



A. Estado, Poderes e Sociedade  
B. Estruturas Produtivas, Trabalho e Profissões  
C. Educação e Desenvolvimento  
D. Território, Ambiente e Dinâmicas Regionais e Locais

E. Cultura, Comunicação e Transformação dos Saberes  
F. Família, Género e Afectos  
G. Teorias, Modelos e Metodologias  
Sessões Plenárias

## MODELO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS COMO ESTRATÉGIA DE APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL

*Luís Manuel Antunes Capucha*

Entre 1992 e 1995 decorreu em Portugal a Iniciativa Comunitária Horizon, uma das iniciativas-emprego da União Europeia. Tratou-se de um programa de intervenção e experimentação com carácter transnacional na área da integração socioprofissional de pessoas com deficiência e desfavorecidas. Em Portugal desenvolveram-se 267 projectos promovidos por diferentes entidades, com acções que, apesar da diversidade, visavam a preparação das condições institucionais para dar resposta às necessidades daqueles grupos, bem como a promoção da respectiva qualificação e integração socioprofissional.

A partir do Verão de 1994 foi criado um Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Iniciativa, com base num contrato entre o IEFP, na sua qualidade de gestor do programa, e o CIES e o CIDEF (Centros de Estudos associados do ISCTE). Este sistema foi desenvolvido em articulação com a Direcção dos Serviços de Reabilitação (DSR) do IEFP, tendo constituído uma experiência inovadora no campo da aplicação prática das metodologias de avaliação, principalmente pela articulação que se processou entre a equipa de avaliadores e a equipa de gestão, com preservação das autonomias e responsabilidades específicas. Tal facto constitui sem dúvida um precedente de grande relevo. Desta iniciativa sem precedentes no âmbito de Programas do género em Portugal tanto quanto à dimensão como à complexidade, resultaram naturalmente alguns produtos que julgamos não deverem ser desperdiçados, mas sim potenciados noutras iniciativas e noutros projectos.

Precisamente, um dos produtos do Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon (SAAPH), que é o objecto central desta comunicação, consiste num modelo de

acompanhamento de Programas.<sup>[1]</sup> Assim, mais do que dar conta da experiência metodológica desenvolvida, abordaremos aqui as aplicações futuras da metodologia e as transformações no plano da gestão de programas que essas aplicações podem promover. As modalidades que os processos de avaliação podem assumir são muito variáveis quanto aos intervenientes, à dimensão dos objectos sobre os quais incidem, às características desses objectos, aos destinatários, às estratégias e objectivos e, ainda, quanto aos produtos e metodologias. Estas modalidades da avaliação podem ser sintetizadas conforme se apresenta no quadro 1. Em cada sistema de avaliação concreto combinam-se de forma muito variada cada uma das possíveis modalidades que pode assumir cada uma das dimensões de que é composto esse sistema. No entanto, uma relativa padronização dos programas e das actividades e das encomendas das entidades gestoras quanto ao que querem ver avaliado, faz com que certas combinações sejam muito

mais frequentes do que outras.

#### QUADRO 1 - MODALIDADES E DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO

DIMENSÕES	MODALIDADES
ÁREAS	Formação * Desenvolvimento Local/Regional * Empresas * Educação * Urbanismo * Exclusão Social
DIMENSÃO	Pequenos Projectos, Empresas ou Organizações * Programas Regionais * Programas Nacionais ou Transnacionais
INTERVENIENTES	Auto-Avaliação * Avaliação Externa * Formas Mistas de Avaliação
NATUREZA DOS OBJECTOS	Ex-Ante * On-Going * Ex-Post * Ex-Ante + Ex-Post (Sumativa) * Interactiva
ÂMBITO DE INCIDÊNCIA	Desempenho/Resultados * Processo * Sistema e Processo * Prospectiva
DESTINATÁRIOS	Intervenientes (Técnicos) * Dirigentes * Instituições Financiadoras * Populações Destinatárias * Públicos difusos ou potenciais
TIPO DE DADOS	Descritivos/Avaliativos * Quantitativos/Qualitativos * Realização Física e Financeira/Processo e Impacte * Extensivos/Intensivos * Modelos e Tipologias
SUPORTES DE RECOLHA	Análise Documental * Entrevistas * Painéis de Actores * Observação * Questionários * Fontes Estatísticas * Diários de Actividades
ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	Análises Pontuais * Análises Comparativas * Análises Prospectivas * Análises Longitudinais * Painéis de Observação * Experimentação
PRODUTOS	Relatórios * Formação * Reuniões de Debate * Actas * Bases de Dados

Na experiência portuguesa, embora com frequência diferenciada, encontram-se “*grosso-modo*” quatro ou cinco modalidades básicas de organização dos sistemas de avaliação em função da forma como

se posicionam em cada dimensão referidas acima e como as combinam. <sup>[2]</sup> São eles:

- auto-avaliação contínua de pequenos projectos e empresas;
- avaliação técnica de programas de grande dimensão;
- avaliação participada de programas de grande dimensão;
- avaliação sistemática de programas;
- avaliação participada de projectos.

Apesar de constituírem ainda uma novidade na maior parte dos contextos, é crescente a prática da criação de sistemas explícitos de aprendizagem sistemática por parte das organizações e dos gestores de programas em Portugal. A própria implementação tardia do SAAPH (quase no fim do Programa), cuja responsabilidade se deve atribuir a enquadramentos tradicionalistas que constrangeram

as possibilidades de actuação dos responsáveis do programa, é, porém, sintomática da forma como as práticas de avaliação encontram resistências.

Porém, parece que à medida que as boas experiências — como cremos ser o caso presente — se realizam, são divulgadas e, principalmente, permitem a construção de instrumentos de manipulação relativamente fácil, apesar de rigorosos e complexos (condição de utilidade), irá certamente aumentar a incorporação da avaliação nas práticas de gestão e orientação do tecido institucional português. Esperamos que o modelo de acompanhamento de Programas assentes em projectos locais e/ou institucionais que aqui propomos seja um desses instrumentos.

A grande diferença que apresenta em relação aos modelos mais tradicionais, incluindo as modalidades mais sofisticadas teórica, metodológica e institucionalmente, reside no papel atribuído ao referido da avaliação (o programa e os seus diversos intervenientes) no dispositivo de avaliação, nomeadamente através da incorporação de questões avaliativas no próprio desenho do programa e da utilização dos procedimentos administrativos correntes para fins avaliativos.

O modelo assenta num princípio básico: quando falamos em avaliação não nos referimos, naturalmente, à actividade recorrente praticada de modo intuitivo pelos agentes sociais na sua vida quotidiana, no sentido de se conduzirem em função de cálculos e apreciações que permanentemente fazem. Tal como os entendemos, os sistemas de avaliação são formas deliberadas e racionalizadas de colocação de questões e problemas relativos aos processos de decisão e execução de programas, políticas, projectos e investimentos, com recurso a sistemas organizados de reflexão crítica a partir de informações recolhidas no decurso do acompanhamento desses programas, políticas, projectos e investimentos, de modo a permitir que as pessoas e as instituições envolvidas na concepção, planeamento, gestão e execução julguem o seu trabalho e os resultados obtidos e aprendam com eles.

Os diferentes processos de avaliação produzem diferentes resultados (neste caso, conhecimentos e aprendizagens). Mas é possível distinguir um conjunto de contributos mais frequentes. São eles, no fundamental, os seguintes:

- melhoria do autoconhecimento das instituições, da forma como funcionam, como se aproximam ou afastam dos seus objectivos, como utilizam os recursos, que oportunidades de desenvolvimento estratégico possuem;
- melhoria da condução e gestão de dispositivos, programas e projectos, com afinação dos mecanismos de autocorreção;
- produção de informações sistematizadas que constituem memória das instituições e dos dispositivos de intervenção e meios de reprodução dos aspectos inovadores;
- melhoria dos processos de tomada de decisão, de definição de prioridades e de gestão estratégica; identificação das variáveis mais facilmente alteráveis e das de mais difícil manipulação;
- melhoria dos mecanismos de difusão da informação, de promoção da participação e de negociação nos processos de mudança;
- formação de actores no domínio do julgamento de ideias, de actividades e resultados (o da auto-avaliação ou das capacidades reflexivas) e no domínio dos desempenhos profissionais (capacidades técnicas, sociais e relacionais);
- prestação de contas e apuramento de resultados das actividades, desempenhos e projectos.

São, pois, estes os objectivos fundamentais que julgamos ser possível atingir, a baixos custos, com o modelo de acompanhamento e avaliação que a experiência do Horizon desenvolveu. O seu desenho fundamental assenta numa estrutura tripartida, com uma componente de acompanhamento interactivo, uma componente de controlo e multiplicação e uma componente de avaliação externa.

As duas primeiras componentes, como veremos, deixam a descoberto aspectos significativos de duas dimensões básicas da avaliação: a da concepção e operacionalização, e a maior parte dos efeitos finais. A superação destas lacunas carece do recurso a avaliações externas, realizadas por

equipas de peritos, de tipo prévio (ou “ex-ante”), para verificar a coerência, pertinência e eficiência do desenho e das estruturas do programa, e de tipo sumativo para verificar os efeitos efectivamente produzidos ao nível dos destinatários e de alguns outros intervenientes.

**QUADRO 2 - COMPONENTES INTERACTIVOS DO SISTEMA INTEGRADO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS POR PROJECTOS LOCAIS**

COMPONENTES	DIMENSÕES	PROTAGONISTAS PROCEDIMENTOS			PRODUTOS
Acompanhamento Interactivo	Realização/Execução	<b>Unidade</b> ← Relatório Pré-Codificado ← <b>Auto-Avaliação</b>			Base de dados do programas com imagem “on-line” Facilitação da auto-avaliação
	Operacionalização dos objectivos globais	<b>Gestão</b> → Devolução dados tratados → <b>de Projectos</b>			
	Efeitos e Impactes	(Imagem Global do Programa)			
Controlo e Multiplicação	Realização/Execução	<b>Unidade</b> →→→→ Amostra ←←←← <b>Projectos</b>			Controlo de qualidade Modelização e reprodução de aspectos inovadores
	Efeitos e Impactes	<b>de Gestão</b>	(Visita)	<b>Locais</b>	
	Aprofundamento/ modelização de aspectos inovadores				
Olhar Exterior	Problemática de Partida	Pesquisa-Acção	<b>Avaliação Externa</b>	Promotores	Caracterização de Problemáticas Avaliação dirigida pela teoria Identificação de Resultados globais Prestação de contas
	Concepção			Públicos	
	Operacionalização e Gestão	Base de	<b>Prévia (diagnóstico)</b>	Técnicos	
	Impactos	Dados		Contextos	
		Avaliação de	<b>Sumativa (resultados)</b>	Locais	
	Impactes e Processos		Políticas		

O recurso à avaliação externa visa, num primeiro momento, a produção dos diagnósticos de partida, através dos quais a equipa de avaliadores se familiariza com a problemática e com o desenho (às vezes ainda na forma de esboço) do programa. A equipa de avaliadores só volta a ser necessária após a conclusão do programa.

Então trata-se de fazer a avaliação sumativa, verificando os impactes produzidos pelo dispositivo de intervenção nos promotores de projectos, nos destinatários, nos técnicos e dirigentes, nos meios locais e nas medidas de política.<sup>[3]</sup> Mas trata-se também de apreciar, à luz dos resultados produzidos, a concepção, a operacionalização e a gestão do programa.<sup>[4]</sup>

Deve notar-se que o trabalho a efectuar nesta componente será tanto mais facilitado e económico, através da escolha de amostras simultaneamente mais pequenas e representativas e do acesso a informação organizada e global, quanto mais o dispositivo montado para o programa tenha integrado nos seus procedimentos de gestão preocupações avaliativas.

Essas preocupações traduzem-se nas componentes de controlo e multiplicação e, principalmente, de acompanhamento interactivo, as quais constituem o nó central do sistema de avaliação de programas que aqui propomos. Esta última assenta na padronização de, pelo menos, parte dos relatórios de execução dos projectos, de periodicidade regular (por exemplo, semestral).<sup>[5]</sup>

Trata-se de transformar uma parte substancial dos relatórios num questionário de perguntas fechadas, através da codificação de uma série de dimensões de execução e dos efeitos dos

projectos captados pelo sistema de variáveis, que se apresenta no quadro 3.<sup>[6]</sup>

O relatório de projecto é resultante, mas é simultaneamente facilitador, da auto-avaliação, na medida

[7]

em que fornece uma série de pistas e questões que lhe servem de guião.

Esta componente da avaliação incide essencialmente a dois níveis: o dos desempenhos quer dizer, capacidade de produzir efeitos de mudança e de realização das actividades previstas, e o nível dos impactes e dos efeitos, isto é, as mudanças efectivamente ocorridas, quer elas tenham resultado directa quer indirectamente das actividades e quer tenham sido pretendidas ou não. Quanto aos efeitos são parcialmente captáveis pelo relatório, pelo menos os que respeitam aos efeitos organizacionais e de inovação, ficando contudo a descoberto um conjunto de outros resultados

que só a avaliação sumativa permitirá determinar. [8]

Dada a complexidade normal dos programas, comportando geralmente diferentes tipos de entidades promotoras, cada qual com os seus objectivos, diversas categorias de destinatários e múltiplas acções diferentes, a elaboração do formulário de relatório de projecto constitui um momento crítico do processo.

Em primeiro lugar é indispensável um grande conhecimento dos problemas, das tradições e dos contextos em que se desenrola o programa. Isso porque o relatório deve ser exaustivo e pertinente, quer dizer, só vale a pena transformar cada uma das

### QUADRO 3 - SISTEMA DE VARIÁVEIS DO RELATÓRIO DE AUTO-AVALIAÇÃO DE PROJECTOS

Dados administrativos e dados referentes ao promotor		Dados referentes ao projecto	Dados referentes aos <i>destinatários directos</i> dos projectos
Designação do promotor		Medidas Previstas e Orçamento global do projecto	Escolaridade
Endereço e Contactos		Número de pessoas e Equipamentos afectos ao projecto	Meio de Vida
Natureza jurídica (e dados administrativos)		Opinião do promotor sobre os principais problemas específicos da integração social e profissional dos destinatários	Condição perante o trabalho
Data da Constituição e Início de actividade		Objectivos centrais, Acções previstas e Efectivamente desenvolvidas	No caso de se encontrar a trabalhar actualmente, Situação na profissão,
Fins e Estatuto (público/privado)		Número de pessoas abrangidas por acção e Critérios de selecção Formas de divulgação do projecto	Profissão actual
Designação do projecto		junto de destinatários	Estado Civil
Localização/Região		Problemas que constituíram dificuldades na concretização das acções/actividades previstas no projecto	Pessoas com quem vive
Âmbito de intervenção e Actividades		Origem regional/nacional e número dos Parceiros	Acção ou acções em que foram ou irão ser integrados
Experiência na promoção de projectos		Hipótese de prolongamento das parcerias e sua Importância	Expectativas
Públicos da entidade		Avaliação dos efeitos/impactos do projecto nos destinatários, na instituição/serviço promotor e no meio envolvente	Percursos socioprofissionais verificados
Número e categoria do pessoal		Possibilidade e condições de continuidade das acções	Acesso a serviços
Orçamento global		Durabilidade dos efeitos e resultados e Principais aspectos inovadores	Outros Efeitos (dependentes do Programa)
		Sistema de avaliação montado	
		Contactos com a Unidade de Gestão	

variáveis numa questão fechada para resposta pré-codificada se todas as possibilidades estiverem previstas nas modalidades que essa variável assume na realidade. Dada a infinidade de situações que a realidade comporta, a exaustão consegue-se quando se obtêm grelhas

suficientemente amplas para agregar as situações de forma coerente e intelegível. [9]

Outros critérios a que a codificação e fechamento das variáveis pertinentes para a auto-avaliação dos projectos obedece são a adesão, a clareza e a operacionalidade. Assim construído, o guião de relatório deve ser facilmente compreensível pelos promotores de projectos, não deve

deixar ambiguidades quanto ao significado de cada variável ou valor que ela assume, de forma a que os promotores saibam exactamente onde colocar cada uma das respostas correspondentes ao seu caso e, finalmente, a operacionalidade deve ser entendida nos dois sentidos da facilitação da tarefa de relatar as actividades por parte dos promotores e da facilidade de tratamento da informação recolhida pela unidade de gestão.

A unidade de gestão do programa encarrega-se da introdução dos dados em base de dados — operação relativamente facilitada pela pré-codificação dos questionários — e da análise da respectiva informação, o que possibilita a existência de uma imagem de conjunto “*on line*” e, simultaneamente, uma imagem tipológica, uma imagem comparada entre qualquer dos projectos ou uma análise individualizada de cada um, tudo isto com suporte no mero procedimento administrativo, potenciado — quase sem custos suplementares — com o reforço de um bom instrumento de acompanhamento do Programa.

A informação codificada resultante do tratamento dos relatórios permite devolver aos projectos informação sobre o Programa e a posição de cada um nele e informar a gestão do decurso das actividades e das aproximações ou desvios em relação aos objectivos.

A segunda componente do sistema, de controlo e multiplicação, consiste na selecção de amostras de projectos com vista a controlar a qualidade das informações obtidas pelo meio anterior e, principalmente, a realizar observações de caso em projectos particularmente inovadores ou eficazes, com vista a divulgar as boas experiências e assim permitir a sua multiplicação.

Esta componente tem alguns custos, de qualquer forma muito inferiores aos que seriam necessários noutro modelo, uma vez que o trabalho das equipas centrais se encontra muito facilitado pelo uso da informação global produzida na componente anterior. Por exemplo, a eficiência na selecção de amostras mais pequenas e representativas, será um dos aspectos em que os ganhos de eficiência se processam.

Note-se, uma vez mais, que a existência de informação de qualidade na base de dados desenvolvida no âmbito da primeira componente e a possibilidade que ela oferece de construir tipologias e, assim, seleccionar boas amostras, tornam muito reduzidos os custos comparativos destas avaliações, principalmente ao nível das componentes de olhar exterior e de controlo e multiplicação. Por referência aos critérios de classificação das metodologias de avaliação mais utilizados, o modelo

que se propõe apresenta as seguintes características principais: <sup>[10]</sup>

- Aplica-se em diferentes áreas, como a dos programas de formação e integração socioprofissional, dos programas de desenvolvimento local/regional e dos programas de acção social e combate à pobreza e à exclusão social;
- Quanto aos protagonistas no processo, utiliza formas mistas de avaliação, dado utilizar a auto-avaliação dos projectos e da própria coordenação do Programa. Para além disso, recorre à avaliação externa. Deve ser sublinhado que a unidade de gestão necessita de desenvolver competências técnico-científicas no âmbito da avaliação, dado o papel que desempenha no processo.
- Quanto aos objectivos que constrói, o sistema é de natureza interactiva. Quer dizer, questiona a concepção, o planeamento, os processos, as actividades e os impactes simultânea e articuladamente, operando sobre as decisões que se tomaram antes da intervenção (avaliação prévia), sobre o processo (acompanhamento) e sobre os resultados (avaliação sumativa). Neste sentido, está particularmente bem adaptado não apenas à determinação de resultados, mas também à gestão estratégica e à condução dos Programas.
- O sistema permite uma avaliação sistémica e processual já que incide sobre os objectivos e a sua pertinência, sobre a articulação do programa avaliado com outros programas, medidas, projectos ou actividades, sobre a coerência e eficiência da gestão, divulgação, organização e estratégia de planeamento, sobre os desempenhos de intervenientes e sobre os resultados das intervenções.
- São destinatários dos diferentes produtos possíveis do sistema entidades tão diversas como



os próprios intervenientes dirigentes e técnicos, as instituições financiadoras, as populações destinatárias e, potencialmente, também os meios de comunicação social e outros públicos difusos.

— De um ponto de vista técnico, podemos dizer que o Sistema apresenta grande complexidade, requerendo a utilização potencial de todo o tipo de dados e de todos os instrumentos de recolha de informação, pese embora a proeminência do relatório de projecto. Sublinhe-se, a este respeito, a ideia de que a periodicidade e a estrutura deste relatório pode sustentar análises longitudinais e comparativas particularmente interessantes.

Por fim, gostaríamos de salientar que o modelo que aqui propomos, dada a facilidade de adaptação a qualquer programa — bastando para tal modificar, onde for caso disso, o sistema de variáveis e os aspectos organizativos —, dada a economia que permite — pois assenta boa parte dos mecanismos em procedimentos administrativos, facilitando a tarefa de prestação de contas dos promotores de projectos, que ainda podem beneficiar do modelo de relatório como guião para a sua auto-avaliação — e dado o aproveitamento de meios e informações para fins diversos, assim permitindo ganhos de sinergia significativos, apresenta claras vantagens específicas em relação a estratégias de avaliação mais tradicionais, sem perder qualquer dos contributos que estas garantem. É pois, parecidos, uma proposta útil para que as instituições melhorem os seus mecanismos de aprendizagem e, assim, o nível, o rigor e a qualidade das suas intervenções. Basta aplicá-la.

---

[1]

Outros produtos podem ser verificados nos diversos documentos produzidos pelo sistema, nomeadamente o “Relatório de Avaliação 1 — Do Programa aos Projectos”, o “Relatório de Avaliação 2 — Inovação e Outros Efeitos”, o “Relatório-Síntese dos Projectos Horizon”, um Estudo de Base do Programa Horizon e um estudo sobre “População Deficiente e Desfavorecida — Questões de Integração Profissional”. Quanto aos produtos metodológicos, foi elaborado um “relatório de Metodologia, bem como um conjunto de três artigos no número temático sobre metodologias de avaliação da revista “Sociologia-Problemas e Práticas”.

[2]

Para uma especificação do perfil de cada um destes tipos de estratégias ver Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon, *Relatório de Metodologia* ou Luís Capucha, João Ferreira de Almeida, Paulo Pedroso e Vieira da Silva, “Metodologias de Avaliação: o Estado da Arte em Portugal”, in *Sociologia-Problemas e Práticas* (no prelo).

[3]

Os procedimentos de obtenção de informação sobre estes aspectos, bem como sobre a avaliação da concepção e do processo de operacionalização e gestão, estão bem documentados na literatura sobre metodologias de avaliação, pelo que nos escusamos de os referir aqui.

[4]

Incluindo a apreciação de questões como a capacidade para produzir inovação, efeitos internos e/ou externos (rituais institucionais, reforços institucionais ou efeitos nos destinatários), perdurabilidade das parcerias, capacidade para sustentar as acções desenvolvidas pelo programa ou pelos projectos, integração/estabilização do corpo de técnicos formados, entre muitas outras.

[5]

Outra parte dos relatórios deve manter-se “aberta” para permitir aos promotores escrever as especificações, recomendações ou comentários que entenderem necessários.

[6]

Este é o sistema de variáveis a operacionalizar no Relatório de Projecto adequado a um Programa exactamente igual ao Horizon. Noutros Programas, o sistema de variáveis deveria ser, naturalmente, alterado. Note-se que este quadro apenas indica as variáveis, ao passo que o relatório acrescenta as diversas modalidades devidamente codificadas.

[7]

Na medida em que fornece um guião que estrutura pelo menos uma parte das “dimensões a avaliar”.

[8]

Neste caso, a incidência é apenas parcial.

[9]

Muitas vezes é possível construir duas grelhas para uma mesma variável, uma delas mais descritiva e desagregada e outra

mais agregada, com menos categorias, destinada a tratamentos estatísticos complexos.

[10]

Ver quadro nº 1.