



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

REGISLANY DE SOUSA MORAIS

UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NA AVALIAÇÃO DE AÇÕES
HUMANITÁRIAS: ENTRE CONCEPÇÕES E PRÁTICAS

FORTALEZA

2020

REGISLANY DE SOUSA MORAIS

UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NA AVALIAÇÃO DE AÇÕES
HUMANITÁRIAS: ENTRE CONCEPÇÕES E PRÁTICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M826e Morais, Regislany de Sousa.

Um estudo sobre a participação na avaliação de ações humanitárias: entre concepções e práticas / Regislany de Sousa Morais. – 2020.

141 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.
Orientação: Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi.

1. Ação humanitária. 2. Avaliação. 3. Participação. I. Título.

CDD 320.6

REGISLANY DE SOUSA MORAIS

UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO NA AVALIAÇÃO DE AÇÕES
HUMANITÁRIAS: ENTRE CONCEPÇÕES E PRÁTICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Rui Rodrigues Aguiar
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Juarez Pereira Furtado
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

A Deus.

À minha filha, Sofia Posada Sousa.

AGRADECIMENTOS

À minha filha, Sofia Posada Sousa, por iluminar meu mundo e me mostrar o quão intensa é a vivência da maternidade. A ela, que chegou ao mundo no decorrer desses anos de mestrado, dedico todo o amor que há em mim.

Ao meu amado companheiro, Elvis Posada Quiroga, por todo o apoio, incentivo e paciência ao longo dessa trajetória. O desafio de conciliar trabalho, os cuidados de uma casa e filha, a escrita, em um período tão atípico como este que nos surpreendeu em 2020, não teria sido possível sem seu companheirismo de todos os dias e noites. A ele todo o meu respeito e gratidão.

Aos meus pais e irmãos que, mesmo a distância, sempre estão presentes.

Aos meus colegas da Turma PPGAPP 2017.2, pelo aprendizado compartilhado nestes anos de mestrado.

Ao professor Dr. Alcides Gussi, pela orientação e observações ao longo da escrita desta dissertação, pelo apoio e incentivo a essa jornada.

Aos professores do Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, por terem contribuído significativamente com meu aprendizado no campo da Avaliação.

A Deus, meu muito obrigada.

“Mover-se com a máxima amplitude dentro dos próprios limites” (Mário Quintana).

RESUMO

Nos últimos anos, as crises humanitárias têm se tornado cada vez mais multifatoriais, decorrentes de um conjunto de fatores sobrepostos como o crescimento demográfico, problemas econômicos, catástrofes naturais e tecnológicas, conflitos, mudanças climáticas, entre outros, e de perdurarem em um longo espectro temporal. Essas crises demandam do sistema humanitário o desafio de estruturar respostas sustentáveis em longo prazo que primem pelo fortalecimento das capacidades locais. Com o discurso cada vez mais presente de colocar comunidade e pessoas afetadas no centro das respostas humanitárias, sobretudo na ideia de prestar contas a elas (*accountability*), o sistema humanitário, contudo, vem assumindo oficialmente compromissos para a melhoria da qualidade e da aprendizagem na ação humanitária. Como decorrência, as ações humanitárias vêm assumindo a participação como uma ideia que percorre o desenho, planejamento e implementação de uma resposta humanitária. Mas o que se entende por participação nos documentos de referência para o sistema humanitário? Como possibilitar a participação de comunidade e pessoas afetadas por crises humanitárias, especificamente na avaliação de uma resposta humanitária? Baseada nessas perguntas iniciais, esta dissertação realiza um estudo analítico sobre o compromisso da ação humanitária de conduzir, no cerne da avaliação da ação humanitária, a participação de comunidades e pessoas afetadas por crises humanitárias. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, do tipo exploratória e descritiva, realizado por meio de um estudo bibliográfico sobre ação humanitária e um estudo documental de dois documentos escolhidos para a compreensão da relação entre avaliação de ações humanitárias e participação: o *Guia de Evaluación de la Accion Humanitaria* (ALNAP) e a Norma Humanitária Essencial (CHS). Também foi realizado um estudo analítico de duas práticas avaliativas: o curso “*Introduction to Evaluating Humanitarian Action*”, ofertado pela iniciativa Eval Partners, e o relatório de avaliação final participativa, encomendado pela Cruz Vermelha Equatoriana em parceria com a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. No que concerne à interpretação dos dados obtidos, esta pesquisa trabalhou com a análise documental proposta por Cellard (2010) e com as categorias analíticas de Gussi (2019). Como resultados, pude identificar que as avaliações de ações humanitárias reproduzem a perspectiva técnico-formal nos marcos das avaliações de desenvolvimento difundidos pela OCDE/CAD e que a ideia de participação indicada nos compromissos humanitários não é a mesma que se identifica efetivamente nas práticas avaliativas analisadas. Com base nisso, as conclusões deste estudo são encaminhadas na forma de recomendações as quais sugerem que o debate em torno da

participação apresente um potencial singular para o avanço da avaliação de ações humanitárias a partir de outras perspectivas avaliativas.

Palavras-chave: Ação humanitária. Avaliação. Participação.

ABSTRACT

In recent years, humanitarian crises have become increasingly multifactorial, resulting from a set of overlapping factors such as demographic growth, economic problems, natural and technological disasters, conflicts, climate change, among others, and of lasting over a long time. These crises demand from the humanitarian system the challenge of structuring sustainable responses in the long term and that focus on strengthening local capacities. With the increasingly present discourse of placing community and affected people at the center of humanitarian responses, especially in the idea of accountability to them, the humanitarian system, however, has been officially making commitments to improve quality and learning in humanitarian action. As a result of this, humanitarian actions have assumed participation as an idea that runs through the design, planning and implementation of a humanitarian response. But what is meant by participation in reference documents for the humanitarian system? How to enable the participation of communities and people affected by humanitarian crises, specifically in the assessment of a humanitarian response? Based on these initial questions, this dissertation carries out an analytical study on the appointment of humanitarian action to drive at the heart of the evaluation of humanitarian action, the participation of communities and people affected by humanitarian crises. It is a qualitative study, exploratory and descriptive, carried out through a bibliographic study on Humanitarian Action and a documentary study of two documents chosen to understand the relationship between Evaluation of humanitarian actions and Participation: the Guide to *Evaluación de la Acción Humanitaria* (ALNAP) and Essential Humanitarian Standard (CHS). An analytical study of two evaluative practices was also carried out: the “Introduction to Evaluating Humanitarian Action” course, offered by the Eval Partners initiative, and the participatory evaluation final report, commissioned out by Red Cross Equatoriana in partnership with the International Federation of the Red Cross and the Red Crescent. Regarding the interpretation of the data obtained, this research worked with the documentary analysis proposed by Cellard (2010) and with the analytical categories of Gussi (2019). As a result, I was able to identify that Humanitarian Action Assessments reproduce the technical-formal perspective, within the framework of development assessments disseminated by the OECD / DAC, and that the idea of participation, indicated in humanitarian commitments, is not the same as that which is effectively identified in the evaluative practices analyzed. Based on this, the conclusions of this study are forwarded in the form of recommendations which suggest that the debate

around participation presents a unique potential for advancing the evaluation of humanitarian actions from other evaluative perspectives.

Keywords: Humanitarian action. Evaluation. Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Delineamento do desenho metodológico da pesquisa	31
Figura 2 –	Princípios fundamentais da Cruz Vermelha	53
Figura 3 –	Ações de proteção	64
Figura 4 –	Norma Humanitária Essencial	71
Figura 5 –	Ciclo de Resposta Humanitária	84
Figura 6 –	Empoderamento por modalidades	92
Figura 7 –	Contínuo participativo em uma avaliação	95
Figura 8 –	Contínuo participativo em uma avaliação	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – A ajuda humanitária segundo o humanitarismo clássico e o novo humanitarismo dos anos 1990	58
Tabela 2 – Escores de desempenho	74
Tabela 3 – Avaliações de Ações Humanitárias	82
Tabela 4 – Tipos de participação	94
Tabela 5 – Módulos objetivos	101
Tabela 6 – Critérios de avaliabilidade	110
Tabela 7 – Síntese analítica entre as teorias (análise documental) e as práticas (Cursos e Relatório Final)	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANALP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
APP	Accountability to Affect People Population
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CHS	Core Humanitarian Standard
CICR	Comite Internacional de la Cruz Roja
CICV	Comite Internacional da Cruz Vermelha
EHA	Avaliação de Ações Humanitárias
FICR	Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
IFRC	International Federation Red Cross and Red Crescent
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCHA	Oficina de Coordenação Humanitária da ONU
PRA	Participatory Rapid Appraisal
PUR	Plan Único de Recuperación

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	PERCURSO METODOLÓGICO DO ESTUDO	24
3	A AVALIAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO COMO CAMPO DE ESTUDOS E PRÁTICAS	31
3.1	Avaliação como campo analítico de estudo	31
3.2	A participação em práticas avaliativas: debates emergentes	37
4	O PERCURSO DA AÇÃO HUMANITÁRIA: UMA TRAJETÓRIA CONCEITUAL	45
4.1	A chegada até Solferino	46
4.2	O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e sua contribuição para a gênese da ação humanitária	48
4.3	Princípios da ação humanitária	49
4.4	As transformações no mundo humanitário: humanitarismo versus novo humanitarismo no centro do debate conceitual	52
4.5	Conceitos que se mesclam e se separam na trajetória da ação humanitária: Breve análise dos termos mais utilizados no discurso humanitário	58
4.5.1	<i>Socorro, Ajuda e Assistência Humanitária</i>	59
4.5.2	<i>A proteção na ação humanitária</i>	60
5	A AVALIAÇÃO DAS AÇÕES HUMANITÁRIAS	64
5.1	A qualidade e a prestação de contas na ação humanitária: a emergência da avaliação humanitária	64
5.2	A avaliação de ações humanitárias: aspectos gerais	74
6	A PARTICIPAÇÃO NA AÇÃO HUMANITÁRIA	88
6.1	O compromisso de envolver pessoas afetadas: conceitos, enfoque e metodologias mais usados nas avaliações de ações humanitárias	89
6.2	Análise de práticas e formação em avaliação de ações humanitárias	97
6.2.1	<i>Análise do curso de curta duração “Introduction to Evaluating Humanitarian Action”</i>	98
6.2.2	<i>Marcos Teóricos</i>	100
6.2.3	<i>Metodologias e técnicas de pesquisa</i>	102

6.2.4	<i>Participação</i>	104
6.3	Prática avaliativa: Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016	106
6.3.1	<i>Marcos Teóricos</i>	107
6.3.2	<i>Metodologias da Pesquisa Avaliativa</i>	108
6.3.3	<i>Resultados da avaliação</i>	110
6.4	Uma síntese analítica: entre concepções e práticas	113
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	120
	REFERÊNCIAS	126
	APÊNDICE A – INICIATIVAS DE QUALIDADE E PRESTAÇÃO DO SISTEMA HUMANITÁRIO	136

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objeto de estudo o campo da avaliação de ações humanitárias, partindo da inquietação de querer conhecer como se desenvolve a participação preconizada no compromisso humanitário de garantir que pessoas afetadas por crises humanitárias participem nas decisões que lhes afetam.

Nos últimos anos, as organizações humanitárias têm sofrido uma enorme pressão para fazer frente às crises humanitárias cada vez mais multifatoriais decorrentes de um conjunto de fatores sobrepostos como o crescimento demográfico, problemas econômicos, catástrofes naturais e tecnológicas, conflitos, mudanças climáticas, entre outros, e de permanecerem em um largo espectro temporal (FERRIS, 2011; KENT, 2011).

Essas crises demandam das organizações humanitárias o desafio de estruturar suas respostas a partir de estratégias sustentáveis em longo prazo, que primem pelo fortalecimento das capacidades de comunidades e pessoas afetadas, reconhecendo que estas são as principais especialistas em identificar suas vulnerabilidades e potencialidades e centrando estas estratégias na inclusão das pessoas em decisões que afetem suas vidas (CICR, 2018; ASSOCIACIÓN ESFERA, 2018).

A estruturação de uma resposta humanitária qualificada está diretamente relacionada à sua capacidade de responder a uma crise de forma responsável, eficaz e sem causar danos ainda maiores à população.

A ausência dessa premissa ou a ineficiência em garanti-la foi uma das grandes catalisadoras das transformações ocorridas a partir dos anos 1990 na ação humanitária, exposta de forma exponencial em estudo realizado em 1996 que avaliou a provisão da ajuda humanitária pela comunidade internacional em resposta à crise humanitária de Ruanda, nos anos 1990. A avaliação “*The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience: Humanitarian aid and effects*”¹ conclui que a resposta humanitária foi frágil, em alguns âmbitos inadequada, e que grande parte das respostas não pôde ser adequadamente avaliada por não haver coerência e uma notória ausência de coordenação entre as organizações.

Essa avaliação expôs uma série de questões que a ação humanitária vem enfrentando ao longo de sua história, como o debate permanente acerca de alguns dos princípios que fundamentam a ação humanitária, a neutralidade e a independência, a

¹ Documento disponível em: <https://www.alnap.org/help-library/the-international-response-to-conflict-and-genocide-lessons-from-the-rwanda-0>

necessidade de definir parâmetros de atuação para mitigar os efeitos danosos da coatuação de uma multiplicidade de organizações humanitárias trabalhando de forma coordenada em um mesmo contexto, as indagações acerca dos interesses que movem as organizações e seus doadores e, de forma bastante incisiva, o debate ético sobre a responsabilidade do que se faz e como se faz na ação humanitária.

Destarte, essa referida avaliação apresentou grande importância na introdução de novas ideias a respeito da qualidade do trabalho humanitário e da importância da prestação de contas, tanto para os beneficiários quanto para os financiadores do trabalho realizado, como sinalizado no texto de conclusão da avaliação “*The Team was struck by the very limited attempts by agencies to obtain the views of beneficiaries on the assistance they were provided with*” (BORTON *et al*, 1996.p.12).

As conclusões desta avaliação foram pontos de partida para grandes iniciativas de melhoria da ação humanitária, como o Projeto Esfera, iniciado em 1997 por um grupo de organizações humanitárias, com o intuito de elaborar um conjunto de normas mínimas universais, aplicáveis a âmbitos essenciais de resposta humanitária (PIÑEDA; RODRIGUES, 2012), tendo sido essenciais para o reconhecimento de que se faz necessário investir conhecimento e recursos no desenvolvimento de avaliações, o que fomentou o surgimento, em 1997, da *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* ALNAP², rede global composta por diversos atores organizacionais e acadêmicos que atuam com a ação humanitária, dedicada a apoiar a aprendizagem e a melhorar a qualidade das avaliações realizadas, além de monitorar o desempenho³ do sistema humanitário⁴.

Para a ALNAP, a aprendizagem é um processo no qual experiência e reflexão geram mudanças de ações e aquisição de novas habilidades e *accountability* é um processo de

² No documento Estratégia 2019-2024, a ANALP é apresentada como “is global network of international and national non-government organisations, United Nations agencies, members of the Red Cross/Crescent Movement, bilateral and multilateral donor organisations, networks and academics – all dedicated to learning how to improve responses to humanitarian crises” (ALNAP Strategy, 2019-2024).

³ Outras iniciativas também foram sendo desenvolvidas no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, como a People in Aid (1995-1997), Compas Quality³ (2004), Humanitarian Accountability Partnership – HAP (2003), tendo papel importante para melhorar a qualidade, responsabilidade e desempenho do sistema humanitário.

⁴ O termo sistema humanitário tem sido utilizado pela ALNAP no estudo *The State of Humanitarian System* e faz referência à estrutura dinâmica que comporta as ações humanitárias, “Humanitarian action is a substantial and complex endeavour, involving the efforts of populations affected by crises as well as those of a myriad of local, national and international institutions and organisations trying to assist them. To term the huge diversity of actors and networks a ‘system’ risks implying a degree of cohesion and uniformity of objectives that simply is not the case. Nevertheless, by virtue of their shared broad goals and underlying values, and their interdependence in field operations, there is a very real sense in which international humanitarian actors and their national counterparts involved in disaster management do comprise a system – albeit a loosely configured one – that is worthy as a unit of analysis. (ALNAP, 2010.p.15). Nesta dissertação, o termo sistema humanitário também será adotado com fins de manter uma aproximação conceitual com o que já é trabalhado pela instituição de maior referencial para o monitoramento e avaliação de ações humanitárias.

responsabilização frente às diferentes partes interessadas (instituições doadoras, pessoas afetadas, trabalhadores humanitários, governos, ongs), referindo-se à obrigação de responder sobre o trabalho realizado frente a elas. A prestação de contas aparece como uma diretriz de suma importância para as avaliações, tanto pela necessidade de justificar a eficácia e eficiência no uso dos recursos e na definição de operações para os financiadores, quanto no compromisso de apresentar resultados das ações para todas as partes interessadas, em especial, às pessoas afetadas pela crise humanitária (ALNAP, 2016)

Destaca-se que no cerne do debate sobre melhoria e prestação de contas na ação humanitária situa-se o compromisso com o *Accountability to Affect People Population - APP*, que se consolida como aspecto central no desenho de respostas humanitárias, tornando-se indispensável e indissociável dos objetivos pretendidos pela ação humanitária: “salvar vidas, aliviar o sofrimento, preservar a dignidade humana, prevenir e fortalecer os esforços para preparação para essas situações” (ASOCIACIÓN ESFERA, 2011). A prestação de contas frente a pessoas afetadas tem sido uma abordagem amplamente disseminada no campo humanitário e encarrega-se de fortalecer o comprometimento das organizações humanitárias em envolver as pessoas nos processos de tomadas de decisões que as afetem, fomentando sua participação com ética e responsabilidade no desenho, implementação e avaliação de respostas humanitárias.

De acordo com a Inter-Agency Standing Committee (IASC), responsável pela elaboração dos primeiros compromissos de *Accountability to Affect People Population*, os líderes de organizações humanitárias devem comprometer-se com (1) Liderança e Governança enquanto compromisso de prestar contas às pessoas afetadas do que é a resposta humanitária; (2) a Transparência, a partir do fornecimento e disponibilização de informações importantes ao desenvolvimento do trabalho através de um diálogo acessível e fluido com as pessoas afetadas; (3) Feedback e reclamações, como mecanismos de escuta, simples e adequados, que possam oportunizar a apresentação de diferentes pontos de vistas; (4) a Participação, possibilitar que as pessoas afetadas desempenhem um papel ativo nos processos de tomadas de decisão que os afetem, estabelecendo diretrizes e práticas que fomentem essa participação e (5) Projeto, monitoramento e avaliação, no que diz respeito à responsabilidade de desenhar respostas, monitorar e avaliar, com e a partir, do envolvimento das pessoas afetadas (IASC, 2011).

Destarte, colocar as pessoas no centro da ação humanitária tem se construído enquanto indicador-chave para avaliar a qualidade da ação humanitária, ainda mais

consolidado com publicação, em 2014, da Norma Humanitária Essencial - CHS⁵, definida com documento normativo fundamental e apresentada como padrão humanitário, composta de nove compromissos e uma série de indicadores que as organizações e indivíduos envolvidos na resposta humanitária podem usar para melhorar a qualidade e a eficácia da assistência que prestam frente à população afetada. O documento, desde sua publicação, tem se mostrado de suma importância para a ação humanitária enquanto um padrão que orienta, a partir de seu conjunto de elementos centrais, quais aspectos centrais uma ação humanitária deve garantir para que se tenha uma resposta responsável e de qualidade.

Apesar de trazer em seus compromissos a preocupação central de envolver as comunidade e pessoas nas decisões que as afetem, a Norma Humanitária Essencial (CHS) foi desenvolvida para que sua aplicação seja medida, padrão restrito à medição de desempenho através de um esquema de verificação detalhado, e não indica os caminhos metodológicos que podem levar à avaliação de aspectos que não cabem em indicadores mensuráveis, como é o caso da participação, categoria presente tanto nos compromissos definidos pela IASC quanto presente no compromisso 4 da Norma Humanitária Essencial,

Comunidades e pessoas afetadas por crises humanitárias conhecem os seus direitos e prerrogativas, têm acesso a informações e participam nas decisões que lhes afetam.(CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014).

Estando a participação neste lugar de destaque para a prestação de contas para as pessoas afetadas por crises humanitárias, faz-se necessário pensar e manter emergente o debate sobre como fomentar a participação na avaliação em contextos de crises humanitárias complexas.

Mas, o que se entende por participação para o sistema humanitário, sobretudo tomando como base documentos de referência? Como possibilitar a participação de comunidades e pessoas afetadas por crises humanitárias⁶e incluí-las na avaliação de uma resposta humanitária? Partindo dessas perguntas iniciais, esta dissertação tem por objetivo realizar um estudo analítico sobre o compromisso da ação humanitária de conduzir, no cerne da avaliação da ação humanitária, a participação de comunidades e pessoas afetadas por crises

⁵ Acrônimo em Inglês de Core Humanitarian Standart, traduzido como Norma Humanitária Essencial ou Padrão Humanitário Essencial.

⁶ A Norma Humanitária Essencial apresenta como definição de Comunidades e Pessoas Afetadas no documento *Notas de Orientación y Indicadores de la Norma Humanitaria Esencial*: “la totalidad de mujeres, hombres, niñas y niños, con diferentes necesidades, vulnerabilidades y capacidades afectados por desastres naturales, conflictos armados, pobreza u otro tipo de crisis en un lugar específico” (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015.p.40).

humanitárias. Para tanto, têm-se como objetivos específicos: (i) discutir o campo da avaliação a partir de seus diferentes paradigmas e metodologias, e discutir especificamente como a participação se insere como debate emergente nos processos avaliativos; (ii) apresentar e analisar a trajetória conceitual da ação humanitária; (iii) conhecer e analisar a avaliação de ações humanitárias (EHA), identificando o lugar da participação nos compromissos humanitários nos processos avaliativos; e iv) analisar formações de práticas de avaliação em ação humanitária.

As perguntas que instigaram a construção desta dissertação ressoam em mim desde minha entrada no sistema humanitário, em 2018, como profissional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV, em uma organização privada internacional cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas dos conflitos armados e de outras situações de violência.

Logo no primeiro ano de atuação, pude participar de um curso de Violência Urbana, ofertado pelo CICV aos profissionais da instituição que atuam em diversos contextos na América Latina. Durante o curso houve muitos debates sobre como avaliar as ações nos distintos contextos, o que despertou em mim o interesse em estudar a especificidade da avaliação no contexto humanitário. Este curso foi o ponto de partida para que eu buscasse conhecer as metodologias de avaliações mais utilizadas pelas organizações humanitárias e as normativas que orientam suas ações. Vale destacar que, dos muitos debates surgidos pelo grupo de profissionais no Curso de Violência Urbana, emergiu com ênfase o desafio de avaliar as ações implementadas a partir de metodologias que preconizam o envolvimento das pessoas afetadas em todo o ciclo do projeto e em contextos⁷ operacionais diversos.

Após muitas leituras e questionamentos sobre o que realmente fazia sentido para minha formação acadêmica e profissional, escolhi direcionar meus estudos e formação profissional para Avaliação em Ações Humanitárias, tendo em vista que o campo de avaliação tem sido o que mais tenho aproximação em meus 11 anos de atuação profissional.

Nos últimos anos, tenho escolhido focar minha formação acadêmica e profissional em gestão pública e gestão de programas e projetos, com o intento de aperfeiçoar meu olhar para o lugar da avaliação nos diversos modelos de gestão e operacionalização de políticas e programas, possibilitando, assim, uma maior compreensão deste campo de estudo. No

⁷ Para compreender o conceito de contexto utilizado neste texto, utilizou-se a definição disponível pela ANPAL, na qual se refere “a todas as coisas que compõem um lugar – a política e governança, economia e meios de subsistência, questões sociais e da cultura, infraestrutura e serviços, espaços e assentamentos, e a gama de partes interessadas e as redes que os conectam. Disponível em: <https://www.alnap.org/blogs/want-to-improve-urbanresponse-three-things-you-need-to-know-about-context>

percurso da minha atuação profissional pude contribuir, como assistente social, com a operacionalização das políticas públicas da Assistência Social e Saúde, e busquei aperfeiçoar-me nos sistemas de monitoramento e avaliação destas referidas políticas, que me levaram a ter a experiência, em 2015 e 2016, de estar como professora em duas turmas do Curso de Atualização Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Programa Brasil sem Miséria promovido pelo então Ministério do Desenvolvimento Social. Em gestão, tive a oportunidade de contribuir com a Política Pública de Juventudes do município de Fortaleza no desenho e planejamento de programas na área de Direitos Humanos.

É válido mencionar que, neste percurso, pude realizar uma consultoria técnica para uma organização sem fins lucrativos que desenvolve ações de Assistência Técnica e Extensão Rural com o objetivo de realizar o mapeamento e um relatório de avaliação sobre o acesso à educação de agricultores e agricultoras de assentamentos rurais na Microrregião Vale do Médio Curu, no Ceará, e ministrar cursos de curta duração na área de gestão de projetos, monitoramento e avaliação.

Devido ao meu interesse em direcionar minha carreira profissional para Gestão e Avaliação, busquei incorporar à minha experiência a *Project Management for Development Professionals - PMDPro*, uma certificação internacional em gestão de projetos de desenvolvimento feita pela APMG International, e outros estudos relacionados à gestão de projetos.

Tais caminhos me proporcionaram as experiências e indagações necessárias para permanecer comprometida em estudar e compreender o campo de avaliação, para mim, até então, limitado à perspectiva hegemônica⁸, presente na formação de gestores de projetos.

Um dos meus grandes interesses acadêmicos foi ingressar no Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, que consegui em 2017. Os estudos decorridos durante o curso foram um grande catalisador de transformação sobre o olhar que eu tinha de avaliação até então, o que fortaleceu ainda mais meu interesse em desenvolver pesquisa e atuar profissionalmente neste campo.

A formação de gestor de projeto carrega consigo a perspectiva hegemônica da gestão baseada em resultados, dos modelos lógicos, da aferição dos impactos e resultados e foi isso que permeou meu olhar sobre as possibilidades de avaliação durante algum tempo.

⁸ Para Gussi (2019), a perspectiva hegemônica remete a uma avaliação nos marcos políticos neoliberais, na qual está inserido o modelo técnico-formal de avaliação, entendido como um modelo universal de avaliação. Este modelo se baseia nos critérios de avaliação de Eficiência, Eficácia e Efetividade que foi difundido pelas agências de desenvolvimento (ARAM CUNEGO, 2016) e pelas políticas de financiamento de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (GUSSI, 2019)

Foram os debates nas aulas do mestrado e o acesso à compreensão de novas perspectivas avaliativas que me apresentaram outros horizontes possíveis, que me instigaram a explorar um campo no qual eu já possuía a ideia do quão potente é, mesmo conhecendo de forma limitada sua amplitude. Os múltiplos caminhos a percorrer no campo de avaliação são um convite à exploração e à indagação, tão necessárias, quando se reconhece, na multiplicidade do campo, a potência em articular olhares complementares ou mesmo divergentes, para as questões que buscamos responder a partir da avaliação.

Nos últimos dois anos, após minha entrada no Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV, tenho investido, para além da minha dedicação ao mestrado, na formação em gestão e avaliação de projetos humanitários, buscando aprofundar meu conhecimento nas avaliações de ações humanitárias. O conhecimento adquirido a partir das disciplinas do mestrado me permitiu encontrar nas avaliações de ações humanitárias um campo fértil de reflexão sobre as possibilidades de coexistência das diversas perspectivas avaliativas, dentre elas, as que deem conta de incorporar uma categoria tão presente no discurso das normas e abordagens atuais do campo humanitário: a participação.

Diante disso, esta dissertação busca encontrar respostas para inquietações pessoais, acadêmicas e profissionais, pois para construir uma proposta avaliativa que dê conta de todos os elementos que permeiam a participação de pessoas afetadas por crises humanitárias, é preciso se debruçar sobre perspectivas avaliativas que sejam multidimensionais e interdisciplinares, mas que também possam ser acessíveis e coerentes em sua operacionalização, possíveis de serem executadas em meio aos desafios inerentes ao trabalho humanitário, como o acesso restrito à população afetada devido à insegurança ocasionada pela crise humanitária, barreiras linguísticas e culturais, pressões de tempo para a realização de consultas com as pessoas por causa da situação de deslocamento, urgência para uma resposta, traumas vivenciados, entre outros desafios muito particulares de contextos afetados por crises humanitárias.

Esta dissertação se comprometeu em trazer o debate sobre a participação nas avaliações de ações humanitárias. Isto posto, pretendo que este estudo contribua para o aprimoramento do sistema humanitário ao explorar um olhar, ainda em construção, para as possibilidades de cultivar propostas avaliativas para ações humanitárias que atendam ao compromisso de envolver pessoas e comunidades nas decisões que as afetem.

O texto da dissertação estrutura-se com esta parte introdutória, que elenca sua problemática, perguntas de partida, objetivos, relevância e justificativas do estudo. Em seguida, a segunda seção, “O percurso metodológico do estudo”, descreve o caminho

metodológico, no qual são apresentadas a natureza da pesquisa e as metodologias e técnicas utilizadas para alcançar o objetivo deste trabalho.

A terceira seção, “A avaliação e participação como campo de estudo e práticas”, discorre sobre o campo analítico de avaliação, apresentando o debate sobre os paradigmas que têm se construído no campo da avaliação de políticas, considerando discussões com o intuito de subsidiar a proposta de estudo apresentada nesta dissertação. Nesse intuito, o item também traz a discussão sobre a avaliação participativa versus participação na avaliação, situando um diálogo a partir de referências teóricas e metodológicas emergentes da América Latina no campo da avaliação.

Na quarta seção, “O percurso da ação humanitária: uma trajetória conceitual”, discute-se a ação humanitária sob a perspectiva de sua trajetória conceitual, dos primórdios do labor humanitário aos dias atuais. Esta seção se divide em quatro itens: a chegada até Solferino, que trata de abordar o trabalho humanitário até o evento que é considerado por muitos autores como o marco para o desenvolvimento do que se entende por ação humanitária; seguido por uma breve apresentação sobre o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e sua contribuição para a gênese da ação humanitária; os princípios da ação humanitária, suas origens e o que permanece até os dias atuais; as transformações no mundo humanitário: humanitarismo vs novo humanitarismo no centro do debate conceitual. Nesta seção, também abordo os conceitos que se mesclam e se separam na trajetória da ação humanitária realizando uma breve análise dos termos mais utilizados no discurso humanitário: socorro, ajuda; assistência humanitária e proteção humanitária.

A quinta seção, “A Avaliação de Ações Humanitárias”, aborda a avaliação no sistema humanitário a partir do estudo de seu marco teórico, objetivos e características gerais. Nela, discorro sobre as especificidades da avaliação neste campo e apresento especialmente o debate acerca das iniciativas de qualidade e prestação de contas e de como elas influenciam a emergência da avaliação neste campo.

Na sexta seção, “A participação na ação humanitária”, discuto a participação enquanto categoria presente no compromisso de envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias em decisões que afetem suas vidas. Para tanto, analiso também como isso tem se apresentado nas práticas avaliativas de ações humanitárias, desenvolvendo uma análise do curso de formação *“Introduction to Evaluating Humanitarian Action”*, ofertado pela iniciativa Eval Partners, na modalidade e-learning; e, em seguida, analiso um relatório de avaliação participativa, encomendado pela Cruz Vermelha Equatoriana, em parceria com a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FIRC). Com a proposta

de analisar dimensões epistemológicas, teórico-metodológicas e políticas acerca de duas práticas avaliativas, busquei, a partir de categorias analíticas trabalhadas por GUSSEI (2019), compreender seus marcos teóricos e as metodologias utilizadas, dando ênfase à compreensão de como se apresenta a participação das pessoas afetadas por crises humanitárias nessas práticas.

Por fim, as considerações finais apontam para alguns aspectos desenvolvidos ao longo deste estudo, realçando seus limites e indicando que as discussões aqui apresentadas devem seguir sendo exploradas em estudos futuros, nos quais será possível construir um desenho de avaliação à luz dos compromissos em envolver comunidade e pessoas afetadas por crises humanitárias. Para tanto, são feitas algumas recomendações que indicam um percurso possível para que essa construção se dê a partir dos saberes e práticas já desenvolvidos nos múltiplos contextos em que a ação humanitária se faz presente.

2 PERCURSO METODOLÓGICO DO ESTUDO

Um problema de pesquisa se concebe como uma separação consciente que se quer superar entre o que nós sabemos, julgado insatisfatório, e o que nós desejamos saber, julgado desejável (CHEVRIER, 1993:50). Para alcançar o que nós desejamos saber, é necessário definir quais passos metodológicos levarão ao objetivo pretendido. O percurso metodológico tem esse papel fundamental na construção de uma pesquisa, pois nele é definido e apresentado, de forma mais detalhada, como se dará a construção do conhecimento.

Orientado por metodologia qualitativa, este estudo centra seu objeto na análise de avaliações de ações humanitárias tendo como campo de investigação a participação, categoria presente nos compromissos de envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias nas decisões que afetem suas vidas.

Para Deslauriers e Kérisit (2014), o objeto de pesquisa, geralmente, “é definido como uma lacuna que é preciso preencher” (p.132) e para construir e conceber este objeto os pesquisadores podem escolher entre dois modos: “conhecer para conhecer” e “conhecer para modificar”, ou o equilíbrio entre os dois, tal como se propõe esta pesquisadora. Neste estudo investigativo, a lacuna, citada Deslauriers e Kérisit (2014), foi identificada a partir da troca de experiência da pesquisadora com outros profissionais humanitários e, principalmente, no debruçar-se sobre leituras de informes, notas técnicas, guias e avaliações que indicam a necessidade das avaliações de ações humanitárias incorporarem metodologias e desenhos avaliativos que alcancem a dimensão da participação de pessoas e comunidades.

Assim, para que esse estudo pudesse atingir seus objetivos, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, tendo em vista que não se buscou enumerar e/ou medir o fenômeno estudado, nem se empregou instrumental estatístico na análise dos dados, pois, como afirma Groulx (2008), a pesquisa qualitativa introduz um novo sentido ao problema estudado a partir da compreensão de seus significados.

A pesquisa qualitativa permite-se ser analisada numa perspectiva integrada e ser conduzida por diferentes caminhos (GODOY, 1995), sendo aqui conduzida a partir de um estudo inicial do tipo exploratório, no qual foi possível explorar o campo da ação humanitária, das avaliações realizadas neste âmbito, permitindo uma maior familiarização com suas questões: seguido de um estudo do tipo descritivo, onde se pretendeu descrever, classificar e

interpretar com maior precisão de detalhes o “como e o quê”⁹ das avaliações de ações humanitárias: como são feitas, o que respondem, como respondem.

De acordo com Gil (2002), uma pesquisa exploratória e descritiva objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito, ao passo que também busca realizar uma descrição, tendo em conta que “a descrição não é apenas uma questão de observação e relato do que foi observado; ela comporta o exercício – talvez difícil – da seleção” (CARDANO, 2017*apud* SEN, 1986, .p.59).

Nesse sentido, utilizei como técnica para o desenvolvimento deste estudo a pesquisa bibliográfica e documental. A primeira, com “a finalidade de buscar relações entre conceitos, características e ideias” (ALMEIDA, 2014, p. 28), e a segunda, a documental, em que “faz-se análise de documentos organizacionais, governamentais ou mesmo de um indivíduo que ainda não tenham sido trabalhados nesse sentido” (idem).

A pesquisa bibliográfica, conforme descrito para Oliveira (2007), está vinculada à análise de documentos de domínio científico, tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários. Neste presente trabalho, foram utilizados estudos realizados por redes de organizações humanitárias que abordam uma ou mais categorias aqui estudadas - Ação Humanitária e Avaliação de Ações Humanitárias e Participação - do que artigos científicos, dissertações e teses de domínio público devido à dificuldade de encontrá-los¹⁰.

Para a pesquisa documental foram utilizados o guia de avaliação da ALNAP, referência no estudo da avaliação em ações humanitárias, e a Norma Humanitária Essencial, considerada um padrão de qualidade e a *ccountability* que orienta o sistema humanitário.

No que concerne à interpretação dos dados qualitativos obtidos, esta dissertação se aproxima da análise de conteúdo proposta por Cellard (2018). O autor propõe, para um estudo analítico de documentos, que se localize em primeiro lugar os textos pertinentes ao objeto de estudo e avalie sua credibilidade e representatividade para então compreender o sentido da mensagem que o compõe.

⁹ Deslauriers; Kerisit, 2014, p.130.

¹⁰ Sobre isso, destaco que realizei uma revisão bibliográfica na base SciElo para identificar artigos que discutem as categorias elencadas. Para tanto, utilizei como mecanismo de busca a tríade Avaliação/Evaluación/Evaluation-Ação Humanitária/Acción Humanitarian/Humanitarian Action – Participação/Participación/Participation. Como resultado, não foi encontrado nenhum artigo em português ou em inglês, mas apenas um artigo disponível em espanhol. A mesma busca foi realizada na plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e não foi encontrado nenhum arquivo. No Sistema de Información Redalyc, que não dispõe de um mecanismo que associa a busca de mais de uma categoria como os dois anteriores, realizei uma busca mais específica com a categoria “Avaliação de Ação Humanitária/Evaluación de la Acción Humanitaria/Evaluation of Action Humanitarian” e não foram encontrados resultados.

Para realizar um exame crítico do documento, o autor recomenda que o pesquisador centre seu olhar na análise preliminar de cinco elementos essenciais: o contexto, o autor e os autores, a autenticidade e confiabilidade do texto, a natureza do texto, os conceitos-chave e a lógica interna do texto para, em seguida, reunir todas as partes para interpretá-las, tendo em conta o questionamento inicial que instigou a pesquisa.

Dessa forma, à luz da literatura de Cellard (2018), a análise preliminar dos documentos selecionados foi; (1) identificação do contexto no qual o documento foi produzido; (2) a identidade do autor que se expressa, se ela se expressa em nome próprio ou em nome de um coletivo e instituição; (3) a autenticidade e confiabilidade da informação transmitida, através da identificação metodológica utilizada para a construção do relatório; (4) a natureza do texto e (5) o sentido dos termos e conceitos empregados. O argumento e suas partes principais contidos no texto são elementos primordiais para analisar o documento a partir de critérios de qualidade, confiabilidade, proximidade e profundidade, propostos por Cellard (2018), sendo, portanto, o cerne deste estudo analítico.

Esse processo de análise documental permitiu expandir a reflexão sobre as categorias envolvidas no estudo Ação Humanitária, Avaliação e Participação, o que permitiu também uma maior compreensão conceitual que subsidiou o interesse e a decisão em incluir um estudo analítico de práticas avaliativas.

Especificamente, para a análise das práticas avaliativas, busquei referências em Gussi (2019), que elenca quatro categorias analíticas com vistas a verificar dimensões epistemológicas, teórico-metodológicas e políticas de avaliações de políticas públicas, a saber: (i) marcos teóricos: paradigmas de avaliação adotados, afiliações teóricas e autores referenciados; e discussão teórica em avaliação realizada; (ii) metodologias de avaliação; (iii) resultados concretos das políticas avaliadas; (iv) impactos políticos e institucionais das avaliações realizadas.

Tendo em vista essas categorias e adaptações aos documentos em estudo, a análise das práticas avaliativas está organizada em duas partes: a primeira parte apresenta a análise do curso *Introduction to Evaluating Humanitarian*, e, para esta análise, utilizei duas das categorias analíticas trabalhadas por Gussi (2019) sendo, marcos teóricos e metodologias de avaliação. Na segunda parte, a análise centrou-se no estudo de um relatório de avaliação que apresenta o compromisso de realizar o envolvimento da população afetada na avaliação da resposta humanitária e, para isso, foram utilizadas três das categorias analíticas supracitadas: marcos teóricos, metodologias de avaliação e resultados alcançados.

O curso escolhido para análise é uma formação introdutória em Avaliações de Ações Humanitárias, ofertada pela iniciativa Eval Partners e disponibilizado no formato elearning. Tive oportunidade de fazer este percurso formativo duas vezes: a primeira vez, no início de 2019, quando buscava um curso que permitisse conhecer como se desenvolviam as avaliações no campo da ação humanitária, o campo de atuação no qual estava ingressando e que, apesar de não exercer um trabalho direto com avaliação, constituiu minha área de interesse para aperfeiçoamento profissional. A segunda vez foi em junho de 2020, quando retornei aos conteúdos do curso para realizar a análise aqui discorrida, visando uma maior apropriação da temática.

No tempo decorrido entre o primeiro contato e o segundo, procurei outros cursos similares e pude identificar que, em sua maioria, os cursos presenciais de avaliações de ações humanitárias constituem oportunidades restritas a trabalhadores humanitários que acompanham ou realizam processos avaliativos na sua organização e, majoritariamente, são ofertados em instituições situadas na Europa. Para este estudo, busquei as oportunidades de formação que fossem no formato e-learning, gratuitas e acessíveis a profissionais interessados em conhecer as avaliações humanitárias, mas que não necessariamente já atuam neste campo.

Das opções encontradas com essas características destaco o curso *Monitoring, Evaluation, Accountability, and Learning (MEAL)*¹¹, ofertado pela *Humanitarian Leadership Academy* e disponibilizado na Plataforma Kaya; o *Diploma de Evaluación y Gestión de la Calidad en la Acción Humanitaria*¹², ofertado pelo *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria* uma vez ao ano, com próxima turma aberta para iniciar no dia 28 de setembro de 2020; e os cursos de caráter rápido disponíveis nas plataformas Ágora (Unicef)¹², *Disaster Ready*¹³, *Learning Platform IFRC*¹⁴, todos gratuitos e abertos a qualquer pessoa interessada, mas que demandam um conhecimento inicial em avaliação e em ação humanitária para seu melhor aproveitamento.

Contudo, para chegar até a escolha do curso analisado neste estudo, inscrevi-me em todos esses percursos formativos, com execução do Diploma de Evaluación y Gestión de la

¹¹ O curso é gratuito, autodirigido e está disponível em: <https://kayaconnect.org/course/info.php?id=1272> ¹²O curso custa 390 euros, dispõe de acompanhamento de tutores e está disponível para inscrição uma vez ao ano. Mais informações no link: <https://www.iecah.org/index.php/cursos-y-proyectos/3710-diploma-dehttps://www.iecah.org/index.php/cursos-y-proyectos/3710-diploma-de-evaluacion-y-gestion-de-la-calidad-en-la-accion-humanitaria-finales-sep-dic-2020>

¹² Curso disponível na plataforma Ágora. Para acessar: <https://agora.unicef.org/course/info.php?id=29>

¹³ Curso disponível na plataforma Disasterready. Para acessar: <https://www.disasterready.org/monitoring-andhttps://www.disasterready.org/monitoring-and-evaluation>

¹⁴ Curso disponível na plataforma e-learning da IFRC. Para acessar: <https://ifrc.csod.com/ui/lms-learninghttps://ifrc.csod.com/ui/lms-learning-details/app/curriculum/1e8bf5f2-8892-40a3-acc3-dcdfad8b4304>

Calidad en la Acción Humanitária, a ser realizado em 2020. Também participei de outros cursos que englobam avaliação, mas que são destinados à gestão de projetos humanitários, como o curso *Gestión de Proyectos Humanitarios*, ofertado pela IECAH, que disponibiliza um módulo para o estudo de Avaliações de Ações Humanitárias.

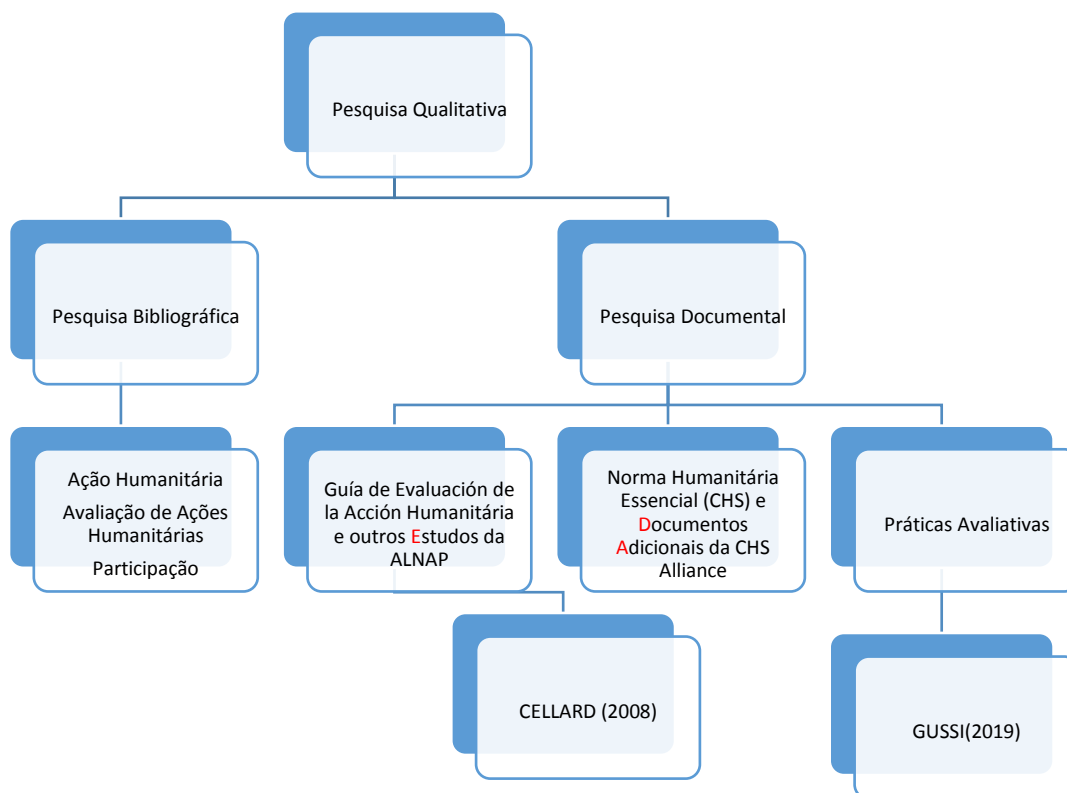
Dentre todas essas opções, o curso *Introduction to Evaluating Humanitarian* foi o que apresentou todas as características buscadas para este estudo, expostas acima. Apesar de acessível, é importante destacar que ele está disponível apenas em inglês, como a maioria dos cursos que tratam de ação humanitária, e exige um nível básico de conhecimento da língua para poder acompanhar as aulas disponíveis, o que dificulta o acesso para profissionais que não possuam essa habilidade.

Na segunda parte, procurei aqui identificar e selecionar uma prática de avaliação que se comprometesse em trabalhar, em um processo avaliativo, com as três categorias estudadas nesta dissertação: Ação Humanitária, Avaliação de Ações Humanitárias e Participação. Como critério para a escolha desta prática, busquei identificar as organizações humanitárias que utilizam a Norma Humanitária Essencial como diretriz para suas políticas institucionais, realizando primeiro uma busca pelas organizações associadas à CHS Alliance. Dentre as 150 organizações, identifiquei a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, sendo esta última um dos entes que compõe o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Sendo uma organização da qual tenho certa aproximação, pois atualmente trabalho em um ente do mesmo movimento, optei por escolhê-la como organização e buscar em seu banco de dados um relatório de avaliação para análise.

Assim, para esta análise, selecionei o relatório *Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016*, uma avaliação da resposta da Cruz Vermelha do Ecuador em parceria com a Federação e com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Trata-se de uma avaliação externa, um documento público, encontrando-se disponível no site da organização (<https://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/evaluations/>) na aba “Document Library > Evaluations”. Para apoiar na identificação e escolha do documento a ser analisado, utilizei os filtros disponíveis na página, selecionando: opção de localização “Américas”, modalidade de avaliação “Externa”, Tipo de avaliação “Avaliação Final”. A escolha deste relatório foi feita utilizando também como critério o objetivo central da avaliação realizada e este especificamente tratava de indicar, logo no seu título, a realização uma avaliação participativa de uma resposta humanitária, relacionando-se, portanto, a todas as categorias elencadas como essenciais para este presente estudo analítico.

Em resumo, o percurso metodológico deste estudo foi delineado a partir da seguinte estrutura:

Figura 1 – Delineamento do desenho metodológico da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Ressalvo, porém, que durante este percurso pude me deparar com a dificuldade de encontrar bibliografia sobre Avaliação de Ações Humanitárias produzida no Brasil, tendo sido encontradas apenas algumas produções sobre Gestão da Logística Humanitária, o que não é compatível com a discussão apresentada neste estudo.

Aponto este elemento como desafio metodológico, pois, em um primeiro momento,

busquei referências nacionais que pudessem subsidiar este estudo e, ao reconhecer a pouca expressão que a temática tem no cenário local, pude identificar o potencial que este estudo tem para introduzir um debate amplo sobre Avaliação, Participação e Ação Humanitária no Brasil, visto que o país possui uma relevante presença de programas, projetos e atividades de ação humanitária e congrega diversos centros de pesquisas com avançadas discussões sobre o campo de avaliação e participação. Estendo essa minha percepção sobre o potencial da temática também ao contexto da América Latina, que apresenta contextos múltiplos e

distintos em tipos de crises e respostas humanitárias e tem reconhecimento internacional quando se trata de produção científica acerca de avaliações que envolvem participação.

Espero, contudo, que este estudo analítico contribua para que outras pesquisas possam emergir e outros olhares sobre sua temática possam ser compartilhados. Sobretudo, espero que as recomendações aqui indicadas ao final deste texto venham a ensejar o encontro das vozes de muitos profissionais do sistema humanitário que já partilham em sua prática avaliativa o compromisso de envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias, permitindo que essas experiências e saberes se cruzem e se ampliem.

3 A AVALIAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO COMO CAMPO DE ESTUDOS E PRÁTICAS

Para desenvolver o objetivo desta dissertação, faz-se necessário desenvolver uma seção primeira pautada em uma revisão de literatura sobre Avaliação e Participação, pois não há como compreender os estudos sobre Avaliações de Ações Humanitárias e sobre os compromissos de prestação de contas frente às pessoas afetadas sem abordar a relação entre duas categorias analíticas intrínsecas a estes estudos: Avaliação e Participação

Dessa forma, esta seção está organizada em itens, a saber: 3.1) Avaliação como campo analítico de estudo; 3.2) A participação em práticas avaliativas: debates emergentes.

3.1 Avaliação como campo analítico de estudo

Avaliar é um exercício que o homem vem realizando ao longo da sua evolução. Avalia-se a qualidade de um alimento, a capacidade de alcançar um objeto, de percorrer uma distância, de mitigar os riscos, avaliam-se as relações, os sentimentos, o existir. Avaliar é um verbo de muitos sentidos, de múltiplos usos, que incorpora variadas definições e é nesta pluralidade de interpretações que se ancora sua potência enquanto campo analítico de estudo.

Do verbo ao substantivo, a palavra *avaliação* tem uso comum: tudo se avalia e o termo se aplica a uma multiplicidade de referências (DIAS SOBRINHO, 2003). Para Dias Sobrinho (2003), a avaliação tem muitas fases, significados, se apresenta de modos distintos e busca cumprir finalidades diversas e não é possível compreendê-la apenas como um instrumento ou mecanismo técnico. “Falar de avaliação é tratar de avaliações”, é, portanto, plurirreferencial, dotada de múltiplos sentidos e interesses distintos e contraditórios (DIAS SOBRINHO, 2003).

Assim, para compreender os sentidos da avaliação, é preciso conhecer sua história e os paradigmas e metodologias que foram se constituindo ao longo dos anos, uma vez que: “a avaliação é uma consequência de um processo de evolução de construção e reconstrução que envolve inúmeras influências interatuantes” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 28).

Para Gasparini (2020), a avaliação enquanto ação humana, compreendida em seu sentido comum, distingue-se de avaliação sistemática pelo seu componente racional, que se ancora em referências técnicas e metodológicas de base científica ou por elas orientadas (FURTADO, 2006). Para o autor, as práticas avaliativas são diversas e isso implica num conjunto variado de referências que guiam as escolhas dos avaliadores, existindo, portanto,

um conjunto de paradigmas científicos que, ao serem elucidados, pode apoiar na compreensão sobre o pensamento e prática da avaliação (GASPARINI, 2020).

Uma das definições mais conhecidas de avaliação é dada por Scriven (1967), que a define como o processo de julgar o valor ou mérito de alguma coisa. Mas resgatando o que disse Sobrinho (2003), o termo tem muitos usos e muitos significados, uma vez que comporta variadas designações que refletem o contexto histórico existente, os propósitos e os pressupostos filosóficos que avaliadores e teóricos concebem na construção de seu significado (GUBA E LINCOLN, 2011). As diferentes abordagens que procuram definir valor ou mérito são as responsáveis pela diversidade de pontos de vista sobre avaliação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Portanto, discutir avaliação pressupõe um debate prévio em relação aos paradigmas científicos que norteiam o campo da avaliação. Paradigmas são visões de mundo resultantes de crenças epistemológicas (como o indivíduo acha que a verdade e o conhecimento podem ser compreendidos) e crenças ontológicas (o que o indivíduo pensa da realidade). É a junção dessas crenças que governa as percepções e opções feitas na busca pela verdade científica (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

De acordo com Patton (*apud* GUBA E LINCOLN, 2011),

Paradigma é uma visão de mundo, uma perspectiva geral, uma forma de decompor a complexidade do mundo real. Como tal, os paradigmas estão profundamente enraizados na socialização de adeptos e praticantes: os paradigmas lhes indicam o que é importante, legítimo e sensato. Os paradigmas são também normativos, pois indicam aos praticantes o que fazer sem a necessidade de realizar amplas considerações existenciais e epistemológicas. Contudo, é a fisionomia do paradigma que constitui tanto seu ponto forte quanto seu ponto fraco – ponto forte porque torna uma ação possível, ponto fraco porque o motivo genuíno da ação fica velado nas suposições indiscutíveis do paradigma (1978, p.203).

Em outras palavras, Guba e Lincoln (2011) definem paradigmas como visões de mundo que têm implicações profundas no modo como é construída a percepção da realidade e que servem como critério para orientar as ações. Para os autores, trata-se de sistemas de crenças básicas que não podem ser refutados nem comprovados e se estruturam em três perguntas básicas que refletem a busca pela compreensão da realidade: o que existe que se possa conhecer? (ontologia); que relação existe entre conhecedor e conhecido ou conhecível (epistemologia)?; e quais as formas de gerar conhecimento (metodologia)? (GUBA; LINCOLN, 2011).

O campo da avaliação tem sido construído a partir da dicotomia de dois grandes paradigmas: o paradigma científico-positivista e o paradigma construtivista. O primeiro

assenta-se na afirmação que a realidade é objetiva e existe independente daqueles que a percebem. O segundo reside na afirmação que o saber é construído pelas pessoas em um processo de interação e que a realidade é produto desta interação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Se cada paradigma comporta seu conjunto de crenças ontológicas, epistemológicas e metodológicas, o paradigma positivista estrutura-se no dualismo sujeitoobjeto, na capacidade de prever e controlar todas as variáveis que convirjam para a verdade. Já o paradigma construtivista se sustenta na interação entre investigador e investigado e na hermenêutica–dialética dessa interação (GUBA; LINCOLN, 2011).

Outro paradigma aqui destacado, no qual a realidade é compreendida a partir das múltiplas dimensões da experiência concreta do fenômeno a ser avaliado e do entendimento da complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível (RODRIGUES, 2016), constitui o modelo experiencial proposto por Lejano (2012). O autor considera que a experiência não é linear e apresenta múltiplos caminhos de saber e conhecer. Esse modelo, com base na experiência, a que atribui como “sentimento pós-construtivista”, considera a análise uma fusão de diferentes linhas de informações de modo a obter uma percepção mais completa do todo (LEJANO, 2012; RODRIGUES, 2008).

Destarte, a compreensão dos paradigmas filosóficos e científicos influencia a forma como as avaliações são transpostas para a prática (GASPARINI, 2020; MERTENS, 2015), por isso, a importância de trazê-los para esta dissertação antes de me deter especificamente na questão das avaliações de ações humanitárias. Desta forma, concordo com a afirmação de Gasparini (2020),

Tomar a avaliação (que em sua acepção literal significa “ato de determinar o valor”) enquanto objeto de estudo em uma perspectiva epistemológica, envolve investigar quais pressupostos científicos influenciam a forma de se produzir as evidências com as quais será determinado o valor de algo, ou qual abordagem científica subsidia a emissão de um julgamento sobre o valor de determinado objetivo avaliado. O que parece muitas vezes tácito (concepção corrente sobre a ciência) merece ser destacado enquanto questão central a ser investigada e qualificada em sua complexidade, uma vez que não envolve somente a aplicação de um método científico (p. 2).

Sendo a ação humanitária um campo emergente de práticas avaliativas, identificar quais pressupostos científicos influenciam a forma de produzir avaliações neste campo permitirá uma análise crítica de sua epistemologia. Também se faz necessário trazer neste texto considerações sobre as metodologias de investigação que se estendem naturalmente à discussão de paradigmas.

Para Guba e Lincoln (2011), a metodologia é compreendida como uma estratégia geral para resolver um conjunto completo de escolhas disponíveis ao investigador. As metodologias de investigação avaliativa constroem-se em consonância com o sistema de crença básico do paradigma e são caracterizadas pela diferença no modo como o instrumento de investigação é construído. Para um investigador adepto ao paradigma positivista, uma investigação deve ser estruturada para a explicação de causas e efeitos que afetam a realidade. Os adeptos ao paradigma construtivista estruturam a investigação para a compreensão da interação que constrói essa realidade (GUBA E LINCOLN, 2011) e os pós-construtivistas empreendem uma investigação para compreender o sentido e significados, profundos e complexos, da realidade experienciada (LEJANO, 2012).

Guba e Lincoln (2011) chamam a atenção para não ser confundível o que se entende por método (instrumentos e técnicas) e por metodologia, estratégias norteadoras gerais da investigação. Para os autores, o uso de métodos quantitativos e qualitativos serve a ambos os paradigmas “desde que sejam preparados e interpretados em consonância com o sistema básico do paradigma” (p. 183). Isto se aplica também ao paradigma pósconstrutivista.

A integração inteligente de ambos os métodos tem sido de grande aceitação no campo da avaliação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004), porém cabe destacar que não são eles que definem o processo de investigação, pois o processo é caracterizado e conduzido pelo paradigma adotado (GUBA E LINCOLN, 2011).

A compreensão dessa nuance entre uso triangulado de métodos e a noção de paradigma avaliativo tem papel fundamental para o estudo analítico aqui proposto, pois, ao discorrer sobre avaliação de ações humanitárias, busquei, sobretudo, identificar como esta relação se apresenta e como ela direciona a prática de avaliação.

Outro debate que não pode ser deixado de lado neste item e que está intrinsecamente relacionado com a explanação anterior é a ideia das gerações de avaliação que representam uma variedade de sentidos e conteúdos construídos a partir de um contexto histórico, social e político. Sobre isso, Guba e Lincoln (2011) discorrem sobre o que entendem por quatro gerações de avaliação.

Os autores apresentam que, dentre as influências precursoras da avaliação, tem-se a compreensão de avaliação como significado de mensuração na primeira geração. Conhecida como acepção técnica de avaliação ou geração da mensuração (GUBA; LINCOLN, 2011), essa fase foi marcada pelo advento dos testes escolares e desempenho mental, obtendo grande repercussão no alistamento para as forças armadas americanas na Primeira Guerra Mundial.

Outros fatores também tiveram papel importante no desenvolvimento desta primeira geração de avaliação: a ascensão das abordagens científicas aplicada à pesquisa de fenômenos humanos e sociais e a emergência da administração científica na indústria e no setor empresarial. A função do avaliador era técnica com vistas a investigar o que pudesse ser mensurado.

A segunda geração de avaliação emergiu à medida que foram sendo evidenciadas as deficiências da primeira. Com a necessidade de realizar uma drástica reforma nos currículos escolares após a Primeira Guerra e movidos pela necessidade de avaliar esses novos currículos educacionais para identificar os seus pontos fortes e fracos e se seus objetivos estavam sendo alcançados, apenas os dados mensuráveis de desempenho não eram suficientes. O propósito da avaliação não era simplesmente medir resultados, mas fazer com que os currículos funcionassem a partir dos resultados desejados. É nesta geração que nasce a Avaliação de Programas (GUBA; LINCOLN, 2011).

A avaliação de segunda geração constitui-se numa abordagem caracterizada pela descrição de padrões “de pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos estabelecidos” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 35). Nessa geração, que também pode ser chamada de geração de objetivos, a mensuração deixou de ser equivalente à avaliação e foi redefinida com um dos vários instrumentos que poderiam ser empregados. O avaliador aqui cumpre a função de descritor, embora sem perder os aspectos técnicos da geração anterior.

Da mesma forma que a primeira geração foi apresentando suas deficiências conforme as transformações dos propósitos da avaliação foram sendo evidenciadas, a abordagem descritiva também apresentou suas lacunas. A segunda geração, orientada para objetivos, mostrou-se incipiente na missão de avaliar a resposta do governo americano às supostas deficiências do sistema educacional, consideradas responsáveis pelo avanço dos russos na disputa pela exploração do espaço. Além do mais, era necessário avaliar a produção dos resultados para melhorar as atividades que estão em andamento e auxiliar a administração no planejamento, programação e decisões futuras.

Fortemente expandida pela crítica de Michael Scriven (1967) às duas gerações anteriores, a terceira geração evidenciou que tanto o desempenho (mensuração) quanto os objetivos (descrição) deveriam ser submetidos à avaliação. Novos modelos de avaliação surgiram pós-1967 e congregavam a mesma visão: o juízo de valor era essencial para a avaliação. Esperava-se, agora, que o avaliador julgasse os programas sem deixar de medir desempenho e descrever objetivos. A terceira geração “centrava-se no juízo de valor, tanto

sobre o mérito do objeto da avaliação – seu valor íntimo e intrínseco- quanto sobre sua importância – seu valor extrínseco ou contextual” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 39).

A quarta geração é apresentada pelos próprios autores, Guba e Lincoln, como uma abordagem alternativa às três primeiras gerações, sustentada pela crítica de que todas elas padeceram e continuam padecendo de lacunas que justificam a necessidade indispensável de outros aprimoramentos, entre eles: tendência ao gerencialismo, incompatibilidade com o pluralismo de valores e comprometimento exacerbado com o paradigma científico.

A avaliação construtivista responsiva ou respondente foi denominada por Guba e Lincoln (2011) como avaliação de quarta geração. Os autores explicam que a avaliação aqui é responsiva porque designa uma forma diferente de escolher os parâmetros e limites de uma avaliação. Diferenciando-se dos limites e parâmetros das gerações anteriores, que se estabeleciam na negociação entre cliente e avaliador, a avaliação responsiva estabelece um processo interativo e negociador entre os grupos de interesse¹⁵. O termo *construtivista* é usado como designação da metodologia usada para conduzir a avaliação. Emergente do paradigma construtivista, a avaliação de quarta geração é uma alternativa ao paradigma científicopositivista das três gerações anteriores (GUBA; LINCOLN, 2011).

Baron e Monnier (2003) descrevem uma quinta geração de avaliação, de prática ainda muito recente, denominada de avaliação emancipatória. A avaliação nesta geração implica uma grande diversidade de grupos de interesses em todas as fases da avaliação e volta pelo seu desejo explícito de capacitar os participantes através do processo avaliativo.

É importante destacar que as gerações de avaliação foram aqui apresentadas como um recurso didático e, apesar de estarem situadas em um contexto histórico, não devem ser referenciadas de forma linear. As características da avaliação referenciada em cada essas geração não ficaram no passado, elas compõem a diversidade de conceitos, significados e usos que formam o campo de avaliação contemporâneo e podem ser identificadas em uma ampla e variada tipologia de avaliação. O campo de avaliação permanece em constante movimento e segue evoluindo com novos propósitos a serem respondidos a partir de novas construções paradigmáticas. A avaliação é, portanto, um processo político, conjunto, colaborativo, contínuo, recorrente, divergente, emergente, imprevisível e que constrói realidades (GUBA; LINCOLN, 2011).

¹⁵ Grupos de interesse na avaliação são organizações, grupos ou indivíduos potencialmente vítimas ou beneficiários do processo avaliativo que têm algum interesse no desempenho, no resultado final ou no impacto da avaliação, recebendo influência direta ou indireta dos resultados obtidos (FURTADO, 2001; WETZEL, PAVANI *et al.*, 2017).

Em se tratando de avaliações de ações humanitárias, a prática avaliativa que instigou a minha dedicação a este estudo identifica uma multiplicidade de tipologias de avaliação, metodologias e técnicas aplicadas à sua prática, expostas nessa seção, o que mostrou ser extremamente necessário iniciar este estudo com um debate sobre paradigmas e gerações de avaliação. A aproximação a esse debate permitiu-me maior clareza para compreender a gênese da avaliação na ação humanitária.

Assim, os contextos em que se dão as ações humanitárias podem, em sua maioria, ser imprevisíveis e urgentes, inseguros e polarizados, sendo que a avaliação de ações de proteção das pessoas afetadas por crises humanitárias exige competências que muitas vezes transcendem as que normalmente são esperadas em um avaliador (ALNAP, 2016). Isso torna as avaliações de ações humanitária um campo analítico repleto de especificidade, o que contribui para manter permanente o interesse no debate epistemológico e metodológico da própria avaliação.

Refiro-me especificamente aqui a questões específicas das avaliações no universo do sistema humanitário, destacando que um dos debates mais expressivos está vinculado ao compromisso de envolver pessoas afetadas por crises humanitárias, cerne da discussão deste estudo, e isso, como já foi pontuado, está diretamente relacionado à ideia de participação.

A fim de contribuir com o alcance dos objetivos definidos para este estudo, abordo, no item a seguir, alguns pontos dos debates emergentes sobre a participação nas práticas avaliativas que, creio, podem vir a contribuir significativamente para ampliar a compreensão de como a participação tem se apresentado na avaliação de ações humanitárias.

3.2 A participação em práticas avaliativas: debates emergentes

O debate sobre participação é bastante amplo. Não se pretende, neste item, desenvolver uma discussão ampla sobre o conceito de participação, as categorias que comportam e sua relevância no seio das políticas sociais, pois aqui se aborda especificamente a participação em processos avaliativos. Esclarecido este ponto, é certo afirmar que este trabalho compartilha da ideia que participar é estabelecer pontes para a interlocução: “participação significa inexoravelmente trazer para bem perto a presença do outro” (FURTADO, 2012, p. 22).

Partindo desta compreensão, que em sua simplicidade, comporta a discussão desenvolvida neste item, a participação insere-se nos processos avaliativos com o objetivo de aproximar as diferentes partes interessadas envolvidas em um programa no seu processo de

avaliação e, tratando-se de avaliações de ações humanitárias, foi diretamente influenciada pela ideia de *Accountability*.

A participação em processos avaliativos é considerada uma prática emergente no mundo e tem pouco mais de 15 anos (UCAR; HERAS; SOLER, 2014). Sua origem remonta às práticas de investigação participativa sobre a realidade social, que enfatizam o conhecimento popular e a reflexão crítica, proveniente das teorias de Paulo Freire, Rappaport e Zimmermman (UCAR; HERAS; SOLER, 2014). No campo da avaliação de políticas e programas, a participação emerge no marco da quarta geração de avaliação, quando metodologias de avaliação participativa eclodem (DÍAS-PUENTE *et al*, 2009).

Brown (2001) afirma que a participação em processos avaliativos, até a década dos anos 1980, era quase inexistente, sendo que os organismos internacionais mantinham a prática de apenas identificar a opinião pública acerca dos resultados de sua assistência e satisfazer suas necessidades de fiscalização, excluindo seus beneficiários do processo avaliativo. Contudo, foram nos anos de 1990 que este modelo foi sendo substituído, influenciado pela introdução da ideia de *accountability* nos processos avaliativos (BRUM, 2008).

Accountability é um termo inglês que, segundo Campos (1990), Schedler (2004) e Gordon Rapoport (2011), não possui um equivalente em idiomas latinos. Campos (1990), ao buscar compreender o conceito de *accoutability*, encontra em Frederick Mosher (1968 *apud* CAMPOS, 1990) a explicação que o termo é sinônimo de responsabilidade objetiva (de uma pessoa ou organização perante outra pessoa) por alguma coisa ou algum tipo de desempenho, sendo, dessa forma, a ação de responder por alguma coisa. A autora indica que, da explicação de Mosher, extrai-se a ideia do caráter de obrigação, embutido no conceito de *accountability*, e um dos primeiros resultados de sua reflexão acerca do termo foi relacionar *accountability* à democracia (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Contudo, para Schedler (1999), o significado de *accountability* é antagônico à centralização do poder, o que, segundo Pinho e Sacramento (2009), “contribui para reforçar a ideia anteriormente apresentada sobre a responsabilidade objetiva, exigida de fora, tornando necessário o estabelecimento de um diálogo entre os atores responsáveis e os responsivos” (p.1350). Schedler (2004) afirma que *accountability* possui um sentido claro de obrigação, às vezes traduzido como “control”, “fiscalización” ou “responsabilidad” pelo uso do poder.

Para tornar melhor a compreensão do que significa *accountability*, Pinho e Sacramento explicam que

accountability nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização. Representando-a, ainda que num esquema bem simples, temos: “A” delega responsabilidade para “B” ® “B”, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para “A” ® “A” analisa os atos de “B” ® feita tal análise, “A” premia ou castiga “B” (2009, p.1350).

Na Ciência Política, o termo *accountability* começou a ser difundido em meados do século XIX e passou a ser incorporado por “todo el mundo democratico” (Schdeler, 2004)¹⁶¹⁷. O *accountability*, neste estudo, é traduzido como prestação de contas (SPINOSA, 2012; SCRIVEN, 2018; Rendición de Cuentas, SCHDELER, 2004). Ambas as traduções incorporam a ideia de obrigação e responsabilização embutida no conceito original e assemelham-se quando se trata de extrapolar o simples entendimento de apresentar contas e resultados, pois

En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia la información que recibimos no es tan precisa y confiable como quisiéramos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia las justificaciones que recibimos no son tan convincentes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo (SCHEDLER, 2004, p. 15).

Essa compreensão de que a informação e a justificação das ações são de responsabilidade de quem presta uma ação, o serviço não ficaria de fora do campo da avaliação de políticas, programas e projetos. Para Tapella e Sanz (2019), uma demanda maior

¹⁶ Segundo Campos (1990), uma das primeiras referências a discutir o termo no Brasil, a primeira vez que escutou falar sobre *accountability* foi durante o curso *Master of public administration*, que cursava nos Estados Unidos, em meados de 1975.

¹⁷ Schdler (2004) indica que o termo hispano “Rendición de Cuentas” é o que mais se aproximaria, com as devidas ponderações conceituais, pois em seu entendimento, a “rendición de cuentas” parece sugerir um ato voluntário, conduzido pela virtude e vontade própria, não por uma necessidade. Disto, surge seu entendimento “*accountability* es la rendición obligatoria de cuentas” (p.11). Para Marques (2018), a tradução da palavra para o português é difícil devido à complexidade de aplicações a qual o termo se refere, responsabilização seria, portanto, para o autor, a palavra que mais se adequa à expressão, que tratar da obrigação e da capacidade de uma pessoa ou instituição de prestar contas a outra pessoa ou instituição (MARQUES, 2018.p.45). Para Spinosa (2012) o uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido, é de prestação de contas, apesar de se apresentarem traduções em que ele é apresentado como fiscalização, responsabilização ou controle. Para o autor, a prestação de contas implica a obrigação de informar e justificar suas decisões, o uso dos recursos e como eles impactam à população. A respeito de prestação de contas, Scriven (2018) a define como a responsabilidade pela justificação de despesas, decisões ou pelos resultados alcançados. Apesar da aproximação entre as definições, Marques (2018) pondera que existe uma diferença entre *accountability* e uma simples prestação de contas, pois no primeiro reside a premissa de que ações realizadas pelas representantes são passíveis de recompensa ou punição dos representados.

de protagonismo da sociedade civil acompanha o interesse e a importância que se dão para as avaliações,

[...] El mayor involucramiento de diversos actores sociales en la agenda evaluativa es visto como una forma de asegurar, no sólo que las evaluaciones respondan a las necesidades de las personas usuarias, sino también que se ajusten a estándares de calidad, se basen en evidencias, sean creíbles y puedan ser utilizadas en la formulación y gestión de políticas públicas (Griggs et al., 2017; Patton, 2010 y 2017a; Torrejon Cardona *et al*, 2017). Esta dimensión participativa de la práctica evaluativa se visualiza en la literatura a través de expresiones tales como «protagonismo de los actores», «participación ciudadana», «perspectiva de los actores», entre otras (JACOB Y OUVARD, 2009; JACOB et al., 2009) (p.104)

A adoção da Agenda 2030, no ano de 2015, por parte da Assembleia Geral da ONU foi um importante marco nessa trajetória. Sob a máxima “*centrarse en las personas, no dejar a nadie atrás, responsabilidad mútua e integralidad*” (NACIONES UNIDAS, 2015), esta agenda orienta que as práticas de avaliação também se adaptassem a este novo marco global de desenvolvimento (TAPELLA E SANZ, 2019)

Os elementos que sustentam a emergência do accountability, como a responsabilidade, transparência e participação (MENEZES; ZUZA, ARCHANJO, 2018) passaram a ser balizadores de novas formas de realizar os processos avaliativos. Sobre esta última, a participação, irei dedicar aqui, pois é sobre esta categoria que me debruçarei no estudo analítico das avaliações de ações humanitárias, apesar de compreender que a discussão tecida não dissocia os três elementos. Como se vê neste item, existem múltiplos sentidos da compreensão da participação associada à avaliação, expostos a seguir.

Para Mideplan (2019), a participação no âmbito da avaliação “*consiste en el involucramiento activo de actores*¹⁸*en el proceso de evaluación*”, é uma ação que se manifesta de muitas formas no campo da avaliação, podendo referir-se à possibilidade de os atores dirimirem opiniões que podem ser utilizadas para uma posterior decisão por parte dos responsáveis pela avaliação, como também para tratar dos processos nos quais os atores incidem diretamente sobre as decisões (MIDEPLAN, 2019).

Para os autores do *Guía de Evaluación con Participación* (MIDEPLAN, 2019), incluir a participação em processos avaliativos permite fomentar aprendizagem e desenvolvimento de capacidades, gerando novos conhecimentos tanto individuais quanto coletivos. Para eles, a participação ativa dos atores também possibilita a aceitação e a incorporação das evidências identificadas na avaliação e suas recomendações, como também

¹⁸ Por ator, o Guia de Evaluación con Participación (MIDEPLAN) considera pessoa que se representa ou representa uma organização,

favorece a aproximação a uma leitura da realidade contextualizada com os interesses, necessidades dos atores locais.

Alguns autores consideram que uma avaliação para ser considerada participativa precisa ir muito além da coleta de informações, pois é preciso envolver diferentes atores, seja em algumas ou em todas as etapas de avaliação, e esse envolvimento deve ser constante e ativo.

Dessa forma, a participação é percebida como um intenso processo formativo que favorece a apropriação das informações geradas de maneira a compreender e a intervir sobre as problemáticas identificadas (FURTADO, 2001; FURTADO, 2008; FURTADO; CAMPOS, 2008; WESTPHAL; MENDES, 2009; FURTADO, 2011; MEIRELLES; HYPOLITO; KANTORSKI, 2012).

Para Ucar et al. (2014), a avaliação participativa é uma metodologia híbrida que pode ser utilizada tanto para investigar quanto para realizar uma intervenção em grupos e comunidades, possibilitando a geração de conhecimentos novos sobre a realidade e transformação nas pessoas e em seu contexto.

Leite et al. (2009), à sua parte, indicam que nesse tipo de avaliação os sujeitos protagonistas produzem conhecimento sobre si e sobre suas relações. Para os autores, a característica que distingue a avaliação participativa de outras práticas de avaliação é a ausência da figura do avaliador *expert*, pois seu conhecimento específico se converte em poder sobre o processo avaliativo e a premissa de que todos podem tomar decisões sobre o processo avaliativo.

Para Weaver e Cousins (*apud* FURTADO, 2008), há três razões ou objetivos ligados à opção pela avaliação participativa em relação às outras opções possíveis e que moveriam os avaliadores: uma razão pragmática; outra política e ideológica; e a última, epistemológica. A razão pragmática está ligada à expectativa efetiva de utilizar os conhecimentos adquiridos a partir da avaliação para o aprendizado e mudança. A razão política e ideológica baseia-se na compreensão de que o processo avaliativo tem a oportunidade de dar voz aos grupos mais oprimidos e marginalizados, possibilitando que estes pudessem influenciar o percurso de um dado programa e empoderá-los. Finalmente, a razão epistemológica deriva da aceitação de que a realidade é sempre construída e que somente por meio da consideração de variadas perspectivas poder-se-ia compreender a realidade.

O predomínio de uma das razões apontadas acima leva a três tipos possíveis de avaliação participativas para as quais Furtado (2012), retomando e adaptando as discussões de Ridden (*apud* FURTADO, 2012), discrimina como avaliações emancipadoras, pragmáticas e

pluralistas. Como avaliação emancipadora, compreendem-se as avaliações participativas voltadas para a emancipação, autodeterminação e o reforço das capacidades dos atores envolvidos, aumentando sua capacidade de intervenção na realidade que os circunda. Nas avaliações pragmáticas a participação está a serviço de garantir ou expandir o grau de utilização dos resultados para melhorar a eficácia de um programa. Finalmente, as avaliações pluralistas são utilizadas quando os conflitos em torno de objetivos e processos do programa são evidentes e é necessário que o avaliador assegure a compreensão e a consideração das diferentes perspectivas (FURTADO, 2012).

O autor afirma que essa categorização é apenas uma entre uma gama de possibilidades e que isso alerta para o fato que sob a chancela “participativa” podem ser encontradas avaliações com perspectivas muito diferentes. Disso decorre que é importante ter em mente o tipo de perspectiva a ser privilegiada quando se propõe a desenvolver um processo avaliativo-participativo, pois, ainda que algumas avaliações possam ser consideradas participativas, existem significativas diferenças conforme interesses que estão postos, comprometendo a amplitude e a profundidade da interação almejada.

Ainda sobre os diferentes sentidos que a noção de participação em um processo avaliativo pode apresentar, Tapella e Sanz (2019) alertam que um processo participativo implica numa redistribuição de poder (CHAMBERS, 2003) e que sem essa consciência ele pode se converter em uma aparente participação.

Das distintas maneiras de abordar a participação em processos avaliativos emerge da América Latina um debate interessante. Recentemente, a Eval Participativa¹⁹, comunidade de prática e aprendizagem direcionada a fomentar o debate sobre Participação e Avaliação na

América Latina e Caribe, recebeu do grupo que discute Evaluación con Participación (MIDEPLAN)²⁰, a proposta de refletir sobre os pontos de encontros e desencontros da Avaliação Participativa e da Avaliação com Participação.

As expressões, em uma primeira aproximação, soam tão similares que, para aqueles que não estejam acompanhando o debate, apenas denotam uma disposição combinada

¹⁹ A Eval Participativa é uma iniciativa conjunta entre dois programas universitários, o Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad (PETAS), da Universidad Nacional de San Juan (Argentina), e o projeto Focelac, projeto do Instituto Alemán de Evaluación para la Cooperación al Desarrollo (DEval) direcionado à fomentar capacidades e articulação entre atores na América Latina para el fomento de capacidades y articulación de actores de la evaluación en América Latina. Para mais informações sobre a Eval Participativa acessar: <https://evalparticipativa.net/acerca-de/>

²⁰ Evaluación con Participación é uma iniciativa conjunta das unidades do Ministério de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) da Costa Rica e do Estado de Jalisco, México. A iniciativa, assim como a Eval Participativa, tem apoio técnico do projeto Focelac (Deval).

de verbetes, porém há neste convite uma demonstração clara de um debate que tem avançado na América Latina sobre a interconexão da participação e da avaliação.

Segundo a contribuição de Esteban Tapella (SANZ, 2020) na discussão, ambas as iniciativas trabalham para que se amplie a participação dos diversos grupos de interesses nos projetos e programas e, sobretudo, que eles possam ser incorporados nos processos de gestão e coordenação de uma avaliação e, conseqüentemente, no processo de tomada de decisão, o que geralmente não são. Para ele, há mais semelhanças entre duas práticas que diferenças, ficando esta última a cargo da compreensão que cada uma tem sobre os níveis de participação.

Para Mideplan (2019), não há consenso na literatura sobre a quantidade de níveis de participação que existem. Na *Evaluación con Participación* escolheram trabalhar com dois, um nível baixo, no qual os atores atuam como informantes ou são consultados sobre questões pontuais do processo avaliativo; e um nível alto, no qual os atores formulam as perguntas que guiam o processo de avaliação, implicando diretamente no poder de tomar decisões sobre o processo. Há também um possível nível mediano, que congrega elementos dos dois níveis a depender das particularidades de cada processo avaliativo.

Para Tapella (SANZ, 2020), a *Eval Participa* indica que a noção de participação supõe compreender a duas dinâmicas; a oportunidade de participar, que é determinada pela vontade da organização que desenvolve o projeto/programa de criar espaços reais de participação; e a capacidade de participar, determinada pela habilidade e atitudes que os diversos atores vêm desenvolvendo a partir de experiências anteriores com a participação. Para Tapella (2019), sé possível falar de participação quando essas duas dinâmicas interagem, “*es decir las capacidades de participar de los pobladores se ajustan a las oportunidades que «abre» la institución, el programa o proyecto*” (p.15).

E, a partir deste entendimento, Tapella (SANZ, 2020) mostra o ponto no qual enxerga a diferença entre ambas as iniciativas: a *Evaluación con Participación* trabalha para a construção de oportunidades, pois tem direcionado suas atividades para fomentar e apoiar a prática de avaliações comprometidas em facilitar e acompanhar processos participativos; já a *Eval Participativa* se centra mais nas capacidades de participação, isto é, no fomento e desenvolvimento de mecanismos e instâncias de participação de acordo com as capacidades dos atores. Para Tapella, ambas as iniciativas são fundamentais para avançar no debate sobre avaliações cada vez mais participativas.

Tal entendimento é compartilhado por Montagner (SANZ, 2020) que apresenta, em sua contribuição, um fator adicional. Para ela, as iniciativas respondem a contextos distintos e, segundo sua experiência, a *Evaluación con Participación* permite abrir espaço

para a participação em lugares em que tradicionalmente ela não possui, nos quais fatores incidem limitando uma participação mais efetiva.

As contribuições dos diversos estudiosos da temática neste espaço de compartilhamento de opiniões (fórum *Eval Participativa*) sugerem que ambas as iniciativas concordam que a participação a ser envolvida em um processo avaliativo depende de diversos fatores, como tempo, recursos disponíveis, tipo de avaliação a ser executada, a abertura ou não para um trabalho conjunto e, cada uma dessas iniciativas, tem seu papel importante para o desenvolvimento de avaliações cada vez mais comprometidas com a participação de todos os atores envolvidos, sob a premissa de não deixar ninguém para trás (“si dejar a nadie atrás” – Mideplan, 2019).

Dessa forma, a participação em processos avaliativos configura-se como um processo emergente, potente e complexo, visto que é atravessada por diversos outros elementos que contribuem para fomentar o exercício ou não da participação dos diversos atores envolvidos em um projeto, programa, política ou, no caso deste estudo, em uma resposta humanitária, ainda que, como exposto no debate acima, apresenta diferentes classificações e tipologias, assim como uma variedade de perspectivas quanto ao seu alcance efetivo na avaliação.

A discussão sobre participação nos processos avaliativos, aqui tecida, teve a pretensão de ser apenas introdutória. Visto que se trata de uma categoria central neste estudo e permeia todo o trabalho, ela será mais bem aprofundada, em especial, na seção destinada a compreender como a participação se apresenta nos compromissos humanitários e é incorporada efetivamente em formações e práticas avaliativas nas ações humanitárias.

4 O PERCURSO DA AÇÃO HUMANITÁRIA: UMA TRAJETÓRIA CONCEITUAL

Esta seção tem a finalidade de apresentar a trajetória conceitual da ação humanitária, desde os primórdios das ações pautadas na ajuda e filantropia, que basilarão a gênese da ajuda humanitária, percorrendo a definição de princípios e valores que pautam o humanitarismo até os anos 1990, que marcam a influência de um mundo globalizado e neoliberal e a emergência de novos desafios e de intensos debates na história da ação humanitária.

A seção também versa acerca dos conceitos que se entrelaçam ao de ação humanitária e que se desenvolvem ao longo do tempo, destacando com particular atenção a emergência do conceito de proteção humanitária, sua relação direta com o compromisso de envolver comunidade e pessoas afetadas por crises humanitárias nas respostas que afetem suas vidas.

Início este trajeto com a aproximação de elementos que possibilitam a definição de um conceito atual para o termo a que se dedica esta seção: Ação Humanitária.

De acordo com Piñeda e Rodriguez (2012), não existe uma definição “absoluta” de ação humanitária que seja única para toda a comunidade humanitária e isto se deve à complexidade que envolve esse campo, suas atividades, atores e objetivos que abrange. Uma das definições mais aceitas atualmente é apresentada por Abrisketa e Armiño (2002), disponível no Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo (2002):

Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales.

Também se pode encontrar outra definição dada por Perez de Armiño apud Piñeda e Rodriguez (2012, p.23)

El conjunto de actividades de protección y asistencia, a favor de las víctimas civiles y militares de desastres naturales y conflictos armados y de sus consecuencias, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos humanos.

Ambas as definições apresentam em sua essência o objetivo com o qual a ação humanitária se compromete em realizar: “salvar vidas e aliviar o sofrimento” (PIÑEDA E RODRIGUEZ, 2012, p.14).

As definições e o objetivo acima apresentados são concepções modernas e, como dito anteriormente, não uníssonos. A construção da compreensão do que se entende por ação humanitária foi se constituindo ao longo de uma história que permeia a noção de humanidade.

4.1 A chegada até Solferino

As origens do labor humanitário remontam à ideia da caridade, filantropia, altruísmo e essas ideias se encontram praticamente no seio de todas as sociedades, mas para Piñeda e Rodriguez (2012), além da caridade, outras duas ideologias fundamentam a ação humanitária: as ideias humanitárias e a filosofia humanista. A caridade, sob o ponto de vista histórico e cultural, sempre esteve vinculada à religião e à capacidade do ser humano em comover-se pelo sofrimento dos demais; as ideias humanitárias, que centram a atenção às vítimas de guerra e desastres sem importar sua causa; e a filosofia humanista, apontando o reconhecimento dos direitos das vítimas²¹.

Para as autoras, do Juramento Hipocrático (460 a.c) até o fim da Idade Média, prevaleceram a caridade e a filantropia na relação entre os que ajudam e os que necessitam de ajuda. A partir da colonização da América e África, emergem os primeiros elementos que ocasionarão uma cisão entre as ideias humanitárias e a filosofia humanista, “*el colonialismo humanitário expresa el primer antecedente del moderno derecho de intervención o injerencia humanitaria, enfocado en aquella época al combate de la esclavitud*” (RIEFF, 2003, p. 70).

Com o advento do Iluminismo surge uma nova visão de caridade, agora expressada não mais pela igreja católica, mas também pelas associações filantrópicas das novas elites econômicas (PIÑEDA; RODRIGUES, 2012, p. 23). De acordo com Cambi (1999), os movimentos emergidos no século XVII possibilitam a emancipação das condições de vida, de produção e de concepção de mundo pelo viés racional e científico, contraditório ao poder exercido pela Igreja. Hisamoto (2012) retrata que, para os iluministas, a racionalidade

²¹ O termo *vítima* está presente em muitos documentos e referências da ação humanitária e é usado para referir-se às pessoas afetadas por conflitos armados e outras situações de violência, desastres ou crises provocadas. Ele aparece, por exemplo, no conceito na definição de ação humanitária constante nas *Notas de Orientación y Indicadores de la Norma Humanitaria Esencial*²² (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015), “*acción emprendida con el objetivo de salvar vidas, aliviar el sufrimiento humano y proteger la dignidad de las víctimas durante y después de las crisis provocadas por amenazas antrópicas y naturales, así como prevenir y prepararse para hacerles frente*” (p.40).

poderia evitar o sofrimento humano, enquanto o dogmatismo religioso do período anterior condenava a maior parte dos homens à miséria e ao sofrimento. Emerge neste século a tríade “*Liberté, Egalité, Fraternité*” e, como afirma, Rey (2011, p.4),

La propia idea de «humanidad», de la que deriva la palabra humanitario, se consolida a partir del Siglo de las Luces con la convicción de que todos los seres humanos forman una humanidad (de ahí viene la palabra), con los mismos derechos y deberes en tanto que seres humanos. Las ideas ilustradas de igualdad y fraternidad entre los seres humanos están en la base de este nuevo concepto de humanidad.

Para Pictet (1979), o humanitarismo moderno é uma forma evoluída e racional da caridade e da justiça, “el humanitarismo no induce sólo a curar, sino también a prevenir los males, a luchar contra las calamidades, con frecuencia a largo plazo” (p. 18).

No século XVIII, tem-se o que se supõe ter sido a primeira atuação humanitária de grande proporção. De acordo com Rey (2011), o terremoto que assolou Lisboa, em 1755, foi um desastre tamanho e sua capacidade de destruição foi de tão grande magnitude que despertou a colaboração de países inimigos de Portugal para prover assistências às vítimas. Para o autor, também se supõe que este evento propiciou certa ruptura com a ideia dominante da época, a ideia de que os desastres naturais são inevitáveis, entendidos até então como um tipo de vingança divina contra nada se podia fazer, ideia esta que já vinha sendo questionada pelo movimento iluminista ao longo do século anterior.

Apesar desta suposição indicada por Rey (2011), o marco histórico comumente aceito para os estudiosos do Humanitarismo, ou do Movimento Humanitário, como alguns textos costumam abordar, foi a Batalha de Solferino, ocorrida em 1859 ao norte da Itália, conhecida como um dos episódios mais sangrentos das batalhas pela unificação da Itália²². A batalha durou aproximadamente 15 horas e seu fim resultou em 6 mil mortos e mais 35 mil homens feridos de ambos os lados 24 combatentes. No mesmo dia do final da batalha chega à região o jovem suíço Henry Dunant, que estava a negócios pela Itália. Ele presencia as consequências da batalha e, horrorizado com a situação, organiza junto às mulheres dos povoados mais próximos um grupo de socorristas voluntárias que disponibilizam os cuidados para todos os combatentes, independentemente de suas origens. Após alguns anos desta sua experiência, Henry Dunant compartilha suas memórias no livro *Lembranças de Solferino*²³, no qual podemos encontrar a seguinte passagem:

²² A guerra pela unificação da Itália foi travada pela França e pelo Reino de Sardenha contra o império Austríaco,

²³ Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/lembranca-de-solferino>

Mas as mulheres de Castiglione, vendo que não fiz nenhuma distinção entre as nacionalidades, seguiram meu exemplo, demonstrando a mesma amabilidade para todos esses homens cujas origens eram tão diferentes, e que eram estrangeiros para todas elas. “Tutti fratelli”, elas repetiam emocionadas (CICV, 2016).

Este livro, como descrevem Urgoiti e Rey (2007), teve grande repercussão época e nele se encontram as ideias básicas do Humanitarismo que se consolidarão nos séculos XIX e XX. A primeira das ideias defendidas a partir das memórias de Henry Dunant, considerado o pai do Humanitarismo, é a de que a ajuda ou a assistência não se refere a qualquer tipo de socorro, mas sim a um tipo que deve ser guiado unicamente pela necessidade da vítima e, portanto, deve ser imparcial e independente. A segunda ideia é a de proteção às vítimas, garantida a partir de instrumentos de direitos, e a terceira ideia implícita é a de testemunho, conforme indica Urgoiti e Rey (2007, p. 5):

lo que Dunant intenta con su libro es precisamente eso: dar testimonio de lo que ha visto y tratar de sensibilizar, tal como se diria hoy, a sus conciudadanos sobre una realidad que no conociam bien o hacia la que no eran suficientemente sensibles.

4.2 O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e sua contribuição para a gênese da ação humanitária

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha é uma referência para a compreensão da história da ação humanitária, pois Henry Dunant, seu idealizador e fundador, contribuiu significativamente para a construção de estruturas legais que a possibilitaram se distanciar das ações de filantropia e incorporar princípios e praxis profissional ao labor humanitário Urgoiti e Rey (2007). Neste item, realizo algumas pontuações sobre o movimento, com vistas a abordar não sua história, mas a gênese da ação humanitária.

Henry Dunant, ao retornar para a Suíça após vivenciar a experiência em Solferino, organiza junto a outros cinco filantropos da época, o Comitê dos Cinco (CICV, 2016), também conhecido como Comitê para el Socorro de Militares Heridos (URGOITI; REY 2007, p. 5)

Entre o trabalho mobilizado por este comitê esteve a organização de uma Conferência em Genebra para a qual 16 países enviaram representantes e a partir dela foi recomendada a criação de “Sociedades Voluntárias de Socorro” dando início a elaboração dos instrumentos jurídicos “Convenções de Genebra e seus protocolos adicionais”, que constituem a base do Direito Internacional Humanitário (CICV, 2016). O comitê dos cinco veio mais

tarde a ser o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e as sociedades voluntárias desencadearam a formação das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Após a emergência das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, foi dado início à assistência em tempos de paz, em preparação a um possível conflito ou à assistência a vítimas de desastres naturais. Em 1919 foi criada a Federação Internacional da Cruz Vermelha, responsável por coordenar as ações das sociedades nacionais. Essas três instituições, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, as Sociedades Nacionais – conhecidas mundialmente como Cruz Vermelha – e a Federação Internacional, formaram o Movimento Internacional da Cruz Vermelha.

Considerado para muitos o pai do Humanitarismo, Henry Dunant criou a maior rede humanitária atuante no mundo até os dias atuais²⁴ e um dos grandes aportes do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho para a Ação Humanitária foi a definição de princípios fundamentais para nortear sua atuação. Estes princípios foram os pilares para a definição dos princípios que regem a ação humanitária até os dias atuais. Sobre isso Rey (2011, p. 4) destaca,

Es importante resaltar que la originalidad de Dunant fue llevar adelante sus ideas humanitarias a través de dos vías complementarias: creación de una institución –lo que luego sería el Comité Internacional del Cruz Roja– y creación de instrumentos jurídicos que fueran la base del trabajo humanitario, el Derecho Internacional Humanitario. Este surgimiento simultáneo de una institución humanitaria y de una rama del derecho internacional que trata de proteger a ciertas víctimas y de ser la base del trabajo humanitario, es la mayor aportación de Dunant y la base del humanitarismo moderno.

4.3 Princípios da ação humanitária

Os princípios humanitários indicam a essência que o labor humanitário deve carregar em todas as suas práticas. Esses princípios foram estabelecidos, inicialmente, no Movimento Internacional da Cruz Vermelha²⁵. Ao todo, foram estabelecidos sete princípios fundamentais: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, unidade, universalidade e voluntariado. Esses princípios norteiam a ação dos entes do Movimento Internacional da Cruz Vermelha até os dias atuais e, apesar de cada instituição que o compõe

²⁴ A história do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho pode ser conhecida no link: <https://www.icrc.org/pt/o-cicv/o-movimento>

²⁵ Os princípios foram proclamados em Viena, em 1965, na 20ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho

ter sua autonomia, independência e identidade preservadas, compartilhar os mesmos princípios garante a unicidade destas instituições ao movimento. Ao longo dos anos esses princípios foram incorporados por outras organizações que se dedicaram ao trabalho humanitário.

O princípio da humanidade refere-se à proteção à vida e à saúde, o respeito à pessoa humana. Este conceito carrega consigo o cerne do movimento e dele todos os outros princípios derivam, tal qual afirma Pictet (1979, p. 19) “*si la Cruz Roja debiese tener un sólo principio, seria ése*”. A primeira formulação textual deste princípio ocorreu em 1955²⁶ com o seguinte texto: “*La Cruz Roja lucha contra el sufrimiento y la muerte. Solicita que, en toda circunstancia, el hombre sea tratado humanamente*”. Este princípio é formado por três elementos indissociáveis: prevenção e alívio do sofrimento humano, proteção à vida e à saúde, respeito à pessoa humana (PICTET, 1979).

A imparcialidade diz respeito a duas ideias centrais: a não discriminação e proporcionalidade. Isso remete ao compromisso de não fazer distinção de nacionalidade, raça, religião, condição social e orientação política, dedicando-se a socorrer os indivíduos na medida do seu sofrimento, dando prioridade às situações mais urgentes.

Para Pictet (1979), nenhuma outra ideia suscitou mais confusão do que o término da neutralidade devido às distintas noções que ela abarca. O princípio da neutralidade compreendido pela Cruz Vermelha refere-se à abstenção de tomar partido em qualquer momento, de ordem política, racial, religiosa e ideológica, tal como está escrito no texto de 1955 “*con el fin de conservar la confianza de todos, se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o filosófico*” (PICTET, 1979, p. 47). A compreensão do que se entende por neutralidade foi e continua sendo um ponto de tensão e um grande desafio para a AH.

O princípio da independência refere que o movimento é independente e autônomo para seguir os princípios que o regem. A unidade refere-se ao fato de só ser possível existir apenas uma sociedade nacional, acessível a todos e de cobertura a todo o território nacional. A universalidade diz respeito a todos os membros do movimento terem os mesmos direitos e deveres, de se ajudar mutuamente; e o voluntariado refere-se ao caráter desinteressado e de socorro voluntário adotado pelo movimento.

Pode-se dizer que, destes sete princípios atribuídos ao movimento fundado por Henry Dunant, três são considerados princípios orgânicos, característicos da gênese e missão

²⁶ O ano de 1955 foi o ano da proclamação dos princípios fundamentais sob a qual está baseada a ação da Cruz Vermelha. A proclamação ocorreu durante a XX Conferência Internacional de la Cruz Roja, em Viena.

do Movimento Internacional da Cruz Vermelha; dois são considerados princípios derivados do mandato da organização, a neutralidade e a independência, e estão diretamente vinculados ao modo de operação dessa organização, que, no caso dos componentes do Movimento da Cruz Vermelha, são neutros em qualquer momento e circunstância e são independentes. Os outros dois são considerados essenciais, basilares para a ação humanitária, como explicado na figura abaixo:

Figura 2 – Princípios Fundamentais da Cruz Vermelha.



Fonte: Manual de Gestión de Proyectos Humanitarios. Urgoiti e Rey (2007, p. 5)

A Norma Humanitária Essencial, um dos documentos centrais analisados neste estudo, apresenta a humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência como princípios que estão no centro de todo o trabalho humanitário, indicando que eles derivam inicialmente dos Princípios Fundamentais do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho e que estão presentes na Resolução 46/182, de 19 de dezembro de 1991, e na Resolução 58/114, de 5 de fevereiro de 2004, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Os princípios da humanidade e imparcialidade possuem destaque no sistema humanitário e são considerados essenciais, estão presentes, para além dos marcos legais do Movimento da Cruz Vermelha, na Carta Humanitária do Projeto Esfera (1998 – 2018), e basilar os direitos sob os quais se fundamentam os serviços desenvolvidos pelas organizações humanitárias: direito de viver com dignidade; direito a receber assistência humanitária e direito à proteção e segurança (Asociación Esfera, 2018). Esses dois princípios implicam que apenas as necessidades das pessoas afetadas devem reger as ações humanitárias

(ALNAP, 2016) e sua utilização é essencial para que as ações humanitárias sejam identificadas e diferenciadas de ações de outros atores, como as governamentais ou realizadas por militares, por exemplo (OCHA, 2012).

A responsabilidade derivada dos princípios de neutralidade e independência é permeada de debates que atravessam toda a história da ação humanitária. Em muitos períodos foram estes os pontos de reflexão sobre estes princípios que impulsionaram transformações significativas no campo da ação humanitária, como o surgimento de organizações humanitárias como Médicos Sem Fronteiras.

Rey Marcos (2011) afirma que, dos quatro princípios clássicos – humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência – dois seguem sendo fundamentais – humanidade e imparcialidade – e dois, a neutralidade e a independência, não possuem o acordo uníssono das organizações humanitárias. Contudo, a que se ressaltar que isto não aparece nas diretrizes do sistema humanitário, como na Norma Humanitária Essencial que retifica a estrutura do trabalho humanitário nos quatro princípios e indica, em breve nota, que “algumas organizações, ainda que concordem com o apoio imparcial de não escolher um ou outro lado nas hostilidades, não consideram que o princípio da neutralidade impede a implementação da defesa de direitos em questões relacionadas à accountability e justiça”. (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015.p.8)

4.4 As transformações no mundo humanitário: humanitarismo versus novo humanitarismo no centro do debate conceitual

Retomando o debate sobre a trajetória histórica da ação humanitária, o século XX e suas duas grandes guerras mundiais foram, sem sombra de dúvida, grandes marcos para o movimento humanitário. Urgoit e Rey (2007) assinalam que foi durante a Primeira Guerra (1914-1918) que os prisioneiros entraram no raio de atuação da AH como vítimas, juridicamente cobertas pela assinatura do terceiro Convênio de Genebra (1929). Na Segunda Guerra (1939-1945) emerge o que os autores consideram como antecedente de um dos debates sobre a preservação dos princípios humanitários, a crítica ao trabalho do CICV realizado na Segunda Guerra e sua relação com a defesa do princípio da neutralidade.

Para além disso, a Segunda Guerra “puso a prueba los principios clásicos de la operación humanitaria y su eficacia para proteger y asistir efectivamente a las víctimas” (URGOITI; REY 2007, p. 21).

O pós-guerra foi marcado pela revisão e proclamação dos Convênios de Genebra, em 1949, o aparato jurídico internacional que dispõe sobre a proteção e assistência humanitária durante as guerras internacionais e sua possível aplicação aos conflitos armados internos. Em resumo, o primeiro convênio datado de 1864 dispôs sobre os feridos e forças armadas em campanha; o segundo convênio, de 1868, incluiu os feridos, enfermos e náufragos das forças armadas do mar; o terceiro, de 1929, dispôs sobre o tratamento aos prisioneiros de guerra e o quarto convênio, de 1949, adicionou os civis, até então não contemplados desde a origem do

Direito Internacional Humanitário, pois como afirma o CICV (2016, p. 30) “a origem do direito humanitário, a I Convenção de Genebra, de 1864, só se refere aos ‘militares’, pois se pressupunha então que ‘civis’ estariam ‘fora’ da guerra”.

Na publicação “Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949”, podemos entender que,

Já em 1945, após uma guerra sem precedentes, foi colocado o problema, de considerável amplitude, de desenvolver e aperfeiçoar as normas do direito das gentes no âmbito humanitário, à luz das experiências realizadas durante o conflito. Tendo obtido rapidamente a aprovação dos governos e das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, o Comitê pode empreender a tarefa. Era conveniente preparar a revisão de três antigas Convenções (Convenção de Genebra de 1929 para a melhoria das condições dos feridos e dos enfermos das forças armadas em campanha; X Convenção de Haia, de 1907, para adaptar os princípios da Convenção de Genebra à guerra marítima; Convenção de 1929 relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra). Também era conveniente, e fundamental, elaborar uma Convenção para a proteção dos civis, cuja ausência tivera consequências tão cruéis durante o conflito (CICV, p.19).

As consequências humanitárias ocasionadas pelas grandes guerras propiciaram, para além da revisão dos textos das Convenções de Genebra celebradas ao largo da história, a emergência de inúmeras organizações não governamentais, como o Médicos Sem Fronteiras (MSF – 1971), Oxfam International (1942), CARE International (1945); intergovernamentais, em especial os da Nações Unidas (ONU), como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF – 1946), Alto Comissariado para Refugiados (ACNUR-1950), Programa Alimentar Mundial (WFP – 1961); e escritórios governamentais de financiamento como a U.S Agency for International Development (USAID – 1961) que se dedicaram ao trabalho humanitário (HISAMOTO, 2012).

Para Hisamoto (2012) foi apenas no período pós-Segunda Guerra, que foi possível enxergar claramente a emergência de uma agenda desenvolvimentista de ação, agenda esta, paralela à agenda humanitária, mas que a impactou de forma significativa. Neste período, governos e organizações humanitárias se aproximaram, cada um com seus interesses em jogo.

Ao movimento humanitário interessava a garantia de recursos para viabilizar suas ações e aos governos a influência na reconstrução de nações fragilizadas após a guerra.

Piñeda e Rodriguez (2012, p.21) explicam que o enfoque governamental naquela época se concentrava na ideia de desenvolvimento e em matéria de ação humanitária *“el mundo desarrollado se dividía entre las grandes organizaciones de socorro plegadas al Estado, como es el caso de las organizaciones norteamericanas y europeas, que se diferenciaban entre sí, en los enfoques de desarrollo y en los derechos humanos”*.

Hisamoto (2012) refere que, se Solferino originou as bases do Humanitarismo, ou como o autor sugere “influenciou a construção de um projeto humanitário para a guerra” (p.52), o conflito de Biafra, ocorrido nos territórios da Nigéria e atual Bangladesh, também foi um fato histórico importante para transformar esse mesmo projeto.

As críticas feitas ao Movimento da Cruz Vermelha e sua intervenção no conflito retomaram o debate sobre o conceito de neutralidade adotado pelo movimento e, em 1971, parte dos médicos e jornalistas da Cruz Vermelha presentes em Biafra (POLMAN, 2010) se desligaram do movimento devido à discordâncias sobre a ajuda prestada e criam a organização Médicos Sem Fronteiras – MSF. Para o MSF, a neutralidade está relacionada ao compromisso de não tomar posicionamento em nenhuma parte do conflito e não deveria ser interpretada como abstenção da liberdade em falar publicamente sobre o que se vê e sobre quem são os responsáveis por isso, não devendo ser entendida como confidencialidade em qualquer momento ou situação. OMSF assume, portanto, o testemunho como um dos modos de sua atuação (PIÑEDA E RODRIGUEZ, 2012).

Esse movimento de reflexão e questionamento iniciado pelo MSF foi denominado de Sem Fronteirismo e foi considerado um grande ponto de reflexão para o movimento humanitário ao trazer à tona a importância do testemunho e à necessidade de falar em benefício das vítimas (IECAH, 2020) e impulsionar a ideia de uma intervenção sem fronteiras, sem necessidade de solicitar autorização do Estado para prover a assistência, tal como explica Piñeda e Rodriguez (2012, p.22),

del transfronterismo o sinfronterismo, término acuñado para explicar el surgimiento de organizaciones como Médicos Sin Fronteras y Médicos del Mundo, entre otras, que simbolizarían una nueva generación de ONG, las cuales plantearon que la ayuda no debía desligarse del cuestionamiento a la situación de los derechos humanos de los beneficiarios, por lo que reconocieron la necesidad simultánea de atender a las víctimas e impulsar denuncias públicas sobre los responsables de las circunstancias que éstas padecían. Esta nueva tendencia impulsó la idea de intervenir en los casos en que los Estados no tuvieran voluntad o capacidad de brindar atención a una población, sin necesidad de solicitarles autorización previa a las partes en conflicto.

Os anos 80 e 90, o avanço das ideias neoliberais, o declínio do Estado intervencionista e de bem-estar social, que vinha se consolidando no pós-guerra, as grandes guerras travadas neste período, como as de Bosnia-Herzegovina, Ruanda e Somália, também imprimiram sua marca na evolução da ação humanitária.

Neste período, a Organização das Nações Unidas (ONU) passa a utilizar o conceito de emergências complexas para descrever o caráter diferenciado das crises humanitárias no pósGuerra Fria (ARMIÑO; AREIZAGA, 2000). De acordo com Abrisketa (2004), o termo “complexa” é utilizado por três razões fundamentais: (1) a característica da multiplicidade das causas que incidem sobre a crise humanitária, a inter-relação entre fatores políticos, econômicos, políticos e socioculturais; (2) a compreensão do impacto que estas crises produzem e (3) a necessidade de uma resposta multidimensional que atenda suas múltiplas faces. A autora se preocupa em indicar que outros autores, como Rey Marcos e Gonzáles Bustelo, questionam o termo “emergência” devido à característica permanente dessas crises, sugerindo “se trata más bien de crisis permanente que reuqieren atención urgente”(ABRISKETA, 2004, p. 26).

Neste período foi marcante o crescente surgimento de novas organizações não governamentais humanitárias. De acordo com Hisamoto (2012), em1980, havia mais de 40 ONGs humanitárias e, em 1990, mais de 250. Muitas dessas ONGs se dedicaram a explorar diferentes tipos de cooperação entre os países financiadores e os países periféricos, Piñeda e Rodriguez (2012) indicam que muitas dessas organizações passaram não apenas a fornecer ajuda humanitária e médica, mas também começaram a explorar outras relações de cooperação internacional como projetos de “reconstrução”²⁷, projetos agropecuários, educativos, “*de fortalecimiento organizativo, de valores democráticos y de promoción de determinadas visiones del desarrollo, hasta llegar a instituciones con perfil jurídico centradas en la denuncia y en acciones ante tribunales y organismos intergubernamentales*” (PIÑEDA E RODRIGUEZ 2012, p. 22).

Há aqui um aumento exponencial do financiamento por parte dos governos para a ajuda humanitária. De acordo com Benevides (2009), o volume de apoio para assistência humanitária passou de 2.1000 milhões de dólares, no início da década, para 5.900 milhões de dólares, ao início dos anos 2000, e o direcionamento de recursos para ONG em volume maior que o financiamento direcionado para organizações mais clássicas, como o CICV e agências da ONU, podendo os governos escolher entre o rol de atores quais os que melhor atendem

²⁷Aspas das autoras.

seus interesses geopolíticos, o que Benevides (2009) denominou de “economia política de la empresa humanitária”. A AH se transforma em uma ação política, “*en la respuesta principal de la Comunidad Internacional*” (BENEVIDES, 2009, p. 9).

A relação entre as organizações humanitárias e os Estados sempre foi um ponto de tensão na história da ação humanitária. Se, por um lado, os Estados são os grandes financiadores das organizações humanitárias, por outro, carregam consigo o peso da política e de suas intrínsecas relações. Por tradição, o humanitarismo é um terreno não politizado, desprovido de interesses, com a missão única e exclusiva de prestar ajuda às vítimas, sem distinções de qualquer natureza, e por muito tempo se manteve na prestação de ajuda emergencial sob esses valores. Por sua vez, o aumento crescente da complexidade dos conflitos ocorridos nas décadas de 80 e 90 expôs elementos cruciais para questionar esses pilares do humanitarismo e transformá-lo no que foi considerado novo humanitarismo.

Dentre as diferenças entre o humanitarismo considerado clássico e o novo humanitarismo podemos identificar, conforme disposto no quadro abaixo:

Tabela1 – A ajuda humanitária segundo o humanitarismo clássico e o novo humanitarismo

Humanitarismo clásico	Nuevo humanitarismo
Objetivo paliativo y limitado: Salvar vidas, aliviar el sufrimiento	Objetivos amplios y a largo plazo: Afrontar causas raíces. Promover paz, desarrollo y derechos humanos
Contenidos asistenciales: provisión de bienes y servicios para subsistencia	Contenidos amplios: asistencia, protección, defensa de derechos humanos, preparación ante desastres, prevención de conflictos, etc.
Apolítica, independiente	Motivación política, políticamente "inteligente" Parte de una estrategia política integral y coherente
Orientada a personas (víctimas)	Orientada a apoyar procesos políticos y sociales
Ética deontológica (basada en el deber)	Ética teleológica y consecuencialista (basada en fines y resultados)
Marco ético definido: -"Imperativo humanitario", obligatoriedad -Derecho de las víctimas	Marco ético flexible, en función de: análisis del contexto, resultados previsibles y criterios políticos -Quiebra de obligatoriedad -Quiebra de idea de derecho universal
Basada en principios humanitarios Neutralidad, imparcialidad e independencia como banderas	Basada en criterios políticos Neutralidad e imparcialidad cuestionadas
No condicionada	Condicionada
Independiente	Mayor control por gobiernos, parcialmente militarizada

dos anos 1990

Fonte: Pérez de Armiño a partir de Slim (1997), Weiss (1999), Fox (2001), Macrae (2001) y Duffield (2001) *apud* Rey Marcos (2011).

Em resumo, o humanitarismo clássico e o novo humanitarismo diferem em quatro aspectos principais: nos objetivos a que se destina, na práxis, nos marcos éticos e princípios e no enfoque adotado.

Para Benevides (2009), nas respostas às crises complexas da década, ficaram de um lado os que defendem a linha clássica, seus princípios e uma separação da esfera política. Do outro lado, há os que defendem que a ação humanitária pode fazer parte de uma estratégia de transformação social sem se submeter a uma agenda política. Também houve espaço para uma postura ao centro, que defende que a ação humanitária pode evoluir separada da política, garantindo aos atores humanitários a distinção de seu papel dos militares e políticos (BENAVIDES, 2009).

Em meio a estas reflexões, novos dilemas e graves críticas envolvendo as respostas humanitárias ocorreram nos anos seguintes. A influência das políticas de caráter internacional das grandes potências, a aproximação de algumas organizações humanitárias aos programas de desenvolvimento desses governos, o intervencionismo militar sob a justificativa de intervenção humanitária, ainda mais expressivo após os anos 2000 com o que foi chamado de “guerra global contra o terror” (BENEVIDES, 2009, p.14), expuseram os limites e os desafios que chegaram com o século XXI para a ação humanitária.

A crise humanitária em Ruanda, em 1996, foi a expressão destes limites e desafios ao sistema humanitário. Um estudo realizado para avaliar a resposta humanitária conjunta dada em Ruanda pela comunidade internacional concluiu que a atuação das agências humanitárias havia sido insatisfatória. Para Urgoitti e Rey (2007), as conclusões desta avaliação puseram o setor humanitário em crise e geraram demandas para uma melhoria na profissionalização do setor e uma maior cobrança por parte dos financiadores (POLASTRO, 2014; IECAH, 2020). Influenciados também pela cultura de gestão por resultados adotada pelos governos neoliberais, os doadores começaram a pressionar as agências para uma melhor qualidade na prestação de contas e no modo de realizar o trabalho.

O projeto Esfera, o *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP) e *Humanitarian Accountability Project* (HAP) foram resultados diretos ou substancialmente influenciados pela avaliação da resposta internacional em Ruanda (BORTON, 2004 apud POLASTRO, 2014). Estas e outras iniciativas de qualidade e prestação de contas buscaram responder a três âmbitos essenciais da ação humanitária: os princípios e valores que guiam a ação, o marco jurídico e os critérios técnicos e profissionais que regem o trabalho humanitário (URGOITI; GEOFFROY; REY, 2007). Importante destacar que estas iniciativas foram de suma importância para avançar em

aspectos até então pouco desenvolvidos na ação humanitária, como a área de avaliação e monitoramento.

Nos últimos anos, as organizações humanitárias se viram confrontadas com a tendência de crises humanitárias multifatoriais, influenciadas pelo crescimento demográfico por problemas econômicos, catástrofes naturais e tecnológicas, conflitos, mudanças climáticas, entre outros.

Em um debate²⁸ realizado em Bruxelas, em 2011, Kristalina Georgieva, à frente da Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), e Jakob Kellenberger, então presidente do Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), expressaram suas opiniões ao serem indagados sobre os desafios para o futuro da ação humanitária.

Kristalina Georgieva: El mundo en el que vivimos tal vez sea más rico, pero también es más frágil. Vemos un aumento de la frecuencia y la intensidad de las catástrofes naturales y un crecimiento de la complejidad de los conflictos y sus efectos en la población y los países. Lamentablemente, estas dos tendencias se superponen en numerosas regiones del mundo (2011, p. 14).

Jakob Kellenberger: este tipo de situación será cada vez más frecuente. En mi opinión, veremos una cantidad creciente de crisis humanitarias cuya duración será prolongada por esta superposición de presiones (2011, p. 15).

Observo, neste breve percurso histórico, que o sistema humanitário segue em constante evolução e em um debate contínuo e extenso sobre seus valores, ética e prática profissional, tornando-o o campo cada vez mais desafiante, na medida em que as crises humanitárias se tornam mais complexas e duradouras ao longo do tempo.

Destarte, é possível inferir que afirmar que a mais atual crise de emergência em saúde global, a Pandemia causada pelo COVID-19, neste ano de 2020, está causando um impacto imensurável a todos os países, em especial aos que já vinham vivenciando outras crises humanitárias há anos, como é o caso dos países mais afetados por conflitos internos/externos e/ou por sucessivos desastres naturais. As mudanças que estão se desenvolvendo, a partir deste atual cenário, incidirão no futuro da ação humanitária de tal forma que este e os próximos anos serão marcados por grandes debates, análises e avaliações sobre as respostas dadas a esta crise humanitária global.

²⁸ Este debate foi realizado em Bruxelas em 4 de outubro de 2011. Foi conduzido por Vincent Bernard e está disponível na *International Review of the Red Cross*, edição de dezembro de 2011, N.º 884.

4.5 Conceitos que se mesclam e se separam na trajetória da ação humanitária: Breve análise dos termos mais utilizados no discurso humanitário

Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales (ABRISKETA; ARMIÑO, 2002).

Retomamos inicialmente um dos conceitos de ação humanitária apresentado no início deste trabalho para diferenciá-lo de termos comumente associados a ela, mas que apresentam compreensões distintas. Termos como socorro, ajuda de emergência, ajuda humanitária e assistência humanitária são muitas vezes utilizados como sinônimos de ação humanitária, porém cada um apresenta especificidade que não comporta a outros e explicá-los é essencial para a compreensão deste trabalho.

4.5.1 Socorro, Ajuda e Assistência Humanitária

O termo socorro é definido como o ato de assistir as vítimas sem ter em conta a utilização dos princípios humanitários, como, por exemplo, a ação de uma equipe médica de um comando do exército ao assistir somente os seus membros feridos pós- batalha, não exercendo o princípio de imparcialidade. É um termo utilizado nos textos dos Convênios de Genebra, de 1949, e nos Protocolos Adicionais, de 1977, e atualmente tem sido substituído em algumas bibliografias pelo termo “Ajuda de Emergência” (ABRISKETA, 2004), correspondendo à provisão de bens e serviços necessários para a sobrevivência imediata em um espaço temporal limitado que não ultrapasse 12 meses e não é menor que seis meses (PEREZ DE ARMIÑO, 2002).

A ajuda humanitária é referida como a distribuição de bens e básicos de subsistência em situações de crise, como a distribuição de alimentos para uma população afetada pós-desastre, como exemplo. Para,

La ayuda humanitaria, tal y como la definen varias agencias, abarca un campo algo más amplio: incluye no sólo la citada ayuda de emergencia, sino también la ayuda en forma de operaciones prolongadas para refugiados y desplazados internos. Estas operaciones, como las iniciadas por el programa mundial de alimentos (PMA) en 1989, comienzan tras haberse realizado ayuda de emergencia durante 12 meses,

con objeto de proporcionar asistencia a dichos grupos, quienes a veces la precisan durante un largo tiempo hasta que se resuelvan las causas que motivaron su huida (Borton *et al*, 1994:5). Además, aunque no siempre es así en la práctica, muchas organizaciones asumen como objetivo que dichas intervenciones no se limiten a garantizar la subsistencia inmediata, sino que contribuyan a frenar la descomposición del tejido económico y social, y a sentar las bases para la rehabilitación y el desarrollo futuros. Con tal propósito suelen incluir algunas actividades orientadas a la rehabilitación post-desastre a corto plazo, así como a la preparación ante posibles desastres (ABRISKETA; ARMIÑO, 2005).

O conceito de assistência humanitária é outro termo bastante utilizado e está presente na maioria dos textos do Direito Internacional Humanitário para designar o direito das vítimas em solicitar e receber ajuda humanitária, gozando, portanto, de mecanismos que assegurem esse direito, conforme preconizado nos Convênios de Genebra, de 1949, e nos Protocolos Adicionais, de 1977.

Vê-se que, por definição, a ação humanitária não é o mesmo que socorro ou ajuda de emergência; traz um conteúdo mais amplo que a ajuda humanitária à medida que inclui não apenas a provisão de bens e serviços básicos de subsistências, mas abarca o conceito de assistência humanitária, incorporando a este o marco referencial de proteção às vítimas e a defesa de seus direitos, estendendo sua base jurídica para além do Direito Internacional Humanitário ao incorporar o conceito de proteção e o enfoque baseado em Direitos Humanos.

Com a mudança na tipologia das crises humanitárias, a partir do final da Guerra Fria, as denominadas emergências complexas, acentuou-se a ideia de que as pessoas afetadas por crises humanitárias necessitam não apenas de assistência às suas necessidades imediatas, mas também de proteção a seus direitos básicos individuais e coletivos.

Essa redefinição por qual passa a ação humanitária traz à tona, com mais força, a necessidade de assistir e proteger, incorporando aqui o conceito de proteção sob a perspectiva de direito, nos marcos do Direito Internacional dos Direitos Humanos²⁹(BERAONDO et al., 2011).

4.5.2 A proteção na ação humanitária

²⁹ A legislação internacional sobre Direitos Humanos contempla a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948); Convenção sobre a Prevenção e o Castigo do Delito de Genocídio (1948); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965); Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (1984) ; Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989) (REY; URGOITI, 2005).

O conceito de proteção na ação humanitária engloba todas as ações destinadas a preservar a vida, a segurança, a integridade moral e física e a dignidade das pessoas afetadas (CICV, 2009). Em outras palavras, a proteção é compreendida como,

El conjunto de las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de personas refugiadas. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial, sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género (IECAH, 2017).

Este conceito foi construído pelas organizações humanitárias que atuam em situações de desastres, conflito armado e outras situações de violência a partir de seminários organizados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) entre os anos de 1996 e 2000. Esses seminários deram início a um projeto colaborativo entre essas organizações para definir normas profissionais que melhorassem a proteção das pessoas afetadas. Como resultado, foi formulada uma definição geral de “proteção” e elaborado um conjunto de normas mínimas que regulam as atividades de proteção no mundo e contribuem com a melhoria da capacidade de resposta dessas organizações (CICR, 2018).

De acordo com “*La Normativa Profesional relativa a La Labor de Protección*”, o conceito de proteção abarca:

[...] todas las actividades tendentes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados). Los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos deberán realizar esas actividades de forma imparcial, y no basándose en la raza, el origen étnico o nacional, la lengua, el sexo, etc (CICR, 2018, p. 9).

Cada ator encarregado de proteção³⁰ desenvolve seu conteúdo de forma específica, a partir de seu escopo de atuação e seu mandato, porém todas as suas operações estão baseadas em um enfoque protetivo e concordam que devem proteger as pessoas de interesse de violência persistente ou de ameaças de violência interna ou externa, e seus efeitos, e da coerção e privação sistemática dos direitos fundamentais (COTRONEO; PAWLAK, 2016).

³⁰Para esta pesquisa optei por utilizar os termos utilizados no documento Normativa Profesional Realtiva a Labor de Protección. No referido documento, o termo refere-se aos agentes humanitários e de direitos humanos que participam de atividades ou estratégias relacionadas com a proteção.

A proteção, na ação humanitária, está ancorada em quatro princípios que se aplicam em toda ação humanitária e a todos os atores humanitários, os quais devem exercer o compromisso de persuadir as autoridades para que exerçam suas responsabilidades e, na impossibilidade destas, ajudar as pessoas a superarem suas consequências (ASSOCIACIÓN ESFERA, 2018).

- 1) Melhorar a segurança, a dignidade e os direitos das pessoas e evitar expô-las a danos.
- 2) Velar para que as pessoas tenham acesso à assistência de acordo com suas necessidades e sem discriminação.
- 3) Ajudar as pessoas a se recuperarem dos efeitos físicos e psicológicos da violência real ou ameaça de violência, da coerção ou privação da liberdade.
- 4) Ajudar as pessoas a reivindicarem seus direitos.

Destaca-se também que a adoção destes quatro princípios exige de todos os atores humanitários o compromisso de evitar expor as pessoas a danos adicionais como resultados de ações humanitárias.

Lógicamente, todo agente humanitário tiene la responsabilidad de prever que sus actividades (ya sea de socorro, desarrollo o con otros fines) no contribuyan a crear o agravar los riesgos que corren las comunidades e individuos a los que pretenden beneficiar (CICR, 2018).

Dos debates entre as organizações humanitárias com vistas a conceituar o que se entende por proteção no campo humanitário, destaca-se um trabalho do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) de propor um modelo de atuação em proteção, denominado de “*modelo del huevo*”. Este modelo apresenta estratégias sobre diferentes áreas de ações sob as quais as ações de proteção devem, conforme pode ser visto nesta figura apresentada por Urgoiti e Rey (2007).



Figura 3
– Ações de proteção.

Fonte: Urgoiti e Rey (2007), Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona.
Baseado em uma proposta do CICV

A partir desta figura, pode-se compreender que, ao redor do ponto da violação ou abuso, circundam três esferas de ação. A primeira esfera de intervenção contempla as ações de resposta imediata, é preciso fornecer os serviços necessários urgentemente para prevenir ameaças e abusos. Na segunda esfera, situam-se as ações que buscam um “remédio” à situação de desproteção (IECAH, 2017), as organizações devem implementar ações de médio prazo que permitam identificar as vulnerabilidade e ameaças e minimizem a desproteção das pessoas. Na terceira esfera, estão as ações que buscam a transformação do entorno, aqui considerado como contexto no qual se está trabalhando, neste nível, faz-se necessário agir para mudar as circunstâncias subjacentes que impedem a capacidade de as pessoas exercerem e gozarem dos seus direitos humanos, em outras palavras, *“que se eliminen las causa de amenazas o vulnerabilidades en protección”*(IECAH, 2017).

Tanto os princípios de proteção quanto o *“modelo del huevo”* estão intrinsicamente relacionados com a atuação da ação humanitária em um enfoque baseado em direitos, implicando às organizações humanitárias o olhar para as pessoas afetadas por crises humanitárias como titulares de direitos e não apenas como beneficiárias de assistência, implicando também direcionar as ações humanitárias para o fortalecimento da defesa dos direitos humanos, em um ação coordenada com outros atores sociais, políticos, diplomáticos, para a garantia dos direitos enquanto condição sine qua non para a transformação social.

Un enfoque basado en derecho genera responsabilidades ante las titulares de derechos y entiende que estas personas tienen más vulnerabilidades, capacidades y que su participación es crucial a lo largo de todo el proceso, entre otras cosas si queremos respetar el principio de “no hacer daño (IECAH, 2017).

Como se vê, esta dissertação aborda, com especial atenção, a ideia de participação incorporada à avaliação de ações humanitárias. Por isso, a importância de apresentar neste item os níveis de intervenção em proteção humanitária, pois neles, identifica-se a premissa de

uma ideia de participação que pode ser implicada. Compreender isto possibilita também pensar como as avaliações podem responder, de forma efetiva, aos objetivos pretendidos em cada esfera de ação retratada no modelo del huevo.

A trajetória histórica da ação humanitária e as definições apresentadas neste item configuram-se como elementos necessários para a compreensão do que se entende por Avaliações de Ações Humanitárias, categoria na qual esta dissertação se dedica na seção a seguir.

5 A AVALIAÇÃO DAS AÇÕES HUMANITÁRIAS

Para desenvolver os objetivos desta dissertação, amparei-me em uma revisão de literatura para conhecer o que tem sido pesquisado sobre Avaliação de Ações Humanitárias, bem como um levantamento de documentos elaborados por uma organização de referência na temática para o campo humanitário, a ALNAP, e por organizações humanitárias que desenvolveram seus próprios guias e manuais na área de avaliação.

A partir desta análise documental, procurei identificar o conceito e a perspectiva de avaliação em ações humanitárias, além de conhecer as metodologias e técnicas mais recorrentes e indicadas para avaliar uma resposta humanitária, em especial quando há primazia em “envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias nas decisões que as afetem”, isso inclui envolver a participação nos processos avaliativos.

Partindo disto, é possível compreender o lugar da participação nessas avaliações, uma vez que, neste estudo, a participação é um elemento central a ser considerado no estudo dessa categoria analítica.

Assim, para consubstanciar a revisão literária e documental, também realizei uma análise sobre o curso “Introduction to Evaluating Humanitarian Action”, ofertado pela iniciativa Eval Partners, que tem por objetivo introduzir elementos conceituais básicos no aperfeiçoamento de um profissional de avaliação para trabalhar com avaliações de ações humanitárias; e sobre um relatório final de avaliação que trazia a participação no centro da proposta de avaliação. Para tanto foi analisada a *Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016*, da Cruz Vermelha Equatoriana e da Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

Dessa forma, esta seção está organizada nos itens, a saber: 5.1 A qualidade e a prestação de contas na ação humanitária: a emergência da avaliação humanitária; 5.2 A avaliação de ações humanitárias: aspectos gerais.

5.1 A qualidade e a prestação de contas na ação humanitária: a emergência da avaliação humanitária

O debate sobre a necessidade de melhorar a qualidade e a prestação de contas frente aos financiadores e beneficiários na ação humanitária emergiu de forma mais latente no ano de 1996, em meio às críticas expostas no estudo que avaliou a provisão da ajuda

humanitária pela comunidade internacional em resposta à crise humanitária de Ruanda, nos anos 1990.

A avaliação “*The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience: Humanitarian aid and effects*”³¹ teve como objetivo identificar as lições a partir da experiência em Ruanda que poderiam ser relevantes para a ação em emergências complexas futuras³² e, como resultado, expôs uma série de questões que a ação humanitária já vinha enfrentando ao longo de sua história como o debate acerca dos valores e princípios que guiam sua ação, os aspectos legais sob os quais repousam seus compromissos e os interesses e responsabilidades das organizações pelas quais se desenvolve o trabalho humanitário, como aponta Rey (2007, p.2),

La falta de respuesta en los primeros meses de la crisis y el exceso, agravado por la falta de criterios y de coordinación, en los siguientes, pusieron de manifiesto una crisis que Búsqueda de la calidad en acción humanitaria afectaba a tres aspectos básicos del trabajo humanitario: los principios y valores que guían su acción, el marco jurídico en el que se desenvuelve y los criterios técnicos y profesionales por los que se rige su trabajo. A estas tres dimensiones, y muy especialmente a la tercera, han tratado de dar respuesta todas estas iniciativas.

Uma das lições mais marcantes desta experiência em Ruanda foi apresentada por Mary B. Anderson, em 1999, em seu artigo *Do no Harm: how aid can support peace*. A autora apresenta o conceito de ação sem dano enquanto um valor a ser adotado pelo mundo humanitário, traduzido na responsabilidade de profissionais e organizações humanitárias não causarem, com suas ações, danos à população já afetada pelas causas que levaram à necessidade de uma resposta humanitária. Em outras palavras, como explica Piñeda e Rodrigues, a ação sem dano centra-se no desafio “*en definir cómo las acciones que emprenden pueden llevarse a cabo sin afectar las capacidades locales ni fomentar la dependencia o sin que los recursos terminen al servicio de la continuación de la guerra*” (2012.p.75).

³¹ A avaliação multiagências, que avaliou a atuação conjunta das organizações que atuaram em Ruanda, foi encomendada pela agência DANIDA, Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional. O documento está disponível em: <https://www.alnap.org/help-library/the-international-response-to-conflict-and-genocide-lessons-from-the-rwanda-0>; <https://www.oecd.org/countries/rwanda/50189495.pdf>

³² Tradução livre de “The main objective of the evaluation is to draw lessons from the experience in Rwanda that will be relevant for future complex emergencies as well as for the operations in Rwanda and the region, including their prevention, the preparation for and provision of emergency assistance, and the transition from relief to development.” O objetivo está descrito no Termo de Referência que pode ser acessado no link: <https://www.oecd.org/countries/rwanda/50189495.pdf>

Para tal, trabalhadores e organizações humanitárias devem empreender esforços para construir e consolidar sua atuação a partir de critérios de qualidade técnicos e profissionais, à luz dos princípios humanitários e dos marcos legais sob os quais se situa o objetivo da ação humanitária - “salvar vidas, aliviar o sofrimento, preservar a dignidade humana, prevenir e fortalecer os esforços para preparação para essas situações” (ESFERA, 2011). A ação sem dano foi incorporada por todos os atores humanitários e passou a estar presente nos documentos, códigos de ética e normativas, tornando-se um valor inegociável para a ação humanitária.

As lições aprendidas com a experiência em Ruanda indicaram a necessidade de qualificação e aprimoramento do sistema humanitário e, a partir dos anos 1996, um intenso debate sobre a qualidade do trabalho culminou com a organização *Project Sphere* em 1997, movimento formado por um grupo de profissionais humanitários com o objetivo de melhorar a qualidade da ação humanitária, que sistematizou e elaborou um conjunto de instrumentos normativos para apoiar as ações, a saber: Manual Esfera³³ (1998, 2000, 2004, 2011, 2018); Carta Humanitária; Normas Mínimas sobre Abastecimento de Água, Saneamento e Promoção da Higiene; Normas Mínimas sobre Segurança Alimentar e Nutrição; Normas Mínimas sobre Alojamentos, Assentamentos Humanos e Artigos não Alimentícios; Normas Mínimas sobre Ações de Saúde; Norma Humanitária Essencial.

Também em 1997, foi criada a *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* – ANALP³⁴, uma rede global de ONGs, agências da ONU, membros do Movimento da Cruz Vermelha/Crescente, doadores, acadêmicos e consultores dedicados à avaliação de ações humanitárias, que vêm desde então protagonizando o desenvolvimento de pesquisas, estudos de práticas avaliativas e guias especializados em avaliação.

Outras iniciativas³⁷ foram sendo desenvolvidas e incorporadas ao longo dos anos seguintes, como a *People in Aid* (1995-1997), *Compas Quality*³⁸ (2004), *Humanitarian Accountability Partnership* – HAP (2003) que tiveram papel fundamental para estruturar as ações humanitárias a partir dos pilares de qualidade e responsabilidade, eixos centrais da emergente Avaliação de Desenvolvimento, difundida pela OCDE/CAD desde os anos 1990. Estes dois pilares direcionam a finalidade da avaliação neste campo, indicam a relevância e o

³³ O Manual Esfera teve sua primeira publicação preliminar, em 6 de novembro de 1998, e, desde então, tem passado por revisões e modificações que culminaram com as versões atualizadas nos anos 2000, 2004, 2011 e 2018. O manual, edição 2018 e 2011, pode ser acessado no link: <https://spherestandards.org/es/el-manual/editions/>

³⁴ Mais informações sobre a ANALP está disponível em: <https://www.alnap.org/why-alnap>

³⁵ A CHS foi publicada originalmente em inglês e está disponível em 27 idiomas, entre eles o português.

cumprimento dos objetivos, a eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade dos programas e projetos, permitindo a incorporação de lições aprendidas e a prestação de contas sobre resultados e impacto frente aos financiadores e beneficiários dos programas e projetos (OCDE, 1991; 2013).

Saliento, nesta dissertação, a Norma Humanitária Essencial – *Core Humanitarian Standard (CHS)*³⁵. Publicada em 2014 como uma iniciativa conjunta dos grupos *CHS Alliance*, *Group URD* e Projeto Esfera, ela se destaca entre as normas humanitárias por congregar e substituir outras normas que a antecederam⁴⁰ (“*People in Aid*”, “*Compas Quality*” e *Humanitarian Accountability Partnership – HAP*”). Devido a essa característica, é sobre ela que se debruça a análise discorrida nesta seção sobre compromisso humanitário de envolver as comunidades e pessoas afetadas nas decisões e planejamento de ações que afetem suas vidas

A Norma Humanitária Essencial é definida como um padrão essencial para as organizações humanitária (*CHS Alliance*, *Group URD* e o Projeto Esfera, 2014). Nela, estão descritos os elementos necessários para uma ação humanitária qualificada, responsável e baseada nos princípios humanitários, organizados a partir da ideia central de que as comunidades e as pessoas afetadas por crises humanitárias³⁶ devem estar no centro de todas as respostas humanitárias. Sob o marco jurídico de leis internacionais, entre elas a Lei Internacional dos Direitos Humanos, reafirma e promove o compromisso da ação humanitária com a proteção do direito pela vida com dignidade e o direito de proteção e segurança (*CHS Alliance*, *Group URD* e o Projeto Esfera, 2014)

O processo de construção da Norma Humanitária Essencial foi o resultado de uma consulta com mais de 2.000 trabalhadores humanitários que atuam nas sedes de organizações humanitárias, nas regiões afetadas por emergências humanitárias e nos países propensos a desastres. Centenas de Organizações Não Governamentais (ONGs) e redes, governos, agências das Organizações das Nações Unidas (ONU) e de cooperação, e acadêmicos

⁴⁰ Um quadro resumo com as principais iniciativas e suas características centrais encontra-se disponível no Apêndice A deste trabalho.

³⁶ O documento define comunidades e pessoas afetadas por crises como “a totalidade das mulheres, homens, meninas e meninos com diferentes necessidades, vulnerabilidades e capacidades que são afetadas por desastres, conflitos, pobreza ou outras crises num local específico” (*CHS Alliance*, *Group URD* e o Projeto Esfera, 2014.p.19).

³⁷Para conhecer de forma mais detalhada cada uma dessas iniciativas ver Anexo 1.

³⁸O manual pode ser acessado no link: <http://www.compasqualite.org>

analisaram rigorosamente o conteúdo da CHS e a testaram nas sedes de organizações humanitárias e no campo³⁷ (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014).

O documento está dirigido a todos os atores e organizações humanitárias envolvidos em planejamento, gestão e implementação de uma resposta humanitária e sua utilização é voluntária, podendo também ser utilizada como diretriz para organismos governamentais e não governamentais locais, tal como indicado no seu parágrafo introdutório,

ainda que seja primeiramente direcionado para o setor humanitário, a CHS pode ser usada de uma forma mais ampla por qualquer organização no setor de desenvolvimento para aumentar a qualidade e prestação de contas do seu trabalho para as comunidades e pessoas afetadas pelas crises. (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014, p. 3).

A Norma Humanitária Essencial traz em sua definição dois conceitos centrais: Qualidade e Prestação de Contas. Por qualidade compreende um conjunto de propriedades e características necessárias para responder em tempo hábil às necessidades e expectativas, sejam explícitas ou implícitas, sob o fundamento do respeito à dignidade das pessoas a quem está sendo dirigida a resposta humanitária (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015).

Por conseguinte, a Prestação de Contas³⁸ é apresentada como um processo de responsabilização pelo uso do poder, aqui entendido como a autoridade e competência de responder com transparência e responsabilidade a uma crise, frente a quem financia a resposta humanitária e, principalmente, frente às pessoas que são diretamente afetadas pelo uso deste poder (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015).

Destarte, a Norma Humanitária Essencial difunde que as organizações humanitárias devem colocar as comunidades e pessoas afetadas por crises humanitárias no centro de suas ações. Esta Norma se estrutura em nove compromissos³⁹ baseados em quatro

³⁷ A lista completa das organizações que testaram a CHS pode ser encontrada no sítio: www.corehumanitarianstandard.org

³⁸ O termo “Prestação de Contas” é utilizado na versão publicada em Português. Em sua versão original, o termo utilizado é “accountability”. Retomando a discussão, o estudo mostra na seção 3º, na qual apresento o que diversos autores entendem sobre a tradução de accountability para outros idiomas, é possível dizer que, para a CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera (2014), o termo que melhor se adequa a uma tradução em língua portuguesa é o de Prestação de Contas.

³⁹ *proceso por el cual la organización comunica, consulta y contribuye a la participación de las partes interesadas y afectadas, garantizando que sus preocupaciones, deseos, expectativas, necesidades, derechos y oportunidades queden contemplados en el establecimiento, la ejecución y la revisión de los programas de asistencia* (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015, p. 40).

princípios humanitários - humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, a CHS, como se apresenta na figura a seguir:

Figura 4 – Norma Humanitária Essencial⁴⁰.



Fonte: CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014

Estes pressupostos determinam que para garantir a qualidade e a prestação de contas as organizações humanitárias devem comprometer-se a possibilitar que comunidades e pessoas afetadas:

- 1) Recebam ajuda adequada e relevante às suas necessidades; podem esperar que as organizações que estão lhes ajudando utilizem os recursos de maneira efetiva, eficiente e ética.
- 2) Tenham acesso à ajuda humanitária que precisam na hora certa.

⁴⁰ Disponível em: <https://corehumanitarianstandard.org/resources/branded-materials>

- 3) Não são afetadas negativamente e estão mais preparadas, resilientes e menos em risco como resultado da ação humanitária.
- 4) Conhecem os seus direitos e prerrogativas, têm acesso a informações e participam das decisões que lhes afetam.
- 5) Têm acesso a mecanismos seguros e ágeis para lidar com reclamações.
- 6) Recebem apoio coordenado e complementar.
- 7) Podem esperar melhoras no apoio na medida em que as organizações aprendem com experiência e reflexão.
- 8) Recebem a assistência que precisam de equipes e voluntários bem gerenciado.
- 9) Podem esperar que as organizações que estão lhes ajudando utilizam os recursos de maneira efetiva, eficiente e ética.

Tais compromissos direcionam as organizações humanitárias a reconhecer que as pessoas afetadas por crises humanitárias atendem às suas necessidades básicas por recursos próprios, esforços e pelo apoio das instituições comunitárias e locais, indicando que se faz necessário garantir projetos humanitários que primem pelo desenvolvimento das capacidades locais e trabalhem para uma maior resiliência das comunidades e pessoas afetadas. Além disso, devem assentir que é responsabilidade do poder público o papel de fornecer assistência oportuna às pessoas afetadas, garantindo proteção e segurança. Desta forma, a atuação das organizações humanitárias deve guiar-se no intuito de fortalecer as capacidades das autoridades que têm o dever de responder frente às necessidades de sua população (*CHS Alliance, Group URD* e o Projeto Esfera, 2014).

Vale destacar, que a Norma Humanitária Essencial, para além de sua função instrutiva, também foi projetada para ser uma referência de avaliabilidade e, portanto, institui um sistema específico de indicadores que possibilitam mensurar o desempenho de cada compromisso, assegurando assim a sua capacidade de ter seu impacto avaliado (*CHS Alliance, Group URD* e o Projeto Esfera, 2014).

Para exemplificar esse sistema de indicadores, selecionei⁴¹ o compromisso de número 4, o qual dispõe que “Comunidades e pessoas afetadas por crises humanitárias

⁴¹ Entendo que este compromisso está no centro do debate apresentado nessa dissertação e, devido à extensa informação que cada compromisso tem, foi necessário profundizar em apenas um único compromisso que aborde a participação.

conhecem os seus direitos e prerrogativas, têm acesso a informações e participam nas decisões que lhes afetam” (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014).

Conforme referenciado nas *Notas de Orientación y Indicadores de la Norma Humanitaria Esencial*⁴² (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015),

Este compromiso hace hincapié en la necesidad de la participación inclusiva de las personas afectadas por crisis humanitarias. Esto requiere una buena disposición para permitir y alentar a las personas que reciben ayuda a que hablen e influyan en las decisiones. La información y la comunicación son formas esenciales de ayuda, sin las que las personas afectadas no pueden acceder a los servicios, tomar las decisiones que mejor les convienen a ellas y a sus comunidades o exigir responsabilidades a las organizaciones de ayuda humanitaria. Compartir información, escuchar atentamente a las comunidades afectadas y que estas participen en la toma de decisiones contribuye a programas más eficaces y mejora la calidad de los servicios prestados. Cuando las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones mejora su sensación de bienestar, les ayuda a adaptarse a los retos a los que se enfrentan y les permite asumir mejor un papel activo en su propia recuperación (p.17).

O critério de qualidade definido para este compromisso é a proposição que a resposta humanitária é baseada em comunicação, participação e feedback (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014; 2015). Para tanto, as organizações humanitárias devem estar atentas à responsabilidade de propiciar canais para comunicação, compartilhar informação e facilitar processos que possibilitem a escuta e apreensão das opiniões expressadas pelas pessoas (idem).

A fim de compreender a mensagem circunscrita ao compromisso n° 4, busquei nos textos e documentos complementares à Norma Humanitária Essencial a definição de participação e termos correlatos. Assim, o texto da norma não apresenta o conceito explícito de participação, porém, no glossário do documento *Notas de orientación e Indicadores de la*

Norma Humanitaria Esencial, aparece a seguinte descrição para uso “*participación: implica posibilitar que las personas afectadas por una crisis humanitaria desempeñen un papel activo en los procesos de toma de decisiones que les afectan*” (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015.p.42) e isto se dá mediante o estabelecimento de “*directrices y prácticas claras para que las personas participen adecuadamente y velar por que las personas más marginadas y afectadas estén representadas y tengan influencia*” (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015, p.42).

A norma e os demais documentos vinculados a ela, disponíveis no site oficial destinado a disseminar os recursos para sua difusão (<https://corehumanitarianstandard.org/>), não aprofunda o que se entende por “*directrices y prácticas claras*”, mas a leitura das ações-

⁴² Texto não disponível na Língua Portuguesa.

chave que a norma dispõe para o referido compromisso indica que devem estar balizadas pelos princípios humanitários e pela responsabilidade de não causar danos. Para o compromisso nº4 da norma foram indicadas quatro ações essenciais, a saber:

1. Oferecer informações para as comunidades e pessoas afetadas por crises sobre a organização, os princípios aos quais ela se adere, o que ela espera do comportamento da sua equipe, os programas que está desenvolvendo e o que pretende oferecer.
2. Se comunicar em línguas, formatos e mídias de fácil compreensão, respeitosos e culturalmente apropriados para os diferentes membros da comunidade, especialmente entre grupos vulneráveis e marginalizados.
3. Garantir que a representação seja inclusiva, envolvendo a participação e engajamento das comunidades e pessoas afetadas por crises em todas as etapas do trabalho.
4. Incentivar e permitir que as comunidades e pessoas afetadas por crises possam opinar sobre o nível da sua satisfação em relação à qualidade e eficiência do apoio recebido, dando atenção específica ao gênero, idade e diversidade daqueles que deram feedback (*CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014,p.13*).

Para mensurar o desempenho frente ao compromisso nº 4 e o cumprimento das ações indicadas, a CHS Alliance definiu três indicadores, a partir dos quais é possível inferir o quão as comunidades e pessoas afetadas por organizações humanitárias em crise (incluindo as pessoas mais vulneráveis): (i) têm consciência dos seus direitos; (ii) consideram que possuem acesso a uma informação relevante e clara; (iii) estão satisfeitas com as oportunidades que têm de influenciar a resposta (*CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014, pag.17*).

Esses indicadores e os demais aplicados aos outros oito compromissos são analisados a partir de um sistema de verificação proposto pela CHS Alliance. A partir dele, a organização humanitária tem a possibilidade de mensurar o quanto sua organização está implicada a implementar os nove compromissos em sua cultura organizacional, possibilitando que elas identifiquem áreas que devem ser melhoradas e áreas identificadas como boas práticas.

A medida de mensuração utilizada para cada um dos compromissos é um score de desempenho que pontua de 0 a 4 pontos. A exemplo, no caso de adoção da modalidade de autoverificação, o score organiza-se da seguinte forma:

Tabela 2 – Escores de desempenho

0	Atualmente, sua organização não trabalha no sentido de aplicar este requisito, nem formal nem informalmente.
---	--

1	Sua organização fez alguns esforços para aplicar esse requisito, mas esses esforços não foram sistemáticos.
2	Sua organização está fazendo esforços sistemáticos para a aplicação desse requisito, mas alguns pontos-chave ainda não foram abordados.
3	Sua organização está em conformidade com esse requisito e os sistemas organizacionais garantem que sejam atendidos em toda a organização e ao longo do tempo - o requisito é atendido.
4	O trabalho da sua organização vai além da intenção deste requisito e demonstra inovação. É aplicado de maneira exemplar na organização e nos sistemas organizacionais, garantindo que a alta qualidade seja mantida em toda a organização e ao longo do tempo.

Fonte: Assesment Against the Core Humanitarian Standart (CHS Alliance, 2009)⁴³

ACHS Alliance, grupo gestor que implementa e difunde a Norma Humanitária Essencial, propõe que este sistema de verificação seja realizado a partir de quatro modalidades: a autoverificação, a verificação entre pares e a verificação por terceiros e certificação, todas independentes e autônomas, realizadas em um ciclo avaliativo que dura um período mínimo de quatro anos. As organizações que aderem a uma dessas modalidades têm o acompanhamento do grupo. Atualmente, 150 organizações humanitárias são membros do CHS Alliance e 50⁴⁴ foram verificadas conforme as modalidades acima indicadas, entre elas estão algumas que possuem algum tipo de atividade no Brasil, como a Save The Children, a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) e a Plan International.

Convém ressaltar a adesão aos compromissos e ao sistema de verificação da Norma Humanitária Essencial é voluntária, sendo que as organizações humanitárias e outras organizações que as apoiam podem segui-los de maneira precisa, neste caso, submetendo-se ao acompanhamento da CHS Alliance ou usá-los como referência para a criação de seus instrumentos internos e para a definição de suas estratégias.

As organizações humanitárias também têm trabalhado com os compromissos definidos pela *Inter – Agency Stading Committe – IASC*, no documento “*Commitments on Accountability to Affected People (CAAP)*”, publicado em abril de 2011. Neste documento, os líderes de organizações humanitárias reconhecem a importância fundamental da responsabilização frente às pessoas afetadas por crises humanitárias e assume o compromisso

⁴³ Livre tradução do autor

⁴⁴ A lista completa de organizações humanitárias verificadas pode ser acessada no link: <https://www.chsalliance.org/about/our-members/>

de serem transparentes e fornecer informação necessária e acessível sobre responsabilidades, processos e capacidades; de buscarem de forma ativa a opinião da população; a permitir que as populações afetadas desempenhem um papel ativo nos processos de tomada de decisão; e a projetar, monitorar e avaliar suas estratégias operacionais a partir desses compromissos.

Também acordaram integrar a prestação de contas às populações afetadas nas políticas e estratégias de suas agências individuais (IASC, 2011).

Apesar de a IASC disponibilizar este documento, considerado normativo e instrutivo, desde 2011, não há clareza sobre as sanções que podem incidir sobre as organizações que não seguem estes compromissos, um elemento comumente incorporado à ideia de *accountability*, e esta ausência de um mecanismo de sanção foi indicada por Brown e Donini (2014) em um estudo realizado para a ALNAP, que compilou e analisou as mais diversas contribuições da 29ª reunião anual da rede sobre o tema do engajamento das pessoas afetadas por crises humanitárias.

Tanto a Norma Humanitária Essencial quanto a CAAP são instrumentos nos quais o sistema humanitário indica a importância e a necessidade de políticas e práticas das organizações humanitárias estarem alinhadas com a prestação de contas frente às pessoas afetadas por crises humanitárias. Ambas as iniciativas situam a participação no centro de seus discursos e são reconhecidas por fomentar e indicar diretrizes para que isso seja incorporado pelas organizações.

Apesar de a CAAP ser anterior à Norma Humanitária, esta apresenta uma estrutura de verificação, com foco na mensuração de resultados mais detalhada, o que a torna uma das principais referências quando se trata de aferir os resultados frente ao compromisso de incluir a participação como um indicador de resultado para respostas humanitárias. Atualmente, a CAAP vem indicando o sistema de verificação do CHS Alliance como uma boa prática para a autoavaliação das organizações⁴⁵. Avaliar as ações humanitárias tem sido um desafio no qual o sistema humanitário tem investido esforço para superar.

A Norma Humanitária Essencial e as demais iniciativas de qualidade e prestação de contas apresentadas nesta seção impulsionaram a emergência desta cultura avaliativa no sistema humanitário. Com foco na qualidade e eficácia das ações, essas iniciativas

⁴⁵ Acesso disponível em: <https://corehumanitarianstandard.org/news/iasc-refers-to-chs-as-good-practice-to-tackle-sea-and-sha>

corroboraram para o desenvolvimento de um campo especializado de avaliação de programas e projetos direcionados às necessidades e especificidades do setor humanitário.

O item a seguir apresenta este emergente campo das avaliações de ações humanitárias, situando o debate no entendimento de como a participação aparece nestas avaliações.

5.2 A avaliação de ações humanitárias: aspectos gerais

Este item se destina a apresentar um segmento emergente no campo de avaliação: o das avaliações de ações humanitárias. Para tanto, toma como foco de análise dois pontos que se encontram, mas que não necessariamente permanecem interrelacionados: a perspectiva de avaliação adotada e o objetivo da ação humanitária. Ainda que se trate de pontos, como se vê mais adiante, intrinsecamente relacionados com a noção de direitos humanos, que permeia a responsabilidade de envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias nas decisões que as afetem (compromisso nº4 da Norma Humanitária Essencial), o que chega à ideia de participação.

As transformações pelas quais passou a ação humanitária após a experiência em Ruanda também foram influenciadas por uma nova configuração do cenário políticoeconômico mundial que se desenvolvia com o neoliberalismo. Neste período, a ação humanitária passa também a se apropriar dos conceitos de qualidades defendidos pela OCDE, em suas ações à medida que a pressão por parte dos doadores para maior eficácia e eficiência nas ações aumentava (URGOITI E REY, 2007; PIÑEDA E RODRIGUES, 2012).

Deste modo, os conceitos como eficácia, eficiência, impacto, sustentabilidade e pertinência, característicos do neoliberalismo, tornam-se e, conseqüentemente, influenciam o debate sobre as avaliações no campo humanitário.

O conceito de avaliação adotado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴⁶ é o ponto de partida para compreender como se desenvolve a avaliação de ações humanitárias. Para a OCDE avaliação é um,

Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puestactica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (2002, p. 21).

⁴⁶ Abreviações encontradas: OCDE; OECD.

A OCDE derivou-se da antiga Organización Europea de Cooperación Econômica (OECE), estabelecida em 1948 para operar o Plano Marshall⁴⁷, plano de reconstrução da Europa pós-guerra desenvolvido e financiado pelo governo dos Estados Unidos. Em 1961, com a adesão dos Estados Unidos e do Canadá, foi firmado um novo convênio e a OECE passou a ser a OCDE, com o objetivo de “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo” (CUNEGO, 2016, p.1519).

No marco da OCDE foi estabelecido o Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) para tratar das políticas de apoio ao desenvolvimento e redução da pobreza, apoiando os países sócios a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS). De acordo com Aram Cunego (2016), o CAD é o referencial principal na esfera mundial no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, estabelecendo diretrizes, metodologias e padrões para a qualidade e medição do desempenho de programas de apoio para o desenvolvimento, incluindo a promoção de princípios para a prática de avaliação desses programas.

Para o OCDE/CAD, uma avaliação tem por objetivo determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade de um programa de desenvolvimento (OECD, 1991) baseando-se em dois pilares: aprendizagem e responsabilização. Esse modelo de avaliação foi denominado de avaliação de desenvolvimento (OCDE, 2013).

Sob este marco, o critério de pertinência implica avaliar se as ações empreendidas se adequam e são coerentes com as prioridades, necessidades, problemáticas dos beneficiários e com a estratégia dos países doadores e objetivos da agenda mundial de desenvolvimento. O critério da eficiência mede os resultados – em termos quantitativos e qualitativos, em relação aos insumos e recursos destinados a alcançar os objetivos pretendidos. O critério de eficácia centra-se nos objetivos específicos do projeto para mensurar o grau de comprometimento das ações realizadas para conduzir ao alcance dos objetivos. O impacto é o critério que mensura as mudanças positivas e negativas produzidas, direta ou indiretamente, pelo projeto. Por ele, avaliam-se os efeitos em longo prazo gerados a partir dos resultados de um projeto. O critério de sustentabilidade direciona a avaliação para a análise dos mecanismos adotados para a continuidade do projeto posterior ao final do financiamento concedido para sua implementação (CUNEGO, 2016; PIÑEDA E RODRIGUES, 2012).

Esses critérios de qualidade se tornam, portanto, os pilares para a avaliação de programas de desenvolvimento e influenciam a emergência de uma terceira geração de

⁴⁷ WALL, I.—The Marshall Plan and french politics. In: SCHAIN, M. (org). The Marshall Plan: fifty years later. New York: Palgrave, 2001.

avaliação de políticas e programas. Para Aram Cunego (2016), uma prova convincente desta influência é a orientação da Comissão Europeia para a adoção do critério de avaliação estabelecido pelo CAD nas avaliações relacionadas aos projetos que financia.

Além dos critérios de qualidade para a avaliação, a OCDE/CAD também contribuiu significativamente com a difusão de um modelo de análise, desenho, implementação e avaliação de projetos mais utilizado no mundo, o Marco Lógico, ferramenta para a gestão de projetos com ênfase na lógica causal entre objetivos e resultados, inicialmente desenvolvido pela Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) ao final dos anos 60 (BID, 2004).

Tantos os critérios para a avaliação de programas de desenvolvimento estabelecidos pelo CAD como a adoção do Marco Lógico enquanto ferramenta para a gestão do ciclo de um projeto se tornam, a partir da década de 1990, referência para o campo de avaliação, sendo adotados não apenas pelas agências de desenvolvimento e organismos multilaterais, mas por outras organizações governamentais e não governamentais. Tal como afirma Aram Cunego “los principios de pertinência, eficacia, eficiencia, impacto e sostenibilidad representan una obligación de facto⁴⁸ para todos los evaluadores” (2016, p.1640).

Ademais, aos critérios de avaliação definidos supracitados, a OCDE/CAD, em 1999, orienta no *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* a substituição dos critérios de cobertura e coerência como alternativa ao critério pertinência e a conectividade como alternativa à sustentabilidade para a ação humanitária (ALNAP, 2016).

Para Urgoiti e Rey (2007), o critério de cobertura está relacionado com o princípio de imparcialidade da ação humanitária e é definido como a capacidade de alcançar a população afetada, proporcionando-lhes assistência e proteção de acordo com sua necessidade. Aram Cunego (2016) expõe que a cobertura se refere a uma análise mais profunda de todos os atores envolvidos com o objetivo de identificar possíveis incongruências no desenvolvimento de um projeto que se compromete a alcançar determinada população. Para o autor, este critério está relacionado com a análise da participação dos beneficiários, especialmente no que se refere aos envolvimento destes com os processos de tomada de decisões.

O critério de conectividade, segundo Urgoiti e Rey (2007), refere-se à garantia de que as atividades de emergência e ajuda humanitária, de curto prazo, considerem os

⁴⁸ Grifo da autora

problemas que se interrelacionam e que afetam a população em longo prazo. E por fim, o critério de coerência que faz referência à relação que existe entre os objetivos propostos de um projeto, a missão, o mandato e plano estratégico da organização que o desenvolve, além de garantir o compromisso e a responsabilidade com os direitos humanos, no marco dos princípios e valores que regem a ação humanitária.

Destaco também que, juntamente com os critérios acima elencados, a OCDE adicionou dois outros critérios que responderiam aos problemas mais importantes observados na ação humanitária na década de 1990, coordenação e proteção. (ALNAP, 2016). Segundo a OCDE (1991), para a ação humanitária, é importante desenvolver uma avaliação que considere a multiplicidade de atores e organizações envolvidos em uma resposta humanitária em um mesmo contexto, pois não é possível avaliar a resposta isolada de uma única organização, assim como também é de suma importância considerar as questões de proteção e segurança dos profissionais em um processo avaliativo.

Em conformidade com o conceito e critérios de avaliação difundidos pela OCDE/CAD, a “*Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* – ALNAP apresenta a avaliação no “*Guia de Evaluación de la Acción Humanitaria*” como,

Examen sistemático y objetivo de una intervención humanitaria para determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa, con la intención de extraer enseñanzas que permitan mejorar las políticas y prácticas y reforzar la rendición de cuentas (ALNAP, 2016, p. 27).

Para Urgoiti e Rey, avaliar é, para a ação humanitária, a realização de um exame sistemático, objetivo e imparcial dirigido a promover a responsabilidade e o aprendizado das lições aprendidas (2007, p.02).

Em 2005, a Organização das Nações Unidas (ONU) passa a difundir a iniciativa *Delivering as One* para os programas de desenvolvimento e de ação humanitária, neste contexto o United Nations Evaluation Group (UNEG), rede profissional formada por todas as unidades responsáveis por avaliações na ONU, incorpora ao grupo de critério já utilizado na ação humanitária o critério da coordenação (CUNEGO, 2016), referindo-se à avaliação da atuação de diferentes organizações em um mesmo contexto de crise. Apesar de ser considerado um critério de avaliação para a ONU, muitas agências e atores humanitários defendem que a coordenação está mais para uma filosofia do trabalho humanitário do que um critério para se avaliar.

Disto isso, compreende-se que o conceito de avaliação na ação humanitária carrega consigo a influência dos critérios de avaliação difundidos pelo OCDE/CAD, mas o aprendizado oriundo da experiência, a exemplo das lições extraídas da avaliação da ajuda humanitária prestada em Ruanda, faz este campo emergente destinar particular atenção às suas especificidades e a incorporar outros critérios de avaliação que atendam às suas necessidades.

Por conseguinte, faz-se importante destacar que a inclusão de novos critérios não distancia as avaliações neste campo dos critérios originários defendidos pela OCDE/CAD, sendo estes os critérios de avaliabilidades que estão no centro do discurso das avaliações de ações humanitárias, uma breve retomada do conceito apresentado pela ALNAP (2016) e por Urgoiti e Rey (2007) indica esta notabilidade.

Para a ALNAP (2016), as avaliações de ações humanitárias devem cumprir dois objetivos centrais: aprendizagem e prestação de contas. A aprendizagem é definida como um processo no qual a experiência e reflexão sobre uma resposta humanitária geram mudanças de ações, melhorias e aprendizados a serem incorporados em respostas futuras; a prestação de contas como um processo de responsabilização frente às partes interessadas (instituições donantes, pessoas afetadas, trabalhadores humanitários, governos, ONGs. etc) e da obrigação de responder sobre o trabalho realizado frente a elas.

As avaliações orientadas para aprendizagem representam uma valiosa oportunidade de aprendizagem a partir da experiência adquirada em uma resposta humanitária que já se encerrou ou que está em andamento, sendo extremamente úteis para gerenciar conhecimento e despertar reflexões e mudanças (ALNAP, 2016)⁴⁹.

As avaliações orientadas para a prestação de contas são o meio pelo qual “*el poder se ejerce con responsabilidad*” (ALNAP, 2016). A organização necessita responder frente às instituições externas (doadores e outros), frente à gestão da organização e frente à população beneficiária de suas ações. Existem diversos tipos de prestação de contas que podem ser envolvidos no processo avaliativo, podendo ser estratégica e de gestão - quando é direcionada aos objetivos da organização, uso de recursos em geral, metas e resultados; de cumprimento financeiro, contratual, relacional e legal - uso dos recursos frente aos doadores; cumprimento dos termos contratuais e relacional frente a outras organizações envolvidas em uma operação e do cumprimento da lei.

⁴⁹ Hallam e Bonino (2013), pesquisadores da ALNAP, identificam que uma cultura institucional que valoriza processos avaliativos, com estruturas organizacionais que promovem a avaliação, com capacidade para garantir recursos adequados (financeiros e humanos) e uma liderança que apoia são fatores fundamentais para legitimar o uso das avaliações para fins de aprendizagem.

Caracterizada com um dos objetivos das avaliações de ações humanitárias, prestação de contas é um elemento primordial, tanto pela necessidade de justificar a eficácia e eficiência no uso dos recursos e na definição de operações para os financiadores, quanto para compromisso de apresentar resultados das ações para todas as partes interessadas, em especial, as pessoas afetadas pela crise humanitária, e é neste elemento que se identifica uma grande influência dos critérios de qualidade da OCDE/CAD. Os critérios de eficiência, eficácia e pertinência são amplamente difundidos enquanto mecanismos para avaliar a qualidade da resposta humanitária prestada e melhorar a prestação de contas diante das partes interessadas.

As avaliações de ações humanitárias, ao indicarem a aprendizagem e a prestação de contas como seus dois objetivos centrais, admitem a possibilidade de trabalhar com diversos tipos de pesquisas avaliativas, definidas a partir do uso que a determina, podendo ser mais somativas, formativas, desenvolvimentistas, como pode ser observado no quadro abaixo elaborado pela ALNAP (2016):

Tabela 3 – Avaliações de Ações Humanitárias

Uso	Preguntas	Ejemplos
Sumativo Juzgar la valia o el valor de un programa (por ejemplo, si cumple con su deber de rendir cuentas a las partes interesadas o de justificar las decisiones financieras)	¿El programa satisface las necesidades? ¿Tiene valia? ¿Cuáles son sus efectos?	La evaluación conjunta de la asistencia humanitaria y los esfuerzos de reconstrucción en Afganistán en el período 2001-2005 (DANIDA, 2005)
Formativo Potenciar el aprendizaje (por ejemplo, con la intención de mejorar un programa)	¿Qué cosas funcionan y no funcionan? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades actuales?	La <i>Revisión de aprendizaje institucional de la respuesta internacional de Caritas a la emergencia del tsunami</i> (Otto et al., 2006) facilitó el aprendizaje, privilegiando la apertura y la participación de las partes interesadas más importantes. Las evaluaciones en tiempo real suelen tener un objetivo de aprendizaje primario (Saavedra, 2013).
Desarrollista Contribuir a generar conceptos, ideas y enfoques nuevos, ya sea dentro de una organización o a nivel de todo el sector	¿El programa tiene en cuenta los hechos y limitaciones del mundo real? ¿Cuáles son los patrones comunes que atraviesan todos los programas?	La evaluación conjunta de Ruanda (Borton et al., 1996), que introdujo nuevas ideas con respecto a la rendición de cuentas en las organizaciones humanitarias y precipitó importantes innovaciones de política tales como las normas mínimas del Proyecto Esfera.

Fonte:

ALNAP (2016, p. 63).

Neste quadro estão apresentados os três usos para os quais a avaliação está destinada. Quando utilizada para avaliar os efeitos e resultados de um programa ou projeto,

seu uso é somativo; quando sua utilização foca na aprendizagem e está dirigida a extrair lições de respostas humanitárias que estão em andamento ou foram finalizadas sua função é formativa. Há ainda referência ao uso para o desenvolvimento, quando é realizada com vistas a contribuir com o desenvolvimento de novos conceitos e práticas para as organizações.

A ALNAP (2016) também apresenta em seu guia uma subdivisão do uso da avaliação a partir da sua instrumentalidade. Para a rede, a avaliação compreende o uso instrumental, conceitual, o uso como processo e aprendizagem e o uso para legitimação. Tais subdivisões apresentadas abaixo:

Uso instrumental: Implementación directa de los hallazgos y recomendaciones por las instancias de decisión, por ejemplo para realiza modificaciones a un programa en curso o enfocarse más en la práctica. La mayor parte de las EAH han sido diseñadas para este tipo de utilización, estén centradas en la rendición de cuentas o en el aprendizaje.

Uso conceptual: Los resultados y conclusiones de la evaluación son asimilados por la organización en forma de ideas y conceptos nuevos.

Este uso es menos común y a menudo se utiliza de manera acumulativa. Los cambios conceptuales pueden no ser atribuibles a una sola evaluación, pero las síntesis evaluativas pueden ser particularmente útiles para incentivar un cambio conceptual.

Uso del proceso o del aprendizaje: El involucramiento y la participación en la evaluación propiamente dicha pueden generar aprendizajes personales y propiciar cambios de conducta.

Uso de legitimación: La evaluación legitima una decisión ya tomada o una percepción ya existente en una organización o una oficina nacional, al suministrar evidencia independiente y objetiva que puede ser utilizada para justificar acciones posteriores (SANDISON, 2006; HALLAM Y BONINO, 2013, p. 18; 2016, p. 64).

Destarte, a avaliação de ações humanitárias comporta vários tipos de avaliação e, para definir claramente o tipo de avaliação que será realizada, é necessário responder a perguntas-chave: Para quem? Quando? Como? Por quê? O quê? (POLASTRO, 2014). O tipo de avaliação escolhido vai resultar de uma combinação de respostas para estas perguntas e a tipologia das avaliações pode ser definida segundo o momento que se realiza, quem a executa, o processo e o enfoque.

Segundo o momento que se realiza, uma avaliação pode ser prévia ou ex-ante, antes do início de um projeto; intermediária, durante o processo de implementação; de resultados, ao chegar ao fim de um projeto; e de impacto ou ex-post, realizada um tempo após o término do projeto com vistas a identificar o impacto gerado pelos resultados alcançados (URGOITI E REY, 2007; ALNAP, 2013).

Segundo quem a executa, ela pode ser: interna, realizada pelos próprios profissionais da instituição, também conhecida na gestão de projetos humanitários como autoavaliação; externa, quando é realizada por profissionais externos à organização; mista, quando combina a participação de profissionais internos e externos à instituição; e participativa, quando todos as partes interessadas no projeto, em especial àquelas que são público-alvo, participam da avaliação. Urgoiti e Rey (2007) dão particular atenção a este último ponto ao ponderarem que, apesar de ser um campo de avaliação emergente e com bastante bibliografia, ainda é pouco frequente na ação humanitária.

Pela ótica do propósito, as avaliações na ação humanitária podem ser estratégicas, como na política da organização, sua missão e mandato; podem ser táticas, restritas à análise da eficiência e eficácia; e operativas, quando abarcam toda a execução de um projeto dentro de um programa.

Por fim, segundo o enfoque, Urgoiti e Rey (2007) definem apenas duas possibilidades: a avaliação por processos que analisa um projeto em execução para compreender os processos gerados por ele e seus desdobramentos e a avaliação por objetivos, que avalia os resultados alcançados a partir dos objetivos definidos.

O ponto de partida para compreender qual o uso e o tipo de avaliação a ser adotado está, dentro de uma cultura avaliativa influenciada pelos conceitos e parâmetros da OCDE/CAD, no ciclo de gestão de projetos, no caso da ação humanitária, no ciclo de resposta humanitária. O ciclo de resposta humanitária foi desenvolvido pelo Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA) que consiste em indicar cinco passos necessários para identificar, gerir e executar uma resposta humanitária.



Figura 5 - Ciclo de Resposta Humanitária

Fonte: Blanchet K et al. (2018). *Uso de la evidencia de investigación en el sector humanitario: Una guía práctica*. Londres, Reino Unido: Evidence Aid, London School of Hygiene and Tropical Medicine y Nesta (Alliance for Useful Evidence).

Para a ALNAP (2016), a avaliação é uma atividade específica e pontual dentro do ciclo de gestão e pode ser realizada de forma independente em cada etapa do ciclo de resposta humanitária, a partir da decisão tomada em realizar uma avaliação e objetivo que se pretende com ela, podendo variar entre avaliações focadas na compreensão do contexto, na eficácia, eficiência e efetividade, seja para prestação de contas e/ou apresentação de resultados alcançados, e avaliações focadas na aprendizagem a partir da experiência.

Destarte, a ALNAP (2016) se preocupa em indicar a diferença entre avaliação e o seguimento, ou monitoramento, como é mais usualmente conhecida em outros campos, enquanto uma ação contínua essencial para dimensionar as metas, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo. É considerada uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evoluiu ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas.

Sobre isso,

El seguimiento y la evaluación son herramientas complementarias para ayudar a determinar qué tan bien se está desarrollando una intervención (FICR, 2010:19). Como lo explica la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida), “para que una evaluación sea factible, sin embargo, es posible que se requieran datos de seguimiento. Si una intervención no ha sido sometida a seguimiento apropiado desde un inicio, quizás no pueda ser evaluada satisfactoriamente después. Así como el seguimiento necesita de la evaluación como complemento, la evaluación necesita del respaldo del seguimiento” (MOLUND; SCHILL, 2007, p. 30).

Para a ALNAP (2016), a avaliação de ações humanitárias é uma atividade que se realiza em determinados momentos do ciclo da resposta humanitária, possui um escopo objetivo do que se pretende com ela e predispõe a realização de um seguimento de informes e registros durante toda a intervenção para que a seja factível e realizável. É, dessa forma, uma estratégia focalizada, mas articulada com o desenvolvimento do programa.

Após as referências sobre conceito, objetivos, usos e tipos de avaliação de ações humanitárias, abordo adiante os elementos específicos da ação humanitária que tornam as avaliações um campo fértil para o debate e desenvolvimento.

Um ponto de destaque sobre avaliação no campo humanitário que precisa ser falado é envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias nas decisões que as afetem, em especial quando se trata de proteção humanitária. Retomando o conceito trabalhado na seção 4, sobre proteção se refere “todas las actividades tendentes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados)”(CICR, 2018, p. 11).

As diretrizes para a avaliação de ações de proteção humanitária seguem os mesmos critérios de avaliação da OCDE/CAD e estão direcionadas a obter resultados “que se plasman en forma de reducción del riesgo”⁵⁰ (CICR, 2018, p.41). Em resumo, uma avaliação nesta área precisa dar conta de analisar os resultados frente à eficácia e eficiência da ação proposta para redução do risco e a garantia dos direitos das pessoas afetadas.

Em conformidade com essas referências, o documento La Normativa Profesional relativa a La Labor de Protección (CICR, 2018) apresenta a recomendação para que a gestão das estratégias de proteção priorize uma análise minuciosa e contextual dos padrões de risco que enfrentam as pessoas afetadas antes de elaborar uma resposta humanitária e que, a partir desta identificação, sejam estabelecidos os resultados esperados a partir da redução desses riscos. Esta norma designa também a realização de um seguimento contínuo da resposta a fim de adaptar a estratégia e as atividades, caso necessário, e que seja realizada uma avaliação no curso da resposta, ou no final, com o propósito de identificar lições a serem incorporadas e prestar contas pelas ações realizadas, tal como fundamentam as bases das avaliações de ações humanitárias.

Dito isto, as avaliações de ações humanitária, em especial as que abarcam as ações de proteção, devem se ater a duas questões centrais: (i) as avaliações devem se pautar na análise de resultados, eficácia e eficiência, tendo como base os critérios de avaliação da OCDE/CAD e (ii) faz-se necessário considerar as especificidades de atuar para a redução de risco, neste campo compreendido como a probabilidade de violação, ameaça, abuso, dano ou sofrimento (CICR, 2018), considerando a primazia do respeito aos direitos humanos. Em síntese, não há como apartar a responsabilidade de incorporar os direitos humanos às avaliações de ações humanitárias.

Esse aspecto acende um debate sobre as bases teóricas que fundamentam as avaliações neste campo. Com forte influência do modelo de avaliação da OCDE/CAD,

⁵⁰ Risco é um conceito muito presente nos textos e documentos da ação humanitária, sendo compreendido como a probabilidade de violação ou ameaça deste, o abuso, dano ou sofrimento da população afetada (CICR, 2018).

verifica-se que, da forma que estão postas as avaliações humanitárias, há espaço para incorporar os direitos humanos como um critério de avaliabilidade.

Neste sentido, Aram Cunego (2016) em *La Evaluación de Políticas de Desarrollo a través de una perspectiva de Derechos Humanos* traz uma interessante perspectiva ao abordar a relação dos critérios avaliativos da OCDE/CAD e as dimensões dos direitos humanos, apresentando o hiato existente entre esses dois pontos e as aproximações que a ONU e Gómez Galán (2011) têm buscado empreender para integrar esses dois pontos.

Para o autor, ambas as iniciativas buscam estruturar uma avaliação com enfoque em direitos humanos sobre a base dos critérios clássicos de pertinência, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. Desta forma, a pertinência, por exemplo, implicaria avaliar se o projeto ou programa está alinhado com as diretrizes e normas de direitos humanos e se contribui para fortalecê-lo (UNEG), se há reconhecimento de determinados direitos na legislação (GÓMEZ GALÁN *apud* ARAM CUNEGO, 2016) e se a participação dos beneficiários está implicada (UNEG/ GÓMEZ GALÁN *apud* ARAM CUNEGO, 2016).

No entanto, Aram Cunego (2016) salienta que, desta forma, as normas e os princípios de direitos humanos tornam-se uma subcategoria; o enfoque em direitos humanos estaria sob os princípios do OCDE/CAD.

Vale ressaltar que os critérios de viabilidade definidos pela OCDE/CAD influenciaram a emergência de uma perspectiva avaliativa difundida amplamente por outros organismos internacionais que, assim como a OCDE, atuam com cooperação para o desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Considerado um modelo técnico-formal (GUSSI, 2019: HOLANDA, 2006), essa perspectiva se centra na avaliação do desempenho das instituições e na gestão dos resultados e quase sempre objetiva demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas, programas ou projetos (HOLANDA, 2006).

As colocações apresentadas por Aram Cunego indicam que há uma grande dificuldade em adaptar o enfoque em direitos humanos dentro desse modelo técnico-formal de avaliação, o que leva a considerar que esta perspectiva pode não ser adequada para ser aplicável, de forma unânime, aos programas e projetos realizados no âmbito da ação humanitária

Para ações de proteção, que englobam todas as ações destinadas a preservar a vida, a segurança, a integridade moral e física e a dignidade das pessoas afetadas (CICV, 2009), é imprescindível a incorporação dos princípios e normas de direitos humanos em todas as perspectivas de avaliações adotadas, independente para qual esteja direcionado seu uso,

fins de aprendizagem e/ou prestação de contas. Em matéria de proteção humanitária, o compromisso central está baseado em uma perspectiva de acesso ao direito e é a partir desse pressuposto que suas ações se justificam e implementam. Destarte, este aspecto precisa estar transversalizado às outras necessidades de cunho gerencial, que imputam a necessidade de posicionar a eficiência, eficácia e efetividade no cerne de todas as avaliações de ações humanitárias.

Por esta ótica, faz-se necessário ampliar a compreensão acerca do marco conceitual dos direitos humanos e buscar aproximação com outras perspectivas avaliativas que deem conta dessa especificidade. No seio do debate atual sobre avaliação no setor humanitário, há um intento em aproximar outras modalidades investigativas, basiladas pela ideia de investigação baseada em evidências à avaliação, considerada por Blanchet *et al* (2018) como uma pesquisa mais exaustiva para fins de aprendizado e que incorpora outras abordagens teóricas e metodológicas à avaliação. Vale ressaltar que, no campo humanitário, a avaliação é discriminada enquanto um processo que implica a valoração de resultados (BLANCHET *et al*, 2018) e, portanto, tem seu escopo limitado.

Isso é evidenciado no documento *Evidencia de investigación en el sector humanitario: una guía práctica*, elaborado por um conjunto de organizações composto por ALNAP e outras redes⁵¹, quando assinala que,

La investigación no requiere necesariamente una evaluación. Sin embargo, para la realización de una evaluación siempre se requiere una investigación. Una evaluación está relacionada con una intervención que se implementó en su momento, mientras que la investigación es más exhaustiva. Además de incluir evaluaciones, la investigación también puede tratar de responder preguntas conceptuales, como, por ejemplo, a la hora de la planificación de las necesidades que pueden surgir tras un desastre o del desarrollo de una nueva intervención (BLANCHET K ET AL. 2018.P.9).

Essa afirmação mostra que, para além da perspectiva técnico-formal, no qual está ancorada a compreensão de avaliação, ela está circunscrita a um exame valorativo de processos e resultados (ALNAP, 2016; URGOIT; REY; BLANCHET *et al*, 2018), adotado na avaliação de ações humanitárias, existe a necessidade de explorar outros caminhos, pelo viés da investigação, que permitem uma análise mais densa de questões específicas que não cabem, ou não podem ser limitadas à dimensão do valor de resultados e processos.

⁵¹ ALNAP, Christian Aid, Evidence Aid, Comité Internacional de la Cruz Roja, Comité Internacional de Rescate, Escuela de Medicina Tropical de Liverpool, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Public Health England, Save the Children y ShelterBox. Para conhecer o documento na íntegra: <https://www.lshtm.ac.uk/research-evidence-humanitarian-spanish>

Nesse sentido, é preciso considerar que, no campo de avaliação de políticas, programas e projetos, há perspectivas avaliativas que extrapolam esta dimensão tecnicista e incorporam a investigação em seu desenho. Como foi visto no item 3 desta dissertação, a depender do paradigma pela qual a avaliação se fundamenta, a investigação por evidências não está posicionada em um lugar oposto ou complementar à avaliação. Ambas são parte e processo uma da outra, estão conectadas e possibilitam enxergar um horizonte epistemológico e metodológico amplo e aberto para a construção de novas perspectivas e enfoques avaliativos, pois, como afirma Dias Sobrinho, “não há um único modelo de avaliação, uma só concepção, uma só prática. Falar de avaliação é necessariamente tratar de avaliações” (2001, p. 8).

Patton (2010) assinala que uma única avaliação não pode atender a objetivos múltiplos e, muitas vezes, contraditórios; uma mesma avaliação não consegue servir aos interesses de todos e a responder a todas as perguntas. A esse respeito, corroboro com essa proposição de Patton (2010) e, para atingir o objetivo pretendido nesta dissertação de realizar um estudo analítico sobre a participação das pessoas afetadas por crises humanitárias nas avaliações de ações humanitárias, à luz do compromisso de envolver as pessoas nas decisões que afetem suas vidas, aprofundo a análise para o compromisso nº4 da Norma Humanitária Essencial: “comunidades e pessoas afetadas por crises humanitárias conhecem os seus direitos e prerrogativas, têm acesso a informações e participam nas decisões que lhes afetam” (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014). Considerando isso, no escopo desta dissertação, faz-se necessário identificar e discorrer sobre as concepções de participação, que se encontram nas diretrizes para o sistema humanitário, que são abordadas no item a seguir.

6 A PARTICIPAÇÃO NA AÇÃO HUMANITÁRIA

O campo humanitário tem reconhecido a importância de se centrar nas necessidades e potencialidades das pessoas afetadas por crises humanitárias e isso pode ser percebido com a iniciativas para a melhoria da qualidade e prestação de contas de ações humanitárias surgidas desde o ano de 1996, conforme exposto no Apêndice A.

Ferris (2011) e Kent (2011) assinalam que, nos últimos anos, as crises humanitárias congregam um conjunto de fatores sobrepostos como o crescimento demográfico, problemas econômicos, catástrofes naturais e tecnológicas, conflitos, mudanças climáticas, entre outros, tornando-se cada vez mais multifatoriais. As necessidades das pessoas afetadas por essas crises aumentam em razão da magnitude, complexidade e interconexões de crises humanitárias que perduram por um largo espectro de tempo.

Esses fatores, influenciados também por um cenário político-econômico-cultural globalizado e neoliberal, exigem das organizações humanitárias que suas respostas, planos e projetos tenham diálogos cada vez mais responsivos e transparentes, atuando para fortalecer a capacidade de enfrentamento e resiliência de comunidades e pessoas afetadas, desenvolvendo uma resposta efetiva e sustentável em longo prazo. Neste cenário, a adoção do termo *accountability* fundamenta as principais diretrizes para a melhoria da qualidade e prestação de contas da ação humanitária.

A ideia de *accountability* está disposta em forma de compromissos de iniciativas como a CAAP (2011), a Norma Humanitária Essencial (2014) e na *Participation Revolution*, como uma das cinco responsabilidades principais determinada no Grand Bargain⁵².

Neste item, apresento o debate acerca da participação na ação humanitária, identificando concepções que mais apresentam nas diretrizes e normativas, bem como os enfoques avaliativos e metodologias mais comumente utilizadas. Posteriormente, na seção seguinte, como contraponto às concepções, realizo um estudo analítico de duas práticas avaliativas: um curso introdutório de avaliação de ação humanitária e um relatório final de avaliação participativa. Nelas, como se vê, busquei identificar o marco teórico e as metodologias e técnicas utilizadas, situando a participação como categoria central dessa análise. Finalmente, no terceiro item, apresento uma análise comparativa entre os documentos

⁵² O Gran Bargain é um grande acordo internacional entre os maiores doadores e as organizações humanitárias. Mais informações sobre o *Grand Bargain* estão disponíveis em: <https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>.

e as duas experiências de avaliação aqui realizadas, aproximando as concepções e práticas, utilizando, como base as três categorias trabalhadas: ação humanitária, avaliação e participação.

6.1 O compromisso de envolver pessoas afetadas: conceitos, enfoque e metodologias mais usados nas avaliações de ações humanitárias

Duas ideias permeiam o compromisso de “envolver as pessoas afetadas nas decisões que as afetem”, retratado na Norma Humanitária Essencial e na “*Commitments on Accountability to Affected People (IASC)*”, a ideia de engajamento e a de participação. Portanto, começo este item discorrendo como essas categorias se apresentam em alguns guias e diretrizes de organizações humanitárias para, posteriormente, compreender como elas se apresentam nas avaliações de ações humanitárias.

Brown e Donini (2014) explicam que o termo participação no campo humanitário foi influenciado por Robert Chambers, especialista em abordagens participativas, que participou ativamente na 29ª reunião anual da Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), em 2014, que tratou de debater o tema “Envolvimento das pessoas afetadas pela crise na ação humanitária”.

No documento de referência para a reunião⁵³, Brown e Donini (2014) indicam, logo no início da apresentação, que o termo participação é frequentemente utilizado na ação humanitária como um termo permutável com a ideia de engajamento, “*participation is the most common form of engagement discussed in the literature*” (BROWN; DONINI, 2014, p.7) e apresentam algumas definições de participação utilizadas no campo humanitário: o engajamento das pessoas afetadas em uma ou mais fases do ciclo de resposta humanitária (documento *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action - ALNAP and URD*, 2003); ouvir e responder feedback das pessoas afetadas (*The Humanitarian Accountability Partnership*, 2013); envolvimento das principais partes interessadas em todos os aspectos de um programa (*The Inter Agency Working Group on Reproductive Health in Crises*, 2011).

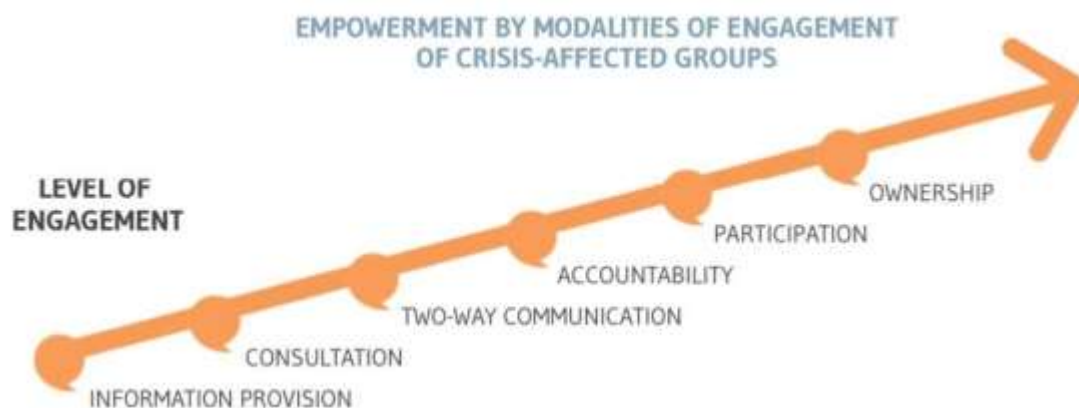
⁵³Para conhecer o documento na íntegra acessar: <https://www.alnap.org/help-library/background-paper-for-29th-alnap-annual-meeting>

No mesmo documento autores assinalam que, para efeito das discussões que apresentam no documento de referência para a 29ª reunião da ALNAP, a participação é uma abordagem para alcançar o engajamento e o engajamento é um termo amplo que cobre todas as instâncias que circundam o envolvimento de pessoas afetadas por crises humanitárias no planejamento e implementação de uma resposta humanitária,

This paper uses ‘engagement’ as a catch-all term to cover all instances of people in crisis-affected communities becoming involved in planning and implementing responses to the crises affecting them. This broad definition covers the entire range of intentional interactions between those providing humanitarian aid and affected people, including activities focused on communication, accountability and participation (BROWN E DONINI, 2014, p.8).

Brow e Donini (2014) destacam que o termo engajamento tem suas origens nas teorias de abordagens participativas que emergiram nas décadas de 1970 e 1980, influenciado pelas ideias de Robert Changers e Paulo Freire, acrescido da discussão que cresceria na década de 1990 com o fortalecimento do enfoque baseado em direitos humanos. Para determinar o nível de engajamento da população afetada, os autores apresentam o seguinte gráfico:

Figura 6 – Empoderamento por modalidades



Fonte: Brown e Donini (2014).

Sob essa égide, as organizações humanitárias reconhecem que as pessoas afetadas são as que possuem mais capacidade para compreender seus problemas, necessidades e de desenvolver estratégias de enfrentamento. Portanto, deve encarar o desafio de definir suas operações a partir de diretrizes: informação às pessoas afetadas, compreensão das diferentes vulnerabilidades e capacidades, fomento à participação, adaptação das atividades às

prioridades, vulnerabilidades e capacidades das pessoas afetadas (BROWN E DONINI, 2014).

Um documento de referência mais recente do campo humanitário, *Notas de orientación e Indicadores de la Norma Humanitaria Esencial* (2015), apresenta a seguinte descrição para uso do termo participação, “participación: implica possibilitar que las personas afectadas por una crisis humanitaria desempeñen un papel activo en los procesos de toma de decisiones que les afectan” (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015, p. 42) e isso se dá mediante o estabelecimento de “directrices y prácticas claras para que las personas participen adecuadamente y velar por que las personas más marginadas y afectadas estén representadas y tengan influencia” (idem).

A própria Norma Humanitária Essencial (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014) não explica o termo participação, mas apresenta o conceito de engajamento, entendido neste documento como,

processos pelos quais as organizações se comunicam, consultam e/ou facilitam a participação das partes interessadas e/ou afetadas, garantindo que as suas preocupações, desejos, necessidades, direitos e oportunidades são considerados no estabelecimento, implementação e revisão dos programas que os assistem (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2015, p.19).

Portanto, fazendo referência às definições apresentadas nesta pesquisa, até aqui se compreende que os dois termos são bastante utilizados na ação humanitária, não sendo sinônimos, porém se entrelaçam, como pode ser percebido no discurso da Norma Humanitária Essencial e de Brown e Donini (2014), o que indica uma relação de similaridade e interdependência entre os dois conceitos, sendo, portanto, a participação uma abordagem que acompanha o termo “engajamento”.

Brow e Donini (2014) afirmam que o engajamento é uma meta, um objetivo a ser alcançado pela ação humanitária, uma vez que ela está comprometida com a dignidade dessas pessoas e a participação é um passo para alcançar este objetivo. Os autores também reconhecem que, muitas vezes, as diretrizes e práticas para alcançar este objetivo não são claras e analisar o tipo de participação incorporado nos desenhos de programas e das avaliações pode indicar pistas sobre o interesse e o compromisso em alcançar o engajamento almejado.

Em outra referência documental para o campo humanitário, *Developing a participatory approach to involve crisis-affected people in a humanitarian response* (ALNAP e Group URD, 2009), o manual afirma que a definição de participação que utiliza é

propositalmente ampla para poder abarcar uma gama de possibilidades, justificando que situações humanitárias manifestam desafios particulares como a necessidade de uma resposta imediata, a insegurança do local e do contexto, em especial em assuntos que abarcam temas de proteção humanitária, o potencial de manipulação em um ambiente altamente político, sendo, portanto, muitas vezes, difícil garantir a participação das pessoas. Neste manual, aborda-se o termo “abordagem participativa”, que significa envolver as pessoas afetadas em qualquer medida que for possível em um determinado contexto.

Para apoiar na escolha de que tipo de participação é possível, ou é de interesse, desenvolver, o Grupo URD definiu, no documento *Participation Handbook for humanitarian field workers* (2009), uma tipologia de participação,

Tipo de participación	Descripción
Participación pasiva	La población afectada es informada de que lo que va a suceder o de lo que ha ocurrido. Si bien este es un derecho fundamental de las personas afectadas, no siempre se lo respeta.
Participación a través del suministro de información	La población afectada provee información en respuesta a preguntas, pero no tiene influencia en el proceso, dado que los resultados de las encuestas no se les comunican ni se verifica su precisión.
Participación por consulta	Se pide a la población afectada que dé su punto de vista sobre un tema en particular, pero no se le da poder de decisión, y no hay garantías de que sus puntos de vista sean tomados en consideración.
Participación a través de incentivos materiales	La población afectada suministra algunos de los materiales y/o el trabajo necesario para realizar una operación, a cambio de un pago en efectivo o en especie por parte de la organización de ayuda.
Participación a través del suministro de materiales, efectivo o trabajo	La población afectada suministra algunos de los materiales, efectivo y/o el trabajo necesario para una intervención. Esto incluye los mecanismos de recuperación de costos.
Participación interactiva	La población afectada participa en el análisis de las necesidades en el diseño del programa y tiene poder de decisión.
Iniciativas locales	La población afectada toma la iniciativa y actúa independientemente de organizaciones o instituciones externas. Si bien puede recurrir a organismos externos para apoyar sus iniciativas, el proyecto es diseñado y dirigido por la comunidad; es la organización de ayuda la que participa en los proyectos de la población.

Tabela 4 – Tipos de participação

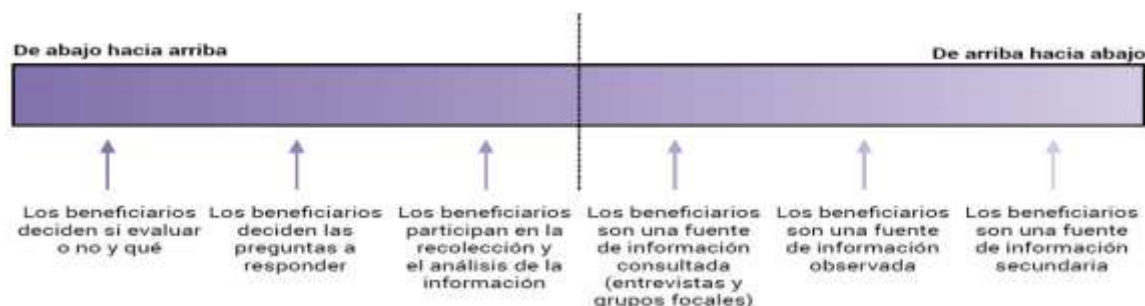
Fonte: Participation Handbook for humanitarian field workers. Group URD (2009, p. 40).

Essa tipologia segue a defendida por Jules N. Pretty (1995), que propôs uma tipologia de participação composta de sete níveis, na qual se considera o nível de poder que diferentes stakeholders têm sobre o processo de tomada de decisão. Para o autor, a participação pode ser manipuladora, passiva, por consulta, por incentivo, funcional, interativa e a automobilização (PRETTY, 1995). Na participação manipuladora, o poder de um grupo está representado por um indicado do Estado; na participação passiva, as decisões são informadas aos interessados; a participação por consulta demanda uma escuta dos diferentes interessados, mas não garante que suas opiniões sejam levadas em consideração no momento da tomada de decisão; na chamada participação por incentivo, o envolvimento se dá a partir de incentivos materiais, financeiros ou simbólicos; a participação funcional refere a um tipo de participação que acontece quando já se tomaram as decisões, mas para atingir algum tipo de objetivo, necessita-se cumprir com esta etapa; na participação interativa, o poder é

compartilhado, decisões, recursos são partilhados e o interesse coletivo é primordial; na participação por automobilização, a iniciativa parte das pessoas organizadas em um coletivo que se articula e tem potencial de expansão quando apoiado por outros stakeholders.

Outro referencial que aparece comumente nas avaliações de ações humanitárias é o “contínuo participativo em avaliação”, produzido pela Federação Internacional da Cruz Vermelha (2014). A ideia é apresentada a partir de desenho de régua na qual a participação pode variar de um ponto onde os beneficiários têm a decisão de fazer a avaliação e o que se vai avaliar, ocorrendo dentro de uma lógica de intervenção de baixo para cima, até o outro ponto em que as pessoas afetadas são apenas uma fonte de informação secundária, proeminente numa lógica de intervenção de cima para baixo.

Figura 7 – Contínuo participativo em uma avaliação.



Fonte: FICR, Departamento de Planificación e Evaluación, 2014 (*apud* ALNAP, 2016)

Percebe-se, a partir da análise destas últimas referências, que a participação nas avaliações de ações humanitárias segue uma tipologia diretamente relacionada com os objetivos e interesses que guiam o processo de tomada de decisão da organização. Na prática, cada organização tem diferentes razões para envolver a população afetada em suas respostas e isso nem sempre é explícito (ALNAP, 2016).

Sobre isso, Brown e Donini (2014) identificaram três tipos de racionalidade que levam as organizações humanitárias a se comprometerem com esse envolvimento. A primeira é uma racionalidade normativa, ou racionalidade baseada em valores, na qual as organizações consideram que envolver a população afetada é um dever moral frente aos respeito à dignidade e aos direitos fundamentais dessas pessoas. A segunda é uma racionalidade instrumental: o envolvimento aqui incrementa a eficácia da resposta. A terceira é a racionalidade emancipadora, onde o engajamento é almejado com vistas a abordar as desigualdades estruturais e transformar as dinâmicas de poder.

Pode-se inferir que as sete tipologias indicadas pelo Group URD e por Pretty (1995) situam-se dentro de alguma dessas três racionalidades e que, sob a premissa de uma racionalidade emancipadora, a participação interativa e a participação por iniciativas locais (ou automobilização, como define Pretty) preconizam uma compreensão ampla do contexto no qual as comunidades afetadas estão inseridas. Para isso, é determinante a necessidade de pensar avaliações que extrapolem as necessidades técnicas, com foco em resultados, que extrapolem a ideia de consulta com as comunidades e pessoas afetadas e que possibilitem envolvê-las de forma efetiva e responsável nos diferentes momentos da resposta humanitária.

Para tanto, a escolha de pesquisas avaliativas que dialoguem com as dimensões subjetivas inerentes aos objetivos propostos no compromisso de envolver a população afetada, engajamento e respeito aos direitos humanos, faz-se extremamente necessária em todo o processo, tornando-se imperioso pensar a construção dessas avaliações para além de uma abordagem tradicional, com foco em resultados e impactos, tendo sempre em conta também todos os desafios de realizar uma pesquisa avaliativa na multiplicidade e complexidade dos contextos humanitários.

É preciso também considerar as capacidades e habilidades dos avaliadores envolvidos nestes processos, assegurando que eles possuam, para além do conhecimento acerca das teorias e metodologias de avaliação, experiência no diálogo com populações afetadas por crises humanitárias e conhecimento prévio do contexto em que elas estão inseridas, das problemáticas que enfrentam e de como se dá a dinâmica das relações neste contexto, pois *“si hay temas de protección sensibles a tener en cuenta, es importante que los miembros del equipo de evaluación posean las capacidades y la experiencia necesarias para saber cómo afrontarlos”* (ALNAP, 2016).

No escopo das avaliações de ações humanitárias, a emergência do uso do termo engajamento nas principais diretrizes para melhorar a qualidade da ação humanitária, a exemplo das duas mais indicadas nesta dissertação- Norma Humanitária Essencial e a *Commitments on Accountability to Affected People (IASC)*, contribuiu para a incorporação de uma gama de investimento em experiências que primam por desenhos de programas e de avaliação que rementem à ideia da participação, comumente conhecida como avaliações sob enfoque participativo.

O enfoque participativo é definido no *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* como um conjunto de metodologias e enfoques baseados na participação da população local e utilizados para o diagnóstico, execução, seguimento e avaliação de projetos de desenvolvimento.

Muitos desenhos metodológicos têm sido experimentados pelos organismos humanitários nessa perspectiva e, dentre eles, destaca-se o Diagnóstico Rápido Participativo, um dos enfoques participativos mais conhecidos nas avaliações de ações humanitárias (ALNAP, 2016). Orientado para propiciar a participação das pessoas afetadas em todas as fases de um projeto, desde a análise e identificação de prioridades à avaliação (OCDE, 2002), o método se origina do trabalho de Robert Champers (1994) e foi bastante difundido pelas agências de desenvolvimento, como o Banco Mundial. A metodologia se vale de várias técnicas de pesquisas qualitativas, como entrevistas, observação direta, mapeamento participativo para fazer um diagnóstico local da realidade, captando as vulnerabilidades e potencialidades a partir da participação dos indivíduos que vivem e vivenciam a realidade do local.

Outras metodologias e abordagens se apresentam como promissoras dentro desse enfoque participativo, a exemplo da *Community based Protection*, abordagem que “*utiliza un enfoque comunitario para diseñar programas que abordan específicamente los temas de protección que enfrenta una comunidad*” (COTRONEO; PAWLAK, 2016). A escolha de uma abordagem, metodologia ou de um híbrido de instrumentos metodológicos utilizados por várias delas é definida na ação humanitária em função do tipo de resposta que será ofertada, do contexto operacional, das restrições de acesso à população afetada e da capacidade operacional da organização.

Outro termo que aparece com menos frequência em alguns documentos é o “*participatory evaluation*” ou avaliação participativa, termo não referido no Guia de Evaluación Humanitaria (ALNAP, 2016). Encontrei uma definição para ele no manual *Developing a participatory approach to involve crisis-affected people in a humanitarian response*, o qual define

Participatory Evaluation is defined as an evaluation in which stakeholders involved in the project, from project team members to members of the concerned population, have an opportunity to provide feedback on the project and, if appropriate, to influence its development and/or future projects. Beyond this, it also assesses how stakeholders have been involved in the project and how the participatory approach has been implemented (ALNAP e Group URD, 2009, p. 104).

Neste documento, o que circunda a ideia de avaliação participativa é a de um processo que possibilita a oportunidade de oferecer feedback a todos os interessados, entre eles, as pessoas afetadas, e com isso influenciar o curso da resposta que está sendo desenvolvida ou indicar lições aprendidas a serem incorporadas em respostas futuras.

Essa compreensão se aproxima da definição teórica que a OCDE (2002), para a qual avaliação participativa consiste em uma avaliação na qual os representantes de entidades e seus beneficiários trabalham conjuntamente no desenho, implementação e interpretação de uma avaliação, que preconiza o envolvimento das partes interessadas de forma que a participação no processo fomente a permeabilidade e a apropriação dos aprendizados adquiridos.

Como dito, o termo avaliação participativa não aparece no guia da ALNAP e não surgiu como uma categoria prevalente nos documentos analisados, porém acredito ser importante trazer a ideia que a OCDE tem para a avaliação participativa, todos os termos apresentados aqui são importantes para que seja possível compreender do que está se falando quando se trata de participação nas avaliações de ações humanitárias. Mediante a análise dos documentos aqui discutidos, identifiquei que a participação tem um conceito amplo e é definida em graus sendo vista como um nível importante para alcançar o empoderamento que, por sua vez, é uma meta a ser alcançada pelas organizações humanitárias, convertida em compromissos e normas internacionais que direcionam as organizações humanitárias a atingir melhores resultados frente a esse objetivo.

Importante destacar que, apesar de todo o esforço empreendido, ainda há muito que avançar para cumprir com esse compromisso e essa conclusão foi indicada em uma pesquisa realizada em sete países (Afeganistão, Bangladesh, Haiti, Iraque, Líbano, Somália e Uganda), entre os anos 2016 e 2018, com o objetivo de acompanhar o progresso em relação às metas do acordo Gran Bargain⁵⁴, dentre elas, a de engajar as pessoas afetadas em crises humanitárias nas decisões que as afetem. Na última rodada da pesquisa, ocorrida em 2018, em que participaram 5 mil pessoas afetadas e 1.500 trabalhadores humanitários, descobriram que entre os outros 58% das pessoas afetadas consideram que as ações contribuíram “nada” ou “quase nada” com seu empoderamento⁶¹.

As discussões aqui expostas levam à conclusão de que o debate acerca da participação na ação humanitária mantém-se emergente e está permeado por aspirações e tensões. As organizações humanitárias almejam possibilitar, a partir de suas respostas, programas e projetos e o engajamento da população afetada por crises humanitárias, o que está firmado em diretrizes e normas técnicas, porém há ainda um percurso a ser trilhado, as condições de trabalho para o desenvolvimento de práticas avaliativas em alguns contextos

⁵⁴ Para conhecer o relatório “Grand Bargain: field perspectives 2018 Key findings and recommendations” acessar:

⁶¹ Livre tradução da expressão “Most people (58%) find aid ‘not at all’ or ‘not very’ empowering”, constant no relatório “Grand Bargain: field perspectives 2018 Key findings and recommendations”

humanitários desafiam o compromisso com a participação, como a insegurança de alguns contextos, barreiras linguísticas e culturais, urgência e tempo e a especificidade de trabalhar com populações traumatizada pela situação que as afligem (ALNAP, 2016).

Além disso, há de se saber se organizações colocam esse compromisso no topo de suas prioridades organizacionais (KAISER, 2000). Sobre isso, a autora assinala que as organizações têm interesses em jogo, como a prestação de contas para os financiadores, o controle institucional da resposta e a coerência política. Resta saber se os financiadores dessas organizações apresentam real interesse em empoderar essas populações mais vulneráveis (idem).

Não tenho a pretensão aqui de debater para o viés político, econômico e ideológico que direciona a atenção ao ponto de questionamento apresentado por Tania Kaiser (2000), mas reconheço a discussão como necessária quando se trata de compreender em qual paradigma de avaliação se ancoram as avaliações de ações humanitárias, os tipos de avaliações mais recomendados, qual o uso a que se destinam e o potencial de incorporação na dinâmica institucional de suas conclusões e/ou resultados. E, em se tratando de considerar o envolvimento de pessoas afetadas neste processo, de que tipo de participação está sendo considerado ou que tenha o interesse em se considerar.

Após esta análise documental, apresento, no item a seguir, uma análise de duas práticas avaliativas. Essa análise se tornou necessária para compreender como a ideia de participação tem se apresentado, de fato, para o sistema humanitário, na prática de um processo formativo e na experiência de uma avaliação realizada.

6.2 Análise de práticas e formação em avaliação de ações humanitárias

Este item analisa a experiência com a avaliação de ações humanitárias a partir da análise de duas práticas: o curso *Introduction to Evaluating Humanitarian Action* de um relatório final de avaliação *Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta alterremoto en Ecuadorde 2016*, que enfatiza a participação no processo avaliativo, realizado em um contexto de operação humanitária. Ambas as práticas são analisadas em suas dimensões epistemológicas, teórico-metodológicas e políticas acerca das avaliações de ações humanitárias, identificando nelas o lugar da participação na avaliação.

Diante disso, partindo-se do pressuposto de que as práticas de avaliação nas ações humanitárias vêm construindo especificidades que a diferenciam da prática em outros campos, compreender essas especificidades é um passo fundamental para identificar os caminhos para

a construção de um desenho de avaliação à luz do compromisso da ação humanitária de conduzir, no cerne da avaliação da ação humanitária, a participação das pessoas afetadas por crises humanitárias.

6.2.1 Análise do curso de curta duração “Introduction to Evaluating Humanitarian Action”

O curso “*Introduction to Evaluating Humanitarian Action*”, ofertado pela iniciativa *Eval Partners*, na modalidade *e-learning*⁵⁵, foi desenvolvido em parceria com a Active Learning Network for Accountability and PErformance in Humanitarian Action (ALNAP) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em colaboração com a *Eval Partners*⁵⁶ e a *United Nations Evaluation Group* (UNEG), sendo o primeiro curso na área de Avaliação de Ações Humanitárias. Sua estrutura foi baseada no guia piloto da ALNAP sobre “Avaliação da Ação Humanitária” e tem como proposta oferecer uma visão geral da prática de avaliação em contextos humanitários. O percurso formativo vem sendo disponibilizado desde 2015 e está disponível apenas na língua inglesa.

É importante destacar que o guia piloto de Avaliação de Ação Humanitária da ALNAP foi escrito entre os anos de 2011 e 2012 por John Cosgrave⁵⁷ e Margie Buchanan⁵⁸, ambos ministradores do curso “Introduction to Evaluating Humanitarian Action”. A versão final do guia foi lançada em outubro de 2016 (ALNAP, 2016), mas o curso não recebeu essa atualização até o momento.

O curso é composto por dez módulos, distribuídos conforme o quadro apresentado logo abaixo, e incluem palestras, leitura básica, leitura complementar e um teste de aprovação final, no qual o aluno precisa apresentar um rendimento de 80% das 10 questões propostas em cada módulo para poder receber o certificado. As palestras gravadas possuem um tempo

⁵⁵ Para conhecer os cursos disponíveis e a plataforma E-learnig acessar: <https://ecourses.evalpartners.org/>.

⁵⁶ A Eval Partners é uma iniciativa do UNICEF e da Organização Internacional para Cooperação em Avaliação (IOCE), em parceria com diversas organizações, que tem por objetivo aprimorar a capacidade das organizações da sociedade civil (OSC) em formulação e avaliação de políticas e programas de desenvolvimento. <https://www.evalpartners.org/about/about-us>

⁵⁷ John Cosgrave é avaliador independente com mais de 30 anos de experiência em ação humanitária e desenvolvimento em mais de 60 países. De acordo com sua nota biográfica do curso, John Cosgrave realizou 67 avaliações e revisões desde 1997, principalmente na capacidade de líder de equipe. Entre elas está a coordenação da Tsunami Evaluation Coalition e escreveu o Resumo Expandido para a avaliação. John Cosgrave foi coautor do guia ALNAP para avaliação da ação humanitária e autor do guia ALNAP para avaliação em tempo real.

⁵⁸ Margie Buchanan-Smith é pesquisadora associada sênior do grupo de Política Humanitária do Overseas Development Institute em Londres e é pesquisadora visitante do Feinstein International Center da Tufts University. Ela atua no campo humanitário há quase 30 anos, como avaliadora, pesquisadora e consultora de políticas, gerente de programa humanitário e como treinadora. A pesquisadora é coautora do Guia de Avaliações Humanitárias da ALNAP.

razoável que varia entre 18 a 40 minutos. Todos os módulos possuem recursos adicionais e leituras complementares.

Tabela 5 – Módulos objetivos

Módulo	Objetivo de aprendizagem
1. Introducing EHA	Apresentar a definição de ação humanitária e de avaliação de ação humanitária, discorrer sobre o propósito da avaliação de ação humanitária e os desafios inerentes a ela.
2. Planning for utilisation	Compreender os usos da avaliação na ação humanitária, além de conhecer os critérios da OCDE/CAD adaptados para a ação humanitária
3. Evaluation design	Conhecer os projetos de avaliação mais comuns na avaliação de ação humanitária e compreender como a definição das perguntas de avaliação norteia a escolha do tipo de avaliação a ser adotada.
4. Inception phase	Compreender a importância e os elementos essenciais da fase inicial da avaliação em um projeto de ação humanitária.
5.Desk review	Conhecer as ferramentas e métodos a serem incorporados no Desk Review, etapa utilizada na avaliação de ação humanitária para a realização de levantamento documental, bibliográfico para triangulação de informação.
6,Engaging affected people	Compreender a importância de engajar as pessoas afetadas nos processos avaliativos e as questões éticas que circundam, conhecer os métodos e técnicas mais utilizados na avaliação de ações humanitárias para fomentar o engajamento.
7.Field Methods: evaluation under constraints	Compreender os métodos mais utilizados em avaliação de ações humanitárias, seus alcances e desafios.
8.Real-time evaluations	Conhecer e compreender a avaliação em tempo real, muito utilizado no campo humanitário, suas características.
9.Humanitarian impact evaluations	Conhecer e compreender a avaliação de impacto dentro do contexto de ações humanitárias.
10.Analysis, outputs, dissemination and take-up	Entender as características de um relatório de avaliação e aprender como disseminar os resultados e recomendações de forma eficaz.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

A formação é autodirigida, já que o curso não dispõe de um tutor para guiar o aluno, assim como todos os nove cursos disponíveis na plataforma da Eval Partners. Também não dispõe de um espaço para troca de experiência entre alunos, como um fórum de discussão. Por se tratar de um curso introdutório, o conteúdo é direcionado para os aspectos centrais das avaliações de ações humanitárias, mas exige um grau básico de conhecimento sobre técnicas e métodos em avaliação para melhor aproveitamento do conteúdo e dos recursos adicionais.

A seguir, realizo a análise a partir das categorias de duas das categorias analíticas trabalhadas por Gussi (2019), sendo marcos teóricos e metodologias de avaliação.

6.2.2 Marcos Teóricos

O curso “Introduction to Evaluating Humanitarian Action” está situado no marco das *Evaluation of Development*, Avaliações de Desenvolvimento, promovido pela Organização para Cooperação e para o Desenvolvimento (OCDE). Erik Solheim, então presidente do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE), em 2013, declarou no prefácio da publicação “Avaliar as Atividades de Desenvolvimento: 12 lições do CAD e da OCDE” que “uma avaliação é eficaz quando faz uma diferença real ao proporcionar evidências credíveis sobre o que funciona e por que, fornecendo elementos para a tomada de decisões sobre as políticas e os programas” (OCDE, 2013).

Para a OCDE, a avaliação de desenvolvimento visa determinar o valor ou a importância de uma intervenção de desenvolvimento baseando-se em dois pilares: aprendizagem e responsabilização, destacando-se que, no contexto deste modelo de avaliação, a responsabilização relaciona-se com os resultados e com o impacto frente aos financiadores e beneficiários dos programas e projetos de desenvolvimento e está intrinsecamente relacionada à informação e comunicação sobre estes resultados e impactos (OCDE, 1991).

Estes dois pilares direcionam a finalidade da avaliação em indicar a relevância e o cumprimento dos objetivos, a eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade no desenvolvimento, permitindo a incorporação de lições aprendidas no processo de tomada de decisão (OCDE, 2013; 1991).

Destarte, a orientação do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD/OCDE) para as avaliações de desenvolvimento está baseada em princípios fundamentais centrados na gestão e nos mecanismos institucionais para a tomada de decisão. Em termos gerais, o CAD/OCDE indica a elaboração de uma política de avaliação para todas

as agências e organismos que atuam com a ajuda para o desenvolvimento, com orientação clara para a mensuração dos objetivos, resultados e impactos a partir de um processo de avaliação imparcial, sob a justificativa da garantia de credibilidade e a independência enquanto mecanismo que garante legitimidade e evita conflitos de interesses.

É também orientado que as avaliações de desenvolvimento sejam úteis à tomada de decisão e ao processo de aprendizagem, que seus resultados sejam amplamente divulgados e que beneficiários e financiadores dos projetos de desenvolvimento sejam envolvidos no processo, pois “sempre que adequado, os pontos de vista e conhecimentos específicos dos grupos abrangidos devem fazer parte integrante da avaliação” (OCDE,1991).

É no marco das avaliações de desenvolvimento que emergem e estão basiladas as avaliações de ações humanitárias. O conceito de avaliação apresentado no curso é o mesmo que se encontra no Guia de Avaliações de Ações Humanitárias da ALNAP: a avaliação é um exame sistemático e objetivo da ação humanitária que tem por objetivo extrair lições para aprimorar políticas e práticas e melhorar a prestação de contas frente aos financiadores e população afetada.

Portanto, a ação humanitária incorpora o modelo de avaliação da OCDE e isto inclui os princípios, critérios e estrutura lógica promovidos e difundidos pela organização, inseridos nos marcos políticos neoliberais, apresentando um caráter técnico-formal, baseado nos critérios predefinidos de eficiência, eficácia e efetividade. Essas avaliações têm por finalidade substanciar o processo de tomada de decisão, demonstrar o alcance dos resultados (HOLANDA, 2006), obter informações para melhorar a qualidade das ações, sem deixar de considerar igualmente importante a relação custo-benefício enquanto indicativo para a prestação de contas frente aos beneficiários (ou população afetada, termo mais usualmente encontrado na ação humanitária) e doadores.

Um dos principais teóricos indicados nas leituras recomendadas pelo curso “*Introduction to Evaluating Humanitarian Action*” é Michel Patton, autor renomado do campo de avaliação de programas, com relevante protagonismo na construção do debate sobre avaliações de desenvolvimento focadas na utilização, a qual a apresenta em um das principais literaturas da temática intitulada de *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use* (2010). Os demais autores trabalhados no curso centram suas produções e discussões sobre avaliação de ações humanitárias, como: Margie Buchanan-Smith e John Cosgrave, autores do Guia de Avaliação de Ações Humanitárias da ALNAP; Peta Sandison, com a pesquisa sobre a utilização na prática das avaliações

apresentada no relatório “The utilisation of evaluations” (2006)⁵⁹ no qual se baseia, em uma primeira parte, na literatura existente sobre utilização da avaliação (Chelimsky, 1997; Pawson y Tilley, 1997; Weiss, 1998; Guba y Lincoln, 1989; Feinstein, 2002; Patton, 1997); e Alistair Hallan e Francesca Bonino, ambos pesquisadores do campo de avaliação de ações humanitárias e investigadores da ALNAP, com diversos estudos, entre eles, o *Using Evaluation for a Change: Insights from humanitarian practitioners*.⁶⁰

Uma vez situada a base teórica das avaliações de ações humanitárias, parte-se para a compreensão dos percursos metodológicos que são indicados, no curso em análise, como caminhos que procuram dar conta das exigências analíticas ao tratar a complexidade do campo humanitário.

6.2.3 Metodologias e técnicas de pesquisa

As avaliações de ações humanitárias, segundo a apresentação de John Cosgrave sobre o desenho das avaliações (módulo 3), lidam com causa e efeito e estabelecem evidências de contribuição, o que indica que, neste campo, as avaliações estão direcionadas a identificar o quanto a intervenção contribuiu para observar um impacto e não o quanto de impacto é a ela atribuída, numa compreensão direta de causa-efeito.

Tal compreensão dialoga com a finalidade identificada nas avaliações de desenvolvimento defendidas pela OCDE, fornecer subsídios para a tomada de decisão e apoiar na aprendizagem das organizações. As avaliações de ações humanitárias adotam uma tipologia de avaliação voltada para seu uso instrumental e conceitual (Sandison, 2006), o que direciona a prática avaliativa no campo humanitário a se valer da complementariedade de metodologias de pesquisas avaliativas qualitativas e quantitativas para responder às perguntas que dão partida ao processo de avaliação, para quê, para quem, o que avaliar e quando.

As perguntas de avaliação conduzem à escolha dos métodos e técnicas a serem adotados a elas se coadunam outros fatores relevantes, como o contexto ao qual elas serão desenvolvidas e as particularidades desse contexto que, inerente às causas atendidas pela ação humanitária, apresentam-se complexo, instável e urgente.

Há uma predominância na ação humanitária de definir as pesquisas avaliativas em

⁵⁹ Disponível em: <https://www.alnap.org/help-library/alnaps-utilisation-of-evaluation-study>

⁶⁰ Disponível em: <https://www.alnap.org/help-library/using-evaluation-for-a-change-insights-from-humanitarianhttps://www.alnap.org/help-library/using-evaluation-for-a-change-insights-from-humanitarian-practitioners-alnap-discussion>

função do momento em que se realizam, como é o caso das avaliações indicadas para a fase inicial de uma resposta humanitária: a avaliação e análise de necessidades (*needs assessment and analysis*), avaliação rápida inicial (*assessment rapid initial*), a avaliação em tempo real e a desk review, avaliações de processos e avaliações de resultados e impactos.

Enquanto método, encontra-se bastante difundida a abordagem de métodos mistos⁶¹ (BAMBERGER, 2012). Isso quer dizer que há uma relevante indicação para se valer de diferentes métodos, conceitos, dados, interpretação e análise. A triangulação⁶² tem destaque nas avaliações de ações humanitárias sob a justificativa de que nela se encontra implícita que metodologias mistas e qualitativas se apoiam mutuamente para validar uma informação ou a conclusão de uma avaliação e que, em situações em que o acesso é restrito e as condições de segurança não estão favoráveis, triangular as informações torna-se ainda mais necessário (ALNAP, 2016).

Há uma predominância do modelo não experimental para as avaliações de impacto, na qual a população-objetivo não pode ser comparada a um grupo de controle, como preconizam os modelos experimentais e quase experimentais⁶³. Credita-se a essa majoritariedade do modelo às condições contextuais em que são realizadas as intervenções das ações humanitárias, onde a possibilidade de existir um grupo de controle remonta a conflitos éticos e os dados, que subsidiam a construção de séries temporais e outros estudos longitudinais, podem não estar disponíveis devido a sua inexistência, insegurança do contexto ou dificuldade de acesso a eles. No curso, John Cosgrave indica como mais econômico e mais flexível o modelo não experimental, por permitir uma melhor adaptação ao contexto e a adoção de uma variedade de técnicas.

⁶¹ A abordagem de Métodos Mistos, de acordo com Michael Bamberger (2012) busca integrar disciplinas com predominância qualitativa e quantitativa com o objetivo de fortalecer confiabilidade dos dados e a validade das conclusões e recomendações de uma avaliação. O autor defende que, apesar de muitos avaliadores usarem uma variedade de métodos, a abordagem de Métodos Mistos se distingue pelo uso intencional e planejado de métodos, conceitos, frameworks.

⁶² Para Michael Scriven (2018.p.498), “a triangulação em avaliação e em pesquisas científicas “refere-se à tentativa de determinar o status de um fenômeno ou mediação (e, por derivação, uma interpretação) abordando-o por meios diversos – com bastante frequência, mais de três caminhos independentes.” A origem do conceito remete à navegação e à topografia para referir-se ao método para fixar uma posição em uma cartografia (COX & HASSARD, 2005; SCRIVEN, 2018). Nas avaliações de ações humanitárias, a triangulação é o recurso essencial para a validação de informações coletadas, “la triangulación es la técnica más eficaz para controlar los sesgos” (ALNAP, 2016; p. 236).

⁶³ Cohen e Franco (2016) salientam que o modelo experimental clássico, no qual há a conformação de um grupo denominado experimental que recebe o tratamento e o outro, denominado de grupo controle, não é submetido ao mesmo, é a forma mais vigorosa de identificar as mudanças da realidade, porém é rígido na sua aplicabilidade. Esse modelo exige uma seleção aleatória dos integrantes de cada grupo e, referenciando Greenwood (1951), os autores atentam em indicar que a aplicação desse modelo levanta questões éticas relacionadas à liberdade e aos direitos humanos. Para os mesmos autores, o modelo quase-experimental conforma grupos de controle e grupo experimental (ou de tratamento) sem exigir uma seleção aleatória e, portanto, é menos rígido, mas “não é possível isolar os efeitos legitimamente atribuíveis ao projeto” (COHEN E FRANCO, 2016, p.130).

6.2.4 Participação

Dado o interesse desta presente dissertação na compreensão de como se dá o envolvimento das pessoas afetadas foi dada uma particular atenção ao módulo do curso que trata deste ponto, um dos módulos que apresentou menos recursos complementares.

O conceito de participação adotado pela ALNAP e apresentado no curso possui um discurso simples, breve e amplo,

Participation in humanitarian action is understood as the engagement of affected populations in one or more phases of the project cycle: assessment; design; implementation; monitoring; and evaluation. This engagement can take a variety of forms Far more than a set of tools, participation is first and foremost a state of mind, according to which members of affected populations are at the heart of humanitarian action, as social actors, with insights on their situation, and with competencies, energy and ideas of their own (ALNAP e URD, 2003p. 20).

Portanto, participação para a ALNAP é sinônimo de engajamento das pessoas afetadas em uma ou mais fase do ciclo de projetos. A partir da adaptação das categorias de participação de Pretty(1995), a ALNAP e URD (2003) indicam uma variedade de abordagens para estabelecer como se dá esse envolvimento das pessoas afetadas por crises humanitárias, entre elas: (i) fornecer informações que consistem geralmente em produzir informação sobre situação e resposta para um grande número de pessoas; (ii) comunicação com beneficiários, dirigida a ouvir e fornecer informações a grupos de pessoas afetadas; (iii) envolvimento direto, geralmente a partir da contratação de pessoas afetadas para o programa; (iv) consultas, com vistas a obter contribuição em alguns ou vários aspectos do programa, geralmente utilizadas como estratégia de monitoramento e avaliação; (v) prestação de contas, que incluem o fornecimento de informações, consulta, participação e disponibilização de mecanismos para feedback e reclamações; (vi) processos participativos, que envolvem as pessoas em várias fases do ciclo de resposta humanitária, podendo incluir desde a avaliação de necessidades, à definição do desenho do projeto, monitoramento e avaliação, o que não pressupõe, por si só, que isto garanta poder de decisão derivado desta participação; (viii) abordagens baseadas na comunidade e parcerias, quando as ações de resposta são projetadas e implementadas com organizações locais para fortalecimento de suas capacidades (ALNAP E URD, 2003).

Os métodos e técnicas indicados para desenhos de avaliações que possibilitem o envolvimento das pessoas afetadas por crises humanitárias, segundo essas abordagens, são, segundo Gayfer el al (2014), em sua maioria, qualitativos e, em alguns casos de utilização de consultas, também se tem utilizado uma combinação de técnicas quantitativas e qualitativas,

sendo mais comuns as entrevistas estruturadas, os grupos focais, assembleias, entrevistas com informantes-chave, entrevistas individuais e as técnicas de diagnósticos rápidos participativos⁶⁴ (ALNAP, 2016).

No material complementar do curso é possível acessar algumas referências metodológicas, dentre elas, destacando-se na apresentação o Participatory Rapid Appraisal (PRA), que já foi discutida no item 6.1 desta seção, intitulado de “o compromisso de envolver pessoas afetadas: conceitos, enfoque e metodologias mais usados nas avaliações de Ações Humanitárias” e uma nota da ALNAP intitulada “Ensuring quality of evidence generated through participatory evaluation in humanitarian contexts” (ALEXANDER; BONINO, 2014) na qual apresenta a avaliação participativa como um recurso de qualidade a ser explorado no campo humanitário.

Na minha análise, este módulo, dentre todos, foi o menos esmiuçado pelo curso. Senti falta de mais conteúdo que pudesse alimentar a discussão sobre o engajamento das pessoas afetadas por crises humanitárias, tanto em relação às referências e diretrizes que norteiam a atuação de organizações humanitárias e indicam esse compromisso frente a pessoas afetadas quanto em relação a recursos pedagógicos adicionais, para além de textos que abordam a importância de incluir a participação nas avaliações.

Para esta temática específica, acredito que seja necessário disponibilizar como recurso adicional relatórios de experiência práticas, relatos de experiência com o uso das metodologias sugeridas, materiais que possibilitem uma melhor aproximação com as metodologias e técnicas indicadas e uma compreensão maior dos fatores e desafios que incidem para que se logre alcançar o objetivo de envolver a população afetada.

6.3 Prática avaliativa: Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016

O relatório final de avaliação *Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016*⁷² foi encomendado pela Federação Internacional da Cruz Vermelha - IFRC e pela Cruz Vermelha Equatoriana em 2018 com o objetivo de

⁶⁴ A ALNAP define Diagnóstico Rápido Participativo como um conjunto de metodologias que permitem que a população afetada compartilhe seu saber com os avaliadores. Usualmente utilizado em avaliações realizadas por avaliadores externos, é também conhecido como Diagnóstico Rural Participativo. Entre as técnicas indicadas que compõem o DRP estão a cartografia social e o diagrama de Venn (ALNAP, 2016). ⁷²Disponível em: <http://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=213576&.pdf>

identificar as lições aprendidas sobre a resposta humanitária realizada pelas duas organizações no Equador, em 2016, frente ao terremoto de 7,8 graus na escala Richter, que assolou o país no dia 16 de abril de 2016. Em todo o Equador foram 383.090 pessoas afetadas, 6.274 feridos e 663 mortos. O Equador declarou estado de emergência com alerta vermelho em sete províncias (*Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo, Los Ríos, Santa Elena y Guayas; Pedernales*).

Ainda em 2016, houve outros quatro terremotos com menor grau de magnitude, mas que, somados os efeitos do anterior, agravaram a situação do país. Tal situação requereu uma resposta humanitária frente ao desastre, que foi coordenada pela Cruz Vermelha Equatoriana com de outros entes do Movimento Internacional da Cruz Vermelha.

O projeto de resposta humanitária consistiu em duas fases: a primeira, denominada fase de resposta, priorizou a ajuda de emergência para satisfazer as necessidades imediatas de bens e serviços; foram realizadas pela Cruz Vermelha Equatoriana ações de busca e resgate, avaliação de danos e análises de necessidades, atendimento em saúde primária, apoio psicossocial, restabelecimento de contatos familiares e assistência humanitária (abrigo, água, saneamento e promoção da higiene).

A segunda fase, denominada fase de recuperação, foi elaborada pelas três organizações através do Plano Único de Recuperação (PUR), focado em apoiar a recuperação e fortalecer a capacidade de resiliência das comunidades mais afetadas nas seguintes áreas: saúde, água e saneamento, moradia, meios de subsistência e redução de riscos de desastres.

Para elaboração do PUR, foi realizada, inicialmente, uma avaliação de vulnerabilidades e capacidades e, a partir delas, foi construído um plano de ação comunitária que envolveu as pessoas afetadas pela crise. Foi criado um comitê comunitário, no qual os membros receberam formação nas áreas específicas de atuação da resposta, como promoção de higiene e apoio psicossocial, com o objetivo de fomentar o empoderamento e participação da comunidade.

A fase de resposta iniciou em outubro de 2016 com a chegada dos primeiros voluntários da Cruz Vermelha Equatoriana aos lugares afetados, finalizando em março de 2018 com a realização desta referida avaliação final do Plano Único de Recuperação. Durante esse período, foram realizadas avaliações periódicas com o objetivo de avaliar as necessidades das comunidades para poder fazer ajustes na intervenção.

A avaliação final teve como finalidade evidências para reflexão e aprendizagem com vistas a apoiar a Cruz Vermelha Equatoriana em futuras respostas humanitárias. Seus objetivos principais foram: proporcionar um espaço de escuta a todas as pessoas implicadas

na resposta, profissionais e comunidade; as avaliações periódicas, identificar aportes para respostas futuras, fortalecer o sentimento de apropriação da intervenção por parte das comunidades, reforçar a capacidade avaliadora da equipe de avaliação.

A seguir, a análise deste relatório avaliação, na qual foram utilizadas três das categorias analíticas trabalhadas por Gussi (2019), sendo marcos teóricos, metodologias de avaliação e resultados alcançados.

6.3.1 Marcos Teóricos

Mediante a identificação da finalidade e objetivo descritos no relatório final *Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016* identifica-se o marco teórico das avaliações de desenvolvimento, tipo de avaliação disseminado pela OCDE que busca determinar o valor ou a importância de uma intervenção de desenvolvimento, tendo como base dois pilares: a aprendizagem e a responsabilização, entendida aqui como prestação de contas frente a pessoas afetadas e aos financiadores (OCDE, 1991).

Sendo uma avaliação encomendada pela Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC), situa-se também sob as diretrizes constantes no documento “Marco de la Federación para Evaluaciones”⁶⁵. Segundo o documento, a IFRC adota a definição de avaliação utilizada pela OCDE/CAD,

una valoración, tan sistemática y objetiva cuánto sea posible, de un proyecto, programa o política -en curso o concluido- su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, las repercusiones y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar informaciones útiles y fidedignas, que permitan integrar las enseñanzas extraídas en los mecanismos de adopción de decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes⁶⁶ (IFRC, 2011.P.2).

A avaliação aqui analisada dá ênfase ao processo de aprendizagem das organizações envolvidas na resposta humanitária, uma das finalidades das avaliações humanitárias (ALNAP, 2016). O relatório indica que a avaliação se centrou em resultados e processos e esteve dirigida a pessoas implicadas direta ou indiretamente na resposta,

⁶⁵ Documento disponível no link: https://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-Framework-forhttps://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-Framework-for-Evaluation_ES.pdf

⁶⁶ Comité de Ayuda al Desarrollo – CAD, Grupo de trabajo sobre la evaluación de la ayuda, Glosario de términos principales en materia de evaluación y de gestión basada en los resultados, 2002.

desconsiderando os não beneficiários. Os critérios de avaliabilidade e suas respectivas perguntas utilizados na avaliação estão descritos no quadro abaixo:

Tabela 6 – Critérios de avaliabilidade

N.	CRITERIOS	PREGUNTAS	DETALLE
1	Impacto	¿Las comunidades se sienten mejor o peor o igual que antes del terremoto?	Para conocer el efecto del PUR, entender si las comunidades han recuperado o no su situación de partida. <small>(Originalmente esta pregunta era sobre Satisfacción y fue sustituido por el Impacto, ya que la Satisfacción de los beneficiarios fue tratada ampliamente en la evaluación intermedia)</small>
2	Resultados	¿Cuáles son los mayores logros del PUR?	Dado el enfoque propuesto en los Términos de Referencia, entender cuales han sido los cambios más significativos.
3	Retos	¿Cuáles son los mayores desafíos?	De igual forma, entender cuales han sido las dificultades y obstáculos que se ha encontrado el PUR.
4	Participación	¿En qué medida los beneficiarios/as han sido involucrados en la planificación?	Entender cómo han experimentado las comunidades su implicación en los procesos clave del PUR, como el diseño y la planificación.
5	Empoderamiento	¿Los beneficiarios/as se sienten más empoderados o resilientes?	Analizar si las comunidades se sienten más preparados para asumir futuros retos.
6	Equidad	¿Las cuestiones de equidad (distintas necesidades de distintos grupos) han sido tenidas en cuenta?	Entender si el PUR fue sensible y reactivo a las distintas necesidades de grupos como mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, para que no se quedaran excluidos. <small>(Esta pregunta fue incluida en la etapa de preparación para evitar olvidar estas cuestiones)</small>
7	Adecuación	¿La respuesta se ha adecuado a los estándares y expectativas locales?	Entender si las soluciones y acciones traídas a las comunidades por el PUR se ajustan a la realidad local.
8	Resultados inesperados	¿Qué otros efectos (positivos y negativos) ha tenido la respuesta?	Explorar efectos de la respuesta que no se esperaban ni se prevenían.
9	Empoderamiento	¿Se fortaleció a la SN?	Analizar si la SN se encuentra con más capacidades (competencias, fortaleza institucional, equipamiento) que antes del terremoto para afrontar futuros retos.

Fonte: VACA, Sara (org.), 2018.

6.3.2 Metodologias da Pesquisa Avaliativa

A metodologia aplicada nesta avaliação é a *Participatory Programme Review-PPR*

que, tal como indicada no relatório, tem por objetivo identificar as melhores práticas que foram realizadas em um programa e extrair lições que podem ser utilizadas no futuro. De acordo com a IFCR (2007), a metodologia está alinhada com o compromisso de envolver as pessoas afetadas e todos os aspectos do programa. Em termos metodológicos, ela apresenta uma combinação das metodologias participativas, com forte influência da *Empowerment Evaluation*, de David M. Fetterman,⁶⁷ e *Most Significant Change*⁶⁸, de Rick

⁶⁷ *Empowerment Evaluation* consiste no uso de conceitos, técnicas e descobertas de avaliação para promover o aprimoramento e a autodeterminação. Para os autores, as pessoas envolvidas no projeto, o qual denominam de clientes, consumidores e membros da equipe, são responsáveis por conduzir suas próprias avaliações, geralmente com o apoio de um avaliador externo que atua como facilitador dos processos. A metodologia pauta-se na atuação dinâmica e responsiva da avaliação (FETTERMAN, 2000; WANDERSMAN, 1996) Para informações atualizadas sobre *Empowerment Evaluation* ver <http://evaluation.blogspot.com/?view=magazine>

⁶⁸ A *Most Significant Change* é definida como uma técnica para monitoramento e avaliação participativa. Segundo Davies e Dart (2011), ela consiste em recompilar narrativas de diversos atores envolvidos em diferentes etapas do ciclo de um projeto com vistas a identificar as mudanças mais significativas que podem ser atribuídas a ele. De forma prática, a coleta de narrativas nesta técnica inicia com (i) uma sensibilização sobre a técnica para fomentar a participação; (ii) identificação dos âmbitos a serem monitorados; (iii) definição da frequência do monitoramento. Após essas etapas, “Cada nivel de jerarquía evalúa una serie de narraciones que el nivel inferior les ha mandado y selecciona el cambio más significativo correspondiente a cada una de las categorías. Cada grupo entonces envía las narraciones elegidas al siguiente nivel en la jerarquía del programa y el número

Davies e Jessica Dart, e de outras metodologias, como a Vulnerability & Capacity Assessment (IFRC)⁶⁹, Participatory Rapid Appraisal (Banco Mundial), Participatory Impact Assessment⁷⁰ (Tufts University).

A PPR é bastante difundida pela Federação Internacional da Cruz Vermelha – IFRC e é indicada por ser adaptável a diversos contextos e intervenções, podendo ser realizada em momentos distintos (início, durante e final), atender diversos propósitos, ser realizada uma única vez ou diversas vezes, combinar outros métodos participativos e ser realizada por avaliadores internos ou externos à organização. Destarte, a PPR consiste em direcionar a avaliação a partir das perguntas: o que aconteceu, o que mudou, o que deverá ser feito no futuro, etc. Para obter respostas, o método faz uso de técnicas qualitativas, como grupos focais e entrevistas.

Esta metodologia se centra na participação das partes interessadas em um projeto e os envolve na coleta de dados, análise de dados e identificação de lições aprendidas, situando a participação ao centro da linha de “Contínuo participativo em uma avaliação”⁷¹, apresentado no item 5.3 desta seção

de narraciones se reduce a través de un proceso sistemático y transparente. Cada vez que se eligen las narraciones, se deja constancia de los criterios de selección y se les da a conocer a todos los participantes principales para que así cada ronda posterior de narraciones y selección esté basada en la retroalimentación de las rondas anteriores. La organización está eficazmente dejando constancia y ajustando la dirección de su atención, y los criterios que usa para evaluar los acontecimientos que ve. (DAVIES, Rick; DART, Jess. 2011.p.6)

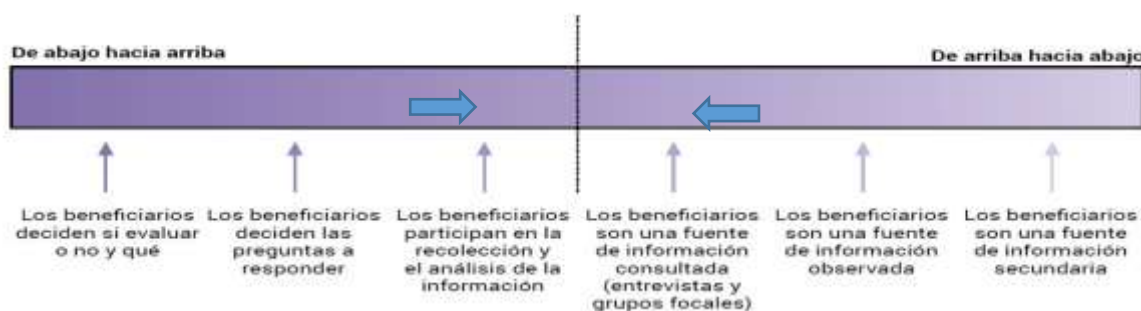
⁶⁹ A *Vulnerability & Capacity Assessment* é uma metodologia bastante difundida pela Federação Internacional da Cruz Vermelha para as Sociedades Nacionais (Cruz Vermelha de cada país) para analisar o grau de exposição e capacidade de uma população frente a desastres e fenômenos naturais. Segundo o Manual de Formación sobre el AVC (IFRC, 2009), o AVC “es un proceso de investigación participativa encaminado a analizar y abordar los principales riesgos que afectan a las comunidades. Su objetivo es determinar la vulnerabilidad de las personas a estos riesgos, además de su capacidad para responder a los desastres y recuperarse de ellos” (2009.p.7)

⁷⁰ A Participatory Impact Assessment é uma metodologia de avaliação de impacto desenvolvida pela Universidade de Tufts (Estados Unidos). A metodologia incorpora a participação no processo de avaliação de impacto, indicando a incorporação e adaptação de ferramentas participativas combinadas com enfoques estatísticos e “intenta lograr un equilibrio entre los métodos sistemáticos y la riqueza de la indagación cualitativa (Catley, A., Burns, J., Abebe,

D., Suji, O, 2013.p. 9). A metodologia é estruturada para seguir oito etapas, (1) definição das perguntas que devem ser respondidas pela avaliação; (2) definição dos limites geográficos e temporais; (3) identificação e priorização dos indicadores (quantitativos e qualitativos) de impacto definidos com participação da comunidade; (4) definição dos métodos (quantitativos e qualitativos); (5) definição da amostra; (6) avaliação do impacto do projeto; (7) triangulação; (8) receber comentários da comunidade e verificar os resultados.

⁷¹ FICR, Departamento de Planificación e Evaluación, 2014 (*apud* ALNAP, 2016).

Figura 8 – Contínuo participativo em uma avaliação



Fonte: FICR, Departamento de Planificación e Evaluación, 2014 (*apud* ALNAP, 2016)

Os criadores da técnica defendem seu uso para projetos complexos que produzem resultados “diversos y emergentes”, focalizados nas mudanças sociais e que proveem serviços especializados para um pequeno número de beneficiários. É uma técnica voltada para avaliações para fins de aprendizagem. (DAVIES; DART, 2011).

A equipe de avaliadores é de caráter misto, com a coordenação de uma avaliadora externa e uma equipe interna composta de especialistas em gerenciamento de programas da Federação Internacional da Cruz Vermelha e da Cruz Vermelha Equatoriana.

6.3.3 Resultados da avaliação

A *Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016* foi realizada com a finalidade de extrair lições aprendidas a serem incorporadas em futuras operações. Também foi utilizada para informar a estratégia de saída e encerramento das atividades desta resposta, além de futuras intervenções da Cruz Vermelha Equatoriana na região onde foi desenvolvido o plano de resposta humanitária. Os objetivos da avaliação foram:

- 1) *Generar un espacio para escuchar a las personas implicadas en la operación, a todos los niveles, no solo a nivel de comunidades y beneficiarios*
- 2) *Reconfirmar los hallazgos positivos sobre la intervención obtenidos en la evaluación intermedia*
- 3) *Hacer emerger consecuencias y aspectos no detectados durante el monitoreo*
- 4) *Entender aspectos sobre la implementación (procesos) de la operación*
- 5) *Capturar y validar ideas para el diseño de futuros planes*

6) *Fortalecer el sentimiento de apropiación de la operación por parte de las comunidades*

7) *Reforzar la capacidad evaluativa de todo el equipo de evaluación y en especial de la SN.*

A avaliação identificou que todos os seus objetivos foram cumpridos a contento, com exceção do que se refere a avaliar a capacidade da resposta em fortalecer a apropriação das comunidades em relação à operação de resposta humanitária. De acordo com o relatório, várias ferramentas foram utilizadas para implicar a população afetada no desenho da resposta humanitária, porém “*el resultado es que hubo escasa participación por parte de la comunidad en el diseño y planificación del PUR*” (VACA, 2018 p.21). Portanto, o critério de avaliação de resultado referente à participação não foi alcançado.

O resultado da avaliação é apresentado em formato de recomendações através das categorias binomiais “que fazer / o que não fazer” para futuras operações, indicando as lições aprendidas acerca do desenho da operação, atuação em terreno (campo de atuação), gestão da operação, implementação das atividades, monitoramento. Enfatiza-se, nestas recomendações, a necessidade de assegurar mais pressupostos participativos com as comunidades.

Também são feitas recomendações específicas à Cruz Vermelha Equatoriana, no que tange a melhorias nas áreas de desenvolvimento organizacional, participação e coordenação com as equipes que atuam em terreno, melhoria na gestão de pessoal. Para a Federação Internacional da Cruz Vermelha também foram realizadas recomendações para o fortalecimento da sua relação com a Cruz Vermelha Equatoriana.

Nas observações, o relatório indica que o desenho da avaliação foi menos participativo do que o definido devido ao termo de referência não ter sido socializado e estar em inglês, quando a língua falada no país onde se deu a resposta é o espanhol e a agenda não foi consensuada com os participantes da avaliação. Também referem que a metodologia escolhida, por utilizar-se de perguntas abertas, não é tão precisa quanto poderia ser quando se utilizam métodos mais convencionais de coleta de dados. O relatório reconhece que a avaliação não foi efetiva para avaliar a capacidade de apropriação das comunidades e não conseguiu envolver a participação que era esperada por questões de tempo e logística limitada.

6.4 Uma síntese analítica: entre concepções e práticas

A emergência das iniciativas de qualidade e a prestação de contas na década de 1990 influenciaram o interesse do sistema humanitário em promover avaliações e sistemas de verificação com foco em mensurar a eficácia, eficiência e efetividade das ações. Paralelamente, também foram responsáveis por disseminar e orientar o sistema humanitário a trabalhar sob o compromisso de colocar as pessoas afetadas por crises humanitárias no centro de toda a resposta humanitária. Isso influencia diretamente o interesse crescente por métodos e abordagens em avaliação que incluam a participação das pessoas afetadas.

A análise das práticas avaliativas aqui realizadas a partir das categorias analíticas de Gussi (2019) reafirma aquilo que foi discutido nas seções primeiras deste item, fruto da análise dos documentos norteadores: (i) as avaliações de ações humanitárias desenvolvem-se a partir do modelo de avaliação de desenvolvimento promovido pela OCDE/CAD (OCDE, 2013); e (ii) estão balizadas pelos critérios de avaliação definidos por essa organização, quais sejam pertinência e alcance dos objetivos, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade de um programa de desenvolvimento (OECD, 1991) com o objetivo de extrair aprendizagem e de prestar contas frente aos financiadores e população afetada. Tanto o curso quanto o relatório analisado dão ênfase a esses critérios de avaliação e direcionam investimentos a partir dos pontos mais bem avaliados sob esses critérios. Ambas as práticas seguem o modelo de avaliação de desenvolvimento da OCDE/CAD e os critérios basilares de avaliação que fundamentam a avaliação no campo da ação humanitária

Apresento, a seguir, uma síntese analítica entre as concepções das categorias neste estudo trabalhadas- ação humanitária, avaliação, participação, considerando os principais pontos de encontros e desencontros identificados entre as análises obtidas no estudo documental e nas práticas avaliativas, conforme o quadro comparativo a seguir.

Tabela 7 – Síntese analítica entre as teorias (análise documental) e as práticas (Cursos e Relatório Final)

CATEGORIAS	CONCEPÇÕES	PRÁTICA 1	PRÁTICA 2
	<p>Análise documental</p> <p><i>Guia de Evaluación de la Acción Humanitária</i> (ALNAP)</p> <p>Norma Humanitária Essencial-CHS</p>	<p><i>Introduction to Evaluating Humanitarian Action</i></p>	<p><i>Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016</i></p>
Ação Humanitária	<p>-Ação Humanitária tem por objetivo salvar vidas, aliviar o sofrimento, preservar a dignidade humana em situações de crises humanitárias, como conflitos armados, desastres.</p> <p>-Ação humanitária incorpora as ações de assistência humanitária (provisão de bens e serviços) e de proteção (conjunto de atividades com fins de garantir direitos)</p> <p>-Está pautada pelos princípios humanitários; Humanidade, Imparcialidade, Neutralidade e Independência.</p>	<p>-O curso utiliza a seguinte definição de ações humanitárias: “Action taken with the objective of saving lives and livelihoods, alleviating suffering and maintaining human dignity during and after human-induced and natural disasters, as well as to prevent and prepare for them”.</p> <p>-Tal afirmação corrobora o que foi identificado nos documentos, visto que o curso foi formado a partir de um guia técnico do sistema humanitário.</p>	<p>-Apesar de não apresentar uma definição explícita de ação humanitária no relatório final de avaliação, o Termo de Referência para contratação da consultoria que elaborou o referido documento indica que os objetivos esperados com a resposta humanitária incluíam:</p> <p>-Fornecimentos de serviços básicos essenciais à preservação da vida e dignidade das pessoas, como o abastecimento de água limpa e segura, saneamento, habitação, consultas médicas e odontológicas; transferência de renda emergencial para as pessoas afetadas; apoio psicossocial e fortalecimento de ações de prevenção à violência sexual, entre outros que se situam nos objetivos pretendidos da ação humanitária indicado nos documentos.</p> <p>-Importante considerar também que as organizações que assinam este Termo de Referência são entes do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, precursor da ação humanitária.</p>
Avaliação de Ações Humanitárias	<p>-O conceito de avaliação majoritariamente aceito no sistema humanitário é o que se encontra no <i>Guia de Evaluación de Acción Humanitária</i> da ALNAP (2016), fundamentado na definição de avaliação e nos</p>	<p>-O conceito de avaliação apresentado no curso é o mesmo encontrado no <i>Guia de Evaluación de Acción Humanitária</i> da ALNAP (2016);</p>	<p>-A avaliação tratada neste relatório teve como propósito identificar lições aprendidas que poderiam ser utilizadas em futuras operações.</p> <p>-Segue as diretrizes técnicas sobre avaliações humanitárias contidas nos guias e documentos analisados e indica como referência os padrões de avaliação da</p>

			OCDE/CAD,
	<p>critérios de avaliabilidade da OCDE/CAD.</p> <p>-Com forte incidência do discurso de avaliações direcionadas à mensuração de resultados, as avaliações de ações humanitárias transitam entre a 2º e 3º geração de avaliação, conforme debate sobre os paradigmas avaliativos apresentados na seção 3 desta dissertação.</p>	<p>-Importante destacar que este curso é parte de um conjunto de processos formativos sobre avaliações de desenvolvimento disponibilizadas pela iniciativa Eval Partners.</p>	<p>indicados no documento “Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo” (2010).</p> <p>-A avaliação foca em resultados e processos e se propõe a ser uma avaliação participativa, por considerar que incorpora os diferentes atores envolvidos na resposta humanitária na avaliação</p>
Participação	<p>A participação é uma categoria presente nos critérios de qualidade e nos indicadores do compromisso nº4 da Norma Humanitária Essencial, sendo isso um atributo avaliável de aprendizagem e responsabilidade de uma resposta humanitária.</p>	<p>O curso não apresenta um conceito de Participação, mas por estar fundamentado em uma guia da ALNAP, supõe-se que seu entendimento sobre a categoria siga as proposições trabalhadas pela rede.</p>	<p>A ideia de participação nesta prática está relacionada com a capacidade de fornecer feedback e, segundo a Tipologia de Participação trabalhada pelo Group URD (2009) e Pretty (1995), pode ser interpretada como uma participação por consulta, na qual os atores têm espaço para falar sobre pontos específicos, mas isso não garante que suas vozes interferiam na tomada de decisão. Em uma análise a partir do Contínuo Participativo (IFCR), situa-se em “os beneficiários são uma fonte de informação”. - Importante destacar que o relatório explicita não ter conseguido envolver a contento a participação dos atores envolvidos na avaliação devido à falta de um planejamento prévio à avaliação, considerando o tempo e a logística como fatores impeditivos.</p>

	<p>-Destaco, nesta análise, a importância de considerar os desafios inerentes à ação humanitária, como a insegurança de alguns contextos, barreiras linguísticas e culturais, urgência e tempo e a especificidade de trabalhar com populações traumatizadas pela situação que as afligem (ALNAP, 2016) na definição do nível de participação a ser esperado e alcançado em uma avaliação. Tais fatores podem ser impeditivos ou limitantes, a depender do contexto, portanto faz-se extremamente necessário identificá-los o quanto antes e, quando possível, desenvolver recursos metodológicos que possam propiciar a participação. Quando não for possível, identificar (ética e técnica) os fatores limitantes e contextualizá-los ao momento da avaliação parece ser uma via responsável e transparente de <i>accountability</i>.</p>	<p>-O curso indica brevemente pontos importantes a serem considerados quando se trata de trabalhar com participação em processos avaliativos nos contextos de ação humanitária, como as especificidades às questões de proteção e de risco, que demandam flexibilidade e adaptação de abordagens por parte da equipe avaliadora.</p> <p>-Identifico a importância de um curso avançado sobre Avaliação de Ações Humanitárias que explore esta especificidade.</p>	<p>A ideia de avaliação participativa encontrada nesta prática avaliativa difere da compreensão que Leite (2005), para o qual a avaliação participativa envolve discussão e reflexão sobre o que fazer, como fazer e como avaliar, situando, sobretudo, a avaliação numa lógica que direciona ao empoderamento, não restrita a apenas ao feedback sobre ações já realizadas.</p> <p>Considerando que muitas avaliações limitam a participação à instância de consulta, são denominadas também de participativas. Considero importante destacar o que Tapella e Sanz (2019) indicam como “falta de claridad claridad teórica y pobreza instrumental” em parte dessas avaliações.</p>
--	--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Sobre ação humanitária, os documentos afirmam que ela tem por objetivo salvar vidas, aliviar o sofrimento, preservar a dignidade humana em situações de crises humanitárias, como conflitos armados, desastres, todos eles, basilados por este entendimento e pelos princípios que norteiam a ação humanitária, estruturam diretrizes e normativas para melhorar a qualidade e a prestação de contas. A ação humanitária incorpora as ações de assistência humanitária (provisão de bens e serviços) e de proteção (conjunto de atividades com fins de garantir direitos) e está pautada pelos princípios humanitários; humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência. Tal afirmação corrobora com o que foi identificado no curso *Introduction to Evaluating Humanitarian Action* no relatório *Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta ao terremoto en Ecuador de 2016*.

A avaliação de ação humanitária é apresentada nos três âmbitos de análise como um exame sistemático e objetivo que tem por meta determinar o valor ou o significado de uma resposta humanitária. A avaliação está direcionada à aprendizagem e prestação de contas e fundamenta-se nos critérios de avaliabilidade da OCDE/CAD, pertinência, sustentabilidade, eficiência, eficácia e impacto, incorporando outros critérios que se adequam às suas especificidades: cobertura, conectividade e coerência (ALNAP, 2016).

A participação aparece nos documentos como um processo que possibilita que as pessoas afetadas por crises humanitárias tenham espaço para influenciar a tomada de decisões dentro do ciclo de uma resposta humanitária, contribuindo com a análise de vulnerabilidade, necessidades ou outros aspectos específicos da resposta, mas não refere que essa participação esteja, de fato, incluída nos processos de tomada de decisão (BRONW E DONINI, 2014). A categoria está nas normativas e diretrizes do sistema humanitário, sendo isso um atributo avaliável de aprendizagem e responsabilidade de uma resposta humanitária. Para que a participação seja efetiva é necessário que a organização humanitária tenha clareza de seus princípios, valores e abordagens e do tipo e grau de participação que estão sendo buscados, adaptados às necessidades do contexto que se trabalha (BRONW E DONINI, 2014).

Importante destacar a necessidade de compreender os desafios inerentes à ação humanitária, como a insegurança de alguns contextos, barreiras linguísticas e culturais, urgência e tempo e a especificidade de trabalhar com populações traumatizadas pelas situações que as afligem (ALNAP, 2016). Tais fatores influenciam diretamente no alcance das avaliações em incorporar a participação efetiva, sendo alguns contextos completamente limitantes. Considero necessário, quando não for possível envolver a participação em

processos avaliativos que se comprometem a isso, identificar, a partir de critério ético e técnico, os fatores limitantes e contextualizá-los ao momento da avaliação.

Ainda sobre esta categoria, o curso analisado apresenta um módulo que aborda o engajamento⁷² e focaliza o conteúdo nas metodologias que possibilitam a participação em um processo avaliativo. Não apresenta um conceito de participação, mas por estar fundamentado em uma guia da ALNAP, supõe-se que seu entendimento sobre a categoria siga as proposições trabalhadas pela rede. Por ser um curso introdutório, cumpre as expectativas, pois apresenta uma ideia geral sobre o engajamento das pessoas afetadas e as metodologias e técnicas mais utilizadas para trabalhar com participação. A partir dele, senti necessidade de buscar um aprofundamento sobre essa temática específica e, por isso, identifiquei como relevante um curso avançado sobre Avaliação de Ações Humanitárias que explore esta especificidade.

No relatório *Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta ao terremoto en Ecuador de 2016*, a ideia de avaliação participativa encontrada nesta prática avaliativa difere da compreensão que Leite (2005), Furtado (2009; 2011) e Tapella e Sanz (2019) discutem, nas quais a avaliação participativa não se restringe apenas ao feedback sobre ações já realizadas; é sobretudo um processo que envolve discussão e reflexão sobre o que fazer, como fazer e como avaliar. A avaliação realizada, analisada a partir da compreensão destes autores, não é considerada uma avaliação participativa, mas responde às indicações da IFRC para realização de uma avaliação desse tipo e segue as diretrizes para avaliação de ações humanitárias indicadas nas diretrizes técnicas. Considerando que muitas avaliações limitam a participação à instância de consulta, são denominadas também de participativa, este estudo concorda com a ponderação apresentada por Tapella e Sanz (2019) ao referir que práticas avaliativas que se valem de uma participação passiva denotam “*falta de claridad teórica y pobreza instrumental*” em parte dessas avaliações.

Especialmente, pode-se ver que, em ambas as práticas avaliativas, a parte que trata da participação de comunidades e pessoas afetadas apresenta um potencial a ser expandido. Na análise do curso, pude identificar que esta temática exige que se vá além de uma discussão sobre metodologias e técnicas participativas, que podem ser aplicadas à avaliação. É de suma importância incorporar o debate sobre os compromissos do sistema humanitário e compreender de que tipo de participação se fala e o que se espera, considerando toda

⁷² O termo “participação” é frequentemente utilizado na ação humanitária como um termo permutável com a ideia de engajamento, “*participation is the most common form of engagement discussed in the literature*” (Brown e Donini, 2014.p.7). Trata-se, pois, de um derivativo da ideia de participação.

especificidade da ação humanitária, a incorporação do enfoque baseado em direitos, a complexidade dos fenômenos presentes em uma crise humanitária e a responsabilidade de prestar contas à população afetada, entre outras.

Já na análise do relatório de avaliação, o que despertou a atenção foi o fato de estar indicado, de forma clara, que a avaliação não foi efetiva em atender a um dos seus objetivos, que se referia a “*Fortalecer el sentimiento de apropiación de la operación por parte de las comunidades*”, que a participação esperada não foi viabilizada a contento e que o desenho da avaliação foi menos participativo que o esperado. Essas constatações, retiradas do próprio relatório, levam-me a inferir que o debate sobre participação e avaliação de ações humanitárias é potente e deve seguir em busca de extrapolar o debate metodológico. Deve, sobretudo, partir de uma análise crítica de práticas avaliativas, como a aqui referida, com vistas a identificar lacunas e possibilidades das experiências avaliativas de ações humanitárias, para que, a partir disto, identifiquem-se os elementos indispensáveis que possam subsidiar a construção de um desenho avaliativo à luz do compromisso de envolver pessoas afetadas por crises humanitárias em decisões que afetem suas vidas. Isto inclui envolver estas pessoas nos processos avaliativos das respostas humanitárias direcionadas a elas. Neste ponto, considero que o debate das iniciativas Eval Participativa e Evaluación con Participación (Mideplan) podem contribuir significativamente para esta construção.

Destarte, há no resultado destas análises a indicação de um caminho investigativo a ser perseguido, sendo esta dissertação a primeira etapa indicativa deste percurso que possibilitou a identificação e análise das categorias centrais para manter o debate sobre o compromisso da ação humanitária de conduzir, no cerne da avaliação da ação humanitária, a participação das pessoas afetadas por crises humanitárias.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Este estudo se fundamentou nas avaliações de ações humanitárias com o objetivo de realizar uma análise sobre o compromisso da ação humanitária de conduzir, no cerne da avaliação da ação humanitária, a participação das pessoas afetadas por crises humanitárias.

Inicialmente, foi feita uma análise bibliográfica e documental sobre a ação humanitária, a sua trajetória conceitual, princípios e principais conceitos a ela conectados, com vistas a compreender a especificidade do campo no qual se situa o objeto de estudo desta dissertação.

Posteriormente, por meio de uma análise bibliográfica e documental sobre o campo de avaliações de ações humanitárias, identifiquei que o marco teórico dessas avaliações está fundamentado no modelo de avaliações de desenvolvimento difundido pela OCDE/CAD e se estrutura com foco na gestão e nos mecanismos institucionais para a tomada de decisão, baseando-se nos cinco critérios de avaliação da OCDE/CAD: a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade de um programa de desenvolvimento (OECD, 1991); além de incorporando outros critérios que atendam à especificidade da ação humanitária, o critério de cobertura, conectividade e coerência.

Em termos gerais, essas avaliações possuem uma orientação clara para a mensuração dos objetivos, resultados e impactos. Marcadas por uma agenda neoliberal, essas avaliações denotam que a responsabilidade preponderante é a prestação de contas para aqueles que financiam e que determinam o destino dos valores a serem investidos em ação humanitária. Importante destacar que a participação de pessoas afetadas tem sido uma linha de trabalho fortemente disseminada pelo *The Gran Bargain* em seu compromisso *Participation Revolution*⁷³, justificado sob o argumento de que envolver as pessoas possibilita identificar se a resposta humanitária foi relevante, oportuna, eficaz e eficiente.

Posteriormente, neste trabalho, foi realizada uma análise documental das iniciativas direcionadas à melhoria da qualidade e prestação de contas no sistema humanitário. Nessa etapa pude identificar que essas iniciativas contribuíram significativamente para a emergência das avaliações de ações humanitárias, sobretudo com a construção de diretrizes e

⁷³ Para maiores detalhamento sobre o *Participation Revolution* do *The Gran Bargain* acessar : <https://interagencystandingcommittee.org/a-participation-revolution-include-people-receiving-aid-in-making><https://interagencystandingcommittee.org/a-participation-revolution-include-people-receiving-aid-in-making-the-decisions-which-affect-their-lives>

a definição de indicadores que permitem mensurar o desempenho das organizações humanitárias frente a essas diretrizes. A análise aqui referida deu particular atenção à definição e uso da categoria participação, palavra-chave para compreender a ideia que sustenta o compromisso de envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias nas decisões que afetem suas vidas. A participação está presente no discurso institucional das organizações humanitárias atrelada à responsabilidade de prestar conta das ações à comunidade e pessoas, aparece nas avaliações mais como um elemento a se ter em conta nas avaliações do que a ser considerado como um valor a ser incorporado, um valor que esteja intrinsecamente relacionado à noção de defesa de direitos. Contudo, esta dissertação aponta para que, apesar de um discurso oficial cada vez mais enfático, ainda há muito que avançar para que a participação tenha um protagonismo nas avaliações de ações humanitárias.

Durante a análise também pude reconhecer que a ação humanitária é um campo bastante complexo devido à natureza do trabalho que é desenvolvido, em específico, pois demanda que o profissional de avaliação não possua apenas as qualificações técnicas em avaliação, requer que o profissional compreenda ampla e profundamente os conceitos e princípios que regem a ação humanitária, as diretrizes e normativas que guiam o trabalho nesta área e, sobretudo, possua habilidades para atuar com questões complexas, como as que abarcam o tema de proteção humanitária, e em situações adversas, como contextos inseguros e altamente politizados.

Destarte, também pude compreender que as avaliações de ações humanitárias são um campo de especialização crescente para profissionais que atuam com avaliação em todo o mundo e que há espaço para potencializar a participação das pessoas afetadas à medida que também se investe na formação de profissionais que desenvolvam capacidades e habilidades técnicas para atuar com o fomento da participação em contextos complexos, como os que abarcam as ações humanitárias.

Finalmente, para contrapor as concepções da participação que permeiam as avaliações das ações humanitárias, realizei a análise de duas práticas avaliativas: o curso “*Introduction to Evaluating Humanitarian Action*” e o relatório de avaliação Evaluación Final Participativa: Operación de respuesta al terremoto en Ecuador de 2016.

Para tanto, como foi visto, busquei referências nas categorias analíticas trabalhadas por GUSSI (2019), a saber: (i) marcos teóricos, paradigmas de avaliação adotados; (ii) metodologias de avaliação: utilização de métodos quantitativos e/ou qualitativos; problematização metodológica acerca do lugar do avaliador na pesquisa; (iii) resultados

alcançados (iv) e impactos políticos e institucionais da avaliação realizada. Essas categorias analíticas ofereceram os elementos analíticos necessários para que eu pudesse compreender as bases teórico-metodológicas que fundamentam as avaliações de ações humanitárias, os objetivos para os quais se destinam, a finalidade e o uso para o qual se voltam e o alcances e limitações que abarcam.

Com base nessa análise das práticas avaliativas, posso inferir que as avaliações de ações humanitárias se baseiam em modelo técnico-formal de avaliação, notadamente direcionado a um exame de valor voltado para processos, resultados e impactos sob a égide de estarem direcionadas a atender os objetivos de aprendizagem e prestação de contas. Contudo, a participação ainda não possui protagonismo e é utilizada como elemento para identificar se a resposta humanitária foi relevante, oportuna, eficaz e eficiente (The Grand Bargain).

Considero que a minha proposta, ao iniciar a pesquisa para a construção desta dissertação, era chegar à proposição da criação de um desenho de avaliação de ações humanitárias dando ênfase ao compromisso de envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias. Porém, fui identificando e estudando os referenciais aqui dispostos e tendo a clareza de que, para atingir o objetivo inicial que me propus, precisaria não apenas me valer de fundamentos teóricos normativos e estudos já realizados, mas também precisaria ter, sobretudo, experiências concretas do fazer avaliativo em contextos humanitários diversos, para que tivesse o conhecimento empírico necessário para propor um desenho de avaliação que pudesse atender às necessidades e complexidades do campo humanitário, o que, neste momento, ainda não me é possível como pesquisadora.

Contudo, as análises resultantes deste estudo me levaram a percorrer um caminho de descobertas e aprendizados que me permitem indicar que um desenho de avaliação com este propósito deve partir de uma iniciativa que possibilite a profissionais que atuam no campo humanitário a refletir, discutir a identificar quais práticas avaliativas, enfim, podem subsidiar a construção deste desenho. Para tanto, é necessário fomentar um espaço que concilie saberes e práticas em avaliação e participação para profissionais que atuam na ação humanitária como resultado primeiro que antecede a construção deste desenho.

Mediante o exposto, apresento algumas recomendações, advindas deste estudo, para subsidiar a construção de um desenho de avaliações participativas em ações humanitárias, em duas dimensões. A primeira dimensão delimita-se em uma proposta de formação para profissionais de organizações humanitárias, avaliadores ou não, que tenham o interesse em um percurso formativo delineado a partir dos seguintes objetivos:

- Apresentar a ação humanitária, seu histórico, princípios e conceitos que circundam a temática, especialmente abordando as ações de proteção e enfoque baseado em direitos.

- Discutir o contexto em que atua a ação humanitária, o conceito de crises humanitárias complexas e os fatores inerentes a essa complexidade que influenciam o desenvolvimento de avaliações.

- Apresentar as normas e diretrizes técnicas que orientam a atuação de organizações e trabalhadores humanitários, sobretudo com referência ao compromisso de envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias.

- Discutir os diversos conceitos de participação e sua aplicabilidade na ação humanitária.

- Discutir sobre paradigma e perspectivas de avaliação e identificar, situando as avaliações de ações humanitárias.

- Conhecer e identificar metodologias e técnicas de pesquisas em avaliação com ênfase em participação e empoderamento de pessoas e comunidades, incorporando às discussões de avaliação e participação emergentes na América Latina, tais como a *Eval Participativa* e *Evaluación con Participación*.

A proposta de formação aqui delineada apresenta três aspectos estruturantes: o primeiro se direciona a discutir o campo de avaliações de ações humanitárias a partir de conteúdo crítico e reflexivo sobre os paradigmas e perspectivas de avaliação, não restrito a apenas apresentar o modelo hegemônico de avaliação, aqui já discutido. Importante considerar que reconheço, ao sugerir esta formação, a importância de agregar outros olhares para avaliação e possibilitar novos horizontes teórico-metodológicos que possam subsidiar a construção de desenhos de avaliação com potencial de serem aplicados em contextos humanitários, respeitando suas especificidades.

O segundo aspecto estruturante da formação considera que a participação não constitui apenas um elemento a mais a ser considerado nas avaliações. O curso deve partir da compreensão que a participação é o cerne do compromisso humanitário “Comunidades e pessoas afetadas por crises humanitárias conhecem os seus direitos e prerrogativas, têm acesso a informações e participam nas decisões que lhes afetam” (CHS Alliance, Group URD e o Projeto Esfera, 2014).

Finalmente, o terceiro aspecto estruturante considera, no processo formativo, a busca por fomentar o intercâmbio de saberes e experiência entre profissionais que atuam nos mais diversos contextos humanitários, em especial, na América Latina.

A segunda dimensão da construção de um desenho de avaliação participativa em ações humanitárias centra-se na potencialidade de um espaço de reflexão no qual esses saberes e práticas sobre participação e avaliação sejam constantemente analisados, a permitir um acompanhamento constante de como as avaliações vêm ocorrendo a partir deles. As categorias analíticas propostas por GUSSI (2019) e que serviram de base para realizar as análises de práticas avaliativas nesta dissertação podem constituir uma ferramenta analítica potente para verificar as dimensões epistemológicas, teórico-metodológicas e políticas acerca das avaliações realizadas no campo humanitário que podem balizar as análises alocadas, por exemplo, em um Observatório de Práticas Avaliativas de Ações Humanitárias, como uma proposta a ser viabilizada institucionalmente por um programa de pós-graduação com ênfase em avaliação, em parceria com uma rede profissional que fomente o desenvolvimento de estudos e práticas em avaliação e com organizações humanitárias interessadas em aprofundar a discussão sobre a condução de avaliações cada vez mais participativas.

A proposta do observatório como proposta institucional apresenta-se bastante oportuna, em especial no contexto da América Latina. A região congrega diversos centros de estudos e pesquisas que discutem a participação, sendo berço das maiores influências teóricas neste assunto; nela, também têm se estruturado redes profissionais de avaliadores que atuam nas mais diversas perspectivas avaliativas, contribuindo significativamente para a construção e posicionamento do campo de avaliação. Também é importante considerar que a América Latina é seara de contextos humanitários múltiplos e distintos, em tipos de crises e respostas humanitárias, o que possibilita uma rica troca de saberes e experiências entre organizações e trabalhadores humanitários que atuam na região.

Com base nos resultados desta dissertação, pude identificar que o campo das avaliações humanitárias é potente e com espaço a ser explorado pela área acadêmica no Brasil e em outros países da América Latina. Contudo, pareceu-me ainda pouco expressivo na produção acadêmica neste campo, o que me leva a considerar este trabalho um passo inicial importante para aproximar essa discussão no mestrado acadêmico de avaliação de políticas públicas.

Trata-se de uma temática com potencial a ser explorado de forma abrangente, considerando a incorporação de discussões políticas, epistemológicas, metodológicas e éticas,

desenvolvendo paradigmas emergentes de avaliação que podem subsidiar a construção de desenhos metodológicos que agreguem saberes e práticas emergentes, sobretudo sobre participação, a avaliações de ações que se comprometem a envolver as pessoas afetadas por crises humanitárias nas decisões que lhes afetem.

REFERÊNCIAS

ABRISKETA, J. **Derechos Humanos y acción humanitaria**. Volume 1 de Derechos Humanos. Alberdania, 2004.

ABRISKETA, J.; ARMIÑO K. P. de. Acción humanitaria: concepto y evolución. *In*: ARMIÑO, Karlos Pérez de (org.). **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**, Leioa: Icaria Editorial, 2000.

ABRISKETA, J.; ARMIÑO, K. P. de. Acción humanitaria: concepto y evolución. *In*: ARMIÑO, Karlos Pérez de (org.). **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**. Leioa: Icaria Editorial, 2005. Disponível em: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/authors/entradas_by_author/12. Acesso em: 1 jan. 2020.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma articulação crítica. **Educação e Sociedade**, v. 20, n. 69, dez. 1999, p. 139-164.

ALEXANDER, J.; BONINO, F. **Ensuring quality of evidence generated through participatory evaluation in humanitarian contexts**. Alnap: UK, 2014.

ALEXANDER, J.; DARCY, J.; KIANI, M. **The 2013 humanitarian accountability report**. Geneva: HAP, 2013.

ALMEIDA, Mário de Souza. **Elaboração de projetos, TCC, dissertação e tese: uma abordagem simples, prática e objetiva**. São Paulo: Atlas, 2014.

ALNAP. **Guía de evaluación de la acción humanitaria**. Londres: Guía de ALNAP, 2016.

ALNAP. **The state of the humanitarian system: assessing performance and progress – a pilot study**. London: UK, 2010.

ARMIÑO *et al.* (dir.). **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**, Icaria: Hegoa. Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional, Espanha, 2000.

ASOCIACIÓN ESFERA. **Manual Esfera: Carta humanitária y normas mínimas para la respuesta humanitaria**. 4. ed. Ginebra, 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos**, BID, nov., 2004.

BARON, Gaelle; MONNIER, Eric. Une approche pluraliste et participative: Coproduire l'évaluation avec la société civile. **Revue Informations sociales**, n. 110, set. 2003.

BECKER *et al.* Empowerment e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, n. 3, p. 655-667, 2004.

BENEVIDES, Lourdes. **El Régimen Internacional del “Nuevo Humanitarismo”**. Relaciones Internacionales.n.12, UAM, 2009.

BLANCHET *et al.* **Uso de la evidencia de investigación en el sector humanitario: una guía práctica.** Londres, UK: Evidence Aid, London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2018.

BONINO, F. **Evaluating protection in humanitarian action: issues and challenges.** London: ALNAP/ODI, 2014.

BORTON, J.; BRUSSET, E.; HALLAM A. **Humanitarian Aid and Effects: study 3 of the international response to conflict and genocide: lessons from the rwanda experience.** Copenhagen: DANIDA, 1996.

BORTONJ., MACRAE J, DFID **Evaluation Report.** Evaluation Synthesis of Emergency Aid, London: ODI, 1997.

BRINGAS, A. M.; BERRAONDO, M. **La integración del enfoque basado em derechos humanos em las prácticas cotidianas.** Repensar hoy y hablar del mañana. IPES ELKARTEA, 2011.

BROWN, D.; DONINI, A. **Rhetoric or reality?** Putting affected people at the centre of humanitarian action. Londres, UK: ANALP, 2014.

BROWN, D.; DONINI, A. **Rhetoric or reality?** Putting affected people at the centre of humanitarian action. Londres, UK: ANALP, 2014.

BROWN, Derick. **Evaluación de políticas y programas de región del Carobe de habla iglesa: problemas conceptuales y prácticos.** Série Gestión Pública, Santiago: CEPAL – ILPES, 2001.

BRUM, Myriam Cardozo. Gestión y Evaluación participativas en políticas sociales. **Política y Cultura**, n. 30, p. 137-163, 2008.

CABIR NUNES, S. **Advocacy en la acción humanitaria: una mirada desde cinco instituciones humanitarias en España.** (Dissertação) – Magíster en desarrollo y ayuda internacional. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, España, 2011.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la ao português? **Revista de Administração Pública**, n. 24, Rio de Janeiro, 1990.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSI, Alcides Fernando. Perspectivas contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas. **Seminário “Avaliação de Políticas Públicas em Tempos Contemporâneos”.** Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 2011.

CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B. G.; AMABILE, A. E. N. **Dicionário de políticas públicas.** Barbacena: EdUEMG, 2012.

CATLEY, A., BURNS, J., ABEBE, D., SUJI, O. **Participatory Impact Assessment: A Design Guide.** Feinstein International Center. Somerville: Tufts University, 2003.

CAVERZASIO S. Giossi (ed.). **Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards: Summary of Discussions among Human Rights and Humanitarian Organizations**(en inglés), Seminarios del CICR, 1996-2000, CICR, Ginebra, 2001.

CELLARD, Andre. **A Análise Documental. A pesquisa Qualitativa: Enfoques Epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CHAMBERS, R.; GUIJT, I. DRP: después de cinco años, em qué estamos ahora? **Revista Bosques, Arboles y Comunidades Rurales**, Quito: FAO, n. 26, p. 4-14, 1995.

COHEN, Ernesto; ROLANDO, Franco. **Avaliação de Projetos Sociais**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Normativa Profissional relativa a la labor de protección: llevada a cabo por los agentes humanitarios y de derechos humanos en los conflictos armados y otras situaciones de violencia**. 3. ed. Ginebra: CICR, 2018.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Reforzar la protección de la población civil en conflictos armados y en otras situaciones de violencia**, Ginebra: CICR, 2013.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Rendición de Cuentas a las personas afectadas: marco institucional del CICR**. Ginebra: CICR, 2018.

Core Humanitarian STANDARD. **Norma Humanitária Essencial para a Qualidade e Prestação de Contas**. CHS Alliance, Group URD, Projeto esfera, 2014.

Core Humanitarian STANDARD. **Norma Humanitária Essencial para a Qualidade e Prestação de Contas**. CHS Alliance, Group URD, Projeto esfera, 2015.

COSTA RICA. Ministério de Planificación y Política Económica. **Guía de evaluación com participación**. Sanjosé, CR: Mideplan, 2019.

COTRONEO, Angela; PAWLAK, Marta. **Community-based protection: the ICRC approach**. ICRC, [s. l.], 2016.

CUNEGO, Aram. **La evaluación de políticas de desarrollo através de una perspectiva de derechos humanos**. Bogotá: Berg Institute, 2016.

DABELSTEIN, Niels. Evaluating humanitarian action. **Annuaire Suisse de Politique de Développement**, [s.l.], n. 18, p. 61-72, 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4000/aspd.672>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/aspd/672>. Acesso em: 01 jan. 2020

DAVIES, R.; DART, J. **Técnica del “Cambio Más Significante” – MSC**, por sus siglas em inglés – Guía para su uso. Australia: OXFAM Community Aid Abroad, 2011.

DESLAURIERS, Jean Pierre; KÉRISIT, Michele. **A pesquisa Qualitativa: Enfoques Epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

- DÍAZ- PUENTE, J.; CARZOLA, A; DE LOS RIOS, I. **Empowering communities through evaluation**: some lessons from rural Spain. *Community Development Journal*, 2009.
- DUCLOS D, JANSEN J, MTHIYANE H, CLARKE M. **Uso de la evidencia de investigación en el sector humanitario**: Una guía práctica. Londres, Reino Unido: Evidence Aid, London School of Hygiene and Tropical Medicine y Nesta (Alliance for Useful Evidence), 2018.
- DUNANT, H. **Lembrança de Solferino**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, maio 2016.
- ETXEBERRIA, X.. **Ética de la acción humanitaria** – Serie Ayuda Humanitaria. v. 4, Bilbao: universidad de Deusto, 1999.
- FARIA. Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **RBCS**, v. 20, n. 59, out. 2005.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA FEDERACIÓN INTERNACIONAL. **Owner-Driven Housing Reconstruction Guidelines**, Ginebra, 2010.
- FERNANDES, D. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In M. T. Esteban e A. J. Afonso (Orgs.), **Olhares e interfaces**: Reflexões críticas sobre a avaliação, pp. 15-44. São Paulo: Cortez, 2010.
- FERRIS, Elizabeth. Las “megatendencias” y el futuro de la acción humanitaria. **International Review of the Red Cross**, n. 884, dez. 2011.
- FETTERMAN, David. Empowerment evaluation in Brazil: building capacity and facilitating self-determination. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [s.l.], v. 12, n. 45, p. 1065-1075, dez. 2004.
- FIGUEIREDO, N. M. A. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 2. ed. São Caetano do Sul, São Paulo: Yendis Editora, 2007.
- FILGUEIRAS, C.A.C. Dicionário de Políticas Públicas. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. (Orgs.). **Participação Popular**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.
- FLACSO BRASIL. **Guia do Diagnóstico Participativo**. Brasília: DF, 2020.
- FURTADO, J. P. **A avaliação Participativa**: contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais. OTERO, Martina Rillo (Org.). São Paulo: Peirópolis, 2012.
- FURTADO, J. P. Avaliação de programas e serviços, introduzindo alguns conceitos. In: GASTÃO, W. S. C. *et al.* (Org.). **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.
- FURTADO, J. P. Avaliação de programas e serviços, introduzindo algunsconceitos. In: GASTÃO, W. S. C. *et al.* (Org.). **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

- FURTADO, J. P. Avaliação de Programas e Serviços. *In: CAMPOS, G. W. S. et al. (Org.). Tratado de Saúde Coletiva*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- FURTADO, J. P. Avaliação e Participação. *In: BRANDÃO, D.; MARTINA, R. O. (Orgs.). Avaliação de Programas e Projetos: temas brasileiros*. São Paulo: Instituto Fonte e Fundação Itaú Social, 2011.
- FURTADO, J. P. Um método construtivista para a avaliação em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 165-181, 2001.
- FURTADO, J. P.; CAMPOS, R. O. *et al.* A elaboração participativa de indicadores para a avaliação em saúde mental. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 102-110, jan. 2013.
- FURTADO, J. P.; CAMPOS, R. O. Participação, produção de conhecimento e pesquisa avaliativa: a inserção de diferentes atores em uma investigação em saúde mental. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, p. 2671-2680, nov. 2008.
- GASPARINI, M. Bases filosóficas e Epistemológicas da Avaliação. **Revista Aval**, v. 3, n. 17, [s.l.], 2020, p 13-31.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- GOUP URD. **Participation Handbook for humanitarian field workers**, [s.l.]: Group URD, 2009.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvona S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução de Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.
- GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista AVAL**, v. 2 n. 17, [s.l.], jul./dez. 2019.
- GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo. Discutindo paradigmas contrahegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA NO CAMPO DE PÚBLICAS - ENEPCP*, 1, 2015, Brasília. **Anais do I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas**. Brasília: UNB, 2015.
- HALLAM, A.; BONINO, F. On evaluation utilisation. *In: Using Evaluation for a Change: Insights from humanitarian practitioners*. ALNAP Study (Org.). London: ALNAP/ODI, 2013.
- HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto: Universidade de Algarve, 2006.
- HISAMOTO, B.. A "estatização" do trabalho humanitário no pós-Guerra Fria: o "novo humanitarismo" e o dilema da cooperação entre humanitários e estados. *In: ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001*, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100036&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 29 set. 2020.

HOLANDA, Nilson. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre a avaliação ex-post de programas e projetos. Fortaleza: ABC Editora, 2007

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN. **Gestión de Proyectos Humanitarios**: identificación, seguimiento, evaluación e cuestiones transversales. Madrid: Iecah, 2020. p. 1-2.

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN. Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad. **Cuaderno 8**, Madrid: Iecah, 2007.

International Review. Diálogo: Cuáles son los desafíos para el futuro de la acción humanitaria? **International Review of the Red Cross**, n. 884, dez. 2011.

JESUS, J. P.; GUSSI, A. F. Avaliação de políticas públicas no Ceará: um estudo sobre a produção discente do mestrado em avaliação de políticas públicas/UFC. IN; **Revista Encontros Universitários UFC**, v. 3, n. 1, out. 2018.

KAISER, T. Promise and practice: participatory evaluation of humanitarian assistance. **Forced Migration – Review 8**. UNICEF, Switzerland: Accountability, 2000.

KENT, Randolph C. Planificar desde el futuro: un cambio de perspectiva. **International Review of the Red Cross**, n. 884, dez. 2011.

LEITE, Denise. *et al.* **Avaliação Participativa e qualidade**: os atores locais em foco. Porto Alegre: Sulina Editora Universitária Metodista IPA, 2009.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para Análise de Políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

MARQUES, Fernando Golçalves. Participação Popular. **Dicionário de Políticas Públicas**. Geraldo Di Giovanni, Marco Aurélio Nogueira (Org.). 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

MEIRELLES, M. C. P.; HYPOLITO, A. M.; KANTORSKI, L. P. Avaliação de quarta geração: reciclagem de dados. **J. Nurs. Health, Pelotas**, v. 2, n. 1, p. 63-74, 2012.

MENEZES, Elaine Cristina de Oliveira.; ZUZA, Maria Rachel dos Santos; ARCHANJO, Daniela Resende. Participação e accountability social: o estudo a partir da experiencia de dois observatórios sociais do litoral do Paraná. **Revista de Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2018. p. 101-124.

MERTENS, D. **Philosophical assumptions and program evaluation**. Spazio Filosofico, 2015.

MIDEPLAN. **Guía de Evaluación con Participación**. San José, Costa Rica, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MOSHER, F. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University. 1968.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Avaliar as Atividades de Desenvolvimento – 12 lições do CAD da OCDE**. Paris: OECD, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados**. París: OECD, 2002.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. Paris: OECD - Development Assistance Committee - DAC, 2002.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Princípios para a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento**. [s.l.]: Instituto da Cooperação e da Língua, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Principles for Effective Aid**. Paris: OECD, 1992.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Working Party on Aid Evaluation: Guidance for Evaluation Managers in Evaluation of Humanitarian Response to Complex Emergencies**, Paris: OECD, 1999.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº A/RES/70/1, de 21 de novembro de 2015. Transformar Nuestro Mundo: a Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. **Constituição ONU**, Espanha: ONU, 2015.

PARÉS, Marc. **Participación y calidad democrática**. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Editorial Ariel, S. A., 2009.

PATTON, M. Q. **Developmental Evaluation**. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. Guilford Press, New York: Retrieved, 2010.

PICTET, J. **Los principios fundamentales de la Cruz Roja**. Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1979.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa histórica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

PIÑEDA, Luisa Fernanda; RODRÍGUEZ, Mayra J. Sánchez. **Acción humanitaria: evolución y desafíos actuales**. Medellín: Universidad de San Buenaventura, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, 2012.

POLASTRO, Riccardo. Evaluando la acción humanitaria: tendencias y desafíos actuales/ evaluating humanitarian action. **Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas**, [s.l.], n. 3, p. 189-220, 21 out. 2014.

POLMAN, Linda. **The Caravan Crisis – What’s Wrong With Humanitarian Aid?** New York: Metropolitan Books, 2010.

PRETTY, J. Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture. **Institute of Development Studies Bulletin**, [s.l.], n. 25, p. 37–48, 1994.

Projeto Esfera. **Carta Humanitária y normas mínimas para la respuestas humanitarias**. Reino Unido: El Proyecto Esfera, 2011.

RAPOPORT, S. G. Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México. **Rev. Mex. Sociol**, México, v. 73, n. 2, p. 199-229, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018825032011000200001&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 1 set. 2020.

REICHHOLD, U.; BINDER, A.; NILAND, N. **Scoping study: what works in protection and how do we know?** Berlin: GPPi, 2013.

REY, M. F. **Búsqueda de la calidad en acción humanitaria**. El papel de la tecnología. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, [s.l.], n. 6, 2007.

REY, Marcos F. **La acción humanitaria y la ayuda de emergencia: algo más que instrumentos de la cooperación al desarrollo**. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, [s.l.]: IECAH, 2011. Disponível em: <http://www.bivipas.unal.edu.co/handle/10720/367>. Acesso em: 10 abr. 2020

RIEFF, D. **Una cama por una noche: el humanitarismo en crisis**. Madrid: Editorial Taurus, 2003.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 16, p. 55 – 73, mar. 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina e DIÒGENES, Elione Maria Nogueira (Orgs.). **Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar**. Maceió/AL: EDFAL, 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Leahttp://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Lea-Carvalho.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, n. 1, 2008.

SANDISON, Peta. The utilisation of evaluations. In: MITCHELL, John (Org.). **Alnap review of humanitarian action: evaluation utilisation**. London: Alnap, 2006.

SANZ, J. C. **Evaluación participative o evaluación con cparticipación? Encuentros y desencuentros**. Destinatário: Juan Sanz. [s.l.], 12 jun. 2020. 1 mensagem eletrônica.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, **Cuadernos de Transparencia**, [s.l.], n. 3, 2004.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Orgs.). **The self-restraining state**. Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHEDLER, Andreas. The methodology of evaluation. *In*: STAKE, R. E. (Org.). Curriculum evaluation. **American Educational Research Association Monograph Series on Evaluation**, n. 1, p. 39-83. Chicago: Rand McNally, 1967.

SCRIVEN, Michael. **Avaliação**: um guia de conceitos. Traduzido por Marília Sette Câmara. 1. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

SEGUIMIENTO y Evaluación Participativa. Dirección: Pablo Rodrigues-Bilella, Gloria Vela Mantilla. [s.l.]: Youtube, 2013. 1 vídeo (34 min.). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=VSV0xug_8TE&feature=emb_logo. Acesso em: 18 jun. 2020.

SOBRINHO, J. D. Educação e avaliação: técnica e ética. *In*: SOBRINHO, J. D.; RISTOFF, D. I. **Avaliação democrática**: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

SOUZA, Lincon Moraes. O lugar da Avaliação de Políticas Públicas no capitalismo organizado: o estado supranacional e a avaliação. *In*: ARCOVERDE, Ana Cristina (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas no capitalismo globalizado**: para quem e para quem? Recife: UFPE, 2015.

SOUZA, Lincon Moraes. **Três Ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: EdUFRN, 2014.

SPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

TAPELLA, Esteban; SANZ, Juan Carlos. La otra mirada. Evaluación participativa y mejora de los servicios de prevención y atención del cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 1, n. 22, p. 102-119, 1 nov. 2019.

ÚCAR, Xavier; HERAS, Pilar; Soler, Pere. La Evaluación Participativa de Acciones Comunitarias como metodología de aprendizaje para el emponderamento. *Pedagogia Social. Revista Interuniversitaria*, n. 24, p. 21-47, 2014.

UNHR/ACNUR. **Comprender La Protección Comunitaria**. Ginebra: ACNUR, 2013. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10939.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

UNITED NATIONS HUMANITARIAN AFFAIRS COORDINATION OFFICE. **OCHA on message**: humanitarian principles. New York: OCHA, 2009. Disponível em: www.alnap.org/resource11252.aspx. Acesso em 21 jun. 2019.

URGOITI, A.; REY, F. **Manual de gestión del ciclo de proyecto en la acción humanitaria**. Barcelona: Fundación “la Caixa”, 2007.

URIARTE, J. A. **Derechos humanos y acción humanitaria**. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Bilbao: Universidad de Deusto, 2005.

USAID. **Operational Guidance on Accountability to Affected Populations**. United States: Health Cluster, 2017.

VACA, Sara. **Evaluación Final Participativa**: operación de respuesta terremoto Ecuador de 2016 - informe final. Ecuador: Cruz Roja Ecuatoriana, 2018. Disponível em: <http://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=213576&.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2020.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Avaliação participativa e a efetividade da promoção da saúde: desafios e oportunidades. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, maio/ago. 2009.

WETZEL, C. *et al.* Avaliação de Quarta Geração no contexto da Reforma Psiquiátrica brasileira. **Investigación Cualitativa en Salud**, v. 2, p. 185-190, 2017.

WHITTALL, Jonathan; REIS, Renata; DEUS, Susana de. **O que não fazer**: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências. como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências. **Médicos sem fronteiras**, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/opiniaio/o-que-nao-fazer-como-manipulacao-da-ajudahumanitaria-prejudica-eficacia-da-resposta>. Acesso em: 1 jan. 2020.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de Programas**: concepções e Práticas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gente, 2004.

APÊNDICE A – INICIATIVAS DE QUALIDADE E PRESTAÇÃO DO SISTEMA HUMANITÁRIO

INICIATIVA	ANO	ORGANIZAÇÃO	OBJETIVO	CONTEÚDO
Sphere Project	1997	<p>O movimento Esfera foi fundado em 1997 por um grupo de profissionais humanitários com o objetivo de melhorar a qualidade da ação humanitária.</p> <p>As normas que foram desenvolvidas a partir disto foram desenvolvidas conjuntamente por um grupo de organizações não governamentais e Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho.</p> <p>Atualmente o Sphere Project é considerado uma Comunidade de Interesses.</p>	Elaborar um conjunto de normas mínimas universais em âmbitos essenciais das respostas humanitárias	<p>Manual Esfera⁷⁴ (1998, 2000, 2004, 2011, 2018)</p> <p>Carta Humanitária</p> <p>Normas Mínimas sobre Abastecimento de Água, Saneamento e Promoção da Higiene</p> <p>Normas Mínimas sobre Segurança Alimentar e Nutrição</p> <p>Normas Mínimas sobre Alojamentos, Assentamentos Humanos e Artigos não Alimentícios</p> <p>Normas mínimas sobre Ações de Saúde</p> <p>Norma Humanitária Essencial</p>
Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action - ANALP ⁷⁵	1997	Rede global de ONGs, agências da ONU, membros do Movimento da Cruz Vermelha / Crescente, doadores, acadêmicos e consultores dedicados à avaliação de ações humanitárias	Melhorar a responsabilidade e desempenho da ação humanitária, fortalecendo a base de evidências humanitárias.	A ALNAP é responsável pela elaboração do Guia de Avaliação de Ações Humanitárias (2016) ⁸⁴ . Com forte influência dos conceitos e critérios defendidos pela OCDE, o guia apresenta um conjunto de conceitos, usos e tipologia de avaliação com vistas a avaliar o impacto da

⁷⁴ O Manual Esfera teve sua primeira publicação preliminar em 6 de novembro de 1998 e, desde então, tem passado por revisões e modificações que culminaram com as versões atualizadas nos anos de 2000, 2004, 2011 e 2018. O manual, edição 2018 e 2011, pode ser acessado no link: <https://spherestandards.org/es/el-manual/editions/>

⁷⁵ Mais informações sobre a ANALP está disponível em: <https://www.alnap.org/why-alnap>

				<p>ação humanitária.</p> <p>A ANALP tem um papel central na difusão, formação e capacitação da cultura de avaliação no setor humanitário e também lidera as iniciativas para inovação e liderança.</p>
People in Aid	1995-1997	Rede internacional par a e ONG Cooperação Desenvolvimento Internacional	Fortalecer a stã de recur o humanos na a humanitária.	<p>A People in Aid desenvolveu o Código de Boas Práticas no Gerenciamento e Apoio dos Trabalhadores Humanitários</p> <p>Estabelecida a partir de sete princípios básicos para a boa prática na gestão de recursos humanos nas organizações humanitárias.</p> <p>Em 2015, a HAP fundiu-se com a People in Aid e passaram a formar a CHS Alliance, responsável pela criação e difusão da Core Humanitarian Standart (CHS)</p>

Compas Quality ⁷⁶	2004	Groupe URD	Apoiar a aplicação dos compromissos de qualidade e responsabilidade da Norma Humanitária Essencial.	<p>O COMPASS é um método de gerenciamento de qualidade e responsabilidade para projetos humanitários e de desenvolvimento que trabalha a partir de quatro aspectos centrais da gestão de projetos: implementação, financiamento, avaliação e melhoria.</p> <p>Estes aspectos são apresentados como</p>
------------------------------	------	------------	---	--

				<p>quatro direções, referenciando-se em um desenho de uma rosa dos ventos, formados por doze critérios de qualidade que determinam a qualidade em todo projeto humanitário.</p> <p>Em 2014, o Groupe URD juntou-se ao HAP International, People In Aid e Sphere Project para harmonizar padrões e integrar a estrutura de referência do Quality COMPAS no Core Humanitarian Standard (CHS).</p>
--	--	--	--	---

⁷⁶ O manual pode ser acessado no link: <http://www.compasqualite.org>

Humanitarian Accountability Partnership (HAP)	2003	Rede de ONG	Definir um padrão de qualidade na ação humanitária para a prestação de contas aos doadores e aos beneficiários. ⁷⁷	<p>A HAP elaborou a Norma de Prestação de Contas e Qualidade em Gestão Humanitária na qual foram descritos sete princípios de responsabilidade perante doadores e beneficiários, entre eles, a responsabilidade com as normas humanitárias e dos direitos e a participação dos beneficiários.</p> <p>Em 2015, a People in Aid fundiu-se com a HAP e passaram a formar a CHS Alliance, responsável pela criação e difusão da Core Humanitarian Standart (CHS)</p>
Emergency Capacity Building (ECB) ⁷⁸	2006	Fundação Bill e Melinda Gates, e Microsoft conjunto	Melhorar a velocidade, qualidade e efetividade da	O projeto centrava-se na difusão e capacitação de trabalhadores humanitários para a medição de impacto de suas intervenções. O

⁷⁷ Utiliza-se aqui o termo beneficiário, tal qual se encontra no documento, para referir-se ao destinatário vítimas ou pessoas afetadas por crises humanitárias. Estes termos variam conforme autores e documentos.

⁷⁸ O projeto ECB foi encerrado, mas alguns recursos seus estão disponíveis no link: <https://www.ecbproject.org/>

		organizações humanitárias, entre elas: CARE, OXFAM, Save the Children.	ação humanitária em contextos de emergências, com vistas à proteção dos direitos das pessoas afetadas.	ECB também dava particular atenção para a participação das pessoas afetadas em todas as esferas de um projeto. O guia “Medição de Impacto e Prestação de Contas em Emergências” foi uma das primeiras ferramentas a incorporar o conceito de impacto aos projetos humanitários.
Core Humanitarian Standart (CHS)	2014	<u>CHS Alliance</u> , <u>Groupe URD</u> e <u>Sphere</u>	Melhorar a qualidade e a eficácia das respostas humanitárias	A Core Humanitarian Standart (CHS) reún elementos-chave padrões compromissos humanitários e já existentes. Substitui documentos anteriores como os ‘Padrões de Gestão Prestação de Contas e Qualidade (HAP), o ‘Código de Boas Práticas no Gerenciamento e Apoio dos Trabalhadores Humanitários’ (People in Aid) e a seção das ‘Normas Essenciais’ do Manual do Projeto Esfera.