

**Avaliação e Aprendizagem Social
Uma proposta de metodologia**

Maria João Rodrigues

Julho 1993

WP nº 1993/03

DOCUMENTO DE TRABALHO

WORKING PAPER





AVALIAÇÃO E APRENDIZAGEM SOCIAL Uma proposta de metodologia

MARIA JOÃO RODRIGUES

WP n° 93/03

Julho 1993

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. O QUE ESPERAR DA FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO: QUESTÕES EM DEBATE AO	
NIVEL INTERNACIONAL.....	2
1.1. Os objectos da função de avaliação.....	2
1.2. Os objectivos da função de avaliação.....	2
1.3. Os dispositivos institucionais da função de avaliação.....	3
1.4. As etapas da função de avaliação	4
1.5. Os tipos de avaliação	4
1.6. Os instrumentos de análise utilizados pela função de avaliação.....	4
2. POR UMA CONCEPÇÃO ENRIQUECIDA DA FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO.....	6
2.1. Um objecto para desenvolver a função de avaliação: os programas integrados de desenvolvimento	6
2.2. Os objectivos da função de avaliação: apoiar a aprendizagem social?.....	7
2.3. O dispositivo de avaliação: uma função crítica e cooperativa?.....	7
2.4. As etapas da avaliação: articular o "ex-ante", com o "on-going" e "ex-post" e com a programação?.....	8
2.5. Os tipos de avaliação: da avaliação de performance à avaliação de impacte	8
2.6. O esquema da metodologia geral de avaliação.....	10
3. AS VERTENTES, QUESTÕES E INSTRUMENTOS DA FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO	11
3.1. Vertentes e questões principais da função de avaliação	11
3.2. Instrumentos a utilizar para responder a cada uma das questões.....	12
4. PARA UMA APLICAÇÃO FLEXIVEL DA METODOLOGIA GERAL DE AVALIAÇÃO	18
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	20

Introdução

Os trabalhos de avaliação vêm-se multiplicando no nosso país. Que sentido atribuir a esta actividade? Procuraremos mostrar aqui o seu alcance e importância enquanto suporte à aprendizagem social e à melhoria de qualidade, na concepção e implementação de programas.

Avançaremos também uma proposta geral de metodologia e de instrumentos de avaliação, com vista a assegurar uma articulação entre avaliação *ex-ante*, *on-going* e *ex-post* e a potenciar a sua utilização na gestão estratégica de programas.

Mas, antes de nos centrarmos na explanação desta proposta, procuraremos proceder a uma clarificação prévia quanto aos objectos, aos objectivos, aos dispositivos, às etapas, aos tipos e aos instrumentos da função de avaliação.

1. O QUE ESPERAR DA FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO: QUESTÕES EM DEBATE AO NÍVEL INTERNACIONAL

1.1. Os objectos da função de avaliação

As vertentes de avaliação têm uma tradição particularmente relevante aos níveis empresarial e sectorial no domínio dos projectos de investimento e, ao nível local/regional, nos domínios do reordenamento urbano, da construção de infra-estruturas, dos programas sociais, da protecção do ambiente e dos projectos educativos¹. A tradição de avaliação de programas, mais especificamente, de iniciativa pública é, no entanto, muito variável consoante os países e parece estar directamente associada com as modalidades de intervenção do Estado e do seu relacionamento com a sociedade civil ou, mais propriamente: com o grau de tecnicização da formulação de políticas e com o tipo de cultura política, mais ou menos aberta à difusão da informação e à participação dos actores relevantes em cada intervenção.

No espaço europeu, estes factores, e a própria construção da Comunidade - ao requerer a validação da transferência de fundos estruturais - têm-se traduzido por uma importante acumulação de experiências de avaliação, com particular destaque nos domínios da formação profissional², do ambiente e da inovação tecnológica. Mais recentemente, as especificidades dos Estados-membros menos desenvolvidos e a reforma desses fundos estruturais têm vindo a sugerir novos objectos e novos objectivos para as operações de avaliação: por um lado, a necessidade de adaptá-las a Programas de conteúdo mais diversificado e integrado como são, nomeadamente os planos de desenvolvimento regional³; por outro, a necessidades de lhes dar mais continuidade e coerência ou, mais propriamente, a necessidade de as institucionalizar (Neves, 1993). O que nos conduz a discutir os objectivos da função de avaliação.

1.2. Os objectivos da função de avaliação

¹A este propósito, v., por exemplo, OCDE,1987 e 1991, Nioche e Poinard,1984, Wathern, 1988, Viveret, 1990, Monnier, 1991

²V., por exemplo, CLES,1988, Biret,1991, CEREQ, IAB, ISFOL,1991, Bugarelli,1991, Planas e Garcia,1991

³V. uma exemplificação em Quévit e Mella Marquez,1990

Na realidade, a própria concepção dos objectivos da função de avaliação tem vindo a evoluir.

Segundo Fraisse, Bonetti e Gaulejac (1987), é possível distinguir três estádios de amadurecimento (ou três níveis de ambição) quanto à forma de entender e de concretizar a função de avaliação:

- a "**avaliação comparativa**" visa proceder a uma comparação entre a situação de chegada e a situação de partida e avaliar em que medida os objectivos assinalados foram atingidos;
- a "**avaliação analítica**" visa, além disto, verificar em que medida a operação em causa contribuiu para se atingir a situação de chegada, o que pressupõe a construção dum modelo de análise que permita destrinçar os efeitos decorrentes dessa vertente dos efeitos decorrentes de outros factores intervenientes;
- finalmente, a "**avaliação dinâmica**" (ou "**interactiva**", segundo a proposta do Tavistock Institute, 1992) procura, além de tudo isto, criar uma interacção entre análise e intervenção, por forma a sugerir correcções, não só quanto ao conteúdo da operação, mas quanto à forma de a organizar e conduzir. O debate suscitado pela função de avaliação incide então, também, sobre a pertinência dos objectivos, sobre a qualidade das medidas, sobre a influência do contexto e sobre as atitudes dos actores mais relevantes na concretização do programa. Esta concepção de avaliação tem em vista reduzir o intervalo entre diagnóstico e soluções, assumindo explicitamente como objectivos: o apoio à reflexão estratégica, à negociação, à reorientação do programa e, em suma à aprendizagem dos actores envolvidos na sua implementação.

Esta concepção mais ambiciosa da função de avaliação não é, todavia, aplicável em todas as circunstâncias e a sua concretização, além de ser mais exigente do ponto de vista metodológico, requer a montagem dum certo tipo de dispositivos institucionais.

1.3. Os dispositivos institucionais da função de avaliação

É conhecida a distinção entre dispositivos de avaliação **internos** ou **externos** em relação à entidade que é responsável pela concepção/implementação dum determinado programa. Os primeiros ganham em relação aos segundos em familiarização com o programa, mas perdem em relação a eles em capacidade de distanciação crítica e, eventualmente, em capacidade técnica

específica para a função. Os dispositivos de avaliação são em princípio externos quando a entidade que financia ou usufrui do programa, ao ser distinta da entidade que o gere, toma a iniciativa de encomendar ou requerer o trabalho de avaliação. Mas é também possível que a entidade gestora tome a iniciativa de contratar uma entidade avaliadora externa. Mais recentemente⁴, tem-se argumentado a favor de dispositivos **híbridos** no sentido em que, embora sendo externos e gozando de independência institucional, obedecem a um protocolo que garante à entidade gestora uma atitude de crítica construtiva e de cooperação na gestão, e mesmo reorientação do programa, a título de assessoria.

Este último tipo de dispositivo parece ser o que mais se adequa à concretização da avaliação acima designada de "interactiva".

Em qualquer dos casos, faz sentido lembrar aqui a distinção funcional e orgânica entre **dispositivo de avaliação** e **dispositivo de acompanhamento**, cabendo a este fornecer ao primeiro, de acordo com um protocolo previamente estabelecido, a informação relativa aos meios utilizados e aos resultados alcançados na execução do programa.

1.4. As etapas da função de avaliação

É também conhecida a distinção entre avaliação *ex-ante*, avaliação *on-going* e avaliação *ex-post* relativamente a um dado programa. Estas etapas sobrepõem-se parcialmente na medida em que a avaliação *on-going* é em parte *ex-ante*, e em parte *ex-post* quanto à execução dum dado programa.

Ora a concepção interactiva de avaliação requer a capacidade de articular estes três momentos, sem o que se perde a utilidade desta função na gestão e reorientação dum programa, tanto quanto possível em "tempo real". Conseguir concretizar esta concepção de avaliação passa pois, por resolver um problema metodológico complexo: será possível realizar estas três etapas da avaliação com base numa mesma paleta de instrumentos que garanta a sua operacionalização articulada e em tempo útil? Procuraremos dar uma resposta a esta questão nos pontos 2 e 3. Repare-se que, a ser assim, a avaliação *ex-post* dum determinado programa poderia fornecer elementos para a avaliação *ex-ante* e, portanto, para a concepção do programa que lhe sucedesse.

⁴V. também Fraisse, Bonetti e Gaulejac, 1987

1.5. Os tipos de avaliação

Este problema metodológico torna-se ainda um pouco mais complexo pelo facto de ser também necessário considerar diferentes tipos de avaliação. Partindo das diversas tipologias disponíveis a este respeito, propomos aqui uma que retoma parte das distinções contidas em CCE, 1992:

- a/ a avaliação de *performance* visa medir a eficiência (resultados conseguidos/meios utilizados) e a eficácia (resultados conseguidos/ resultados programados) na execução do programa.
- b/ a avaliação da **preparação, da implementação e da gestão** do programa visa avaliar a qualidade da metodologia utilizada nestas diferentes fases, assim como a articulação do programa com as políticas com as quais ele está relacionado.
- c/ a avaliação de **impacte** visa medir o grau de concretização dos objectivos do programa, e ainda o contributo específico do programa para modificar a área sobre a qual actuou. Esta avaliação desdobra-se na análise dos efeitos directos e imediatos, por um lado, e na análise dos efeitos indirectos e dos efeitos diferidos, por outro.

1.6. Os instrumentos de análise utilizados pela função de avaliação

Estes três tipos de avaliação são também bastante distintos quanto aos tipos de informação e de instrumentos de análise que utilizam:

- a/ a avaliação de *performance* recorre fundamentalmente aos indicadores de realização física e financeira do programa, tanto quanto possível a fornecer pelo dispositivo de acompanhamento
- b/ a avaliação de preparação, implementação e gestão pode recorrer à análise documental, a entrevistas de responsáveis e outros actores relevantes, a painéis de actores e a estudos de caso;
- c/ a avaliação de impacte pode também recorrer à análise documental, à análise de fontes estatísticas, a entrevistas, a painéis de actores, a estudos de caso e a inquéritos de inserção, assim como a técnicas de exploração da informação, como a análise de séries cronológicas, a análise seccional, a análise multivariada, a análise matricial, técnicas de modelização econométrica e de prospectiva. É de observar aqui que a avaliação de impacte pode ser

empreendida não só na etapa da avaliação *ex-post*, mas também na etapa da avaliação *on-going* (a este propósito, v.ponto 3).

A selecção e construção destes instrumentos enfrenta, no entanto, um dilema entre, por um lado, reforçar a validade científica dos procedimentos e, por outro, garantir a sua operacionalidade dum duplo ponto de vista: fornecer informação em tempo útil e fornecer informação apropriável pelos actores, a começar pelos responsáveis do programa. Aqui vale a pena sublinhar que estes requisitos são tanto mais fáceis de satisfazer - e este dilema tanto mais fácil de minorar - quanto mais os instrumentos de avaliação estiverem articulados com a própria preparação e implementação do programa. Os formulários de candidatura ao programa, por exemplo, podem ser concebidos por forma a facilitar a produção de indicadores de performance e de impacte.

2. POR UMA CONCEPÇÃO ENRIQUECIDA DA FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO

2.1. Um objecto para desenvolver a função de avaliação: os programas integrados de desenvolvimento

A situação portuguesa oferece virtualidades específicas para a elaboração e experimentação de metodologias de avaliação. A diversidade dos programas co-financiados pela Comunidade Europeia tem tido alguma tradução no plano das iniciativas de avaliação, novidade de funcionamento institucional que, embora ainda pouco assimilada pela sociedade portuguesa, tem dado aso a uma experimentação variada, e relevante em termos comunitários⁵. Neste âmbito, valerá a pena ressaltar um objecto de avaliação que, por ser complexo, se tem revelado também particularmente estimulante para o desenvolvimento de metodologias de avaliação, eventualmente de alcance mais abrangente e generalizado. Falamos das figuras de planeamento que visam uma intervenção mais ou menos integrada no desenvolvimento sectorial e regional.

A metodologia que passamos a apresentar partiu precisamente duma reflexão conduzida no âmbito da equipa responsável pela avaliação da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal⁶, e que viemos a elaborar também em debate com equipas de outras instituições europeias⁷.

Como é sabido, a OID da Península de Setúbal contempla um conjunto alargado de **objectivos globais** (redução do desemprego, melhoria das condições de vida, aproveitamento de recursos endógenos, melhoria das condições de competitividade, etc.), que se desdobram por um conjunto extenso de **objectivos gerais**, dando origem a vários **subprogramas** nos seguintes domínios: indústria transformadora, turismo, agricultura, pescas, ensino, formação profissional, acessibilidades, saneamento básico, ambiente e ordenamento do território. Estes subprogramas decompõem-se numa paleta vasta de **medidas** relativas a **objectivos específicos**, as quais por, seu turno, se decompõem em **projectos** com **objectivos operacionais**.

⁵V., entre outros, CEREQ, CLES, DINÂMIA e ICE, 1992

⁶V. Unidade de Avaliação (CESO, ICS, NERSET, DINÂMIA, CET), 1992, Mateus 1991, Rodrigues 1991.

⁷V., CEREQ, CLES, DINÂMIA e ICE, 1992

Para elevar o grau de generalidade desta metodologia descolar-nos-emos, no entanto, desta realidade passando a falar apenas do Programa aplicado à Área X, a qual pode ser uma região, um sector, um grupo populacional ou de empresas, etc... ou o próprio país.

Note-se, não obstante, que o grau de generalidade seria ainda superior se falássemos não só de avaliação dum Programa, mas dum sistema (ou subsistema). Esta terminologia teria o mérito de chamar a atenção para o facto de que os programas em curso no país estão, na realidade, a construir sistemas e deveriam ser avaliados como tal. Feita esta reserva, preferimos no entanto, manter um discurso referente a programas, por se tornar mais facilmente apreensível e aplicável.

2.2. Os objectivos da função de avaliação: apoiar a aprendizagem social?

O ponto de partida da nossa proposta consiste em alargar/ enriquecer os **objectivos** da função de avaliação

A função de avaliação em Portugal poderá ser bem mais do que um dispositivo de controlo sobre a eficiência e a eficácia de determinadas aplicações financeiras, por mais importante que isto também seja. Outras valências da função de avaliação poderão ser construídas progressivamente como sejam:

- a produção de informação e de processos de comunicação relacionados com o Programa
- o apoio à negociação e à mudança organizacional e cultural dos actores envolvidos na execução do Programa
- o apoio à reflexão e gestão estratégica do Programa, através dum progressivo domínio das suas variáveis-chave;
- o apoio à reorientação e reformulação do Programa

Numa palavra, o apoio à capacidade de **aprendizagem** e de **inovação**.

A materialização desta concepção mais ampla de avaliação, no sentido de uma avaliação, "interactiva" exige, porém, o preenchimento de certos requisitos ao nível organizacional e metodológico.

2.3. O dispositivo de avaliação: uma função crítica e cooperativa?

Ao nível organizacional, a entidade avaliadora deve procurar inserir-se naquilo que, sociologicamente, se chama o sistema de acção construído em torno da vertente que se pretende avaliar. Isto implica estabelecer uma relação de colaboração estreita tanto com os decisores como com os responsáveis operacionais dos projectos a avaliar (ou dos principais projectos). E implica também montar uma base de auscultação de todos os actores envolvidos que não corra o risco de se tornar apenas num espaço de legitimação ou, no sentido oposto, de reclamação. Para esse efeito, a entidade avaliadora deverá desempenhar um papel de mediador entre as representações sociais diferenciadas que, inevitavelmente, surgirão à cerca do valor e do impacto da vertente em causa.

O estabelecimento destas relações passa pela assunção duma deontologia sobre a missão e o estatuto da entidade avaliadora, concretizados em protocolos específicos a acordar entre ela e a entidade que encomenda a avaliação e entre esta e a entidade gestora do programa (no caso de estas serem distintas). Entre os princípios desta deontologia são de destacar:

- a) a independência no exercício da função de avaliação face à função de gestão do Programa, como condição da credibilidade do trabalho técnico e científico a realizar;
- b) a procura de rigor e responsabilidade profissionais através da definição pormenorizada duma metodologia que permita a confirmação/infirmação dos resultados obtidos por parte de qualquer outra entidade independente;
- c) a aceitação do pluralismo da função de avaliação através da explicitação dos pressupostos que presidirem a esse trabalho, por forma a que ele possa ser confrontado com outras abordagens;
- d) o empenhamento em colaborar nas iniciativas que visem melhorar a eficiência e a eficácia do Programa e, em termos mais gerais, as perspectivas de desenvolvimento da sua Área de incidência;
- e) o respeito das regras de relacionamento (de confidencialidade, nomeadamente) com as entidades contratante da avaliação e gestora do Programa, definidas nos termos do contrato estabelecido;

2.4. As etapas da avaliação: articular o "ex-ante", com o "on-going" e "ex-post" e com a programação?

Ao nível metodológico, torna-se central assegurar uma articulação coerente entre a avaliação "on-going", a avaliação "ex-post" e a avaliação "ex-ante" (e, portanto, a prospectiva) a qual servirá de trama para o processo de aprendizagem e para a pilotagem estratégica. Por outro

lado, este processo de aprendizagem e de reflexão estratégica deverá incidir não só sobre a adequação das medidas, mas também sobre a pertinência dos objectivos do Programa. Para responder a estes dois requisitos, a metodologia a utilizar deverá apoiar-se num modelo explicativo, a construir e a validar progressivamente que permita, não só comparar diferentes estádios na trajectória da Área X, mas explicar e, tanto quanto possível, prospectivar a sua evolução. É assim possível pôr em destaque os factores que mais influenciam a Área X, entre os quais, os próprios objectivos e medidas do Programa - os quais podem, assim ser reequacionados.

2.5. Os tipos de avaliação: da avaliação de performance à avaliação de impacte

A avaliação de performance estará tanto mais facilitada quanto mais eficaz fôr o dispositivo de acompanhamento; e este poderá ser tanto mais eficaz quanto a programação tiver sido clara na definição de objectivos e de resultados a atingir e das medidas a implementar. Quando isto não aconteceu, a entidade de avaliação terá de fazer um trabalho prévio de explicitação do Programa através da formalização duma árvore de objectivos (v. fig.1) e duma matriz que relacione medidas e objectivos (v. fig.2).

Fig. 1

Árvore de objectivos

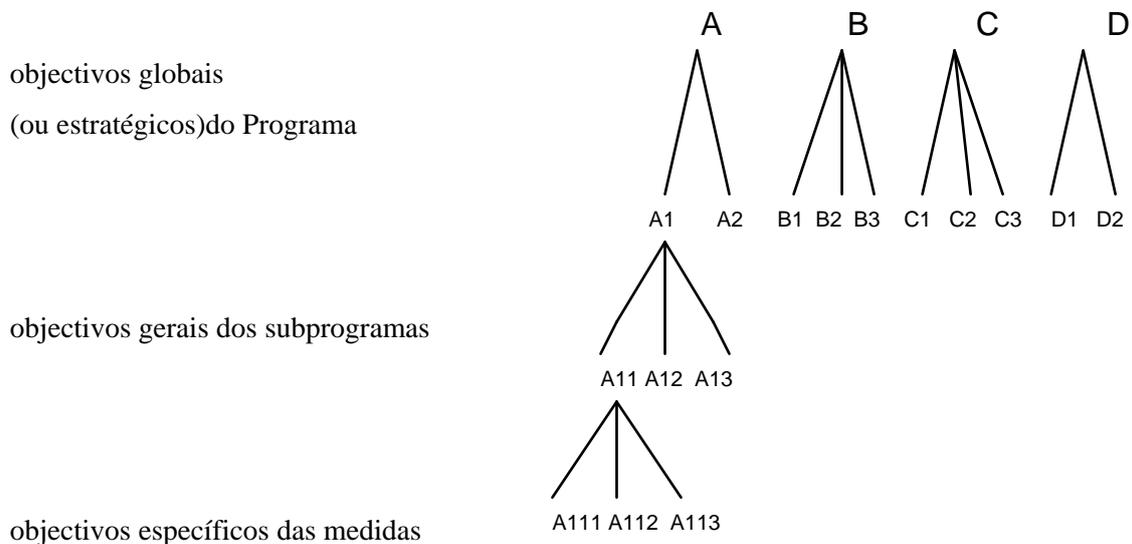


Fig.2

Matriz de objectivos-medidas

objectivos operacionais dos projectos

Objectivos	A	B	C	D	E
Medidas					
a			X		X
b		X	X	X	
c	X				X
d			X		X
e				X	
f	X				
g			X		
h				X	
i		X			

Além disso, na avaliação de performance há um problema particularmente crítico: é o que consiste em avaliar não só a realização financeira, mas também a realização física do Programa, já

que tal exige a montagem de circuitos adicionais de informação e de análise focalizados sobre os resultados obtidos ao longo da execução das medidas que compõem o Programa.

Por seu turno, a avaliação de impacte exige a elaboração de vários instrumentos específicos que permitam situar o Programa no contexto mais global da sua Área de incidência. Entre esses instrumentos ressaltam um modelo explicativo (v. fig. 3) que permita identificar as principais relações entre os objectivos do Programa (O), as suas medidas (M) e outros factores de mudança (F). Por outro lado, se quisermos ultrapassar uma utilização estruturalista e mecanicista desse modelo, torna-se fundamental enriquecê-lo com uma análise da estratégia dos actores (A) que condicionam a aplicação destas medidas (v.fig.3). Estaremos então em condições de elaborar cenários, como instrumentos de apoio à reflexão e gestão estratégica, e à própria reorientação e reformulação do Programa.

Figura 3

2.6. O esquema da metodologia geral de avaliação

De acordo com as coordenadas atrás apresentadas, a metodologia geral do trabalho de avaliação, que aqui propomos na sua versão mais completa, articula as seguintes vertentes básicas:

- delimitação dos contornos do programa

- construção de instrumentos preliminares de avaliação
- organização do sistema de informação
- avaliação de performance
- avaliação da preparação, implementação e gestão do Programa
- avaliação de impacte
- apoio à reflexão e gestão estratégica do programa

A construção dos instrumentos e a organização do sistema de informação estão subordinadas às restantes vertentes e dependem, portanto, duma identificação prévia das questões a que estas visam responder.

3. AS VERTENTES, QUESTÕES E INSTRUMENTOS DA FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO

Passamos, pois, a apresentar estas questões, para raciocinar em seguida sobre a panóplia de instrumentos requeridos.

3.1. Vertentes e questões principais da função de avaliação

Globalmente considerada, a função de avaliação dum programa pode estar focalizada nas seguintes vertentes e respectivas questões principais:

- a) Na vertente de **delimitação dos contornos do programa**, pretende-se responder às seguintes questões:
 - a.1. Quais os objectivos ao nível do programa (o. globais), dos subprogramas (o. gerais), das medidas (o. específicos) e dos projectos (o. operacionais)?
 - a.2. Quais os subprogramas, medidas e projectos que integram o Programa com vista a atingir esses objectivos?

- b) Na vertente de **avaliação de performance**, pretende-se responder às questões:
 - b.1. Em que grau foram realizados esses projectos, medidas e subprogramas, tanto do ponto de vista físico como financeiro (avaliação de eficácia)?
 - b.2. Qual a relação entre os resultados conseguidos (nos objectivos específicos e operacionais) e os meios utilizados (avaliação de eficiência)?

- c) Na vertente de **avaliação da preparação, implementação e gestão** do Programa, procura-se responder às questões:
 - c.1. Quais os processos de consulta e de tomada de decisão que sustentaram a preparação do Programa?
 - c.2. Quais os promotores dos projectos que foram mobilizados e beneficiados pelo Programa?
 - c.3. Quais as relações que se estabeleceram entre estes promotores e os órgãos responsáveis pela coordenação e a execução do Programa?

- d) Na vertente de **avaliação do impacte**, pretende-se responder às seguintes questões:
- d.1. Quais as características fundamentais da Área X na situação de partida e na situação de chegada?
 - d.2. Em que grau foram atingidos os objectivos gerais e globais do Programa?
 - d.3. Quais as medidas (incluídas ou não no Programa) e outros factores de mudança que contribuíram para a concretização dos objectivos gerais e globais?
 - d.4. Em que grau as medidas do Programa contribuíram para essa concretização? E porquê?
 - d.5. Que outros efeitos foram gerados pela medidas do Programa?
- e) Na vertente de **apoio à reflexão e à gestão estratégica**, pretende-se responder às seguintes questões:
- e.1. Quais os cenários prováveis para a Área X?
 - e.2. Quais os contornos de um cenário desejável para a Área X?
 - e.3. Em que medida esse cenário desejável faz parte dos cenários prováveis?
 - e.4. Quais adições ou reformulações a propor em relação aos objectivos do Programa para aumentar a probabilidade do cenário desejável?
 - e.5. Quais as adições ou reformulações a propor em relação às medidas do Programa para aumentar essa probabilidade?

3.2. Instrumentos a utilizar para responder a cada uma das questões

Uma vez sistematizadas as questões que presidem à função de avaliação, passamos a apresentar os instrumentos a construir e mobilizar para lhes responder

- a) Na vertente de delimitação dos contornos do Programa
- a.1. Quais os objectivos ao nível do Programa (o. globais), dos subprogramas (o. gerais), das medidas (o. específicos) e dos projectos (o. operacionais)?

A resposta é apresentada sob a forma de **árvore de objectivos**, desdobrável segundo a hierarquia de objectivos globais, gerais, específicos e operacionais.

Uma vez que as relações entre os objectivos dos diferentes níveis nem sempre são unívocas, é necessário apresentar esta árvore não só sob a forma de diagrama sagital (v. fig.1), mas também sob a forma de uma representação cartesiana (do tipo da fig.2), a qual permite também operar alguma clarificação e simplificação na estrutura dessa árvore

a.2. Quais os subprogramas, medidas e projectos que integram o Programa com vista a atingir esses objectivos?

A resposta é apresentada sob a forma de uma matriz, desagregada a dois níveis:

- uma **matriz do programa**, cruzando objectivos globais em coluna, com subprogramas e respectivas medidas em linha

	Objectivos globais e gerais do Programa		
	A B C D E F		
Sub-programas e medidas do Programa			
a	2 0 - 4 - 3		
b	-		
c	4 3 - 1 - 3		
d	2		

- uma **matriz de subprograma**, cruzando objectivos de subprograma em coluna e medidas e projectos particularmente relevantes em linha:

	Objectivos gerais do subprograma		
Medidas e projectos do subprograma			

Estas matrizes devem ser preenchidas com valores (numeros inteiros) que traduzam o grau de influência de cada medida em relação a cada objectivo, segundo consta dos próprios documentos programáticos. Trata-se assim de proceder à:

- leitura e preenchimento de cada matriz em coluna para responder à pergunta "Quais as medidas que estão programadas para contribuir directamente para a concretização de dado objectivo?" "E em que grau?"

- exploração da leitura em linha, se interessar responder à pergunta "Para que objectivos parece concorrer directamente cada medida?"

b) Vertente de avaliação de performance

- b.1. Em que grau foram realizados esses projectos, medidas e subprogramas, tanto do ponto de vista físico como financeiro?
- b.2. A resposta requer a construção e a interpretação de **indicadores de realização física** e de **realização financeira** adequados a cada tipo de projecto e medida.
- b.3. Qual a relação entre os resultados conseguidos e os meios utilizados (avaliação de eficiência)?

A resposta requer a construção de indicadores de relação entre indicadores de realização física e os indicadores de realização financeira.

c) Na vertente de avaliação da preparação, implementação e gestão do programa, procura-se responder às questões:

- c.1. Quais os processos de consulta e de tomada de decisão que sustentaram a preparação do Programa?

A resposta requer a execução de entrevistas segundo uma **tipologia de actores**

- c.2. Quais os promotores dos projectos que foram mobilizados e beneficiados pelo programa?

A resposta requer a ventilação da informação relativa ao projectos segundo uma **tipologia de promotores** e segundo a dicotomia de projectos apoiados e não apoiados.

- c.3. Quais as relações que se estabeleceram entre estes promotores e os órgãos responsáveis pela coordenação e a execução do Programa?

Uma resposta de carácter qualitativo poderá decorrer das entrevistas a realizar junto dum **painel de actores e observadores**

d) Vertente de avaliação do impacte

d.1. Quais as características fundamentais da Área X na situação de partida e na situação de chegada e, eventualmente, em situações intermédias?

A resposta requer a construção e a interpretação de um conjunto de **indicadores de caracterização** global da Área X, sob a forma dum **diagnóstico da situação de partida, de situações intermédias e da situação de chegada**.

d.2. Em que grau foram atingidos os objectivos gerais e globais do Programa?

A resposta requer a construção de **indicadores** relativos aos **objectivos** gerais e globais do Programa os quais coincidem em parte com os indicadores de caracterização acima referidos (v. ponto d.1.)

d.3. Quais as medidas (incluídas ou não no Programa) e outros factores de mudança que contribuíram para a concretização dos objectivos gerais e globais?

A resposta cabal requer as seguintes vertentes:

- expansão da matriz de programa e das matrizes de subprograma em linha, para incluir as medidas não incluídas no Programa e outros factores de mudança

	Objectivos globais e gerais do Programa A B C D E F G		
Sub-programas e medidas do Programa			
a			
b	2 0 - 4 - 3 -		
c	4 3 - 1 - 3 2		
d			
Outros programas e medidas	2 3 3 0		
Outros factores de mudança	2 3 4 5		

- construção de indicadores de relação entre objectivos e medidas
- correcção do preenchimento dessas matrizes, com os valores assumidos por esses indicadores de relação, apurados com base na pesquisa empírica. Na ausência destes indicadores de relação (particularmente difíceis de obter), há que aproximar esses valores com base nos indicadores de realização física e financeira e dos indicadores de concretização dos objectivos. Passa-se, assim, da análise dos efeitos programados referidos em a.2 para os efeitos constatados.
- construção de um modelo explicativo com base na análise das matrizes corrigidas⁸.

⁸Através, por exemplo, do método MICMAC, proposto por Godet,1991 que permite hierarquizar as variáveis por ordem de motricidade e de dependência e, portanto seleccionar as que, sendo mais relevantes, deverão ser integradas no modelo. A este propósito, v. Perestrelo,1990

- este modelo explicativo poderá ainda ser enriquecido com recurso à metodologia de análise da estratégia de actores⁹.

d.4. Em que grau as medidas do Programa contribuíram para essa concretização? E porquê?

⁹ V. método MACTOR, proposto também por Godet, 1991. V. igualmente síntese em Perestrelo, 1990

A resposta requer as seguintes vertentes por ordem de complexidade:

- uma leitura de cada matriz em coluna, depois de corrigida consoante indicado em d.3
- uma análise particularmente cuidadosa dos indicadores de relação entre as medidas e os objectivos do Programa. Estes indicadores de correlação deverão ser ponderados pelo tipo de projectos que compõem cada medida: projectos viabilizados, induzidos ou facilitados pela Programa
- uma análise de regressão múltipla com base no modelo explicativo acima referido
- uma análise da estratégia dos actores que condicionaram a aplicação das medidas

d.5. Que outros efeitos foram gerados pelas medidas do Programa?

A resposta requer:

- uma extensão de cada matriz com novas colunas, por forma a integrar outros efeitos considerados como relevantes e o seu preenchimento

	Objectivos globais e gerais do Programa A B C D E F G		outros efeitos X Y Z
Sub-programas e medidas do Programa a			
b			
c	2 0 - 4 - 3 -		
d	4 3 - 1 - 3 2		
Outros programas e medidas			
Outros factores de mudança			

- a construção de indicadores relativos a outros efeitos, os quais coincidem em parte com os indicadores de caracterização acima referidos (v. ponto d.1)

- a construção e a interpretação de indicadores de relação entre medidas e outros efeitos

- e) Na vertente de apoio à reflexão e à gestão estratégica, pretende-se responder às seguintes questões:

e.1. Quais os cenários prováveis para a Área X?

A resposta requer as seguintes vertentes:

- construção dum modelo explicativo com base na matriz de objectivos/medidas referido em a.2 ou d.3
- enriquecimento do modelo explicativo acima referido com outras variáveis relevantes (as que se traduzem, nomeadamente pelos indicadores de caracterização) e com a aplicação da metodologia de análise da estratégia de actores
- avaliar as relações de força e enunciar as **hipóteses de desenlace** sobre as questões principais
- construir **cenários** com base na selecção de algumas destas hipóteses e das suas combinatórias, através de um método de atribuição de probabilidades e de redução da incerteza¹⁰

e.2. Quais os contornos de um cenário desejável para a Área X?

A resposta requer a construção de um cenário desejável na base da reflexão própria da equipa de avaliação e a sua transformação, em seguida, com base na consulta a actores centrais na transformação da Área X, a começar pela própria entidade gestora do Programa. Eventualmente, não será possível chegar a um único cenário desejável

e.3. Em que medida esse cenário desejável faz parte dos cenários prováveis?

A resposta requer uma comparação sistemática entre o cenário desejável e os cenários prováveis

e.4. Quais adições ou reformulações a propor em relação aos objectivos do Programa para aumentar a probabilidade do cenário desejável?

A resposta decorre de uma reanálise do modelo explicativo (que integra as variáveis-chave do Programa) e da análise da estratégia dos actores com base no cenário desejável

e.5. Quais as adições ou reformulações a propor em relação às medidas do Programa para aumentar essa probabilidade?

¹⁰Entre outros, o método SMIC, de consulta a peritos, também propsto por Godet,1991. V. igualmente Perestrelo,1990

Idem

4. PARA UMA APLICAÇÃO FLEXÍVEL DA METODOLOGIA GERAL DE AVALIAÇÃO

Como se depreende do quadro 1, a aplicação integral da metodologia proposta requer a construção e a utilização duma paleta diversificada de instrumentos, muito embora alguns (por isso mesmo centrais) permitam sustentar, em simultâneo, várias vertentes: é o caso da árvore de objectivos, da matriz de objectivos/medidas, da construção dum modelo explicativo e da análise da estratégia de actores. A utilização destes instrumentos consolida a articulação entre programação e avaliação *ex-ante*, *on-going* e *ex-post* e reforça o alcance da metodologia em matéria de apoio à reflexão e gestão estratégica.

No entanto, como se depreende, é difícil reunir condições institucionais e operacionais para uma aplicação integral duma metodologia geral com estas características. Haverá, pois, que seleccionar quais destas questões são pertinentes e quais destes instrumentos são efectivamente viáveis quanto à sua construção e aplicação em tempo útil, tendo em conta o dilema referido no ponto 1.6. entre validade e operacionalidade.

Por outro lado, este referencial metodológico deverá ser adaptado ao momento de execução do programa em que a função de avaliação é implementada. Com efeito, o tipo e sequência das vertentes referidas no ponto 2.6. é variável consoante as etapas de avaliação:

- na avaliação *ex-ante*, a sequência é: delimitação dos contornos do Programa e apoio à reflexão e gestão estratégica do Programa
- na avaliação *on-going*, a sequência é: delimitação dos contornos do Programa, construção dos instrumentos preliminares de avaliação, organização do sistema de informação, avaliação da preparação, implementação e gestão do Programa, avaliação de performance, apoio à reflexão e gestão estratégica e avaliação de impacte
- e, na avaliação *ex-post*, a sequência é, mais provavelmente: definição do programa, construção dos instrumentos, organização do sistema de informação, avaliação de performance, avaliação de impacte e avaliação da preparação, implementação e gestão do Programa.

Os instrumentos a utilizar e a sua articulação são, pois, muito variáveis, conforme decorre do quadro 1 .

Quadro 1

VERTENTES DA FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO	INSTRUMENTOS
delimitação dos contornos do programa	<ul style="list-style-type: none"> ♦ árvore de objectivos ♦ matriz de objectivos/medidas
construção de instrumentos preliminares de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ♦ tipificação de projectos e promotores ♦ indicadores de caracterização, de realização física e financeira, e de impacte ♦ Identificação de actores e observadores
organização do sistema de informação	<ul style="list-style-type: none"> ♦ planos de apuramento de fontes estatísticas (incluindo fontes administrativas) ♦ painel de actores e observadores ♦ guiões de entrevista e de questionário
avaliação de performance	<ul style="list-style-type: none"> ♦ apuramento e interpretação de indicadores de realização física e financeira
avaliação da preparação, implementação e gestão do Programa	<ul style="list-style-type: none"> ♦ realização de entrevistas ♦ análise dos promotores e dos conteúdos dos projectos ♦ análise da estratégia de actores
avaliação de impacte	<ul style="list-style-type: none"> ♦ apuramento e interpretação de indicadores de impacte ♦ análise da matriz de objectivos/medidas ♦ construção dum modelo explicativo

apoio à reflexão e gestão estratégica	<ul style="list-style-type: none"> ♦ apuramento e interpretação de indicadores de caracterização, visando diagnóstico ♦ análise da matriz de objectivos/medidas ♦ construção dum modelo explicativo ♦ análise da estratégia de actores ♦ construção de cenários, visando prospectiva
---------------------------------------	---

Apresentadas estas coordenadas quanto a uma metodologia de avaliação e quanto à forma de a flexibilizar e adaptar a cada objecto e contexto institucional, resta-nos formular aqui um voto: Portugal estará envolvido nos próximos anos num processo vasto de concepção e aplicação de programas. A institucionalização da função de avaliação pode constituir um suporte importante da aprendizagem social, possibilitando a melhoria da eficácia e da qualidade desses Programas. Urge portanto, aprofundar o debate, ao nível nacional e internacional, no sentido de estabilizar referenciais, conceitos e instrumentos gerais, e de afinar soluções adaptadas a cada circunstância. Este nosso artigo pretende ser um contributo para este debate.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBIER, Jaen-Marie (1990): **L'évaluation en formation**, Paris, PUF
- BASTER, N., et al (1976): **The use of socio-economic indicators in development planning**, Paris, The UNESCO Press
- BIRET, Jean, GENSBITTEL, Michel-Henri (1991): **Régions, formation - démarches et méthodes**, Paris, CEREQ
- BULGARELI, A(1990): "L'impact de la formation professionnelle sur l'économie régionale: les problèmes de l'évaluation" in CEDEFOP (org), **Développement Régional et Formation Professionnelle - Analyse de la problématique de l'évaluation**, Limoges, 18-19 Junho
- CCE /DG V (1992): **Méthodologie d'évaluation ex-post des actions co-financées**, Bruxelles, CCE
- CEREQ, IAB, ISFOL, ICE, IER (1991): **Méthodes d'evaluation ex-post de la formation**, Bruxelles, CCE/DG V
- CEREQ, CLES, DINÂMIA, ICE (1992): **Méthodes d'evaluation de la formation pour les politiques de développement régional**, CCE, Programa PETRA
- CLES (1988): **Metodologia di monitoraggio per progetti di intervento**, Roma, CLES
- Comissariat Général du Plan (1986): **Evaluer les politiques publiques**, Paris, La documentation française
- FRAISSE, Jean, BONETTI, Michel, GAULEJAC, Vincent de (1987): **L'évaluation dynamique des organisations publiques**, Paris, Les éditions d'organisation
- GODET, Michel (1993): **Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção**, Lisboa, Publicações Dom Quixote
- MATEUS, Augusto (1991): **Unidade de avaliação da OID/PS - notas sobre a metodologia proposta**, Lisboa, CESO,1991
- MONNIER, Eric (1991): **Évaluations de l'action des pouvoirs publics - du projet au bilan**, Paris Economica
- NEVES, António Oliveira das (1993): **Avaliação da formação profissional num contexto regional**, Berlim, CEDEFOP

NIOCHE, Jean-Pierre, POINSARD, Robert (1984): **L'évaluation des politiques publiques**, Paris, Economica

OCDE (1987): **Evaluation of research**, Paris, OCDE

OCDE (1991): **L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales - le point sur une question complexe**, Paris, OCDE

PEDROSO, Paulo (1992): "A avaliação das políticas de formação como processo de investigação", in **Emprego e Formação**, nº18, Lisboa, IEFP

PERESTRELO, Margarida (1990): **Prospectiva e planeamento estratégico no domínio da educação-formação**, dissertação de mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Lisboa, ISEG-IST

PLANAS, Jordi, GARCIA, Maribel (1991): **Méthodologie pour l'évaluation ex-post des programmes opérationnels co-financés par le FSE**, Belaterra, Institut de Ciències de l'Educació de l'Universitat Autònoma de Barcelona

QUEVIT, Michel, MELLA MARQUEZ, José-Maria (1990): **Évaluation de l'impact du cadre communautaire d'appui du Portugal - cadre méthodologique et construction d'un système d'indicateurs d'impact** (rapport intermédiaire), Septembre

RODRIGUES, Maria João (1991): **Para uma metodologia de avaliação da OID da Península de Setúbal**, Lisboa, DINÂMIA/ISCTE

RODRIGUES, Maria João (1991): **Competitividade e Recursos Humanos**, Lisboa, Publicações Dom Quixote

THE TAVISTOCK INSTITUTE (1992): **The evaluation of training human resources and regional development in rural Wales**, CEDEFOP

Unidade de Avaliação da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal (1992): **Relatório da 1ª Fase**, Lisboa, CESO, ICS, NERSET, DINÂMIA, CET

VIVERET, Patrick (1990): **L'évaluation des politiques et des actions publiques**, Paris, La documentation française

WATHERN, Peter (1988): **Environmental Impact Assessment -Theory and Practice**, London, Unwin Hyman