

AVALIAÇÕES INFLUENTES:

Avaliações que Melhoraram o Desempenho
e os Impactos de Programas de Desenvolvimento



AGRADECIMENTOS

Este estudo, **Avaliações Influentes**, foi preparado como um trabalho de grupo, com contribuições substantivas de um conjunto de indivíduos. Michael Bamberger foi o seu principal investigador, com o apoio de Elaine Ooi (consultora), a qual preparou, também, um pormenorizado estudo de casos acerca da avaliação da floresta da China. Outros autores de estudos de casos individuais, os quais são apresentados no volume que acompanha este estudo **Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados**, são abaixo elencados.

- S.P. Pal e Amar Singh, *Improving the Efficiency of the Indian Employment Assurance Scheme*
- Richard Hopkins e Nilanjana Mukherjee, *Assessing the Effectiveness of Water and Sanitation Interventions in Flores, Indonesia*
- Mita Marra, *Broadening the Policy Framework Criteria for Assessing the Viability of Large Dams*
- James Garrett e Yassir Islam, *The Abolition of Wheat-Flour Ration Shops in Pakistan*
- Todor Dimitrov, *Enhancing the Performance of a major Environmental Project in Bulgaria*

A OED gostaria de agradecer a todos os autores dos estudos de casos de avaliação. Os sumários apresentados neste relatório são da responsabilidade da equipa da OED, não devendo ser atribuídos aos autores estudos dos casos. O Chefe do Projecto para o estudo **Avaliações Influentes** foi Keith Mackay (OEDKE).

Uma contribuição substantiva foi a do Dr. A. Ravindra, que levou a cabo uma análise detalhada acerca do impacto do cartão com as "notas" dos cidadãos de Bangalore (citizen's report card); este mesmo é apresentado num documento de trabalho da OED. Informação e historial relevantes acerca dos estudos de casos foram fornecidos por Ananya Basu, Stephen Howes, Jikun Huang, Xu Jintao, Uma Lele, Radhika Nayak, Dr. Samuel Paul, Ulrich Schmitt e Susan Shen. Os revisores pares para este documento foram Zhengfang Shi e Susan Stout.

Patrick G. Grasso
Gestor Interino
Knowledge Programs & Evaluation Capacity Development

Copyright © 2004
O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento/ O Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Todos os direitos reservados.

Realizado nos Estados Unidos da América.

A opinião expressa neste relatório não representa necessariamente as posições do Banco Mundial ou a dos governos membros. O Banco Mundial não assegura o rigor dos dados incluídos nesta publicação e não aceita quaisquer responsabilidades nas consequências da sua utilização.

ÍNDICE

Visão Geral	5
Estudos de Casos	
■ Melhorar a eficiência do Esquema de Garantia de Emprego da Índia	6
■ Utilizar as “Notas” dadas pelos cidadãos para tornar o Estado responsável em Bangalore, Índia	8
■ Avaliar a eficácia das intervenções na água e saneamento nas Flores, Indonésia	11
■ Alargar o enquadramento de políticas para avaliar a viabilidade de grandes barragens	14
■ A abolição das Lojas de Racionamento de farinha de trigo no Paquistão	16
■ Melhorar a prestação dos serviços de educação primária no Uganda	18
■ Aumentar o desempenho de um grande projecto ambiental na Bulgária	21
■ Ajudar a Reavaliação da Política florestal nacional da China	23
Concepção de Avaliações úteis: lições aprendidas	26
Fontes adicionais sobre Monitorização e Avaliação	29

VISÃO GERAL SOBRE AS AVALIAÇÕES INFLUENTES

AVALIAÇÕES QUE MELHORARAM O DESEMPENHO E OS IMPACTOS DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO: ESTUDOS DE CASOS E AVALIAÇÕES APRENDIDAS

OBJECTIVO Quando levadas a cabo na altura certa, e quando centradas em temas decisivos para decisores e gestores, e quando os resultados são apresentados num formato acessível, as avaliações podem facultar um forte e económico modo de aumentar o desempenho e impacto de projectos, programas e políticas de desenvolvimento. Mas as avaliações que falham estes critérios não produzem efeitos úteis, mesmo quando se apresentam metodologicamente robustas.

Este relatório apresenta 8 avaliações que tiveram um impacto significativo. Em muitos casos foi possível comparar os custos de realização da avaliação com os benefícios económicos por ela produzidos e mostrar que a avaliação foi um instrumento de gestão muito eficaz em função do custo. Os casos descrevem as seguintes avaliações:

- ▶ *Melhorar a eficiência do esquema de garantia de emprego da Índia*
- ▶ *Utilizar as “notas” dadas pelos cidadãos para tornar o Estado responsável em Bangalore, Índia*
- ▶ *Avaliar a eficácia das intervenções na água e saneamento nas Flores, Indonésia*
- ▶ *Alargar o enquadramento de políticas para avaliar a viabilidade de grandes barragens*
- ▶ *A abolição das Lojas de racionamento de farinha de trigo no Paquistão*
- ▶ *Melhorar a prestação dos serviços de educação primária no Uganda*
- ▶ *Melhorar o desempenho de um grande projecto ambiental na Bulgária*
- ▶ *Ajudar a Reavaliação da Política florestal nacional da China*

O relatório conclui com um sumário das lições aprendidas respeitantes à concepção de avaliações úteis, ao saber até que ponto a utilização da avaliação pode ser apreciada, e até que ponto a sua eficácia de custos pode ser calculada.

Um volume que acompanha este estudo apresenta os casos com maior detalhe – **Avaliações Influentes: Estudos de Casos pormenorizados**. Ele descreve também as metodologias utilizadas para a identificação dos impactos das avaliações.

Uma publicação separada – **M&A: Alguns Instrumentos, Métodos e Abordagens** – faculta um breve e conciso quadro de vários tipos de monitorização e avaliação, incluindo vários tipos usados nos estudos de casos que integram este estudo, **Avaliações Influentes**. A publicação **Instrumentos M&A**: descreve: o seu objectivo e utilização; vantagens e limitações; custos, competências e tempo requeridos e referências chave. Estas publicações estão disponíveis no website *Evaluation Capacity Development* da OED:
<http://www.worldbank.org/oed/ecdl/>

Melhorar a eficiência do Esquema de Garantia de Emprego da Índia

O Esquema de Garantia de Emprego da Índia (EAS) foi lançado pelo Governo Federal em Outubro de 1993, nos Distritos (Blocos) pobres da Índia com tendência para a seca, de molde a garantir o nível de emprego nos anos agrícolas fracos, e a criar infra-estruturas económicas e comunitárias para a promoção de desenvolvimento e emprego sustentados. O esquema tinha um orçamento de US\$518 milhões em 1997-98, tendo sido implementado pela administração dos governos dos estados, sob a supervisão do Ministério Central do Emprego e Áreas Rurais (MRAE).

O objectivo da avaliação

A Comissão Governamental para o Planeamento solicitou à Organização do Programa de Avaliação (PEO) que avaliasse o desempenho do EAS e sugerisse medidas para o seu melhoramento. Face ao reportado desempenho insatisfatório do EAS, e de outros esquemas de redução da pobreza, algumas reformas destes esquemas estavam já na agenda do governo. Contudo, era necessária uma avaliação independente, para, por um lado, se julgar o desempenho com base nos dados genuínos fornecidos pelo cidadão comum e, por outro, para se determinar o modo exacto da sua reestruturação.

Metodologia da avaliação

- Análise dos registos do programa e outras fontes secundárias.
- Amostra estratificada e com fases múltiplas, cobrindo 1120 beneficiários em 112 aldeias espalhadas por 14 estados.
- Entrevistas estruturadas feitas com beneficiários, líderes comunitários e autoridades locais e estaduais.
- Informação qualitativa obtida através de informadores chave e mediante observação directa.
- Os registos do programa foram sujeitos a uma análise para comparar o progresso actual com os gastos reportados, projectos executados e número de beneficiários.

Conclusões da avaliação

Implementação do programa

- Houve pouco planeamento antecipado na gestão do EAS, e a principal preocupação das agências locais foi a de gastar nesse mesmo ano, o máximo possível dos fundos que lhe tinham sido afectados.
- Os comités locais de monitorização foram ineficazes e houve um considerável erro na alocação dos fundos, bem como um exagero no número de projectos implementados.
- Muitos habitantes das vilas desconheciam os pormenores do esquema.

Utilização dos fundos

- Os atrasos administrativos foram a principal causa da sua subutilização.
- Os actuais valores de utilização do fundo eram muito inferiores aos reportados.

O impacto do programa

- Um quarto dos beneficiários não pertencia ao grupo alvo.

- Apenas cerca de 5% do grupo alvo recebeu efectivamente emprego, e os beneficiários eram contratados por um período inferior ao reportado.

Custo e duração da avaliação

A avaliação custou aproximadamente \$146 000 e foi executada em 15 meses.

Recomendações da avaliação

- Todos os esquemas de emprego rural deveriam ser consolidados e integrados com esquemas de segurança alimentar.
- Participação mais activa dos habitantes das vilas na selecção, implementação e manutenção dos activos.
- Maior papel do governo de nível intermédio na avaliação da viabilidade dos esquemas propostos.
- São requeridos procedimentos de contabilidade mais rigorosos.
- Os fundos deveriam ser afectados às áreas mais necessitadas e mais pobres (tal como identificadas no índice privação/desenvolvimento).

Estimar os impactos para os quais a avaliação contribuiu

- A consolidação da segurança alimentar e os programas rurais de emprego aumentaram os fundos para a criação de emprego num valor de \$1 200 milhões.
- A redução dos stocks públicos de cereais excedentários poupará \$72 milhões (3,6% do orçamento do EAS).
- Posterior reestruturação do pessoal cortará cerca de 20% da folha salarial (\$100 000).
- Ao abrigo do actual orçamento, a adesão ao alvo do rácio salários/materiais poderia aumentar o emprego em cerca de 85%.

A questão da atribuição: avaliar em que medida os impactos foram devidos à avaliação

Os seguintes métodos foram utilizados para avaliar em que medida os impactos observados podem ser atribuídos à avaliação em vez de o serem a outros factores não relacionados.

- O estudo de caso identificou as referências específicas para a avaliação nos documentos de planeamento destinados ao Projecto de Reestruturação do Pleno Emprego Rural.
- O estudo do caso identificou as referências específicas para a avaliação nos capítulos correspondentes da Avaliação de Meio do Período do 9º Plano Nacional de Desenvolvimento.
- A versão preliminar do estudo do caso foi revista por especialistas em emprego e protecção social do Escritório do Banco Mundial em Nova Deli e foram feitas clarificações e modificações.

Terá sido a avaliação eficaz em função dos custos?

Se bem que, seguramente, a avaliação não tenha sido a única fonte de informação utilizada para a reforma do programa, as suas recomendações contribuíram de forma significativa para os impactos acima descritos. Mesmo se assumirmos que a avaliação foi responsável por apenas 10% dos impactos, teria assim mesmo produzido mais de \$127 milhões em benefícios para uma avaliação cujo custo é estimado em \$146 000.

PARA MAIS INFORMAÇÕES

- S.P Pal e Amar Singh “Evaluation of the Indian Employment Assurance Scheme”, em OED.

Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados.

Utilizar as “Notas” dadas pelos cidadãos para tornar o Estado responsável em Bangalore, Índia

No início dos anos 90, à semelhança de muitas outras cidades na Índia, Bangalore sofria de uma prestação de serviços públicos como a água, electricidade, transportes, hospitais e regulação da propriedade pública, de fraca qualidade. A maior parte da população aceitava que os serviços teriam de ser deficientes, que o governo não teria capacidade de resposta e que o suborno era a única maneira de obter os serviços.

O objectivo da avaliação das "Notas" dos Cidadãos (CRC)

Uma ONG independente, o Centro de Negócios Públicos (PAC), decidiu realizar uma avaliação mediante as "notas" dadas pelos cidadãos. O seu objectivo era o seguinte:

- Solicitar e documentar os pontos de vista dos utilizadores dos serviços públicos.
- Divulgar amplamente os resultados.
- Utilizar os resultados para pressionar os prestadores de serviços públicos no sentido de melhorar a sua qualidade.

Metodologia da avaliação

- Foi feito um levantamento a uma amostra estratificada ao acaso de 1130 aglomerados familiares de Bangalore em 1993-4.
- Uma amostra separada de habitantes de bairros da lata foi também considerada.
- Os inquiridos forneceram informação sobre os serviços que utilizaram nos últimos seis meses e sobre todas as agências com as quais então tiveram contacto.
- O levantamento abrangeu telefones, electricidade, água e saneamento, hospitais públicos, transportes, bancos públicos e regulação da propriedade pública.
- Os resultados foram amplamente disseminados nos meios de comunicação social, encontros públicos, e apresentações aos organismos prestadores de serviços públicos.
- Os levantamentos foram repetidos em 1999 para se avaliarem as mudanças operadas desde o anterior levantamento no que respeita a: qualidade geral dos serviços, comportamento do pessoal e facilidade de interacção entre o cidadão comum e o pessoal da agência de serviço público.

Conclusões da avaliação

O primeiro levantamento de 1993-4 encontrou o seguinte:

- Apenas 10,5% dos aglomerados familiares estava “satisfeito” (satisfeito + e muito satisfeito) com os serviços.
- Hospitais, transportes e bancos públicos foram os únicos serviços onde a satisfação chegou aos dois dígitos.
- 37,5% dos aglomerados familiares estava "insatisfeito" (insatisfeito+ e muito insatisfeito) com os serviços.

O subsequente levantamento de 1999 encontrou o seguinte:

- A percentagem geral de "satisfação" aumentou de 10,5 para 40,1.
- A percentagem geral de "insatisfação" baixou de 37,5 para 17,9.
- As melhorias foram muito similares nos casos dos habitantes dos bairros da lata e no de todos os agregados familiares.
- Os hospitais públicos e a electricidade mostraram as melhorias mais significativas. Para todos os serviços, a proporção da satisfação dos agregados familiares melhorou pelo menos metade.
- Não houve redução na proporção do pagamento de subornos por parte dos aglomerados familiares.

Custo e duração da avaliação

Cada levantamento demorou cerca de 7 meses a executar e custou entre \$10 000 e 12 000. Acresce que o PAC dedicou um tempo considerável à disseminação dos resultados do levantamento, à persuasão dos departamentos governamentais sobre a necessidade de mudança, e ao apoio directo aos vários departamentos que pediram assistência.

Recomendações da avaliação

- Os relatórios incluíram recomendações específicas para cada agência, as quais foram comunicadas em encontros separados entre o PAC e cada agência.

As recomendações gerais incluíram:

- As agências deveriam discutir os resultados com o seu pessoal e acordar planos de acção.
- Deveriam ser tomadas medidas para a promoção de uma informação retroactiva sistemática da parte do público.
- Deveriam ser feitos esforços para aumentar a transparência e a eficiência, no sentido de reduzir a necessidade e a oportunidade de suborno.

Estimar os impactos para os quais a avaliação contribuiu

- O CRC aumentou a consciência pública da fraca qualidade dos serviços e encorajou a organização de grupos de cidadãos para pressionarem a introdução de melhorias.
- O CRC catalizou também as agências de serviços públicos com vista a reforçar a orientação do seu cliente e melhorar a qualidade dos serviços prestados.
- Os aglomerados familiares não reportaram qualquer redução no nível de corrupção com que se debatiam.
- Idênticos CRC foram iniciados noutras cidades da Índia e noutros países, como consequência directa do estudo pioneiro de Bangalore.

A questão da atribuição: avaliar em que medida os impactos foram devidos à avaliação

- A discussão alargada das conclusões do relatório nos meios de comunicação social, bem como o relato público de ações empreendidas na sua sequência, são sinal da grande visibilidade das conclusões do CRC.
- Um levantamento junto dos interessados, abrangendo 19 autoridades municipais seniores, 5 autoridades estatais superiores, representantes de 7 ONGs e 4 jornalistas, confirmou que o CRC teve um efeito catalítico nas agências de serviço público e na sociedade civil.
- Registaram-se alterações significativas no empenhamento das diferentes agências no que respeita às ações propostas, bem como nas mudanças produzidas a longo prazo.

Terá sido a avaliação eficaz em função dos custos?

As provas disponíveis sugerem que, a par de outros factores em acção, o CRC contribuiu de forma decisiva para o melhoramento da prestação dos serviços públicos. O investimento, nos dois levantamentos, de cerca de \$22 000, mais a subsequente disseminação e colaboração com departamentos governamentais, contribuiu em cerca de 50% para um aumento da satisfação em relação a todos os principais serviços. Portanto, as "notas" dos cidadãos têm sido altamente eficazes em função dos custos.

PARA MAIS INFORMAÇÃO:

- "Using Citizen Report Cards to Hold the State to Account in Bangalore, India" in **OED, Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados**.
- Samuel Paul. 2002. **Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action**. Books for Change. ACTIONAID, Karnataka, India.
- A. Ravindra 2004, "An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies, OED ECD Working Paper No. 12. <http://www.worldbank.org/oed/ecd/>

Avaliar a eficácia das intervenções na água e saneamento nas Flores, Indonésia

Em Dezembro de 1992 a Ilha das Flores, na Indonésia Oriental, sofreu um forte tremor de terra e maremoto que dizimou muitos milhares de vidas e destruiu a maior parte das débeis infra-estruturas. Um dos esforços de recuperação de emergência foi levado a cabo pela Agência Australiana de Ajuda (AusAID) que foi posteriormente convertido no Projecto Quinquenal do Governo/AusAID de Desenvolvimento e de Reconstrução de Água e Saneamento nas Flores (FLOWS). O objectivo do FLOWS era a promoção do desenvolvimento económico e social através do aumento do abastecimento, acesso, utilização efectiva e sustentabilidade do abastecimento de água e instalações de saneamento, com ênfase no robustecimento da gestão do projecto.

O objectivo da avaliação

O objecto da avaliação foi contribuir para a nova política nacional do sector de água e saneamento, mediante a avaliação do FLOWS, passados cinco anos da sua execução.

Metodologia da avaliação

- Uma amostra estratificada e geograficamente representativa de 63 locais foi tirada, ao acaso, dos 260 locais que foram abrangidos pelo projecto.
- A Metodologia para uma Avaliação Participativa (MPA) foi usada, em perfeita sintonia com a linguagem e cultura locais. Isto combina os instrumentos de investigação participativos com a análise quantitativa, no sentido de avaliar a sustentabilidade e a utilização do abastecimento de água e serviços de saneamento, ao mesmo tempo permitindo a avaliação da equidade, social e de género, conseguida quer nos processos, quer nos resultados do projecto.
- A MPA especifica amostras de grupos marginalizados, tais como mulheres e pobres, que de outra forma não teriam sido consultados.
- Equipas de investigadores indonésios, equilibradas em género, e com um misto de competências técnicas e sociais, facilitaram avaliações participadas.
- O estudo debruçou-se sobre as mudanças do abastecimento de água, saneamento e condições de higiene, através dos olhos da comunidade de utentes e dos investigadores externos, e do uso, pelas comunidades, das instalações melhoradas.
- Foram estudados os resultados do projecto nas áreas institucional, pobreza e de género, e foram também investigadas as suas relações com a sustentabilidade dos serviços.

Conclusões da avaliação

- Esquemas de água foram executados em 87% das vilas e a maior parte estava ainda em curso 3 a 8 anos após a sua construção. Quase todas as latrinas estavam ainda em funcionamento.

- 13% dos esquemas de água nunca foi executado, em grande parte devido a conflitos sociais por resolver entre as vilas.
- Grave queda do nível dos serviços em metade dos locais. Durante um quarto do ano, 22% das instalações fornecem pouca ou nenhuma água.

Terão os pobres ganho acesso a melhor água e higiene?

- O projecto tinha apenas previsto instalações comunais de água, mas muitas famílias abastadas instalaram também ligações nas casas.
- Os pobres tiveram um acesso mais limitado a latrinas e muitos continuaram a utilizar o ar livre.
- Regras promovidas pelo projecto, proibindo o banho e a lavagem de bebés nas instalações comunais, desencorajaram os pobres em relação a melhores práticas de higiene.
- Os grupos mais abastados monopolizaram o tomar das decisões.

A sustentabilidade financeira foi ameaçada e os pobres foram injustamente onerados

- As taxas de utilização não cobriram os custos ordinários, nem mesmo os custos de funcionamento.
- Face ao sistema de taxa única, os pobres pagaram o mesmo valor por água em menor quantidade e de pior qualidade que os abastados.

Custo e duração da avaliação

O custo total da avaliação foi de aproximadamente \$150 000 (\$45 000 para consultores internacionais, e o equivalente a \$105 000 para os factores de produção nacionais), e a versão preliminar do relatório em inglês foi executada em 12 meses.

Recomendações da avaliação

- A atenção na equidade social e de género contribui para uma melhor gestão e para uma maior sustentabilidade dos serviços.
- Dar mais atenção aos mecanismos do projecto que podem por em prática a política sectorial - deficiências na implementação da política diminuem o desempenho do projecto.
- Durante a fase de planificação, deveria ser dada mais atenção ao modo de lidar com os potenciais conflitos sociais da comunidade.
- Oferecer e discutir os serviços e seus custos opcionais com todos os subgrupos das comunidades, pode minimizar ulteriores conflitos sociais.

Estimar os impactos para os quais a avaliação contribuiu

- O estudo reforçou a nova política nacional, mostrando que o centrar-se nas questões de género e pobreza melhora a sustentabilidade e a efectiva utilização dos serviços.
- Os resultados tornaram os decisores conscientes dos desafios de, ao nível comunitário, traduzirem as políticas na prática.

A questão da atribuição: avaliar em que medida os impactos foram devidos à avaliação

- Resultados chave da avaliação foram incorporados no novo documento político do governo.
- Na análise conduzida pelos interessados, tanto a agência de planificação nacional quanto o doador, confirmaram o contributo do estudo, nomeadamente na identificação dos desníveis entre as anteriores declarações políticas e a implementação no terreno.

Terá sido a avaliação eficaz em função dos custos?

Dado que os gastos do governo no sector da água e saneamento, para os próximos 5 a 10 anos, poderiam ascender a um valor entre \$150 milhões e 250 milhões por ano, os \$150 000 gastos na avaliação terão sido eficazes no que respeita a custos se a implementação dos resultados da avaliação puder melhorar a sustentabilidade e eficiência do programa, mesmo que por apenas alguns pontos percentuais. Os impactos equitativos podem ser ainda maiores se as recomendações puderem corrigir as fraquezas reveladas quanto à pobreza e género no que respeita ao abastecimento de água e saneamento.

PARA MAIS INFORMAÇÃO

- Richard Hopkins and Nilanjana Mukherjee “Assessing the effectiveness of water and sanitation interventions in villages in Flores, Indonesia”, in OED, **Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados**.
- Para mais detalhe ver “Flores Revisited”, escrito por Christine van Wijk, Kumala Sari e a equipa Pradipta Paramitha, Nina Shatifan, Ruth Walujan, Ishani Mukherjee e Richard Hopkins, minuta datada de Dezembro 2002, WSP-EAP.

Alargar o enquadramento de políticas para avaliar a viabilidade de grandes barragens

O debate acerca de grandes barragens em desenvolvimento

Em 1993 o Banco Mundial introduziu novas e mais amplas salvaguardas para a avaliação dos investimentos em grandes barragens, prestando maior atenção aos impactos sociais e ambientais. As controvérsias em torno das grandes barragens tornaram os potenciais mutuários relutantes em se aproximarem do Banco Mundial e de outras agências de desenvolvimento no sentido de pedirem a sua assistência, mesmo para projectos justificados. Contudo, muitos países em vias de desenvolvimento são incapazes de, por si próprios, financiarem a envergadura dos investimentos requeridos para atingir plenamente o potencial de desenvolvimento social e económico das suas bacias hidrográficas e de enfrentar as cada vez mais prementes exigências de água adicional, energia e controle alimentar. Apesar do seu constante declínio como medida de empréstimo do Banco Mundial, no ano fiscal de 2000 o Banco emprestou \$1 064 milhões para a construção de grandes barragens.

O objectivo da avaliação

Em 1997 o Departamento de Avaliação das Operações do Banco Mundial (OED) realizou uma avaliação de empréstimos do Banco para grandes barragens para:

- Avaliar se os projectos de barragens financiados pelo Banco tinham satisfeito as salvaguardas ambientais e sociais, em vigor aquando da aprovação do projecto e também as novas salvaguardas, entretanto introduzidas.
- Identificar tópicos que exigissem investigação adicional, no sentido de ajudar a uma maior clarificação do papel do Banco Mundial.

Metodologia da avaliação

- Avaliação baseada num relatório crítico e em dados recolhidos num levantamento feito a países mutuários e a agências de gestão de barragens no terreno.
- Análise custo-benefício realizada ex-post a 50 projectos de grandes barragens financiados pelo Banco Mundial, construídas entre 1956 e 1987.
- Todas as barragens foram iniciadas antes da entrada em vigor das actuais linhas de orientação do Banco sobre deslocação involuntária, segurança das barragens, população indígena e protecção ambiental.
- Os impactos foram avaliados em termos de criação de energia, abastecimento de água para irrigação, controlo das cheias e navegação, distribuição de benefícios e apoio à redução da pobreza.

Conclusões da avaliação

- 90% das barragens preencheram os padrões aplicáveis ao tempo da aprovação.
- Apenas um quarto estava em conformidade com as actuais, e mais exigentes, políticas de salvaguarda do Banco.
- A mitigação dos impactos ambientais e sociais adversos das barragens teria sido simultaneamente exequível e economicamente justificável em 74% dos casos.
- O relatório não foi conclusivo quanto a saber se as barragens poderiam atingir padrões aceitáveis apenas com alguns ajustamentos menores ou se teria sido necessária uma reengenharia substancial para satisfazer as salvaguardas ambientais, de segurança e sociais.

Custo e duração da avaliação

A avaliação demorou dois anos a ser executada e custou aproximadamente \$200 000.

Recomendações da avaliação

- Fortalecer as salvaguardas de segurança das barragens e do ambiente.
- Os esquemas de compensação nos casos de deslocação involuntária deveriam ser melhor planeados e dirigidos.

Estimar os impactos para os quais a avaliação contribuiu

- A avaliação centrou a atenção dos parceiros internacionais num conjunto mais amplo de tópicos e criou espaço para um debate entre todos os interessados.
- A avaliação foi também a catalizadora para a constituição da Comissão Mundial para as Barragens, a qual criou um mecanismo para a integração de factores económicos e sociais na avaliação de grandes barragens.
- A avaliação encorajou, no seio do Banco Mundial, a uma maior atenção em relação a planos de deslocação, avaliações ambientais e questões de segurança.
- A avaliação aumentou a atenção para a minimização dos efeitos ambientais e técnicos do estado obsoleto e da degradação das actuais barragens.
- A avaliação aumentou o clima para a apreciação e responsabilização no seio do Banco Mundial, desencorajando o empréstimo para novas barragens. Um clima de aversão ao risco, resultante de uma mais intensa avaliação dos empréstimos propostos, foi mencionado como um factor para o declínio dos empréstimos para grandes barragens. O Banco Mundial está agora, e antes de mais, centrado na reabilitação e segurança de barragens.

A questão da atribuição: avaliar em que medida os impactos foram devidos à avaliação

- Os impactos da avaliação foram apreciados num estudo de acompanhamento realizado que incluiu 18 entrevistas semi-estruturadas, com decisores, gestores, especialistas de barragens e os autores da Avaliação de Grandes Barragens da OED, do Banco Mundial.
- Recorreu-se à observação dos participantes que estiveram presentes nas reuniões do Banco Mundial.
- Foram também analisados os relatórios do Banco e as publicações dos vários interessados.
- Todas as fontes forneceram uma visão consistente acerca dos impactos da avaliação.

Terá sido a avaliação eficaz em função dos custos?

- A maior parte dos gestores de programa compreenderam a análise clara e os argumentos pró e contra as grandes barragens, o que permitiu clarificar as questões e fornecer um enquadramento analítico para as tomadas de decisão.
- A avaliação foi também o factor contribuinte mais decisivo para a criação da Comissão Mundial para as Barragens.
- Dado que o Banco Mundial no ano financeiro de 2000, e só por si, emprestou \$1 064 milhões para novas barragens, e assumindo que a avaliação contribuiu para, pelo menos, alguns dos impactos acima discutidos, o investimento de \$200 000 na avaliação apresenta-se como altamente eficaz em termos de custos.

PARA MAIS INFORMAÇÃO

- Ver Mita Marra “The Large Dams Evaluation” in OED. **Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados.**

D A abolição das Lojas de Racionamento de farinha de trigo no Paquistão

Desde o período anterior à Independência, que o governo do Paquistão tinha vindo a operar um sistema de lojas de racionamento de farinha de trigo, com a intenção de fornecer farinha de trigo subsidiada aos grupos de baixo rendimento. A meio da década de 1980 o sistema foi sujeito a um crescente ataque devido à sua ineficiência, e grande parte da farinha barata não estava de facto a chegar aos grupos alvo pretendidos.

O objectivo da avaliação

Em 1985 o Instituto Internacional de Investigação de Política Alimentar (IFPRI) foi contratado para conduzir uma avaliação independente das lojas de racionamento de farinha de trigo. O objectivo era avaliar os seus custos e benefícios e recomendar se o sistema deveria ser desactivado. O governo estava a ficar preocupado com a corrupção generalizada das lojas de racionamento e estava determinado a reduzir os subsídios governamentais numa atmosfera de desregulamentação. Contudo, os decisores estavam relutantes em enfrentar o que era percebido como sendo uma questão muito sensível e esperavam que uma instituição externa de pesquisa, credível e independente, pudesse fornecer algum apoio à acção do governo.

Metodologia da avaliação

Trabalhando com investigadores locais do Instituto do Desenvolvimento Económico do Paquistão (PIDE), foram utilizados inquéritos à opinião pública inovadores e levantamentos dos agregados familiares no sentido de se obterem dados acerca da disponibilidade e utilização das lojas de racionamento. Estes resultados foram utilizados para o encetar de um diálogo entre investigadores e decisores políticos do Paquistão, acerca das mudanças a serem operadas ao sistema.

Conclusões da avaliação

- Mais de 70% dos subsídios da farinha de trigo nunca encontraram o seu caminho para os utentes das lojas de racionamento ou padarias subsidiadas.
- Muito poucos utentes pobres beneficiaram dos subsídios.
- Medidas alternativas podiam ter sido tomadas para reduzir os impactos negativos da eliminação do programa nos consumidores de baixo rendimento, donos das lojas de farinha de trigo e distribuidores.

Custo e duração da avaliação

O estudo custou aproximadamente \$500 000 e os primeiros resultados foram comunicados aos principais responsáveis pela formulação de políticas no prazo de um ano.

Recomendações da avaliação

- A abolição das lojas de racionamento foi a recomendação principal do relatório.
- Medidas compensatórias para reparar os consumidores de baixo rendimento pela perda do subsídio, e os proprietários das lojas de racionamento e distribuidores pela perda de rendimento. Foi estimado que o custo destas medidas compensatórias seria muito inferior ao custo do subsídio.

Estimar os impactos para os quais a avaliação contribuiu

- A avaliação do IFPRI forneceu evidência segura que permitiu apoiar a decisão do governo de abolir as lojas de racionamento. A sua abolição produziu uma poupança anual líquida ao governo de, pelo menos, \$40 milhões.
- A comunicação rápida e informal dos resultados, anterior à publicação formal dos relatórios e no período em que a questão estava a ser debatida nos mais altos níveis políticos, forneceu a sólida evidência que permitiu a abolição do programa.

A questão da atribuição: avaliar em que medida os impactos foram devidos à avaliação

- Em 1997, o IFPRI realizou um subsequente estudo de caso para avaliar os impactos da sua investigação. Foram identificados os interessados chave aos quais se perguntou quais os factores que informaram as suas decisões de abolir as lojas de racionamento, e qual o espaço de políticas em que actuaram. Cada um deles foi entrevistado sobre as suas fontes de informação e sobre o papel da investigação IFPRI-PIDE.
- Decisivos documentos políticos foram também revistos no sentido de detectar os impactos da investigação.
- As entrevistas mostraram que os decisores reconheceram a importante contribuição da investigação, e ainda que, para além de ter fornecido forte evidência, o estudo levado a cabo por uma imparcial e credível agência internacional, deu um apoio político, tornando assim mais fácil, para os responsáveis pela formulação de políticas, a aprovação da abolição das lojas de racionamento, uma difícil e delicada decisão política.
- Se bem que os responsáveis pela formulação de políticas se tenham baseado em muitas fontes de informação, os investigadores paquistaneses reconheceram que os números incontornáveis da investigação do IFPRI-PIDE deram o “golpe de misericórdia” às lojas de racionamento.

Terá sido a avaliação eficaz em função dos custos?

Foi calculado que, depois de ter em conta as medidas compensatórias, tais como a de aumentar os salários dos funcionários públicos de baixo rendimento, a abolição das lojas de racionamento produziu uma poupança líquida anual ao governo da ordem dos \$40 milhões. Se bem que muito provavelmente sem os estudos do IFPRI a decisão de abolir as lojas de racionamento acabaria por vir a ser tomada, parece claro que a investigação do IFPRI contribuiu significativamente para o seu avanço. Utilizando um cálculo conservador que estima que a investigação do IFPRI terá provavelmente avançado em um ano aquela decisão, então terá contribuído para uma poupança de \$40 milhões. Uma vez que a investigação custou apenas \$500 000, o estudo pode ser considerado eficaz no que respeita a custos.

PARA MAIS INFORMAÇÃO

- James Garrett e Yassir Islam “The Abolition Of Wheat-Flour Ration Shops in Pakistan”, in OED.

Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados.

■ Melhorar a prestação dos serviços de educação primária no Uganda

No começo dos anos 90, o Uganda, tal como muitos outros países em vias de desenvolvimento, estava preocupado com o fraco desempenho dos serviços públicos, nomeadamente com a educação e com a saúde. Acreditava-se que a sua maior causa era a fuga de fundos alocados, os quais não chegavam às agências da linha da frente, mas não havia instrumentos de investigação disponíveis para avaliar a dimensão dessas fugas. Em 1996 o Banco Mundial lançou um inovador programa de investigação no Uganda, para detectar os gastos públicos e para avaliar a proporção dos fundos que efectivamente chegavam às escolas e serviços de saúde. O presente estudo descreve esse levantamento acerca da detecção dos gastos públicos (PETS), realizado no Uganda no sector da educação primária.

O objectivo da avaliação

O objectivo do PETS da educação foi o de fornecer estimativas fiáveis da proporção de fundos atribuídos pelo governo central que efectivamente chegaram às escolas primárias, e recomendar formas de aumentar a utilização dos fundos aprovados.

Metodologia da avaliação

O PETS sobre a educação analisou o curso dos fluxos orçamentais através dos vários níveis governamentais e comparou as afectações orçamentais aos gastos reais com as escolas primárias. Não havia contas públicas adequadas para reportar os gastos reais e, e por isso mesmo, foi realizado um inquérito em 250 escolas públicas primárias, em 19 distritos. Foi criado um conjunto de dados sobre despesas e resultados no período de 1991-95. O PETS foi complementado com um levantamento mais abrangente, sobre a prestação de serviços baseada nas instalações, mas este não é aqui tido em conta.

Conclusões da avaliação

Fuga de fundos

Apenas 13% dos fundos reservados chegou efectivamente às escolas em 1991-95. Os restantes 87% desapareceram ou foram utilizados pelas entidades distritais para outros fins. Cerca de 20% dos fundos afectados para os salários dos professores foi para trabalhadores “fantasma”, que não existiam ou não trabalhavam como professores.

O papel crítico dos pais no financiamento da educação

Contrariamente às estatísticas oficiais, que indicavam uma estagnação, o levantamento das escolas deu conta de um aumento de 60% das matrículas no ensino primário no período de 1991-95. Registou-se que a educação primária era financiada principalmente pelos pais que contribuíram com 73% do total dos gastos nas escolas em 1991. É pois impressionante notar que, apesar de gastos públicos mais elevados, as contribuições dos pais tenham continuado a aumentar em termos reais.

Os impactos de um desigual acesso à informação sobre despesa pública

Na ausência de uma supervisão governamental, os governos locais e as escolas discutiram as afecções não salariais para a educação, desembolsadas pelo governo central em favor dos governos locais. Descobriu-se, entretanto, que as escolas de maior dimensão receberam uma quota maior dos fundos previstos (por estudante), e em escolas com crianças de pais mais ricos verificou-se um grau de fuga inferior. Os resultados sugerem que o fortalecimento da consciencialização dos cidadãos, bem como a sua habilidade em monitorizar e questionar os abusos do sistema, são formas importantes de controlo da corrupção.

Custo e duração da avaliação

O custo do primeiro estudo sobre a educação foi de aproximadamente \$60 000. Os levantamentos no terreno demoraram 1-2 meses e o estudo global foi executado em 5-6 meses.

Recomendações da avaliação

- Os resultados do estudo deveriam ser amplamente disseminados ao grande público.
- A informação sobre os fundos aprovados e recebidos por cada escola deveria ser amplamente divulgada através dos meios de comunicação social locais afixados publicamente nas próprias escolas.
- Os estudos PETS deveriam ser repetidos de forma periódica para monitorizar o progresso.

Estimar os impactos para os quais a avaliação contribuiu

- O governo começou a publicar as transferências intergovernamentais mensais de fundos públicos através de jornais e rádio, e requereu às escolas que afixassem a informação sobre as entradas dos fundos para que todos vissem. Isto foi também um sinal, para os governos locais, de que o governo central estava a retomar a sua função supervisora.
- Dois subsequentes PETS, implementados localmente, mostraram que a vaga de fundos não salariais, que chegara às escolas, aumentara de 13% em 1991-95 para 80 a 90 % em 1999 e 2000.
- Antes do estudo, a maior parte das escolas não recebeu nenhum destes apoios, ao passo que em 1999 menos de 10% das escolas não estava a receber nenhum deles, e 90 % estava a receber a totalidade do valor a que tinha direito.
- O estudo mostrou também o impacto de dados quantitativos acerca dos serviços públicos como um instrumento para mobilizar “voz”. Se as queixas individuais podem ser sem dificuldade, varridas, já a opinião pública, apoiada por dados comparativos sistemáticos, não pode ser facilmente ignorada, podendo até servir de impulso para as medidas públicas.
- Têm sido agora realizados PETS em muitos outros países.

A questão da atribuição: avaliar em que medida os impactos foram devidos à avaliação

- Existe uma grande quantidade de declarações e publicações do governo reconhecendo a importância das conclusões do PETS.
- Logo que recebidos pelo Governo, os resultados do estudo foram amplamente divulgados.
- O governo do Uganda decidiu recentemente realizar um levantamento anual PETS em cada sector dos serviços básicos.

Terá sido a avaliação eficaz em função dos custos?

A melhor estimativa para a despesa não salarial anual do governo em educação (doações per capita), para o ensino primário, em 1999, é aproximadamente \$27,7 milhões. O estudo calcula que a percentagem da despesa que chegou às escolas aumentou de 13% para, pelo menos, 80% - um aumento superior a \$18,5 milhões. O estudo do PETS, que custou \$60 000, provou assim ser altamente eficaz em função do custo.

PARA MAIS INFORMAÇÃO

- “Uganda: Improving The Delivery Of Primary Education Services Through Public Expenditure Tracking Surveys” in OED.

Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados

- Riva Reinikka e Jacob Svensson.2002. Assessing Frontline Services Delivery. Development Research Group. World Bank.

www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/Seco/reinikka_assessing%20frontline

Aumentar o desempenho de um grande projecto ambiental na Bulgária

No período anterior à sua privatização, a companhia metalúrgica da Bulgária, a KCM, foi responsável por operações que provocaram uma generalizada e perigosa contaminação de amplas áreas agrícolas e residenciais. Em 2001, o Banco do Desenvolvimento e do Comércio do Mar Negro (BSTDB) aprovou um empréstimo ao KCM, a seis anos, no valor de \$9,2 milhões. O objectivo era financiar um projecto de larga escala, para o melhoramento ambiental, promovendo a introdução de tecnologia ambiental avançada e de métodos operativos. O projecto pretendia também evitar a situação em que fosse necessário restringir, ou até cancelar, as operações, colocando assim em risco 1 540 postos de trabalho, numa região economicamente deprimida. Igualmente em risco estariam cerca de 1,3% das exportações anuais da Bulgária.

O objectivo da avaliação

A avaliação, que foi realizada como uma revisão de meio de período do projecto, pretendeu avaliar a sua conformidade com o plano de acção ambiental (EAP), de modo a evitar a potencial perda de postos de trabalho e de multas, e para identificar formas de aumentar a eficiência e a viabilidade financeira do projecto.

Metodologia da avaliação

A avaliação combinou um relatório teórico, e uma visita de estudo de 2 dias ao local do Mutuário e a uma comunidade vizinha. As visitas de estudo incluíram: 2 grupos especializados com a gestão do Mutuário e com representantes da comunidade local; 3 entrevistas semi-estruturadas com os gestores/funcionários do Mutuário, com o pessoal e com o principal empreiteiro do projecto; 3 verificações in loco de observação de componentes do projecto, seleccionadas ao acaso. Foram também realizadas algumas observações discretas sobre medidas de segurança, nomeadamente sobre restrições a fumar, uso de capacetes e exposição a gases tóxicos, e sua monitorização.

Para assegurar a independência e evitar a preocupação de que a avaliação tivesse sido feita para justificar uma acção já decidida, tal como a continuação de um projecto delicado, foram utilizados os seguintes procedimentos:

- Clara articulação dos riscos do projecto, empenhamento dos interessados e lições externas aprendidas.
- Triangulação, isto é, obter e comparar dados sensíveis de, pelo menos, três fontes independentes, por exemplo, Banco, Mutuário, comunicação social, ONG/comunidade, auditores externos, observação e verificação in loco.
- Utilização de *Normas de Boa Prática, do Grupo de Cooperação para a Avaliação*, dos bancos multilaterais de desenvolvimento.

Conclusões da avaliação

- Devido à preocupação do Mutuário com a mitigação dos efeitos da queda dos preços dos bens primários, não foi dada à implementação do EAP a prioridade suficiente, e o progresso foi vagamente relatado.
- No esforço para mitigar o efeito nos preços dos bens básicos, o Mutuário violou uma cláusula de salvaguarda que aumentou a vulnerabilidade da KCM à volatilidade dos preços dos metais e químicos.

- A aplicação ligeira de novos procedimentos de segurança expôs a KCM a potenciais multas avultadas devido ao não cumprimento de normas da União Europeia.

Custo e duração da avaliação

A avaliação custou aproximadamente \$4 500 e foi executada em 2 meses.

Recomendações da avaliação

- Os sistemas de monitorização e de elaboração de relatórios da EAP deveriam ser reforçados.
- A KCM deveria ajustar a sua política de salvaguarda às normas seguidas pela indústria.
- A KCM deveria aumentar os incentivos financeiros e acelerar outras medidas para garantir a aplicação de procedimentos de segurança e de protecção ambiental.

Estimar os impactos para os quais a avaliação contribuiu

- \$400 000-\$800 000 de lucros adicionais, por ter antecipado em cerca de 3 meses o começo da produção de zinco.
- \$110 000-\$220 000 de lucros adicionais, por ter antecipado em cerca de 10 meses o começo da produção de H₂S₀₄.
- \$14 500- \$29 000 em poupanças resultantes da redução de multas por não cumprimento de regulamentações ambientais.
- \$16 500-\$33 000 em poupanças resultantes da redução de acidentes, devida à aplicação de regulamentações de segurança.

A questão da atribuição: avaliar em que medida os impactos foram devidos à avaliação

Foram utilizados os seguintes métodos para se avaliar até que ponto os impactos observados podem ser atribuídos à avaliação, e não a outros factores não relacionados.

- A simulação das tendências causa-efeito foi conduzida na base de cenários com-e-sem a avaliação. O cenário "sem" avaliou, por um lado, quanto tempo teria sido necessário para fazer chegar a informação à administração e para a gestão tomar as decisões, e, por outro, a probabilidade de que as decisões viessem a ser tomadas.
- Recorreu-se a extrapolação para comparar as estimativas do Mutuário, os arquivos do projecto, o departamento financeiro do Mutuário e outras estimativas relativas ao calendário do projecto EAP e ao impacto em cada componente, que foi independentemente verificada pelo departamento de ambiente do BSTDB.
- Um levantamento subsequente dos interessados, efectuado pela gestão da KCM e do BSTDB, confirmou que ambas as organizações reconheceram a utilidade da avaliação e concordaram com as suas recomendações e respectiva implementação.

Terá sido a avaliação eficaz em função dos custos?

A avaliação custou aproximadamente \$4 500 e foi executada em dois meses. Todas as recomendações principais foram aceites e implementadas pelo BSTDB e pelo Mutuário e, pelas estimativas mais conservadoras, gerou lucros adicionais e poupanças de cerca de pelo menos \$541 000.

PARA MAIS INFORMAÇÃO

- Todor Dimitrov, "Enhancing The Performance Of A Major Environmental Project Through A Focused Mid-Term Evaluation: The Kombinat za Cvetni Metali S.A. (KCM) Environmental Improvement Project in Bulgaria" in OED, **Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados**.

Ajudar a Reavaliação da Política florestal nacional da China

Em 1999 o Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial (OED) executou um relatório crítico sobre a Estratégia Florestal do Banco em 1991, para avaliar: (i) o seu impacto nos empréstimos globais do Banco, e (ii) a eficácia do papel do Banco e seus impactos nos resultados florestais. Foram realizados seis estudos de casos nacionais, o da China incluído.

Metodologia da avaliação

- Uma equipa de consultores do Banco, incluindo um investigador chinês sénior, realizou trabalho teórico e in loco para o estudo da avaliação do estudo do caso da China.
- Para além da carteira florestal do Banco, foram também examinados sessenta projectos relacionados dos sectores da agricultura, transportes e outros.
- O estudo in loco exigiu visitas conjuntas ao local do projecto Chinês/Banco e a residências, e consultas com as autoridades responsáveis pelas florestas, Comissão Nacional de Planeamento, autoridades provinciais e outros dadores. Análise suplementar foi obtida a partir do trabalho empírico realizado na China e pelo trabalho do Departamento de Estatística.
- O estudo do caso beneficiou também dos contributos de um workshop dos interessados em Beijing, da análise dos pares no Banco Mundial e de uma consulta na Internet.

Conclusões da avaliação

- A carteira florestal do Banco para a China, de \$1 000 milhões, se bem que constituindo apenas uma fracção do programa florestal do país, fortaleceu as capacidades de gestão e técnicas do governo neste sector, mas teve menos sucesso em empenhar o governo no diálogo e na análise da política do sector florestal.
- Como consequência de um amplo esforço de conservação nacional de reflorestamento, houve um aumento de 15% de cobertura de florestas, a maior parte em plantações e cinturas de protecção. Os empréstimos do Banco contribuíram, por um lado, para uma cobertura adicional de árvores numa área de 3,3 milhões de hectares, diversificando assim as espécies de árvores utilizadas e, por outro, ajudaram a aumentar o envolvimento de aglomerados familiares pobres na florestação e agro florestação.
- A avaliação diminuiu os custos socioeconómicos governamentais resultantes da proibição do derrube de árvores em 1998 – o próprio governo calculou que seria necessário pelo menos \$22 mil milhões, para deslocar cerca de 2,4 milhões de trabalhadores.

Custo e duração da avaliação

A avaliação da China demorou 18 meses e custou cerca de \$80 000.

Recomendações da avaliação

- A China deveria realizar monitorização, avaliação e investigação de políticas de uma forma sistemática, de modo a fortalecer as medidas e programas florestais em vigor.
- O sector florestal deveria ser desenvolvido de forma a incluir mudanças de utilização da terra, bem como o impacto das políticas florestais nos aglomerados familiares rurais.

- Se bem que não tenha um carácter de recomendação formal, o relatório quis questionar a proibição do abate de árvores e suas severas consequências para os pobres.

Estimar os impactos para os quais a avaliação contribuiu

A avaliação do estudo do caso da China contribuiu directamente para:

- Ajudar a legitimar o debate entre oficiais seniores, investigadores e outros, sobre política florestal e a recente proibição do derrube de árvores por parte do governo.
- Gerar amplo consenso, entre os chineses, acerca da necessidade de melhor M&A, e igualmente, sobre a necessidade de uma investigação mais profunda e de uma análise política do impacto dos projectos do sector florestal nos pobres e na biodiversidade.
- Encorajar a participação da comunidade científica e dos beneficiários rurais chineses, em programas florestais, bem como encorajar a colaboração entre importantes parceiros chineses com quem nunca tenham interagido.

A avaliação da China contribuiu também de forma significativa para a criação do Grupo de Trabalho para as Florestas e Prados (TFG) do Conselho Chinês para o Ambiente e para o Desenvolvimento, no contexto da auto-reavaliação interna da política de proibição da China, e a sua ênfase na análise e investigação de políticas.

O líder da avaliação do OED do Banco Mundial para a estratégia do sector florestal foi convidado pelo Conselho da China para ser o co-presidente e membro dirigente deste Grupo de Trabalho. A TFG, por sua vez:

- Realizou levantamentos em 1400 aglomerados familiares em 10 províncias, para obter as perspectivas do cidadão comum acerca do impacto dos programas e políticas florestais.
- Documentou de forma convincente e abrangente as muitas e complexas questões que afectam a eficácia dos programas florestais governamentais.
- Avaliou, através da utilização de profundo trabalho empírico, os impactos das principais iniciativas governamentais para a conservação da floresta e demonstrou alguns impactos negativos não intencionais.
- Recomendou que a abordagem “de cima para baixo” do governo para o planeamento e gestão florestal, fosse substituída por abordagens mais participativas e flexíveis.
- Recomendou a substituição da proibição total do abate de árvores por um planeamento do uso pró-activo da terra florestal, no sentido de obter uma gestão florestal sustentada.
- Defendeu com sucesso uma aproximação estratégica ao M&A para o sector florestal.

Como resposta, o governo revê neste momento a sua política e os seus programas florestais, em áreas tais como a gestão de florestas e a propriedade/uso da terra. Colectivamente, estas iniciativas constituem uma mudança substancial à aplicação da proibição do derrube de árvores.

A questão da atribuição: avaliar em que medida os impactos foram devidos à avaliação

- Os impactos da avaliação do estudo do caso da China da OED, e o subsequente trabalho da TFG chinesa, foram avaliados por uma análise levada a cabo posteriormente pelos interessados. Essa análise foi realizada por um consultor da OED, baseado em

Washington, que contactava os interessados, Banco Mundial e Chineses, utilizando principalmente o telefone e o e-mail, para obter as suas perspectivas acerca dos impactos do estudo do OED.

- Os relatórios do Banco e as publicações dos diferentes parceiros foram também analisados.

Terá sido a avaliação eficaz em função dos custos?

A avaliação da OED e a TFG custou cerca de, respectivamente, \$80 000 e 1,02 milhões e, em conjunto, ajudou a legitimar a necessidade de uma profunda reavaliação da proibição, por parte do governo da China, do derrube de árvores. Dado que o governo estimou que só a deslocação dos trabalhadores teria um custo de \$22 mil milhões, ambas as actividades de avaliação podem ser vistas com um alto potencial de eficácia na redução de custos.

PARA MAIS INFORMAÇÃO

- Todor Dimitrov, “Enhancing The Performance Of A Major Environmental Project Through A Focused Mid-Term Evaluation: The Kombinat za Czvetni Metali S.A. (KCM) Environmental Improvement Project in Bulgaria” in OED, **Avaliações Influentes: Estudos de Casos Pormenorizados**

■ Concepção de Avaliações úteis: lições aprendidas

Encorajar a utilização

Os factores que se seguem aumentam a probabilidade de que a avaliação tenha ajudado a aumentar o desempenho e os impactos das políticas, programas e projectos de desenvolvimento:

Metodologia da avaliação

- *A importância de um ambiente propício às políticas.* Os resultados da avaliação serão mais facilmente utilizados se enfrentarem as preocupações políticas actuais, e se existir o compromisso, da parte dos principais decisores em aceitarem as consequências políticas da implementação das conclusões.
- *O calendário da avaliação.* A avaliação deveria ser lançada quando os decisores tivessem definido claramente as suas necessidades de informação. As conclusões têm de ser fornecidas pontualmente de forma a afectar em tempo útil as decisões, e os principais resultados têm de ser comunicados informalmente, antes do relatório final estar concluído.
- *O papel da avaliação.* A avaliação raramente é a única, ou a mais importante, fonte de informação ou de influência para os decisores ou para os gestores de políticas. Uma avaliação de sucesso deve adaptar-se ao contexto no qual será utilizada, e o avaliador deve compreender quando, e de que forma, os resultados podem ser utilizados mais eficazmente.
- *Construindo uma relação com o cliente e a efectiva comunicação dos resultados da avaliação.* É essencial estabelecer uma boa relação com os principais interessados, ouvir atentamente as suas necessidades, compreender a sua percepção do contexto político e mantê-los informados sobre o progresso da avaliação. Não deverão existir “surpresas” quando os resultados da avaliação forem apresentados.
- *Quem deverá conduzir a avaliação?* Os estudos de casos identificaram dois modos distintos de organizar uma avaliação, cada um deles com vantagens e desvantagens:
 - Opção 1: a avaliação é conduzida pela unidade de avaliação da agência financiadora ou gestora. Isto tem normalmente a vantagem de um melhor acesso aos actores principais e aos dados, e de uma melhor compreensão do contexto organizacional e político no seio do qual a avaliação é realizada. Contudo, existe o potencial risco de que a avaliação se torne demasiado envolvida no contexto político, perdendo a visão do conjunto e vendo-se em dificuldade para explorar as áreas sensíveis.
 - Opção 2: a avaliação é conduzida por um corpo ou por uma organização externa. Isto pode assegurar a independência e a credibilidade e pode tornar mais fácil o explorar das questões mais sensíveis, tais como as pressões políticas locais ou a exclusão de grupos vulneráveis. Contudo, os avaliadores externos poderão ter menos acesso aos decisores e aos dados necessários.
 - Uma terceira opção, não discutida nestes estudos de casos, consiste na tentativa de realizar as vantagens das duas primeiras opções – gerindo e/ou realizando uma

avaliação em conjunto, envolvendo uma combinação de agências externas ou independentes e o pessoal do programa.

O âmbito e a metodologia da avaliação

Não existe uma única melhor metodologia de avaliação; a abordagem deve ser adaptada ao contexto específico, às questões da avaliação e prioridades e às recursos disponíveis. O avaliador frequentemente recomendará que se alargue o âmbito proposto pela avaliação com vista a apreciar, por exemplo, o processo de implementação e seus resultados, ou a estudar mais aprofundadamente o contexto político e social no qual o programa funciona. A maior parte das avaliações utiliza também uma abordagem de metodologia múltipla, combinando uma recolha de dados quantitativa e qualitativa e métodos de análise para, simultaneamente, aumentar a fiabilidade das conclusões e fornecer um mais amplo quadro para a sua interpretação.

Quanto deveria custar a avaliação?

O valor de uma avaliação deveria ser calculado como qualquer outra despesa de projecto ou programa, em termos da sua potencial eficácia em função dos custos. Uma avaliação aparentemente "cara" só poderá ser plenamente justificada se puder produzir uma redução de custos ou um aumento significativo de benefícios superior ao seu próprio custo. As avaliações descritas neste volume foram de um valor mínimo \$4 500 até \$500 000, mas em cada caso a questão "Justificou-se a avaliação?" foi avaliada pela comparação dos benefícios produzidos com os custos da realização do estudo.

Se nalguns casos tanto os custos como os benefícios podem ser quantificados monetariamente, já noutros casos os benefícios podem dizer respeito a um aumento da equidade, à qualidade ambiental ou à eficácia geral do programa - em qualquer dos casos os decisores têm que fazer um juízo sobre se vale a pena investir na avaliação, para produzir um determinado conjunto de benefícios qualitativos.

Estimar a utilização das conclusões das Avaliações e a sua eficácia em função dos custos

A maior parte das apreciações das avaliações é realizada com limitações temporais e orçamentais, e, muitas vezes até, com constrangimentos políticos, limitando os interessados que podem ser contactados, e o tipo de questões que podem ser colocadas. No seio deste contexto real, raramente é possível realizar a avaliação rigorosa com a metodologia ou a análise atributiva recomendadas pelos manuais.

A metodologia para avaliar a utilização é muitas vezes limitada a uma análise dos relatórios de investigação disponíveis, discussões com a equipa de avaliação (pessoalmente ou pelo telefone ou e-mail) e, nalguns casos, solicita-se a opinião de peritos locais (tais como o pessoal do Banco Mundial ou outras missões residentes de dadores).

A análise de atribuição - pela qual as políticas observadas ou os resultados dos programas, podem ser atribuídos aos efeitos da avaliação – é difícil na melhor das circunstâncias (mas ainda mais com os diferentes tipos de limitações acima referidos). As técnicas descritas na publicação da OED, M&E: Some Tools, Methods and Approaches (M&A: Alguns Instrumentos, Métodos e Abordagens) representam uma série de instrumentos analíticos normalmente disponíveis para a análise atributiva. Sempre que possível, a avaliação deveria combinar e comparar o maior número possível destas técnicas à medida que estejam disponíveis:

- Construção, sempre que possível, de modelos contraditórios, descrevendo a situação que teria sido obtida se a avaliação não tivesse sido realizada (Bulgária, Paquistão).
- Referências à avaliação em relatórios governamentais e documentos de planificação (Índia, Esquema de Garantia de Emprego; Filipinas; Uganda) e entrevistas com os avaliadores.
- Análise crítica de declarações feitas em relatórios de avaliação relativamente ao impacto da avaliação (Índia, Esquema de Garantia de Emprego; Bulgária; Indonésia; Uganda) e entrevistas com os avaliadores.
- Opiniões dos interessados obtidas através de entrevistas estruturadas (Índia, “notas” dadas pelos cidadãos), ou, mais comumente, nas respostas às questões enviadas por e-mail (Bulgária; Indonésia).

Na maior parte dos estudos de casos, a análise de eficácia de custo foi utilizada para comparar os benefícios financeiros ou numéricos da avaliação com os seus custos monetários. Na maior parte dos casos não foi difícil identificar os potenciais impactos da avaliação (tais como custos administrativos reduzidos, aumento de vendas, redução de multas, mais beneficiários), e o desafio foi calcular a proporção das mudanças observadas que podia ser atribuída à avaliação. Uma lição chave consiste em assegurar que as assunções e os métodos de cálculo utilizados para medir a eficácia económica da análise, são claramente expostos de modo a que o leitor possa ele mesmo julgar a validade dos métodos.

Fontes adicionais sobre Monitorização e Avaliação

Sítios da INTERNET (World Wide Web sites)

- Avaliação Independente do Banco Mundial:
<http://www.worldbank.org/oed/>
- Reforço dos Sistemas de Monitorização e Avaliação de Países e os documentos publicados como parte deste estudo, *Avaliações Influentes*:
Influentes:<http://www.worldbank.org/oed/ecd/>
- Notícias sobre Monitorização e Avaliação:
<http://www.mande.co.uk/>