os membros devem sentir-se confortáveis em trabalhar sob circunstâncias difíceis e devem ter boas competências de comunicação e atitudes não agressivas.

Orçamento e calendário. Como vai ser financiada a avaliação? Fizeram acordos para os custos de segurança ou outros custos adicionais decorrentes do facto de trabalhar num ambiente de conflito? Há fundos disponíveis para a análise do conflito? (Podem ser aceites propostas e depois comparadas para determinar o financiamento necessário apropriado). Quando vai ser realizada a avaliação? Que critérios irão ser aplicados aos relatórios que permitam acionar o desembolso dos fundos?

Bibliografia

- Anderson, M.B. (1999a), *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*, Lynne Rienner, Londres.
- Anderson, M.B. e L. Olson (2003), *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, Reflecting on Peace Practice Project, Collaborative For Development Action, Inc., Cambridge, MA.
- Aoi, C., R. Thakur e C.H. de Coning (eds.) (2007), *Unintended Consequences of Peacekeeping*, United Nations University Press, Nova Iorque.
- Bamberger, M. et al. (2004), "Real World Evaluation in a Nutshell", a brief summary of full article "Shoestring Evaluation", *American Journal of Evaluation*, Vol. 25, Nº. 1, Spring.
- Bamberger, M., J. Rugh e L. Mabry (2006), *Real World Evaluation Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints*, Sage Publications, Inc., Thousand Oaks.
- Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), (2007), "Emergency Flood Rehabilitation Project in Tajikistan", Operations Evaluation Department, Manila.
- Banco Mundial (2005a), *Towards a Conflict-Sensitive Poverty Reduction Strategy: Lessons from a Retrospective Analysis*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2005b), "Conducting Quality Impact Evaluations under Budget, Time and Data Constraints", Independent Evaluation Group, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2011), *Conflict, Security, and Development*, World Development Report 2011, Banco Mundial, Washington, DC.
- Beck, T. (2006), *Evaluating Humanitarian Action: Using the OECD-DAC Criteria – An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Bellina, S. et al. (2010), "L'État en quête de légitimité: sortir collectivement des situations de fragilités", Editions Charles Léopold Mayer, Paris.
- Bellina, S., H. Magro, e V. de Villemeur (eds.) (2009), *Democratic Governance: A New Paradigm for Development?* Hurst Publishers, Londres.
- Bennett, J. et al. (2010), "Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010", Itad Ltd., Reino Unido.
- Böhnke, J., J. Koehler, e C. Zürcher (2007), "Assessing the Impact of Development Co-operation in North East Afghanistan: Approaches and Methods", *Evaluation Working Papers*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bona.
- Böhnke, J., J. Koehler, e C. Zürcher (2010), "Assessing the Impact of Development Co-operation in North East Afghanistan 2005-2009", *Evaluation Reports 049, Final Report*, BMZ, Bona.
- Borton, J. e J. Eriksson (2004), "Lessons from Rwanda – Lessons for Today. Assessment of the Impact and Influence of Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda", Danish Ministry of Foreign Affairs, Danish State Information Centre, December, www.danida.netboghandel.dk.
- Borton, J., M. Buchanan-Smith e R. Otto (2005), *Support to internally displaced persons: Learning from evaluations*, Synthesis Report on a Joint Evaluation Programme, commissioned by the Swedish International Development Agency (SIDA), the Danish and Dutch Ministries of Foreign Affairs, and the European Commission Humanitarian Aid Office (ECHO), SIDA, Estocolmo.
- Brabant, K. van (2001), "Understanding, Promoting and Evaluating Co-ordination: An Outline Framework" in D.S. Gordon and F.H. Toase (eds.), *Aspects of Peacekeeping*, Frank Cass, Londres.
- Brusset, E. et al. (2011), *Amani Labda, Peace Maybe, Joint Evaluation of Conflict Prevention and Peace-Building in the Democratic Republic of Congo*, synthesis report, Channel Research, Belgian Ministry of Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Co-operation, Bruxelas.
- Canadian International Development Agency (2011), "Management Response to the Recommendations of the Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan from 2005-2010", CIDA, <http://www.international.gc.ca/departement-ministere/assets/pdfs/evaluation/2010/dev-scppass-aaccpmss10-eng.pdf>.
- CDA Collaborative Learning Projects (2004), *Reflecting on Peace Practice Project*, CDA Collaborative Learning Projects, Cambridge MA.
- CDA Collaborative Learning Projects (2007), *Do No Harm Checklist*, <http://www.cdacollaborative.org/media/52497/Do-No-Harm-Checklist-A4-.pdf>.

- CDA Collaborative Learning Projects (2009), *Reflecting on Peace Practice – Participant Training Manual*, Cambridge, MA.
- Chapman, N. et al. (2009), *Evaluation of Donor-Supported Activities in Conflict-Sensitive Development and Conflict Prevention and Peacebuilding in Sri Lanka*, Main Evaluation Report, OCDE, Paris.
- Chesterman, S. (2002), *Tiptoeing Through Afghanistan: The Future of UN State-Building*, International Peace Academy, Nova Iorque.
- Chigas, C. et al. (2006), *Has peacebuilding made a difference in Kosovo? – A Study of the Effectiveness of Peacebuilding in Preventing Violence: Lessons Learned from the March 2004 Riots in Kosovo*, CDA Collaborative Learning Projects and Care International, Pristina.
- Chr. Michelsen Institute, Copenhagen Development Consulting, and the German Association of Development Consultants (2005), *Joint Evaluation: Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan, 2001-05 from Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom*, Chr. Michelsen Institute, outubro.
- Church, C. e J. Shouldice (2003), “The Evaluation of Conflict Resolution Interventions, Part II: Emerging Practice and Theory”, INCORE, Londres.
- Church, C. e M. Rogers (2006), “Designing for Results: Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs, Search for Common Ground”, Washington, DC.
- Coffey International Development, “Helmand Monitoring and Evaluation Programme”, www.uk.coffey.com/our-projects/helmand-monitoring-and-evaluation-programme.
- Collaborative for Development Action (CDA) Collaborative Learning Projects (2000), *Options for Aid in Conflict: Lessons from Field Experience*, CDA Collaborative Learning Project, Cambridge, MA.
- Collier, P. et al. (2003), “Breaking the Conflict Trap: Civil Wars and Development Policy”, World Bank and Oxford University Press, Washington, DC.
- Conflict Sensitivity Consortium (2004), “An Introduction to conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building: tools for peace and conflict impact assessment tools for peace and conflict impact assessment”, Resource Pack, Chapter 2, Conflict Sensitivity Consortium.
- Coning, C.H. de (2007), “Civil-Military Co-ordination and UN Peacebuilding Operations” in H. Langholtz, B. Kondoch, A. Wells (eds.), *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Vol. 11, Koninklijke Brill N.V., Bruxelas.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (2000), “Resolution 1325”, adopted by the Security Council at its 4213th meeting, 31 outubro 2000, Nações Unidas, Nova Iorque, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>
- Cosgrave, J., B. Ramlingam, T. Beck (2009), “Real Time evaluations of humanitarian action”, ALNAP Guide, pilot version, Overseas Development Institute, Londres, www.alnap.org/pool/files/rteguide.pdf.
- CSIS (2002), “Post-Conflict Reconstruction: Task Framework, Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the United States Army (AUSA)”, Washington, DC.
- Cutillo, A. (2006), “International Assistance to Countries Emerging from Conflict: A Review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding, International Peace Academy (IPA)”, Nova Iorque.
- Dahrendorf, N. (2003), “A Review of Peace Operations: A Case for Change: East Timor Study, Conflict, Security and Development Group”, King’s College, Londres.
- Danish International Development Assistance (Danida) (2011), “Open Fun Football Schools Programme”, Evaluation Study, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhaga.
- Development Evaluation Resource Centre (DEReC), OECD DAC Network on Development Evaluation, <http://www.oecd.org/derec/>.
- DevInfo (2012), “DevInfo In Action: Occupied Palestinian Territory: Using DevInfo to Provide Data for Decision-Making”, *DevInfo Newsletter*, 19 janeiro 2012, www.devinform.org/devinfo_in_action.html.
- Dobbins, J.E. et al. (2005), “The UN’s Role in Nation-Building: From Congo to Iraq, Rand Corporation”, Washington, DC.
- Donini, A. (2002), “The Policies of Mercy: UN Co-ordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda”, *Occasional Paper #22*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence, RI.
- Doyle, M.W. e N. Sambanis (2000), *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, Banco Mundial, Washington, DC.

- Duffield, M., S. Lautze, B. Jones (1998), *Strategic Humanitarian Co-ordination in the Great Lakes Region 1996-1997*, United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Nova Iorque.
- Eriksson, J. et al. (1996), *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience – Synthesis Report, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*, DANIDA, Copenhaga.
- European Commission (2011), “Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace-building”, *Final Report*, Commission of the European Union, Bruxelas. http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/thematic_evaluation_of_ec_support_to_pb_and_conflict_prevention_2011_en.pdf.
- Fafo Institute for Applied International Studies (2006), *Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, report prepared for the OECD DAC Network on Development Evaluation and the Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, Fafo, Oslo, não publicado.
- Feinstein, Osvaldo (2002), p. 433: “Use of Evaluations and the Evaluation of their Use” in *Evaluation*, Vol. 8 (Nº. 4), pp. 433-439, <http://evi.sagepub.com/content/8/4/433.abstract>.
- Ficatier, Y. e Groupe de recherches et d’échanges technologiques (Technology Research and Exchange Group) (GRET) (2010), *Operating in Fragile States: Lessons from Experience*, Summary Notes Series, No. 9, Evaluation and Capitalisation Unit, Agence française de développement (French Development Agency) (AFD), outubro.
- French Ministry of Foreign and European Affairs (2006), “Governance Strategy for French Development Assistance”, Directorate General for International Co-operation and Development (DGCID), French Ministry of Foreign and European Affairs, Paris, dezembro.
- French Ministry of Foreign and European Affairs (2008), France, *La Politique de la France dans les pays en situation de fragilité: Evaluation des interventions de la coopération et des ONG françaises dans des contextes de crise et de fragilité institutionnelle (2000-2007)*, Evaluation Nº. 103, DGCID, French Ministry of Foreign and European Affairs, Paris, junho.
- Gaarder, M. (2011), “3iE’s Approach to Policy Influence”, PowerPoint Presentation to the 3iE Member’s Meeting, 3iE, maio 2011, www.3ieimpact.org.
- Glouberman, S. e B. Zimmerman (2002), “Complicated and Complex Systems: What Would Successful Reform of Medicare Look Like?”, *Discussion Paper No. 8*, Commission on the Future of Health Care in Canada, www.hc-sc.gc.ca/english/pdf/romanow/pdfs/8_Glouberman_E.pdf.
- Good Humanitarian Donorship (GHD) (2003), *Principles and Good Practice of GHD*
- Goor, L. van de e S. Versteegen (2000), “Conflict Prognosis: A Conflict and Policy Assessment Framework”, Clingendael Institute, Haia.
- Humphreys, M., R. Sanchez de la Sierra, P. van der Windt (2012), “Social and Economic Impacts of Tuungane: Final Report on the Effects of a Community Driven Reconstruction Program in Eastern Democratic Republic of Congo”, Columbia University, Nova Iorque.
- IASC (2004), *Civil-Military Relations in Complex Emergencies*, UN Inter-Agency Standing Committee (IASC), United Nations, Nova Iorque, June.
- International Alert (2001), “Gender and Peace Support Operations: Opportunities & Challenges to Improve Practice”, Gender and Peacebuilding Programme, International Alert, Londres. [http://www.cities-localgovernments.org/uclq/upload/docs/genderandpeace-keepingoperations\(internationalalert2001\).pdf](http://www.cities-localgovernments.org/uclq/upload/docs/genderandpeace-keepingoperations(internationalalert2001).pdf)http://www.internationalalert.org/pdfs/psobriefing_2001.PDF.
- International Alert (2004), *Oil and the Search for Peace in the South Caucasus: The Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) oil pipeline*, International Alert, Londres.
- International Alert (2005), “Conflict-Sensitive Programme Management in International Co-operation”, Conflict Sensitivity Consortium, www.conflictsensitivity.org
- International Alert (2007a), “Conflict Analysis”, in *Conflict-sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace Building: Tools for Peace and Conflict Impact Assessment*, Conflict Sensitivity Consortium, Chapter 2, www.conflictsensitivity.org.
- International Alert (2007b), *Acting on Commitments: How EU Strategies and Programming Can Better Prevent Violent Conflict*, International Alert, Saferworld, and the European Peacebuilding Liaison Office.
- Johnston, N. (2005), “Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women’s Empowerment – Phase II Thematic Evaluation: Conflict and Post Conflict Reconstruction”, *Working Paper 5*, DFID, Londres,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67863/wp12.pdf.

- Jones, R., P. George, C. Stanley (2001), "Canada-Japan Joint Peacebuilding Learning Project Guatemala Mission Report".
- Kennedy-Chouane, M.G. (2011), "Improving conflict prevention and peacebuilding assistance through evaluation", *OECD Journal: General Papers*, Volume 2010/1, OCDE, Paris, 25 maio, pp. 99-107.
- Lederach, J.P. (2002), *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, USIP Press, Washington, DC.
- Leeuw, F. e J. Vaessen (2009), *Impact Evaluation and Development: NONIE Guidance on Impact Evaluation*, commissioned by the Network of Networks for Impact Evaluation (NONIE), Banco Mundial, Washington, DC.
- Loode, S. (2010), "Working in complex communities: what peacebuilding can learn from complex systems science", paper presented at the 2010 IPRA Global Conference 'Communicating Peace', University of Sydney, Australia, 6-10 julho 2010.
- Lund, M. (2004), *Preventing Violent Conflicts: Conflict-Sensitive Development in the 21st Century*, Commissioned by the Conflict Prevention and Reconstruction Unit, Social Development Department, World Bank, Management Systems International, Inc., Washington, DC.
- Menkhaus, K. (2006), "Conflict Prevention and Human Security: Issues and Challenges" in R. Picciotto e R. Weaving (eds.), *Security and Development: Investing in Peace and Prosperity*, Routledge, Nova Iorque.
- Minear, L. e U. Chellia (1992), *UN Co-ordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis*, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence, RI.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan and the United Nations Development Programme (UNDP) (2002), *Post-conflict Assistance of the Government of Japan through UNDP in Kosovo and East Timor*, UNDP Evaluation Office, Nova Iorque.
- Nações Unidas (NU) (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Nações Unidas, Nova Iorque.
- New Partnership for Africa's Development (NEPAD) (2005), *African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework*, NEPAD, Midrand.
- Norad (2009), *Evaluation of Norwegian Support to Peacebuilding in Haiti 1998-2008*, Evaluation Report 5/2009, Evaluation Department, Norad, Oslo.
- Norad (2011), *Pawns of Peace – Evaluation of Norwegian Peace Efforts in Sri Lanka 1997-2009*, Evaluation Report 5/2011, Evaluation Department, Norad, Oslo.
- Norwegian Agency for Development Co-operation (Norad) (2006), "Proceedings of the Workshop on Developing a Guidance for Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities", 30 novembro-1 dezembro, Oslo.
- NU (2000), *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, Report of the Secretary-General to the 54th Session of the General Assembly, A/54/2000, Nações Unidas, Nova Iorque, 27 março.
- NU (2001), *Prevention of Armed Conflict*, Report to the Secretary General, Nações Unidas, Nova Iorque.
- NU (2007), Decision of the Secretary-General's Policy Committee, Nações Unidas, Nova Iorque, maio.
- NU (2010), *Monitoring Peace Consolidation- United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking*, Nações Unidas, Nova Iorque.
- OCDE (1991), *Princípios do CAD para a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento*, Development Assistance Committee (CAD), OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *Helping Prevent Violent Conflict*, The DAC Guidelines, Rede do CAD sobre Avaliação do Desenvolvimento, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), "Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies", Rede do CAD sobre Avaliação do Desenvolvimento, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), "Effective Practices in Conducting a Joint Multi-donor Evaluation", *Evaluation and Effectiveness*, Nº. 4, Development Assistance Committee (CAD), OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*, Rede do CAD sobre Avaliação do Desenvolvimento, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Helping Prevent Violent Conflict*, The DAC Guidelines, supplement to the 1998 edition of *Helping Prevent Violent Conflict*, CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2001c), *Poverty Reduction*, The DAC Guidelines, CAD, OCDE, Paris.

- OCDE (2002), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Rede do CAD sobre Avaliação do Desenvolvimento, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, declaração adotada na reunião do CAD em março 2005, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Guidance for Managing Joint Evaluations*, DAC Evaluation Series, CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations”, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), “Encouraging effective evaluation of conflict prevention and peacebuilding activities – Towards DAC Guidance”, offprint the *OECD Journal on Development*, Vol. 8, Nº. 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Manual on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Rede do CAD sobre Conflito, Paz e Cooperação para o Desenvolvimento, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), “State Building in Situations of Fragility – Initial Findings”, Fragile States Group (FSG), CAD, OCDE, Paris, agosto.
- OCDE (2008b), *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities – Working Draft for Application Period*, Development Assistance Committee (CAD), OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), “Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals in Countries affected by Conflict, Violence and Insecurity”, note prepared for DAC Senior Level Meeting on 14-15 abril, International Network on Conflict and Fragility (INCAF), CAD, OCDE, Paris, www.violenceanddevelopment.org/docs/inaf_accelerating_progress_towards_mdqs.pdf.
- OCDE (2010b), *Evaluating Development Co-operation: Summary of Key Norms and Standards*, 2ª Edição, Rede do OCDE DAC sobre Avaliação do Desenvolvimento, OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41612905.pdf.
- OCDE (2010c), *Quality Standards for Development Evaluation*, DAC Guidelines and Reference Series, Development Assistance Committee (CAD), OCDE, Paris.
- OCDE (2010d) *Do No Harm: International Support for Statebuilding*, Conflict and Fragility, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/8/32/44409926.pdf.
- OCDE (2011a), *Evaluating Development Co-operation: Summary of Key Norms and Standards*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/41612905.pdf.
- OCDE (2011b), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*, DAC Guidelines and Reference Series, CAD, OCDE, Paris, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311031e.pdf?expires=1447334579&id=id&accname=quest&checksum=6BFDB28B0012F4BEF44DA177F7A851BB.
- OCDE (2011c), “The New Deal for International Engagement in Fragile States”, acordo endossado no IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda em Busan, 29 novembro a 1 dezembro.
- OCDE (2011d), *International Engagement in Fragile States: Can't we do better?*, OCDE, Paris, www.oecd.org/fsprinciples.
- OCDE (2011e), *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts: The Price of Success?*, OCED, Paris.
- OCDE (2011f), “Ensuring Fragile States Are Not Left Behind – 2011 Factsheet on Resource Flows in Fragile States”, INCAF, CAD, OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/factsheet%202013%20resource%20flows%20final.pdf.
- OCDE (2012), *International Support to Post-Conflict Transition: Rethinking Policy, Changing Practice*, DAC Guidelines and Reference Series, OCDE Publishing, Paris, DOI: 10.1787/9789264168336-en.
- OCDE e CDA Collaborative Learning Projects (2007), *Encouraging Effective Evaluation of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities: Towards DAC Guidance*, relatório consultivo preparado para a Rede de Avaliação do Desenvolvimento do CAD-OCDE e para a Rede do CAD-OCDE sobre Conflito, Paz e Cooperação para o, OCED, Paris.
- Paffenholz, T. (2011), “Evaluation Reports: The German Civil Peace Service, Synthesis Report, Volume I: Main Report”, BMZ, Bona, www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/evaluation/evaluation_reports_since_2006/EvalBericht055.pdfhttp://www.oecd.org/dataoecd/55/47/49139167.pdf.
- Paffenholz, T. e L. Reyhler (2007), *Aid for Peace: A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*, Nomos, Baden-Baden.
- Picciotto, R. e R. Weaving (eds.) (2006), *Security and development: investing in peace and prosperity*, Routledge, Londres.
- PNUD (2002), “Gender Approaches in Conflict and Post-conflict Situations”, www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/gender-approaches-in-conflict-and-post-conflict-situations.html.

- Polastro, R. *et al.* (2011), "IASC Evaluation of the Humanitarian Response in South Central Somalia 2005-2010," DARA, Madrid, www.oecd.org/countries/somalia/SomaliaDARA.pdf.
- Pugh, M. e N. Cooper (2004), *War Economies in a Regional Context*, Lynne Rienner, Londres.
- Reindorp, N. e P. Wiles (2001), *Humanitarian Co-ordination: Lessons from Recent Field Experience*, study commissioned by OCHA, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Scriven, M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, Fourth Edition, Sage Publications Inc., Newbury Park, CA.
- Search for Common Ground: The Learning Portal for Design, Monitoring and Evaluation for Peacebuilding, <http://dme4peace.org/>
- SIDA (2004), *Conflict Sensitive Development Co-operation: How to Conduct a Conflict Analysis*, Swedish Development Agency (SIDA), Estocolmo.
- Smith, D. (2004), *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*, Overview Report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding, Ministry of Foreign Affairs, Oslo.
- Stedman, S.J. (2005), "A Peacebuilding Commission as an Instrument of Conflict Prevention" in A. Melbourn (ed.), *Development, Security and Conflict Prevention: Security as a Millennium Goal*, Anna Lindh Programme on Conflict Prevention, Madariaga European Foundation, Estocolmo.
- Stedman, S.J., E. Cousens e D. Rothchild (eds.) (2002), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner, Boulder, CO.
- Stockton, N. (2002), *Strategic Co-ordination in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul.
- Strand, A. (2003), *Who's Helping Who? NGO Co-ordination of Humanitarian Assistance*, Doctoral Dissertation, Department of Politics, University of York, York.
- Swedish International Development Agency (SIDA) (2003), *Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality*, SIDA Studies in Evaluation, 03/01, Department for Evaluation and Internal Audit, Estocolmo.
- Tschirgi, N. (2006), *The Security-Development Nexus: Research Findings and Policy Implications*, International Peace Academy (IPA), Nova Iorque.
- União Africana (2006), "Policy Framework for Post-Conflict Reconstruction and Development", União Africana, Addis Ababa.
- United States Agency for International Development (USAID) (2007a), *Women & Conflict – An Introductory Guide for Programming*, USAID, Washington, DC.
- United States Agency for International Development (USAID) and Management Systems International (2006), "Post conflict monitoring and evaluation", USAID, Washington, DC.
- USAID (2007b), "Conflict Management".
- Uvin, P. (1999a), "Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations", *DAC Journal*, Vol. 2, Nº. 3, OCED CAD, Paris.
- Uvin, P. (1999b), "The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict: A Synthesis and Commentary on the Lessons Learned from Case Studies on the Limits and Scope for the Use of Development Assistance", Informal Task Force on Conflict, Peace, and Development Co-operation, Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, OCDE, Paris.
- Uvin, P. (2002), "The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms", *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 1, Nº. 1.
- Vogel, I. (2012), *Review of the use of "Theory of Change" in international development*, draft review report for the UK Department for International Development, Londres.
- Weiss, C. (1995), "Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families", in J. Connell *et al.* (eds.), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*, Aspen Institute, Washington, DC.
- Wood, B. (2003), *Development Dimensions of Conflict Prevention and Peacebuilding*, UN Development Programme (PNUD), Nova Iorque.

Diretrizes e documentos de referência do CAD

Avaliar as Atividades de Construção da Paz em Situações de Conflito e de Fragilidade

Compreender melhor para obter melhores resultados

Conteúdo

Capítulo 1. O quadro conceptual e a necessidade de melhores abordagens em situações de conflito e de fragilidade

Capítulo 2. Abordar os desafios da avaliação em situação de conflito e de fragilidade

Capítulo 3. Preparar uma avaliação em situações de conflito e de fragilidade

Capítulo 4. Realizar uma avaliação em situações de conflito e de fragilidade

Por favor, cite esta publicação da seguinte forma:

OCDE (2015) Avaliar as Atividades de Construção da Paz em Situações de Conflito e de Fragilidade: Compreender melhor para obter melhores resultados. Diretrizes e Linhas de Orientação do CAD, Edições OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264106802-en>

Esta obra é publicada na iLibrary da OCDE, a biblioteca em linha que reúne todos os livros, periódicos e bases de dados estatísticas da OCDE. Visite o sítio www.oecd-ilibrary.org e não hesite em contactar-nos para mais informações.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

A OCDE é um fórum único, no qual governos de 34 países democráticos trabalham juntos para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e preocupações do mundo atual, como a governança, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população. A Organização oferece aos governos um marco a partir do qual estes podem comparar suas experiências políticas, buscar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e trabalhar a coordenação de políticas nacionais e internacionais.

Os países membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia. A União Europeia participa dos trabalhos da OCDE.

As publicações da OCDE asseguram uma ampla difusão dos trabalhos da Organização. Estes incluem os resultados de compilações de estatísticas, os trabalhos de pesquisa sobre temas econômicos, sociais e ambientais, assim como as convenções, as diretrizes e os modelos desenvolvidos pelos países membros.

COMITÉ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO (CAD)

Para atingir os seus objetivos, a OCDE criou diversos comitês especializados. Um deles é o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), cujo mandato consiste em promover as políticas de cooperação para o desenvolvimento e outras políticas que contribuam para um desenvolvimento sustentável – incluindo o crescimento econômico a favor dos mais pobres, a redução da pobreza e a melhoria do nível de vida dos países em desenvolvimento – e para um futuro em que nenhum país dependa de ajuda. Para este fim, o CAD reúne os principais doadores do mundo, para definir e supervisionar os padrões globais nas principais áreas do desenvolvimento.

Os membros do CAD são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e União Europeia.

O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE disponibiliza documentos de referência e de orientação, publicados na Série Diretrizes e Linhas de Orientação do CAD, com o intuito de informar e dar apoio aos membros na realização dos seus programas de cooperação para o desenvolvimento.

Diretrizes e Linhas de Orientação do CAD

Avaliar as atividades de construção da paz em situações de conflito e de fragilidade

COMPREENDER MELHOR PARA OBTER MELHORES RESULTADOS

Capítulo 1. O quadro conceptual e a necessidade de melhores abordagens em situações de conflito e de fragilidade

Capítulo 2. Abordar os desafios da avaliação em situação de conflito e de fragilidade

Capítulo 3. Preparar uma avaliação em situações de conflito e de fragilidade

Capítulo 4. Realizar uma avaliação em situações de conflito e de fragilidade

Consulte esta publicação online em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248403-pt>.

Este trabalho está publicado na biblioteca eletrônica da OCDE, que reúne todos os livros, periódicos e bases de dados estatísticos da OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para mais informações.

