

A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática

Alcides Monteiro

Resumo: Pensar uma intervenção eficaz e esclarecida no/para o Desenvolvimento Local passa por conceber e implementar procedimentos de avaliação que se traduzam não só num balanço da acção desenvolvida, mas se transformem igualmente num processo colectivo de aprendizagem contínua e na procura de uma optimização quantitativa e qualitativa das intervenções. À luz deste pressuposto, e visando estabelecer uma ligação entre a análise teórica e a reflexão a partir de uma prática concreta, o objectivo do presente artigo será duplo: por um lado, procurar esclarecer alguns pontos em torno do conceito de “avaliação” e dos modelos avaliativos passíveis de definição e implementação num contexto de intervenção social; por outro lado, ser espaço de análise do modelo avaliativo implementado no seio de um projecto de luta contra a pobreza: o projecto “Aldeias de Montanha Apostam no Desenvolvimento”, integrado no Programa Comunitário Pobreza 3.

Palavras-chave: Avaliação; Intervenção social; Desenvolvimento local

Normalmente pouco considerada enquanto etapa das metodologias de intervenção social delineadas e aplicadas segundo um modelo “tradicional”, e como tal “esquecida” pelos manuais que lhes esclarecem os procedimentos metodológicos, a avaliação surge e é tida actualmente como um dos momentos essenciais a considerar nas novas conceptualizações da investigação e implementação de programas sociais, em particular nas que privilegiam uma dinâmica de Investigação-Acção.

Concebendo essa mesma intervenção como um processo cíclico e prolongado no tempo, a avaliação não é apenas importante numa função de balanço da acção desenvolvida, apoiando juízos acerca do mérito e valor das estratégias implementadas face aos resultados esperados. De igual modo, não estará limitada aos aspectos concernentes à avaliação

económica, numa perspectiva quase exclusiva de implementação de modelos experimentais e quasi-experimentais. Se bem que estas dimensões sejam importantes, a avaliação nos projectos de intervenção social deverá ser igualmente considerada como o elo de ligação entre a acção já desencadeada e a perspectivação de acções futuras, num processo colectivo de aprendizagem contínua e na procura de uma optimização quantitativa e qualitativa das intervenções. Procura-se com o exercício de uma avaliação aprender com a experiência, bem como integrar em acções futuras os conhecimentos adquiridos ao longo do processo já desenvolvido.

À luz destes pressupostos, e visando estabelecer uma ligação entre a análise teórica e a reflexão a partir de uma prática concreta, o objectivo do presente artigo¹ será duplo: por um lado, procurará esclarecer alguns pontos em torno do conceito de “avaliação” e dos modelos avaliativos passíveis de definição e implementação num contexto de intervenção social; por outro, será espaço de análise do modelo avaliativo implementado no seio de um projecto de luta contra a pobreza, o Projecto “Aldeias de Montanha Apostam no Desenvolvimento” integrado no Programa Comunitário Pobreza 3.

1. Conceitos de avaliação

Uma breve apreciação do conceito de “avaliação” e do emprego que dele se faz permite constatar rapidamente que se trata de um termo elástico, com usos distintos e aplicado em várias realidades, desde o mundo do trabalho (avaliação de desempenho) à educação (avaliação de conhecimentos), à saúde (avaliação de serviços), etc..

No campo específico da investigação e implementação de programas sociais, as definições aplicadas a este termo assumem um forte elemento prático, directamente relacionado com a apreciação dos resultados de um programa/projecto face ao objectivo de solução de determinados problemas.

Assim, D. L. Stufflebeam et al. (1971) propõem uma definição de avaliação como sendo “... o processo de identificar, obter e proporcionar informação útil e descritiva acerca do valor e mérito das metas, a planificação, a realização e o impacto de um objecto determinado, com o fim de servir de guia para a tomada de decisões, para solucionar os problemas de responsabilidade e promover a compreensão dos fenómenos”.

Por sua vez, para Kosecoff e Fink, a avaliação é “um conjunto de procedimentos para julgar os méritos de um programa e fornecer uma informação sobre os seus fins, as suas expectativas, os seus resultados previstos e imprevistos, o seu impacto e os seus custos” (1982: 15).

Finalmente, Maria José Aguillar e Ezequiel Ander-Egg procuram uma definição capaz de compilar os principais traços da avaliação enquanto processo sistemático de valoração ou juízo sobre um programa ou um conjunto de actividades: “A avaliação é uma forma de investigação social aplicada, sistemática, planificada e dirigida; encaminhada para identificar, obter e proporcionar de maneira válida e fiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo acerca do mérito e valor das diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de actividades específicas que se realizam, tenham realizado ou realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que os ditos resultados se tenham dado, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre cursos de acção, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos factores associados ao êxito ou fracasso dos seus resultados” (1992:18).

Numa definição relativamente extensa, estão não só definidos os traços como igualmente são referenciados os objectivos principais deste procedimento, também eles sistematizados pelos autores (1992: 48-52): estabelecer o grau de pertinência, idoneidade, eficácia e eficiência do programa em causa; determinar as razões dos êxitos e fracassos; facilitar os processos de decisão com vista a melhorar e/ou a modificar o programa; recensear outras consequências ou efeitos imprevistos.

Pelas características que assume e objectivos que pretende atingir, a avaliação é frequentemente associada a outros termos considerados como similares ou mesmo sinónimos: medição, estimação, acompanhamento, programação ou controlo. A esta última noção estão associados um conjunto de princípios que importa referenciar esquematicamente (Ardoino et Berger, 1986: 120-126; Harvois, 1986: 116-119):

- reporta-se sempre a um modelo de referência, visando medir a conformidade dos resultados ao programa previamente elaborado, estabelecer a coerência e homogeneidade da acção implementada;
- supõe um dispositivo hierárquico, a separação entre o controlador e o controlado;
- decompõe analiticamente a realidade em elementos distintos, implicando a construção de um conjunto de procedimentos e técnicas indefinidamente repetíveis, homogéneas e independentes dos actores que as aplicam. Implica mensurações objectivas e quantificáveis;
- representa um projecto acabado e total, um conjunto de conclusões finais e definitivas acerca de uma determinada acção;

- as operações de controlo não podem integrar os efeitos inesperados, conferindo-lhes sentido e importância, pois baseiam-se na homogeneidade e referência a um modelo.

Contudo, e em particular do modo como ele é concebido nos domínios da investigação e intervenção social, a avaliação assume um conjunto de princípios orientadores que marcam a sua especificidade (Ardoino et Berger, 1986: 120-126; Beaudoin et al., 1986: 207-210; Harvois, 1986: 116-119):

- privilegiar-se a exploração de dados qualitativos, tendo em vista uma análise mais social do que económica ou política dos impactos conseguidos;
- se a medição da adequação real dos impactos conseguidos aos objectivos inicialmente propostos é importante, importa igualmente um questionamento sobre o sentido da acção, integrando o inesperado e conferindo-lhe importância;
- ao contrário do controlo, que procura decompor analiticamente a realidade em elementos distintos, a avaliação clarifica os sistemas de inter-relação de uma realidade social;
- a avaliação é um trabalho de imaginação, com a construção de referentes e indicadores não standardizados. Ainda que com o recurso a procedimentos de base quantitativa (análise estatística de correlações, análise multivariada, análise de dados estruturais, procedimentos experimentais e quasi-experimentais), é fundamental o desenvolvimento de uma análise de carácter qualitativo, baseada em grelhas de análise e indicadores especificamente adequados à realidade que se pretende avaliar;
- a avaliação é permanente e interna ao programa, não renunciando eventualmente ao recurso a peritos externos, desenvolvida em paralelo com a função de intervenção. É um processo cumulativo e sempre parcial, uma construção que se vai desenvolvendo ao longo do processo de implementação;
- o dispositivo de avaliação é essencialmente democrático, centrado sobre a expressão de todas as partes em presença, com as suas diferenças, contradições, conflitos, alianças. Poderá conduzir a significações contraditórias face a uma mesma realidade, impondo uma negociação entre as partes envolvidas;
- a avaliação é um processo de “aprendizagem e de cognição”, uma aquisição de competências e experiências que se vão integrando na dinâmica da acção, estimulando a reflexão e a criatividade de todos os intervenientes.

2. Práticas avaliativas

Sob uma mesma designação, e assumindo referenciais genéricos comuns, podem distinguir-se várias formas de prática avaliativa, desempenhando papéis e funções distintas entre si. Sem que haja um consenso na classificação dessas práticas avaliativas, salientam-se aqui três tipologias que, obedecendo a critérios diferentes, se complementam.

Tipologias de práticas avaliativas

Crítérios de referência	Tipos de práticas avaliativas		
Grau de aproximação e participação do avaliador / equipa de avaliação no Projecto	Avaliação Externa	Avaliação Interna	—
“Espaço de vida” de um Projecto	Avaliação <i>Ex-ante</i>	Avaliação Formativa	Avaliação <i>Ex-Post</i>
Componentes de um Projecto	Avaliação de Desenho e Conceptualização	Avaliação de Processo	Avaliação de Eficácia e Eficiência

2.1 Avaliação externa e avaliação interna

O grau de aproximação e participação do avaliador ou equipa de avaliação por relação à acção a avaliar marca a distinção entre o carácter interno ou externo dessa mesma avaliação (Aguillar e Ander-Egg, 1992: 31-33; O’ Cinneide, 1992: 44-48).

Assim, processa-se uma avaliação externa (ou hetero-avaliação) quando esta é levada a cabo por pessoas que não participam directamente na actividade avaliada, realizada por pessoas com competência técnica e científica, reforçando uma capacidade de visão globalizante do programa e da acção. Contudo, assumem-se alguns riscos e resistências ao nível da possibilidade de conflitos de interesses entre equipas, de um carácter demasiado “teórico” da avaliação, de dificuldades de acesso à informação ou de uma confusão entre avaliação de um programa e avaliação dos indivíduos que nele participam.

Ao contrário da avaliação externa, a avaliação interna é executada por pessoas que integram as organizações ou grupos avaliados e/ou estreitamente associadas à acção que é objecto do processo avaliativo.

2.2 Avaliação *ex-ante*, avaliação formativa e avaliação *ex-post*

Independentemente da divisão entre a avaliação interna e externa, outra distinção se pode operar entre práticas avaliativas, tendo como tónica diferenciadora os distintos momentos (“espaço de vida”) de um projecto em que ocorrem.

Aplicada no início de um programa de intervenção, a avaliação *ex-ante* (Aguillar e Ander-Egg, 1992: 27-28), igualmente designada por avaliação diagnóstico (Beaudoin et al., 1986: 193-198), desenha o inventário das necessidades, dos beneficiários e dos recursos disponíveis. É um tipo de avaliação essencialmente descritivo, de planificação.

Ao inverso, a avaliação *ex-post* (Aguillar e Ander-Egg, 1992: 29), retrospectiva (O’Cinneide, 1992: 23-24) ou somativa (Beaudoin et al., 1986: 202-207) é aplicada no fim de um programa ou após a sua conclusão. Tem como objectivo fundamental estabelecer se uma acção produziu os resultados ou efeitos esperados. A uma corrente tradicional, privilegiadora de uma prática próxima do controlo, baseada em procedimentos experimentais, quasi-experimentais e análises de base estatística, tem-se vindo a substituir uma abordagem que integre igualmente a componente qualitativa, capaz de uma maior aproximação entre o avaliador e os intervenientes.

A avaliação formativa (Beaudoin et al., 1986: 198-203), ocorre durante o desenrolar do programa, interessando-se não só pela eficácia e eficiência do mesmo, mas igualmente pela metodologia desenvolvida. A componente de formação de competências assume um papel relevante, procurando-se que os resultados e conclusões obtidos sejam integrados na acção e que contribuam para a melhoria da eficácia e competência dos actores envolvidos.

2.3 Avaliação de desenho e conceptualização, avaliação de processo, avaliação de eficácia e eficiência

Podendo definir-se um projecto de intervenção como constituído por uma *organização* que utiliza certas *estratégias*, com o objectivo de modificar um *contexto* particular, espera-se que a avaliação percorra cada um destes elementos. Desenvolvem-se assim três categorias de procedimentos avaliativos.

A avaliação de desenho e conceptualização do projecto reporta-se fundamentalmente ao modelo de organização implementado, julgando-lhe a pertinência formal e potencial em aspectos como o modelo de planificação e gestão ou a participação e sistema de auto-avaliação.

A avaliação de processo acompanha o modo de funcionamento tanto no global como em aspectos pontuais. São objecto de apreciação as estratégias desencadeadas e o seu modo de operacionalização.

Finalmente, a avaliação de eficácia e eficiência (igualmente designada por avaliação de impacto), reporta-se aos resultados obtidos na modificação do contexto em causa. Decompõe-se em dois níveis fundamentais: a avaliação da eficiência ou rentabilidade económica, que se centra na análise custos-benefícios; e a análise da eficácia, medindo as distâncias entre os objectivos afixados e os objectivos atingidos: mudanças efectivamente ocorridas, percepção dos laços entre a intervenção e os resultados produzidos, definição dos obstáculos ao sucesso. As tendências mais recentes têm procurado um alargamento desta análise de eficácia a aspectos como a avaliação dos efeitos sobre as categorias que não são beneficiários directos de um programa (Masson, 1989: 55-56) ou a avaliação dos possíveis efeitos nefastos da intervenção, e não apenas dos efeitos positivos ou ausência de efeitos (Kurc, 1986: 20).

3. O lugar da avaliação nos projectos de intervenção social

Uma das conclusões que decorre directamente da análise dos princípios e modelos atrás definidos para uma prática avaliativa, é a de que se tem vindo a privilegiar gradualmente modelos de avaliação que se tornam compatíveis com os princípios de uma metodologia de intervenção social privilegiadora de uma lógica de Investigação-Acção.

Como afirma François Aballea (1989:5-10), a expressão “avaliação qualitativa” surge a marcar a ruptura com um modo de análise e de avaliação de programas demasiado centrado, reduzido à medida das distâncias entre os objectivos afixados e os resultados conseguidos, numa avaliação custos-benefícios. Assumindo afinidades com as práticas de controlo em termos de rigidez, intemporalidade e imutabilidade, estabelecimento de um dispositivo hierárquico e relação sujeito-objecto, constituía-se como um modelo de difícil aplicabilidade em contextos de intervenção social. Ao contrário, à “avaliação qualitativa” são cada vez mais associados princípios enquadráveis na filosofia de uma lógica de articulação entre investigação e acção: privilégio da dimensão qualitativa, sem necessariamente descuidar princípios de análise quantitativa²; reconhecimento da função educativa e de aprendizagem da pesquisa avaliativa; preocupação em torná-la uma acção participativa e democrática; concepção da avaliação como instrumento de mudança, permanente e essencialmente gerado do interior (Beaudoin et al.; 1986: 207-210).

Como ilustração desta postura de ruptura, R. Stake (in Pourtois et coll., 1984: 149-152) propõe um modelo avaliativo com um duplo interesse: procura não só contemplar os princípios de uma nova prática avaliativa já referenciados, como igualmente integra de um modo expresso certas características essenciais da metodologia de Investigação-Acção, a saber: uma comunicação real entre o avaliador e os actores, que participam conjuntamente tanto na acção como na avaliação; o desenvolvimento de uma avaliação mais da acção do que dos objectivos iniciais; uma tomada em consideração dos diferentes sistemas de valores em presença.

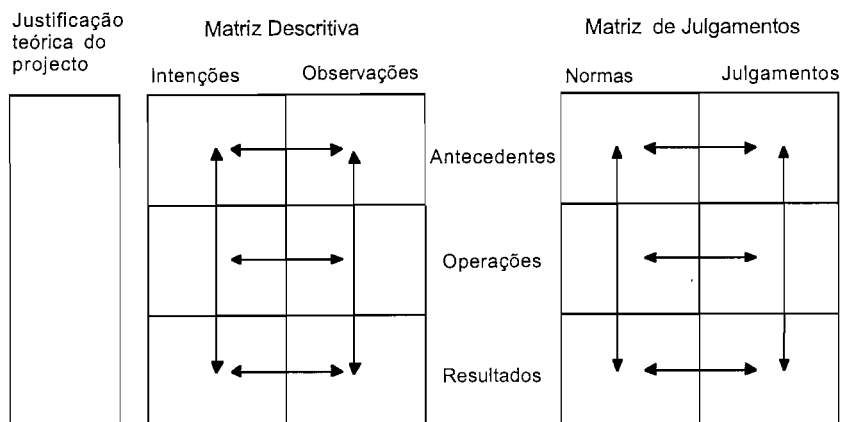


Figura 1: Modelo de avaliação segundo R. Stake

Fonte: Pourtois et coll, 1984: 150

Uma das características do modelo prende-se com a contemplação de uma dimensão de temporalidade, na medida em que se pretende uma avaliação que atravessa todos os momentos essenciais da acção: os antecedentes, a acção propriamente dita (operações) e os seus resultados. Procura-se assim uma visão globalizante e multidimensional da intervenção, contemplando não só a adequação dos resultados obtidos aos

objectivos previstos, como igualmente um questionamento sobre o sentido da acção e a integração de factos não esperados ou imprevistos. Por outro lado, a consideração de uma matriz de julgamentos em paralelo com uma matriz descritiva introduz a ideia da necessidade de comunicação e confronto entre a multiplicidade de pontos de vista e de sistemas de valores em presença, como forma de enriquecimento das práticas avaliativas.

Num modelo tradicional, a avaliação assume uma dimensão de exterioridade em relação à prática, em nome da objectividade e da capacidade de visão globalizante. É desenvolvida por indivíduos que não participam directamente na acção avaliada, sem envolvimento activo dos participantes nessa mesma avaliação, que de algum modo se constituem eles próprios como objecto de avaliação. Ainda que como alternativa, a implementação de uma avaliação interna não deixa de implicar uma separação entre a equipa de avaliação e os restantes intervenientes. Ao inverso, modelos como o de R. Stake preconizam uma participação efectiva de todos os intervenientes no processo avaliativo, através do que é designado por uma dinâmica de auto-avaliação, valorizando as dimensões de parceria e participação.

Em que consiste a *auto-avaliação*? Segundo Jean-Jacques Girardot “a auto-avaliação é uma reflexão organizada no seio da equipa que anima uma acção de integração económica e social, para melhorar a sua eficácia. Esta reflexão funda-se normalmente sobre a comparação periódica das realizações e das previsões, dos resultados aos objectivos” (1992:3).

Um dos traços distintivos da auto-avaliação é o de que poderá não coincidir necessariamente com o que é designado por “avaliação interna” quando esta é realizada por um grupo restrito de pessoas no seio do programa em causa e/ou quando não existe devolução dos resultados obtidos aos parceiros com vista ao re-planeamento e revisão dos procedimentos de acção.

Por outro lado, esta dinâmica de auto-avaliação caracteriza-se pela valorização da dimensão “reflexão”, que Girardot expressa no seu conceito e que J. Foolen (1992) estabelece como pressuposto de base para o seu modelo de auto-avaliação. Uma reflexão (“*thinking from a distance*”) que implica não só um acto cognitivo ou cerebral, mas também intuição e emoções.

De acordo com o modelo proposto, serão de reter quatro níveis de reflexão:

- 1 - A reflexão antes da acção, resultante de conversas e reuniões de equipa.

- 2 - A reflexão na acção, que envolve um “parar para pensar” e permite assimilar acontecimentos inesperados, reenquadrando a acção.
- 3 - A reflexão após a acção, que conduz a olhar para trás e analisar o que foi feito.
- 4 - A auto-reflexão, uma reflexão individualizada sobre a acção com base no carácter de cada um, seus conhecimentos e capacidade técnica.

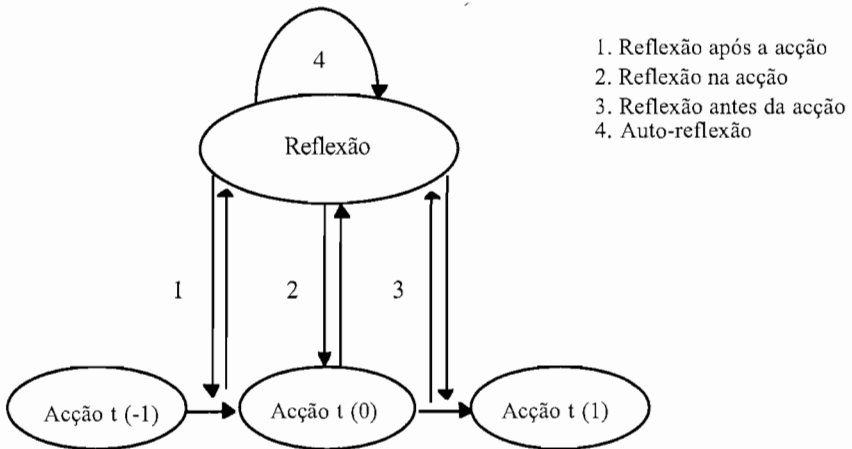


Figura 2: Diferentes formas e níveis de reflexão

Fonte: Foolen, 1992: 9

A conjugação destes quatro níveis permite o alcance dos objectivos propostos para uma dinâmica de auto-avaliação: envolvimento no processo avaliativo por parte de todos os participantes³ (investigadores, técnicos, instituições, população), assegurar um retorno contínuo de informação que permitirá a melhoria da acção; imprimir uma função educativa e de aprendizagem à avaliação; enriquecer com novas dimensões a avaliação do programa / projecto no seu conjunto. Como o último dos objectivos expressos deixa antever, a valorização pelos novos modelos avaliativos de uma dinâmica de auto-avaliação não significa o abandono de uma dimensão externa na avaliação, antes se defende a conjugação dos dois níveis (Beaudoin, 1986: 210; O’Cinneide, 1992: 44-48).

4. Modelo de avaliação do Projecto AM 23

4.1. Breve contextualização do Projecto AM 23

Durante muito tempo (e em alguns círculos continua a ser ideia predominante) a pobreza foi considerada como um facto accidental no contexto do desenvolvimento de uma sociedade, resultado de carências e incapacidades individuais. À luz deste princípio, as atitudes face à pobreza repartiam-se entre uma certa relutância por parte dos governos no assumir de responsabilidades pelos pobres, e uma atitude paternalista de caridade assumida fundamentalmente por instituições particulares, reflectindo-se estas posições em lógicas de actuação de carácter “instrumental” e “assistencialista”.

O agravamento do fenómeno da pobreza, a par com as análises desenvolvidas nas últimas décadas em torno desta problemática, têm vindo a revelar a necessidade de uma outra aproximação, mais ampla, da pobreza. Se, por um lado, a pobreza começa a ser encarada como um fenómeno multifacetado, por outro as lógicas de intervenção “assistencial” e “instrumental” revelam-se ineficazes perante a complexidade do fenómeno, apelando à procura de novas soluções.

É precisamente neste contexto de mudança nas concepções e políticas de intervenção que se têm vindo a enquadrar as iniciativas desencadeadas pela Comunidade Europeia visando a luta contra a pobreza e exclusão, e o encorajamento da solidariedade, no âmbito das quais se inscreveu o Programa Pobreza 3, designação abreviada do “Programa Comunitário para a Integração Económica e Social dos Grupos Menos Favorecidos”. Com início em 1989 e conclusão em Junho de 1994, o referido Programa englobava um conjunto de projectos locais - acções modelos e iniciativas inovadoras - dos quais o Projecto “Aldeias de Montanha Apostam no Desenvolvimento” era a Acção Modelo 23 (AM 23).

Abrangendo 11 freguesias do concelho da Covilhã, o Projecto AM 23 estabeleceu como área de intervenção uma região onde se revelavam (e ainda revelam) situações claras de pobreza e exclusão social a merecerem particular atenção. Se todo um conjunto de situações estruturais (condicionalismos de ordem geográfica mercê de uma situação de interioridade e isolamento face aos grandes centros urbanos e de decisão, um tecido industrial pouco denso e em crise, características demográficas de envelhecimento, êxodo demográfico, analfabetismo, deficiente qualidade dos serviços de apoio à população, etc.) acabam por penalizar directa ou indirectamente toda a população residente na zona, foram contudo recenseadas determinadas franjas dessa população em situação de particular

desfavorecimento: *idosos/pensionistas, desempregados, jovens, agricultores, crianças com insucesso escolar, mulheres em situação vulnerável, deficientes.*

Perante um tal cenário, os objectivos atribuídos ao Projecto AM 23 foram essencialmente dois, reflexo dos objectivos do próprio Programa Pobreza 3: “ a) contribuir para a implementação de medidas preventivas e favor dos grupos de pessoas que correm o risco de se tornarem pessoas economicamente e socialmente menos favorecidas, assim como acções modelo para responder às necessidades da grande pobreza. b) produzir, numa perspectiva *multidimensional*, modelos de organização inovadores visando a integração das pessoas economicamente e socialmente menos favorecidas e *implicando os actores económicos e sociais*” (O’Cinneide, 1992: 13). De igual modo, o modelo de actuação implementado procurou incorporar certos princípios fundamentais, dos quais se salientam quatro por constituírem a sua base: Multidimensionalidade, Partenariado e Participação, Auto-Avaliação.

Os objectivos definidos foram traduzidos na prática em actividades concretas abrangendo distintas áreas temáticas: diversificação das actividades produtivas e melhoria das existentes; fomento da formação básica e formação profissional; incentivo de novas práticas organizativas e reforço das existentes; ordenamento espacial; reforço da dinâmica cultural; acesso a bens e serviços. Os resultados esperados pelo Projecto denotavam preocupações não só de desenvolvimento económico e social, como igualmente de dinamização de estruturas associativas e de participação com capacidade para dar continuidade a um processo de desenvolvimento após a conclusão do Projecto.

Finalmente, quanto à metodologia de intervenção, foi dado privilégio à Investigação-Acção enquanto forma inovadora de abordagem das situações de pobreza, de articulação entre práticas de pesquisa e de acção, e ainda de dinamização de lógicas de intervenção fundadas na participação e solidariedade. Reflectindo estas posições, a estrutura orgânica do Projecto contemplava o envolvimento num trabalho conjunto de três categorias de actores/parceiros: técnicos, representantes de instituições e organismos públicos e privados, representantes da população-alvo.

4.2. As opções de avaliação

Tendo como ponto de referência fundamental os parâmetros e exigências definidos no seio do Programa Pobreza 3 e a situação particular que caracterizava o funcionamento do Projecto AM 23, toda a dinâmica

de avaliação a desenvolver no seio desta Acção Modelo foi enquadrada por quatro propósitos fundamentais:

- uma análise avaliativa das acções desencadeadas ao longo do Projecto: estratégias de acção adoptadas, resultados atingidos, grau de concretização do plano previamente previsto, adequação da acção aos princípios programáticos do Programa Pobreza 3. Mais do que avaliar os objectivos, importaria a este nível avaliar os processos e os impactos;
- garantir a participação de todos os parceiros envolvidos na dinâmica de avaliação, promovendo o confronto e negociação de pontos de vista distintos;
- oferecer a possibilidade de integração das conclusões e ilações extraídas da avaliação na redefinição/concretização das acções a desenvolver posteriormente;
- atendendo ao carácter inovador do desenvolvimento de práticas avaliativas em projectos desta natureza, focou-se particular atenção na dimensão “formação na/para a avaliação” como meio para o incentivo em todos os parceiros de uma maior capacidade analítica e de crítica, conduzindo a um grau mais profundo de implicação na acção.

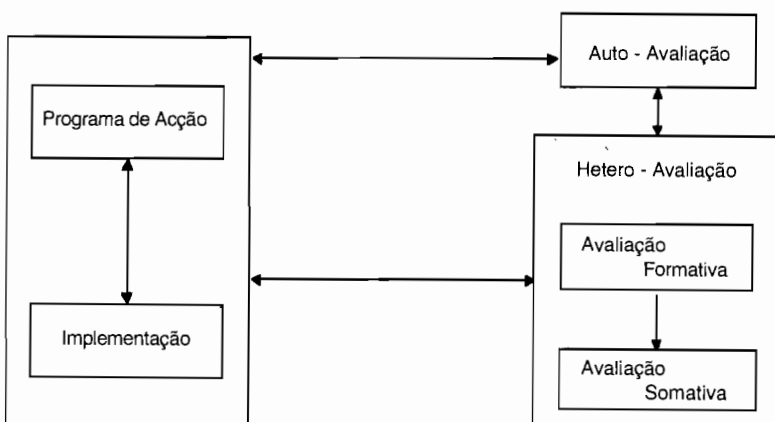


Figura 3: Modelo de avaliação do Projecto AM 23

Fonte: AM 23: 1993

Face aos objectivos apresentados e tendo em consideração a estrutura técnica criada no seio do Projecto (marcada pela constituição de duas equipas relativamente distintas e independentes: uma equipa operacional desenvolvendo um trabalho directo no terreno, e uma equipa de investigação/avaliação ligada ao CEDR/UBI⁴ e assumindo um trabalho de consultoria) a opção de um modelo de avaliação privilegiou uma combinatória auto-avaliação / hetero-avaliação.

Para além da satisfação dos objectivos acima enunciados, assim como cumprimento dos princípios fundamentais do programa Pobreza 3 (partenariado, participação, multidimensionalidade, auto-avaliação), a conjugação dos dois tipos de práticas avaliativas visou igualmente compensar as desvantagens de cada um dos tipos de avaliação quando considerados e aplicados separadamente: garantindo princípios de objectividade, através do desenvolvimento de mecanismos de controlo cruzado de informação; aliando modalidades de avaliação mais “teórica” a perspectivas privilegiadoras de uma percepção no terreno das práticas desenvolvidas; assegurando modos de promover a isenção da avaliação em relação aos responsáveis/promotores da intervenção; desencadeando a participação de todos os parceiros no processo avaliativo e a posterior integração das conclusões no re-planeamento e redefinição da acção (AM 23, 1993a: 17-18).

Ainda que em estreita articulação, a auto-avaliação e a hetero-avaliação representaram práticas distintas no seio do Projecto, com a responsabilidade de cada uma atribuída a diferentes equipas.

Como já foi atrás referido, para haver auto-avaliação são necessárias duas condições fundamentais: um envolvimento de todos os parceiros estreitamente associados à acção avaliada, e uma ligação directa com o planeamento e operacionalização da acção. A auto-avaliação desencadeada no Projecto AM 23 procurou obedecer, assim, às seguintes características:

- A coordenação e implementação de mecanismos de auto-avaliação era da competência directa da equipa operacional, ainda que apoiada pela equipa de investigação/avaliação;
- mais do que uma avaliação somativa, estabeleceu-se como prioritário o desenvolvimento de procedimentos próximos da avaliação formativa, assumindo um carácter permanente ao longo do Projecto através de debates, reuniões, ateliers, relatórios periódicos, etc.;
- a auto-avaliação deveria reportar-se tanto aos resultados conseguidos (análise de impacto) como às estratégias implementadas (avaliação de eficácia e eficiência) e ao modelo organizativo criado (avaliação de processo);

- recomendou-se a previsão de mecanismos para devolver eficazmente a todos os interessados os resultados obtidos nos processos de auto-avaliação, garantindo-se ainda a posterior integração dessas conclusões nas acções a implementar e nas necessárias reformulações do programa de acção com vista a uma melhoria da sua eficácia.

Assumindo um carácter de exterioridade em relação à acção desenvolvida e às organizações e grupos nela directamente envolvidos, a hetero-avaliação, de acordo com o modelo aqui definido para o Projecto AM 23, coube à equipa de investigação/avaliação. No quadro desta avaliação, três actividades foram atribuídas à referida equipa:

- apoio técnico à implementação de mecanismos de auto-avaliação por parte da equipa operacional, através da elaboração de grelhas analíticas, formulação de guiões, dinamização de reuniões, definição de indicadores, acompanhamento dos relatórios elaborados pela equipa operacional, etc.;
- estudo e análise de informação sobre o Projecto, com origem não só nos relatórios de auto-avaliação elaborados pela equipa operacional, mas igualmente no programa de acção, nos relatórios de actividades implementadas e outras fontes disponíveis. Quando necessário, procedeu-se à elaboração de instrumental próprio para a recolha de informação;
- com base nas informações colhidas, elaboração de relatórios avaliativos, apresentando a sua análise e interpretação do progresso do Projecto.

Duas dimensões procuraram ser integradas na dinâmica de hetero-avaliação: uma avaliação formativa, ocorrendo regularmente durante o desenrolar do Projecto, dirigida não só para a mensuração da eficácia e eficiência das acções desencadeadas, mas igualmente para a análise da metodologia e estratégias implementadas; e uma avaliação somativa, aplicada após a conclusão do Projecto e tendo como objectivo fundamental a avaliação do tipo e grau de aproximação dos resultados conseguidos aos objectivos inicialmente previstos.

5. Nota conclusiva

A dinâmica desenvolvida ao longo do Projecto AM 23 no sentido de se implementar um sistema de avaliação que, satisfazendo os requisitos do Programa Pobreza 3, se enquadrasse numa filosofia de intervenção social privilegiadora de lógicas de Investigação-Acção, constituiu-se num processo complexo e de contínua experimentação. Sem se pretender um

balanço, importa no entanto referenciar um conjunto de dificuldades enfrentadas, sintetizáveis em duas dimensões.

Por um lado, enfrentaram-se dificuldades em estabelecer mecanismos de avaliação precisa dos impactos conseguidos pelo Projecto, devido fundamentalmente à inexistência de observatórios de medição de impacto bem como de baterias de indicadores objectivos e quantificáveis (com a excepção da quantificação dos beneficiários directos de cada acção específica, quando possível), à impossibilidade de criar grupos de controlo ou *experimental designs* que permitissem a medição de inferências causais precisas, à constatação de que uma parte dos programas/acções só teriam resultados visíveis a médio ou longo prazo, ou ainda ao carácter qualitativo e abrangente de alguns impactos.

Por outro lado, foi particularmente sentida a diminuta capacidade e experiência de participação activa por parte das populações, a par do seu baixo nível intelectual, dificultando a implementação de mecanismos de avaliação permanente capazes de cooptar esta população para uma participação activa. Idêntica dificuldade se fez sentir ao nível dos parceiros e serviços implicados no seu projecto, comprometendo a dinâmica de parceria.

Sem pôr em causa as virtualidades do modelo seguido, as dificuldades enfrentadas são a demonstração de que qualquer processo de avaliação passa pela necessária adaptação a cada objecto e contexto institucional, num quadro em que a flexibilização metodológica, o exercício de uma acção participativa e democrática, e a formação adquirem uma importância fundamental. Só assim se poderá contribuir para uma optimização quantitativa e qualitativa da intervenção social.

Notas

- 1 Comunicação apresentada ao III Congresso Português de Sociologia, Lisboa, 7 a 9 de Fevereiro de 1996, aqui retomada com algumas alterações.
- 2 A análise custos - benefícios continua a ser um dos indicadores fundamentais da avaliação de eficiência. De igual modo, autores como Michael Bamberger e Eleanor Hewitt (s/d.: 57-58) defendem os benefícios da combinação entre métodos quantitativos e qualitativos.
- 3 A participação na avaliação é geralmente uma situação inovadora para qualquer dos grupos envolvidos (investigadores, técnicos, utentes), não isenta de obstáculos e obrigando a uma aprendizagem de novos papéis/funções. Para além das dificuldades sentidas na implicação da população, André Beaudoin (1986) salienta a necessidade de ultrapassar não só contextos desfavoráveis à intervenção de técnicos e investigadores no processo avaliativo, como também eliminar resistências, um certo desinteresse e conflitos de competências que se geram entre estes actores.
- 4 Equipa do Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional da Universidade da Beira Interior (CEDR/UBI), da qual o autor da presente comunicação foi parte integrante.

Bibliografia

- ABALLEA, François (1989), "L'évaluation qualitative: approche méthodologique", *Recherche Sociale*, n° 111, Juillet-Septembre, pp. 5-24;
- AGUILLAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel (1992), *Evaluación de Servicios y Programas Sociales*, Madrid, Siglo XXI;
- AM23 (1991), *Relatório Final de Atividades e Auto-Avaliação da 2ª Fase*, Paúl, Junho de 1991 (policopiado);
- AM 23 (1993 a), *Relatório sobre Avaliação/Planeamento*, Covilhã, CEDR / UBI, Fevereiro de 1993 (policopiado);
- AM 23 (1993 b), *Relatório de Avaliação / 3ª Fase do Projecto - 1 de Julho de 1992 a 30 de Junho de 1993*, Covilhã, CEDR / UBI, Junho de 1993 (policopiado);
- ARDOINO, Jacques; BERGER, Guy (1986), "L'évaluation comme intreprétation", *Pour*, n° 107 (Juin-Juillet-Août), pp. 120-127;
- BAMBERGER, Michael; HEWITT, Eleanor (s/d), *Monitoring and Evaluating Urban Development Programs* (World Bank Technical Paper N° 53), Washington, The World Bank;
- BEAUDOIN, André (1986), "L'insertion de l'évaluation sur système unique dans l'intervention", *Service Social*, Vol. 35 (1-2), pp. 52-73;
- BEAUDOIN, André; LEFRANÇOIS, Richard; OUELLET, Francine (1986), "Les pratiques évaluatives: enjeux, stratégies et pratiques", *Service Social*, Vol. 35 (1-2), pp. 188-213;
- CHITO, Beatriz; CAIXINHAS, Raul (1993), "A Participação do Público no Processo de Avaliação do Impacto Ambiental", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 36, Fevereiro, pp. 41-53;
- FOOLEN, J. (1992), *Self-Evaluation in the Netherlands (pivot, methods and development)*, Calais, Poverty3 Seminar on Evaluation, 19-20 November (policopiado);
- GIRARDOT, Jean-Jacques (1992), *Outils Pour l'Auto-Évaluation*, Calais, Poverty 3 Seminar on Evaluation, 19-20 November (policopiado);
- HARVOIS, Ivette (1986), "Le contrôle, cet obscur objet du désir", *Pour*, n° 107 (Juin-Juillet-Août), pp. 116-119;
- HENRIQUES, José Manuel (1993), "L'évaluation de pauvreté 3 au niveau national - l'exemple portugais", *Pauvretés, L'Évaluation (Vol. II - L'expérience nationale et locale)*, Lille, G.E.I.E. Animation & Recherche, pp. 27 - 46;
- HOVEN, Rudi van den (1993), "Evaluation dans une situation complexe", *Pauvretés, L'Évaluation (Vol. II - L'expérience nationale et locale)*, Lille, G.E.I.E. Animation & Recherche, pp. 133 - 140;
- KOSECOFF, J.; FINK, A. (1982), *Evaluation Basics. A Practitioner's Manual*, Beverly Hills, Sage;
- KURC, Alexandre (1986), "Évaluer l'échec", *Pour*, n° 107 (Juin-Juillet-Août), pp. 18-23;
- MARTIN, Claude (1986), "Auto ou hétéro-évaluation", *Pour*, n° 107 (Juin-Juillet-Août), pp. 66-70;
- MASSON, Gérard (1989), "L'évaluation qualitative appliquée au développement social", *Recherche Sociale*, n° 111, Juillet-Septembre, pp. 47-57;
- O'CONNOR, Séamus (1992), *L'Évaluation Dans le Cadre du Programme Pauvreté 3*, Lille, GEIE, Juillet 1992 (policopiado);
- ORMALA, Erkki (1994), "Impact assessment - european experience of qualitative methods and practices", *Evaluation Review*, Vol 18, n° 1, February, pp. 41-51;
- POURTOIS, J.-P. et coll. (1984), *Eduquer Les Parents - ou comment stimuler la compétence en education*, s/l, Editions Labor;
- STUFFLEBEAM, D.L. et al. (1971), *Educational Evaluation and Decision Making*, Itaca, Peacock;

ZUNIGA, R. (1986), "Évaluateurs, chercheurs et travailleurs sociaux", *Service Social*, Vol. 35 (1-2), pp. 15-32.

Alcides Monteiro. Sociólogo. Docente do Departamento de Sociologia da Universidade da Beira Interior. A correspondência pode ser enviada para: Universidade da Beira Interior, Rua Marquês d'Ávila e Bolama, 6200 COVILHÃ, ou pelo Fax 351(0)75-3101601.