

Responsabilização Democrática na Prestação de Serviços

Um guião prático para identificar
melhorias através da avaliação



Responsabilização Democrática na Prestação de Serviços

Um guia prático para identificar
melhorias através da avaliação

Helena Bjuremalm

Alberto Fernández Gibaja

Jorge Valladares Molleda



Recursos do International IDEA sobre democracia e desenvolvimento

© Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 2014.

As publicações do International IDEA são independentes de interesses nacionais ou políticos específicos. As opiniões expressas nesta publicação não representam necessariamente as opiniões do International IDEA, da sua administração ou dos membros do seu conselho.

Os pedidos de autorização de reprodução ou tradução desta publicação ou de qualquer parte da mesma devem ser enviados para:

International IDEA
Strömsborg, SE-103 34 Stockholm
Sweden
Endereço eletrónico: info@idea.int; sítio web: www.idea.int

O International IDEA incentiva a divulgação do seu trabalho e responderá prontamente aos pedidos de autorização de reprodução ou tradução das suas publicações.

A versão eletrónica desta publicação está disponível sob uma licença Creative Commons (ccl) 3.0 de atribuição, mas de uso não comercial + partilha nos termos da mesma licença. O utilizador é livre de copiar, distribuir e transmitir a publicação, bem como de reordenar e adaptar o seu conteúdo, desde que tal se destine apenas a fins não comerciais, que a publicação seja devidamente creditada e que a distribuição seja feita nos termos de uma licença idêntica. Para mais informações acerca desta publicação, consulte: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Desenho gráfico de: Santángelo Diseño
Desenho da capa de: Santángelo Diseño
Ilustração da capa: © Alberto Ruggieri/illustration works/corbis/tt mediabyrå

ISBN: 978-91-7671-080-7

Prefácio

Há muito que o Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (International IDEA) mantém a responsabilização democrática no Centro do seu trabalho. No sentido de aplicar o seu potencial para melhorar a vida quotidiana das pessoas, o International IDEA desenvolveu um quadro de avaliação orientado para os cidadãos destinado a avaliar a responsabilização democrática na prestação de serviços. Este quadro é o mais recente acréscimo à família de ferramentas de trabalho orientadas para o cidadão desenvolvidas pelo International IDEA, especificamente as Avaliações do Estado da Democracia e do Estado da Democracia Local. O conceito subjacente a estes quadros pressupõe a sua administração e apropriação pelas equipas locais.

Com este novo quadro de avaliação, o International IDEA pretende apoiar atores nacionais de todo o espectro político para avaliar o nível pelo qual as pessoas podem chamar os detentores de cargos públicos à responsabilização, através de meios democráticos, pela prestação de serviços. Ao mesmo tempo, o quadro pretende facilitar propostas de reformas destinadas a melhorar os mecanismos de responsabilização existentes ou criar outros novos. Estas propostas de reformas podem abordar um leque de desafios, tais como: problemas de ação coletiva, falta de capacidade, má administração, corrupção e discriminação sistemática de grupos específicos, como os povos indígenas.

Este guia visa reforçar a responsabilização democrática (tanto a social como a política) na prestação de serviços, quer nas democracias emergentes, quer nas democracias consolidadas. Dado que a democracia tem a ver, em última análise, com o controlo popular sobre a tomada de decisões e a igualdade política, o International IDEA concebeu uma metodologia que permite um processo de avaliação amplo e participativo baseado na apropriação local.

Na verdade, a abordagem participativa é tão importante como o processo de avaliação e as suas conclusões.



Yves Leterme
Secretário-geral

Índice

	Prefácio	5
	Siglas e abreviaturas	11
	Introdução	12
	Acerca do guião	13
	A quem se destina este guião?	14
	O que contém e como deve ser usado o guião	14
Capítulo 1	Os Conceitos da Avaliação	17
	1.1. O que é a responsabilização democrática?	17
	1.2. Como funciona a responsabilização democrática na prestação de serviços públicos?	18
	1.3. Que fases das políticas são relevantes para a responsabilização democrática?	20
	1.4. Quais são os princípios da responsabilização democrática?	24
Capítulo 2	O Quadro de Avaliação	29
	2.1. A lógica do quadro	29
	2.2. Qual é o âmbito do quadro?	30
	2.3. Quais são as características do quadro de avaliação?	31
Capítulo 3	O Processo, as Metas e o Fluxo do Trabalho da Avaliação	35
	3.1. Preparação	35
	3.1.1. Como definir objetivos para a avaliação	37
	3.1.2. Como constituir a equipa de avaliação	38
	3.1.3. Como planear e orçamentar	40
	3.2. Adquirir capacitação	44
	3.2.1. Como constituir o grupo consultivo	45
	3.2.2. Como assegurar a influência	46

3.3.	Focar atenções	48
3.3.1.	Como mapear o processo político	48
3.3.2.	Como acentuar o foco sobre os problemas	49
3.3.3.	Como rastrear as relações de responsabilidade	52
3.4.	Obter respostas	54
3.4.1.	Como desenvolver o seu próprio questionário	55
3.4.2.	Como recolher a informação	57
3.5.	Obter ilações	61
3.5.1.	Como analisar a informação	61
3.5.2.	Como tirar conclusões	62
3.5.3.	Como formular recomendações	62
3.6.	Acertando os pontos	64
3.6.1.	Como apresentar as ilações e as propostas	65
3.6.2.	Como validar as ilações e as propostas	65
3.7.	Conquistar influência	69
3.7.1.	Como apurar a estratégia de comunicação	70
3.7.2.	Como lançar o relatório da avaliação	71
3.7.3.	Porquê e como envolver a comunicação social na promoção da responsabilização	72
3.8.	Implementar a mudança	73
3.8.1.	Diálogo orientado para a ação	75
3.8.2.	Criar alianças	76
3.9.	Tirando Lições	78
3.9.1.	Sessões informativas internas	79
3.9.2.	Aprendizagem através da monitoria e da avaliação	79
	Notas	82

Anexos	Anexo I: Como planear	85
	Anexo II: Cooperação entre equipas	86
	Anexo III: Um método possível para mapear as relações de responsabilidade	87
	Anexo IV: Identificação das relações de responsabilidade	88
	Anexo V: Questionário da avaliação	90
	Anexo VI: Como validar as relações e as propostas	91
	Referências	92
	Agradecimentos	94
	Acerca do International IDEA	96

Caixas	Caixa 1. Exemplos de titulares de deveres e detentores de reivindicações	19
	Caixa 2. A capacidade do parlamento como detentor de reivindicações	19
	Caixa 3. Espaços dos cidadãos para reivindicarem a responsabilização	20
	Caixa 4. A supervisão na prática	24
	Caixa 5. Numa relação de responsabilidade democrática ideal, os titulares de deveres:	25
	Caixa 6. Numa relação de responsabilidade democrática ideal, os detentores de reivindicações:	26
	Caixa 7. Reduzir o absentismo dos professores nas escolas primárias do Gana	26
	Caixa 8. Barreiras à responsabilização democrática	31
	Caixa 9. Preocupação versus problema	38
	Caixa 10. Um exemplo de uma estratégia de comunicação bem-sucedida: a Democratic Audit UK e o <i>The Guardian</i>	43

Caixa 11.	Relato interno passo a passo	47
Caixa 12.	Destaque do Malawi: das preocupações aos problemas	51
Caixa 13.	Mapeamento das relações	53
Caixa 14.	Conselhos para tornar a avaliação mais sensível ao género e à diversidade	59
Caixa 15.	Um exemplo ideal de hipóteses convertidas em recomendações	63
Caixa 16.	O trabalho do Gabinete da Provedoria do Malawi e a gestão de resíduos sólidos	74
Caixa 17.	O porquê das alianças com a comunicação social serem um fator chave de sucesso	77

Figuras

Figura 1.	O processo Político	23
Figura 2.	Quadro Básico de Avaliação	32
Figura 3.	O processo de avaliação	36
Figura 4.	Do geral para o específico	38
Figura 5.	Identificação da preocupação	50
Figura 6.	Identificação das relações de responsabilidade	54
Figura 7.	Perguntas de orientação	56
Figura 8.	Da análise às recomendações	64

Siglas e abreviaturas

CDD-Gana

Centro para o Desenvolvimento Democrático do Gana

SEG

Serviço de Educação do Gana

International IDEA

Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*).

Introdução

Os cidadãos apoiam a democracia não apenas por ser um fim desejável em si, mas também porque esperam que ela lhes proporcione uma melhor qualidade de vida socioeconômica e política. Tal tornou-se muito evidente durante as insurreições árabes de 2011, quando as pessoas saíram para as ruas e praças e apelaram aos seus governos que assegurassem a satisfação das suas necessidades e os direitos humanos (então palavras de ordem como, por exemplo, “pão, liberdade e dignidade humana”). As pessoas esperam dos seus governos a prestação de serviços públicos de uma forma eficiente, que satisfaça as suas necessidades e reconheça os seus direitos humanos. As pessoas esperam poder manifestar as suas preocupações e ser ouvidas.

Este guião defende o conceito de responsabilização democrática, incorporando a dimensão política da prestação de serviços num debate que se tem centrado, sobretudo, na dinâmica social. Os governos que têm de prestar contas aos eleitores ou a órgãos de representação e supervisão com capacidade para lhes impor consequências, como a assembleia nacional, os partidos políticos ou uma instituição superior de auditoria, têm maior tendência para dar resposta às exigências dos cidadãos do que os governos que não estão sujeitos a essa condicionante. É no sistema democrático de verificações e comparações que a responsabilização se pode constituir como um motor para a mudança na prestação de serviços. Há estudos que demonstram que os países com um baixo nível de prestação de serviços tendem a apresentar uma característica comum: a inexistência ou a grande debilidade das disposições legais para sanções ou recompensas eficazes (International IDEA, 2013a).

O quadro de avaliação centra-se nas relações entre os indivíduos, os seus representantes eleitos e o Estado, incluindo, ao nível local, os lugares onde são prestados os serviços públicos, preferencialmente

de formas que respeitem os direitos humanos de homens, mulheres, rapazes e raparigas. Neste sentido, o quadro de avaliação destina-se tanto a orientar um exercício de avaliação, como a ser um meio de idealização conjunta de medidas concretas para aprofundar a responsabilidade democrática na prestação de serviços.

Este guião visa reforçar a responsabilização democrática (tanto a social como a política) na prestação de serviços em países com democracias emergentes ou consolidadas. Dado que a democracia tem a ver, em última análise, com o controlo popular sobre a tomada de decisões e a igualdade política, o Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (International IDEA) concebeu uma metodologia que permite um processo de avaliação amplo e participativo, baseado na apropriação local. Na verdade, a abordagem participativa é tão importante como os resultados da avaliação.

Acerca deste guião

Este guião permite aos utilizadores avaliar o nível pelo qual a prestação de serviços públicos está sujeita a verificações de responsabilização democrática e, com base nesse conhecimento, identificar áreas passíveis de melhorias através de medidas concretas. Os seus utilizadores ficarão aptos a responder às seguintes perguntas gerais:

- Os cidadãos podem chamar à responsabilidade os funcionários eleitos e não eleitos pela prestação de serviços públicos por meios democráticos?
- Em caso negativo, porquê?
- O que pode ser feito em relação a isso?

O guião oferece aconselhamento para a tomada de medidas e propõe uma metodologia para o diálogo nacional sobre reformas com vista a colmatar lacunas existentes na responsabilização democrática.

A falta de uma responsabilização eficaz na prestação de serviços também pode ser explicada por fatores exógenos à influência das instituições políticas formais. Por conseguinte, um aspeto crucial do guia é a ajuda que faculta aos utilizadores na análise do modo como a dinâmica informal influencia a prestação dos serviços e os sistemas de responsabilização. O guião ajuda a diferenciar os casos em que um prestador de serviços opta por não oferecer serviços de qualidade e os casos em que não o consegue fazer. A primeira hipótese pode estar relacionada com uma falta de incentivos ou de espaço para

tomar a atitude certa, ao passo que a segunda tem a ver com uma questão de capacidade.

Para obter a versão mais atualizada deste guião e materiais adicionais, visite <<http://www.idea.int>>.

A quem se destina este guião?

Este guião é útil para todos aqueles que estejam interessados em compreender, sob uma perspetiva democrática, a responsabilização na prestação de serviços no seu próprio país. Tal inclui um vasto leque de potenciais utentes da sociedade, do governo ou de diversas instituições (como as instituições de supervisão). Entre os utentes deste guião podem incluir-se:

- instituições académicas de investigação e grupos de reflexão;
- autarquias e outras associações e entidades de administração local;
- organizações representativas dos interesses dos utilizadores de serviços;
- gabinetes de provedoria;
- instituições superiores de auditoria¹;
- partidos políticos;
- comissões parlamentares, assembleias locais e respetivos quadros;
- órgãos de governação (aos níveis nacional e local);
- movimentos sociais, grupos de interesses e outras organizações da sociedade civil, como os sindicatos;
- empresas do setor privado; e
- comunicação social.

Escusado será dizer que vários destes atores podem unir forças para efetuar uma avaliação. As avaliações conjuntas aumentam as probabilidades de sucesso dos esforços de reforma, desde que o contexto político seja propício à cooperação.

O que contém e como deve ser usado o guião

O Capítulo 1 descreve o conceito de responsabilização democrática na prestação de serviços. Realça o facto de a responsabilização democrática abranger os papéis dos atores sociais e políticos como detentores de direitos e reivindicações. Explica os serviços em termos de processo político ou o modo como as questões são integradas na agenda política, convertidas em políticas e implementadas na prática.

Descreve os critérios em função dos quais podem ser avaliadas as relações de responsabilização.

O Capítulo 2 apresenta a lógica, o âmbito e as características da metodologia do quadro de avaliação, e o modo como esta pode apoiar os diferentes grupos de avaliadores potenciais.

O Capítulo 3 explica como aplicar o quadro de avaliação e como desenvolver recomendações para a tomada de medidas. Orienta o leitor ao longo do processo, descrevendo o fluxo de trabalho e os papéis e responsabilidades dos promotores da avaliação: os precursores, a equipa de avaliação e o grupo consultivo. Providencia apoio para a identificação de problemas e das relações de responsabilidade associadas aos mesmos, bem como para a análise de tais relações através de critérios de avaliação baseados em princípios democráticos.

O Capítulo 3 também oferece sugestões para a elaboração de recomendações no sentido de melhorar a responsabilização no serviço. Em seguida, oferece aconselhamento sobre como validar e comunicar tais recomendações para que estas tenham influência. Não menos importante, proporciona aconselhamento aos promotores da avaliação sobre a forma de utilizar tais resultados na facilitação de diálogos orientados para as reformas.

Nas etapas fulcrais, são fornecidas listas de controlo para facilitar o entendimento dos fluxos de trabalho. Os estudos de caso descrevem os problemas concretos de avaliações de responsabilidade anteriores em diferentes países e contextos políticos. Os avaliadores são incentivados a adotar a sua própria abordagem à aprendizagem. Tal significa testar e adaptar as técnicas e estratégias aqui providenciadas e aprender com a experiência.

O processo de avaliação é incremental; contudo, permite um tratamento flexível das etapas à medida que os utilizadores do guia fazem progressos. A avaliação é um processo de planeamento, análise, reflexão e, acima de tudo, ação.

Capítulo 1

Os Conceitos da Avaliação

Os Conceitos da Avaliação

Em termos gerais, para povos de todo o mundo, democracia significa controlo popular sobre a tomada de decisões públicas e igualdade política no exercício desse controlo (International IDEA, 2008: 20–21). A democracia tem de oferecer aos cidadãos os meios para articularem e manifestarem as suas preocupações de uma forma que chegue aos seus representantes com eficácia. Um pressuposto fundamental é o de que a aplicação de mecanismos de responsabilização num sistema democrático assegura que os funcionários públicos prestem serviços do mais elevado padrão possível à população, ou enfrentem as consequências se não o fizerem. Quando os funcionários são chamados à prestação de contas e os princípios democráticos são observados, há uma maior probabilidade de que a provisão de serviços melhore, sob a forma de serviços mais rápidos, de maior qualidade ou muito bem implementados.

A abordagem orientada para o cidadão na avaliação da responsabilização democrática na prestação de serviços, baseia-se na convicção que os cidadãos de um país estão na melhor posição para avaliar se as práticas democráticas do seu país se ajustam aos seus próprios ideais e expectativas. Além disso, a abordagem implica uma combinação de métodos com um objetivo: a reforma.

1.1. O que é a responsabilização democrática?

A responsabilização dos funcionários públicos está no cerne da democracia. A responsabilização democrática oferece aos cidadãos, e aos seus representantes, os mecanismos para manifestarem preocupações e exigirem explicações acerca do desempenho de funcionários eleitos e não eleitos, bem como, se necessário, para imporem as devidas consequências.

A noção de responsabilização democrática abrange a responsabilização política e social, direta ou indireta, vertical, horizontal ou diagonal, ou quaisquer outros mecanismos baseados no princípio democrático nuclear do controlo popular sobre a tomada de decisões públicas. A responsabilização democrática acarreta a capacidade dos cidadãos de articularem as suas exigências para influenciarem a tomada de decisões, através, por exemplo, de processos eleitorais. Outros meios democráticos incluem as manifestações públicas, o jornalismo de investigação, as iniciativas legislativas, o debate público e os referendos. A responsabilização democrática também recorre a meios menos diretos, como verificações, comparações e outros mecanismos disponíveis para instituições específicas com vista ao exercício de controlo sobre a administração de um Estado. Estes incluem, por exemplo, audições por comissões legislativas, questões levantadas pela oposição política e análises ou investigações de gabinetes de provedoria ou de instituições superiores de auditoria, para mencionar apenas alguns. A responsabilização não é exclusiva das democracias, porém, quando é democrática, tem o potencial para promover um melhor desempenho governativo. Assim, através da expressão *responsabilização democrática*, este guia pretende definir um conceito amplo, abrangente e integral, e não um que seja estreito, restritivo e exclusivo.

1.2. Como funciona a responsabilização democrática na prestação de serviços públicos?

Podemos dizer que existe responsabilização democrática na prestação de serviços quando os cidadãos ou os seus representantes questionam ou comentam um serviço público, e os atores políticos e prestadores de serviços reagem a tais comentários ou enfrentam as consequências.

Depreende-se desta noção básica que a responsabilização implica uma relação entre dois tipos de atores:

- **Titulares de deveres** – são funcionários eleitos ou não eleitos ou prestadores de serviços do setor privado, com o poder e a responsabilidade de cumprir um mandato e o dever de explicar e justificar os seus atos, bem como de enfrentar as consequências (positivas ou negativas) dos mesmos.
- **Detentores de reivindicações** – são cidadãos ou instituições políticas representativas dos cidadãos com o direito ou o mandato, respetivamente, de analisar os atos dos titulares de deveres, de questionar ou emitir opiniões sobre os mesmos e de impor consequências quando necessário.²

Caixa 1**Exemplos de titulares de deveres e detentores de reivindicações**

Um titular de deveres pode ser o governo de um país, um departamento autárquico, um ministério, um gabinete de provedoria, uma comissão parlamentar, o próprio parlamento, uma empresa privada ou qualquer gabinete ou órgão público ou privado, ao qual tenha sido atribuído um mandato para a prestação de um serviço. Tais mandatos são, muitas vezes, atribuídos a mais de um ator. Por seu lado, os cidadãos são o exemplo mais claro dos detentores de reivindicações, já que são eles que delegam o poder aos titulares de deveres e, com frequência, pagam pelos serviços que recebem. Outros exemplos de detentores de reivindicações podem ser os partidos políticos da oposição, uma instituição de supervisão com a responsabilidade de investigar e instaurar processos por atos de corrupção de funcionários públicos, uma comissão parlamentar encarregada de supervisionar a implementação de políticas públicas, ou um vasto leque de atores políticos e sociais com o mandato de chamar à responsabilidade os detentores do dever de prestação de um serviço.

É frequente que a democracia seja equacionada no pressuposto de que há mecanismos de responsabilização em funcionamento. A realidade é muito mais complexa do que isso. Há um leque de forças, grupos e condições contextuais que afetam o modo como os serviços são prestados, e como os mecanismos de responsabilização funcionam. É frequente que tais mecanismos sejam inexistentes, disfuncionais ou discriminatórios em termos de identidade (como a identidade linguística, étnica, religiosa ou de género), orientação sexual³, idade, rendimento, incapacidade ou poder.

Caixa 2**A capacidade do parlamento como detentor de reivindicações**

A aptidão e o espaço de um parlamento para chamar à responsabilidade o governo depende, por exemplo, da dinâmica e do equilíbrio de poder dentro do parlamento e entre este, o poder executivo e o poder judicial. Outros fatores fulcrais incluem a eficácia e a aptidão das comissões para aceder, analisar e reagir à informação, e a medida em que estas comissões são compostas por políticos genuinamente orientados para o desenvolvimento e dotadas de recursos humanos competentes.

Caixa 3

Espaços dos cidadãos para reivindicarem a responsabilização

Existem vários espaços em que os cidadãos podem manifestar as suas preocupações e exigir a responsabilização dos funcionários; por exemplo, através de processos eleitorais, eleições primárias partidárias, comunicação social, protestos de rua, petições, assembleias públicas e assim por diante. Estes e outros espaços são plataformas importantes para exprimir exigências, proporcionando mecanismos que podem elevar a consciência pública e assegurar a reatividade.

Este guião ajuda, em primeiro lugar, a determinar se os mecanismos de responsabilização entre os titulares de deveres e os detentores de reivindicações estão em funcionamento ao longo de todo o processo político que conduz à prestação de serviços públicos e, em segundo lugar, a idealizar medidas através das quais esses mecanismos de responsabilização possam ser melhorados.

1.3. Que fases das políticas são relevantes para a responsabilização democrática?

A prestação de um serviço público, como o abastecimento de água potável e segura extraída de um poço ou canalizada, é o passo final de um processo político complexo e fluido, que envolve políticos, funcionários públicos, cidadãos ou seus representantes, movimentos sociais, grupos de interesses e setor privado. Existe um processo político que vai da definição de prioridades, a partir da auditoria de um órgão de monitoria e da avaliação, por um painel ou do escrutínio da comunicação social a respeito de um plano nacional de iniciativa ministerial até ao consenso sobre medidas e regras de regulamentação de um serviço, e à implementação de tais regras através da prestação do serviço e da utilização final. Este guião centra-se nas três fases nucleares deste processo:

- **Definição da agenda** – é a fase em que os problemas ou preocupações se tornam prioridades para os cidadãos, os políticos, os funcionários, ou outros órgãos privados ou internacionais que definem a agenda pública. As prioridades podem ser definidas através de campanhas eleitorais, debates públicos e cimeiras internacionais, bem como de reuniões entre funcionários dos setores público e privado. Em casos ideais, a definição da agenda pode ser influenciada por relatórios de órgãos formais de monitoria ou supervisão, tais como um órgão

regulador do governo, um gabinete de provedoria ou uma instituição superior de auditoria, ou através da sensibilização por movimentos sociais e grupos de interesse. O modo como os problemas se tornam prioridades e quem promove a sua abordagem são questões fundamentais de poder e influência.

Exemplos da definição da agenda:

- avaliações, análises ou auditorias de setores ou serviços através, por exemplo, de um gabinete de provedoria ou de comissões parlamentares;
 - eventos de campanha eleitoral, como debates e lançamento de manifestos partidários;
 - conferências periódicas ou temáticas dos partidos políticos;
 - supervisão da formulação do orçamento ou da despesa orçamental e subsequentes debates em assembleias nacionais ou locais;
 - debates, artigos de opinião e relatórios especiais ou outros tipos de cobertura por parte dos meios de comunicação;
 - campanhas de movimentos sociais e grupos de interesse;
 - debates sobre o planeamento do desenvolvimento nacional;
 - revisões constitucionais;
 - promoção por sindicatos, sociedades profissionais, prestadores de serviços do setor privado e associações de administração pública local;
 - audições em assembleias ou conselhos nacionais ou locais; e
 - protestos de rua não violentos ou boicotes de consumidores.
- **Formulação de políticas** – é a fase em que os representantes ou os detentores de cargos públicos ponderam as opções de políticas para determinar quais as escolhas viáveis, convertendo-as em regulamentação. Implica compromissos entre políticos dos diferentes partidos, bem como a promoção por empresas privadas, organizações sociais e sem fins lucrativos, doadores e outros grupos com interesse nos efeitos das políticas. Tal envolve compensações entre a eficácia, as prioridades políticas e a atribuição dos recursos financeiros. Preferencialmente, a formulação de políticas também pode basear-se em contributos dos órgãos de monitoria ou supervisão.

Exemplos da formulação de políticas:

- debates plenários e votações de emendas legislativas ou nova legislação em assembleias nacionais ou locais;
- ordens e decisões judiciais;
- decisões e planos de ação do governo;

- promoção por grupos de interesse organizados junto do governo e de outros órgãos decisores;
 - pormenorização de prioridades e políticas setoriais elaboradas por organismos do governo; e
 - iniciativas do executivo apresentadas a assembleias nacionais ou locais e escrutinadas pelas mesmas.
- **Implementação** – tem lugar quando um governo atribui a um órgão do setor público ou privado a responsabilidade de converter políticas em medidas e de prestar o serviço em causa. Nesta fase, os recursos orçamentados são dedicados à execução, e os serviços devem ser prestados à população. Entre os exemplos de implementação das políticas incluem-se os seguintes:
 - transferências orçamentais entre diferentes níveis da administração pública para assegurar a prestação dos serviços;
 - acordos ou contratos de serviços entre o Estado e os prestadores de serviços do setor privado;
 - sistemas de determinação de preços e cobranças para taxas e encargos;
 - planeamento das infraestruturas de serviços e execução dos trabalhos;
 - sistemas de distribuição e abastecimento, tais como os de água, eletricidade, gás ou alimentos;
 - contratação pública de bens e serviços, tais como medicamentos, livros escolares, viaturas ou manutenção;
 - procedimentos de recrutamento de pessoal, tais como exames baseados no mérito para recrutamento de professores, regras de emprego e sistemas de processamento de salários;
 - sistemas de serviço ao consumidor e de receção de comentários;
 - controlos de qualidade para a saúde pública, a segurança, as medidas anti discriminação, o combate à corrupção e o ambiente;
 - funcionários públicos que lidam com solicitações de cidadãos para execução de escrituras; e
 - um extensionista agrícola que presta aconselhamento gratuito a uma cooperativa de agricultores.

Figura 1. O processo político

Preferencialmente, a implementação deve estar sujeita a uma monitoria periódica de modo a garantir que haja um acompanhamento sobre o progresso, os problemas e a eficácia. Os órgãos reguladores do governo, tais como o departamento governamental de inspeção de escolas primárias e secundárias, podem desempenhar um papel crucial na monitoria em conformidade com normas, princípios e políticas, desde que tenham o espaço e a capacidade para tal.

Caixa 4

A supervisão na prática

O sistema de saneamento no Gana é um exemplo notório de como a supervisão pode revelar problemas reais da prestação de serviços. Os estudos destacam casos em que as reformas destinadas a permitir a gestão comunitária de sanitários públicos resultaram, na prática, na criação de uma fonte de clientelismo político: os políticos locais usaram contratos para gerir os sanitários públicos e recompensar os seus clientes. Esta situação em que os sanitários se tornaram uma significativa fonte de receitas para os políticos, aliada à ausência de disciplina burocrática, conduziu a uma carência de sanitários públicos em bom estado de funcionamento, apesar da existência de planos e políticas governamentais. Além disso, a abordagem subsequente do problema foi prejudicada porque o Departamento de Gestão de Resíduos, e os responsáveis pela saúde ambiental não tinham espaço para sancionar aqueles que geriam os sanitários públicos. Os políticos locais beneficiavam de demasiada proteção (Aye e Crook, 2003).

1.4. Quais são os princípios da responsabilização democrática?

A responsabilização democrática baseia-se em três princípios fundamentais que permitem aos cidadãos e aos seus representantes (detentores de reivindicações) chamar à responsabilidade os funcionários públicos ou privados encarregues de prestar serviços, ou seja, os titulares de deveres. Os três princípios são: capacidade de resposta rápida, reatividade e aplicabilidade.

Estes princípios ajudarão os avaliadores a identificar as circunstâncias que estão presentes ou que podem eficazmente melhorar as relações de responsabilidade. Tal como indicado, os avaliadores devem determinar se os princípios são observados nas interações concretas entre os detentores de reivindicações e os titulares de deveres.

Capacidade de resposta – afere a medida em que o governo cumpre o seu dever de explicar e justificar as suas decisões ao público. A eficácia da capacidade de resposta está associada ao modo como os detentores de reivindicações articulam as suas exigências, como também relacionada com o espaço, a capacidade e a predisposição dos funcionários para responderem pelos seus atos. Por exemplo, as regras eleitorais (fórmulas distritais ou eleitorais) ou as regras organizacionais para o recrutamento, a supervisão e a destituição de funcionários

públicos definem a quem prestam contas, respetivamente, os funcionários eleitos e não eleitos.

Reatividade – diz respeito à possibilidade dos funcionários públicos aproveitarem as oportunidades para consultar os cidadãos ou os seus representantes antes de ser aprovada uma política ou uma lei, para que o conteúdo de tais decisões reflita as suas opiniões, as suas exigências ou os princípios dos direitos humanos (International IDEA, 2008: 24). Em grande medida, os incentivos políticos para que os governos permaneçam reativos aos cidadãos estão ligados à natureza do sistema partidário, das regras eleitorais e de outras disposições institucionais. Os incentivos também podem ser determinados pela disponibilidade de recursos técnicos, humanos ou financeiros. A reatividade pode igualmente ter lugar através de interações informais entre os titulares de deveres e os detentores de reivindicações, tais como inquéritos de opinião pública, reuniões privadas, campanhas de promoção ou protestos.

Caixa 5

Numa relação de responsabilização democrática ideal, os titulares de deveres:

- São responsivos, explicando e justificando o seu desempenho;
- São reativos, integrando as opiniões e as preferências de políticas dos cidadãos; e
- Enfrentam consequências que são aplicáveis.

Aplicabilidade – tem a ver com as consequências formais ou informais que os titulares de deveres podem enfrentar e a que devem reagir. A possibilidade de impor consequências positivas ou negativas tende a contribuir para melhorar a responsabilização. Tais consequências podem ser formalmente estabelecidas em regras ou aceites informalmente na prática. Alguns detentores de reivindicações podem ser investidos de poder para aplicar tais consequências, como acontece com as instituições superiores de auditoria, que têm autoridade judicial e administrativa para tomar decisões, com as comissões parlamentares, que têm autoridade para solicitar alterações a um quadro político, ou com um tribunal, que tem o poder para invalidar um processo eleitoral fraudulento. Os detentores de reivindicações sem poderes de aplicação formais (tais como os grupos de cidadãos, as comissões parlamentares sem poderes de inquérito ou os gabinetes de provedoria de alguns países) precisarão de se envolver com os órgãos aos quais tenham sido confiados esses poderes de

aplicação. O nível de autonomia financeira e política de tais órgãos de aplicação afeta o grau de probabilidade de existirem consequências.

Caixa 6

Numa relação de responsabilização democrática ideal, os detentores de reivindicações:

- acedem a informação sobre o desempenho dos titulares de deveres;
- questionam os titulares de deveres;
- têm uma palavra a dizer sobre o conteúdo das políticas; e
- impõem consequências em relação ao desempenho dos titulares de deveres.

A participação e a transparência têm o potencial para permitir a concretização destes três princípios da democracia. A participação envolve os direitos humanos de associação, de reunião, de expressão de opiniões e de exercício de influência sobre o processo político. A transparência é a disponibilidade de informação aberta, exata e acessível acerca das medidas, do planeamento, da gestão e dos compromissos entre o Estado e os cidadãos ou entre órgãos do Estado.

Ao examinar estes princípios e o modo como se relacionam com os mecanismos de responsabilização, é necessário prestar atenção à igualdade na sua aplicação e à possibilidade de alguns grupos da sociedade serem marginalizados ou discriminados. Além disso, os incentivos para os políticos e a falha dos sistemas políticos na representação da população são elementos importantes a ter em conta. Por exemplo, as mulheres têm a mesma capacidade e espaço que os homens para exigir respostas aos titulares de deveres? Os funcionários públicos são tão reativos com as pessoas que vivem na pobreza como são com os ricos?

Caixa 7

Reduzindo o absentismo dos professores nas escolas primárias do Gana

“Num país que gasta 80% do seu orçamento para a educação nas remunerações dos professores, um absentismo destes pode conduzir a um desperdício significativo na despesa pública com a educação. Embora fosse amplamente sabido que os professores faltavam muitas vezes às aulas no Gana, o Centro para o Desenvolvimento

Caixa 7 [cont.]

Democrático do Gana (CDD-Gana) decidiu determinar o nível do absentismo nas escolas primárias e analisar com mais pormenor as tendências, as potenciais causas e as soluções para esse problema crónico.” “No início de 2008, a equipa de investigação do CDD-Gana iniciou a realização de diversas visitas a 30 escolas primárias públicas para estudar a incidência do absentismo entre os professores. A primeira visita feita a cada escola foi usada para recolher informação quantitativa e qualitativa acerca das características dos professores e da escola e acerca da proximidade da escola a outras instalações, como centros de saúde ou bancos. Pelo menos duas visitas subsequentes [...] serviram para verificar a presença de professores em função de uma lista facultada pelas direções distritais de educação. Por fim, a equipa do CDD-Gana conduziu discussões de grupos focais com [...] associações de pais e professores e conselhos diretivos das escolas para determinar [...] as causas do absentismo e se existiam medidas de monitoria ou sanções.”

“[...] O CDD-Gana concluiu que 47% dos professores estavam ausentes em, pelo menos, uma das visitas e que a taxa média de absentismo para os 192 professores da amostra era de 27%. [...] Embora os motivos para o absentismo mais citados fossem as doenças e as consultas médicas, outra razão mencionada com frequência foi a “participação em aulas de ensino à distância” [às sextas-feiras]. [...] Os programas de ensino, geridos por universidades de todo o país, eram ministrados nos fins de semana, com início às sextas-feiras após o final do dia nas escolas primárias e secundárias. Contudo, a frequência dos programas obrigava os professores colocados a distância significativa da universidade a saírem mais cedo das aulas para chegarem a tempo.”

O CDD-Gana transmitiu esta história aos jornalistas e recebeu uma reação entusiástica. Foram publicados, em seis jornais diferentes, artigos sobre as conclusões da investigação. O CDD-Gana recomendou a funcionários do governo, incluindo o diretor do ensino básico do Serviço de Educação do Gana (SEG), que o calendário de formação fosse reorganizado para deixar de colidir com o horário das aulas e ensino. Esta recomendação levou o SEG a ajustar o programa. O CDD-Gana divulgou o problema de uma forma que levou o titular de deveres a tomar conhecimento público e, ao mesmo tempo, a apresentar uma possível solução e facilmente aplicável.

Fonte: Heck e Tolmie, 2012: 22–24

Capítulo 2

O Quadro de Avaliação

O Quadro de Avaliação

O quadro de avaliação foi concebido para facilitar a identificação das ações destinadas a melhorar a responsabilização democrática na prestação de serviços. Em particular, centra-se na interseção entre os princípios democráticos e o processo político. Questiona se as práticas democráticas estão a ser meticolosamente aplicadas. É uma metodologia orientada para a ação, porque a sua aplicação permite que os utilizadores do quadro idealizem melhorias nas áreas onde haja défice de responsabilização. O quadro baseia-se em investigação, num acervo de experiência adquirida por diversos atores e na aplicação das avaliações do Estado da Democracia e do Estado da Democracia Local do International IDEA (International IDEA, 2008, e International IDEA, 2013b).

2.1. A lógica do quadro

O pressuposto fundamental do quadro de avaliação é o de que, ao promover a responsabilização no contexto da prestação de serviços a diferentes níveis de governação, não só a democracia é legitimada e reforçada, mas também a qualidade dos serviços prestados acabará por melhorar, beneficiando, por conseguinte, a vida de homens, mulheres, rapazes e raparigas, particularmente os que vivem na pobreza. Na realidade, a política será muito mais complicada, e poderá acontecer que nem os políticos nem a população em geral tenham o espaço, a capacidade ou os incentivos para organizar e mudar as coisas para melhor. Em todo o caso, tais confrontos com a realidade não devem impedir um esforço de avaliação; pelo contrário, servem para controlar as expectativas e aprimorar a tática no que respeita ao modo de exercer um esforço de avaliação e de utilizar as conclusões.

Ao consultarem e analisarem a informação, os utilizadores do quadro podem avaliar as relações de responsabilização democrática para

deteção de problemas de serviço ao longo de todo o processo político e idealizar medidas para os resolver. Ao avaliar as relações, devem ser examinadas as práticas formais ou informais à luz dos três princípios mencionados acima (ver a Secção 1.4). Por exemplo, as políticas podem demonstrar a prioridade dada ao direito das crianças à educação, ao direito das mulheres à saúde sexual e reprodutiva ou à prestação de acesso a água potável segura; porém, na realidade, problemas como a atribuição inadequada de fundos, o desvio de verbas ao longo da cadeia de despesa e a distribuição desigual dos serviços significam que há uma carência de responsabilização na prestação de serviços. No final, as crianças poderão obter apenas uma educação de baixa qualidade, as mulheres poderão não ter acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva, e a água potável segura poderá não estar disponível.

2.2. Qual é o âmbito do quadro?

O quadro aborda a medida em que os funcionários públicos ou outros prestadores de serviços podem ser chamados à responsabilidade por meios democráticos. Tal significa que os avaliadores podem sugerir opções para melhoria da responsabilização. Para este fim, as ferramentas analíticas contidas neste guião podem ser usadas, diretamente ou após adaptação, para avaliar um vasto leque de serviços públicos, independentemente da sua natureza ou organização. Em geral, é primordial olhar para lá dos processos formais e concentrar atenções no modo como tais serviços funcionam na prática e nos motivos pelos quais os respetivos problemas se mantêm por resolver, ainda que tenham sido sinalizados tanto por titulares de deveres como por detentores de reivindicações. As equipas de avaliação têm de analisar não apenas os atores políticos e os processos formais de tomada de decisões políticas, mas também questões mais gerais, tais como: as estruturas de poder e as relações na sociedade; a capacidade e o espaço de que dispõem os ativistas para a mobilização e o envolvimento coletivo; e os legados históricos que explicam os fatores contextuais.

Por exemplo, os estudos demonstram que a prestação de serviços pode ficar fragilizada quando as sociedades se dividem em resultado de fragmentação e exclusão. Em tais casos, é frequente que o poder seja conquistado por candidatos que carecem de orientação política e, em seu lugar, apresentam estratégias centradas no líder ou baseadas na identidade (Wild e outros, 2012).

Além disso, os problemas na prestação de serviços podem estar relacionados com políticas, mandatos e acordos que se sobreponham

ou contradigam aos níveis setorial e trans-setorial, ou com políticas de grande alcance que careçam de planos de implementação e financiamento. Na Caixa 8 é apresentado um exemplo dessa situação.

Caixa 8

Barreiras à responsabilização democrática

Em 2002, um programa de reforma do setor da água no Quênia estabeleceu um grande número de entidades paraestatais, empresas ou organismos detidos ou controlados, total ou parcialmente, pelo Estado. A coordenação horizontal envolveu, pelo menos, 10 ministérios. Além disso, a descentralização aumentou ainda mais o número de órgãos locais autônomos. Esta proliferação de atores, combinada com um grande fluxo de fundos de doadores, aumentou significativamente as oportunidades para a corrupção. Em situações com um padrão de responsabilização tão complicado, os cidadãos tendem a sentir dificuldades para exigir aos seus representantes a prestação de contas pela carência de água potável (Rampa com Piñol Puig, 2011).

2.3. Quais são as características do quadro de avaliação?

O quadro centra-se não apenas na identificação de problemas ou lacunas na responsabilização, mas também no modo como os mesmos podem ser superados. Para idealizar possíveis medidas que conduzam a reformas, o processo de avaliação tem de apresentar várias características que permitam a ocorrência de um processo controlado localmente. Mais especificamente, o quadro foi concebido para ser:

- específico de serviços, uma vez que visa determinados serviços em particular, e o desempenho dos mecanismos de responsabilização democrática dos mesmos;
- baseado em problemas, já que requer a identificação de problemas concretos em fases específicas do processo político, os quais são depois sujeitos a avaliação;
- orientado para a ação, já que visa estabelecer a base para a melhoria das disposições de responsabilização ao longo da cadeia política e, dessa forma, providenciar meios para remediar os casos em que os prestadores de serviços falharam no cumprimento das suas obrigações; e
- inclusivo, já que está aberto à integração de uma diversidade de atores políticos e outras partes interessadas na análise da responsabilização na prestação de serviços públicos.

Figura 2. Quadro Básico de Avaliação

Princípio	Quadro Básico de Avaliação		
	Definição da agenda	Formulação de políticas	Implementação
Capacidade de resposta	Em que medida é o [titular de deveres] responsivo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de definição da agenda]?	Em que medida é o [titular de deveres] responsivo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de formulação de políticas]?	Em que medida é o [titular de deveres] responsivo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de implementação]?
Reatividade	Em que medida é o [titular de deveres] reativo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de definição da agenda]?	Em que medida é o [titular de deveres] reativo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de formulação de políticas]?	Em que medida é o [titular de deveres] reativo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de implementação]?
Aplicabilidade	Até que ponto pode o [detentor de reivindicações] impor e aplicar consequências ao [titular de deveres] pelo [dever de definição da agenda]?	Até que ponto pode o [detentor de reivindicações] impor e aplicar consequências ao [titular de deveres] pelo [dever de formulação de políticas]?	Até que ponto pode o [detentor de reivindicações] impor e aplicar consequências ao [titular de deveres] pelo [dever de implementação]?



Capítulo 3

O Processo, as Metas
e o Fluxo de Trabalho
da Avaliação

O Processo, as Metas e o Fluxo de Trabalho da Avaliação

3.1. Preparação

Imaginemos um grupo de mulheres e homens a trabalhar numa organização de base comunitária numa povoação informal. Querem saber mais acerca dos problemas com a prestação de serviços públicos no seu bairro, identificar os espaços correspondentes onde o seu contributo poderia fazer a diferença, e aprender a promover tais melhorias. Ou imaginemos um funcionário autárquico que tenta melhorar os canais de comunicação para comentários da comunidade sobre os serviços prestados pela autarquia. Tais grupos poderiam ser designados como “precursores” de iniciativa.

Os precursores têm preocupações acerca de um serviço, como a falta de gestão dos resíduos sólidos numa povoação informal, ou a baixa qualidade da educação, e querem melhorar a prestação do serviço criando canais de comunicação, ou oportunidades para manifestarem as suas preocupações. Dado que estas resultam do seu conhecimento acerca do serviço, estão na posição ideal para facilitarem a convocação das várias partes interessadas para a condução de uma avaliação. Este guião designará tais elementos como equipa de avaliação. Os precursores devem igualmente estar bem colocados para criar alianças entre os avaliadores e aqueles que têm poder para promover reformas no serviço, tais como os funcionários eleitos e não eleitos da administração local e nacional, os políticos das diferentes áreas do espectro político, os organismos de supervisão, os prestadores de serviços, etc. Estes atores influentes terão um papel a desempenhar no processo de avaliação como parte do grupo consultivo.

A mudança ocorrerá não apenas como resultado da avaliação, mas também na interação entre os precursores, a equipa de avaliação e o grupo consultivo ao longo do processo de avaliação. O espaço e as oportunidades para reflexão comum acerca das preocupações com

Figura 3. O processo de avaliação



a prestação dos serviços e o modo de obter melhorias aumentarão inevitavelmente o entendimento mútuo entre os avaliadores, o grupo consultivo, o prestador de serviços do setor público ou privado, e outras partes interessadas. Tal cria a base para a mudança.

3.1.1. Como definir objetivos para a avaliação

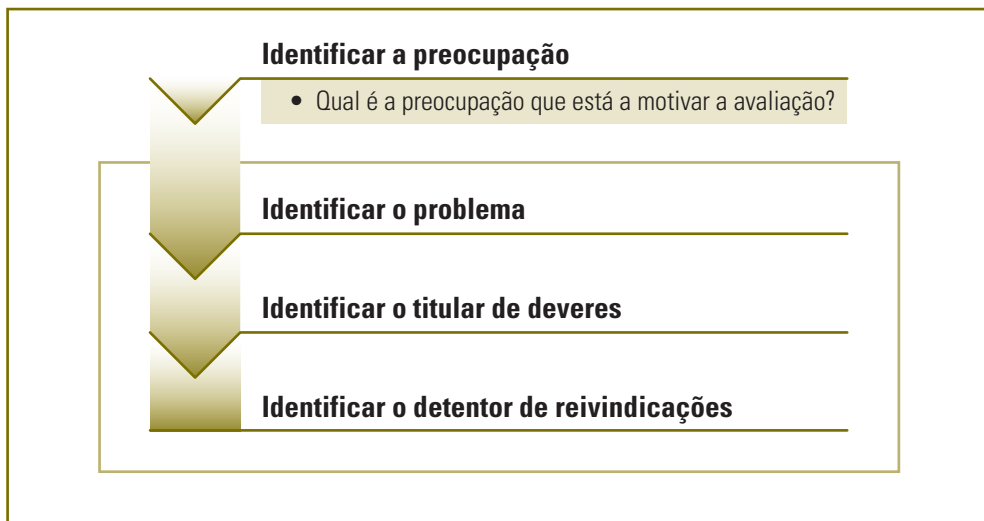
O passo seguinte de qualquer avaliação é a definição de objetivos. Uma questão essencial que tem de receber resposta é a dos motivos pelos quais é necessária uma avaliação. A quem se destinarão as recomendações? Quando e como serão feitas as recomendações? Os precursores podem efetuar consultas preliminares a fim de responder às perguntas seguintes:

- Quais são as preocupações mais prementes na prestação dos serviços públicos?
- Quais os atores mais bem colocados para beneficiar da avaliação e utilizar coletivamente as ilações?
- De que formas pode a avaliação da responsabilidade democrática apoiar os políticos ou os funcionários no melhor cumprimento dos seus deveres?
- De que forma pode a avaliação capacitar os detentores de reivindicações para chamarem os funcionários públicos à responsabilidade?
- Quais seriam as formas mais apropriadas para comunicar as ilações e recomendações?
- Qual seria o momento ideal para promover propostas de reformas?

Do geral para o específico, da identificação de preocupações à identificação de problemas

Os precursores terão agora uma ideia acerca dos tópicos pelos quais se devem interessar e com base nos quais é conduzida a avaliação. O que deve funcionar melhor? O que não está a funcionar? O que falta? Em geral, tais preocupações dizem respeito a um mau funcionamento da prestação de serviços públicos, como nos casos da carência de água potável em povoações informais, da falta de recolha de resíduos sólidos em áreas semiurbanas, ou do mau desempenho dos estudantes em escolas financiadas pelo Estado.

Figura 4. Do geral para o específico



Caixa 9

Preocupação *versus* problema

Uma preocupação é algo que os utentes dos serviços entendem ser negativo ou não funcionar devidamente num serviço, ao passo que um problema é o motivo subjacente à preocupação, algo que está a causar um efeito tangível. Por exemplo, os habitantes de um bairro numa grande cidade podem ficar preocupados com a má qualidade da água que lhes sai das torneiras. Esta será a sua preocupação. O problema na raiz da má qualidade da água pode ser a falta de manutenção da canalização, que não foi agendada nem orçamentada durante décadas. A responsabilização por tais problemas – quem é responsável e perante quem – será o foco deste exercício.

3.1.2. Como constituir a equipa de avaliação

Embora o papel dos precursores seja fundamental para implementar o processo, a avaliação será efetuada por uma equipa de avaliação. Esta equipa ficará encarregue de todo o trabalho operacional, efetuando investigação e conduzindo o processo no sentido da concretização da mudança. A equipa deverá, preferencialmente, incluir membros com provas dadas em matéria de objetividade, capacidade de investigação, conhecimento do serviço e competências de comunicação. Uma

equipa bem-sucedida é, frequentemente, aquela que reúne pessoas de diferentes áreas, historiais e géneros.

Equipa interdisciplinar

Os precursores devem procurar reunir uma equipa interdisciplinar. A equipa deve possuir muitas das competências necessárias, de modo a que os seus membros se possam complementar entre si e apoiar o processo de avaliação. Uma equipa interdisciplinar terá uma diversidade de opiniões, o que também proporcionará uma visão abrangente das questões para que não haja abordagens ou tópicos sensíveis menosprezados.

Como organizar a equipa de trabalho

A organização da equipa de avaliação deve ser definida pelos precursores e pela própria equipa de trabalho. Preferencialmente, a equipa de avaliação deve esforçar-se por usar os recursos de que dispõe, tanto os materiais como os humanos, de forma eficiente e eficaz. Todos os seus atos devem visar cumprir os objetivos da avaliação. Como parte da responsabilidade pela gestão do processo e pela condução da investigação, a equipa de avaliação deve distribuir o trabalho e as responsabilidades pelos seus membros com base nas respetivas competências. Para evitar mal-entendidos e obter sinergias em termos de competências e capacidades dos membros, devem ser estabelecidos entendimentos claros sobre a gestão do processo desde o começo do projeto.

É importante que a equipa de avaliação mantenha a comunicação entre os precursores e o grupo consultivo (ver a Secção 3.2.1.), e internamente entre os seus próprios membros. A equipa deve assegurar a criação de um espaço para as suas reuniões periódicas com vista ao intercâmbio de informação. Além disso, cada meta do processo deve ser partilhada com os outros atores da avaliação; a manutenção de um fluxo constante de informação com todos os atores envolvidos facilitará a concretização dos objetivos comuns.

Aprendizagem e monitoria contínuas

A equipa de avaliação deve assegurar que haja lugar para a aprendizagem e a monitoria ao longo da avaliação: o processo deve ser participativo

e deve permitir que todos os membros monitorem o progresso e destaquem quaisquer revisões necessárias. Preferencialmente, cada meta deve envolver reflexão no seio da equipa para discutir o que correu bem e o que pode ser melhorado no sentido de monitorar e documentar a aprendizagem acumulada. A Secção 3.9 fornece mais orientação sobre como aprender com a avaliação.

3.1.3. Como planear e orçamentar

A obtenção de dados pode ser demorada e dispendiosa, tal como acontece com as atividades de comunicação e promoção. Antes de embarcar para a avaliação, os precursores e os avaliadores devem chegar a um acordo conjunto sobre um plano de trabalho que inclua metas viáveis, táticas de comunicação, calendário e um orçamento estimado. O volume de recursos disponíveis terá impacto na profundidade da avaliação. A elaboração de um orçamento deve incluir custos estimados para:

- recursos humanos da equipa de avaliação;
- viagens de estudo ou de trabalho no terreno;
- consultas, incluindo custos de reuniões se necessário; e
- comunicações.

As equipas de avaliação devem planear o processo de acordo com os recursos humanos e materiais disponíveis. Para assegurar a eficiência, as equipas de avaliação podem basear-se em conhecimento que esteja disponível de forma pronta e fácil, por exemplo, relatórios de investigação elaborados no país, estatísticas produzidas por organismos nacionais, relatórios de organizações internacionais sobre o país ou inquéritos de opinião de instituições académicas e grupos de reflexão locais. A equipa poderá então centrar o seu trabalho nas áreas substantivas que ficaram por abordar e que merecem ser acompanhadas.

Fatores geradores de custos

A fim de concluir o plano de trabalho e o seu orçamento, os precursores e a equipa de avaliação devem identificar fatores com potencial para aumentar os custos ou causar atrasos no processo, tais como:

- dependência excessiva de consultores onerosos;
- viagens numerosas ao terreno e estudos ou inquéritos extensos;

- desacordos na equipa de avaliação ou entre a equipa de avaliação e o grupo consultivo que façam atrasar o trabalho; e
- qualquer forma de corrupção.

Tanto os precursores como os avaliadores estão bem posicionados para identificar com antecedência os problemas e ajustar as estratégias em conformidade.

Fator redutor de custos

Uma forma promissora de obter uma noção realística do plano de trabalho e do orçamento é a realização de uma análise documental de literatura, relatórios e dados existentes sobre prestação de serviços de instituições, tais como:

- órgãos do Estado com responsabilidades de prestação de serviços;
- departamentos universitários de investigação e grupos de reflexão;
- entidades reguladoras;
- institutos nacionais de estatística;
- gabinetes de provedoria;
- instituições superiores de auditoria;
- instituições nacionais de defesa dos direitos humanos;
- órgãos de vigilância ou iniciativas de monitoria cívica;
- mecanismos internacionais de monitoria, como o Índice de Desenvolvimento Humano;
- conclusões gerais e comentários de órgãos de monitoria de tratados das convenções sobre os direitos humanos das Nações Unidas ou dos seus homólogos regionais, tais como a Comissão e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos;
- relatórios de peritos em direitos humanos independentes emitidos ao abrigo de procedimentos especiais do Conselho dos Direitos Humanos da ONU; e
- outros instrumentos internacionais, como declarações adotadas por conferências da ONU, que digam respeito à prestação de serviços públicos.

Deve ser efetuada uma exploração inicial destes recursos antes de tomada uma decisão sobre o orçamento. A lista de controlo do Anexo I traz um exemplo básico de um plano de trabalho e de um calendário.

Comunicação estratégica

Uma parte importante do trabalho da equipa de avaliação centra-se na comunicação. Os avaliadores têm de planear antecipadamente as atividades de comunicação. Estas podem incluir:

- manter informados os membros do grupo consultivo;
- reuniões informativas periódicas dos pontos focais dos partidos políticos relevantes ou dos elementos das comissões parlamentares relacionadas com o serviço selecionado;
- um boletim informativo periódico sobre as metas alcançadas;
- notícias acerca de personalidades eminentes que sejam membros do grupo consultivo;
- transmissão em direto de eventos públicos se apropriado; e
- meios sociais, como atualizações em blogs, Twitter, Instagram e outras plataformas vocacionadas para atores estratégicos.

Conselhos sobre o uso de redes sociais

As equipas de avaliação podem ponderar o uso de plataformas de redes sociais, como o Twitter, o Facebook e o Instagram, como parte da sua estratégia de comunicação. Cada ferramenta tem um uso e um público específico. As redes sociais facilitam um meio de manter informados os públicos visados e de sustentar um fluxo constante de informação. Os canais das redes sociais podem ajudar a promover eventos, atividades e comunicados de imprensa, bem como a adquirir dinâmica e reforçar o interesse pelas atividades de avaliação. Porém, é importante notar que o uso das redes sociais obriga a um grande consumo de tempo e requer conhecimento das plataformas específicas. O valor do uso das redes sociais aumenta se os membros da

Para assegurar a influência política e promover a mudança, os avaliadores devem tentar envolver-se num diálogo regular com as partes interessadas relevantes e os públicos visados. Se o contexto permitir, os avaliadores devem ponderar a criação de parcerias com grupos de interesse e de promoção. Obviamente, tais parcerias só terão significado se o parceiro estiver verdadeiramente interessado em defender melhorias da responsabilização democrática na prestação de serviços e tiver a capacidade e o espaço para o fazer. A equipa pode, por exemplo, tentar associar-se a movimentos sociais e grupos de interesse envolvidos na melhoria da prestação de serviços ou entre outros, associações de administração local, partidos políticos, organismos reguladores do Estado ou o gabinete de provedoria. As atividades conjuntas relevantes e viáveis podem ser objeto de acordo entre os parceiros, e podem incluir debates públicos organizados em colaboração ao nível local e partilha de conhecimento ou discussões no momento mais apropriado

equipa tiverem experiência prévia, se houver um público disponível, e se esse uso fizer parte de uma estratégia de comunicação mais geral.

para a emissão de notas informativas e relatórios finais. A publicação do(s) relatório(s) final(is) deve ser calendarizada por forma a assegurar uma divulgação e promoção mais vasta, para que as ilações sejam plenamente debatidas.

Além disso, a equipa poderá ponderar uma possível parceria com um órgão de comunicação social, desde que, mais uma vez, tal parceria não seja apenas viável, mas também apropriada para ambas as partes. As ideias a considerar podem ir do relato exclusivo de eventos de referência, à publicação de versões resumidas das ilações e recomendações finais, se estas forem consideradas dignas de notícia (ver a Secção 3.7).

Caixa 10

Um exemplo de uma estratégia de comunicação bem-sucedida: a Democratic Audit UK e o *The Guardian**

Quando questionado acerca da sua estratégia de comunicação, o Dr. Stuart Wilks-Heeg, diretor da Democratic Audit UK, declarou: “A avaliação foi lançada *online* através de cobertura exclusiva do jornal *The Guardian*, que é um dos sítios web de comunicação social mais visitados do mundo. Para coincidir com essa cobertura, imprimimos cópias do sumário executivo da avaliação para uma centena de políticos, jornalistas, bloguistas, grupos de reflexão e académicos relevantes e distribuímos cópias eletrónicas (PDF) do resumo a mais 100 elementos desses grupos. Também abordámos blogues e bloguistas eminentes para que escrevessem acerca da nossa avaliação, publicámos os nossos próprios textos em importantes sítios de política/comunicação social do Reino Unido e realizámos uma campanha sustentada nos meios sociais” (extrato de uma entrevista com o Dr. Stuart Wilks-Heeg, agosto de 2012).

O artigo sobre a avaliação foi o mais lido no sítio web do *The Guardian* durante 24 horas e atraiu um grande número de comentários no Facebook (partilhado 1.400 vezes) e no Twitter (“tweetado” 777 vezes). O lançamento da avaliação também foi coberto por outros órgãos de comunicação social, incluindo a revista *Time*, e mais importante ainda, a avaliação chegou ao público visado e foi citada em ambas as câmaras do parlamento do Reino Unido.

* O relatório “How Democratic is the UK? The 2012 Audit” foi publicado pela Democratic Audit UK em 7 de julho de 2012. O relatório baseia-se no quadro de avaliação do Estado da Democracia (EdD) do International IDEA. O EdD é a inspiração para o quadro de avaliação contido neste guia. Para mais informações, consulte <<http://www.idea.int>>.

Obtenção de fundos

A angariação de fundos para cobrir as despesas essenciais relacionadas com as necessidades técnicas e os recursos humanos é o ponto crucial seguinte. Num cenário ideal, as entidades interessadas nas recomendações da avaliação cobririam, elas próprias, os custos. Um efeito secundário positivo decorrente desta abordagem seria a possibilidade de o seu envolvimento aumentar a probabilidade de orientação e aprovação das conclusões da avaliação.

Realisticamente, a maioria dos potenciais utentes das recomendações tem outras prioridades financeiras pertinentes. Não obstante, há grupos que não estão diretamente envolvidos no serviço nesse momento, mas que poderão vir a estar no futuro, e que podem ser potenciais contribuintes para o financiamento do processo de avaliação, tais como:

- bancos de desenvolvimento multilaterais;
- agências de cooperação para o desenvolvimento;
- organizações não-governamentais;
- fundações filantrópicas ou empresas do setor privado; e
- instituições de investigação.

Se a avaliação for efetuada como parte dos deveres de um órgão público, como um gabinete de provedoria ou uma comissão parlamentar, poderá não ser necessária a procura de financiamento. Em caso contrário, os precursores e os avaliadores devem manter o equilíbrio político em mente ao procurarem apoio financeiro. Alguns potenciais financiadores podem estar tão diretamente envolvidos na prestação do serviço em causa que os seus contributos financeiros podem suscitar dúvidas em termos de objetividade.

Metas: em preparação

- Definição dos objetivos da avaliação
- Constituição da equipa de avaliação
- Elaboração de um plano de trabalho e de um orçamento

3.2. Adquirir capacitação

Uma vez estabelecida uma equipa de avaliação e assegurados os fundos para a avaliação por parte dos precursores, estes podem

afastar-se e permitir que a equipa de avaliação avance. Contudo, a equipa de avaliação não deve trabalhar sozinha. Tal como referido acima, precisará do apoio e das opiniões de pessoas relevantes, com legitimidade, empenho genuíno e algum grau de poder e influência sobre o serviço identificado. Um grupo consultivo desempenhará esse papel de apoio com reuniões periódicas para discussão do progresso da avaliação e das suas recomendações.

Num cenário ideal, o grupo consultivo deve representar uma pluralidade genuína de tendências políticas e perspetivas sobre o serviço. A sua composição deve assegurar que os pontos de vista dos grupos marginalizados na prestação do serviço estejam representados em termos de género, idade, condição de minoria ou povo indígena, orientação sexual, residência urbana ou rural, classe, identidade étnica ou baseada na fé e incapacidade.

3.2.1. Como constituir o grupo consultivo

O grupo consultivo tem por missão desempenhar três funções principais: (1) proporcionar legitimidade à equipa de avaliação; (2) divulgar os resultados da avaliação e sensibilizar aqueles que têm a capacidade de gerar a mudança; e (3) dar orientação e aconselhamento. Para desempenhar estas três funções com sucesso, o grupo consultivo deve ser composto por pessoas com influência sobre o serviço. Estas serão os potenciais utentes dos resultados da avaliação, pessoas com interesse em melhorar o modo como o serviço está a ser prestado e com poderes para influenciar a reforma da responsabilização democrática através do processo político. Para dotar a avaliação de legitimidade, o grupo consultivo deve preferencialmente refletir na sua composição os atores da sociedade, todas ou as mais relevantes tendências políticas e os interessados no serviço. O seu envolvimento desde o começo do processo aumenta a probabilidade de que possa ser obtida influência ao nível certo e com as partes interessadas adequadas. As boas relações entre os avaliadores e o grupo consultivo, bem como com os potenciais órgãos financiadores, sustentarão um progresso oportuno. Cabe a ambos grupos tomar medidas para garantir que a avaliação seja conduzida com objetividade e pluralismo.

Além disso, o grupo consultivo deve ser envolvido, conjuntamente com a equipa de avaliação, na idealização de atividades possíveis em função dos resultados obtidos na fase de avaliação. O grupo consultivo será responsável pelas medidas destinadas a tornar realidade as propostas resultantes da avaliação. O grupo consultivo

e a equipa de avaliação devem decidir como serão estabelecidas as suas relações. Devido às responsabilidades diárias dos membros do grupo consultivo, a equipa de avaliação deve determinar a melhor forma de usar o tempo limitado disponível para a discussão com os mesmos. A lista de controlo do Anexo II faculta ideias para definir uma colaboração de sucesso entre estes órgãos essenciais no sentido de fazer avançar o processo.

3.2.2. Como assegurar a influência

O principal motor de influência é o grupo consultivo. Os membros do grupo são escolhidos pela sua posição e pelo conhecimento em relação ao serviço. A capacitação e a apropriação do processo pelos mesmos aumentarão a probabilidade de que os resultados da avaliação influenciem a tomada de decisões.

Em qualquer caso, a equipa de avaliação e o grupo consultivo devem explorar todas as vias de influência possíveis. Uma estratégia para conseguir mais influência é a partilha de relatórios e de convites para participação em eventos com as instituições e organizações-chave, tais como os partidos políticos, o parlamento, os gabinetes de provedoria, as instituições superiores de auditoria, as direções de inspeção do Estado, as autoridades reguladoras, as organizações da sociedade civil ou os grupos de interesses de prestadores de serviços do setor privado. Em geral, qualquer organização ou instituição que providencie um motor para influenciar a tomada de decisões será um complemento excelente para o trabalho e a influência exercidos pelo grupo consultivo.

Calendarização estratégica

Os avaliadores têm de idealizar possíveis utilidades dos resultados da avaliação e decidir como podem as propostas tornar-se mais influentes. É importante visar os momentos-chave de tomada de decisões em termos de obtenção da exposição e da influência máximas. Estes momentos podem ser, por exemplo, uma eleição geral iminente, uma revisão das políticas nacionais, a conclusão ou revisão de um plano público nacional de cuidados de saúde para cinco anos, ou um futuro relatório nacional destinado a um órgão de monitoria de tratados da ONU, ou de um seu homólogo regional sobre, por exemplo, igualdade de género no país.

As seguintes perguntas podem ajudar a identificar tais pontos estratégicos de entrada:

- A política que rege o serviço ou a sua implementação vai ser avaliada e revista num futuro próximo? Há um debate em curso acerca do problema e atenção sustentada da comunicação social, inclusive através de emissões de rádio?
- Tem havido uma pressão persistente para melhorar o serviço por parte de, pelo menos, alguns partidos políticos, da comissão parlamentar responsável ou dos movimentos sociais e grupos de interesses? Ou existe um silêncio quase completo, que implicaria um árduo esforço na identificação dos pontos de entrada?
- Está em vias de ocorrer a revisão de um plano de desenvolvimento nacional, de planos setoriais nacionais ou de um plano mais específico relacionado com o serviço? Haverá uma revisão constitucional ou uma revisão de legislação e políticas relevantes num futuro próximo? Está planeada uma revisão do serviço pelo gabinete de provedoria ou pela instituição superior de auditoria?
- Estará pendente um relatório do governo destinado a algum dos órgãos de monitorização de tratados das convenções de direitos humanos da ONU, ou uma visita de algum dos peritos em direitos humanos independentes, ao abrigo dos procedimentos especiais do Conselho dos Direitos Humanos da ONU ou dos seus equivalentes regionais relacionados com o serviço?
- Haverá uma eleição geral nos próximos dois anos?

O calendário da implementação e da promoção desempenha um papel relevante na conversão das conclusões e das recomendações viáveis num diálogo orientado para a ação. Assim, a equipa deve ajustar as suas táticas para conseguir mudanças tangíveis ao longo da avaliação. A atenção a estes pontos de entrada é uma tática que pode aumentar exponencialmente o impacto da avaliação.

Caixa 11

Etapas do relatório interno

Para garantir que todas as perceções sejam documentadas, é aconselhável produzir e validar breves comunicados informativos, por exemplo, quando forem atingidas metas intermédias. Este procedimento baseia-se no facto de ser mais provável a utilização como ferramenta de aprendizagem de uma série de textos simples do que de volumes longos e exaustivos.

Metas: adquirir capacitação

- Constituição de um grupo consultivo
- Identificação dos utilizadores e utilidade dos resultados da avaliação e dos casos de contributos bem calendarizados

3.3. Focar atenções

A equipa de avaliação e o grupo consultivo, cada um com suas respetivas responsabilidades, iniciarão nesta fase a aplicação técnica da metodologia. A equipa de avaliação será incumbida de mapear o serviço ao longo do processo político a fim de identificar e formular os problemas principais, e de identificar o responsável por cada problema e as relações de responsabilidade em vigor.

3.3.1. Como mapear o processo político

O passo seguinte da avaliação consiste em mapear o processo político do serviço, ou seja, em responder meticulosa e às perguntas seguintes a fim de determinar *quem faz o quê e como* o faz em cada fase do processo político do serviço:

- Quem tem o poder ou a influência para definir as prioridades do setor e quem contribui para o financiamento do serviço ou toma decisões sobre a dotação do orçamento? (definição da agenda)
- Quem decide sobre o quadro regulador do serviço? (formulação da política)
- Quem está encarregue da implementação dessa regulamentação e da execução do orçamento? (implementação)
- Que órgãos têm um mandato para monitorar e supervisionar o processo?

Um dos aspetos fulcrais do processo de mapeamento é o de distinguir entre as tarefas dos níveis central e local da governação. Além disso, é importante determinar os mandatos respetivos, bem como os recursos de que dispõem para planeamento, regulamentação e implementação do serviço e para cumprimento das suas responsabilidades. O processo político é, frequentemente, estratificado, uma vez que os diferentes níveis, departamentos ou órgãos do governo têm diferentes responsabilidades, que podem complementar-se ou sobrepor-se. Por

consequente, é de primordial importância que a equipa de avaliação mapeie o modo como os diferentes níveis de governação têm responsabilidades diferentes em relação ao serviço.

A equipa de avaliação tem também de compreender os fatores formais e informais em funcionamento no processo. Por exemplo, o facto de os órgãos administrativos e autoridades locais serem eleitos ou nomeados afetará inevitavelmente a definição das entidades perante as quais são, na realidade, responsáveis. Além disso, as práticas informais profundamente arraigadas e as redes de poder podem influenciar o modo como o serviço é prestado, bem como as relações formais de responsabilidade no país em questão. Com frequência, as autoridades tradicionais podem ter poder e influência significativos, ainda que não tenham um papel formal no processo político, ou estejam até formalmente excluídas do mesmo. Um outro exemplo é o dos grupos de interesses, que podem influenciar os efeitos das políticas exercendo pressão sobre os respetivos formuladores. Os avaliadores têm de identificar esses atores informais e os seus meios concretos para influenciar os serviços prestados.

3.3.2. *Como acentuar o foco nos problemas*

Após mapear o processo Político do serviço, a equipa de avaliação estará em posição de identificar o(s) problema(s) que afetará(ão) o serviço. Os problemas identificados determinarão o âmbito da avaliação, os atores e relações a avaliar e os questionários, bem como o sentido das recomendações orientadas para as reformas.

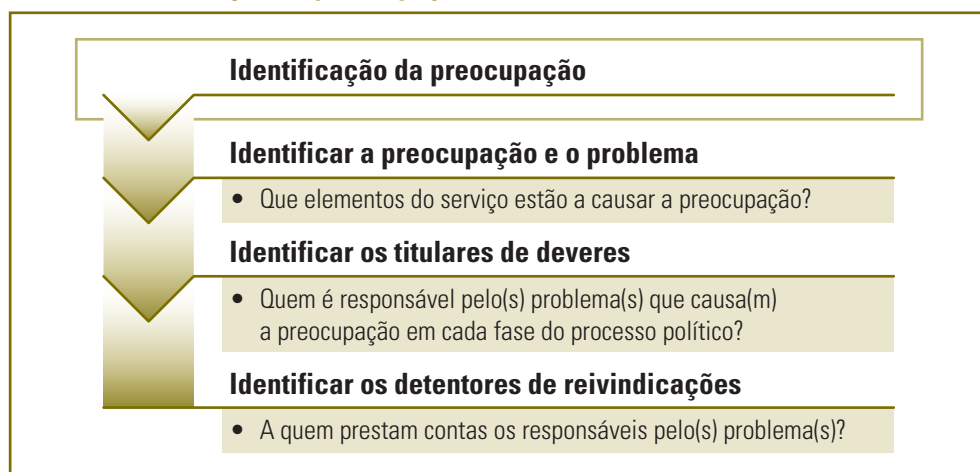
Em primeiro lugar, devemos recordar que, no passo 3.1.1, os precursores foram incentivados a avaliar a responsabilidade através de uma preocupação altamente específica com a prestação de um serviço. Tais preocupações estão ligadas a obstáculos que impedem que o serviço alcance a sua finalidade. Estes obstáculos são os problemas sobre os quais a avaliação se centrará.

Nesta etapa, os avaliadores precisam de:

- **Formular problemas** nos termos do processo político que acabaram de mapear. A equipa usará o mapeamento para obter um entendimento das ligações causais subjacentes ao problema. Identificará as responsabilidades e os deveres concretos do processo político que estão a ser negligenciados ou mal executados ou que estão completamente ausentes, impedindo assim que o serviço alcance a sua finalidade.

- **Consultar os atores bem informados.** Para que o seu entendimento seja sólido, os avaliadores têm de empregar o seu próprio conhecimento especializado e o de outros atores bem informados relacionados ao serviço. Pensemos, por exemplo, no que poderá estar a causar a falta de acesso a água potável ou o mau aproveitamento de determinadas minorias nas escolas. É possível que os avaliadores conheçam as regras que regem a expansão da rede de água ou saibam se a assiduidade dos estudantes é elevada. Outros peritos podem ajudar a identificar razões subjacentes; por exemplo, que as transferências do centro de investimento nas infraestruturas de distribuição de água não estão a ser enviadas para as autoridades locais de forma atempada ou que o aporte nutricional dos estudantes é inferior ao mínimo necessário para o desempenho de tarefas intelectuais. Um entendimento tão pormenorizado dos problemas é uma necessidade. Apenas tendo uma ideia clara do que está na raiz das preocupações dos iniciadores, os avaliadores poderão centrar a sua avaliação nos problemas relevantes que afetam o serviço.
- **Acompanhar os problemas através do processo político.** Uma vez identificados os problemas, os avaliadores devem organizá-los e pensar nas suas implicações. Têm a ver com a formulação das políticas ou com a dotação orçamental? Quais são as implicações para a implementação? Ao rastrear os problemas até ao momento exato do processo político em que ocorreram, a equipa de avaliação pode identificar o departamento que tem uma responsabilidade ou um dever em relação a esses problemas (o titular de deveres), bem como aqueles a quem o titular de deveres deve explicar e justificar os seus atos (os detentores de reivindicações).

Figura 5. Identificação da preocupação



Os problemas identificados têm de ser relevantes

É muito provável que os avaliadores identifiquem diversos problemas ao longo do processo político, pelo que devem ter um grande cuidado na identificação dos mais relevantes. Uma forma de priorizar e centrar atenções consiste em considerar o número de relações de responsabilidade resultantes de um dado problema: preocupações que sejam demasiado gerais e vastas, como a falta de ensino de qualidade para os jovens, podem envolver muitas relações de responsabilidade, tornando a avaliação complicada. Inversamente, os avaliadores devem evitar trabalhar em problemas que sejam demasiado simplistas ou específicos, como o mau estado dos sinais de trânsito numa estrada em particular que ligue duas comunidades, porque podem não valer o esforço que um processo de avaliação completo requer.

As perguntas seguintes são úteis para identificar problemas relevantes:

- Há informação disponível e acessível? Essa informação é relevante para o problema?
- As relações de responsabilidade são tangíveis?
- A equipa de avaliação tem a capacidade, o tempo e o espaço para analisar a informação relacionada com o problema?

Caixa 12

Destaque do Malawi: das preocupações aos problemas

Uma avaliação efetuada pelo Gabinete da Provedoria identificou como preocupação uma situação insalubre relacionada com resíduos sólidos em áreas urbanas limítrofes da capital, Lilongwe. Não há nenhum sistema em vigor para a gestão dos resíduos sólidos gerados pelos residentes das áreas urbanas. O rastreio da cadeia de prestação do serviço permitiu à equipa determinar que o motivo de preocupação era causado por um obstáculo de financiamento. As lacunas dos serviços estavam associadas à carência de financiamento estável e regular para cobrir os custos. O conhecimento desses factos permitiu ao Gabinete da Provedoria abordar o problema, examinando mais de perto os atores, as responsabilidades e o correspondente contexto e, assim, analisando as relações de responsabilidade que regiam o serviço. A identificação do problema influenciou toda a avaliação e definiu as respetivas recomendações orientadas para a ação (International IDEA e Gabinete da Provedoria do Malawi, 2014).

Diferentes problemas, diferentes incentivos para a responsabilização

A equipa de avaliação deve estar ciente de que pode haver um grau mais elevado de responsabilização democrática em alguns setores ou subsetores do que em outros. Os políticos que enfrentam eleições podem estar mais interessados nos serviços que são visíveis, proeminentes e direcionáveis. A construção de escolas, por exemplo, pode render opiniões mais concretas e positivas dos cidadãos do que algo intangível como a qualidade da educação. A receptividade dos subsetores à responsabilização democrática pode também depender do espaço e da capacidade dos cidadãos de acederem a informação acerca das escolas e de se organizarem coletivamente para induzirem melhorias.

Ao analisarem o modo como os diferentes problemas criam diferentes incentivos e desincentivos, os avaliadores devem ponderar os três aspetos seguintes. Em primeiro lugar, as características de cada setor influenciarão os incentivos e desincentivos para que os atores políticos, os prestadores de serviços e os utentes destinem recursos à prestação dos serviços, e para que os atores políticos e os prestadores dos serviços prestem contas aos cidadãos pelo desempenho dos serviços. Em segundo lugar, as particularidades de cada setor afetarão o equilíbrio de forças entre os formuladores das políticas e os prestadores dos serviços públicos. Em terceiro lugar, os traços de cada setor afetarão o espaço e as formas através dos quais os cidadãos se podem mobilizar coletivamente para forçarem melhorias (Batley e McLoughlin, 2012).

3.3.3. Como rastrear as relações de responsabilidade

Uma vez identificados os problemas pertinentes do serviço em cada fase do processo político, a equipa de avaliação deve avançar para a identificação dos titulares de deveres e detentores de reivindicações para cada um dos problemas. Por outras palavras, os avaliadores devem identificar quem é responsável pelo problema (o titular de deveres) e perante quem é responsável (o detentor de reivindicações). É importante ter em mente que os problemas podem ter mais de um titular de deveres e detentor de reivindicações, e que vários outros atores podem afetar informalmente o serviço e desempenhar um papel na causa do problema. Os avaliadores devem tomar em consideração tais atores e o respetivo impacto contextual ao tentarem encontrar soluções.

Os avaliadores devem centrar atenções em todos os atores e relações de responsabilidade que influenciam o(s) problema(s) do serviço e identificar cada relação separadamente. O objetivo é identificar as relações mais relevantes em cada fase do processo político. As avaliações exaustivas tendem a produzir as conclusões mais úteis.

Caixa 13

Mapeamento das relações

O mapeamento dos atores-chave e das relações de responsabilidade por exemplo, blocos de cavalete ou simples notas *post-it* proporciona a base para identificar as relações entre atores e instituições em torno do(s) problema(s). Ao mapear os atores, o diagrama do Anexo III pode ser usado para ilustrar o modo como os mesmos se relacionam entre si.

A representação das relações através de um diagrama proporciona informação útil e cria perspetivas sobre o contexto no qual:

- tem lugar a prestação de serviços;
- as várias relações interagem;
- as decisões são tomadas e os incentivos concedidos ou retirados;
- as leis são ou não são aplicadas; e
- as medidas são ou não são tomadas.

Também realça a possibilidade da formação de grupos de atores que apoiam ou rejeitam a reforma e identifica o nível de poder e espaço que podem ter. Os agrupamentos deste tipo proporcionam informação importante porque os atores com perfis semelhantes podem reforçar mutuamente as atitudes de apoio ou de crítica em relação à avaliação. Mais importante, contudo, é o facto de os avaliadores poderem identificar as relações-chaves de responsabilidade em relação ao(s) problema(s) e representar sob a forma de um diagrama o sistema no qual estão incorporadas, política e socialmente, no sentido de acompanhar as oportunidades de influenciar ou afetar tais relações.

Ao concluírem este passo, os avaliadores devem conseguir preencher a matriz da Figura 6. O Anexo IV apresenta um exemplo de uma matriz preenchida por uma equipa de avaliação.

Figura 6. Identificação das relações de responsabilidade

Identificação das relações de responsabilidade				
	Problema do serviço	Titulares de deveres	Detentores de reivindicações	Alianças e influência
Fase da política	Obstáculo que impede o serviço de atingir os seus objetivos	Atores com responsabilidade pelo problema	Atores que usam os serviços, grupos com interesse em mudanças	Relações com atores: quem rejeita ou apoia a reforma? Atores com um nível de influência baixo ou alto?
Definição da agenda				
Formulação de políticas				
Implementação				

Esta matriz pode ser usada pelos avaliadores no passo 3.4 do processo (Obter respostas) para resumir a informação recolhida nesta fase. A identificação dos problemas e das relações de responsabilidade dará forma ao questionário e orientará a recolha de dados; daí a importância da identificação exaustiva dos atores e das relações de responsabilidade.

Metas: focar atenções

- Identificação dos problemas do serviço mais pertinentes
- Identificação da responsabilidade dos atores pelos problemas do serviço – titulares de deveres e detentores de reivindicações
- Identificação das relações de responsabilidade

3.4. Obter respostas

A equipa de avaliação mapeou o serviço, identificou os problemas e mapeou as relações de responsabilidade para esses problemas. Agora, tem de analisar as relações de responsabilidade. O questionário guia o processo de recolha de informação e a análise da responsabilização democrática pelos problemas do serviço. Baseia-se nos três princípios democráticos da responsabilização (capacidade de resposta reatividade

e aplicabilidade) e nos dois fatores viabilizadores (participação e transparência) e a sua estrutura baseia-se nas três fases das políticas (definição da agenda, formulação de políticas e implementação).

3.4.1. Como desenvolver o seu próprio questionário

Os avaliadores têm de adaptar o seu questionário aos problemas e relações específicos que estão a avaliar. O questionário não é mais do que um guião para orientar, focalizar e direcionar a recolha de informação. A resposta às perguntas daí resultantes fornecerá informação estruturada que facilitará a análise.

- O questionário tem nove perguntas de orientação. Cada pergunta de orientação resulta da interseção entre um princípio democrático e uma fase do processo político (ver a Figura 7 para uma apresentação completa das perguntas de orientação e das questões a investigar).

Em que medida o [titular de deveres] é [responsável] perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever na respetiva fase política]?

- Cada pergunta de orientação é depois desagregada em quatro conjuntos de questões a investigar. Cada um desses conjuntos corresponde a uma das partes destacadas da pergunta de orientação.

Os conjuntos de questões a investigar proporcionam orientação adicional sobre os aspetos específicos da realidade que têm de ser examinados.

Somente com base num questionário adaptado, a equipa de avaliação poderá avaliar a plena extensão dos problemas de responsabilização e idealizar recomendações específicas para medidas destinadas a melhorar tais relações. Escusado seria dizer que tudo, desde a linguagem aos atores, conceitos e assim por diante, deverá ser sensível ao contexto.

O Anexo V contém um exemplo de um questionário preenchido por uma equipa de avaliação.

Figura 7. Perguntas de orientação

Princípio	Perguntas de orientação		
	Definição da agenda	Formulação de políticas	Implementação
Capacidade de resposta	Em que medida é o [titular de deveres] responsivo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de definição da agenda]?	Em que medida é o [titular de deveres] responsivo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de formulação de políticas]?	Em que medida é o [titular de deveres] responsivo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de implementação]?
Reatividade	Em que medida é o [titular de deveres] reativo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de definição da agenda]?	Em que medida é o [titular de deveres] reativo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de formulação de políticas]?	Em que medida é o [titular de deveres] reativo perante o [detentor de reivindicações] pelo [dever de implementação]?
Aplicabilidade	Até que ponto pode o [detentor de reivindicações] impor e aplicar consequências ao [titular de deveres] pelo [dever de definição da agenda]?	Até que ponto pode o [detentor de reivindicações] impor e aplicar consequências ao [titular de deveres] pelo [dever de formulação de políticas]?	Até que ponto pode o [detentor de reivindicações] impor e aplicar consequências ao [titular de deveres] pelo [dever de implementação]?

Questões a investigar:	Questões a investigar:	Questões a investigar:
<ul style="list-style-type: none"> - A vontade, a capacidade e o espaço do titular de deveres para explicar e ser transparente acerca das escolhas e decisões. - A vontade, a capacidade e o espaço do detentor de reivindicações para fazer perguntas/exigir medidas do titular de deveres; e a colaboração dos detentores de reivindicações entre si para tal (prestar atenção especial aos marginalizados do serviço devido, por exemplo, a discriminação com base em género, idade, classe social, fé, incapacidade, identidade de género, orientação sexual, etc.). - Até que ponto os mecanismos de capacidade de resposta são adequados, disponíveis, inclusivos e eficazes, incluindo a medida em que as análises e auditorias das instituições de supervisão têm influência. - De que modo o contexto influencia os diversos mecanismos de responsividade, tendo em atenção a dinâmica do poder, os incentivos/desincentivos políticos, as condições estruturais e os legados históricos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Em que medida é eficaz o titular de deveres a abordar as reivindicações dos diversos detentores de reivindicações (incluindo as dos marginalizados do serviço devido, por exemplo, a discriminação com base em género, idade, classe social, fé, incapacidade, identidade de género, orientação sexual, etc.). - A capacidade dos detentores de reivindicações de exprimir eficazmente as preferências dos utentes do serviço e de influenciar o titular de deveres e a colaboração dos detentores de reivindicações entre si para tal. - Até que ponto os mecanismos de reatividade são adequados, disponíveis, inclusivos e eficazes. - De que modo o contexto influencia os diversos mecanismos de reatividade, tendo em atenção a dinâmica do poder, os incentivos/desincentivos políticos, as condições estruturais e os legados históricos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os titulares de deveres enfrentam consequências credíveis (sanções ou recompensas) da parte dos detentores de reivindicações, independentemente de género, idade, classe social e assim por diante. - A vontade, a capacidade e o espaço dos detentores de reivindicações para impor eficazmente consequências (opiniões, sanções, louvores, etc.) aos titulares de deveres, incluindo a colaboração dos detentores de reivindicações entre si para tal. - Até que ponto as consequências são adequadas, disponíveis, previsíveis e eficazes, incluindo a capacidade dos organismos de supervisão e aplicação para as aplicar. - De que modo o contexto influencia os diversos mecanismos de aplicação, tendo em atenção a dinâmica do poder, os incentivos/desincentivos políticos, as condições estruturais e os legados históricos.

3.4.2. Como recolher a informação

Já que não existe um método exclusivamente correto para efetuar o que pode ser uma tarefa árdua, os avaliadores devem recolher dados usando as técnicas e as abordagens com as quais se sintam mais confortáveis, como consultas, observações, observações de participantes, entrevistas individuais ou coletivas, sondagens, análises documentais, análises de texto e assim por diante.

Estratégias de recolha de dados

Há dois tipos de dados que a equipa pode recolher: primários e secundários. Os dados primários são gerados diretamente pela equipa, ao passo que os dados secundários são gerados por outros, mas usados pela equipa. O uso de dados secundários, desde que fiáveis e relevantes, é preferível à criação de dados novos ou à duplicação de dados existentes. Aconselha-se os avaliadores a considerarem a recolha de dados primários após esgotados os dados de fontes secundárias, já que a recolha obriga a grande consumo de tempo e recursos. A vantagem do uso de dados primários é a originalidade. Preferencialmente, os avaliadores devem optar por uma combinação de fontes, incluindo fontes existentes, que permita um acervo de dados equilibrado.

Dependendo do contexto, poderá já estar disponível um volume de informação considerável. Entre os exemplos de fontes incluem-se:

- estatísticas desagregadas;
- investigação académica;
- sondagens de opinião;
- relatórios setoriais oficiais publicados por organismos públicos;
- relatórios noticiosos ou de investigação;
- relatórios de associações de administração local;
- relatórios publicados por organizações independentes, como sindicatos;
- um relatório de um Estado-membro (e as conclusões gerais do mesmo) destinado a um órgão de monitoria de tratados da convenção de direitos humanos da ONU relevante ou a um seu homólogo regional;
- contrarrelatórios da sociedade civil para os referidos relatórios de Estados-membro; e
- relatórios de âmbito nacional emitidos por organizações globais ou regionais, como a OMS, a UNESCO, o Banco Mundial, a Organização dos Estados Americanos, o Banco Asiático de Desenvolvimento ou a Comissão Económica da ONU para África.

Dados quantitativos e qualitativos

Os dados quantitativos e qualitativos complementam-se entre si. Os dados quantitativos podem proporcionar uma amostra representativa da população que ajudará a identificar tendências e propensões no comportamento social, económico ou político. Obviamente, tais dados são representados sob forma numérica.

A informação qualitativa pode ser usada para descrever as opiniões e as experiências das pessoas, que têm o potencial para serem fontes úteis para a idealização da mudança. Durante as entrevistas, por conseguinte, a equipa deve ter o cuidado de perguntar aos entrevistados o que consideram que precisa de ser melhorado ou alterado e como acham que pode ser provocada a mudança.

Não existe um método exclusivamente correto

Todas as metodologias de recolha de dados devem ser usadas de forma apropriada. Quando combinadas, permitem um certo grau de verificação cruzada. Ao usar uma combinação de métodos para investigar um problema, os métodos podem complementar-se entre si e, assim, proporcionar uma explicação mais exata. A consciência sobre as limitações de cada método ajuda a tomar em consideração possíveis desvios na análise dos dados.

Entre os exemplos de métodos que se podem sobrepor ou complementar estão:

- entrevistas com partes interessadas ou entrevistas aprofundadas que são semiestruturadas, presenciais ou efetuadas por telefone;
- grupos de discussão ou *workshops*;
- observação de participantes;
- discussões e consultas estruturadas; e
- sondagens quantitativas.

É positiva uma pluralidade de perspetivas sobre o modo de recolher dados; neste ponto, não é necessário consenso. As diferenças de opinião acerca do modo de interpretar os dados podem ser apresentadas no(s) relatório(s).

Desagregação dos dados

Por forma a avaliar a responsabilização na prestação de serviços públicos, a partir de uma pluralidade de opiniões, este quadro sugere medidas para assegurar que sejam captadas todas as opiniões, em particular as dos grupos marginalizados (ver a Caixa 14). Um método a discutir neste ponto é o uso de dados desagregados.

A desagregação divide os dados em unidades mais pequenas para apurar o nosso entendimento da informação. Sem desagregação, as políticas e os programas subsequentes correm o risco de negligenciar os interesses e as ideias de grupos marginalizados e/ou minoritários. Os dados podem ser desagregados com base em:

- rendimento;
- idade (crianças, jovens, adultos, idosos);
- identidade de género;
- localização (rural/urbana);
- condição de grupo minoritário ou indígena;
- orientação sexual;
- classe social, incapacidade, fé; e
- outras categorias que revelem diferenças.

A desagregação de dados possibilita a identificação de padrões de exclusão ou discriminação. Muitas vezes, as populações marginalizadas só adquirem visibilidade através dos dados desagregados e os avaliadores podem encontrar informação preciosa, dependendo do modo como os dados são apresentados após desagregados.

Caixa 14

Dicas para tornar a avaliação mais sensível ao género e à diversidade

- Consultas direcionadas: certifique-se de que as pessoas pertencentes a grupos marginalizados são ouvidas ao longo da avaliação, desde o momento em que as preocupações são formuladas até à elaboração final das recomendações.
- Composição diversificada: a equipa de avaliação e o grupo consultivo devem ser equilibrados em termos de género e incluir pessoas com conhecimento ou consciência dos interesses dos diferentes grupos sociais.
- Variedade de métodos: a equipa tem de identificar opiniões que sejam representativas de toda a população. As entrevistas

Caixa 14 [cont.]

presenciais podem recolher as opiniões daqueles que não constam das bases de dados oficiais, como os migrantes ou os cidadãos sem documentos.

- Línguas locais: é necessário incluir pessoas proficientes nas línguas ou dialetos locais na equipa, e os materiais devem ser traduzidos e divulgados nesses idiomas.
- Necessidades especiais: a fim de incluir pessoas portadoras de deficiência, a equipa de avaliação deve estar preparada para providenciar salas de reuniões adaptadas a cadeiras de rodas, intérpretes de linguagem gestual ou outros meios.

De forma geral, a desagregação dos dados é uma estratégia positiva para revelar mais especificidades e ajudar os avaliadores a identificar os problemas que afetam os diferentes setores da sociedade. Se a equipa decidir usar dados desagregados para além do género e da idade, deve refletir sobre os possíveis aspetos negativos dessa desagregação, porque a exposição a tais dados pode reforçar políticas e práticas discriminatórias.

Ao usar dados desagregados, a equipa deve estar ciente de qualquer tipo de tensão étnica ou religiosa. Alguns países proíbem a classificação étnica ou racial, o que torna impossível a desagregação com base nessas categorias. Outros fazem o mesmo em relação às confissões religiosas. Além disso, as pessoas envolvidas têm de aceitar ser identificadas como pertencentes a grupos definidos externamente. A identificação dos grupos pode, em alguns contextos, pôr em risco a segurança do grupo em questão, como no caso de minorias religiosas ou pessoas transexuais. É legítimo pressupor que haja pessoas que não desejem ser categorizadas e que prefiram ser identificadas como cidadãos. Assim, a desagregação de dados só deve ser usada em circunstâncias que garantam a proteção, segurança e integridade das pessoas.

O acesso aos dados desagregados pode ter um impacto considerável na conceção de diálogos orientados para a ação. Mais uma vez, a equipa de avaliação tem de chegar a acordo sobre a amplitude da desagregação, que deve ser, em simultâneo, a necessária e a possível para a avaliação.

Metas: obter respostas

- Identificação dos problemas a procurar
- Elaboração do questionário adaptado à avaliação
- Recolha de dados

3.5. Obter ilações

A conversão de informação em conclusões é um passo importante na avaliação, mas está longe de ser automático. O desafio para a equipa de avaliação é o de providenciar uma estrutura para a informação e usá-la para responder às perguntas levantadas pelo questionário. O objetivo de qualquer conversão desse tipo consiste em idealizar estratégias claras para a mudança com o potencial para melhorarem a responsabilização na prestação de serviços.

3.5.1. *Como analisar a informação*

A análise requer um esforço criativo e orientado para o futuro. O uso de métodos consistentes e objetivos para extrair conclusões assegura que estas se adequem às necessidades da avaliação. A equipa de avaliação empreenderá uma análise exaustiva de toda a informação obtida das nove perguntas do questionário. Desta forma, a informação diferente de cada fase da política e de cada princípio será entendida no seu contexto apropriado.

Para tirar conclusões, os avaliadores devem analisar a informação e as propostas partilhadas pelas pessoas, levantando questões gerais como: O que está a funcionar e o que não está a funcionar? Porquê? O que pode ser feito para melhorar as relações de responsabilidade? Quem tem o poder formal ou informal para gerar a mudança? Quem pode cooperar com quem para gerar ou impedir a mudança? Estas perguntas, entre outras, facultarão a informação que pode ser usada para efetuar uma análise geral do tópico.

Os avaliadores poderão beneficiar-se caso estruturem a informação com base na interseção entre os princípios e as fases da política. Uma vez estruturada a informação, a equipa deve começar a buscar padrões e explicações para a ocorrência do problema e a identificar as relações de responsabilidade que não funcionam ou não existem.

A informação recolhida, de preferência quantitativa e qualitativa, realçará as tendências, mas também pode proporcionar explicações para o processo, incluindo, desde logo, os motivos pelos quais está a ser efetuado.

3.5.2. Como tirar conclusões

A análise da informação é como a resolução de um quebra-cabeças. A equipa deve dar um passo atrás e observar a imagem criada pelas peças: aí residem as suas conclusões. Ao compreender as ilações, a equipa poderá apoiar as suas conclusões.

A equipa deve igualmente usar as suas ilações para compreender quais as prioridades mais urgentes para a realização de melhorias e recomendações, quais os objetivos que serão mais ou menos difíceis de alcançar e qual o nível de administração pública ao qual as suas ilações devem ser dirigidas. A resposta a estas perguntas irá garantir que as propostas futuras sejam realistas, oportunas e ajustadas.

3.5.3. Como formular recomendações

Tiradas as suas conclusões, a equipa terá criado uma narrativa capaz de dar resposta às nove perguntas de orientação. A imagem resultante da análise ajudará a equipa a compreender as prioridades mais urgentes para a melhoria da responsabilização no serviço. Para transformar tais conclusões em recomendações, a equipa deve começar por formular hipóteses para a mudança. Algumas dessas hipóteses serão selecionadas para se converterem em recomendações.

Preferencialmente, tais hipóteses devem ser formuladas como propostas com uma causa e um efeito (se A, então B). As hipóteses devem descrever melhorias plausíveis e viáveis dos elementos da responsabilização (ver a Figura 8). Devem ser realistas e propor mudanças que sejam sensíveis ao tempo e ao contexto. Para tal, as hipóteses para a mudança devem responder às perguntas seguintes:

- Que oportunidades existem para mudar a forma como as coisas estão?
- Que desafios são criados por aqueles que resistem à mudança ou a dificultam?
- Quais são a potenciais consequências da mudança?

Caixa 15

Um exemplo ideal de hipóteses convertidas em recomendações

Pineraica, uma região de Rotunda, submeteu-se a uma avaliação centrada no ensino primário. O problema que originou a avaliação foi o mau aproveitamento de muitos alunos do ensino primário nas zonas rurais e os baixos níveis de formação dos professores. Uma análise da informação recolhida demonstrou que, embora os pais exigissem consistentemente que a autoridade regional para a educação (titular de deveres) melhorasse a formação dos professores, tais exigências não eram satisfeitas, apesar de essa ser uma obrigação legal da referida entidade. A equipa de avaliação elaborou diversas hipóteses para a mudança e selecionou três de entre as mesmas. Estas são as suas recomendações para tentar influenciar a revisão nacional da Lei da Qualidade do Ensino:

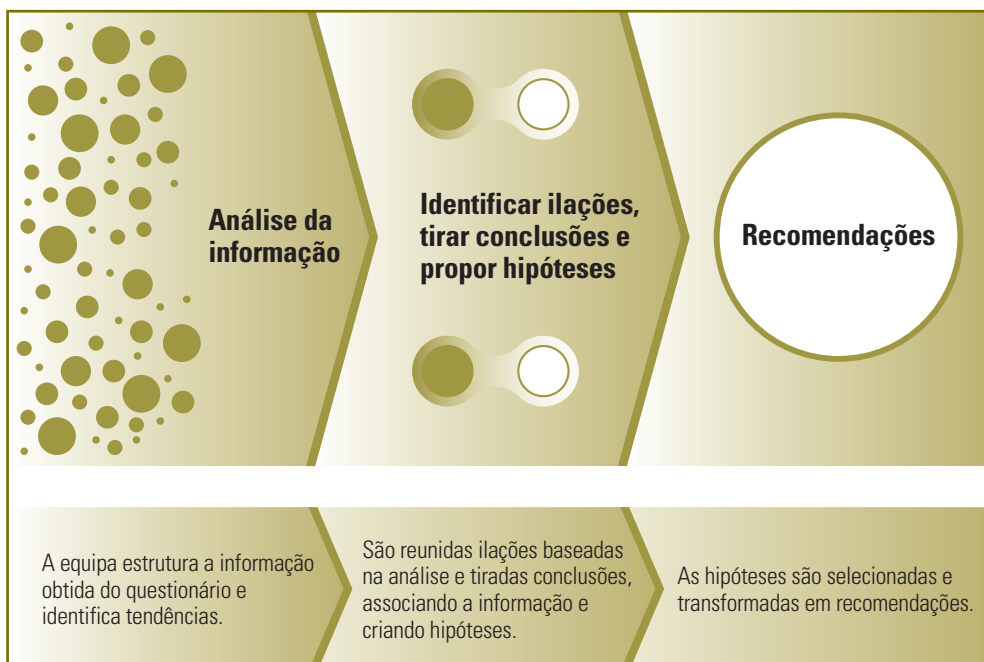
- Se a Lei da Qualidade do Ensino garantir aos pais o direito de obterem respostas escritas às perguntas sobre o desempenho escolar feitas em reuniões com a autoridade regional para a educação e se esse dever for supervisionado pelo gabinete da provedoria, a autoridade regional para a educação será provavelmente mais reativa às solicitações dos pais.
- Se os políticos localmente eleitos enfrentarem consequências por não implementarem a Lei da Qualidade do Ensino, tal proporcionará um maior incentivo aos funcionários eleitos para darem resposta aos pedidos dos utentes, melhorando assim o serviço.
- Se as associações de pais forem consultadas durante a revisão da Lei da Qualidade do Ensino, esta será mais consentânea com a realidade e conterà medidas para melhorar os conhecimentos e as qualificações dos professores.

As propostas foram levadas à consideração da comissão encarregada da revisão nacional da Lei da Qualidade do Ensino que as aceitou como um contributo válido para a discussão por todas as partes envolvidas.

As hipóteses devem ser partilhadas e discutidas aprofundadamente pelos membros da equipa de avaliação e depois apresentadas ao grupo consultivo como um menu de opções. Essas perspectivas de grupo são cruciais para determinar se as mudanças propostas são viáveis, ou seja, quais delas apresentam oportunidades mais realistas e menores desafios.

A seleção final de recomendações para a ação pode apresentar diversas hipóteses diferentes, inclusive divergentes, ou concentrar-se nas que se consideram ter maior probabilidade de sucesso. Tal dependerá do grupo consultivo conseguir chegar a consenso sobre um subconjunto de hipóteses. Na ausência de consenso, a equipa de avaliação deve explicar as implicações de todas as hipóteses apresentadas, especialmente se forem divergentes.

Figura 8. Da análise às recomendações



Metas: obter ilações

- Análise da informação recolhida em resposta ao questionário
- Ilações adquiridas e conclusões tiradas
- Formulação das recomendações

3.6. Acertando os pontos

A apresentação das ilações e propostas não é um processo simples, já que, preferencialmente, não se deve limitar a um só relatório. A

equipa deve procurar contar uma história, emitindo um relatório preliminar e/ou uma série de resumos informativos. Tecnicamente, toda a informação pode ser usada como contributo editorial para o relatório preliminar. Contar uma história significa associar dados, provas, o mapeamento de atores e relações, declarações, julgamentos e, mais importante, análise e recomendações a fim de desenvolver um retrato coerente da avaliação.

3.6.1. Como apresentar as ilações e as propostas

O relatório preliminar deve ser redigido em termos simples, procurar ir para além de meros sintomas e abordar as causas subjacentes dos problemas. Podem ser documentadas as opiniões dissonantes entre os membros da equipa de avaliação ou do grupo consultivo para aumentar a pluralidade de perspetivas. Devem ser tomadas decisões sobre a forma e a extensão; por exemplo, a decisão de optar por um relatório final ou por uma série de relatórios mais sucintos. É importante notar que é menos provável que os relatórios extensos sejam lidos completamente, ainda que possam proporcionar uma imagem mais exata do processo. Os relatórios concisos e direcionados conseguem conquistar melhor a atenção dos destinatários, mas podem não refletir o processo na sua totalidade. Dito isto, um conjunto de documentos informativos sucintos dirigidos a públicos específicos tende a ser mais bem recebido e aceite.

Os avaliadores podem também basear-se nas diferentes metas de referência do processo. Tal pode ser feito através da elaboração e da emissão de documentos informativos em cada meta ou pela divulgação por meios de comunicação tradicionais ou redes sociais sempre que as metas são atingidas. Todos os relatórios e documentos informativos devem ser guiados pelo objetivo da avaliação, mencionando o efeito principal da avaliação ou da meta de referência e o modo como o mesmo pode ajudar os funcionários a cumprirem os seus deveres ou capacitar as pessoas para chamarem os funcionários à responsabilização.

3.6.2. Como validar as ilações e as propostas

A validação é, em si mesma, um exercício de responsabilização para obter comentários sobre o relatório preliminar. Esses comentários podem conter correções, ideias ou abordagens novas não contempladas durante a análise, solicitações de maior elaboração ou esclarecimento

e até objeções a determinadas afirmações. A validação pode ocorrer a dois níveis diferentes. Um nível mais técnico ou especializado proporcionará dados sobre o rigor técnico e a viabilidade da análise e das recomendações. Uma validação política, por seu lado, produzirá dados sobre as possibilidades políticas, os aliados, os obstáculos e a aceitação das propostas da avaliação.

As reuniões de validação com autoridades do Estado, prestadores de serviços do setor privado ou outras partes interessadas que possam ser destinatárias de críticas também são uma boa ideia. Se lhes for dada uma oportunidade de corrigir quaisquer equívocos e dar os esclarecimentos apropriados, é provável que tais entidades sejam menos defensivas em debates políticos subsequentes sobre a reforma.

Notar que, neste ponto, é importante proteger a integridade do processo. A equipa de avaliação poderá extrair ilações desagradáveis ou sensíveis e ser convidada a formulá-las em linguagem mais diplomática ou a rejeitá-las completamente. Não há uma resposta certa para tal situação, somente uma consideração caso a caso do melhor rumo de ação em relação ao objetivo original da avaliação: influenciar aqueles que têm a capacidade de melhorar a responsabilização.

Os avaliadores devem estar cientes da sua posição privilegiada. A base para as ilações e propostas resumidas no relatório preliminar não é constituída por opiniões pessoais, mas antes por julgamentos baseados em provas que sustentam a sua hipótese. Contudo, um elemento principal do desenvolvimento da legitimidade e da utilidade do relatório é a sua validação em fóruns relevantes específicos.

Para desenvolver a legitimidade e a utilidade do relatório, os avaliadores são aconselhados a validá-lo com os atores seguintes:

- o grupo consultivo;
- os informantes-chave, incluindo representantes dos utentes dos serviços; e
- os potenciais utilizadores do relatório, sobretudo os que tenham influência para converter as recomendações em medidas.

Grupo consultivo

A primeira e principal fonte de validação é o grupo consultivo, cujo papel ao longo do processo pode ser descrito como sendo de validação contínua, entre outras coisas. Uma reunião de validação entre a equipa

de avaliação e o grupo consultivo após a preparação do relatório preliminar pode proporcionar comentários sobre a consistência entre as conclusões e os factos, a viabilidade das recomendações e a tática para avançar da análise para a ação.

Os avaliadores e o grupo consultivo devem chegar a um acordo explícito sobre os documentos resultantes da avaliação e a sua utilização, em termos de estilo, conteúdo e finalidade, a qual, entre outras coisas, pode ser:

- catalisar e orientar o diálogo político e social;
- consciencializar as partes interessadas políticas e sociais e desenvolver as suas capacidades;
- contribuir para reforçar o espaço político com vista a delinear uma agenda para a ação;
- facultar contributos para análises ou planos de desenvolvimento setoriais a elaborar no futuro próximo; e
- proporcionar uma base para a discussão com atores externos acerca do seu papel no enfraquecimento ou fortalecimento da responsabilização e do seu apoio futuro.

Após a validação prévia com o grupo consultivo, que consiste sobretudo em garantir a apropriação, a equipa de avaliação pode prosseguir com a preparação da validação técnica e política.

Informantes- chave: ênfase nos factos

Os informantes- chave são a fonte de validação seguinte. O princípio subjacente é que qualquer fonte de informação é também uma fonte de validação. Além disso, os informantes-chave gostariam de ver o seu contributo tido em conta na avaliação e de saber como e porquê foi apurado. É importante manter em mente que o relatório é composto por informação obtida de pessoas que têm pontos de vista diferentes em relação ao serviço. Ainda que a informação seja em primeira mão, tem de ser aprimorada por comparação com outra informação, o que é algo que deve ser explicado aos informantes-chave. A apresentação de opiniões diferentes e comuns proporcionará força, dando aos entrevistados, juízes ou peritos uma possibilidade de comentarem o modo como os factos foram usados e apresentados.

Como parte do processo de validação, os avaliadores podem contar com os informantes- chave para que suscitem questões que requeiram discussão, integração ou comentários adicionais. Para além de receber

uma versão preliminar do(s) relatório(s) ou do material produzido, um grupo de informantes-chave pode, por exemplo, reunir-se para discutir tais questões com os avaliadores.

Utentes do relatório: ênfase nas recomendações

Por fim, o relatório deve conter várias propostas orientadas para a ação cuja viabilidade tem de ser validada pelos potenciais utentes do relatório que estejam em posição de converter as propostas em medidas. O objetivo desta validação é testar a viabilidade das propostas para que os seus contributos possam apoiar a conceção de melhorias da responsabilização. Ao testar a viabilidade com aqueles que têm a capacidade de originar a mudança, a avaliação também criará aceitação: interesse e dinâmica em relação às conclusões e recomendações principais a publicitar e a debater.

É importante que os utentes do relatório sejam abordados para terem a oportunidade de, pelo menos, discutir as ilações e conclusões do relatório. Tal estratégia não só é justa como também pode ajudar a evitar uma atitude defensiva nas validações multilaterais. Dependendo do caso específico, as ilações e as propostas podem ser apresentadas, partilhadas e debatidas em quaisquer reuniões ou fóruns apropriados ou com quaisquer entidades e organizações, tais como:

- audições abertas em comissões parlamentares nacionais ou locais;
- conselheiros temáticos de ministérios e organismos governamentais;
- pontos focais de partidos políticos ou ministros-sombra;
- debates públicos em conjugação com a emissão de relatórios de um gabinete de provedoria, uma instituição nacional de defesa dos direitos humanos, uma instituição superior de auditoria ou uma inspeção-geral do governo;
- conferências de sindicatos ou associações profissionais;
- associações de prestadores de serviços e de consumidores/utentes dos setores público ou privado, tais como associações nacionais de utentes dos serviços de saúde ou de prestadores de cuidados de saúde;
- ONG e defensores dos direitos humanos;
- conferências de investigação;
- conferências anuais de associações de administração local;
- *road shows*, nas quais as ilações podem ser transmitidas através de teatro ou pequenos filmes exibidos em ecrãs temporários, seguidos de debates públicos;
- debates na rádio, na televisão e nas redes sociais; e
- líderes de opinião, como cronistas de jornais ou bloguistas.

Reuniões de validação

O modo como ocorre a validação é determinado pelos avaliadores e pelo grupo consultivo. O conteúdo do relatório preliminar pode ser apresentado numa reunião de validação principal ou mais especificamente em reuniões de seguimento separadas. A validação técnica por peritos deve sempre ocorrer antes da validação política.

As reuniões de validação devem ser bem preparadas e estruturadas para que delas se possa tirar o melhor partido. Entre os fatores a considerar incluem-se:

- um convite com um resumo informativo do processo;
- moderação e facilitação das reuniões;
- definição de uma agenda e perguntas de orientação específicas para os participantes;
- relatórios e resumos informativos elaborados pela equipa de avaliação; e
- logística das reuniões, incluindo o serviço de refeições, o local e uma calendarização que assegure a maior participação possível.

Além disso, os representantes dos grupos marginalizados devem ser convidados para uma reunião destinada a assegurar que o relatório preliminar tenha em conta o género, a diversidade e as dinâmicas e sensibilidades políticas.

Em muitos casos, a qualidade dos comentários e do debate entre os participantes conduzirá a alterações e melhorias significativas no relatório de avaliação.

A lista de controlo do Anexo VI pode ser usada para preparar reuniões de validação.

Metas: acertando os pontos

- Apresentação das ilações e das propostas
- Validação das ilações e das propostas

3.7. Conquistar influência

As validações dos documentos resultantes da avaliação (relatórios ou resumos informativos com conclusões e recomendações)

consciencializarão os atores políticos e sociais relevantes acerca dos problemas dos serviços. Para se transformar em vontade, capacidade e espaço políticos, acabando por se materializar em ação, é necessário que essa consciencialização encontre o tipo de interesse público que propicie as reformas.

Embora o interesse geral nos problemas dos serviços e nos défices de responsabilização possa já existir (por exemplo, por causa de corrupção ou administração danosa notórias), as reformas reais requerem o debate de opções realistas para enfrentar tais problemas. Num cenário ideal, a avaliação deve gerar precisamente essas opções realísticas.

3.7.1. Como apurar a estratégia de comunicação

É fundamental ter uma estratégia de comunicação bem-sucedida que consiga transmitir as mensagens essenciais ao público visado através dos canais apropriados. A estratégia deve planear o modo mais eficaz e eficiente de divulgar os relatórios e os resultados da avaliação. Tal planeamento deve incluir a identificação das mensagens essenciais a comunicar, dos destinatários que se irá preferencialmente alcançar, da calendarização e dos canais de comunicação mais adequados à estratégia. Para além da divulgação dos relatórios e resumos informativos, os avaliadores devem também planear outras atividades centradas na criação de interesse público pelo tópico.

A estratégia de comunicação não se deve limitar a um só debate ou publicação impressa. Essa estratégia deve incluir um menu de opções e meios mais adequados para que os promotores da avaliação maximizem o alcance e a credibilidade de todos os documentos resultantes da avaliação. A decisão de imprimir um relatório ou muitos resumos informativos, por exemplo, deve depender dessa estratégia.

A equipa poderá procurar conselhos de um perito em comunicação estratégica que possa sugerir mensagens-chave, públicos visados, meios de comunicação essenciais para o envolvimento, formatos potenciais para a divulgação e calendarização dos lançamentos de propostas previstos.

Escolha dos formatos

Em geral, os membros da equipa de avaliação e o grupo consultivo decidem sobre os formatos para comunicação das conclusões e

propostas com base na experiência e no conhecimento coletivos. As opções possíveis são:

- apresentações verbais, como comunicações informativas direcionadas com líderes e especialistas nacionais e locais dos partidos políticos, incluindo organizações de juventude, comissões femininas ou grupos de reflexão partidários, ou participação em audições abertas de parlamentos ou conselhos locais;
- um relatório único ou uma série de artigos;
- extratos sobre assuntos importantes na comunicação social impressa;
- artigos em revistas especializadas;
- artigos em publicações académicas revistas por pares;
- artigos em fóruns de discussão online;
- artigos de opinião; e
- partilha de material com líderes de opinião, como cronistas, bloguistas ou apresentadores de programas de entrevistas.

A escolha dos tópicos que serão de interesse para publicação em separado pode proporcionar um “chamariz” para atrair a atenção da comunicação social e é uma maneira benéfica de publicitar a avaliação.

Uma estratégia promissora é a de elaborar resumos sucintos para os meios de comunicação social, já que os relatórios extensos são, muitas vezes, negligenciados. Esses resumos curtos continuam a ter de se basear em factos verificáveis. As histórias de interesse humano centradas no trabalho da equipa ou nos desafios e sucessos fundamentais também podem ser adequadas para atrair a atenção da comunicação social.

3.7.2. Como lançar o relatório da avaliação

Após a publicação, é uma boa prática organizar lançamentos públicos do relatório nas localidades cobertas pela avaliação, bem como a nível nacional. É aconselhável fazer bom uso de tais eventos de referência, já que os lançamentos adequados podem despertar o interesse pelas recomendações, facilitar um maior diálogo e capacitar todos aqueles que contribuíram para o processo.

Eventos especiais

Uma forma de divulgar as conclusões e recomendações essenciais é a organização de eventos especiais dedicados a públicos específicos.

Os avaliadores devem garantir que os líderes de opinião, tais como jornalistas, bloguistas, defensores dos direitos humanos e académicos ou elementos de grupos de reflexão ligados ao serviço em questão, sejam convidados para o evento, o qual, preferencialmente, deve fornecer pontos de ligação ao serviço avaliado.

Habitualmente, o evento mais comum é uma conferência de imprensa ou sessão informativa para a comunicação social. Entre as opções alternativas possíveis incluem-se:

- um evento televisivo ou radiofónico com um discurso de uma individualidade muito respeitada;
- debates organizados por estações de rádio comunitárias;
- assembleias ou conferências públicas;
- seminários ou *workshops*, transmitidos em direto ou filmados e publicados em sítios web;
- mensagens do Twitter direcionadas para utilizadores eminentes e *hash tags*; e
- *road shows*, para chegar a zonas remotas, nas quais as conclusões podem ser divulgadas através de teatro ou pequenos filmes exibidos em ecrãs temporários, seguidos de debates públicos.

3.7.3. Porquê e como envolver a comunicação social na promoção da responsabilização

Os níveis elevados de liberdade e independência da comunicação social tendem a reduzir a incidência de uso indevido dos recursos públicos. Num cenário ideal, a comunicação social pode capacitar os cidadãos ao:

- facultar-lhes informação para melhorar o seu entendimento sobre as políticas do governo;
- proporcionar-lhes espaço para o debate político e a participação;
- suscitar opiniões e definir a agenda pública; e
- investigar casos de corrupção e abuso de poder.

Os meios de comunicação social podem desempenhar um papel de vigilância ao investigarem as políticas do governo para bem do interesse público e para assegurar a responsabilização. Podem também manter a reatividade do Estado ao despertarem a atenção pública para os problemas sociais e ao exercerem pressão sobre os titulares de deveres para uma resposta. É importante recordar que os meios de comunicação social podem igualmente estar dependentes

de interesses financeiros, de grupos com interesses especiais e de empresas poderosas.

Além disso, o consumo das Mídias pelas pessoas pode ser dificultado pela falta de acesso a meios impressos, online ou de redes sociais, ou por baixos níveis de literacia e falta de tempo, em particular entre as mulheres.

Dado que a comunicação social precisa de notícias, os avaliadores podem estar razoavelmente seguros de que vão encontrar aliados para o relato das conclusões e propostas, desde que os editores as considerem de interesse noticioso. Pode ser enviado para todos os meios de comunicação impressa, online ou radiodifundida um comunicado de imprensa conciso e exato acerca das conclusões. Os avaliadores não devem sentir-se pressionados a publicarem todos os pormenores da avaliação. O comunicado de imprensa anuncia que a avaliação está concluída e também anuncia as suas ilações mais importantes. Deve ser aprovado internamente antes da publicação, tal como qualquer outro documento destinado a divulgação.

Para elaborar o comunicado de imprensa, os avaliadores devem dar resposta à cadeia de questões seguinte:

- O que aconteceu a quem, onde, quando e porquê, e quais foram as consequências?
- O que pode ser feito para reformar e melhorar o serviço e quem está a favor ou contra tais reformas?

Metas: conquistar influência

- Aperfeiçoamento da estratégia de comunicação para divulgar eficazmente os resultados do relatório
- Lançamento do(s) relatório(s)
- Envolvimento estratégico com a comunicação social

3.8. Implementar a mudança

Uma avaliação visa ir muito mais além da emissão de um relatório escrito e atingir uma fase de diálogo e debate sobre as propostas para reformas, envolvendo as pessoas com a influência e os incentivos para

promover tais propostas. Este passo centra-se nos utentes previstos do(s) relatório(s) e num diálogo voltado para o futuro e orientado para a ação com base nas propostas da avaliação; tem a ver com o pensamento criativo e a busca de melhorias.

Os avaliadores terão de manter em mente que o calendário para a promoção tem implicações sobre as oportunidades para um diálogo relevante e as propostas de reformas. Por tal motivo, este processo é devotado ao envolvimento daqueles que estão dispostos a exercer pressão no sentido das reformas e a concretizar os principais objetivos da avaliação: as reformas.

As reformas não acontecem por si mesmas, meramente baseadas na publicação de um relatório. A finalidade do diálogo não é apenas a prestação de informação, mas também a facilitação da ação. A capacidade de trabalhar coletivamente para resolver problemas de responsabilidade é crucial, razão pela qual são tão importantes as alianças estratégicas entre os vários grupos envolvidos na resolução de problemas, sejam eles parlamentares, gabinetes de provedoria, ativistas dos direitos humanos ou utentes dos serviços. Importa repetir que a supervisão parece ser mais eficaz quando são combinadas as suas modalidades, descendente e ascendente, e quando é facilitado o interesse coletivo na mobilização e na organização para a mudança.

Caixa 16

O trabalho do Gabinete da Provedoria do Malawi e a gestão de resíduos sólidos

Entre abril e novembro de 2013, o Gabinete da Provedoria do Malawi empreendeu uma avaliação da gestão de resíduos sólidos pelos conselhos municipais de Mzuzu, Lilongwe, Blantyre e Kasungu, bem como pelos conselhos distritais de Lilongwe e de Blantyre.

O Gabinete de Provedoria efetuou um extenso trabalho de campo para consultar funcionários dos conselhos municipais, vizinhos e outros utentes do serviço. Encontrou estruturas inadequadas para lidar com a gestão de resíduos. Os conselhos não subcontratavam nenhum dos serviços relacionados com resíduos e o orçamento para a gestão de resíduos era atribuído de forma imprecisa, o que causava muitas limitações operacionais, como uma frota de viaturas inadequada, falta de recursos humanos e carência de mecanismos de monitoria. A capacidade operacional limitada era usada para servir sobretudo aqueles que pagavam taxas específicas, como os

Caixa 16 *[cont.]*

proprietários de bancas de mercados. Além disso, as comunidades e os indivíduos não estavam esclarecidos acerca do seu papel na manutenção da limpeza dos seus bairros. O Gabinete de Provedoria sublinhou o facto de os representantes políticos não enfrentarem consequências eleitorais pela prestação de serviços inadequada (não houve eleições de vereadores entre 2005 e 2014) e de o público não ter espaço para influenciar as prioridades ou as formas de trabalhar dos conselhos. A gestão dos resíduos sólidos ocupava um lugar menosprezável na agenda política e não influenciava os resultados das eleições. Em resumo, os princípios da responsividade, da reatividade e da aplicabilidade não eram cumpridos, o que influenciava negativamente a responsabilização pela gestão de resíduos.

O Gabinete de Provedoria iniciou diversas discussões para ajudar a idealizar estratégias para as autoridades distritais e municipais no sentido de melhorar o saneamento urbano, o papel das comunidades locais e os incentivos necessários para motivar as autoridades locais quanto a essa matéria, bem como de endurecer as penas aplicáveis aos conselhos que não cumprissem as suas obrigações nessa importante área. Numa consulta nacional em Lilongwe, em novembro de 2013, todas estas questões foram discutidas abertamente por conselhos municipais, organizações da sociedade civil e representantes do governo nacional. Na consulta, o diretor nacional do saneamento aceitou incluir tais questões na discussão da Lei do Saneamento Nacional a submeter ao parlamento.

De acordo com a provedora do Malawi, Justice Tujilane Chizumila, o quadro possibilitou que o gabinete alargasse o seu mandato. Abriu canais de comunicação entre o Gabinete de Provedoria e as diferentes autoridades, aumentando a capacidade da provedora para influenciar a prestação de serviços.

3.8.1. Diálogo orientado para a ação

O estabelecimento de um diálogo orientado para a ação, seja em espaços já existentes ou recentemente criados de raiz, é uma estratégia possível para conseguir a mudança. Pela discussão conjunta, sob termos acordados, das diferentes conclusões e propostas da avaliação, as partes interessadas relevantes podem encontrar espaços para a criação de consenso com vista à mudança através de medidas reais e tangíveis.

O diálogo voltado para a mudança deve ser controlado pelos que nele participam, ser sustentável e inclusivo e fazer um balanço das sensibilidades políticas. O diálogo orientado para a ação deve incluir aqueles que têm interesse, capacidade e espaço para gerar mudança, bem como as partes interessadas com empenho no serviço. Embora o diálogo possa facilitar alianças para solucionar coletivamente problemas do serviço, aconselha-se os promotores da avaliação a convidarem todos os grupos relevantes envolvidos no serviço, incluindo os próprios prestadores (públicos e privados), os formuladores de políticas (por exemplo, membros dos partidos e do parlamento), os definidores da agenda (por exemplo, representantes dos meios de comunicação social, grupos de interesses e função pública), os órgãos de supervisão (comissões parlamentares e instituições superiores de auditoria) ou outros detentores de reivindicações potenciais (por exemplo, utentes do serviço, políticos da oposição, líderes de movimentos sociais, grupos de interesses e organizações comunitárias de base. Estes grupos devem controlar o processo do diálogo, que é uma condição fundamental para alcançar a sustentabilidade (Kemp, 2013).

Escusado seria dizer que o diálogo tem de ser planeado e implementado de maneira a que seja sensível ao género e à diversidade.

3.8.2. Criação de alianças

É essencial criar alianças com as partes interessadas, políticas e sociais. É raro que um relatório só por si conduza à ação. Já foi afirmado, mas importa repetir: o que é necessário é a facilitação da ação coletiva com base no conhecimento. Por conseguinte, a equipa de avaliação e o grupo consultivo poderão querer mediar os contactos entre os atores políticos, por um lado, e os movimentos sociais e grupos de interesses empenhados em melhorar a responsabilidade democrática, por outro. Num cenário ideal, teriam o espaço e a capacidade para idealizar medidas conjuntas de resolução dos problemas, incluindo o seguimento de planos de ação conjunta para assegurar a concretização efetiva das medidas. A capacidade de trabalhar coletivamente para resolver problemas da prestação de serviços é crucial. Uma pessoa sozinha só consegue chegar a um dado ponto. O diálogo orientado para a ação e baseado nas ilações da avaliação pode fomentar alianças estratégicas que, por sua vez, podem gerar melhorias nas relações de responsabilidade respeitantes ao serviço e, como consequência indireta, uma prestação de serviços públicos mais eficaz e de melhor qualidade.

A Caixa 17 ilustra os efeitos que podem ser conseguidos quando os meios de comunicação social e a sociedade civil cooperam para revelar lacunas de responsabilidade, e promover a mudança com base numa avaliação efetuada na Indonésia. Ao aproximar-se dos seus cidadãos e tornar-se mais reativa às suas reivindicações em matéria de direitos humanos, a administração municipal de Makassar reformou de modo fundamental a disponibilidade e a acessibilidade dos serviços de saúde pública.

Caixa 17

Porque as alianças com a comunicação social são um fator chave de sucesso

A descentralização tornou-se uma das características essenciais dos processos de democratização, e o setor da saúde é visto como um barómetro da eficácia na medida em que a saúde sustenta muitas outras áreas do desenvolvimento. Na Indonésia, a Lei da Administração Local, aprovada em 1998 e revista pela segunda vez em 2008, atribuiu aos distritos e municípios a responsabilidade pelo planeamento e o controlo do processo de desenvolvimento local. Aqueles são responsáveis pela prestação de serviços aos cidadãos, tais como cuidados de saúde, serviços sociais e infraestruturas públicas.

Makassar, a capital de Sulawesi do Sul, tem 1,4 milhões de habitantes. Nos primeiros anos após a adoção da Lei da Administração Local, a política da administração municipal centrou-se no aumento do número de centros de saúde. Presumia-se que, se os serviços e as instalações estivessem disponíveis e houvesse um conhecimento suficiente da importância dos cuidados de saúde por parte dos cidadãos, estes poderiam aceder às unidades. Porém, esta política não era suficientemente reativa às necessidades dos cidadãos e ignorava o importante facto de as pessoas que vivem na pobreza não poderem pagar as taxas de utilização dos serviços.

A TOP FM, a maior estação de rádio de Makassar, começou a emitir notícias acerca de problemas com a prestação dos serviços. À estação depressa se seguiu um jornal local, que dedicou páginas específicas à publicação de queixas e perguntas dos cidadãos a respeito da prestação de serviços, bem como de respostas dos órgãos de administração locais. Enquanto a comunicação social começava a desempenhar um papel ativo, as ONG locais iniciavam a priorização de questões similares. O Fórum de Comunicação e

Caixa 17 [cont.]

Informação para Organizações Não-Governamentais deu início a atividades de promoção de reformas políticas na prestação de serviços, no desenvolvimento participativo e na prevenção do VIH.

A comunicação social solicitou às ONG que redigissem artigos de opinião para os seus jornais ou que participassem em discussões com porta-vozes da administração local em programas de debate. Em simultâneo, as ONG convidaram a comunicação social para cobrir a implementação do seu programa. Nasceu uma aliança entre a comunicação social e as ONG para apoiar os cidadãos no exercício de controlo sobre o desempenho da administração local pela otimização dos mecanismos de responsabilidade.

Os jornais e as estações de rádio expunham continuamente as queixas de pessoas que viviam na pobreza sobre a limitação do acesso e a incapacidade económica de suportarem as taxas das unidades de saúde. A cobertura desencadeou o debate público sobre a questão. As críticas sobre a forma como o governo lidava com o problema começaram a aumentar. Face à pressão pública crescente, um decreto municipal deu a todos os habitantes registados acesso igual a serviços de cuidados de saúde, como tratamentos médicos, exames de rotina e serviços materno infantis, independentemente do seu nível de rendimento (extrato de Triwibowo, 2012).

Metas: implementar a mudança

- Transformação da recomendação em mudança real
- Início do diálogo orientado para a ação
- Criação de alianças

3.9. Tirando lições

Agora que a avaliação foi concluída, divulgada e debatida, é o momento para a equipa refletir e aprender com as suas próprias experiências e com os efeitos da avaliação. Ao longo da avaliação, algumas coisas funcionaram bem e outras menos bem. Este passo tem essencialmente a ver com o modo de unir a equipa num objetivo comum de aprendizagem produtiva.

3.9.1. Sessões informativas internas

Uma sessão informativa interna realizada, por exemplo, após as atividades de divulgação, ajudará a recolher as perceções das partes interessadas e dos avaliadores de uma forma sistemática. Esses comentários específicos podem ser úteis para melhorar o processo e a metodologia da avaliação sob várias perspetivas: gestão de recursos humanos, angariação de fundos, métodos de investigação, comunicação estratégica, gestão de conflitos e outras questões sobretudo internas.

Cada passo e cada meta de referência do processo podem ter sido concluídos com uma reflexão sobre o que funcionou, o que poderia ter sido melhorado e o que os avaliadores aconselhariam outras equipas de avaliação a fazer. Agora, o grupo consultivo deve efetuar o mesmo exercício. Com base em tais reflexões passo a passo, a equipa não deverá ter problemas para compilar as suas experiências internas.

As seguintes são algumas das perguntas de orientação que podem ser feitas:

- Quais foram as experiências profissionais no seio da equipa de avaliação e do grupo consultivo?
- O que funcionou bem?
- O que poderia ter sido feito de forma diferente?
- Como funcionou a distribuição de funções e relações no seio da equipa de avaliação?
- Que lições específicas podem ser partilhadas com outras equipas de avaliação e o International IDEA para fins de aprendizagem mútua?

O International IDEA está profundamente interessado nas ilações das sessões informativas internas. A aprendizagem com as mesmas pode aperfeiçoar a metodologia em benefício de equipas de avaliação e grupos consultivos futuros.

3.9.2. Aprender através da monitoria e da avaliação

Antes de concluir o processo de avaliação, é aconselhável identificar e resumir os resultados e efeitos do trabalho. O que alcançaram efetivamente a equipa de avaliação e o grupo consultivo? Como foram acolhidas as recomendações por aqueles que estão envolvidos na melhoria da responsabilização democrática na prestação de serviços? Estas são questões cuja resposta é crucial. Poderá haver

oportunidades para avaliações recorrentes do mesmo serviço no sentido de acompanhar o progresso? Ou há oportunidades para alargar a avaliação a outros setores/partes do país? O International IDEA também está profundamente interessado nos resultados de tais exercícios.

A equipa de avaliação e o grupo consultivo podem simplesmente realizar uma discussão de grupo focal como exercício de autoavaliação, o que implica um custo muito reduzido. Podem também ponderar outros métodos complementares, como a abordagem da Mudança Mais Significativa⁴, que exige uma preparação cuidadosa. Esta abordagem seleciona e discute histórias acerca das mudanças mais significativas que os avaliadores sentiram em resultado de uma avaliação ou ao longo do processo e, por conseguinte, é mais centrada nos efeitos.

Se a equipa de avaliação decidir aplicar este método, as etapas principais do processo são:

- definir o período de relatório ;
- recolher histórias e selecionar as mais significativas;
- verificar as histórias;
- facultar comentários sobre os resultados das histórias selecionadas às partes interessadas; e
- rever o processo da avaliação da responsabilidade.

O método envolve a discussão das histórias pelas diferentes partes interessadas e a seleção sistemática das mais importantes. Uma vez identificadas as mudanças positivas ou negativas, as pessoas reúnem-se, lêem as histórias em voz alta e debatem aprofundadamente o valor das mudanças relatadas. Tal promove o diálogo e a aprendizagem contínuos acerca do modo como a avaliação pode ser aperfeiçoada para melhor cumprir os seus objetivos. Por conseguinte, as partes interessadas e os avaliadores centram as suas atenções exclusivamente nos efeitos. Este método toma em consideração o facto de as respostas às perguntas sobre a mudança assumirem frequentemente a forma de narrativas: quem é responsável pelo quê? Porquê? E quais são as consequências?

Outras opções incluem a Colheita de Efeitos, uma conveniente ferramenta da comunidade de prática do levantamento de efeitos⁵. Resumidamente, o método pode ser usado para monitoria em tempo real e recolha de dados concretos em processos de desenvolvimento complexos que envolvam várias partes interessadas, como uma

avaliação da responsabilização democrática na prestação de serviços. O método foi inspirado pela definição de efeito como sendo uma mudança no comportamento, nas relações, nos atos, nas atividades, nas políticas ou nas práticas de uma pessoa, de um grupo, de uma comunidade, de uma organização ou de uma instituição. Ao contrário de alguns métodos de avaliação, a Colheita de Efeitos não mede o progresso em termos de efeitos ou objetivos predeterminados, antes recolhe dados concretos sobre o que foi alcançado e faz um trabalho regressivo para determinar se, e como o projeto ou a intervenção contribuíram para a mudança. Em particular, a Colheita de Efeitos funciona bem quando o foco vital incide nos efeitos e não nas atividades.

Experiências-piloto recentes do Banco Mundial na aplicação da Colheita de Efeitos à prestação de serviços, demonstraram que a ferramenta “pode ser usada para recolher dados concretos sobre intervenções fulcrais e identificar lições essenciais, tais como a melhor forma de ajustar esforços bem-sucedidos a diferentes contextos e o modo de escolher a melhor combinação de atores a envolver”. (Banco Mundial, 2014)

Mais uma vez, as equipas de avaliação de outros países e o International IDEA estariam muito interessados nas ilações de tais exercícios, uma vez que podem contribuir para melhorias contínuas no quadro de avaliação e para a aprendizagem acerca da responsabilidade democrática na prestação de serviços no geral.

Em última análise, a democracia tem a ver com o controlo popular dos assuntos públicos com base na igualdade política. Por conseguinte, o International IDEA procurou conceber uma metodologia que possibilite um processo de avaliação geral e participativo. De facto, uma abordagem participativa é tão importante como os resultados da avaliação.

Metas: tirando lições

- Sessões informativas internas e lições aprendidas com a avaliação
- Aplicação de um quadro de monitoria e avaliação

Notas

1. Há dois tipos básicos de instituições superiores de auditoria, o modelo de tribunal e o modelo de auditor geral. Embora haja muitas variações destes modelos e vários híbridos por todo o mundo, são de realçar alguns aspetos básicos que os distinguem. Em particular, o modelo de auditor geral baseia-se numa interação mais próxima com a legislatura do que o modelo tradicional de tribunal de auditoria. O modelo de tribunal tende a centrar-se na legalidade das despesas, ao passo que o modelo de auditor geral se tem revelado inovador no desenvolvimento de diferentes tipos de auditorias, como as auditorias de desempenho. O modelo de auditor geral é mais predominante entre os Estados pertencentes à Commonwealth, incluindo a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia, o Reino Unido e muitos países das Caraíbas, do Pacífico, do Sudoeste da Ásia e da África Subsariana anglófona. No modelo de tribunal, o tribunal de auditoria possui autoridade judicial e administrativa. É independente dos ramos legislativo e executivo do poder e parte integrante do poder judicial. Este modelo é usado em especial nos países de direito romano. Encontra-se nos países latinos da Europa (França, Itália, Portugal e Espanha), na Turquia e em muitos países latino-americanos e francófonos africanos. Consulte os sítios da Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI), em <<http://www.intosai.org>>, e das Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI), em <<http://www.issai.org>>.
2. A designação “detentor de reivindicações” foi escolhida para englobar tanto as pessoas, que têm direitos, como as instituições, que têm mandatos. As pessoas são também detentoras de direitos, mas a designação “detentor de reivindicações” transmite melhor a abrangência da ideia de responsabilização democrática.
3. “Orientação sexual” refere-se à atração física e/ou emocional de uma pessoa pelo mesmo género e/ou pelo género oposto. “Gay”, “lésbica”, “bissexual” e “hétero” são exemplos de orientações sexuais.

4. Mais informações em <<http://mande.co.uk/special-issues/most-significant-change-msc>>
5. Mais informações em <<http://www.outcomemapping.ca>>.

Anexos

Anexo I: Como planejar

Esta lista de controlo é útil para obter um panorama da avaliação em termos de atividades e calendarização.

Como planejar			
Plano de trabalho			Calendário
Metas	Atividades	Responsável	Período estimado
Preparação			
Capacitação			
Foco de atenções			
Obtenção de respostas			
Obtenção de ilações			
Fazer as coisas da forma correta			
Conquista de influência			
Implementação da mudança			
Aprendizagem de lições			

Anexo II: Cooperação entre equipas

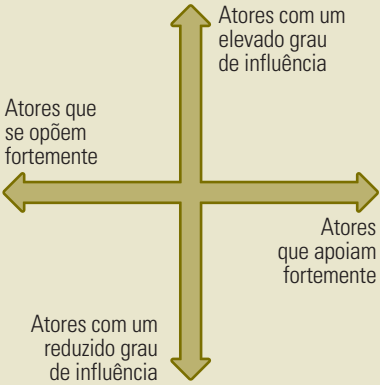
Este anexo fornece uma lista de verificação para as equipas de avaliação que pode ser usada para melhorar o sucesso da cooperação entre os avaliadores e o grupo consultivo.

Como criar uma cooperação de sucesso	Avaliação			Medida para melhorar a cooperação
	+	+/-	-	
Estabelecimento de uma plataforma de coordenação conjunta				
Definição de termos de envolvimento vinculativos				
Definição de metas de referência conjuntas				
Formulação de regras de gestão de conflitos				
Realização de atividades de reforço de confiança				
Partilha de histórias de avaliações/sucesso				

Anexo III: Um método alternativo para mapear as relações de responsabilidade

Este diagrama pode ser usado para mapear as relações de responsabilidade no sentido de centrar atenções na recolha de dados que possam preencher as lacunas de informação. Ao usar esta tabela, os avaliadores também poderão identificar os atores que prestam apoio e influência. Além disso, os avaliadores poderão identificar os atores opostos mais poderosos e as relações entre os atores.

Como mapear as relações de responsabilidade

	Gráficos	Significado
	-----	Relações próximas de intercâmbio, coordenação, etc.
	-----	Relações informais ou fracas
	→	Alianças formais, institucionalizadas
	└─┘	Tensões ou interesses diferentes
	---//---	Relações interrompidas

Posicione os atores seleccionados mais relevantes na grelha. Comece pelos que têm maior interesse em alcançar a mudança e use os grafismos para descrever as relações entre eles. Para saber mais acerca de mapeamento táctico, visite <www.newtactics.org>.

Anexo IV: Identificação das relações de responsabilidade

Numa avaliação centrada no fornecimento de infraestruturas adequadas para facultar acesso a água em todo o país, a equipa de avaliação identificou diversos problemas, titulares de deveres e detentores de reivindicações, bem como várias alianças, ao longo das três fases nucleares de definição da agenda, formulação de políticas e implementação.

Identificação das relações de responsabilidade				
	Problema do serviço	Titulares de deveres	Detentores de reivindicações	Alianças e influência
Fase da política	Obstáculo que impede o serviço de atingir os seus objetivos	Atores com responsabilidade pelo problema	Atores que usam os serviços, grupos com interesse em mudanças	Relações com atores: quem se opõe ou apoia as mudanças/reformas? Quem tem um nível de influência alto ou baixo?
Definição da agenda	Os debates públicos/parlamentares que precedem a elaboração de uma nova lei desenvolvem uma avaliação irrealista/desinformada das necessidades de água da população.	Partidos políticos	Cidadãos	Os dois partidos políticos principais controlam a maior parte da comunicação social do país, não havendo espaço para contradizer as suas posições sobre a nova lei. Existe um forte movimento de cidadãos a favor de uma nova lei da água.
Formulação de políticas	A lei que regula o aprovisionamento não esclarece em que casos podem ser selecionadas empresas privadas para prestar um serviço.	Partido no poder	Partidos na oposição	O partido no poder tem ligações fortes a empresas externas do setor privado com grandes interesses na nova lei. Porém, a associação da administração local defende com veemência o contributo das comunidades locais, dos peritos e dos cidadãos para a nova lei.

Identificação das relações de responsabilidade				
	Problema do serviço	Titulares de deveres	Detentores de reivindicações	Alianças e influência
Fase da política	Obstáculo que impede o serviço de atingir os seus objetivos	Atores com responsabilidade pelo problema	Atores que usam os serviços, grupos com interesse em mudanças	Relações com atores: quem se opõe ou apoia as mudanças/reformas? Quem tem um nível de influência alto ou baixo?
Implementação	O aprovisionamento de serviços é feito de uma forma pouco transparente e, normalmente, só são adjudicados contratos aos principais financiadores do partido político no poder.	Autoridade de aprovisionamento	Comissão anticorrupção	Os contratos são adjudicados a financiadores do partido no poder. Os doadores bilaterais internacionais preferem o sistema porque “faz avançar as coisas”. Os doadores multilaterais internacionais estão a exercer pressão em prol de um processo de aprovisionamento aberto para evitar a corrupção.

Anexo V: Questionário da avaliação

Este é um questionário ajustado baseado na informação compilada pela equipa de avaliação (apresentada no Anexo IV).

Princípio	Perguntas de orientação		
	Definição da agenda	Formulação de políticas	Implementação
Capacidade de resposta	Em que medida são os partidos políticos responsáveis perante os cidadãos pelo uso de cálculos incorretos no debate público sobre a nova lei da água?	Em que medida é o partido no poder responsivo perante os partidos na oposição parlamentar durante o processo de elaboração das políticas?	Em que medida é a autoridade de aprovisionamento responsiva perante a comissão anticorrupção pelo aprovisionamento do serviço?
Reatividade	Em que medida são os partidos políticos reativos perante os cidadãos pelo uso de cálculos incorretos no debate público sobre a nova lei da água?	Em que medida é o partido no poder reativo perante os partidos na oposição parlamentar durante o processo de elaboração das políticas?	Em que medida é a autoridade de aprovisionamento reativa perante a comissão anticorrupção pelo aprovisionamento do serviço?
Aplicabilidade	Em que medida podem os cidadãos impor e aplicar consequências aos partidos políticos pela avaliação errada das necessidades de água?	Em que medida podem os partidos na oposição impor e aplicar consequências ao partido no poder , no parlamento, pelas falhas do quadro jurídico?	Em que medida pode a comissão anticorrupção impor e aplicar consequências à autoridade de aprovisionamento pela falta da transparência e pela adjudicação de contratos aos financiadores do partido no poder?

Anexo VI: Como validar as ilações e as propostas

Esta lista de controlo apoia os preparativos para as reuniões de validação sobre as ilações e as propostas.

Como validar as ilações e as propostas		
Quem?	O quê?	Modalidades de validação
Grupo consultivo	Consistência entre factos e conclusões e entre conclusões e recomendações	Redação/reuniões de discussão
Informantes-chave	Apresentação e uso dos factos	Reuniões de discussão
Utilizadores do relatório	Uso previsto do relatório, viabilidade das recomendações	Diálogo orientado para a ação

Referências

Ayee, J. e Crook, R., *“Toilet Wars”: Urban Sanitation and the Politics of Public-Private Partnerships Services in Ghana*, IDS Working Paper 213 (Brighton: Institute of Development Studies, 2003), disponível em <<http://www.ids.ac.uk/idspublication/toilet-wars-urban-sanitation-services-and-the-politics-of-public-private-partnerships-in-ghana>>, consultado em 29 de abril de 2014

Barr, M., Serneels, P. e Zeitlin, A., “Information and Collective Action in the Community Monitoring of Schools: Field and Lab Experimental Evidence from Uganda”, 2012, documento de trabalho (não publicado)

Batley, R. e McLoughlin, C., *The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery*, ODI Working Paper 350 (Londres: Overseas Development Institute, 2012), disponível em <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7790.pdf>>, consultado em 29 de abril de 2014

Heck, C. e Tolmie, C., *Voices from the Ground: Does Strengthening Demand for Better Services Improve Supply?* (Estocolmo: International IDEA, 2012), disponível em <<http://www.idea.int/resources/analysis/does-strengthening-demand-for-better-services-improve-supply.cfm>>, consultado em 29 de abril de 2014

International IDEA, *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide* (Estocolmo, International IDEA, 2008)

International IDEA, *Democratic Accountability in Service Delivery: A Desk Review* (Estocolmo: International IDEA, 2013), disponível em <<http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>>, consultado em 29 de abril de 2014

International IDEA, *State of Local Democracy Assessment Framework* (Estocolmo: International IDEA, 2013)

International IDEA e Gabinete de Provedoria do Malawi, *Assessing Democratic Accountability In Service Delivery: A summary report of the pilot assessment in waste management service delivery in Malawi* (Estocolmo: International IDEA, 2014)

Keefer, P. e Khemani, S., “Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services”, *World Bank Research Observer*, 20/1 (março de 2005), pp. 1–28, disponível em <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/lki002>>, consultado em 29 de abril de 2014

Kemp, B., *Political Party Dialogue: A Facilitator’s Guide* (Estocolmo: International IDEA, 2013)

Rampa, F., com Piñol Puig, G., “Analysing Governance in the Water Sector in Kenya”, Discussion Paper 124, Centro Europeu para a Gestão de Políticas de Desenvolvimento, 2011, disponível em <<http://ecdpm.org/publications/analysing-governance-water-sector-kenya/>>, consultado em 29 de abril de 2014

Triwibowo, D., “The Role of Strategic Alliances between NGOs and the Local Media in Making Health Services Responsive to the Poor in Makassar City, South Sulawesi Province, Indonesia”, Discussion Paper, International IDEA, 2012, disponível em <<http://www.idea.int/resources/analysis/the-role-of-strategic-alliances-between-ngos-and-local-media.cfm>>, consultado em 29 de abril de 2014

Wild, L., Chambers, V., King M. e Harris, D., *Common Constraints and Incentive Problems in Service Delivery*, ODI Working Paper 351 (Londres: Overseas Development Institute, 2012), disponível em <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7791.pdf>>, consultado em 29 de abril de 2014

Banco Mundial, *Cases in Outcome Harvesting: Ten Pilot Experiences Identify New Learning from Multi-Stakeholder Projects to Improve Results*, (Washington D.C.: Banco Mundial, 2014), disponível em <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Cases%20in%20Outcome%20Harvesting.pdf>>, consultado em 25 de agosto de 2014.

Agradecimentos

No desenvolvimento deste guia, estiveram envolvidas diversas pessoas com diferentes funções. Em 2010, Anna Lekvall e Jorge Valladares Molleda conceitualizaram a abordagem e a maior parte dos aspectos metodológicos que resultaram neste guia. Jorge Valladares Molleda conduziu a elaboração das versões preliminares anteriores que foram testadas na Bolívia, na Indonésia, no Lesoto e no Malawi. Também preparou esta versão, juntamente com Helena Bjuremalm e Alberto Fernández Gibaja.

Peritos e amigos do International IDEA concederam algum do seu tempo para discutir os conceitos do quadro e as diferentes versões do guia. Ao longo do ano de 2010, vários deles reuniram-se em Estocolmo para discutir a primeira versão preliminar anotada do guia, incluindo Wieger Bakker (Universidade de Utreque), Mark Bovens (Universidade de Utreque), Edna Co (Universidade das Filipinas), Noha El-Mikawy (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), Michael Hammer (One World Trust), Todd Landman (Universidade do Essex), Andres Mejia Acosta (Institute of Development Studies), João Pereira (Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil, Moçambique) e Lisa von Trapp (Instituto do Banco Mundial).

Agradecimentos especiais para Anja Linder e Renée Speijcken pelos seus importantes contributos na revisão do quadro em 2012 que resultou na segunda versão preliminar.

Colegas do International IDEA ofereceram contributos em vários momentos da elaboração do guia. Por isso, estamos muito agradecidos a Alicia del Aguila, Erik Asplund, Margot Gould, Paul Guerin, Louise Heegaard, Henry Ivarature, Kristina Jelmin, Mélida Jiménez, Katarina Jörgensen, Shana Kaiser, Brechtje Kemp, Matshidiso Kgothatso Semela-Serote, Keboitse Machangana, Emily Perez, Leena

Rikkila, Edward Shalala, Bjarte Tørå, Marcelo Villafani e Lotta Westerberg. Em 2013, Sam Jones forneceu elementos significativos para esta versão do guia.

Estamos em dívida especial para com aqueles colegas que efetuaram avaliações-piloto utilizando este quadro em diversos países: Adhy Aman, Edwige Balutansky, Andrew Ellis, Alfonso Ferruffino, Carolina Floru, Nyla Grace Prieto, Margot Gould, Matshidiso Kgothatso Semela-Serote, Jean-Yves Kpalou, Mustaq Moorad e Fernando Patzy.

Os comentários resultantes dessas avaliações-piloto foram essenciais para atualizar o quadro, especialmente os de Marcos Bustamante, Carlos Moncada e José de la Fuente (Bolívia), Badruun Gardi (Fundação Zorig, Mongólia), Motlamelle Kapa, Oscar Gakuo Mwangi e Mafa Sejanamane (Universidade Nacional do Lesoto), Ikrar Nusa Bhakti e Mbak Yanu (Centro de Estudos Políticos, Instituto Indonésio de Ciências) e Khumbo Rudo Mwalwimba, Ellos Lodzeni, Vincent Kondowe e Tujilane Chizumila (Gabinete da Provedoria do Malawi).

O International IDEA gostaria de estender a sua gratidão ao grupo de revisores anónimos cujos comentários e opiniões ajudaram a aprimorar e ajustar as versões anteriores. Estes revisores estão ou estavam associados a organizações como o *Natural Resources Governance Institute* (anteriormente conhecido como *Revenue Watch Institute*), a UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Banco Mundial e o *World Resources Institute*.

Também temos uma dívida de gratidão para com Thomas Pritzl por editar o guia, conceder aconselhamento editorial e metodológico durante a sua elaboração e fornecer contributos para a conceção gráfica.

Por último, mas não menos importante, gostaríamos de agradecer a Lisa Hagman, responsável de publicações do International IDEA, pela gestão bem-sucedida na produção deste guia, e a Jenefrieda Isberg, pelo seu inestimável apoio administrativo e financeiro ao longo de todo o processo de elaboração, publicação e divulgação.

Acerca do International IDEA

O Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (International IDEA) é uma organização intergovernamental com a missão de apoiar a democracia sustentável em todo o mundo.

Os objetivos do Instituto consistem em apoiar instituições e processos democráticos mais robustos e uma democracia mais sustentável, eficaz e legítima.

O que faz o International IDEA?

O trabalho do Instituto está organizado aos níveis global, regional e nacional, centrando-se no cidadão como motor da mudança.

O International IDEA gera conhecimento comparativo nas suas áreas chave de especialização: processos eleitorais, desenvolvimento de constituições, participação e representação política e democracia e desenvolvimento, bem como a democracia na sua relação com o género, a diversidade, o conflito e a segurança.

O International IDEA transmite esse conhecimento aos atores nacionais e locais que trabalham em prol da reforma democrática e facilita o diálogo em prol da mudança democrática.

No seu trabalho, o International IDEA tem como objetivos:

- Acréscimo de capacidade, legitimidade e credibilidade da democracia
- Participação e representação responsável mais inclusivas
- Cooperação democrática mais eficaz e legítima,

Onde trabalha o International IDEA?

O International IDEA trabalha no mundo inteiro. Sediado em Estocolmo, na Suécia, o Instituto tem representações em África, Ásia e Pacífico, América Latina e Caraíbas e nas regiões da Ásia Ocidental e da África do Norte.

