

# Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon: uma experiência de avaliação<sup>1</sup>

Elsa Pegado  
Helena Seita Gonçalves  
Joaquim Bernardo  
Paulo Costa Santos

*Resumo:* Este artigo dá conta da experiência de desenvolvimento do Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Iniciativa Comunitária Horizon em Portugal. A caracterização deste Sistema passa pela abordagem dos seus objectivos, organização, natureza e âmbito de incidência, pela descrição da metodologia utilizada e dos actores envolvidos, assim como dos principais produtos daí resultantes.

*Palavras-chave:* Avaliação de programas comunitários; Metodologias de avaliação

## Introdução

O Programa Horizon I foi uma Iniciativa Comunitária criada no ano de 1991 pela União Europeia, que teve como populações destinatárias as pessoas com deficiência e com certos tipos específicos de desfavorecimento.

Tendo como principais objectivos *melhorar as condições de acesso e de competitividade das pessoas com deficiência no mercado de trabalho e potenciar a integração das pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho e na sociedade através do reforço das capacidades locais de*

acção, o Programa contou, para o efeito, com quatro medidas, três delas dirigidas particularmente às primeiras e uma às segundas (Cf. Quadro 1).

**Quadro 1:** Medidas do Programa Horizon

Medida	Ações Apoiadas no Âmbito de cada Medida	População Destinatária
1. Desenvolvimento e apoio às estruturas e acções de orientação/formação/integração sócio-profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodologias e estruturas de avaliação, orientação e formação profissional</li> <li>• Promoção de emprego</li> </ul>	Pessoas com deficiência
2. Formação/Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação de técnicos</li> <li>• Acções no domínio da língua gestual portuguesa</li> <li>• Desenvolvimento do Sistema Handynet<sup>2</sup></li> </ul>	Pessoas com deficiência
3. Integração sócio-económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenção e integração social</li> <li>• Orientação, formação e emprego</li> <li>• Formação de técnicos</li> </ul>	Pessoas desfavorecidas
4. Apoio à criação e adaptação de infraestruturas e equipamentos para o desenvolvimento de projectos de integração sócio-profissional (Medida FEDER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio à criação dos Centros do sistema Handynet</li> <li>• Apoio à instalação e equipamento de Núcleos de Acção Local..</li> <li>• Apoio à criação de infraestruturas colectivas</li> </ul>	Pessoas com deficiência

Tendo por base estas orientações, foram desenvolvidos por diferentes agentes cerca de 267 projectos, apoiados em intercâmbios transnacionais, dos quais se esperava, para além da execução dos objectivos específicos concretizadores daquelas medidas, a produção de inovação e de efeitos multiplicadores.

## 1. Objectivos do Sistema

Com a implementação do Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon pretendeu criar-se uma estrutura que permitisse acompanhar a realização do Programa, recolhendo e sistematizando a

informação pertinente para avaliar o nível de execução, a qualidade das acções desenvolvidas face aos objectivos traçados e os impactes produzidos.

Face a esta orientação global, o Sistema tinha dois tipos de objectivos mais específicos. Por um lado, reflectir criticamente sobre os projectos, com vista a determinar potencialidades e capacidades dos diversos tipos de promotores, bem como os efeitos diferenciais de cada estratégia e metodologia de intervenção em termos de eficácia e eficiência, e ainda identificar as principais inovações produzidas no âmbito do Programa e avaliar as potencialidades de reprodução que possuem. Por outro lado, desenvolver um conjunto de instrumentos e de capacidades utilizáveis em futuros programas, através da criação de baterias de indicadores e instrumentos de acompanhamento administrativo integrado e de avaliação, da formação de técnicos no domínio do acompanhamento e avaliação de programas e da sensibilização das estruturas do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) para a necessidade de integrar preocupações de avaliação nos mecanismos de gestão de programas. Por fim, o Sistema de Acompanhamento e Avaliação visou a produção de recomendações úteis para futuros programas similares ao Horizon.

## 2. Organização do Sistema

O Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon foi desenvolvido com base numa organização simultaneamente interna e externa em relação à estrutura do Programa<sup>3</sup>, através da articulação entre a avaliação e a gestão e planeamento do mesmo.

O carácter misto do processo avaliativo foi garantido quer através da instalação da equipa de avaliadores externos junto da entidade gestora (Direcção dos Serviços de Reabilitação - DSR - do IEFP), o que facilitou o acesso a toda a informação aí disponível, quer através da realização de reuniões sistemáticas entre os gestores do Programa e a equipa de investigadores. Constituindo uma experiência inovadora, esta forma de organização contribuiu para facilitar o acesso à informação, permitindo simultaneamente uma maior responsabilização das duas partes envolvidas no processo, garantindo, em simultâneo, as respectivas autonomias.

Um esquema deste tipo só pode funcionar, naturalmente, com base na disponibilidade para a implicação de todos os intervenientes e participantes, tanto ao nível da troca e partilha de informações, como ao nível da afinação e compatibilização de critérios e objectivos de avaliação.

### 3. Natureza do Sistema

Embora tendo decorrido na fase final de existência do Programa, o Sistema abordou aspectos normalmente analisados nas avaliações prévias, nomeadamente ao nível do estudo da coerência e da pertinência do Horizon, das suas medidas e dos seus mecanismos de gestão, bem como do diagnóstico dos problemas que afectam os grupos destinatários.

A componente de acompanhamento do Programa foi concretizada através da visita a todos os projectos, auxiliando os promotores no desenvolvimento da capacidade reflexiva acerca dos seus desempenhos. O acompanhamento verificou-se também pela proximidade em relação à unidade de gestão que assim pôde receber informação mais rica e completa sobre os projectos do que a resultante dos simples contactos administrativos.

Em benefício desta característica fortemente interactiva, a componente de avaliação sumativa acabou por ser a menos efectiva do Sistema, já que a parte fundamental da recolha de informação decorreu sem que o Programa tivesse terminado, ou seja, numa fase em que grande parte dos projectos ainda se encontravam em execução.

### 4. Âmbito de incidência do Sistema

O Sistema de Avaliação e Acompanhamento do Programa Horizon teve como uma das características particulares o facto de incidir em dois planos distintos, se bem que articulados: o *plano local* dos projectos; e o *plano global* da realização do Programa (produto da acção dos projectos no seu conjunto) e da gestão (unidade de gestão e mecanismos de tomada de decisão).

Em qualquer destes planos procedeu-se a uma avaliação sistémica e processual, que percorreu cada uma das componentes do Programa, desde a sua concepção aos seus impactos.

Assim, partiu-se da abordagem das *problemáticas* que constituíram o objecto do Programa e de cada um dos projectos, centrando-se os estudos nos problemas globais e locais que se colocam à integração social e profissional das pessoas com deficiência e desfavorecidas, para passar à análise dos *objectivos, medidas, concepção, planeamento e orientação estratégica* do Programa e de cada um dos seus projectos, ao nível da sua pertinência, coerência, articulação e exequibilidade, relativamente a essas problemáticas. Procedeu-se ainda ao *enquadramento* do Programa no conjunto das políticas desenvolvidas no domínio do emprego pela entidade

co-financiadora (União Europeia) e na estrutura das entidades gestoras (IEFP/DSR e DAFSE<sup>4</sup>).

O *processo de gestão do Programa*, incluindo a organização e o controlo da execução montados, foi objecto de análise, quer ao nível da unidade de gestão, quer ao nível local de cada projecto.

A componente de realização do Programa foi avaliada em termos dos *desempenhos* dos projectos, no que respeita à *eficácia e eficiência*, mas também à *conformidade* em relação aos objectivos e orientações gerais, incluindo as de produção de *inovação*.

Por fim, o Sistema de Acompanhamento e Avaliação centrou-se no *impacte* e nos *efeitos* do Programa, isto é, nas mudanças efectivamente ocorridas nos contextos locais e no país, quer elas tenham resultado directa ou indirectamente das actividades desenvolvidas e quer tenham sido pretendidas ou não.

Esta perspectiva interactiva, sistémica e processual, implica o entendimento de um processo de avaliação como sendo o processo inverso da tomada de decisões, colocando questões a cada um dos níveis de decisão do Programa e considerando os diferentes planos de formulação/operacionalização dos objectivos do Sistema<sup>5</sup>.

## **5. Actores envolvidos no processo de avaliação e acompanhamento**

O conjunto dos actores implicados foi muito variado, tal como a intensidade do envolvimento de cada um no processo de acompanhamento e avaliação.

A equipa de avaliação era composta por três grupos com competências específicas: um núcleo de investigadores especializados em avaliação de programas de formação e de projectos de desenvolvimento, em metodologia e em avaliação de desempenhos económicos, cuja função principal consistiu na concepção, coordenação e supervisão do processo avaliativo; um núcleo executivo de investigadores, responsável pela organização de todo o processo, desde a realização dos estudos prévios, até à construção dos instrumentos técnicos e à redacção de relatórios; e um conjunto de investigadores especificamente formado para visitar todos os projectos.

Naturalmente, a equipa de avaliadores, e principalmente o seu núcleo operacional central, teve um envolvimento permanente e abrangente. Contudo, um conjunto de outros intervenientes teve também um papel activo: aqueles que estavam envolvidos na gestão do Programa; aqueles que integravam os próprios projectos; e os responsáveis de associações

representantes dos grupos-alvo e de instituições ou programas similares ao Horizon.

No primeiro caso, são de referir: os *responsáveis pela gestão do Programa*, que se envolveram integrando, na respectiva condução, informação sistemática e permanente fornecida pela equipa de avaliação, fornecendo informação sobre a gestão e sobre os projectos e facilitando o processo de abordagem aos promotores de projectos, através da certificação dos entrevistadores e do envio de circulares; e os *técnicos da unidade de gestão e outros técnicos da DSR/IEFP*, que foram também sendo informados do decurso do processo avaliativo e disponibilizaram informação e esclarecimentos úteis ao desenrolar do processo.

Quanto aos intervenientes envolvidos nos projectos, são de assinalar: os *promotores*, que foram entrevistados no decurso das visitas aos projectos, fornecendo a informação que constituiu o nó central da avaliação sobre a execução e os efeitos do Programa; os *técnicos que trabalharam nos projectos*, que foram também entrevistados, permitindo constatar a diversidade de situações e opiniões existentes; os *destinatários finais* - pessoas com deficiência e pessoas desfavorecidas - e *destinatários técnicos* envolvidos em acções de formação no âmbito do Programa, que foram alvo de um inquérito por questionário; e os *agentes do meio*, ou seja, entidades locais que de alguma forma se envolveram nos projectos, as quais disponibilizaram informação através de entrevistas.

Tiveram ainda um contributo fundamental os *responsáveis de associações representantes de sectores da população-alvo e de instituições ou programas* complementares ou vizinhos do Horizon, cujas entrevistas visaram a elaboração do quadro das problemáticas inerentes às populações-alvo do Programa.

## 6. Metodologia

Uma das consequências da abrangência alargada do Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon foi a complexidade metodológica a que obrigou.

As questões que se colocam a este nível, são: (a) o *plano de observação*, que associa os níveis do sistema objecto de avaliação e as principais fontes de informação; (b) a construção dos *instrumentos de recolha de informação*; (c) os principais *procedimentos para o tratamento de informação*.

Os níveis de incidência do Sistema de Acompanhamento e Avaliação foram, fundamentalmente, os da *concepção, operacionalização, realização*

e impactos do Programa. Estas quatro dimensões constituíram observáveis abrangidos por um conjunto variado de instrumentos de recolha de informação.

A figura 1 representa a relação entre os níveis de avaliação e os instrumentos que forneceram informação para a análise de cada um desses níveis. A diversidade de fontes de informação permitiu, além de outras coisas, cruzar pontos de vista de agentes colocados em diferentes posições face ao sistema.

Quanto aos conteúdos principais de cada um dos procedimentos, a *pesquisa bibliográfica* foi vocacionada para a realização de um estudo sobre as problemáticas dos grupos-alvo, que visou identificar as principais dificuldades que se colocam à integração sócio-profissional das pessoas com deficiência e desfavorecidas, com vista a equacionar os possíveis contributos do Horizon para a respectiva resolução e a adequação dos seus objectivos e medidas a tais problemas.

A *análise documental* incidiu sobre os documentos do Programa respeitantes à preparação, orientação estratégica, divulgação e selecção de candidaturas, com vista à análise da coerência e pertinência da concepção e da eficácia e eficiência da operacionalização, e sobre os documentos enviados pelos projectos à gestão do Programa - processos de candidatura, relatórios intermédios e relatórios finais, caso existissem -, permitindo avaliar níveis de realização e impactos.

As *entrevistas a responsáveis do Programa*, por seu turno, versaram sobre os problemas de integração dos grupos-alvo e sobre a concepção, operacionalização e animação/controlo e efeitos da realização do Programa, enquanto as *entrevistas a responsáveis de programas e políticas dirigidas aos mesmos públicos do Horizon* tiveram como principal objectivo a obtenção de dados de enquadramento do Horizon no conjunto dos sistemas complementares e, ainda, de uma visão externa da concepção e dos resultados.

As *entrevistas a responsáveis de associações sindicais e empresariais* visaram contribuir para a análise da concepção do Programa, ao incidir sobre as dinâmicas económicas no emprego de pessoas com deficiência e desfavorecidas e, ainda, sobre as disposições existentes no tecido económico para a mudança de atitudes neste domínio. Por sua vez, as *entrevistas a responsáveis de associações representativas dos grupos-alvo* visaram enriquecer a análise das problemáticas e da pertinência e coerência da concepção do Programa com o ponto de vista de tais agentes estratégicos. Estas entrevistas contribuíram ainda para recolher uma “primeira impressão” sobre os impactos globais do Horizon.

O *nó central* do processo avaliativo consistiu na *visita aos projectos*. O principal elemento da visita foi a *entrevista ao responsável do projecto*,

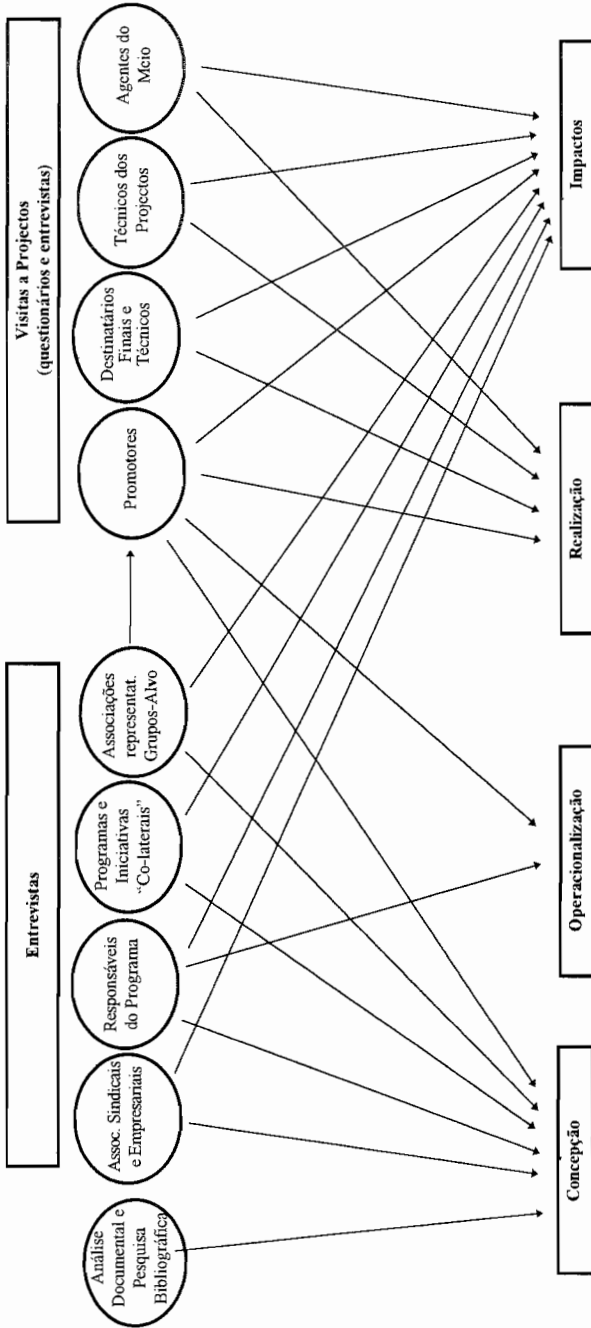


Figura 1: Instrumentos de recolha de informação e níveis de avaliação



a qual forneceu informação sistematizada sobre todos os níveis: concepção, operacionalização, realização e impactos, quer no plano global, quer local. No decurso da visita aos projectos foram *administrados questionários aos destinatários técnicos e aos destinatários finais*, que visaram obter informação sobre a operacionalização do Programa a nível local e, sobretudo, sobre os efeitos produzidos directamente pelo Horizon<sup>6</sup>. As *entrevistas a técnicos dos projectos* incidiram, antes de mais, sobre a realização e os efeitos do Programa e as *entrevistas a agentes do meio* visaram abranger entidades localizadas em sítios onde projectos Horizon tiveram efeitos locais de relevo.

Foi ainda efectuada uma *análise financeira* sobre as despesas dos projectos, contribuindo para a caracterização das estruturas de custo das acções desenvolvidas no Programa.

Uma vez que toda a estratégia metodológica se orientou para a *análise tipológica* do Programa, a opção que marcou o trabalho de terreno foi a de garantir a exaustividade da informação recolhida. Esta opção foi concretizada através da visita a todos os projectos no decurso da qual se entrevistaram promotores, técnicos, destinatários e agentes do meio<sup>7</sup>.

O cruzamento de diversas fontes de informação, aliado à variedade de instrumentos de pesquisa accionados, possibilitou ainda garantir a fiabilidade das informações recolhidas, contribuindo, assim, para a qualidade dos resultados.

Cada um dos instrumentos a que nos referimos foi construído a partir de um quadro de variáveis resultantes da decomposição dos quatro parâmetros analíticos do Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon que são, recorde-se, o da concepção, o da operacionalização, o da realização e o dos impactos (Cf. Quadro 2).

Da diversidade da informação e dos instrumentos accionados para a sua recolha decorre uma variedade de dados de natureza igualmente diversa. Encontramos, por um lado, uma grande quantidade de *dados descritivos* (por exemplo, objectivos dos projectos, acções desenvolvidas), mas também de *dados avaliativos* (por exemplo, adequação e coerência dos objectivos, relação entre públicos abrangidos e desejados); e por outro lado *dados quantitativos* (por exemplo, número de pessoas abrangidas, número de empregos criados), mas também, e basicamente, *dados qualitativos* (por exemplo, tipo de população abrangida, formas de recrutamento dos destinatários). Estes diferentes tipos de dados foram, na sua maioria, trabalhados de forma quantificada.

A descrição das etapas metodológicas percorridas ao longo do Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon evidencia o conjunto dos instrumentos utilizados para o tratamento de dados.

Quadro 2: Dimensões de análise e respectivas variáveis

Concepção	Operacionalização	Realização	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisão de realizar o Programa</li> <li>• Critérios para a definição dos grupos-alvo</li> <li>• Clareza na delimitação dos grupos-alvo</li> <li>• Espaço do Horizon no conjunto das medidas, programas e políticas específicas para os grupos a que se dirige</li> <li>• Articulação entre o Horizon e outras medidas, programas e políticas para os mesmos grupos-alvo</li> <li>• Definição dos objectivos e das problemáticas             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Problemas: formas de identificação e seus conteúdos</li> <li>– Articulação entre planos de intervenção (económico, social, cultural)</li> <li>– Planos prioritários de intervenção/ inovação</li> </ul> </li> <li>• Formas de definição dos objectivos e sua adequação aos problemas             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Decomposição dos objectivos em medidas operacionais</li> <li>– Referência a tradições de integração sócio-profissional</li> </ul> </li> <li>• Dotação de meios humanos, logísticos e financeiros             <ul style="list-style-type: none"> <li>– De quem se esperava a realização do programa (níveis de responsabilização)</li> </ul> </li> <li>• Como foi concebida a experimentação? Em que planos foi possível experimentar?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema montado para o Programa             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Critérios de inserção institucional da gestão</li> <li>– Estrutura funcional e competências da gestão</li> <li>– Papel atribuído aos Comités Regionais</li> </ul> </li> <li>• Desempenho global das estruturas centrais e regionais             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mecanismos de observação, acompanhamento, verificação e animação</li> </ul> </li> <li>• Seminários organizados             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Operacionalização dos objectivos e medidas</li> <li>– Promotores-tipo esperados</li> <li>– Níveis de adesão</li> <li>– Mecanismos de tradução dos objectivos gerais em acções concretas e de todas as medidas em acções realizadas/realizáveis</li> </ul> </li> <li>• Sistema de indicadores e variáveis estratégicas             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Divulgação</li> <li>– Formas de divulgação adoptadas</li> <li>– Relação entre públicos (promotores) desejados, efectivos e potenciais</li> <li>– Formas de percepção dos objectivos e potencialidades do Programa</li> </ul> </li> <li>• Critérios de Afectação de recursos             <ul style="list-style-type: none"> <li>– a regiões</li> <li>– a problemas</li> <li>– a projectos</li> </ul> </li> <li>• Procedimentos de aprovação de candidaturas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adesão ao programa</li> <li>• Operacionalização ao nível dos promotores             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Peso do Horizon no conjunto das actividades dos promotores</li> <li>– Objectivos centrais dos promotores e sua adequação ao Programa</li> <li>– Acções projectadas</li> <li>– Públicos específicos pretendidos</li> <li>– Capacidade de inovar e experimentar</li> </ul> </li> <li>• Relação entre os efeitos agregados dos projectos e os objectivos de conjunto do Programa             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Estruturas organizativas criadas</li> <li>• Níveis de cumprimento (ou tendência para as cumprir) das metas traçadas pelos promotores</li> <li>• Tipos de desempenho, segundo o tipo de promotores, sua experiência, acções e destinatários</li> <li>• Eficácia na utilização dos meios</li> <li>• Capacidade de sustentação das actividades iniciadas</li> <li>• Características sociográficas das populações abrangidas</li> <li>• Formas de recrutamento de destinatários e técnicos</li> <li>• Funcionamento e contributos das parcerias transnacionais e nacionais</li> <li>• Participação na definição das orientações estratégicas</li> </ul> </li></ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nos destinatários finais, segundo o tipo de destinatários             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pessoas formadas e tipo de formação recebida</li> <li>– Pessoas integradas profissionalmente</li> <li>– Pessoas atuidas por outros efeitos</li> <li>– Serviços e equipamentos criados</li> <li>– Representações e auto-imagens</li> </ul> </li> <li>• Resultados nos promotores de projectos             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Melhoria da capacidade técnica e de resposta</li> <li>– Benefícios das parcerias</li> </ul> </li> <li>• Resultados no meio envolvente             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sistemas de parceiros locais criados, perdurabilidade e reprodutibilidade</li> <li>– Outros efeitos multissetoriais</li> <li>– Efeitos na imprensa e na opinião pública</li> <li>– Efeitos nas famílias</li> <li>• Efeitos nas estruturas de formação/ orientação/ integração sócio-profissional</li> <li>– Estruturas, infraestruturas, serviços e produtos criados e/ou desenvolvidos</li> <li>– Imagem da reabilitação e do trabalho com desfavorecidos no IEFP</li> <li>– Metodologias de formação, orientação, integração e acompanhamento</li> <li>– Redes de informação/cooperação, sistemas de divulgação e de parcerias</li> <li>– Visibilidade pública dos problemas dos grupos-alvo e de respostas             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Formação de técnicos e dirigentes</li> <li>– Investigação tecnológica para a reabilitação</li> <li>– Desenvolvimento de estratégias de animação comunitária</li> </ul> </li> <li>• Capacidade global de desempenho             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Efeitos de inovação e reprodutibilidade</li> </ul> </li> </ul> </li></ul>

Na primeira etapa, procedeu-se à análise de conteúdo dos documentos do Programa, com base na grelha de variáveis atrás referida, assim como ao tratamento das bases de dados existentes e das tipologias utilizadas na gestão do Programa.

Numa segunda fase, de preparação do trabalho de terreno, procedeu-se à formação de entrevistadores e à construção de instrumentos de recolha de informação (grelhas contendo as modalidades das variáveis, guiões para entrevistas, questionários). Esta fase terminou com a realização de um teste aos instrumentos de recolha de informação numa amostra de 12 projectos diferenciados quanto às medidas do Programa, às regiões, à dimensão e aos tipos de promotores.

Seguidamente, iniciou-se o trabalho de terreno com visitas aos projectos durante as quais foram aplicados os instrumentos de recolha de informação.

Posteriormente, procedeu-se ao tratamento da informação recolhida, através dos procedimentos adequados a cada tipo de instrumento utilizado e aos objectivos da avaliação<sup>8</sup>, com especial atenção para a detecção de efeitos inovadores, definição do perfil de cada projecto e construção de uma *tipologia de projectos, utilizada para a análise da eficiência financeira, da inovação e do desempenho global do Programa*.

## 7. Principais produtos

O Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon, para além de ter deixado à disposição de futuras iniciativas *um conjunto de técnicos treinados em matéria de acompanhamento e avaliação de programas*, originou um conjunto alargado de produtos de diversos tipos.

O trabalho realizado ao longo do processo de avaliação consubstanciou-se, por um lado, num *estudo de base do Programa Horizon* e num *estudo sobre os processos de integração social e profissional das pessoas com deficiência e desfavorecidas*, que culmina com um quadro de síntese de problemas e respostas possíveis.

Por outro lado, a preocupação com a recolha exaustiva de informação e sua sistematização conduziu à elaboração de uma *descrição sumarizada de cada um dos projectos* (identificando o promotor, os objectivos, os destinatários e as principais acções) e a uma *descrição analítica e tipificada do Programa*. A construção de uma *base de dados* com todos os elementos recolhidos durante as visitas aos projectos foi outro dos produtos desenvolvidos.

De acordo com os objectivos que nortearam todo o processo de avaliação, foi ainda realizado um *levantamento dos principais efeitos*

*resultantes do Programa* (incluindo os de inovação), a partir da análise dos traços fundamentais dos desempenhos de cada tipo de projecto.

Por último, foi construído, com o contributo adicional de experiências anteriores, um *modelo de acompanhamento de programas* semelhantes a este<sup>9</sup>, que poderá permitir formas de avaliação mais eficazes e eficientes em processos futuros.

Os resultados da avaliação foram divulgados num *Seminário de Balanço e Recomendações*, realizado em Novembro de 1995, e continuarão a sê-lo através da divulgação dos relatórios produzidos e de artigos em revistas especializadas.

## 8. Limitações e sugestões

Um Sistema de Acompanhamento e Avaliação como o que tem vindo a descrever-se não pode deixar de apresentar alguns pontos críticos.

O primeiro diz respeito à limitação do tempo destinado à execução das tarefas necessárias, que se traduziu não apenas nos limites colocados à avaliação sumativa, mas também na dificuldade de explorar alguns caminhos que o volume de informação produzida e tratada, nomeadamente a tipologia dos projectos, sugeria. Os limites temporais do Sistema não foram óbice ao cumprimento dos objectivos propostos, mas sem dúvida que algumas pistas para análises mais finas ficaram abertas e por explorar.

O segundo ponto crítico tem a ver com o momento em que o processo de avaliação decorreu, uma vez que grande parte dos projectos se encontrava ainda em fase de execução, o que condicionou, em parte, a análise dos efeitos do Programa. Esta questão remete para a necessidade de uma avaliação sumativa desenvolvida após a finalização das acções, com um intervalo temporal que permita aferir da continuidade dos efeitos conseguidos.

O terceiro respeita à complexidade metodológica do Sistema, que se relacionou fortemente com a diversidade das áreas de intervenção previstas no Programa e que, aliada ao relativo pioneirismo, dada a escassez, quer de estudos sobre as problemáticas subjacentes aos grupos-alvo do programa, quer de experiência na avaliação de iniciativas deste tipo, constituiu um problema de monta a resolver em inúmeras decisões tomadas no quotidiano de trabalho. Essa complexidade teve uma outra face na eventual dificuldade de apreensão de alguns dos conceitos por parte de pessoas não familiarizadas com a linguagem da avaliação.

Um quarto aspecto que constituiu problema foi a compreensão do papel e dos objectivos da avaliação e do acompanhamento. Felizmente, a

norma foi encontrar muito boa receptividade e sentido de colaboração quer na Unidade de Gestão quer nos projectos. Porém, a ambição de exaustividade tornou mais notada a atitude de um pequeno número de promotores que, não totalmente cientes do papel que o conhecimento pode jogar no seu trabalho e no dos outros, resistem à troca e partilha de informação em que qualquer sistema de acompanhamento e avaliação consiste.

Por fim, o ponto crítico mais importante relaciona-se com a interiorização dos hábitos e mecanismos da avaliação sistemática. O Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon representou um esforço muito importante no campo da avaliação de programas do género. Esse esforço teve tradução nos meios financeiros afectados, nos meios humanos mobilizados, na exaustividade das observações efectuadas, nas articulações institucionais, no conjunto de entidades envolvidas e na complexidade metodológica e técnica, entre outros aspectos.

A qualidade e a utilidade dos resultados ficarão sujeitas às apreciações dos leitores dos relatórios a que o Sistema deu origem. Mas é possível, desde já, destacar dois domínios em relação aos quais os resultados da avaliação do Horizon terão alguma utilidade.

Um primeiro domínio consiste na utilização dos conhecimentos produzidos a respeito das capacidades e potencialidades dos promotores e das estratégias de actividade desenvolvidas, quer na gestão de futuros programas, quer no estabelecimento de critérios relativamente objectivos para processos de definição de prioridades, de selecção de projectos e de desenho de novos programas.

O segundo domínio refere-se ao instrumental técnico e metodológico desenvolvido, o qual é passível de utilização imediata, com ligeiras adaptações, na administração e acompanhamento de futuros projectos, de forma a potenciar os procedimentos administrativos de acompanhamento, adaptando-os às necessidades da avaliação global de programas futuros.

## Notas

- 1 Este estudo de avaliação foi encomendado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e desenvolvido pelo Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) e pelo Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDECE), centros associados do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), no período de Junho de 1994 a Agosto de 1995. Da equipa faziam parte, para além dos autores do presente artigo, João Ferreira de Almeida, Luís Capucha, Paulo Pedroso, José Vieira da Silva, Ana Cristina Ferreira, Helena Carvalho, José Castro e Sandra Palma Saleiro.

- 2 Este Sistema passou pela criação de uma rede europeia de informação computadorizada, que procura responder às necessidades de informação das pessoas com deficiência, nomeadamente no âmbito das ajudas técnicas existentes nos países da União Europeia, dos seus produtores e distribuidores e da legislação referente à sua atribuição. Esta rede virá ainda a incluir informação sobre a formação e o emprego.
- 3 Sobre as potencialidades deste sistema misto de avaliação, ver Luís Capucha, João Ferreira de Almeida, Paulo Pedroso e José A. Vieira da Silva, "Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal", neste número de *Sociologia - Problemas e Práticas*.
- 4 O DAFSE - Departamento Para os Assuntos do Fundo Social Europeu - é um serviço do anterior Ministério do Emprego e da Segurança Social com intervenção ao nível da formulação das políticas de emprego e interlocutor junto do Fundo Social Europeu. Competiu-lhe, no âmbito do Horizon, estabelecer ligações em termos de fluxos financeiros e controlar a execução financeira do Programa.
- 5 Sobre esta questão, ver Luís Capucha, João Ferreira de Almeida, Paulo Pedroso e José A. Vieira da Silva, "Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal", neste número de *Sociologia - Problemas e Práticas*.
- 6 Esta informação não pôde ser recolhida de forma exaustiva dado o elevado número de destinatários (cerca de 13 000), a impossibilidade de contacto (já que algumas acções já tinham terminado e outras não tinham sequer sido iniciadas) e os *handicaps* de alguns dos grupos-alvo, como, por exemplo, as pessoas com deficiência mental.
- 7 Dos 267 projectos desenvolvidos apenas não se visitaram 11, por não estarem disponíveis os seus responsáveis, por não se terem iniciado, ou por terem sido interrompidos.
- 8 Codificação das perguntas abertas dos questionários e guiões de entrevistas, recodificação de variáveis e introdução de dados em bases de dados; análise de conteúdo das entrevistas à promotores, apuramento de dados, novas recodificações e cruzamento de variáveis, segundo plano de apuramento de resultados, análise factorial de correspondências múltiplas entre as principais variáveis de caracterização dos projectos.
- 9 Uma explanação desse modelo poderá ser consultada em Luís Capucha, "Sistema de avaliação de programas: uma proposta para o futuro", no presente número de *Sociologia - Problemas e Práticas*.

Elsa Pegado, Helena Seita Gonçalves e Paulo Costa Santos. Sociólogos, investigadores do CIES. A correspondência pode ser enviada para o CIES (edifício ISCTE), Av. das Forças Armadas, 1600 LISBOA, ou pelo Fax. 351 (0)1-7940074.

Joaquim Bernardo. Sociólogo, investigador do IESE. A correspondência pode ser enviada para o IESE, Alameda D. Afonso Henriques. n.º 9, 2º dto., 1900 LISBOA. ou pelo fax: 8131373.