

Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal¹

Luís Capucha
João Ferreira de Almeida
Paulo Pedroso
José A. Vieira da Silva

Resumo: A expressão “metodologias de avaliação” designa os processos de pesquisa científica que visam deliberadamente colocar questões relativas à concepção, às formas de tomada de decisão, à execução e aos efeitos de programas, políticas, projectos e investimentos, quer dizer, de diferentes dispositivos criados para modificar situações e resolver problemas. Tais processos socorrem-se de sistemas de reflexão crítica a partir de informações recolhidas no decurso do acompanhamento ou após a conclusão desses dispositivos, de modo a permitir que as pessoas e as instituições envolvidas julguem o seu trabalho e aprendam com os julgamentos feitos. Apesar da entrada relativamente tardia em Portugal - fruto da cultura organizacional e de gestão ainda predominante, embora em perda -, as equipas de investigadores que se têm dedicado à condução de pesquisas de avaliação acumularam já um património considerável, em termos de número e diversidade de experiências, debates e relatórios ou publicações. É, assim, possível e útil sistematizar experiências, tarefa que o presente artigo procura desempenhar.

Palavras-chave: Metodologias de avaliação; Tipos de avaliação

As metodologias de avaliação apenas muito recentemente foram introduzidas em Portugal. Elas deram já origem, no entanto, a alguns trabalhos que vão constituindo um património específico neste domínio. Na verdade, a cultura organizacional e de gestão ainda predominante no nosso país, na administração pública mas também na gestão das empresas, vai no sentido de utilizar pouco, quando não de desvalorizar, os processos mais abertos de tomada de decisão e de condução das políticas

e dos negócios, assentes na circulação de informação e no debate participado e tecnicamente fundado.

Esta realidade contribuiu para que apenas recentemente, e a título ainda excepcional, se tenha introduzido a prática de avaliar sistematicamente a execução e os resultados da actividade das instituições. Também neste campo se têm verificado mudanças consideráveis, a que não é estranha a integração de Portugal na União Europeia, onde a avaliação é prática mais corrente e começa mesmo a constituir uma “política” estabilizada (Amendola, 1989)².

Essa mudança que lentamente se está a produzir nas estratégias de gestão e condução das instituições portuguesas tem, naturalmente, consequências na comunidade científica. De facto, estamos já longe do tempo em que a referência às metodologias de avaliação tinha, quase inevitavelmente, de fazer-se após uma circunstanciada justificação epistemológica, capaz de aplacar as iras de fundamentalismos e exclusivismos paradigmáticos e de purismos de raiz positivista.

Podemos hoje, pelo contrário, dedicar algum esforço à sistematização de perspectivas, teorias, procedimentos, potencialidades e limitações resultantes da acumulação de experiências e resultados.

Tais experiências têm a sua génese no trabalho de equipas de investigadores e técnicos em seis domínios principais³: as políticas e os programas de formação profissional⁴, as políticas e programas de investimento e desenvolvimento local/regional⁵, o investimento e a mudança organizacional nas empresas⁶, a educação e o ensino⁷, as políticas urbanas⁸ e, ainda, as políticas de combate à exclusão social e de protecção social⁹. Nalguns destes domínios começa mesmo a criar-se o hábito de proceder a avaliações sistemáticas, embora de alcance variável quer quanto aos meios e objectivos, quer quanto ao tipo de procedimentos e objectos, quer, ainda, quanto aos resultados em termos da respectiva interiorização e utilização corrente pelas instituições.

Contributos

Quando falamos em avaliação não nos referimos, naturalmente, à actividade recorrente praticada de modo intuitivo por todos os agentes sociais na sua vida quotidiana, no sentido de se conduzirem em função de cálculos e apreciações que permanentemente fazem.

Falamos, isso sim, de formas deliberadas e racionalizadas¹⁰ 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. O objectivo último consiste em 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. Trata-se, na verdade, de “trazer verdade” à resolução de problemas (W.R Shadish, T.D. Cook e L.C.Levitan, 1991).

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

- Melhoria do auto-conhecimento 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 auto-correcção;
- Produção de informações sistematizadas que constituem memória das instituições e dos dispositivos de intervenção e meio 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, 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;
- Teste e afinação de teorias, conceitos, metodologias e conhecimentos sobre determinados assuntos, através da respectiva devolução aos agentes referidos¹¹.

Modalidades

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.

Vejamos algumas das formas de que a avaliação pode, então, revestir-se, segundo cada um dos critérios pelos quais a olhemos.

Quanto à dimensão dos objectos, a avaliação pode exercer-se sobre, ou desenvolver-se no seio de sistemas, processos, dispositivos de intervenção e organizações de dimensão muito diversa, que vão da empresa ou do projecto local até aos grandes programas de âmbito regional, nacional e transnacional. Normalmente, quanto maior a dimensão maior a complexidade do processo avaliativo. No entanto, essa complexidade não depende apenas da dimensão do “referido da avaliação” (para usar a expressão de J.M. Barbier, 1990), mas também das áreas de incidência e dos objectivos. Assim, acontece com frequência que pequenas organizações ou projectos são objecto de mecanismos complexos de avaliação e vice-versa. A complexidade depende mais, na verdade, da forma como o desenho da avaliação é concebido.

As metodologias de avaliação correspondem a construções científicas (E.G. Guba e Y.S. Lincoln, 1989) actuando sobre “juízos de valor” de forma a transformá-los em “juízos com utilidade” (J-M Barbier, 1990). Ora, a construção depende das necessidades sentidas pelos agentes e da bateria de instrumentos analíticos mobilizados pelos investigadores, mais do que de qualquer característica intrínseca do objecto avaliado. Se, contudo, é estatisticamente relevante a correlação entre a dimensão do referido da avaliação e a complexidade do seu referente, é porque interventores e avaliadores procuram, nas situações mais adequadas¹² uma correspondência entre o desenho do programa com os seus problemas de intervenção e o desenho da avaliação e respectivas questões (E. Stern, 1990a).

A este respeito, importa ainda clarificar que o desenho de um processo de avaliação pressupõe que se ponham em comum dois modos de raciocinar: o da produção de conhecimento e o da gestão de programas, seja no domínio das políticas públicas¹³, seja no domínio da gestão empresarial.

Quanto aos intervenientes nos processos de avaliação e respectivos papéis, distinguem-se fundamentalmente duas modalidades: a *auto-avaliação* ou avaliação interna e a *avaliação externa*, podendo ainda conceber-se *formas mistas* ou compósitas (E. Stern, 1990b).

Falamos de *avaliação interna* ou auto-avaliação quando os intervenientes nas actividades fazem a sua própria avaliação. Geralmente, essa actividade é animada por um especialista que fica inserido no próprio sistema de intervenção. A auto-avaliação pode englobar ou não no processo, para além dos técnicos responsáveis pela execução, os gestores, os decisores e os destinatários. O avaliador, neste caso, tem por função principal envolver todos os intervenientes na reflexão crítica sobre a in-

tervenção, fornecendo os instrumentos teóricos e metodológicos necessários e procurando promover condições organizativas favoráveis.

Esta modalidade de avaliação tem como principais requisitos a disponibilidade, a implicação, a recolha sistemática de dados no decurso da acção, o trabalho reflexivo continuado e permanente, e a definição de objectivos de intervenção claros e concretos.

Também se podem verificar alguns riscos, como sejam: um envolvimento tão acentuado que a avaliação se confunde com a intervenção e se torna auto-justificação de processo (dificuldade de distanciamento crítica); dificuldade de envolver técnicos, parceiros e destinatários da intervenção, o que normalmente só se consegue com algum prejuízo da exigência metodológica; dificuldade de afirmação da autoridade do avaliador face aos responsáveis.

Entre as principais vantagens da auto-avaliação está a facilidade com que as aprendizagens e os contributos se incorporam nos agentes, o volume de informação produzida e tornada disponível e a facilidade em controlar a responsabilidade do avaliador face aos resultados e consequências da avaliação. Acresce, ainda, que este tipo de avaliação permite desenvolver profissionalmente em simultâneo, com frequência, agentes avaliadores e agentes avaliados.

Falamos de *avaliação externa* quando os avaliadores ficam colocados fora da organização responsável pela intervenção. Esta fornece informação (mais geralmente são aqueles, aliás, que a recolhem) de molde a ser utilizada para a produção de resultados avaliativos destinados, frequentemente, a uma terceira entidade que exerce funções de supervisão do programa avaliado.

Os principais requisitos são dois. Primeiro, a competência técnica e científica dos avaliadores. Depois, a disponibilidade destes para se colocarem na perspectiva dos diversos intervenientes nas actividades, o que é tanto mais importante quanto os interesses destes devem ser considerados, de forma controlada e crítica, na organização e desenho da avaliação, por exemplo ao nível dos dados a recolher e das questões a aprofundar (E.G. Guba e Y.S. Lincoln, 1989).

As vantagens e desvantagens da avaliação externa são, globalmente, as inversas da auto-avaliação: o que se perde em riqueza da informação disponível e em interiorização do processo avaliativo e seus resultados, ganha-se em distanciamento crítico, em autoridade, em rigor técnico-metodológico e em distinção entre objectivos de intervenção e objectivos de avaliação. Com frequência, no entanto, as avaliações externas têm-se refugiado em metodologias de pesquisa que pouco promovem a reflexividade e são pouco flexíveis quanto à interacção com o agente avaliado.

Actualmente começam a utilizar-se *sistemas mistos*, também chamados “avaliação interactiva”, nos quais o avaliador ou equipa de avaliadores pertencem a organizações diferentes das que conduzem a intervenção, mas colocam-se em posição de estreita articulação com elas, com base em protocolos que asseguram a participação e cooperação no processo avaliativo.

Nestes casos, para além de relatórios produzidos de forma independente pelos avaliadores, é normalmente estimulada a auto-avaliação que, aliás, fornece uma parte importante da informação trabalhada em tais relatórios. Esta modalidade de relação entre o avaliador e os intervenientes nas actividades é particularmente adequada a sistemas de avaliação destinados a interferir directamente na concepção e gestão das intervenções (avaliação inter-activa).

Quanto à natureza do objecto, é clássica a distinção das estratégias de avaliação em função do momento das intervenções sobre as quais incide o esforço avaliativo. Usam-se normalmente as expressões de avaliação *prévia* (ou “*ex-ante*”), *de acompanhamento* (ou “*on-going*”) e *sumativa* (de *impacte* ou “*ex-post*”) para distinguir entre a que questiona as intervenções na fase de concepção e planeamento, da que incide sobre o processo interventivo e da que se dirige aos resultados após terminada a intervenção que se pretende avaliar¹⁴.

Muitas vezes confunde-se a natureza lógica desta distinção com a cronologia da relação intervenção/avaliação. Assim, a avaliação “*ex-ante*” da concepção do dispositivo em análise não tem necessariamente que preceder na execução. O mesmo se passa com a avaliação “*on-going*” em relação à avaliação de processo e à avaliação “*ex-post*” em relação aos resultados. Note-se, aliás, que a avaliação “*ex-ante*” pode também incidir nos resultados (no caso da prospectiva), que a avaliação “*on-going*” pode incidir, para além do processo, também na concepção e, por fim, que a avaliação “*ex-post*” pode incidir sobre todos os momentos do sistema objecto da avaliação (concepção, processo e resultados), gerando sistemas de avaliação integrada.

As avaliações orientadas não pelo método - como se de um conjunto de procedimentos técnicos se tratasse - mas pela teoria (H.-S. Chen, 1990) obrigam mesmo a esforços importantes no plano da mobilização de conhecimentos sobre a problemática que constitui o objecto da intervenção, quer dizer, implicam a produção de saberes teóricos e substantivos anteriores ao próprio programa, política, projecto ou investimento a ser avaliado. A produção de diagnósticos de partida, independentemente de eles terem sido solicitados pelos responsáveis da intervenção ou não, é um exemplo de resposta a esse tipo de procedimento metodológico. Aliás,

como bem recorda Jean Barbier (1990), não se avalia o que não foi concebido de forma a ser avaliado.

Naturalmente, a escolha do momento depende, para além de contingências ligadas ao contexto, da natureza dos objectos que se avaliam e da orientação dos objectivos da avaliação. Na verdade, se não há relação directa e necessária entre as dimensões avaliadas (preparação, gestão, desempenho e impactos) e os momentos em que se processa a pesquisa (prévia, de acompanhamento e sumativa ou de impacte), não deixam de se verificar porém relações de melhor adequação entre todos os factores envolvidos.

No caso da avaliação *prévia* visa-se principalmente conhecer a *pertinência* das intervenções, bem como a *coerência* interna entre os objectivos gerais, os objectivos específicos, as acções e os meios planeados, e a coerência externa em relação a programas ou sistemas políticos com os quais existem articulações ou interferências mútuas.

Outras vezes, a avaliação *prévia* orienta-se sobretudo para a determinação da *capacidade de resposta*¹⁵ ou de protagonismo de certos grupos, no sentido de verificar a possibilidade de assumirem comportamentos relevantes de intervenção.

A avaliação *de acompanhamento* está particularmente bem adaptada aos objectivos da gestão estratégica, na medida em que visa a auto-correcção permanente do processo de intervenção, no sentido de melhorar a *eficácia* e *eficiência*, bem como a *adesão* dos agentes.

A avaliação *sumativa* ou de impacte, embora possa ser utilizada com outros objectivos, é particularmente bem adaptada à produção de informação sobre os resultados das actividades, em termos de *eficácia*¹⁶ e *eficiência*¹⁷.

A avaliação de impacte implica a combinação da avaliação *prévia* (incluindo o diagnóstico da situação de partida) com a análise dos resultados finais, visando assim caracterizar os efeitos líquidos, desejados e não desejados, directos e indirectos, do processo de intervenção, através da comparação das situações de partida e de chegada e da determinação dos factores que efectivamente produziram as mudanças verificadas.

A conjugação dos modelos de avaliação *prévia*, de acompanhamento e sumativa¹⁸ permite a criação de sistemas de avaliação dita *inter-activa*, que combina o questionamento simultâneo do planeamento, dos processos e dos impactos no decurso da própria intervenção, com vista a auxiliar a gestão, afinar os critérios de tomada de decisão, fundá-los em melhor informação, facilitando assim a monitorização dos procedimentos.

Este modelo assenta no pressuposto de que a avaliação e a intervenção se reforçam mutuamente, quer dizer, não são uma soma nula em

termos dos recursos envolvidos. Por outro lado, postula-se que a avaliação de processo é prioritária em relação à simples avaliação sumativa final e que os melhores resultados não se conseguem apenas melhorando as intervenções junto dos destinatários, mas também produzindo mudanças nas organizações que as conduzem.

Podem distinguir-se ainda os objectivos da avaliação quanto à orientação para identificar pontos de vista de actores colocados em posições eventualmente contraditórias - *avaliação contraditória ou múltipla* -, para a produção de instrumentos directamente utilizáveis pelos interventores - *avaliação orientada para a utilização* -, ou para a produção de teorias e hipóteses de carácter teórico, "objectivo" e generalizável - *avaliação orientada para a pesquisa* - (Cf. B.M. Stecher e W.A. Davis, 1987).

Quanto ao âmbito de incidência, como é bastante evidente, há também variações significativas nas modalidades de avaliação.

Nalguns casos, a avaliação incide basicamente sobre o *desempenho* (ou "performance") dos intervenientes, quer dizer, sobre a sua capacidade de produzir efeitos de mudança. As variáveis principais nestes casos são as que permitem medir *resultados*, ou níveis de cumprimento dos objectivos (eficácia), e algumas vezes também a eficiência na utilização dos meios. Este é o modelo mais clássico das avaliações, com um raciocínio-base que compara uma situação modificada por uma intervenção com a situação anterior a essa intervenção¹⁹.

Noutros casos, o referente da avaliação alarga-se a outras dimensões e variáveis, sem contudo romper com os limites dos objectivos e desenho do programa ou projecto avaliado. Trata-se de dispositivos que incidem sobre o *processo*, incluindo a organização e gestão das actividades, a coerência entre objectivos, actividades, acções e meios e a diversidade dos resultados. Assim, acrescenta-se à avaliação de desempenho a análise da forma como os objectivos foram atingidos, o que facilita a determinação da parte dos resultados que foi obtida por acção do dispositivo implementado, separando-a da parte que foi gerada por outros factores.

Um terceiro tipo de sistemas de avaliação acrescenta à avaliação de processo a incidência sobre os próprios objectivos e sua pertinência e sobre a articulação com outros programas, projectos ou actividades, entre um conjunto de variáveis que permitem uma *avaliação sistémica e processual* do dispositivo de intervenção (Cf. Oliveira das Neves, Paulo Pedroso e Nelson Matias, 1993). Aí se inclui, por exemplo, o desenho e gestão do projecto/programa, processos e metodologia, impactes e resultados, procedimentos, requisitos, dificuldades, riscos, estrutura e organização, relação com recursos, pertinência e exequibilidade, eficiência, eficácia.

Por fim, um quarto tipo de estratégia de avaliação incide, para além do sistema de intervenção, da forma como operou e dos seus resultados, sobre a análise *prospectiva* de cenários de evolução dos efeitos das intervenções e identificação e modelização das *inovações* passíveis de reprodução alargada.

Um outro critério de distinção e classificação dos processos de avaliação respeita aos seus *destinatários principais*. Eles influenciam os objectivos, as incidências e o próprio estilo da avaliação e da apresentação dos seus resultados.

Em certos casos, os resultados destinam-se principalmente ao uso das pessoas que intervieram ou intervêm nas actividades que se avaliam. Noutros casos, privilegiam-se os dirigentes das organizações e instituições responsáveis. Noutras situações, ainda, pretende-se responder às necessidades de controlo das instituições financiadoras ou tutelares.

Encontram-se também sistemas de avaliação que se destinam principalmente a informar os destinatários das intervenções que são avaliadas. Por fim, existem casos em que se pretende atingir públicos mais difusos (a opinião pública ou a comunicação social, por exemplo) ou potenciais (como agentes ligados a futuros programas).

Naturalmente, só em situações muito raras os destinatários principais das avaliações são apenas um dos grupos referidos. O mais frequente é combinarem-se duas ou mais daquelas categorias²⁰.

Quanto aos *métodos*, a primeira observação deve ser dirigida ao esclarecimento de um possível equívoco. Em muitas experiências, as metodologias de avaliação corresponderam antes do mais à mobilização de um conjunto de métodos e técnicas para a análise de dados²¹. Não havia aí, aparentemente, preocupações de ordem teórica, admitindo-se que a teoria está incorporada na intervenção e não na avaliação, a qual se limita a medir resultados e observar dinâmicas. Essa perspectiva, de génese positivista, tem vindo a ser criticada em dois sentidos. Por um lado, salienta-se que, como em qualquer outra metodologia, é à teoria que compete o comando da avaliação (Huey-Tsy Chen, 1990). Assim, não faz sentido avaliar nada num domínio em que não se está iniciado. Por outro lado, chama-se a atenção para a questão epistemológica do lugar e papel do avaliador no contexto avaliado e para a necessidade de controlar a adesão valorativa aos objectivos da intervenção e respectiva articulação com o rigor e isenção metodológicos.

A complexidade técnica que as metodologias quase sempre encerram, facto que se traduz na preocupação revelada na literatura específica sobre instrumentos e procedimentos é, contudo, um dos aspectos salientes dessas metodologias. Também neste caso é muito comum os sistemas de

avaliação adoptarem estratégias compostas, complexas e pluri-metodológicas. Na verdade, usam-se na avaliação dados descritivos e/ou dados avaliativos, indicadores de realização física e financeira e/ou indicadores de processo e impacte, variáveis quantitativas e/ou variáveis qualitativas, análises extensivas e/ou análises intensivas e estudos de caso, construção de modelos e/ou tipologias.

Os meios técnicos da avaliação abrangem de igual forma uma grande diversidade de instrumentos e suportes de recolha e tratamento de informação, de que se destacam²² a análise documental, as entrevistas exploratórias, dirigidas e de aprofundamento, os painéis de actores, as visitas e observação directa, os diários de actividade, os questionários e a análise de fontes estatísticas e dados administrativos. Não é, aliás, do ponto de vista dos recursos técnicos que a avaliação se diferencia no quadro da pesquisa em ciências sociais. As suas peculiaridades resultam, antes, do objectivo final do processo de investigação.

As estratégias de análise variam entre as avaliações mais *pontuais* ou localizadas em pequenos períodos de tempo, até às *análises comparativas*, à análise *prospectiva*, aos *estudos longitudinais*, à utilização de *painéis de observação*, às *metodologias experimentais*, entre outras.

Os *produtos* mais frequentes dos sistemas de avaliação são relatórios de progresso e relatórios finais de avaliação, sessões de formação e de informação, reuniões de debate (como seminários, “workshops”, colóquios, congressos, etc.), actas e registos de documentos, bases de dados e publicações diversas.

Combinações mais frequentes

As modalidades que a avaliação pode assumir nas diversas dimensões que temos vindo a abordar podem ser sintetizadas conforme consta no Quadro 1.

Como facilmente se percebe, as combinações permitidas entre as diversas modalidades são em número teoricamente exorbitante. Aliás, muitas vezes a concepção e condução de sistemas de avaliação corresponde a um trabalho que envolve conhecimento e experiência mas, também, criatividade e “arte” para seleccionar e articular as questões de avaliação com os procedimentos e com a organização de recursos (Cf. B. M. Stecher e W. A. Davis, 1987).

No entanto, a criatividade não se exerce livremente. As actividades de que a avaliação dá conta são relativamente padronizadas e os objectivos, possibilidades e interesses associados à sua interrogação sistemáti-

Quadro 1: Modalidades e dimensões da avaliação

Dimensões	Modalidades
Áreas	Formação * Desenvolvimento Local/Regional * Empresas * Educação * Urbanismo * Exclusão Social * Obras Públicas * Ambiente
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 * Inter-Activa
Âmbito de incidência	Desempenho/Resultados * Processo * Sistémica e Processual * 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

ca acabam também por obedecer a modelos mais ou menos estabilizados e institucionalizados pela experiência prática acumulada. Simplificando muito a tipologia, pode dizer-se que existem, na experiência portuguesa, quatro ou cinco modalidades básicas de organização dos sistemas de avaliação.

Uma podemos designá-la por *auto-avaliação contínua*. Em muitas empresas em processo de mudança ou investimento e em pequenos projectos educativos, de desenvolvimento local ou de combate à exclusão social, vai sendo hábito implementar sistemas de auto-avaliação, animados quase sempre por um especialista que passa a integrar a equipa responsável a tempo parcial ou com base numa avença. A orientação dessa

auto-avaliação é de natureza inter-activa e também sumativa, acentuando-se mais uma ou outra delas conforme os casos ou a fase da vida dos projectos. Acompanhando toda a duração dos projectos e, às vezes, prolongando-se para além deles, a incidência destes sistemas de avaliação é sistémica e processual.

Os destinatários são os técnicos, os responsáveis, os financiadores e, nos casos mais desenvolvidos, também as populações destinatárias. Realizando quase sempre análises longitudinais, estes sistemas de avaliação raramente utilizam painéis de actores, raramente se socorrem de questionários e usam mais do que outros a observação directa e os diários de actividades. Os produtos mais frequentes são relatórios, actas e sessões de formação. O resultado mais vezes produzido é a difusão de inovações junto de equipas de projecto e/ou na avaliação da qualidade da participação dos actores sociais.

À segunda modalidade de organização de sistemas de avaliação chamamos *avaliação técnica de programas*. Grandes investimentos empresariais e programas de dimensão relativamente ampla nas áreas do desenvolvimento regional, da formação, da educação ou do urbanismo e ambiente dão origem, muitas vezes, a encomendas de estudos de avaliação realizados por equipas de especialistas externos em relação ao quadro da intervenção. Trata-se geralmente de análises de desempenhos e resultados (sumativas). Mais recentemente, porém, estudos deste tipo começam também a analisar o processo de implementação dos programas. A orientação é, assim, mais para avaliações sumativas finais e, também, de acompanhamento. Acontece ainda que começam a ser encomendadas, à parte, análises prévias da coerência e da pertinência, bem como avaliações intercalares de certos programas²³.

Os destinatários destes sistemas de avaliação são geralmente os financiadores e os responsáveis, embora por vezes se pretenda atingir também públicos como os meios de comunicação ou a comunidade científica. Usando muito pouco modelos e tipologias, análises intensivas e dados qualitativos no conjunto do seu instrumental metodológico, estes sistemas recorrem com frequência aos dados de realização física e financeira, aos questionários e às estatísticas. Os principais produtos são relatórios.

A um terceiro modelo podemos chamar *avaliação participada de programas*. Transversalmente em relação às áreas onde se desenrolam grandes programas ou projectos de âmbito regional, nacional ou transnacional geradores de sistemas de avaliação, começam a desenvolver-se sistemas sofisticados que assentam em formas mistas. Os especialistas realizam uma parte desse trabalho de forma autónoma e outra

parte com base em informações e resultados de avaliações feitas pelas instituições promotoras ou por sub-projectos.

Estes sistemas aparecem mais frequentemente quando a avaliação tem pretensões de abarcar análises processuais dos sistemas, incluindo a definição dos objectivos dos programas, e também análises prospectivas. A orientação é fundamentalmente inter-activa.

A complexidade do sistema traduz-se na utilização potencial de todos os tipos de dados, todos os suportes de recolha desses dados e estratégias metodológicas que combinam estudos pontuais com experimentação, painéis, comparações, análises longitudinais e prospectivas. Conforme as situações, também toda a espécie de públicos pode ser abrangido ou tocado e os produtos são, igualmente, todos os possíveis.

Estes sistemas, sendo mais complexos e dispendiosos, razão porque apenas os grandes programas os podem produzir, são também os que geram resultados mais ricos e produtivos.

Um quarto grupo de sistemas designamo-lo por *avaliação sistemática de programas* e é idêntico ao anterior, com a única diferença, embora relevante, de que em vez dos mecanismos mistos se recorre geralmente a avaliadores externos. Exigindo menor esforço reflexivo e organizativo aos agentes envolvidos na execução dos programas, estes sistemas têm em relação aos anteriores maiores dificuldades de produzir efeitos de interiorização das aprendizagens. Em contrapartida, ganham muitas vezes em termos de rigor e complexidade técnico-metodológica.

É frequente, por fim, a existência de projectos relativamente pequenos na área da educação, da formação e da exclusão social que desenvolvem sistemas de avaliação mistos quanto à inserção dos especialistas, de âmbito sistémico e processual e, também, prospectivo. A orientação destes sistemas é inter-activa. Chamamos-lhes *avaliação participada de projectos*.

Os públicos são mais ou menos vastos, indo dos destinatários finais dos projectos até a agentes difusos como a comunicação social, as populações, revistas técnicas, passando por financiadores, dirigentes e técnicos. Do ponto de vista das metodologias, do tipo de dados, dos instrumentos de recolha e dos produtos, estes sistemas são extraordinariamente flexíveis e abrangentes. A avaliação confunde-se, na verdade, com a metodologia da investigação-acção* (Luís Capucha, 1992) que, aliás, quase sempre justifica, precisamente, o carácter misto interno/externo dos avaliadores. Embora envolvidos em processos de avaliação muito complexos, estes são, geralmente, em número reduzido.

Bloqueios e dificuldades nos processos de avaliação

Seja em que modalidade fôr, qualquer sistema de avaliação enfrenta problemas e dificuldades específicas. As vantagens relativas de cada sistema só se podem verificar em função dos objectivos da avaliação, do contexto em que se insere e das condições às quais está mais adaptado.

De qualquer forma, é possível identificar questões frequentemente mais críticas no desenvolvimento dos processos avaliativos.

Se a avaliação é um processo de permanente interrogação crítica das actividades de uma organização, programa, projecto ou instituição, o autoritarismo, incluindo o que se manifesta na cultura tradicional de certos sectores da administração e do poder económico e cultural - assente quase sempre em pressupostos implícitos de infalibilidade das decisões e julgamentos - constitui o principal obstáculo que ela enfrenta.

Esse é apenas, porém, o caso mais extremado - e, como salientámos, felizmente declinante - de resistência à introdução de práticas de racionalização dos processos de tomada de decisão, os quais implicam crescente recurso ao tratamento rigoroso da informação e ao desenvolvimento das capacidades reflexivas dos sistemas sociais.

Um obstáculo de natureza diferente resulta da dificuldade de identificação dos actores sociais com legitimidade (e capacidade) para solicitar e implementar um processo avaliativo²⁴.

Outro dos factores críticos de que depende já não a possibilidade de introduzir a prática da avaliação, mas sim a sua qualidade, consiste na negociação dos objectivos e formas segundo os quais o processo se desenrola. Para cada caso é necessário definir bem a encomenda e o lugar mais favorável em que os reponsáveis da avaliação se situam.

Essa negociação envolve a pedagogia de que a avaliação técnica e eticamente bem conduzida tem custos. Mas, principalmente, implica a consciência de que possui um poder que a torna objecto de pressão por parte dos agentes interessados e envolvidos. É essencial, pois, ter em conta o poder que a avaliação possui e as consequências sócio-institucionais que pode ter (R. A. Berk e P. H. Rossi, 1990), o que nos reenvia para a questão mais global da relação entre conhecimento e poder.

No plano metodológico, os principais problemas são, globalmente, os que se colocam a toda a pesquisa científica em ciências sociais, acrescidos dos fenómenos que especificamente resultam da frequente incompreensão do papel da avaliação por parte dos actores envolvidos nas actividades avaliadas.

A incompreensão traduz-se em receio, inibição e, por vezes, resistência, tanto mais quanto existirem dificuldades de apropriação do discurso

técnico e das problemáticas com que lidam os avaliadores. Esta dificuldade implica cuidado especial com a relação entre a qualidade técnica e o rigor científico da avaliação e a sua operacionalidade, isto é, a sua utilidade do ponto de vista dos actores (W.R. Shadish Jr, T. D. Cook e L. C. Leviton, 1991). Implica ainda o desenvolvimento de especiais capacidades relacionais e organizacionais por parte dos investigadores.

O processo avaliativo será tanto mais problemático quanto menos definido e consciente for, à partida, o desenho das actividades avaliadas. Será geralmente mais facilmente exercida e apreendida a avaliação de actividades que, à partida, obedeçam a projectos coerentes, assentes num bom diagnóstico²⁵, destinados a atingir fins consensuais, com objectivos globais adequados, objectivos específicos bem definidos, acções exequíveis e capazes de conduzir à concretização dos objectivos, metas a atingir e etapas a cumprir, responsabilidades atribuídas, meios adequados, organização funcional, critérios, metodologias de trabalho e orientações estratégicas claras e definidas, estruturas flexíveis e capazes de aprender²⁶. Devem ainda dispor de bons mecanismos de relacionamento com os contextos económicos, sociais, institucionais e culturais de nível local, nacional e global, os quais condicionam os desempenhos e influenciam os percursos.

Uma última área de dificuldades respeita ao número ainda muito insuficiente de pessoal técnico e deontologicamente preparado para conduzir as tarefas de avaliação. O desenvolvimento das experiências de avaliação e a crescente solicitação de saberes especializados tenderão a fazer crescer a massa crítica de avaliadores habilitados. Já os problemas deontológicos exigem, para além disso, a criação de estruturas de debate. Daí decorrerão indicações sobre como lidar com questões tais como a da responsabilidade social do avaliador para com o sistema avaliado²⁷, do seu comprometimento com as finalidades últimas do desenvolvimento humano²⁸, da independência, do rigor e da competência, do respeito pela confidencialidade, da salvaguarda da confiança de quem lhe fornece informações e da aceitação e cumprimento dos mecanismos de controlo cruzado, com os pares, das metodologias e resultados das avaliações.

A criação de mecanismos de controlo da “validade interna” e da “validade externa” da avaliação (L. B. Mohr, 1992), isto é, de avaliação técnica e social das metodologias da avaliação, constitui instrumento essencial para melhorar a qualidade e a utilidade dessas metodologias. Entre as condições de suporte de tais mecanismos está a passagem da dispersão à integração de teorias, perspectivas e estratégias metodológicas enquanto componente importante da estruturação de um campo profissional com o seu corpo de saberes comuns.

A avaliação, se não é uma nova disciplina, é um campo com alguma autonomia no contexto das ciências sociais, pela natureza comprometida dos processos que a caracterizam e pelo facto de ser, por definição, produtora de conhecimentos que têm em vista uma aplicação prática por parte de um conjunto de actores sociais.

Notas

- 1 Este artigo, que tem um carácter introdutório relativamente ao presente número da revista *Sociologia - Problemas e Práticas*, resultou da participação dos autores no Sistema de Avaliação e Acompanhamento da Iniciativa Comunitária Horizon - Portugal. Ele é adaptado a partir de um capítulo do "Relatório de Metodologia", que comporta ainda uma explicitação das opções metodológicas daquele sistema e uma proposta para a sistematização de procedimentos de avaliação em futuros programas.
- 2 Pode mesmo dizer-se que a avaliação obrigatória dos Programas Operacionais dos Quadros Comunitários de Apoio a Portugal constitui um forte estímulo ao desenvolvimento de equipas e de metodologias de trabalho.
- 3 Para além das referências que faremos em seguida, os artigos do presente número de *Sociologia - Problemas e Práticas* são bons exemplos do que se tem feito em cada domínio. Apenas mencionamos aqui experiências de incidência teórico-metodológica predominantemente pertencente ao campo das ciências sociais. Estas têm, porém, dado contributos complementares noutros domínios, de que são exemplo os estudos de impacto ambiental de diversos empreendimentos. Na verdade, de um modo autónomo e com desenvolvimento marcado pela sua obrigatoriedade em grandes obras públicas, poderia ser aqui incluído também o caso dos estudos e impacto ambiental.
- 4 Ver, como exemplo entre muitos outros, Paulo Pedroso e Oliveira das Neves (1993). Veja-se, também, a experiência da avaliação do Programa JADE. Ver, ainda, António Nóvoa, Guy le Boterf e Rui Azevedo (1993).
- 5 Cite-se, também a título exemplificativo, Maria João Rodrigues (1991) e A. Mendes Batista e José Manuel Henriques (1992).
- 6 Veja-se, entre outros, Victor Sequeira Roldão (1988).
- 7 Ver, por exemplo, Ana Benavente, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Manuela Castro Neves (1987) e João Ferreira de Almeida, Alexandre Rosa, Paulo Pedroso, Luís Capucha e J.A. Vieira da Silva (1995).
- 8 Ver, entre outros, António Firmino da Costa e Maria das Dores Guerreiro (1992), e Isabel Guerra (1992).
- 9 Uma experiência deste tipo pode ser encontrada em João Ferreira de Almeida, Luís Capucha e Alexandre Borrego (1994). Destaca-se aliás, a este propósito, o papel desempenhado pelos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza, que instauraram uma tradição de avaliação de projectos no nosso país (AAVV, 1994).
- 10 A propósito da diferença entre "avaliação implícita", "espontânea" e "instituída", ver J-M Barbier (1990).
- 11 Como diz William Foote Whyte (1991), a devolução dos resultados da pesquisa às pessoas que constituem o seu objecto e a respectiva participação na análise dos resultados permite romper com muitas distorções e equívocos e aprofundar muitos temas dificilmente captáveis pelos instrumentos clássicos de pesquisa.
- 12 Uma vez que o contexto é um elemento de grande relevo condicionante do processo avaliativo, a situação concreta em que este se desenrola aconselha muitas vezes que, em

- vez do modelo idealmente adequado, se construam os melhores sistemas de avaliação possíveis (R.A. Berk e P.H. Rossi, 1990).
- 13 Cf. nomeadamente, Guy le Boterf (1989) e Paulo Pedroso (1991).
 - 14 Cf. entre outros Maria João Rodrigues (1993) e Oliveira das Neves, Paulo Pedroso e Nelson Matias (1993).
 - 15 Cf. Joan L. Herman e al. (1987).
 - 16 Relação entre os objectivos definidos e os resultados efectivamente encontrados.
 - 17 Relação entre objectivos e resultados por um lado, e meios utilizados por outro lado.
 - 18 Alguns autores distinguem apenas a “avaliação sumativa” da “avaliação formativa” (Cf. C.T. Fitz Gibbon e L.L. Morris, 1987).
 - 19 Em avaliação da formação este procedimento é o mais clássico. Veja-se, por exemplo, Guy le Boterf (1993) um exemplo de avaliação de impacto da formação que conduz, em última análise, à comparação entre os resultados económicos de uma empresa, antes e após uma intervenção. No entanto, a comparação entre a situação de partida e a situação de chegada pode não constituir sempre um bom referencial de avaliação.
 - 20 Para uma análise mais detalhada do tipo de destinatários mais comuns da avaliação, bem como sobre o tipo de produtos que melhor se lhes adaptam, ver L.L. Morris, C.T. Fitz Gibbon e M.E. Freeman (1987).
 - 21 Eliot Stern chama “justificatória” à avaliação centrada nos dados, “apoio à causa” à avaliação centrada nos métodos e “contingencial” à avaliação que incorpora crítica teórica.
 - 22 Ver, a este propósito, entre muitos outros, Guy le Boterf (1993) e as suas fichas de avaliação e M. Quinn Patton (1987).
 - 23 Esse é o caso de todas as intervenções operacionais incluídas no Quadro Comunitário de Apoio II (1994-1999).
 - 24 Patrick Viveret (1989) chama, nomeadamente, a atenção para o facto de numa sociedade democrática as instituições representativas deverem ser redes privilegiadas de encomendas de avaliação.
 - 25 Por vezes, essa coerência e esse diagnóstico existem apenas implicitamente nos projectos e nas disposições dos actores, sendo a sua “reconstrução” uma das primeiras tarefas dos avaliadores. Ver, por exemplo, a este respeito, o trabalho de formalização dos objectivos do Programa Operacional de Formação para a Modernização da Administração Pública (cf. Paulo Pedroso, Nelson Matias, Teresa Requejo e A. Oliveira das Neves, 1994).
 - 26 Por exemplo, que compreendam suportes administrativos e bases de dados informados, desde o início, pela necessidade de recolher e tratar de forma adequada a informação pertinente.
 - 27 Já que o avaliador tem, geralmente, uma permanência no terreno que não o obriga, necessariamente, a enfrentar-se com os resultados da sua avaliação.
 - 28 O que envolve o dever de colaborar com as finalidades de actividades que se orientem por esse objectivo e o direito de rejeitar a avaliação de outras que não os tenham.

Referências bibliográficas

- AAVV (1994), *Pobreza é com Todos - Mudanças Possíveis: Balanço de uma Experiência*, Programa Pobreza 3, Lisboa, Comissão das Comunidades Europeias;
- ALMEIDA, João Ferreira de, CAPUCHA, Luís e BORREGO, Alexandre (1994), *Relatório Final de Avaliação do Projecto Mundo Rural em Transformação no Concelho de Almeida*, Vilar Formoso, CIES/CAIS;
- ALMEIDA, João Ferreira, ROSA, Alexandre, PEDROSO, Paulo, CAPUCHA, Luís e SILVA, J.A. Vieira da (1991), *Avaliação do PRODEP - Sub-Programa Educação de Adultos*, CIDE/CIES/Departamento de Educação Básica do Ministério da Educação (policopiado);

- AMENDOLA, G. (1989), *Evaluation of Regional Policies - From Policies Evaluation to Evaluation Policies*, Strasbourg (policopiado);
- BARBIER, Jean-Marie (1990), *A Avaliação em Formação*, Porto, Afrontamento;
- BATISTA, A. Mendes, HENRIQUES, José Manuel (1992), *Avaliação do Programa ILE*, Lisboa, Escher;
- BENAVENTE, Ana, COSTA, António Firmino da, MACHADO, Fernando Luís e NEVES, Manuela Castro (1987), *Do Outro Lado da Escola*, Lisboa, Edições Rolim;
- BERK, Richard A. e ROSSI, Peter H. (1990), *Thinking About Program Evaluation*, London, SAGE;
- Le BOTERF, Guy (1989), *Comment Investir en Formation?*, Paris, Ed. d'Organisation;
- Le BOTERF, Guy (1993), *L'Ingenierie et l'Evaluation de la Formation*, Paris, Les Editions d'Organisation;
- Le BOTERF, Guy, DOUPOEY, Paul e VIALLET, François (1985), *L'Audit de la Formation*, Paris, Editions d'Organisation;
- CAPUCHA, Luís (1992), "Acção-Investigação: Uma Metodologia para o Desenvolvimento Comunitário", in *A Acção Social Face aos Novos Imperativos Sociais - Actas das Primeiras Jornadas de Acção Social*, Lisboa, Direcção Geral de Acção Social;
- CHEN, Huey Tsyh (1990), *Theory-Driven Evaluations*, London, SAGE;
- COSTA, António Firmino e GUERREIRO, Maria das Dores (1992), "Avaliação de Impactos Sociais da Reabilitação Urbana", in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento - Actas do 2º Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, APS e Fragmentos;
- FITZ-GIBBON, Carol Taylor e MORRIS, Lynn Lyons (1987), *How to Design a Program Evaluation*, California, SAGE;
- GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, London, SAGE;
- GUERRA Isabel (1992), "Transformações Urbanas e Modos de Vida na Península de Setúbal - 1974-86, Lisboa, *Estruturas Sociais e Desenvolvimento - Actas do 2º Congresso Português de Sociologia*, volume I, Lisboa, Editorial Fragmentos/APS;
- HERMAN Joan L. e al. (1987), *Evaluator's Handbook*, New York, Sage;
- MOHR, Lawrence B. (1992), *Impact Analysis for Program Evaluation*, London, SAGE;
- MORRIS, Lynn Lyons, FITZ-GIBBON, Carol Taylor e FREEMAN, Marie E. (1987), *How to Communicate Evaluation Findings*, California, SAGE;
- NEVES, Oliveira das, PEDROSO, Paulo e MATIAS, Nelson, (1993) "Metodologia de Avaliação das Políticas de Formação - a Experiência do Sistema de Aprendizagem", in *O Sistema de Aprendizagem em Portugal - Experiência de Avaliação Crítica*, Lisboa, IEF, (pp. 235-254);
- NÓVOA, António, Le BOTERF, Guy e AZEVEDO, Rui (1993), *Formação para o Desenvolvimento*, Lisboa, Escher;
- PATTON, Michael Quinn (1987), *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, California, SAGE;
- PEDROSO, Paulo (1992), "A Avaliação das Políticas de Formação como Processo de Pesquisa", in *Emprego e Formação*, n.º 18, pp. 5-14;
- PEDROSO, Paulo, MATIAS, Nelson, REQUEJO, Teresa, NEVES, António Oliveira (1994), *Avaliação do PROFAP*, CIDE/Secretaria de Estado da Modernização Administrativa;
- RODRIGUES, Maria João (1993), *Avaliação e Aprendizagem Social - Uma Proposta de Metodologia*, Lisboa, Dinâmia;
- RODRIGUES, Maria João (1991), *Observatório de Regiões em Reestruturação - Indicadores de Prevenção, Acompanhamento e de Avaliação - Relatório Intermédio - Localização de Sectores em Reestruturação*, Lisboa, Dinâmia/ISCTE;
- ROLDÃO, Victor Sequeira (1988), *Guia para Preparação e Avaliação de Investimentos*, Lisboa, Monitor - Projectos e Edições;

- SHADISH Jr, William R., COOK, Thomas D. e LEVITON, Laura C. (1991), *Foundations of Program Evaluation - Theories of Practice*, London, SAGE;
- STECHEER, Brian e DAVIS, W. Alan (1987), *How to Focus an Evaluation*, California, SAGE;
- STERN, Eliot (1990), *Evaluating Programmes and Projects for Economic and Social Integration: Starting Framework and Main Questions*, Associação in Loco, Seminário Europeu Sobre Metodologias de Avaliação (policopiado);
- STERN, Eliot (1990), *Evaluating Innovative Programmes: an External Evaluator's View*, Associação in Loco, Seminário Europeu Sobre Metodologias de Avaliação (policopiado);
- VIVERET, Patrick (1989), *L'Evaluation des Politiques et des Actions Publiques*, Paris, La Documentation;
- WHYTE, William Foote (1991), *Social Theory for Action (How Individuals and Organizations Learn to Change)*, London, SAGE;
- WHYTE, William Foote (Editor) (1991), *Participatory Action Research*, London, SAGE.

Luís Capucha. Sociólogo. Docente do ISCTE e investigador do CIES. A correspondência pode ser enviada para o autor: ISCTE, Av. das Forças Armadas, 1600 LISBOA, ou pelo Fax. 351 (0)1 7940074.

João Ferreira de Almeida. Sociólogo. Professor do ISCTE, investigador do CIES/UNICS. A correspondência pode ser enviada para o ISCTE.

Paulo Pedroso. Sociólogo. Docente e investigador do Departamento de Sociologia do ISCTE. A correspondência pode ser enviada para o ISCTE.

José A. Vieira da Silva. Docente e investigador da Secção Autónoma de Economia do ISCTE. A correspondência pode ser enviada para o ISCTE.