

Sistema de avaliação de programas: uma proposta para o futuro

Luís Capucha

Resumo: Este artigo apresenta uma proposta de Sistema de Avaliação de Programas assentes no desenvolvimento de projectos. Esse sistema, que utiliza formas mistas de avaliação interna e externa, é de natureza intera-activa, sistémica e processual e está particularmente adaptado a programas de formação e integração sócio-profissional, de desenvolvimento local/regional e de combate à pobreza e à exclusão social, prevendo a necessidade de produção/utilização de conhecimentos específicos em cada uma daquelas áreas, de forma a orientar a pesquisa avaliativa. O modelo assenta em três componentes básicas: acompanhamento inter-activo, controlo e multiplicação e olhar exterior. Em relação a outros modelos de avaliação sofisticados e complexos, o que aqui se propõe distingue-se pela incorporação de uma parte significativa do esforço avaliativo nos próprios processos administrativos do programa, o que, para além de ganhos económicos, facilita muito o processo de gestão e a aprendizagem institucional.

Palavras-chave: Sistemas de avaliação; Programa de integração; Aprendizagem; Acompanhamento

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

A partir do Verão de 1994 foi criado um Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Iniciativa, com base num contrato entre o Instituto de

Emprego e Formação Profissional (IEFP), na sua qualidade de gestor do programa, e o CIES e o CIDEAC, (Centros de Estudos associados do ISCTE). Este sistema foi desenvolvido em articulação com a Direcção dos Serviços de Reabilitação (DSR) do IEFP, tendo constituído uma experiência inovadora no campo da aplicação prática das metodologias de avaliação, principalmente pela articulação que se processou entre a equipa de avaliadores e a equipa de gestão, com preservação das autonomias e responsabilidades específicas. Tal facto constitui sem dúvida um precedente de grande relevo.

Desta experiência sem precedentes no âmbito de Programas do género em Portugal, tanto quanto à dimensão como à complexidade, resultaram alguns produtos que julgamos não deverem ser desperdiçados, mas sim potenciados noutras iniciativas e noutros projectos.

Precisamente, um dos produtos do Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Programa Horizon (SAAPH), que é o objecto central deste artigo, consiste num *modelo de acompanhamento de Programas*¹. Assim, mais do que dar conta da experiência metodológica desenvolvida, abordaremos aqui as aplicações futuras da metodologia e as transformações no plano da gestão de programas que essas aplicações podem promover.

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

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

A grande diferença que apresenta em relação aos modelos mais tradicionais, incluindo as modalidades mais sofisticadas teórica, metodológica e institucionalmente, reside no papel atribuído ao referido da avaliação (o programa e os seus diversos intervenientes) no próprio dispositivo de pesquisa e tratamento de informação, nomeadamente através da incorporação de questões avaliativas no próprio desenho do programa

e da utilização dos procedimentos administrativos correntes para fins avaliativos.

O objectivo central consiste em dotar o sistema institucional de gestão e execução dos programas de instrumentos que lhes permitam acompanhá-lo através da acumulação de informação sistematizada e de mecanismos de interrogação permanente das diversas fases de concepção, operacionalização, execução e produção de resultados. Com isso pretende-se:

- Conduzir e gerir o programa com base em mais informação mais rigorosa e trabalhada, assim facilitando a correcção de percursos;
- Envolver todos os níveis de execução do programa no processo de avaliação crítica;
- Facilitar a produção de auto-avaliações dos projectos e de imagens de conjunto tipificadas do programa;
- Reduzir os custos da avaliação e conferir utilidade substantiva aos procedimentos administrativos, como o sistema de relatórios.

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

As duas primeiras componentes, como veremos, deixam a descoberto aspectos significativos de duas dimensões básicas da avaliação: a da *concepção e operacionalização*, e a maior parte dos *efeitos finais*. A superação destas lacunas carece do recurso a *avaliações externas*, realizadas por equipas de peritos, de tipo *prévio* (ou “ex-ante”), para verificar a coerência, pertinência e eficiência do desenho e das estruturas do programa, e de tipo *sumativo* para verificar os efeitos efectivamente produzidos ao nível dos destinatários e de alguns outros intervenientes.

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

Então trata-se de fazer a avaliação sumativa, verificando os impactes produzidos pelo dispositivo de intervenção nos promotores de projectos, nos destinatários, nos técnicos e dirigentes, nos meios locais e nas medidas de política². Mas trata-se também de apreciar, à luz dos resultados produzidos, a concepção, a operacionalização e a gestão do programa³.

Deve notar-se que o trabalho a efectuar nesta componente será tanto mais facilitado e económico, através da escolha de amostras

Quadro 1: Componentes inter-activos do sistema integrado de acompanhamento e avaliação de programas por projectos locais

Componentes	Dimensões	Protagonistas procedimentos			Produtos
Acompanha- mento inter-activo	<ul style="list-style-type: none"> • Realização/ execução • Operacionalização dos objectivos globais • Efeitos e impactes 	Unidade gestão	← Relatório pré-co- dificado → Devolução dados → tratados (imagem global do programa)	Auto-avaliação de projectos	Base de dados do programa com imagem "on-line" Facilitação da auto-avaliação
Controlo e multiplicação	<ul style="list-style-type: none"> • Realização/ execução • Efeitos e impactes • Aprofundamento/ modelização de aspectos inovadores 	Unidade de gestão	→→→→ Amostra (visita)	→→→→ Projecto locais	Controlo de qualidade Modelização e reprodução de aspectos inovadores
Olhar exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Problemática de partida • Concepção • Operacionalização e gestão • Impactes 	Pesquisa-acção Base de dados avaliação de Impactes e processos	Avaliação externa Prévia (diagnóstico) Sumativa (resultados)	Promotores Destinatários Técnicos Contextos Locais Políticas	Caracterização de problemáticas Avaliação dirigida pela teoria Identificação de resultados globais Prestação de contas

simultaneamente mais pequenas e representativas e do acesso a informação organizada e global, quanto mais o dispositivo montado para o programa tenha integrado preocupações avaliativas nos seus procedimentos de gestão.

Essas preocupações traduzem-se nas componentes de controlo e multiplicação e, principalmente, de *acompanhamento inter-activo*, as quais constituem o nó central do sistema de avaliação de programas que aqui propomos. Esta última assenta na padronização de, pelo menos, parte dos *relatórios de execução* dos projectos, de periodicidade regular (por exemplo, semestral)⁴. Trata-se de transformar uma parte substancial dos relatórios num questionário de perguntas fechadas, através da codificação de uma série de dimensões de execução e dos efeitos dos projectos captados pelo sistema de variáveis, que se apresenta no Quadro 2⁵.

O relatório de projecto é resultante, mas é simultaneamente facilitador⁶, da *auto-avaliação*, na medida em que fornece uma série de pistas e questões que lhe servem de guião.

Quadro 2: Sistema de variáveis do relatório de auto-avaliação de projectos

Dados administrativos e dados referentes ao promotor	Dados referentes ao projecto	Dados referentes aos destinatários directos dos projectos
Designação do promotor Endereço e contactos Natureza jurídica (e dados administrativos) Data da constituição e início de actividade Fins e Estatuto (público/privado) Designação do projecto Localização/região Âmbito de intervenção e actividades Experiência na promoção de projectos Públicos da entidade Número e categoria do pessoal	Medidas previstas e orçamento global do projecto Número de pessoas e equipamentos afectos ao projecto Opinião do promotor sobre os principais problemas específicos da integração social e profissional dos destinatários Objectivos centrais, acções previstas e efectivamente desenvolvidas Número de pessoas abrangidas por acção e critérios de selecção formas de divulgação do projecto junto de destinatários Problemas que constituiram dificuldades na concretização das acções/actividades previstas no projecto Origem regional/nacional e número dos parceiros Hipótese de prolongamento das parcerias e sua importância Avaliação dos efeitos/impactos do projecto nos destinatários, na instituição/serviço promotor e no meio envolvente Possibilidade e condições de continuidade das acções Durabilidade dos efeitos e resultados e principais aspectos inovadores Sistema de avaliação montado Contactos com a unidade de gestão	Escolaridade Meio de vida Condição perante o trabalho Situação na profissão, Profissão actual Estado civil Pessoas com quem vive Acção ou acções em que foram ou irão ser integrados Expectativas Percurso sócio-profissionais verificados Acesso a serviços Outros efeitos (dependentes do programa)

Esta componente da avaliação incide essencialmente a dois níveis: o dos *desempenhos* quer dizer, capacidade de produzir efeitos de mudança e de realização das actividades previstas, e o nível dos *impactes* e dos *efeitos*, isto é, as mudanças efectivamente ocorridas, quer elas tenham resultado directa quer indirectamente das actividades e quer tenham sido pretendidas ou não. Quanto aos efeitos, são parcialmente captáveis pelo relatório, pelo menos os que respeitam aos efeitos organizacionais e de inovação, ficando contudo a descoberto um conjunto de outros resultados que só a avaliação sumativa permitirá determinar⁷.

Dada a complexidade normal dos programas, comportando geralmente diferentes tipos de entidades promotoras, cada qual com os seus objectivos, diversas categorias de destinatários e múltiplas acções diferentes, a

elaboração do formulário de relatório de projecto constitui um momento crítico do processo.

Em primeiro lugar é indispensável um grande conhecimento dos problemas, das tradições e dos contextos em que se desenrola o programa. Isso porque o relatório deve ser exaustivo e pertinente, quer dizer, só vale a pena transformar cada uma das variáveis numa questão fechada para resposta pré-codificada se todas as possibilidades estiverem previstas nas modalidades que essa variável assume na realidade. Dada a infinidade de situações que a realidade comporta, a exaustão consegue-se quando se obtêm grelhas suficientemente amplas para agregar as situações de forma coerente e inteligível⁸.

Outros critérios a que a codificação e fechamento das variáveis pertinentes para a auto-avaliação dos projectos obedece são a adesão, a clareza e a operacionalidade. Assim, o guião de relatório construído deve ser facilmente compreensível pelos promotores de projectos, não deve deixar ambiguidades quanto ao significado de cada variável ou valor que ela assume, de forma a que os promotores saibam exactamente onde colocar cada uma das respostas correspondentes ao seu caso e, finalmente, a operacionalidade deve ser entendida nos dois sentidos da facilitação da tarefa de relatar as actividades por parte dos promotores e da facilidade de tratamento da informação recolhida pela unidade de gestão.

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

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

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

Esta componente tem alguns custos, de qualquer forma muito inferiores aos que seriam necessários noutra modelo, uma vez que o trabalho das

equipas centrais se encontra muito facilitado pelo uso da informação global produzida na componente anterior. Por exemplo, a eficiência na selecção de amostras mais pequenas e representativas, será um dos aspectos em que os ganhos de eficiência se processam.

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

Por referência aos critérios de classificação das metodologias de avaliação mais utilizados⁹, o modelo que se propõe apresenta as seguintes características principais:

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

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

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

Notas

- 1 Outros produtos podem ser verificados nos diversos documentos produzidos pelo sistema, nomeadamente o “Relatório de Avaliação 1 - Do Programa aos Projectos”, o “Relatório de Avaliação 2 - Inovação e Outros Efeitos”, o “Relatório-Síntese dos Projectos Horizon”, um Estudo de Base do Programa Horizon e um estudo sobre “População Deficiente e Desfavorecida - Questões de Integração Profissional”. O Relatório de Metodologia está na origem dos artigos “Metodologias de avaliação - o estado da arte em Portugal” e “Uma experiência de avaliação - sistema de acompanhamento e avaliação do Programa Horizon”, que integram o presente número da revista *Sociologia - Problemas e Práticas*.
- 2 Os procedimentos de obtenção de informação sobre estes aspectos, bem como sobre a avaliação da concepção e do processo de operacionalização e gestão, estão bem documentados na literatura sobre metodologias de avaliação, pelo que nos escusamos de os referir aqui.
- 3 Incluindo a apreciação de questões como a capacidade para produzir inovação, efeitos internos e/ou externos (rituais institucionais, reforços institucionais ou efeitos nos destinatários), perdurabilidade das parcerias, capacidade para sustentar as acções desenvolvidas pelo programa ou pelos projectos, integração/estabilização do corpo de técnicos formados, entre muitas outras.
- 4 Outra parte dos relatórios deve manter-se “aberta” para permitir aos promotores escrever as especificações, recomendações ou comentários que entenderem necessários.

- 5 Este é o sistema de variáveis a operacionalizar no Relatório de Projecto adequado a um Programa exactamente igual ao Horizon. Noutros Programas, o sistema de variáveis deveria ser, naturalmente, alterado. Note-se que este quadro apenas indica as variáveis, ao passo que o relatório acrescenta as diversas modalidades devidamente codificadas.
- 6 Na medida em que fornece um guião que estrutura pelo menos uma parte das “dimensões a avaliar”. Por outro lado, os dados assim produzidos facilitam o debate entre actores e a redefinição das suas estratégias em função desse debate.
- 7 Neste caso, a incidência é apenas parcial.
- 8 Muitas vezes é possível construir duas grelhas para uma mesma variável, uma delas mais descritiva e desagregada e outra mais agregada, com menos categorias, destinada a tratamentos estatísticos complexos.
- 9 Ver o artigo “Metodologias de avaliação - o estado da arte em Portugal”, neste número de *Sociologia - Problemas e Práticas*.

Luís Capucha. Sociólogo. Docente do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (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.