

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE AVALIAÇÃO E CONCEITOS RELACIONADOS

TEXTO DE APOIO Á AVALIAÇÃO DE ACÇÕES DE CURTA DURAÇÃO¹

Marcos Olímpio Gomes dos Santos²

ABSTRACT

Com a elaboração do presente texto tem o autor como objectivo sistematizar, para posterior reflexão, a matéria sobre leccionada numa formação sobre avaliação de projectos e eventos de curta duração.

Palavras chave: Avaliação; Monitorização; Controlo; Auditoria

ÍNDICE

Parte 1 - Referenciais pedagógicos.....	
1.1. Pré requisitos.....	
1.2. Objectivos da sessão.....	
1.2.1. Geral(is).....	
1.2.2 Específicos.....	
1.3. Conceitos.....	
1.4. Questões orientadoras da aprendizagem.....	
Parte 2 - Texto de apoio: Avaliação de projectos e eventos.....	
2.1. O processo de Avaliação.....	
2.1.1. Noção / Definição.....	
2.1.2. Tipos e Momentos	
2.1.3. Objectos da avaliação.....	
2.1.4. Critérios.....	
2.2. Conceitos relacionados.....	
2.2.1. Monitorização.....	
2.2.2. Controlo.....	
2.2.3. Auditoria.....	
Considerações finais.....	
Bibliografia.....	

Évora, Maio de 2008

¹ Texto em construção, baseado na reformulação da matriz inicial elaborada em Abril de 2007.

² Sociólogo. Investigador externo do Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia “Augusto da Silva” da Universidade de Évora. (mosantos@uevora.pt).

PARTE 1

REFERENCIAIS PEDAGÓGICOS

PRÉ REQUISITOS

Não são requeridos pré requisitos, mas convém que as(os) participantes leiam os apontamento disponibilizados para que se possa aplicar a matéria na parte prática.

OBJECTIVOS DA SESSÃO

Geral(is)

Conhecer as questões introdutórias fundamentais sobre avaliação e conceitos relacionados.

Específicos

Sobre a Avaliação, pretende-se que os participantes dominem no final da formação os seguintes tópicos:

- ✓ Noção / Definição;
- ✓ Fundamentação;
- ✓ Tipos e Momentos;
- ✓ Objectos;
- ✓ Critérios.

Sobre os conceitos relacionados pretende-se que os participantes dominem a noção / definição de:

- ✓ Monitorização / Seguimento;
- ✓ Controle;
- ✓ Auditoria.

CONCEITOS

São os seguintes, os conceitos que se encontram associados ao tema central:

- ✓ Avaliação
- ✓ Avaliação *ex ante*
- ✓ Avaliação intercalar / formativa / *on going* / *in itinere* / *in curso*
- ✓ Avaliação final / *ex post*
- ✓ Avaliação de impactos
- ✓ Eficácia
- ✓ Eficiência
- ✓ Pertinência
- ✓ Sustentabilidade
- ✓ Utilidade
- ✓ Monitorização / Seguimento
- ✓ Controle
- ✓ Auditoria
- ✓ Indicadores
- ✓ Análise *SWOT*

QUESTÕES ORIENTADORAS DA APRENDIZAGEM

Sobre a avaliação responda às seguintes questões:

- ✓ Qual o significado do conceito?
- ✓ Quais são as bases em que se fundamenta esse processo?
- ✓ Quais são os tipos que pode assumir
- ✓ Quais são momentos em que pode decorrer?
- ✓ Sobre que objectos incide?
- ✓ Que critérios são utilizados para sistematizar a análise?

Sobre os conceitos relacionados refira,

- ✓ Qual o significado, tipos e momentos da monitorização
- ✓ Qual o significado de controlo
- ✓ Qual o significado de auditoria
- ✓ Qual o relacionamento de cada um desses conceitos com a avaliação

PARTE 2

TEXTO DE APOIO: AVALIAÇÃO DE PROJECTOS E EVENTOS

INTRODUÇÃO

O presente texto aborda algumas Questões introdutórias sobre avaliação e conceitos relacionados, tendo como finalidade transmitir no âmbito da avaliação conhecimentos sobre os seguintes tópicos: i) Noção / Definição; ii) Tipos / Momentos; iii) Objectos e iv) Critérios, e, no âmbito dos conceitos relacionados com a avaliação, transmitir a noção / definição de: i) Monitorização; ii) Controle e iii) Auditoria.

Antes porém de se apresentar essa matéria será efectuada uma breve referência ao ciclo em que geralmente decorre qualquer projecto ou evento, a fim se aí situar os momentos de avaliação e conceitos relacionados.

I - CICLO DE VIDA DE PROJECTOS E EVENTOS E MOMENTOS DE AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO

Qualquer evento ou projecto decorre geralmente ao longo da seguinte sequência de fases: i) Concepção e preparação (Preliminar ou decisão; Diagnóstico; Linhas de orientação; Elaboração do plano; v) Execução e vi) Pós projecto.

No que se refere aos projectos apresenta-se no quadro seguinte um esquema através do qual se articula as referidas fases com os tipos/momento de avaliação e monitorização.

Quadro 1 - Ciclo de vida de projectos

Fases	Sequências	Tipo / Momentos de Avaliação e Monitorização e outros processos	
Concepção e preparação	Preliminar ou decisão de intervir	-----	-----
	Diagnóstico	-----	-----
	Linhas de orientação	-----	-----
	Elaboração do plano (Programação/Orçamentação)	Avaliação ex ante	
Execução (anos)	1º	-----	Monitorização Controle Auditoria
	2º	Avaliação intercalar (formativa)	
	3º	-----	
	4º	Avaliação final (sumativa)	
Pós projecto	Ano 1, ano 2 ... ano n	Avaliação de impactes	Auditoria

Em relação aos eventos, consta no quadro 2 uma apresentação que permite visualizar a articulação entre as fases do ciclo a avaliação (podendo fazer-se uma referência à monitorização informal que decorre durante o processo).

Quadro 2 - Ciclo de vida de eventos

Fases	Sequências	Tipo / Momentos de Avaliação	
Concepção e preparação	Preliminar ou decisão	-----	
	Elaboração do programa	-----	
	Criação de condições	-----	
Execução (dias)	½ dia	Avaliação única	Monitorização (informal)
	1 dia		
	2 dias		
Pós evento	Semana 1, ... semana n	Balanço	-----

Após esta breve nota introdutória, apresenta-se no ponto seguinte a matéria relacionada com os conhecimentos fundamentais sobre avaliação.

II - SOBRE A AVALIAÇÃO

II.1 Significado do conceito

Em sentido lato, a palavra avaliação refere-se ao termo *valor* e supõe um juízo sobre algo, ou seja, a avaliação é um processo que consiste em emitir um juízo de valor.

Avaliar é “assinalar o valor de uma coisa”, consiste no “processo pelo qual estimamos o mérito ou o valor de algo”.

Também se pode entender como um processo através do qual se procura verificar em que medida os objectivos originais de uma intervenção foram e estão a ser atingidos, em termos de eficiência e eficácia, e qual o seu impacto numa zona de intervenção e nos seus utentes. Outro objectivo da avaliação é verificar em que medida é que os objectivos originais continuam válidos. A avaliação é dirigida tanto aos objectivos finais como aos intermédios.

A avaliação consiste sempre na comparação com um modelo e implica uma finalidade operativa que consiste em corrigir ou melhorar. O padrão ou modelo a partir do qual se avalia é, em última instância, um valor de referência que, numa situação de planeamento, se encontra geralmente fixado, a partir do diagnóstico da situação inicial, nos objectivos e metas fixadas (Guerra 2000: 185).

Em sentido amplo e geral do termo, podemos constatar que a avaliação, como ponderação baseada em valores, é uma actividade que realizamos com bastante frequência, quer para avaliar o que fazemos ou as decisões que tomamos. Às vezes avaliamos a forma pela qual tentamos alcançar o nosso objectivo e, por vezes, a avaliação é feita antes de fazer algo, com o fim de avaliar a conveniência de fazê-lo ou não. Trata-se, portanto, de formas de *avaliação informal* como actividade que costumamos realizar na nossa actividade humana. Quando queremos avaliar serviços ou actividades profissionais não basta a avaliação informal, temos de recorrer a formas de *avaliação sistemática* (Aguilar e Ander-Egg 1995:18).

II.2. Bases em que se fundamenta esse processo

O processo de avaliação fundamenta-se com base na sua utilidade que, segundo João Ferrão (1996), pode ser:

- a) "Utilidade instrumental: segundo a qual a avaliação é encarada como instrumento de melhoria da execução e da gestão de programas, permitindo introduzir ajustamentos ou correcções no decurso desses programas
- b) Utilidade estratégica: nesta perspectiva a avaliação funciona como cultura de diálogo, de intercâmbio de ideias e de aprendizagem colectiva; em suma, como prática que estimula a mobilização dos vários actores envolvidos (decisores, gestores do programa, executores, beneficiários efectivos e potenciais), de modo a favorecer a consolidação de uma visão de partilha de informação estratégica e de co-responsabilização na acção.

c) Utilidade substantiva: que radica no facto dos resultados da avaliação poderem sugerir a necessidade de se proceder à reconceptualização de determinado programa num momento posterior ou mesmo de implementar um outro programa, dirigido a outros públicos ou com outros objectivos, ultrapassando em muito o papel meramente corrector identificado no primeiro caso." (Capucha et al, 1999, p. 3.7.)

A avaliação pode assim constituir-se como instrumento de gestão e aprendizagem colectiva, tendo como objectivo último melhorar a qualidade das intervenções, pelo que o exercício avaliativo deve ser encarado como uma constante interrogação sobre todo o ciclo de desenvolvimento do projecto, desde a concepção e planeamento até à determinação dos efeitos, passando pela gestão, operacionalização e execução das actividades.

II.3. Momentos em que decorre e os tipos que pode assumir

Neste ponto identifica-se e descreve-se os momentos do ciclo de intervenção em que geralmente tem lugar o processo de avaliação, e os tipos que pode assumir, em função da obrigatoriedade e da constituição das equipas que concretizam o processo.

II.3.1. Segundo a sequência temporal / temporalidade³

Podemos considerar, segundo a sua temporalidade, vários tipos de avaliação: i) a avaliação diagnóstica ou com fins de planeamento (*ex-facto* ou *ex-ante*); ii) a avaliação com fins de acompanhamento (*on going*); iii) a avaliação de resultados a qual pode ocorrer quando a intervenção está a terminar e em conformidade designa-se por final, ou então ocorrer após o terminus da intervenção, designando-se neste caso por *ex-post* que pode assumir as 2 seguintes modalidades: *ex-post imediata* (realizada no final da intervenção ou por vezes entre três a seis meses após o encerramento da intervenção) *ex-post diferida*, realizada entre um, dois ou mais anos após o encerramento da intervenção; iv) avaliações pontuais, que incidem sobre iniciativas de curta duração (encontros, *workshops*, sessões de 2 dias, 1 dia, ou mesmo ½ dia). A estas pode ainda acrescentar-se segundo alguns autores a avaliação de impacte (que pode ser efectuada *ex-ante* ou *ex-post*), e a avaliação temática

II.3.1.1. A Avaliação diagnóstica ou com fins de Planeamento (*ex-ante*)

Sobre este momento de avaliação verifica-se haver perspectivas diferentes ao longo do tempo e conforme a natureza das intervenções. Para os que a consideram como avaliação para o planeamento de programas de intervenção social consiste essencialmente em estimar a amplitude e a gravidade dos problemas que necessitam de uma intervenção e elaborar programas em função desses problemas. É fundamentalmente, uma "avaliação-diagnóstica", confundindo-se por vezes com o diagnóstico. Nesta fase, a avaliação comporta os seguintes questionamentos: i) o conhecimento da amplitude do problema; ii) a definição, em termos operativos, dos participantes e beneficiários do projecto; e iii) a definição das melhores estratégias, pois dado que o projecto ainda não se iniciou, pretende-se que a avaliação forneça os elementos que o permitam conceber nas melhores condições de intervenção graças a um bom conhecimento do problema a resolver e do seu contexto (Guerra 2000: 196).

³ Texto elaborado com base nas seguintes referências: i) Augusto Mateus & Associados; GEOIDEIA (2003); ii) CEDRU; TIS.PT; QUATERNAIRE PORTUGAL (2003)

Ainda segundo Mário Caldeira Dias, antes de ser posta em prática uma nova medida, esta deve ser objecto de uma avaliação *ex-ante* destinada a verificar se a aplicação dos recursos que envolve se justifica face a critérios de comparação com outras aplicações alternativas ou, então, se são aceitáveis de acordo com vários indicadores possíveis, tendo em conta a importância que os decisores atribuem à abordagem do problema em causa. Trata-se de uma estimativa ou previsão de efeitos no caso de constituir um estudo de demonstração, ou de uma análise de efeitos individuais se for conduzida, em termos de experiência piloto, durante a execução do programa (Dias 1997:326).

Pode-se afirmar que é efectuada geralmente antes da implementação de uma intervenção de desenvolvimento, tendo como finalidade validar a informação e as conclusões da formulação que constam no texto de uma intervenção (plano, programa, projecto), mediante análise da consistência da intervenção aos níveis da coerência (interna e externa), organizacional, técnico, económico - financeiro e em alguns casos ambiental.

Por isso é referido com frequência que tem como principal finalidade apreciar a adequação da estratégia seleccionada face ao diagnóstico efectuado, englobando geralmente a análise da relevância e coerência interna e externa da intervenção

Para alguns autores pode consistir numa apreciação crítica do percurso realizado até à data da avaliação, e das perspectivas de sucesso, tendo por finalidade suscitar a identificação de fragilidades do projecto e dos respectivos pontos fortes.

Responde à seguinte questão: Estão criadas condições para o projecto ser bem sucedido?

Podem ser considerados neste momento de avaliação os seguintes tópicos:

- ✓ Preparação da Intervenção
- ✓ Contexto da intervenção
- ✓ Relevância da estratégia seguida
- ✓ Coerência interna
- ✓ Coerência externa da Proposta.
- ✓ Modalidades de implementação
- ✓ Análise em termos da igualdade de oportunidades
- ✓ Indicadores e metas para monitorização e avaliação

A avaliação *ex-ante* constitui um momento privilegiado de focalização nas questões relativas à pertinência e coerência, desempenhando um papel relevante na montagem dos sistemas de indicadores e na respectiva qualidade e fiabilidade

II.3.1.2. A Avaliação com fins de Acompanhamento (*on-going, in curso, ou in itinere*)

Esta avaliação é também conhecida por avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente ou avaliação concomitante (Aguilar e Ander-Egg, 1995: 41), e implica pelo menos a realização de uma avaliação intercalar ou a meio termo da intervenção.

Na fase de execução, pretende-se saber se os projectos de intervenção estão a atingir os grupos-alvos e se estão a assegurar os recursos e serviços previstos. Esta avaliação decorre da resposta a dois questionamentos: se o projecto está a atingir a população que se visava e, se os diversos modos e meios de intervenção são aqueles que estavam estabelecidos no início do projecto.

Uma avaliação de acompanhamento visa portanto determinar de forma sistemática se o projecto está a ser executado conforme o previsto (Guerra 2000: 196).

Esta permite uma retroacção constante ao longo de todo o processo de desenvolvimento do programa (Aguilar e Ander-Egg 1995: 42).

Segundo M. Pierret, a avaliação de acompanhamento da execução das medidas, na sua acepção mais restrita procurará que se atinja: i) uma avaliação interna ou do funcionamento do dispositivo montado para a executar - não necessariamente realizada durante a execução, mas com base essencial em observações produzidas durante esse período; e ii) um controlo do desenrolar da execução tendo em vista a correcção de desvios imprevistos verificados com origem no dispositivo de execução ou na alteração do contexto - realizado por acompanhamento da execução.

Além disso, e segundo O.Cinneide implica também que a análise incida sobre todo o processo de organização da política com questões do tipo: a actividade foi correctamente planeada? As pessoas envolvidas são aquelas que deveriam ter sido? As acções deveriam ter decorrido por uma ordem diferente?

Assim, o acompanhamento da execução possui valências interligadas com todo o processo de avaliação, ou seja, verifica se a programação feita está a ser convenientemente seguida, e se a execução decorre de acordo com o previsto; bem como implica também a recolha dos dados necessários a essa verificação, para que a avaliação da eficácia interna ou do dispositivo possa ser efectuada, e a avaliação dos resultados possa dar origem aos indicadores de eficiência, eficácia e impacte (Dias 1997:327).

Para a equipa de avaliação do PO Cultura (200-2006) constitui um exercício dotado de autonomia própria com um papel de validação de aspectos da avaliação *ex-ante* e de antecipação de aspectos da avaliação *ex-post*, sendo, talvez de todos os três exercícios o que contempla todas as grandes dimensões de análise (pertinência, coerência, eficiência, eficácia, sustentabilidade e utilidade) embora a um nível sempre limitado. Ainda de acordo com a mesma equipa pode desempenhar também um papel relevante nas melhorias, adaptações e correcções “*on-going*”, contribuindo, desse modo, para a optimização da execução das intervenções. A natureza da avaliação intercalar encontra-se segundo aquela equipa associada a algumas ideias chave nele fixadas sobre a natureza das avaliações intercalares tais como:

- ✓ Não constitui uma finalidade em si mesma, mas sim uma medida destinada a melhorar a qualidade e a pertinência da programação;
- ✓ Fornece um contributo essencial para a revisão intercalar e está correlacionada com a reserva de eficiência, (adoptada no âmbito dos programas operacionais incluídos no QCA III);

II.3.1.3. A Avaliação Final e a Avaliação *Ex-Post* (Avaliação de Impacto)

É geralmente, uma avaliação de objectivos ou de resultados que pretende verificar os efeitos do projecto no fenómeno social com que se pretendia lidar. Este tipo de avaliação de objectivos, ou de resultados, consiste em averiguar em que medida o projecto produziu as mudanças que se tinha desejado e também quais os resultados não esperados que emergiram ao longo do processo. Ou seja, no final ou após a intervenção, pretende-se conhecer os resultados e a eficácia do projecto, o que pressupõe a existência de objectivos previamente

definidos e de critérios de sucesso definidos de forma operacional e capazes de serem medidos (Guerra 2000: 197).

Contudo, alguns autores como por exemplo Maria José Aguilar e Ander-Egg e Ezequiel Ander-Egg diferenciam a avaliação final da avaliação *ex-post*. Segundo estes, a avaliação final do projecto é a que se efectua aquando ou após concluída a fase de execução do projecto, enquanto a avaliação *ex-post* é realizada alguns meses ou até anos depois de finalizada a execução. Por isso, este último tipo de avaliação costuma chamar-se *avaliação de impacto* ou *avaliação pós-decisão* (Aguilar e Ander-Egg 1995: 42).

Porém conforme referido acima, actualmente é usual distinguir-se na fase pós projecto os seguintes momento de avaliação de resultados *ex-post*. i) *imediate*, efectuada de três a seis meses após o *terminus* da intervenção e ii) *diferida*, efectuada entre um e dois ou mais anos após o *terminus* da intervenção.

Há outros autores que referem que a avaliação de impactes sociais pode ser realizada em qualquer momento de uma intervenção (*ex-ante* ou *ex-post*). Este é um tipo de análise que se caracteriza por centrar o seu foco de análise nos efeitos e, nesse sentido, a avaliação de impactes está muito próxima da avaliação por objectivos. Esta avaliação confunde-se hoje com a avaliação social, nomeadamente a avaliação de objectivos e de resultados, podendo ser realizada antes, durante ou depois da intervenção. Considera-se, no entanto, que o resultado de um projecto de desenvolvimento necessita de três a cinco anos para se poder averiguar os reais impactes. As formas de aplicação das avaliações de impacte são muito variáveis. Frequentemente e, por razões de ordem prática, adoptam-se análises estatísticas fazendo-se comparações no tempo (Guerra 2000: 197).

Sucintamente pode dizer-se que este momento de desempenha um papel relevante na medição do grau de concretização dos objectivos num horizonte que permita esclarecer não só as questões da utilidade, como da sustentabilidade (pois verifica-se que de algum modo, a exigência de uma lógica de prestação de contas implica a preocupação com uma maior valorização da eficácia).

II.3.1.4. Avaliações ocasionais ou pontuais

Têm lugar em qualquer momento do projecto e aplicam-se a iniciativas de curta duração (1/2 dia, 1 dia ou 2 dias) realizadas com fins específicos (encontros, *workshops*, sessões de lançamento, sessões de encerramento, etc.), no âmbito das actividades da intervenção.

II.3.1.5. Avaliação temática

Exercício de avaliação que analisa um determinado aspecto transversal ou comum a várias intervenções. O objecto da análise pode ser um impacto esperado (competitividade das empresas, melhoria do ambiente) ou um domínio específico (actividades de investigação e desenvolvimento). Este tipo de avaliação pode ser desenvolvido pelo Estado-membro ou pela Comissão Europeia. (ver REG 1260/1999, 40.º, 3)

II.3.2. Segundo a necessidade de informação no processo de execução

Scriven propõe diversas modalidades para avaliar as necessidades e daí surge a distinção entre avaliação sumativa e avaliação formativa.

II.3.2.1. A Avaliação Sumativa

Refere-se ao estudo dos resultados ou efeitos de um programa (Patton, 1978; Morris e Fitz-Gibbon, 1978). Determina até que ponto foram cumpridos os objectivos ou produzidos os efeitos previstos. Determina o valor de um programa quando este já se encontra desenvolvido, investiga os efeitos comparando-os com as necessidades dos beneficiários. Este tipo de avaliação avalia se vale a pena manter um programa ou dá-lo por encerrado (Aguilar e Ander-Egg 1995: 43). Esta modalidade de avaliação encontra-se por vezes prevista na candidatura, sendo com alguma frequência obrigatória, e, geralmente é efectuada por uma equipa de avaliadores externos, tendo neste caso os seus resultados de ser transmitidos à entidade financiadora.

Para Cândido Freitas (s.d.) “Como o nome indica, a avaliação sumativa preocupa-se com o(s) produto(s) de um projecto. A palavra sumativa vem do inglês «summative», que significa «adicionada, acumulada». Deste modo, a avaliação sumativa é posterior ao desenvolvimento do projecto. A avaliação sumativa pode ser interna ou externa, porém, na comunidade científica, há o sentimento generalizado que a avaliação sumativa deve ser conduzida por avaliadores externos.”

II.3.2.2. A Avaliação Formativa ou Pedagógica

Como refere também Cândido Freitas, “O conceito de avaliação formativa deve-se a Scriven (1967) e foi logo adoptado quase universalmente. A avaliação formativa é conduzida durante o *design* e implementação de um projecto (ou «programa», termo muito mais abrangente mas muito expandido) com a finalidade única de prestar aos seus responsáveis as informações avaliativas relevantes, úteis para tentar melhorar o mesmo programa enquanto ele decorre. É essa a justificação fundamental para que a avaliação formativa seja, na maior parte das vezes, confiada a avaliadores internos. Se os avaliadores forem externos tornar-se-á necessário um trabalho de cooperação entre eles e os responsáveis e executores do projecto. A experiência ensina-nos, no entanto, que não é fácil esta cooperação sem uma muito clara definição de objectivos e aceitação plena do papel dos avaliadores. Estes, por sua vez, terão de realizar um permanente autocontrolo para evitar os enviesamentos, ou seja, um demasiado envolvimento no projecto susceptível de diminuir a capacidade de julgamento. Mesmo formativa, a avaliação tem sempre duas vertentes: a descritiva e a de apreciação, como desde há muito Stake defendeu ao apresentar o seu modelo de «contingência-congruência» (1967). Se na fase de descrição o papel de um avaliador interno pode ser de grande utilidade, porque conhece muito bem a realidade do projecto, já na fase de apreciação, os seus juízos terão sempre uma margem frágil de credibilidade. Por esta razão, será altamente conveniente que uma avaliação formativa mantenha sempre o seu estatuto de «formativa externa», a fim de permanecer neutra para cumprir a sua função de ajuda.”

Para outros autores (Aguilar e Ander-Egg 1995: 43) refere-se ao seguimento que se realiza durante o processo de execução de um programa ou projecto. Fornece informação acerca do modo de se desenvolver esse processo. Geralmente não se encontra prevista na candidatura, e assume a forma de avaliação interna ou de auto avaliação, sendo por vezes facultativo o envio dos resultados para a entidade financiadora.

As duas modalidades (sumativa e formativa) são complementares, devendo uma ou outra ser utilizada no momento adequado, de acordo com o contexto, a situação concreta e compromissos assumidos pelos intervenientes no processo de avaliação.

II.3.3. Segundo a composição da equipa da avaliação

De acordo com este critério, e de acordo com a origem dos membros que constituem a equipa, podemos distinguir quatro tipos de avaliação:

II.3.3.1. Avaliação Externa

É aquela que recorre a avaliadores que não pertencem nem se encontram vinculados à instituição executora do programa ou projecto em avaliação. Quando se efectua este tipo de avaliação, geralmente recorre-se à participação de especialistas contratados pela instituição que quer avaliar alguma ou a totalidade das actividades realizadas. Esta tem como vantagem a garantia de uma maior objectividade, mas tem como desvantagens o facto de não ser fácil a um avaliador externo captar todos os factores em jogo, de acordo com a natureza e funcionamento do programa (Aguilar e Ander-Egg 1995: 44).

II.3.3.2. Avaliação Interna

Esta modalidade de avaliação é efectuada com a participação de pessoas que pertencem à instituição promotora ou gestora do programa ou projecto a avaliar, mas que não são directamente responsáveis pela execução. As vantagens deste tipo de avaliação advêm basicamente do maior conhecimento e familiaridade que se tem daquilo que é avaliado. Contudo, tem algumas desvantagens provenientes dos riscos de menor garantia de objectividade, como consequência do envolvimento dos avaliadores com o que se avalia, pois estes são simultaneamente “juízes” e parte interessada (Aguilar e Ander-Egg 1995: 45).

II.3.3.3. Avaliação Mista

Esta modalidade é uma combinação das anteriores, pois é efectuada por uma equipa de trabalho que inclui avaliadores externos, que são alheios à instituição cujo programa ou projecto vai ser avaliado, e inclui também avaliadores internos, que pertencem à instituição executora. A avaliação mista permite, em princípio, equilibrar os factores desfavoráveis e reforçar os favoráveis (Aguilar e Ander-Egg 1995: 45).

II.3.3.4. Auto-Avaliação

É aquela em que os próprios participantes implicados na execução ou realização do projecto se encarregam das actividades avaliativas. São estes que avaliam e julgam as suas próprias actividades para determinar se estão a cumprir as metas propostas (Aguilar e Ander-Egg 1995: 45).

II.4. Objectos sobre os quais incide

Os objectos, ou seja o que geralmente se avalia, encontram-se em muito associados tópicos da candidatura de um projecto (ou programa de um evento).

Para uma melhor visualização desta matéria apresenta-se seguidamente os tópicos das candidaturas de 2 projectos a programas diferentes.

Quadro 3 - Estrutura de uma candidatura ao Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) -Pequena Subvenção-

1. Designação do Projecto
2. Duração
3. Área(s) Temática(s)
4. Fundamentação do Projecto (diagnóstico)
5. Objectivos a atingir e resultados esperados
6. Estratégia(s)
7. População Alvo (Caracterização qualitativa da população beneficiária do projecto, e indicação quantitativa do total de indivíduos - mulheres e homens - que serão abrangidos pelo projecto).
8. Acções a desenvolver
8.1. Descrição das Acções
8.2. Localização Geográfica das Acções
8.3. Cronograma das Acções
9. Parcerias
10. Recursos humanos a mobilizar para o projecto

Quadro 4 - Candidatura ao PROGRIDE (Programa para a Inclusão e Desenvolvimento)

2. Identificação das Entidades Parceiras
3. Relacionamento com as Entidades Promotora e Executora
4. Identificação do Projecto
5. Matriz de Enquadramento da Intervenção
5.1. Diagnóstico
5.2. Objectivos
5.3. Acções
5.4. Área de Intervenção
5.5. Metas
5.6. Destinatários
5.7. N.º de destinatários previsto
6. Descrição das Acções
7. Cronograma
8. Complementaridade do Projecto com outras iniciativas nacionais ou comunitárias
9. Recursos Humanos
10. Avaliação
11. Orçamento

II.5. Sobre os critérios utilizados para sistematizar a análise

A informação recolhida tem de ser apresentada no relatório da avaliação ao longo de vários pontos, que podem ser ter a designação do tópico avaliado (objectivos, parceria, público alvo, etc.) e/ou através de critérios que vários autores vieram propondo nas últimas décadas.

Geralmente os critérios a que mais se recorre são os seguintes: eficácia, eficiência, sustentabilidade, impactos, utilidade.

Para além destes, existem um conjunto de outros, que de acordo com a natureza do projecto e as finalidades da avaliação podem ser utilizados no processo. Os critérios que foi possível recensear até ao momento, e respectivo significado, são identificados e descritos abaixo, por ordem alfabética.

II.5.1. Identificação e definição dos critérios

São apresentados seguidamente sob a forma de questões ou de afirmações.

Aceitação

Qual é o nível de aceitação e satisfação por parte dos utilizadores directos e indirectos, com os resultados da intervenção?

Adequação / Adequabilidade

“O projecto / programa adequa-se ao contexto do problema e da situação sobre o qual se pretende intervir?” (I. Guerra, 2000, p. 198)

Pode abranger o público-alvo, a área geográfica ou Zona de Intervenção e a situação sócio-económica.

Qual é o grau de adequação dos objectivos definidos: i) ao nível diagnóstico da situação de partida, e ii) à relevância social dos problemas identificados no quadro do diagnóstico referido?

Até que ponto a intervenção se adequa ao contexto do problema e da situação sobre a qual se pretende intervir?

Avaliação do Plano e Conceptualização do Programa

Qual é a profundidade e clareza do diagnóstico ou do estudo-pesquisa sobre a situação problema?

Estão definidas: i) as estratégias de acção, ii) as actividades concretizar, iii) e, sobretudo, os métodos, as técnicas e os procedimentos que se pretendem utilizar?

Avaliação do Processo

Até que ponto a intervenção atinge a população alvo (cobertura)?

Como se operacionaliza os aspectos técnicos da implementação da intervenção?

Quais são os aspectos estruturais e funcionais da instituição responsável pelo programa que garantem a implementação da intervenção?

Qual o empenho de cada entidade parceira para a consecução dos objectivos? (ou qual o empenho de cada entidade parceira na realização das actividades por si assumidas?)

Causalidade

Dá resposta à indagação sobre que acontecimentos ou factores específicos têm afectado os resultados do projecto?

Coerência externa

Consiste em verificar se estão garantidas condições de exequibilidade ou consistência da estratégia adoptada, nomeadamente ao nível das soluções de afectação, especialização e coordenação de meios inter-programas e ao nível da hierarquia, complementaridade e articulação convergente dos objectivos prosseguidos.

Em que grau estão garantidas condições de articulação convergente com os objectivos prosseguidos por intervenções de nível superior e de consistência da estratégia adoptada, nomeadamente ao nível das soluções de afectação, especialização e coordenação de meios (inter-programas)?

Coerência interna

Incide sobre a articulação das decisões entre os elementos internos do próprio sistema e entre estes e os métodos adoptados.

Consiste em verificar se estão garantidas condições de exequibilidade ou consistência da estratégia adoptada, nomeadamente ao nível das soluções de afectação, especialização e coordenação de meios intra-programa e ao nível da hierarquia, complementaridade e articulação convergente dos objectivos prosseguidos.

Qual a harmonia e entrosamento entre as partes da intervenção, nomeadamente entre os objectivos (globais e específicos), as medidas e as acções?

Concepção

Consiste em verificar se o desenho do projecto continua a ser válido.

Delimitação dos contornos do programa

Verifica quais são os tópicos ou pontos incluídos na candidatura e se esses tópicos abrangem as dimensões essenciais de uma candidatura.

Efectividade

Respeita ao conjunto de critérios para satisfazerem a necessidade ou solucionarem os problemas que deram origem à apresentação do projecto.

Eficácia interna (critérios para a “medição” dos efeitos imediatos – pretendidos e não pretendidos - do projecto).

Procura verificar em que medida os objectivos foram atingidos e as acções previstas foram realizadas, ou se as necessidades em termos de objectivos no início e no fim da intervenção foram satisfeitas.

Grau de realização do programa ou projecto, actividades e acções, tanto do ponto de vista físico como financeiro.

Eficácia externa

Debruça-se sobre os dois seguintes itens: i) o reforço da parceria e ii) a qualidade das práticas.

Eficiência

Incide sobre os critérios que põem em relação a os resultados conseguidos com os custos do projecto.

Questiona de que modo são os recursos transformados em realizações ou resultados?

Averigua se os resultados confrontados com os recursos utilizados correspondem ao seu emprego mais económico e satisfatório, ou por outras palavras, se os resultados previstos para o projecto justificam os custos envolvidos?

Equidade

Mostra em que grau a intervenção realizada aumentou a igualdade de oportunidades, ou, agravou ou gerou novas desigualdades.

Estratégias Alternativas

Questiona sobre se há, ou poderia ter havido, uma forma mais efectiva de ultrapassar os problemas surgidos ou de atingir o(s) objectivo(s)?

Impacto

Incide sobre os resultados do projecto a médio e longo prazo.

Performance

Visa conhecer: i) Qual a eficácia atingida? e ii) qual a eficiência atingida?

Pertinência

Procura conhecer em que medida são os objectivos da intervenção pertinentes para as necessidades da “população-alvo”, no quadro da consideração das “lições da experiência”, e para as prioridades, num contexto em evolução, aos níveis nacional e da UE? Mostrando assim nos casos aplicáveis qual a relevância e utilidade dos produtos elaborados.

Relevância

Procura conhecer em que medida o diagnóstico dos problemas, necessidades e desafios (ameaças – oportunidades) adere às realidades da “população-alvo” e aos contornos e tendências do respectivo “contexto” social, económico e institucional.

Sistema de gestão e acompanhamento (ou preparação, implementação e gestão)

O quadro organizativo e de relacionamento institucional é adequado (definição e hierarquia de responsabilidades, circuitos de gestão, quadro normativo, selecção de projectos, parceria)?; ii) O sistema de controlo é eficaz? e iii) O Sistema de informação responde de forma adequada às necessidades da gestão?

Quais os processos de consulta e de tomada de decisão que sustentaram a preparação do Programa?

Quais os promotores dos projectos que foram mobilizados e beneficiados pelo Programa?

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

Suficiência

Respeita aos critérios relacionados com o número de acções para se conseguirem os propósitos ou metas enunciados, ou seja, procura conhecer se o número de actividades e acções para se conseguirem os propósitos ou metas enunciados é suficiente.

Sustentabilidade

Procura identificar e quantificar as grandes mudanças e efeitos estruturais “produzidos” pelo projecto.

Ou em que medida se pode esperar que as alterações (ou benefícios) perdurem após a conclusão da intervenção ou ainda se a realização do projecto configura uma experiência institucional de aprendizagem colectiva com influência futura.

Transferibilidade

Procura conhecer em que medida se pode esperar que os produtos resultantes do projecto sejam transferíveis para outras realidades e/ou contextos organizacionais e comunitários.

Utilidade

Procura conhecer: i) se a intervenção teve impacto nos grupos ou populações-alvo, em relação às suas necessidades e problemas, e ii) Qual a comparação entre a “situação de chegada” da “população-alvo” com a “situação de partida” do programa (ou, no plano intercalar, as situações intermédias conhecidas ou estimadas).

Validade externa

Procura verificar quais as repercussões que terão ou tiveram as actividades implementadas na evolução de outros indicadores.

Validade interna

Procura saber até que ponto os resultados obtidos representam o efeito real da intervenção, verificando se o projecto apresenta incorrecções de ordem metodológica, se estão controladas as variáveis de confundimento (espúrias) e se o tipo de instrumentos e tecnologias utilizadas influenciam negativamente os resultados do projecto.

II.5.2. Articulação dos critérios com os momentos da avaliação

No quadro seguinte consta um ensaio de articulação entre os diferentes critérios anteriormente referidos e os momentos de avaliação que podem ter lugar durante o ciclo de vida de um projecto, de forma a que esse mapeamento possa proporcionar aos leitores um melhor conhecimento sobre a natureza de cada um desses momentos.

Quadro 5 – Articulação entre critérios e momentos de avaliação

Critérios	Momentos da avaliação	Ex ante	Intercalar	Final	Impactes	Fonte
Aceitação				X	X	
Adequação / Adequabilidade		X				
Avaliação do Plano e Conceptualização do Programa (ou Análise ...)		X				
Avaliação do Processo (ou Análise ...)			X	X		
Causalidade			X	X		
Coerência externa		X				
Coerência interna		X				
Concepção			X	X		
Delimitação dos contornos da intervenção		X				
Efectividade						
Eficácia interna			X	X		
Eficácia externa			X	X		
Eficiência			X	X		
Equidade			X	X		
Estratégias Alternativas			X	X	X	
Impacto					X	
Performance			X	X		
Pertinência		X				
Relevância		X				
Sistema de gestão e acompanhamento (ou preparação, implementação e gestão)			X	X		
Suficiência		X				
Sustentabilidade						
Transferibilidade		X				
Utilidade				X		
Validade externa				X		
Validade interna				X		

III - SOBRE OS CONCEITOS RELACIONADOS

Neste ponto são abordados os conceitos de monitorização, controlo e auditoria. Em alguma literatura controlo e auditoria são sinónimos. Neste texto porém são apresentados como conceitos distintos.

III.1. Significado, tipos e momentos da monitorização

O conceito e a prática da monitorização têm vindo a ser utilizados desde há vários anos, em vários campos técnico-científicos nomeadamente qualidade ambiental, fenómenos meteorológicos, etc.

A aplicação desta prática às intervenções de natureza social tem vindo a crescer gradualmente e demonstrado que o contributo da monitorização para o sucesso das intervenções é indispensável.

Através das reflexões que se seguem procura-se aprofundar os conhecimentos sobre o tema.

III.1.1. Definições e Tipologia

III.1.1.1. Definições

De entre as definições respigadas na literatura consultada destacar-se as que constam abaixo. É o procedimento que permite acompanhar e controlar o processo de intervenção por forma a identificar eventuais desvios face ao previsto, através da utilização de um sistema de registo (p. ex. Quadro de Bordo). Este controlo incide geralmente no cumprimento do calendário, na realização das acções definidas e na utilização dos recursos previstos. Por vezes, pode dizer respeito ao acompanhamento dos impactos de determinadas intervenções ou medidas (ex. monitorização de impactos de determinados equipamentos no ambiente ou na saúde das populações).⁴

Ou a monitorização refere-se aos momentos recorrentes de recolha, tratamento e análise de informação específica que ocorrem ao longo da implementação do programa. A monitorização indaga e analisa em que medida as actividades realizadas e os resultados obtidos estão correspondendo ao planeado. É pois um processo que possibilita identificar pontos fortes e deficiências de uma intervenção, oportunidades e necessidades de ajustamentos. (Adulis, acedido em 06/11/2006)⁵

Também se pode entender que monitorização significa o “registo quotidiano do que acontece num projecto (na matriz de enquadramento lógico, é utilizada nos quatro níveis: actividades, resultados, objectivo, objectivo geral) que permite acompanhar, controlar e gerir p projecto ou processo de intervenção. Possibilita, por isso, a adopção de medidas de ajuste ou correcção do projecto. A monitorização incide sobre o cumprimento das actividades planeadas em termos (a) da própria realização dessas actividades; (b) do calendário traçado; (c) dos recursos humanos materiais e financeiros programados; (d) dos efeitos desejados. Os procedimentos de monitorização incidem, ainda, sobre o acompanhamento dos impactes de determinados projectos, intervenções ou medidas, por meio da mediação periódica e sistemática de uma bateria de indicadores seleccionados” (Schiefer, 2006).

Ou ainda, por monitorização entende-se o complexo de procedimentos, técnicas e actividades com a finalidade de obtenção dos dados relativos ao estado da actuação de uma intervenção (plano, programa ou projecto). A monitorização é pois um instrumento informativo e função do processo de programação, gestão e avaliação de políticas e programas comunitários.

⁴ <http://195.245.197.196/left.asp?03.06.10.05>

⁵ http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_tmes_junho2002.cfm

Em suma, monitorização significa o sistema de registo de dados ou acompanhamento que continuamente recolhe, agrupa e analisa informação sobre a forma como as actividades estão a decorrer (Schiefer et al, 2006, p. 141)

III.1.1.2. Tipologia

A monitorização pode assumir vários tipos que se descrevem aqui de acordo com a natureza dos dados recolhidos e com o âmbito dos fenómenos a monitorizar.

a) Monitorização Quantitativa e Monitorização Qualitativa

Uma primeira tipologia abarca os dois seguintes tipos: monitorização quantitativa e monitorização qualitativa, descritas nos parágrafos que seguem.

A **monitoria quantitativa** engloba a monitoria física e a financeira. O objectivo estratégico da monitoria física consiste em garantir a consecução dos objectivos estabelecidos, visando um controle dos processos de programação e de actuação da iniciativa e incide sobre a informação disponível ou provocada. A monitoria financeira, ao contrário visa observar a correcta actuação das intervenções que se prendem com o exame das seguintes questões monetárias: as despesas programadas, o que respeita aos assuntos dos beneficiários finais, e pagamento dos compromissos assumidos, e os fluxos financeiros provenientes das quotas comunitárias e da parte nacional (proveniente do Fundo de Rotação) que co-financiam as acções programadas.

A **monitoria qualitativa**, que representa outra tipologia da monitoria, baseia-se nas acções individuais dos aspectos eminentemente contedúísticos das acções financiadas e activadas nos diversos contextos, a fim de garantir a valorização e a optimização dos parâmetros qualitativos, nos quais se baseia o projecto, para favorecer o impacto sobre o território, a actividade de *mainstreaming* a nível nacional e para reforçar o papel do desafio enfrentado pelo partenariado

b) Monitorização de Impactes e Monitorização Desempenho

Uma segunda tipologia inclui a monitorização de impactes e a monitorização de desempenho, cujos principais traços são apresentados seguidamente

A monitorização de impactes incide sobre os efeitos e impactes de um dado projecto sobre o grupo-alvo, os *stakeholders* em geral e, sobre a paisagem organizacional.

A monitorização de desempenho debruça-se em particular, sobre o grau de concretização das actividades, o cumprimento do calendário traçado e os recursos humanos, materiais e financeiros programados

Em ambos os casos, a monitorização refere-se ao acompanhamento e registo da implementação do projecto com o intuito de permitir a adopção de medidas de correcção do projecto, ou em alternativa, a retirada de ilações para projectos futuros. Porém, num caso esse acompanhamento é interno e centra-se no próprio projecto (monitorização de desempenho) e no outro caso é externo e centra-se no grupo-alvo (monitorização de impactes)

(Schiefer e tal, 2006, p. 216)

III.1.2. Objecto e Objectivos

III.1.2.1. Objecto

Considerando como objecto da monitorização os factos ou fenómenos sobre os quais incide, constata-se que esse objecto sobre o cumprimento das actividades planeadas em termos da própria realização dessas actividades, do calendário traçado, dos recursos humanos e materiais e financeiros programados; dos efeitos desejados. Os procedimentos de monitorização incidem sobre o acompanhamento dos impactes de determinados projectos, intervenções ou medidas, por meio da medição periódica e sistemática de uma bateria de indicadores seleccionados. (Schiefer et al, 2006, p. 215)

III.1.2.1. Objectivos

Para Schiefer et al (2006, pp. 215-6) os sistemas de monitorização possuem, tipicamente, dois objectivos gerais: em primeiro lugar, acompanhar a intervenção e introduzir medidas de correcção sempre que necessário; em segundo lugar, produzir informação relevante para o processo de avaliação

Tradicionalmente, a monitoria persegue dois objectivos principais: i) Verificar os progressos realizados e o grau de avanço efectivamente conseguido a nível financeiro, físico e procedimental das intervenções previstas no programa, relevando a eficiência e a eficácia com que foram alcançados os objectivos estabelecidos; ii) Fornecer os elementos informativos necessários para a actividade de acompanhamento e avaliação do programa e portanto, por esta via, contribuir para melhorar o seu nível de eficácia e quantificar o impacto socioeconomico e estrutural numa Zona de Intervenção.

III.2. Significado de controlo

O controlo é uma verificação de resultados, enquanto a avaliação é uma ponderação desses resultados. A diferença fundamental entre avaliação e controle está no facto de que o controle é uma verificação de algo, e a avaliação é um juízo acerca desse algo (Aguilar e Ander-Egg 1995: 21).

O controlo é exercido periodicamente requerendo uma prestação de contas e apresentação de registos (por exemplo trimestrais) a uma entidade, que geralmente é a entidade financiadora, a qual vai assim controlando o andamento do processo em termos de realização de despesas. Tem portanto um carácter de regularidade e procura evitar que haja desvios em relação ao que deve ser cumprido. Há quem afirme que embora seja geralmente externo o controlo pode também ser interno, ficando neste caso a cargo de entidades nomeadas para o efeito (a análise de rotina das contas por parte de um Conselho Fiscal pode ser considerada como uma forma de controlo).

III.3. Significado de auditoria

Por auditoria entende-se a análise das contas e registos de uma instituição, efectuada geralmente por uma entidade externa, no seguimento de suspeitas de que foram cometidas irregularidades por parte dos gestores e/ou quadros técnicos dessa instituição. Visa portanto

esclarecer se houve ou não más práticas, e se sim, qual é a respectiva profundidade e quais são as medidas a tomar.

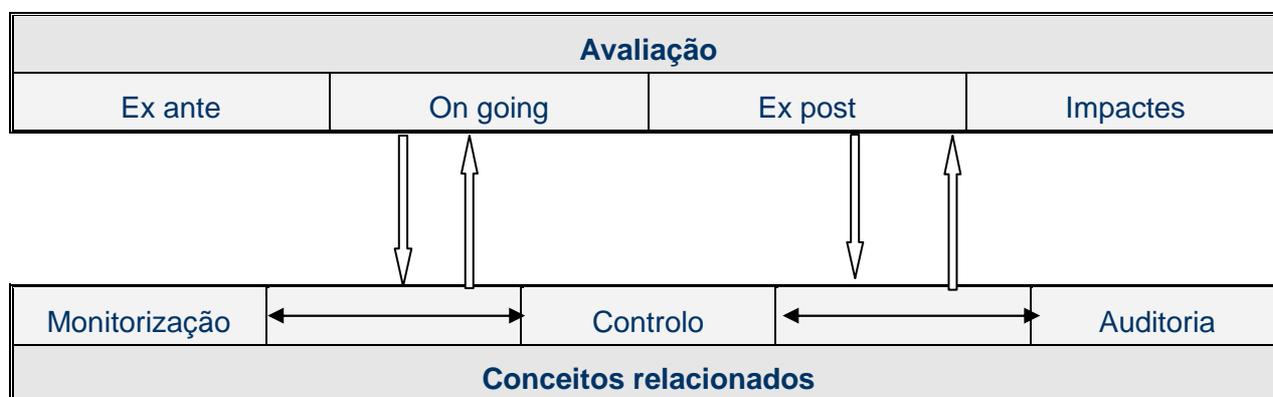
III.4. Relacionamento de cada um desses conceitos com a avaliação

Quer o controlo, quer a auditoria, quer ainda a monitorização podem proporcionar elementos aos avaliadores para aprofundamento de alguns aspectos que estejam a correr menos bem, e, subsequente emissão juízos de valor e apresentação de sugestões para que sejam atenuados ou ultrapassados aspectos menos positivos.

Também poderá suceder que os resultados da avaliação venham a desencadear a realização de uma auditoria ou apontar para o reforço dos mecanismos de controlo ou de monitorização.

O relacionamento entre estes conceitos e práticas é ilustrado na figura seguinte.

Figura única - Articulação entre avaliação e conceitos relacionados



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação e a monitorização são processos que têm vindo a ganhar importância na prática da intervenção social, pois permitem de uma forma pedagógica (através de contributos variados visando melhorar o que necessita ser corrigido, ou extraíndo e evidenciando lições e ensinamentos), a obtenção de melhores resultados.

Encontra-se aqui subjacente a preocupação com a qualidade, conceito que deve nortear a actuação dos agentes no desenvolvimento social de forma a corresponder às expectativas ou necessidades dos destinatários dos projectos e eventos.

É assim de toda a pertinência que decisores e técnicos dominem conhecimentos de base sobre avaliação e monitorização, de modo a que possam internamente, ou com a colaboração de equipas externas efectuar uma leitura crítica das práticas e corrigir

BIBLIOGRAFIA

ADULIS, Dalberto, Como planejar a avaliação de um projeto social. URL: http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_tmes_junho2002.cfm

CAPUCHA, Luís, PEGADO, Elsa, SALEIRO, Sandra Palma, (1999), *Definição, Contributos e Precedentes da Avaliação*, Metodologias de Avaliação de Intervenções Sociais, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa

GUERRA, Isabel (2000), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia da Acção: O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia

SCHIEFER, Ulrich (Coord.) (2000), *Método Aplicado de Planeamento e Avaliação de Projectos (MAPA): Normas e Procedimentos para o Planeamento e Avaliação de Projectos de Desenvolvimento da Cooperação Portuguesa* (14 ficheiros), Lisboa, ISCTE

SCHIEFER, Ulrich e tal (2006), *MAPA - Manual de Planeamento e Avaliação de Projectos*, Cascais, Principia