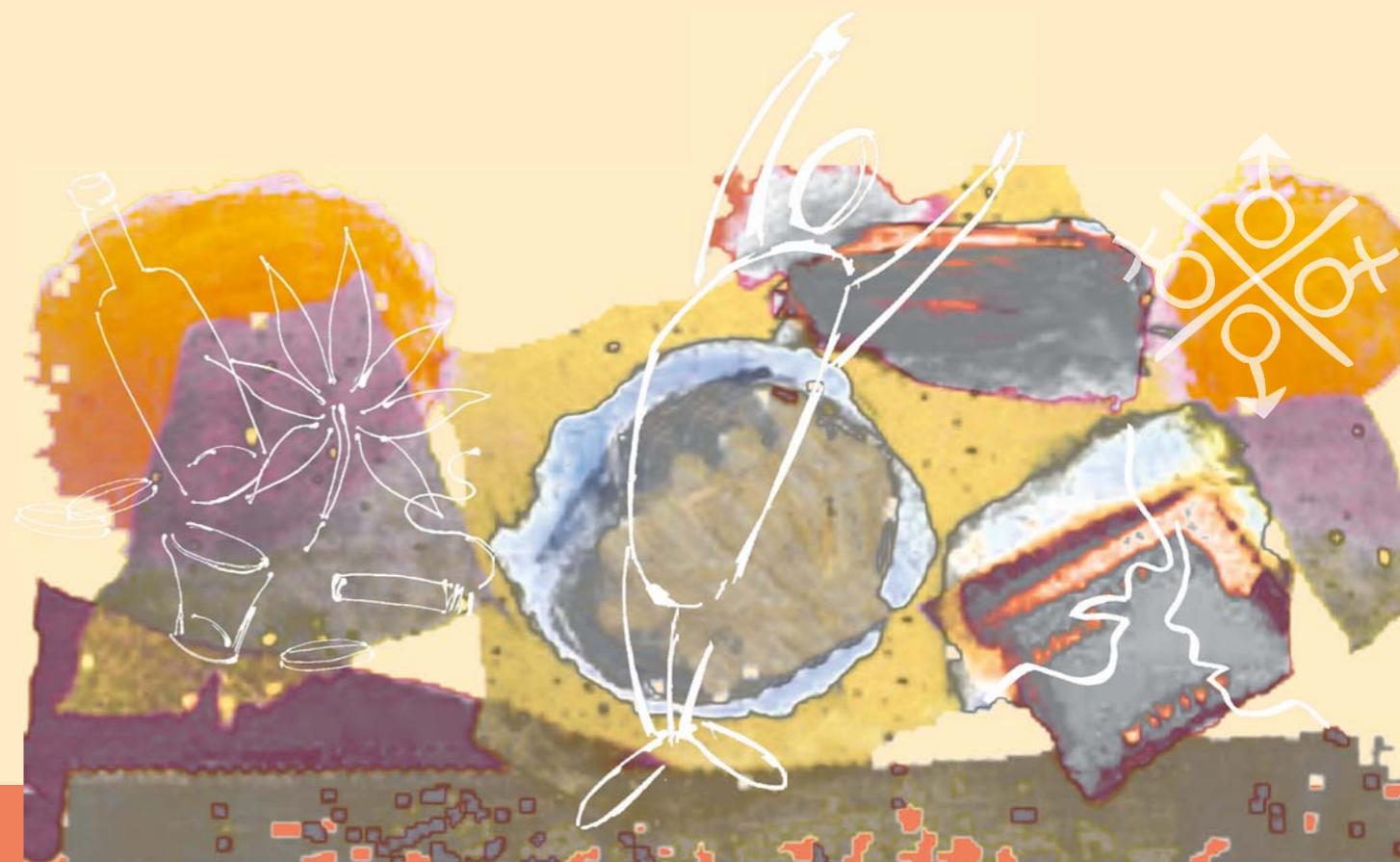


Planeamento e Avaliação de Projectos

Guião prático



MINISTÉRIO da EDUCAÇÃO
Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular
Núcleo de Educação para a Saúde e Acção Social Escolar (NESASE)
Av. 24 de Julho, nº 140 - 1399-025 Lisboa
Tel.: 21 393 4500 Fax.: 21 393 4695

www.dgdc.min-edu.pt

 Ministério da
Educação

 dgdc

Planeamento e Avaliação de Projectos

Guião prático



Luis Manuel Antunes Capucha



Ficha Técnica

Título

Planeamento e Avaliação de Projectos - Guião prático

Editor

Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular

Director-Geral

Luís Capucha

Autor

Luís Manuel Antunes Capucha

Colaboração de

Jorge Pinto

Teresa Evaristo

Design

Manuela Lourenço

ISBN

978-972-742-285-2

Depósito Legal

273870/08

Nº Exempl.

1ª Edição 5000

Impressão

Selenova, Lda.

Data

Abril de 2008

ÍNDICE

Introdução	7
1 Algumas noções sobre planeamento e avaliação	13
2 Etapas do planeamento e respectivos critérios de avaliação	17
2.1 Diagnóstico de partida	17
2.2 O desenho do projecto	22
2.2.1 Orientações Gerais/Finalidades	22
2.2.2 Recursos	26
2.2.3 Orçamento	28
2.2.4 Planos de Acção e sua organização	31
2.3 Animação e Execução do projecto	42
3 Avaliação	45
4 Notas Finais	51
5 Uma breve listagem de aferição de procedimentos	53
6 Pequeno Glossário	55
Referências	59

NOTA de ABERTURA

Em Portugal, existe uma velha tradição de individualismo no exercício de muitas profissões que se prende com as circunstâncias em que essas profissões têm vindo a ser desempenhadas ao longo do tempo. Essa cultura do individualismo revela-se sempre que cada profissional exerce as suas funções na confidencialidade de um determinado espaço físico, a que o outro não tem acesso e onde se criam e geram medidas para um determinado número de indivíduos abstractos.

Nas sociedades modernas, democráticas, a existência de um propósito comum, o sentido de comunidade e a participação colaborativa dos profissionais são alguns dos indicadores de qualidade das organizações, onde todos, em conjunto, podem aprender e cooperar. Nesta óptica, tem-se generalizado e acentuado a tendência para organizar e desenvolver o trabalho em equipas multidisciplinares que tentam rentabilizar as diversas valências, as diversas perspectivas e os diversos recursos na resolução dos problemas existentes e na obtenção dos melhores resultados.

A escola, ao assumir-se como organização participada, funciona cada vez mais numa lógica de projecto. As diferentes actividades que são hoje pedidas à maioria dos profissionais, de forma a responderem às necessidades reais da comunidade educativa, exigem um conjunto de competências directamente relacionadas com o desenvolvimento de projectos em diversas áreas. Para o efeito, a escola deve mobilizar os conhecimentos dos seus profissionais, aproveitando a diversificação da formação inicial dos professores, de modo a proporcionar a partilha de saberes e competências para poder, a partir daí, proceder à elaboração de um planeamento mais consentâneo com aquilo de que a organização-escola precisa.

As mudanças implicam, muitas vezes, a necessidade de um processo de aprendizagem. As mudanças em curso na educação implicam uma aprendizagem sobre as novas formas de perceber a escola, sobre os contributos dos diferentes

parceiros e o desencadear de mecanismos de acção necessários a um ensino com qualidade.

Este guião prático *Planeamento e Avaliação de Projectos*, de Luís Antunes Capucha, editado pelo Ministério da Educação - Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, pretende apoiar os profissionais de ensino nos procedimentos relativos ao planeamento e avaliação dos projectos nas escolas.

A implementação de um novo Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Ensino, atribuindo uma maior autonomia e responsabilização às escolas que se vêem, assim, confrontadas com a necessidade de proceder a negociações entre diferentes parceiros e a ter de recorrer a metodologias de avaliação como instrumento de apoio às decisões, acrescenta, a este guião, relevância, pertinência e utilidade.

A obra em apreço, ao abordar a temática do planeamento e da avaliação de projectos, permite a monitorização do desenvolvimento do projecto e dos resultados obtidos, constituindo-se como um possível itinerário permitindo que o que se planeia, se desenvolva e concretize.

Por último, gostaria de referir que se não houver avaliação, não pode haver projectos. Só avaliando é possível conhecer os pontos críticos e de progresso; só avaliando se pode encontrar forma de intervir com vista a desencadear uma mudança sustentada, a obter melhores resultados e o sucesso das escolas.

O Secretário de Estado da Educação

Valter Lemos

INTRODUÇÃO

Cada vez mais as organizações privilegiam na sua acção, por decisão própria ou pressão externa, o funcionamento a partir de uma lógica de projecto, em detrimento das rotinas e dos procedimentos auto-justificados de carácter mais ou menos ritual e burocrático. A ordem do procedimento burocrático não requer senão a memória/conhecimento dos circuitos e dos gestos normalizados para cada situação. Pelo contrário, o desenvolvimento de projectos exige o planeamento e a avaliação, instrumentos indispensáveis para qualificar as actividades, para facilitar a prossecução dos objectivos visados, para dar a conhecer o nível de consecução de tais objectivos e para ajuizar sobre os factores intervenientes nesses projectos e nos seus resultados.

Para além de introduzirem eficácia e sentido na acção, as metodologias de trabalho em projecto, e em particular o estabelecimento de planos, o processo de planeamento e a avaliação, favorecem a democratização dos processos, a circulação da informação e do conhecimento sobre os mecanismos da mudança e a transparência acerca dos interesses envolvidos. Por isso podem interferir positivamente na mobilização de recursos, na geração de vontades e no envolvimento dos actores. Actuar de forma planeada e avaliar essa actuação constituem, pois, ferramentas de modernização das organizações que vão sendo adoptadas aos diversos níveis institucionais, do mais global ao mais local.

Actuar na lógica de projecto consiste, resumidamente, em operar com base na mobilização de conhecimento para identificar as acções necessárias à projecção estruturada e organizada de uma mudança face a uma situação diagnosticada que se pretende alterar dentro de um prazo definido e mobilizando um conjunto determinado de recursos.

A passagem da primeira imagem da situação para uma segunda mais desejável implica conceber como ocorrerá essa mudança. Planear é pensar sobre o modo como se opera a mudança.

O planeamento é o processo ou, dito de outro modo, o conjunto articulado de procedimentos que conduzem ao estabelecimento do plano de acção. Quase sempre esse conjunto de procedimentos, e em particular o envolvimento dos agentes pertinentes, é tão importante como o próprio plano que é o seu resultado.

O plano, para além de definir os contornos do que se pretende que seja essa nova situação, antecipando-a conceptualmente, estabelece como deve ocorrer a transição desde o ponto de

onde se parte até àquele onde se quer chegar. Assinala os passos críticos dessa transição, identifica os meios e recursos de diversa natureza necessários para que a transformação se produza, incluindo os agentes responsáveis pela consecução das acções que a concretizam. Estabelece prioridades e define as acções a desenvolver e o seu encadeamento no tempo.

Assim, o trabalho dito de planeamento não se faz de uma só vez, desenrola-se normalmente em várias etapas.

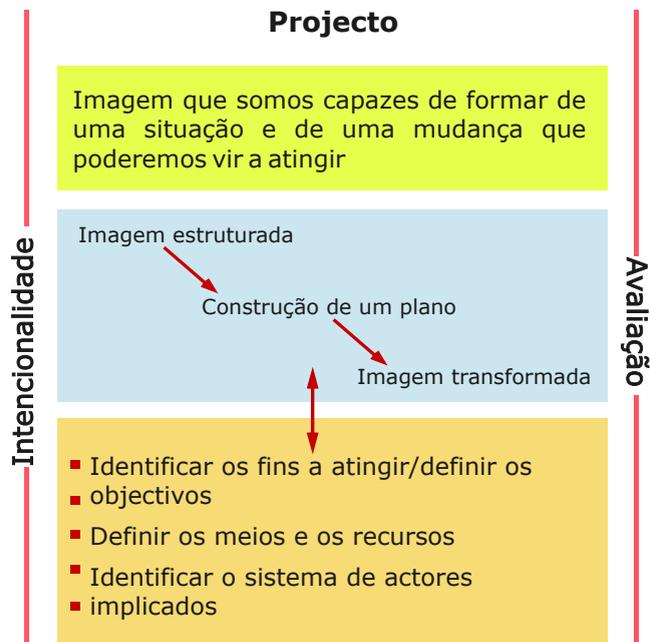
Contudo, estas etapas têm de ser coerentes entre si e exequíveis. Sabemos que a dinâmica da acção gera muitas vezes desvios inesperados e insuspeitos. É assim necessário pensarmos também num dispositivo de avaliação que nos ajude a identificar, compreender e intervir bem sobre esses desvios e perceber (quem age e os outros) se conseguimos ou não a mudança desejada.

A avaliação consiste, resumidamente, no processo sistemático de pesquisa, questionamento e reflexão através do qual as pessoas e as instituições envolvidas ou interessadas no projecto pensam criticamente sobre os objectivos planeados (incluindo sobre as teorias implícitas e explícitas que lhes subjazem), aprendem com o que estão a fazer e apreciam quer a qualidade da intervenção, quer os resultados produzidos.

Através do quadro que se segue procuramos clarificar as diferenças entre projecto, plano ou planeamento e avaliação que são os conceitos centrais deste texto.

Apesar do reconhecimento das vantagens da metodologia de trabalho em projecto existe um hiato entre tal reconhecimento e o domínio dessas metodologias por parte dos profissionais envolvidos no respectivo desenvolvimento. As considerações que se seguem visam, por isso, fornecer um guião prático para o planeamento e a avaliação de projectos nas escolas¹. A escola, cada escola, é uma instituição com cultura própria, onde se movimentam pessoas com conhecimentos e competências que importa mobilizar para poder responder ao ambiente complexo no qual se situa e que lhe impõe respostas diferenciadas, funcionamento em rede e flexibilidade. Para isso necessita de boa gestão, nomeadamente de gestão orientada para a metodologia de projecto.

¹ Com as necessárias adaptações, as considerações aqui sistematizadas e os procedimentos metodológicos propostos podem ser utilizados em diversos outros campos, como o desenvolvimento comunitário, a economia social, a reabilitação urbana, a prevenção de consumos de substâncias psico-activas, entre muitos outros.



Quer por iniciativa própria, quer no quadro da resposta específica a programas e políticas lançadas ou assumidas pelo Ministério da Educação, as escolas vêem-se cada vez mais confrontadas com a necessidade de desenvolver projectos em áreas tão diversas como, para citar apenas alguns exemplos, a diversificação de ofertas que compõem o projecto educativo, as estratégias pedagógicas utilizadas no ensino das diversas disciplinas (por exemplo, o Plano de Acção para a Matemática) e das áreas não disciplinares, a reorganização das estruturas internas e dos modos de articulação com o meio, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, as Actividades de Enriquecimento Curricular, a formação de docentes e outros profissionais, a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação nos processos de ensino/aprendizagem, a promoção da leitura, a educação para o empreendedorismo, a educação especial, o desporto escolar, a educação para a saúde ou o combate ao insucesso e abandono escolares.

Quais os procedimentos a seguir no planeamento e avaliação destes e outros projectos? Não há receitas únicas e acabadas, mas há referenciais cujo domínio pode ser útil na prática. O presente guião visa, precisamente, apresentar sugestões que possam servir como auxiliares na negociação, desenho, execução e avaliação de projectos nas escolas.

No primeiro capítulo, designado “Noções sobre o Planeamento e a Avaliação”, discute-se o sentido do Planeamento e suas dinâmicas de acção, apresentam-se os principais aspectos constituintes desse processo destacando os que respeitam à negociação entre os diferentes agentes envolvidos e apresentam-se as metodologias de avaliação, um instrumento que apoia as decisões de planeamento.

No segundo capítulo, “Etapas do Planeamento e Respectiveiros Critérios de Avaliação”, discute-se mais concretamente as relações entre as dinâmicas da construção de um projecto e a sua execução. São abordados os seguintes aspectos:

- a importância do diagnóstico e os requisitos a ter em conta na respectiva elaboração;
- critérios a usar para perceber a validade e o rigor de um diagnóstico;
- o procedimentos para a construção de um projecto;
- os modos de identificação das orientações e/ou das finalidades de um projecto e respectivos requisitos, incluindo a explicitação da importância da sua coerência (interna e externa)
- a sinalização e mobilização de recursos, obedecendo a uma visão alargada sobre as disponibilidades bem como sobre os aspectos que permitem avaliar a adequação desses recursos às necessidades do projecto;
- o modo de desenhar e construir projectos e a sua organização. Destaca-se aqui uma chamada de atenção para alguns aspectos centrais nesta etapa do planeamento, a saber, a constituição das equipas e a sua organização, a distribuição de funções e a atribuição de responsabilidades, as formas de divulgação do projecto, a montagem das condições para a sua exequibilidade, a necessidade de se definir de forma clara e esclarecida os objectivos, as acções a desenvolver e os públicos alvo, a importância de se conhecer de forma clara a coerência entre os objectivos, a acções (e a metodologias de trabalho, bem como as relações que uma iniciativa pode estabelecer com outras que ocorrem em simultâneo no mesmo contexto.

- o vocabulário do planeamento e da avaliação e as diferentes terminologias existentes;
- a importância e a necessidade de haver uma calendarização (cronograma) do projecto;
- as formas de promoção da animação e execução do projecto. Neste ponto chama-se a atenção para a importância dos actores na implementação de um projecto ao nível da potencialização de sinergias e da compreensão e envolvimento dos diversos intervenientes do projecto.

Chama-se ainda a atenção para os critérios de análise da execução das acções.

No terceiro capítulo, dedicado à "Avaliação", abordam-se algumas perspectivas sobre as respectivas metodologias, nomeadamente no que diz respeito às suas modalidades, chamando a atenção para a importância da avaliação na concepção do projecto, a importância da avaliação como um instrumento ao serviço do planeamento, a importância da avaliação como um recurso indispensável a uma boa concretização do projecto e, ainda, a importância da definição de indicadores válidos e (con)fiáveis que permitam perceber o desenrolar do projecto e os resultados obtidos durante e após a sua realização.

No capítulo 4, "Notas Finais", apresenta-se um conjunto de considerações sobre a importância do trabalho do projecto e um breve guia de apoio à construção e elaboração de um projecto. O livro inclui ainda um pequeno glossário.

Espera-se que este pequeno livro possa constituir uma ferramenta útil para o trabalho nas escolas, para a qualidade do ensino e principalmente para o sucesso escolar, isto é, o sucesso das escolas, dos profissionais que nelas trabalham e dos alunos que nelas estudam e aprendem.

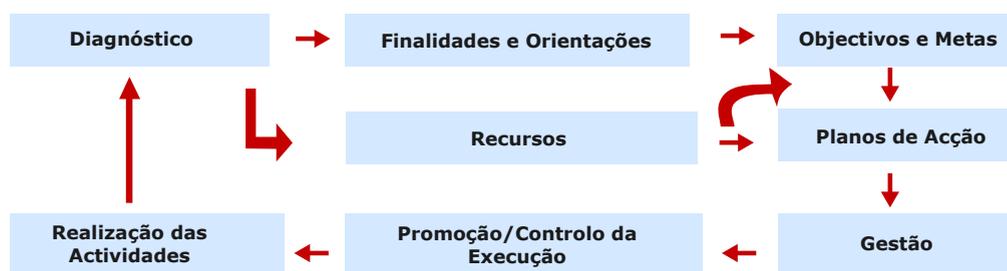
1 ALGUMAS NOÇÕES SOBRE PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO

De modo genérico, podemos dizer que o planeamento, enquanto elemento do processo de tomada de decisão no quadro do desenvolvimento de um projecto, se contrapõe tanto à lógica da rotina e da repetição ritualista de procedimentos, como à lógica casuística das decisões avulso ao sabor dos impulsos e dos acontecimentos. Planear consiste em projectar uma mudança, antecipar conceptualmente uma realidade desejável, prever as etapas necessárias de transformação dessa realidade e os caminhos a percorrer pelos agentes, identificar os factores que afectam o processo e os modos como se pode intervir sobre eles, escolher as acções correspondentes e mobilizar os meios necessários para que a mudança desejada ocorra de facto no sentido projectado. Deste modo, o planeamento trabalha sobre as mesmas matérias que a acção rotineira e casuística. Distingue-se desta porque introduz sentido e rigor na organização do pensamento e no processo de tomada de decisão sobre as iniciativas a desenvolver e a prossecução da acção.

Planear é, antes de mais, pensar a mudança de uma determinada maneira. Trata-se desde logo de a pensar antes de ela acontecer, não apenas no sentido cognitivo da análise prospectiva, mas também no sentido prático da intervenção. Isto é, diz respeito não apenas à mobilização de conhecimento (técnico e científico) para prever o que vai mudar, mas também à definição de como deve mudar.

Trata-se, depois, de introduzir um vector direccional no fio condutor do pensamento. Esse vector leva a que as decisões de mudança e as ideias que lhes dão corpo se organizem a partir do geral para o particular, ou seja, das orientações e objectivos gerais para as acções específicas, e do abstracto para o concreto, isto é, das ideias para a realidade concreta, em níveis sucessivos de concretização prática dessas ideias. A figura seguinte representa esse vector.

Figura 1. Etapas do processo de planeamento e sua organização vectorial



Assinale-se que o esquema é apenas uma representação gráfica de um processo (e não tanto um produto) flexível, desejavelmente aberto, participado e debatido entre todos os agentes envolvidos ou a envolver. Fica claro, portanto, que sendo uma maneira de pensar, tudo o que se diga a respeito dos procedimentos de planeamento, ou dos elementos que devem compor um plano, não pode ser mais do que um guião indicativo que se pode sugerir, mas nunca um receituário rígido, que apenas pode produzir clichés e novas burocracias, impedindo a necessária adaptação a cada realidade concreta.

Além disso, é importante considerar que o plano se corporiza:

- num documento contendo o desenho do projecto de mudança negociado e acordado entre os agentes pertinentes;
- no processo de negociação e de reflexão sobre a mudança, através do qual se promove o conhecimento e a aprendizagem colectiva sobre (i) as realidades com que se trabalha, (ii) os diversos pontos de vista dos agentes colocados em diferentes posições (e com diferentes responsabilidades) relativamente à intervenção; (iii) o modo como se introduz a flexibilidade necessária para que a intervenção possa ir acompanhando as mudanças produzidas e corrigindo os percursos inicialmente previstos que provaram ser menos eficazes ou eficientes na promoção da mudança desejada.

Este aspecto é fundamental, dado que a racionalidade que o planeamento introduz reclama uma atitude crítica e reflexiva que ajude a encontrar em cada momento a decisão mais acertada e concertada.

Os modos e as técnicas cientificamente testados e hoje em dia disponíveis para promover a participação nos processos de planeamento são vários. Todos têm em comum o facto de se oporem a modelos tecnocráticos e autoritários de organização de actividades, os quais, para além de pouco sustentáveis, são totalmente desadequados à construção de boas soluções. Essas técnicas, também utilizadas na avaliação, podem ser mais estruturadas com a organização de painéis de actores, *focus-group* ou comissões de acompanhamento; realização de sondagens e inquéritos ou menos estruturadas, como o são as consultas/entrevistas ou conversas informais com diversos actores, registos de observações, notas de terreno, entre outras.

Processos de planeamento participados incorporam, como vimos, o olhar crítico, ou, se preferirmos, reflexivo, da pluralidade dos actores. Porém, esse sentido crítico e reflexivo assume todo o seu potencial no processo de avaliação. *"Quando falamos em avaliação não nos referimos, naturalmente, à actividade recorrente praticada de modo intuitivo por todos os*

agentes sociais na sua vida quotidiana, no sentido de se conduzirem em função de cálculos e apreciações que permanentemente fazem. Falamos, isso sim, de formas deliberadas e racionalizadas de «colocação de questões» e problemas relativos aos processos de decisão e execução de programas, políticas, projectos e investimentos, com recurso a sistemas organizados de «reflexão crítica» a partir de informações recolhidas no decurso do «acompanhamento» desses programas, políticas, projectos e investimentos. O objectivo último consiste em permitir que as pessoas e as instituições envolvidas na concepção, planeamento, gestão e execução julguem o seu trabalho e os resultados obtidos e aprendam com eles. Trata-se de «trazer verdade» à resolução de problemas” (Cf. Capucha, Luís e Pedroso, Paulo (orgs.), 1996,

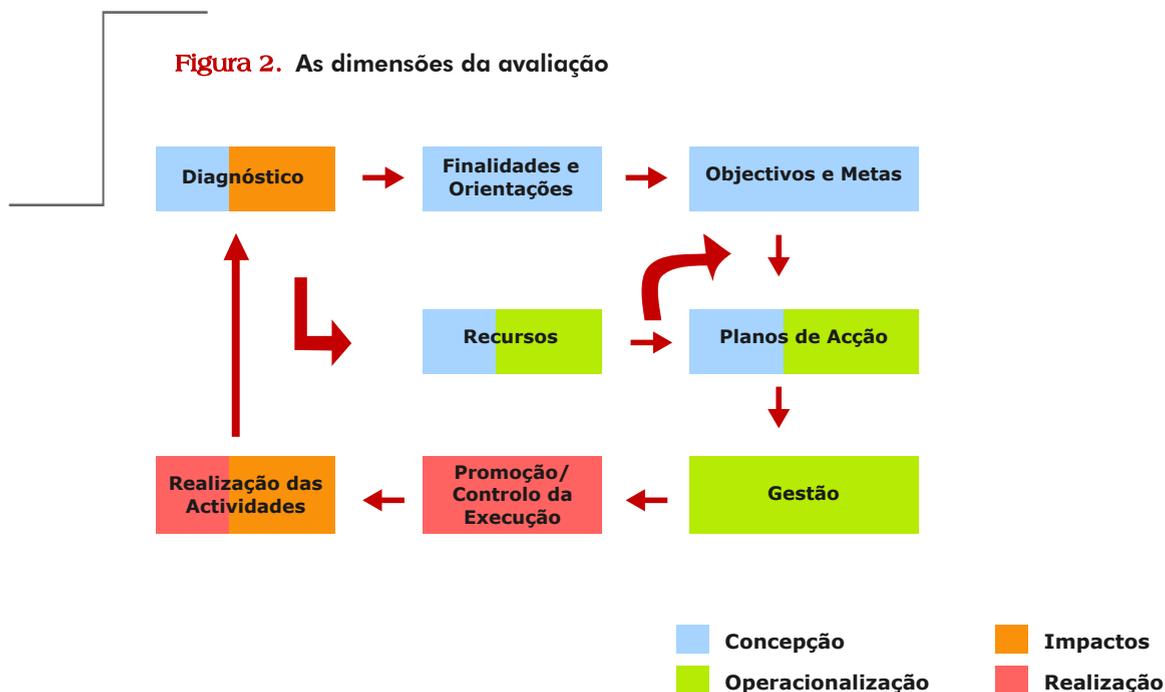
Dizer que a avaliação aborda a concepção, o planeamento, a gestão e a execução dos projectos significa que ela percorre todas as etapas do planeamento, mas num sentido inverso. Se o vector racional do planeamento parte dos problemas para as finalidades, depois para os objectivos gerais e destes para os operacionais e enfim para as actividades e os seus efeitos, a avaliação começa por determinar esses efeitos (dimensão da avaliação de impactes), interrogando todas as operações que lhes deram origem.

Assim, começa por verificar em que medida os efeitos produzidos, ou não produzidos, foram resultado das actividades (dimensão da avaliação da realização). Depois, procura saber se os modelos de gestão do projecto e desenvolvimento da execução eram os mais adequados aos resultados pretendidos (dimensão da avaliação do processo e da operacionalização). Acaba por questionar ainda a pertinência dos objectivos e das finalidades, bem como a sua coerência, e a autenticidade e prioridade dos problemas detectados em sede de diagnóstico (dimensão da avaliação da concepção)².

Este esquema mais completo pressupõe que a avaliação é mobilizada numa fase final da intervenção, i.e., que se trata de uma avaliação *ex-post*. Contudo, o momento do ciclo de vida de um projecto em que se recorre a procedimentos de avaliação pode ser diverso. Quer isto dizer que a avaliação pode ser *ex-ante* se for implementada antes da execução do projecto, o que significa que incide sobre o processo de planeamento; pode ser *on going* se ocorrer ao longo da execução do projecto incidindo sobre todas as outras dimensões, desde o planeamento à gestão e implementação até aos resultados, e *ex-post* se incidir sobretudo sobre resultados e impactes e nos aspectos que os facilitaram ou dificultaram.

² Ver a Figura Anexa 1.

Figura 2. As dimensões da avaliação



Nas suas modalidades mais desenvolvidas, a avaliação é um elemento central de qualquer programa, política ou plano de intervenção, permitindo-lhe não apenas determinar os níveis de realização dos objectivos, mas também aquilatar do conjunto de impactos que produz e os processos que conduziram a tais impactos. Particularmente quando é realizada no decurso da própria intervenção obedecendo aos protocolos da investigação-acção -, a avaliação constitui um poderoso instrumento de apoio ao processo de decisão, tornando-o mais participado, transparente, racional e rigoroso. Numa palavra, a avaliação constitui o principal instrumento do sentido crítico necessário à implementação de projectos. Os que visam a intervenção em meio escolar não são excepção.

De modo geral, como esquematicamente se ilustra na figura 1, um projecto parte de um diagnóstico da situação. Desse diagnóstico devem resultar os dois elementos seguintes: a definição das finalidades e orientações para a mudança e uma primeira identificação dos recursos, de modo a aquilatar da exequibilidade de tais orientações e finalidades. Numa terceira etapa definem-se dois outros elementos, mais específicos e operacionais que os anteriores, que são os objectivos da intervenção e os mecanismos de gestão do processo. Dos objectivos decorrem as acções e o seu encadeamento no tempo. Definido assim o plano propriamente dito, passa-se ao nível mais concreto e operativo da promoção e controlo da execução das acções e do apuramento dos resultados, quer dizer, da verificação dos efeitos de mudança efectivamente produzidos. Passaremos de seguida a abordar com um pouco mais de pormenor cada um destes elementos dos processos de planeamento.

2.1 Diagnóstico de partida

Um diagnóstico de qualidade é a primeira condição de um bom projecto, ao permitir determinar com precisão os problemas a resolver, os recursos disponíveis e os factores que serão determinantes no contexto. É também decisivo para um bom sistema de avaliação, ao estabelecer as bases segundo as quais as realizações e impactes podem ser avaliados³. Mas é mais do que isso: é um instrumento decisivo do ponto de vista da criação de condições sociais e institucionais de sucesso da intervenção.

O resultado do trabalho de produção de um diagnóstico pode variar muito em função do conhecimento de que previamente se dispõe sobre as situações, da complexidade dessas situações, das dimensões seleccionadas para análise e das técnicas de pesquisa. Também as metodologias podem variar quanto à abordagem (por exemplo, podem ser mais quantitativa ou mais qualitativa), aos objectos (as populações, os actores locais, as instituições, as políticas, o passado dos processos, etc.) e aos métodos e técnicas utilizadas, que podem ser todas as que se usam em pesquisa social, desde os inquéritos por questionário até à análise de conteúdo, passando pela observação participante, pelas entrevistas, etc., ou os mais típicos da investigação-acção (como os painéis de actores e os *focus-groups*) escolhidas em função de critérios científicos e também do tipo de problemas e de contextos em que se trabalha, mas às

³ É preciso conhecer com rigor a situação de partida para ser possível avaliar os impactes do projecto, isto é, as mudanças efectivamente produzidas de forma durável.

vezes também das oportunidades e das disponibilidades existentes⁴.

Quanto aos conteúdos, o diagnóstico deve abranger, de uma forma tão exaustiva quanto possível:

- a caracterização dos contextos (a escola e o meio envolvente);
- os contornos dos diversos problemas e a relação entre eles. Por exemplo, conforme os objectivos do projecto e o seu domínio de intervenção, importa conhecer uma ou um conjunto (de dimensão variável) de realidades como os hábitos de alimentação, a actividade física, os saberes e atitudes face à saúde reprodutiva, o consumo ou risco de consumo de substâncias psico-activas, a presença de espírito de iniciativa e a capacidade de calcular o risco em práticas inovadoras, a colaboração entre profissionais e outros actores dentro da escola e da escola com agentes exteriores, as práticas de violência e indisciplina, a relação do aluno com a escola e a aprendizagem, os resultados escolares dos alunos e as medidas de apoio, os fenómenos de retenção, insucesso e abandono escolares, os resultados escolares insuficientes, a capacidade de articular saberes e competências, os percursos de transição da escola para a vida activa ou para o ensino superior, para citar apenas algumas das problemáticas que mais tipicamente dão origem a projectos na escola;
- a dimensão e a intensidade desses problemas e o nível a que se manifestam (geral, regional, local, institucional/escolar);
- o processo evolutivo dos problemas, sua origem e modificações verificadas;
- os agentes, incluindo as famílias, as autarquias, as empresas, as instituições públicas e privadas, identificando a sua perspectiva dos problemas, bem como os recursos logísticos, financeiros, humanos, infraestruturais, políticos e relacionais que podem aportar ao projecto;
- as representações, motivações, projectos e interesses dos diversos agentes e o modo como encaram os problemas e/ou os projectos.

⁴ Aqui apresenta-se um modelo ideal, que muitas vezes não é possível aplicar na prática por falta de recursos ou condições. Nesse caso, como é normal, o modelo serve de referência para as práticas que deverão aproximar-se dele tanto quanto possível.

Elementos de diagnóstico e respectivos critérios de avaliação

Diagnóstico (Problemas e Recursos)	Critério de Avaliação	Sub-critérios
<ul style="list-style-type: none">■ Tipo de Problema■ Dimensão e Intensidade■ Nível (geral, regional, local, institucional)■ Processo (origem e evolução)■ Contexto e seus recursos■ Actores (institucionais, associativos, comunidades, famílias, profissionais)■ Disposições e motivações	Pertinência	Qualidade Científica Participação

A produção do diagnóstico obedece, por um lado, a técnicas comuns de recolha e tratamento de informação características das ciências sociais, como o inquérito por questionário, a entrevista, a análise de dados estatísticos, a análise de conteúdo, ou a observação. Por outro lado, as metodologias de investigação-acção desenvolveram técnicas de participação dos agentes na produção de diagnósticos que nos fornecem elementos de grande importância para uma percepção mais fina das realidades com em que se actua.

Entre essas técnicas conta-se a constituição de “painéis de actores”, grupos de discussão focalizada (que temos vindo a designar como “focus-groups”) ou comissões de acompanhamento. Existindo “nuances” na definição de cada uma destas técnicas, todas elas partem da reunião de representantes dos diversos grupos ou instituições com relevância para o projecto, aos quais se podem juntar peritos externos, em número que assegurando a representatividade não exceda a dimensão crítica para um funcionamento eficaz.

Esses grupos são confrontados ou com tarefas abrangentes de identificação de problemas e recursos, ou com temas específicos (no caso dos focus-groups), com vista a que do trabalho conjunto resulte uma determinada visão da situação de partida do projecto.

Uma das técnicas mais comuns para organizar o debate e as respectivas conclusões é o de propor aos grupos que construam tabelas *SWOT*⁵, primeiro de forma individual e depois de forma colectiva, procurando chegar a consensos tão alargados quanto possível. Estas agrupam em quatro quadrantes diferentes as opiniões que o grupo possui sobre as forças internas (primeiro quadrante), as fraquezas internas (segundo quadrante), as oportunidades oferecidas pelo contexto exterior (terceiro quadrante) e as ameaças que o exterior apresenta (quarto quadrante).

A representação formal de uma tabela de análise *SWOT* é, geralmente, a seguinte:

Dinâmicas Internas	Forças (aspectos positivos no contexto, objectivos e resultados alcançados) Fraquezas (aspectos negativos, objectivos não atingidos, bloqueios e dinâmicas de resistência à mudança)
Dinâmicas Externas	Oportunidades (aspectos da envolvente que podem ser aproveitados e potenciados) Ameaças (aspectos da envolvente que podem vir a dificultar a prossecução dos objectivos)

Outras técnicas utilizadas com frequência para a caracterização da situação de partida consistem na construção de (i) “nuvens dos problemas e ameaças” e “nuvens das oportunidades e recursos”, de (ii) “árvores de problemas e ameaças” e “árvores de oportunidades e recursos” e ainda de (iii) “espinhas de problemas e ameaças” e “espinhas de oportunidades e recursos”.

No primeiro caso começa por se pedir a cada participante no painel, grupo ou comissão que identifique aqueles que para si são os principais problemas, ameaças, oportunidades e recursos (convém que se limite à partida o número de elementos que cada um deve identificar por exemplo, 3 para cada categoria). Seguidamente, as diversas propostas são expostas e sujeitas a discussão do grupo, que deve procurar agrupá-las segundo a respectiva familiaridade ou proximidade. Se for possível ir mais longe, pode propor-se ao grupo que identifique um vector principal (ou espinha) no qual se inserem os outros elementos. Pode ainda, em certos casos, identificar-se um tronco principal estruturante dos diversos elementos presentes no contexto, com o qual se articulam as ramificações principais (ou de primeiro nível) e depois outras linhas mais específicas de localização de problemas, ameaças, oportunidades e recursos (ramificações de segundo ou terceiro nível).

⁵ Do inglês strengths, weaknesses, opportunities and threats.

A construção de “espinhas” ou de “árvores” de elementos de diagnóstico implicam sempre uma hierarquização desses elementos, tem implícita a construção de relações causais entre os diferentes elementos identificados e também a atribuição de uma prioridade a cada um deles. Esta prioridade pode, porém, ser estabelecida sem recurso a essas técnicas. Para tanto há que pedir aos participantes nos painéis ou nos grupos e comissões que atribuam uma nota (numa escala pré-definida) a cada problema, recurso, ameaça ou oportunidade, estabelecendo-se a prioridade atribuída a cada um pela média das notas atribuídas pelo conjunto dos participantes no exercício.

Estas técnicas de diagnóstico (as quais, como veremos, também servem para a definição de objectivos e prioridades e para a avaliação) apresentam as grandes vantagens de envolver desde o início os agentes pertinentes e de permitir a obtenção de quadros-diagnóstico muito finos e minuciosos. Mas, por outro lado, apesar da objectividade gerada pelo cruzamento de pontos de vista de pessoas colocadas em diferentes posições no contexto, não podem fugir às teorias implícitas que transportam consigo.

Por outro lado, as técnicas comuns de investigação social, tendem a ser mais rigorosas e imunes às teorias implícitas dos actores, mas são menos aptas para gerar visões partilhadas indispensáveis para o desenvolvimento do projecto, para além de que muitas vezes se tornam difíceis de apreender por todas as pessoas.

Uma metodologia capaz de combinar as vantagens das duas abordagens consiste em identificar, a partir dos métodos de pesquisa mais comuns, os factores e elementos mais relevantes de caracterização do contexto e, posteriormente, solicitar aos agentes constituintes dos painéis, dos *focus-groups* ou das comissões de acompanhamento que os validem, agrupem, hierarquizem e, se for o caso, estabeleçam nexos de causalidade linear ou múltipla entre esses factores e elementos.

Um bom diagnóstico é, como se disse, um elemento essencial de um bom projecto. Como podemos, então, avaliar a qualidade de um diagnóstico?

Existem formas de olhar, questões típicas ou parâmetros de interrogação dos projectos, a que chamamos “critérios de avaliação”, mais ou menos padronizados, e que devem ser accionados logo a partir da avaliação do diagnóstico.

O primeiro critério é o da pertinência. Esta refere-se às razões que justificam o projecto, quer dizer, que o tornam prioritário em relação a qualquer outro. Essas razões deverão ser evidenciadas pelo

que é dito, o diagnóstico tem qualidade.

Na verdade, ao auscultar os destinatários da intervenção e ao transportar os seus anseios e interesses para o centro do debate, dando-lhes visibilidade, o diagnóstico é desde logo uma forma de promover a participação.

Por outro lado, a elaboração de um diagnóstico constitui uma oportunidade única para promover o debate entre os parceiros de um projecto, facilitando assim a formação de consensos sobre os problemas, as prioridades, as responsabilidades e os objectivos de intervenção. Um bom diagnóstico é, por isso, não um mero documento produzido por um autor que lhe põe o logótipo e o nome na capa, mas sim um conjunto articulado de visões partilhadas entre agentes que fazem delas elementos essenciais da sua própria intervenção individual e colectiva.

O rigor científico do diagnóstico potencia a demonstração da pertinência de um projecto. Porém, rigor científico não deve ser confundido com a mera utilização de jargão pseudo-científico, mas resultar, pelo contrário, do modo como se aprofundam as matérias e se usam os instrumentos teóricos e metodológicos para a caracterização das comunidades envolvidas e da situação de partida. Pelo contrário, a clareza e a transparência do diagnóstico são condições de cumprimento daquele que pode ser um dos seus principais contributos para o desenvolvimento social: impulsionar a participação e melhorar os mecanismos de negociação entre os parceiros.

2.2 O Desenho do Projecto

2.2.1 Orientações Gerais/Finalidades

Do diagnóstico decorre a segunda etapa do planeamento: a definição das orientações ou finalidades do projecto⁶. Trata-se de estabelecer o sentido geral da intervenção – por exemplo, o combate ao insucesso e abandono escolares, a melhoria do desempenho dos alunos numa ou num conjunto de disciplinas, o combate à violência, a organização da escola ou a educação para a saúde, para citar apenas alguns dos domínios de intervenção elencáveis. Desta escolha decorre a eleição dos destinatários e, se for o caso, dos territórios de intervenção (ver Figura Anexa 2).

⁶ Às vezes também se usa a expressão “objectivos gerais” ou outra equivalente. Fica desde já feita a chamada de atenção para a necessidade de não nos atermos a clichés nem nos fecharmos sobre dogmas linguísticos, ficando antes com a ideia de que a primeira etapa de planeamento corresponde à definição das orientações mais genéricas e abstractas do projecto.

Figura 4. Finalidades e Orientações

Finalidades e Orientações	Critério de Avaliação	Sub-critério
<ul style="list-style-type: none">■ Sentido de Intervenção■ Território de Intervenção■ Destinatários	Coerência Interna	Pertinência

Uma vez definidas as orientações gerais ou as finalidades de um projecto, pode pensar-se num nome para lhe dar, que o identifique perante toda a comunidade.

Espera-se que a formulação genérica do projecto, que lhe confere carácter e determina o perfil, obedeça ao critério da pertinência, como definido acima. Essa é uma interrogação que o processo de avaliação não pode descurar: é necessário tornar claro até que ponto os objectivos respondem efectivamente aos problemas identificados. Isto é, espera-se que haja coerência entre os problemas identificados na sede de diagnóstico e as orientações e finalidades do projecto.

Este ponto requer atenção, pois é mais frequente do que se julga fazerem-se escolhas que não representam uma verdadeira avaliação do contexto, mas sim as ideologias de quem escolhe, as modas do momento ou as prioridades de programas financiadores e instituições de enquadramento, sem a devida adaptação às condições locais.

A verificação da coerência passa também por analisar a relação entre os diversos aspectos das orientações e finalidades, fazendo-se corresponder, a título de mero exemplo, as áreas de intervenção com os destinatários ou estes com os territórios. Chama-se a esta abordagem "avaliação da coerência interna" entre os diferentes objectivos, finalidades e focos de intervenção do projecto.

Também a este nível o processo de construção de um plano pode ser um instrumento de negociação de consensos e de formação de acordos entre os diversos actores locais, a respeito do que é preciso fazer.

Caminha-se nesse sentido quando se pede a esses actores que afirmem a coerência interna

entre as finalidades do projecto e o diagnóstico, ou entre as diferentes finalidades, através da construção de “matrizes de sinergias” (tarefa que também pode ser desenvolvida de uma forma mais “tecnocrática” pelos responsáveis da avaliação).

Trata-se de colocar em linha os diferentes problemas e ameaças e em coluna as diferentes finalidades do projecto. De seguida, pede-se a cada interveniente no exercício que assinale as células em que cada finalidade responde a algum dos problemas e ameaças. Deverá resultar uma matriz com uma configuração semelhante à seguinte:

	Problema 1	Problema 2	Problema p
Finalidade 1	X		X
Finalidade 2	X	X	
Finalidade f	X	X	

Um projecto será coerente, em princípio, se todos os problemas e ameaças encontrarem finalidades que lhes correspondam e se, por seu turno, todas essas finalidades puderem ser indexadas a um problema. Colunas ou linhas em branco indicam falta de coerência no desenho do projecto.

Por exemplo, se em sede do diagnóstico se identifica a proximidade de uma comunidade socialmente desfavorecida como factor de insucesso escolar, um projecto que não coloque a tónica na adaptação do projecto de escola e dos processos de ensino/aprendizagem a essa população e na relação da escola com o meio não é coerente e, portanto, não é pertinente.

Vejamos outro exemplo. Se numa comunidade escolar se verificam comportamentos de risco no domínio da saúde ou da sexualidade, um projecto que envolva a comunidade dos professores e outro pessoal, alunos e pais em acções de educação para a saúde tem probabilidades elevadas de ser um projecto pertinente e internamente coerente.

No caso de haver mais do que uma finalidade, estas também se podem hierarquizar. Uma primeira via, mais simples, corresponde a pedir aos membros de um painel ou de uma comissão de acompanhamento que hierarquizem, segundo a sua opinião, as diferentes finalidades, atribuindo-lhes uma nota.

Uma via mais sofisticada, consiste em atribuir diferentes intensidades às interacções entre as finalidades e os problemas. Essas intensidades podem assumir a forma de escalas numéricas, por exemplo, entre -2 (interacção forte mas de sentido negativo) e +2 (interacção forte e

aspecto da matriz poderia ser, então, o seguinte:

	Problema 1	Problema 2	Problema p	Total
Finalidade 1	-2	0	1	-1/2
Finalidade 2	1	1	0	2/2
Finalidade f	1	2	0	4/2
Total	1/3	3/2	1/1	—

Ficamos assim, por exemplo, a saber que a prioridade 1 pode interferir de forma negativa (logo, a controlar) com o problema 1, e interage de forma moderada com o problema p. Por exemplo, suponhamos que o problema 1 é a *falta de preparação dos docentes para abordarem com alunos adolescentes temáticas ligadas à saúde reprodutiva*. Este interage negativamente com uma finalidade 1, se esta for *integrar a educação sexual dos alunos adolescentes nas diversas disciplinas do currículo*, mas interage muito positivamente com a finalidade f se esta for a *formação de docentes para a abordagem do tema da sexualidade junto de alunos de diferentes grupos etários*.

Na matriz apresentada, o problema 1 é o que estabelece relações com mais prioridades, embora de sentido contrário. A análise deve prosseguir de modo semelhante para todos os alvéolos da tabela. Esta abordagem pode ajudar a detectar as finalidades mais estratégicas, com maior potencial de sustentação, projecção e multiplicação de efeitos (em certos documentos este potencial aparece designado como “alavancagem”).

Um exercício do mesmo tipo pode ser feito com vista a equacionar a interacção e as sinergias estabelecidas entre os diferentes problemas e entre as diferentes prioridades, quer assinalando de forma simples as zonas de intersecção, quer avaliando o seu peso. As matrizes são, neste caso, úteis para determinar possíveis efeitos de arrastamento de uns problemas e prioridades em relação a outros e outras.

Suponha-se que um problema identificado é a *ausência de apoio ao estudo em casa devido ao baixo capital cultural das famílias*, o problema 2 o *insucesso escolar*, e o problema p é a *falta cooperação dos docentes nas actividades lectivas*. Suponhamos depois que se definem os objectivos gerais de *promover mecanismos regulares na escola de apoio ao estudo, diversificar a oferta educativa e promover a criação de um Centro Novas Oportunidades para a população vizinha da escola*. As matrizes, nesse caso, terão um aspecto semelhante ao seguinte:

	Problema 1	Problema 2	Problema p
Problema 1	—	X	
Problema 2	X	—	X
Problema p		X	—

	Finalidade 1	Finalidade 2	Finalidade f
Finalidade 1	—	2	0
Finalidade 2	2	—	1
Finalidade f	0	1	—

	Finalidade 1	Finalidade 2	Finalidade f
Problema 1	0	0	2
Problema 2	2	2	0
Problema p	1	2	0

2.2.2 Recursos

A coerência com o diagnóstico não se limita à relação entre problemas e orientações gerais/finalidades. Estende-se também à inventariação genérica dos recursos. Só vale a pena planejar as mudanças que forem possíveis, mesmo que difíceis.

Vale a pena repetir uma vez mais aqui, mesmo correndo o risco de saturação, que planejar é promover acordos entre diferentes agentes com vista à definição das contribuições de cada um e das prioridades na utilização dos recursos, que são sempre escassos e exigem escolhas acertadas. Esses consensos são decisivos, dado que nenhum recurso deve ficar por explorar.

Dizer que nenhum recurso deve ficar por explorar é dizer que o guião que conduz a procura de meios, deve incluir não apenas as mais óbvias fontes de financiamento, como os programas e as políticas que enquadram ou deram origem a uma intervenção, mas também os contributos

(repete-se: logísticos, relacionais, políticos, humanos, para além dos financeiros) que podem existir na comunidade, na escola, nas instituições intervenientes e entre as próprias pessoas e famílias que são alvo do projecto.

Figura 5. Recursos a Mobilizar e Critérios de Avaliação

Recursos	Critério de Avaliação	Condicionantes
<ul style="list-style-type: none"> ■ Da Comunidade ■ Da Escola ■ Das Instituições ■ Dos Programas e Políticas de Enquadramento ■ Dos Destinatários 	<p>Eficiência</p>	<p>Cabimento</p> <p>Integração</p> <p>Complementaridade</p> <p>Sinergia</p>

O critério básico de avaliação dos recursos que se planeia utilizar num projecto é o da eficiência, através da qual se afere a relação entre os meios (recursos, custos) e os fins/resultados do projecto. A eficiência é fortemente afectada pela pertinência das prioridades definidas. Normalmente, para resolver problemas graves e atingir grandes objectivos são necessários mais recursos. Muitas vezes porém, existem diversas maneiras de alcançar os mesmos objectivos, sendo necessário escolher as soluções menos dispendiosas.

Existem aspectos da inventariação de recursos que igualmente afectam a eficiência geral de um projecto. Desde logo, podemos referir a correspondência entre a missão, objecto e prioridades das entidades financiadoras e as intervenções a conduzir. Depois, sempre que o projecto envolva um certo número de parceiros, exige-se uma atenção particular ao risco de sobreposição de meios para as mesmas acções, à integração de contribuições de modo a promover a complementaridade se os efeitos sinérgicos resultantes da parceria. A cooperação entre entidades contribuintes para um projecto permite uma intervenção de natureza multidimensional, aumentando o espectro das capacidades de produzir mudanças, aumentando a escala dos efeitos esperados de intervenções cujos meios são alargados pelo facto de resultarem do contributo de diversos parceiros.

As matrizes de sinergias a que nos referimos atrás, bem como as que serão referidas a propósito dos objectivos do projecto, são instrumentos de grande utilidade na avaliação da adequação dos recursos a afectar às diferentes componentes do projecto. Por exemplo, uma sub-dotação de meios para prioridades com impacte potencial em muitos problemas ou em problemas de maior importância estratégica, é um erro de concepção que tem consequências mais relevantes do que um erro do mesmo tipo cometido a propósito de uma prioridade com menor importância e peso relativo.

2.2.3 Orçamento

O desenvolvimento de um projecto não carece apenas de um plano coerente e eficaz e de um sistema de acompanhamento e avaliação adequado. É necessário, para que a eficiência possa ser aferida, que ao plano de actividades se associe um orçamento. O orçamento não pode estar dissociado da reflexão anteriormente mencionada sobre recursos existentes na organização escola, na comunidade e nas parcerias que possam ser mobilizados para o projecto. A gestão da sinergia faz-se não só no que se refere aos objectivos e actividades, mas também no que se refere aos recursos utilizados. Estes englobam recursos humanos, logísticos, materiais e financeiros vários. O orçamento dos projectos deve permitir identificar os recursos financeiros a mobilizar, as respectivas fontes de financiamento, mas também deve permitir quantificar os custos dos meios já existentes e que vão ser utilizados para a intervenção. No caso dos projectos em escolas o mais comum é não calcular os recursos afectos a honorários de pessoal docente e não docente já existente. Contudo, um bom cálculo da eficiência exige que também estes custos tenham sido devidamente contabilizados.

Por vezes, no caso de projectos mais complexos, convém que se contratem os serviços de um especialista para proceder a este trabalho de orçamentação. Porém, na esmagadora maioria dos casos, os responsáveis pela elaboração do plano estão também em condições de elaborar o respectivo orçamento, socorrendo-se, se necessário, de apoios pontuais de colegas com mais experiência nessa matéria.

Sugere-se, como solução prática, que para a elaboração de um orçamento se utilize uma tabela numa folha Excel, com três colunas:

- descrição da rubrica;
- previsão de despesas;
- previsão de receitas.

Cada rubrica deve corresponder a um dos diferentes tipos de recursos a utilizar no projecto. São, geralmente, definidas pelo menos rubricas relativas a:

- recursos humanos
 - Pessoal dirigente
 - Pessoal técnico e docentes
 - Pessoal auxiliar
 - Apoio de especialistas externos;
- equipamentos (instalações, máquinas e ferramentas, etc.);
- consumíveis (material de consumo rápido, que se extingue no decurso do projecto);
- despesas gerais (comunicações, transportes, alimentação, etc.).

Descrição	Previsão de despesas	Previsão de receitas
Recursos humanos	____, ____ €	____, ____ €
Pessoal dirigente	____, ____ €	____, ____ €
Pessoal técnico e docentes	____, ____ €	____, ____ €
Pessoal auxiliar	____, ____ €	____, ____ €
Especialistas externos	____, ____ €	____, ____ €
Equipamentos	____, ____ €	____, ____ €
Instalações	____, ____ €	____, ____ €
Máquinas e ferramentas	____, ____ €	____, ____ €
Consumíveis	____, ____ €	____, ____ €
Despesas gerais	____, ____ €	____, ____ €
Outras rubricas	____, ____ €	____, ____ €
TOTAL	____, ____ €	____, ____ €

Como contabilizar, então, um projecto de intervenção em meio escolar? Desde logo, ao definir as acções a desenvolver, deve prever-se todos os meios humanos que deverão ser necessários, bem como o tempo que cada pessoa afectará ao projecto. Deve incluir-se o tempo de afectação de técnicos/professores e outro pessoal do agrupamento de escolas ou escola não integrada em agrupamento. O tempo dedicado à coordenação deve ser também contabilizado. Deve igualmente contar-se com o tempo de pessoal disponibilizado por parceiros externos à escola. Por fim, pode ser necessário recorrer à utilização de pessoal exterior às escolas e aos parceiros educativos.

O modo mais adequado de calcular os custos com pessoal é proceder ao somatório dos resultados da multiplicação do número de horas a despender no projecto pelo custo por hora de trabalho de cada uma das pessoas a envolver.

No que respeita ao custo de instalações e equipamentos deve ser seguido o mesmo princípio de não contar apenas aqueles que impliquem um pagamento pecuniário específico. Importa igualmente contabilizar o valor dos recursos postos à disposição do projecto pela escola/agrupamento ou pelos parceiros. O mesmo procedimento é válido para as despesas com materiais consumíveis e com as despesas gerais.

É particularmente importante, de facto, orçamentar todas as despesas do projecto, quer estas sejam elegíveis pelos programas financiadores, quer o não sejam. O facto de uma actividade não ser elegível para financiamento por um determinado programa (por exemplo, o POPH ou uma medida lançada por via de um Edital ou de um concurso), não quer dizer que não tenha um valor e que não represente um custo ou investimento.

Nos formulários dos programas, muitas vezes, pede-se apenas a inscrição das despesas elegíveis. Mas convém que as restantes despesas ou custos que não impliquem despesa directa sejam calculados. Em primeiro lugar, porque esse procedimento torna evidente a necessidade do pedido de apoio financeiro, ao sublinhar o esforço feito na utilização de recursos próprios dos parceiros e promotores. É frequente, aliás, que a avaliação de um programa financiador tome como critério de qualidade dos apoios concedidos a "adicionalidade", isto é, a medida em que esses apoios dão origem a processos de mobilização de outros recursos que, sem o seu impulso, não seriam procurados ou mobilizados. Por outro lado, a complementaridade e a coerência externa de um projecto aconselham a que também se contabilizem entre os recursos aqueles que são aportados pelo promotor ou pelos seus parceiros.

Assim, se na coluna das despesas da folha Excel se devem inscrever todos os custos previstos, na

coluna das receitas poderão distinguir-se aqueles que são cobertos com o contributo dos promotores e dos parceiros daqueles que carecem de apoio financeiro ou de outro tipo para que todas as actividades possam ser concretizadas.

2.2.4 Planos de Acção e sua organização

Uma vez definidas as orientações gerais e identificados os recursos existentes, passemos a avaliar uma terceira etapa do planeamento, que consiste na operacionalização. Esta etapa desdobra-se na montagem do sistema de gestão e no desenho dos objectivos operacionais e das correspondentes acções.

Quanto ao sistema de gestão, o plano deve estabelecer um conjunto de requisitos funcionais, de que se destacam:

- As formas de organização e funcionamento das parcerias, implicando a definição do contributo de cada parceiro e o estabelecimento de um compromisso formal relativo a esse contributo e ao envolvimento nas actividades e estruturas do projecto;
- A constituição (caso se justifiquem) das equipas técnicas específicas para o projecto, tanto quanto possível recrutadas no interior das próprias escolas e dos parceiros;
- A orçamentação das acções e a atribuição/distribuição dos recursos inventariados pelos diferentes objectivos e áreas de actividade;
- A distribuição de funções de uma forma tão clara quanto possível, incluindo a definição de responsabilidades;
- A definição dos instrumentos de divulgação do plano e das suas diversas acções e, de modo mais alargado, dos modos de garantir visibilidade aos projectos;
- A promoção da acessibilidade aos documentos e à informação de referência por parte de todos os interessados, assegurando por essa via transparência e rigor;
- A montagem de uma organização administrativa e financeira e de um sistema de informação próprios do projecto. Este último é um elemento essencial para uma boa gestão e o instrumento principal do sistema de acompanhamento e avaliação do projecto.

Figura 6. Sistema de Gestão do Projecto

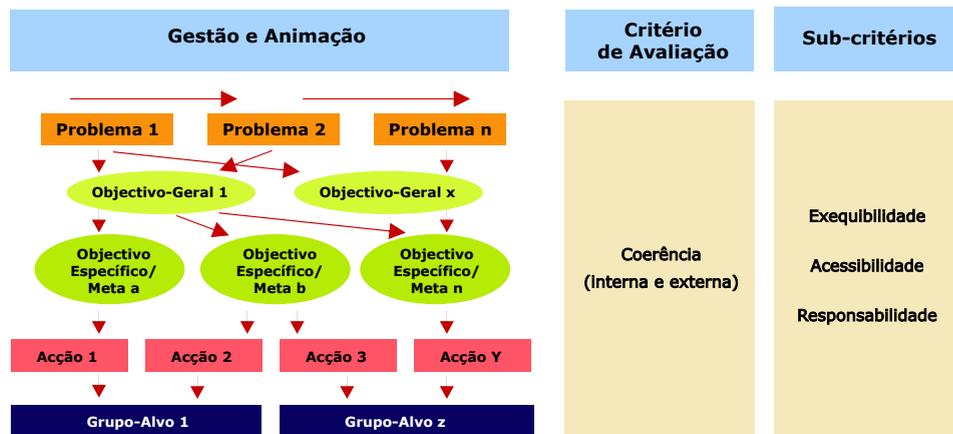
Gestão e Animação	Critério de Avaliação
<ul style="list-style-type: none">■ Organização (equipa Técnica e Parcerias)■ Afectação de Recursos Financeiros, logísticos, institucionais)■ Divulgação■ Acessibilidade■ Montagem de um Sistema de Contabilidade e Organização Administrativa	Eficiência

O principal critério de avaliação desta dimensão do projecto é a eficiência. O sistema de gestão deve ser tão económico quanto possível face aos objectivos visados. As estruturas organizativas devem ser as adequadas a cada situação, os mecanismos de circulação de informação devem ser ágeis e os planos de comunicação ajustados aos destinatários a atingir. O sistema de recolha e tratamento de informação deve ser sistemático e desenhado de modo a poder ser utilizado na avaliação. Por fim, a distribuição de recursos deve ser adequada aos objectivos que se pretende atingir.

O desenho dos objectivos operacionais e das actividades a desenvolver concretamente é uma arte que será tanto mais fácil de praticar quanto melhor tenham sido cumpridas as etapas anteriores. Trata-se de ir especificando para níveis sucessivos de concretização as orientações e finalidades definidas.

De uma forma geral, o desenho do projecto resultante de um processo de planeamento que, como dissemos, é tão ou mais importante do que o resultado, assume uma forma que pode ser esquematizada do modo seguinte:

Figura 7. Objectivos e Planos de Acção



Num plano bem desenhado, os objectivos gerais devem decorrer das orientações, os objectivos específicos dos objectivos gerais e as acções devem decorrer dos objectivos específicos (de preferência, estes objectivos específicos devem assumir a forma de metas a atingir). Uma vez desenhado um plano, deve ser fácil estabelecer o vínculo lógico entre cada acção, o seu grupo de destinatários a jusante e a montante, os objectivos específicos que concretiza, os objectivos gerais a que corresponde e os problemas que estão na base desses objectivos gerais⁷. Assim, não devem haver acções sem relação directa com objectivos específicos, nem objectivos específicos ou metas que não decorram explicitamente de objectivos gerais, nem objectivos gerais sem relação com as orientações ou finalidade e, como vimos, destas com os problemas.

Como corolário do que ficou dito, também não se devem anunciar finalidades sem pensar nos objectivos gerais que efectivamente permitam concretizá-las, nem objectivos gerais que não se desdobrem em objectivos específicos e metas. Estes terão de dar origem a acções concretas. Sem que se estabeleçam estas relações lógicas o plano transforma-se num conjunto de enunciados abstractos sem compromissos práticos.

Cada uma das orientações pode desdobrar-se em apenas um ou em vários objectivos gerais, que por sua vez se operacionalizam, cada um, num certo número de objectivos específicos (outra vez um, ou mais do que um, por cada objectivo geral) e estes, por sua vez, desmultiplicam-se nas diversas acções.

⁷ Um bom critério de avaliação da qualidade do desenho de um plano é o de o esquematizar, nas linhas essenciais e de modo a preservar a inteligibilidade de conjunto, numa simples folha A4.

Em sentido inverso, uma acção singular pode fornecer contributos para mais do que um objectivo específico, que por sua vez pode resultar da operacionalização de mais do que um objectivo geral e cada um destes, então, pode responder a mais do que uma finalidade.

O sistema de relações múltiplas e hierarquizadas a que nos temos vindo a referir só é passível de esquematização lógica se o plano obedecer ao primeiro critério a ter em conta na avaliação, que é o da coerência interna. Por outras palavras, pode dizer-se que um plano é internamente coerente se as conexões lógicas entre os diversos níveis puderem ser postas em evidência, revelando o modo como se organiza e desenvolve o plano para responder aos problemas identificados e aos objectivos definidos.

Por outro lado, a avaliação deve igualmente equacionar a coerência externa do projecto, isto é, o modo como o projecto se articula, relaciona e interage com outros projectos. Este critério decorre do facto de nenhum projecto se concretizar no vazio. Nos mesmos contextos decorrem outras actividades, eventualmente até outros projectos. É preciso determinar, na avaliação, como é que as diversas intervenções interagem entre si. Podem estabelecer-se relações sinérgicas, mas também entropias se os seus objectivos e actividades forem contraditórios ou até meramente redundantes, sobrepondo-se. De modo a evitar sobreposições e contradições, potenciar sinergias e elevar os patamares de integração, os agentes de planeamento têm tudo a ganhar com o exercício de identificação desses processos e de reflexão sobre os modos como podem ser por eles afectados e por sua vez afectá-los.

Este domínio da coerência externa é crucial no contexto escolar, na medida em que uma escola, enquanto organização, é um espaço de múltiplos projectos e planos de intervenção. Na actualidade as escolas têm projectos educativos que se desmultiplicam na oferta escolar, em projectos curriculares de turma, em Planos TIC (que definem a estratégia da escola para a integração curricular das TIC), em projectos do Plano de Acção da Matemática (que visam a alteração das estratégias e condições pedagógicas para o aumento do sucesso escolar nesta área curricular), em educação especial e programas de recuperação de alunos em risco de insucesso ou abandono. Têm em funcionamento clubes e iniciativas na área das expressões e da educação para a cidadania; têm projectos de Desporto Escolar que se espera que contribuam por via da prática desportiva e da integração na comunidade escolar que ela proporciona para um decréscimo do abandono e do insucesso escolar; têm projectos no âmbito do Plano Nacional de Leitura e, em alguns casos, têm projectos TEIP. As escolas participam ainda em diversos projectos de dimensão internacional, de que o E-Twinning (projecto europeu no campo das tecnologias de informação nas escolas) ou o combate à discriminação são exemplos, mas também participam em redes que visam a criação de sinergias que facilitem a obtenção de resultados comuns. Qualquer plano ou projecto que se desenvolva em meio escolar tem pois de ser coerente com todo este conjunto de intervenções. Pode sê-lo porque se assume como elo integrador de todas as dinâmicas da escola, ou porque no seu desenho teve em conta o

potencial de relação sinérgica entre todas as intervenções em curso.

Como se procede então à avaliação da coerência interna e externa de um projecto?

Pode-se optar pela activação de grupos de discussão focalizada ou painéis de actores, como alternativa ao trabalho pericial dos avaliadores, ou dos intervenientes directos, quando se trate de sistemas de auto-avaliação no quadro de projectos de investigação-acção nos quais o papel do avaliador é o de animador e orientador das operações de avaliação.

Também nestes domínios a técnica da construção de matrizes de sinergias é uma operação muito útil.

Dado o nível a que nos encontramos, as matrizes utilizáveis para a avaliação interna são em maior número, já que se pode cruzar:

- os objectivos com os problemas;
- os objectivos com as finalidades;
- os objectivos entre si;
- os objectivos com as acções;
- as acções com os destinatários.

A utilidade destes cruzamentos, como nos casos anteriores, é a de verificar a existência de articulações lógicas de carácter sinérgico entre os diversos elementos de um projecto.

No caso das matrizes de sinergias que utilizem escalas de intensidade da interacção entre linhas e colunas, pode-se determinar os objectivos, as metas ou as acções com maior potencial de impacto e com maior número de interferências no sistema, com maior poder de sustentação e multiplicação de efeitos. Em certos casos pode chegar-se a definir os chamados "objectivos-bandeira", cujo poder de mobilização e relevo emblemático marcam o ritmo de todo o projecto e as representações que as pessoas constroem sobre o respectivo sucesso.

Em alternativa às matrizes de sinergias, a avaliação da coerência interna pode igualmente socorrer-se das técnicas das nuvens, árvores ou espinhas dos objectivos, metas ou acções. Neste caso, como se procedeu para a construção do diagnóstico e para a definição das orientações gerais e finalidades, o que se pede aos membros de um painel, grupo de discussão focalizada ou comissão de acompanhamento, é que cada membro defina um

certo número de objectivos/metastas ou acções e depois se discuta colectivamente os resultados. Pode de seguida pedir-se que se atribua um peso específico, positivo ou negativo, a cada objectivo/meta/acção, de forma a hierarquizá-los e, após debate, encontrar, se possível, relações causais e correlações entre eles, até chegar a identificar aquele ou aqueles que possuam maior efeito estruturante ou que possam transformar-se em emblema ou bandeira do projecto.

Com a avaliação da coerência externa o que se pretende é determinar a medida em que um projecto se relaciona com outros projectos, planos ou programas que ocorram no mesmo contexto e, por vezes, partilhando o público-alvo. O que se pretende é verificar se as diversas intervenções:

- Estabelecem entre si relações sinérgicas, ou
- Se são redundantes, disputando recursos e públicos para os mesmos fins, na totalidade ou parciais, ou mesmo
- Se são contraditórias e se anulam mutuamente.

Pense-se, por exemplo, num projecto escolar de educação para a saúde e de um projecto de uma serviço de saúde integrado num plano nacional dessa área, ou então num projecto escolar de prevenção da violência e de combate ao insucesso e ao abandono escolar, por um lado, e de um projecto de intervenção cultural e animação de jovens da área de residência em que a escola se localiza. Para apreciar o modo como, em teoria, uns e outros planos da escola e planos de outras entidades ou os vários planos existentes simultaneamente na mesma escola são passíveis de estabelecer lógicas de trabalho cooperativo ou, pelo contrário, se recobrem ou opõem, a técnica das matrizes de sinergias é uma vez mais de grande utilidade. Convém que neste caso as matrizes utilizem escalas numéricas com valores positivos e negativos de notação das interacções. As matrizes podem cruzar objectivos, por um lado, e acções por outro. As matrizes seguintes ilustram, em abstracto, o resultado do exercício.

Suponhamos que para responder a um problema ligado à educação sexual um projecto numa escola define o objectivo E1 de *formar docentes para a abordagem qualificada do tema*, como objectivo E2 *promover a informação junto de adolescentes e jovens* e como objectivo Eo *estabelecer parcerias com entidades do sistema de saúde*. As acções previstas são, suponhamos, A1: *promover a inscrição de docentes em acções de formação oferecidas pelo POPH*; A2: *organizar oito sessões anuais na área da educação sexual para adolescentes e jovens* e A3: *Estabelecimento de um acordo com o Centro de Saúde da região*.

Suponhamos agora que num dos bairros em que a escola se insere decorre um projecto de desenvolvimento comunitário que tem por objectivos, entre outros, os seguintes: P1: *prevenir comportamentos de risco entre os jovens*; P2: *criar espaços de aprendizagem informal entre os jovens*; Pp: *Educar os pais*. Três das acções desse projecto são: Acção P1, *organizar uma exposição sobre efeitos de comportamentos sexuais de risco*; acção P2, *criação de grupos de debate "jovem a jovem"* e acção Pa, *criação de uma escola de pais*. As matrizes poderiam ter um aspecto como o que a seguir se apresenta:

	Projecto de desenvolvimento comunitário		
Projecto de Escola	Objectivo P1	Objectivo P2	Objectivo Pp
Objectivo E1	1	0	1
Objectivo E2	2	2	1
Objectivo Eo	1	0	0

	Projecto de desenvolvimento comunitário		
Projecto de Escola	Acção P1	Acção P2	Acção Pa
Acção E1	0	0	0
Acção E2	2	2	0
Acção Ea	1	0	0

Os critérios de coerência interna e externa são centrais na avaliação da qualidade da concepção de um plano de intervenção ou de um projecto. Eles contêm alguns sub-critérios a considerar. Nomeadamente:

- A exequibilidade, noção segundo a qual a avaliação deve julgar as possibilidades de que o plano se torne efectivo, nomeadamente a partir de dois requisitos. São eles a adequação de meios (não basta ter boas ideias, é preciso reunir os recursos necessários para as executar) e a possibilidade de concretizar em acções práticas os objectivos definidos de forma abstracta;
- A acessibilidade, sub-critério segundo o qual o plano ou projecto deve poder ser publicitado e deve poder ser entendido quanto aos objectivos, às metas a atingir e às acções a desenvolver, por todos aqueles que são os seus destinatários e actores;

- A responsabilidade, tópico que remete para a análise do modo como cada acção está vinculada à responsabilidade de quem a deve executar. Não se aconselha a definição de acções deixando por definir quem é responsável pela respectiva execução, do mesmo modo que não interessa envolver no projecto parceiros ou pessoas que não tenham nenhuma responsabilidade ou tarefa atribuída.

Os critérios de coerência interna que temos vindo a referir não devem, é bom lembrá-lo, ser adoptados de uma forma estereotipada. Eles representam mais uma maneira de pensar e de proceder, como dissemos atrás, do que uma tabela de regras obrigatórias e rígidas. Na verdade, o que mais interessa é que se permita conduzir as acções não ao sabor dos acontecimentos, mas de acordo com uma antecipação do futuro desejado que introduza racionalidade e democraticidade no processo de decisão. A reflexão sobre a operacionalidade e a exequibilidade são exemplos do que queremos dizer com racionalidade, ao passo que a acessibilidade, a transparência e a responsabilidade são critérios que permitem aumentar a democraticidade.

Tendo este princípio presente, compreende-se então que a metodologia de planeamento pode ser muito maleável.

Desde logo, quanto ao vocabulário. Neste texto utilizamos expressões como “finalidade” (sentido geral do projecto) e “orientações” (alterações a produzir de forma durável ou impactos finais do projecto), “objectivos gerais”, “objectivos específicos”, “metas”, “acções”, “destinatários”. Outros autores, noutros textos, usam expressões diversas. Por exemplo, é comum chamar “meta” a objectivos específicos quantificados, ou chamar iniciativa àquilo a que nós chamámos acções, ou público-alvo onde nós dizemos destinatários.

Figura 8. Diferentes expressões com conotação homóloga



Por vezes trata-se apenas de palavras homólogas Mas outras vezes a utilização desta ou daquela nomenclatura resulta da própria complexidade dos planos. Implicitamente nós temos falado de planos com quatro níveis: (1) finalidades e orientações, (2) objectivos gerais, (3) objectivos específicos/metras e (4) acções. Mas estes níveis não são obrigatórios. Muitas vezes, dependendo de coisas tão diversas como a diversidade e dimensão dos problemas, os recursos disponíveis, a vontade dos agentes ou até o seu domínio das técnicas do planeamento, os planos podem conter mais níveis por exemplo, desdobrar os objectivos específicos de modo a destacar as metas quantificadas, ou distinguir as áreas de actividade das acções concretas, ou reduzir os níveis, em projectos ou de tal forma amplos que não devem fazer mais do que fornecer orientações genéricas, ou tão simples que se confundem com a própria acção, de tal forma que muitas vezes dos objectivos gerais se destacam imediatamente as actividades concretas⁸.

É este o caso em grande parte dos projectos executados nas escolas, principalmente se não são projectos globais de escola, mas sim intervenções em domínios específicos de educação.

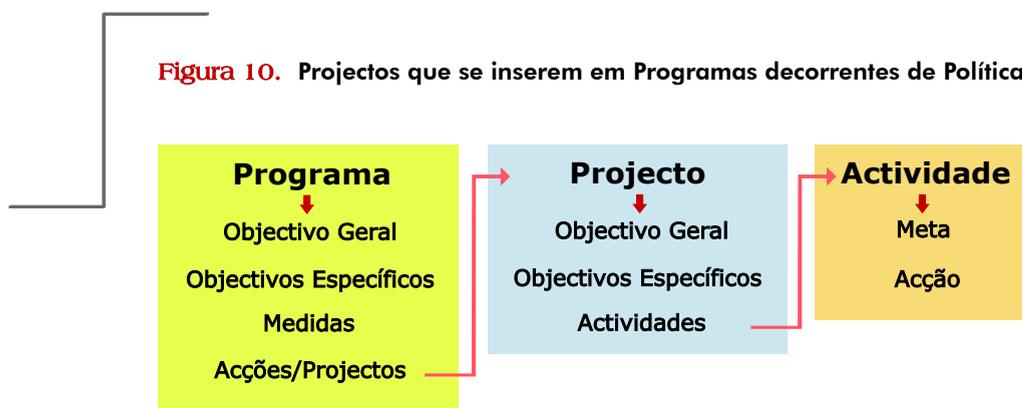
Figura 9. Diferentes níveis de complexidade dos programas, políticas ou projectos



Um outro factor a ter em conta sobre a complexidade dos planos é que, muitas vezes, ela decorre da natureza inclusiva das políticas mais gerais em relação aos projectos mais específicos. Imagine-se uma política nacional de reajustamento dos currículos. Ela terá as suas orientações e finalidades, os seus objectivos gerais, os seus objectivos específicos e um conjunto de acções respectivas. Uma dessas acções pode ser a definição de referenciais, digamos, para as Áreas Curriculares Não Disciplinares. Esses referenciais definirão também os seus objectivos, as metas a atingir e as acções a desenvolver. As actividades concretas dessa medida, isto é, as suas acções são, basicamente, os projectos desenvolvidos nas escolas, por exemplo, na área da educação para a saúde, ou na área do empreendedorismo, para citar apenas dois de uma grande multiplicidade de casos possíveis.

⁸ Deve-se notar que, num caso e no outro, o estabelecimento de um plano de acção não dispensa nunca um planeamento de execução que passa por escolher a períodos regulares todos os meses, todas as semanas e todos os dias os aspectos práticos do plano a concretizar realmente no período. Trata-se, nesse caso, de procedimentos relativos à animação e execução do plano.

Figura 10. Projectos que se inserem em Programas decorrentes de Políticas Gerais

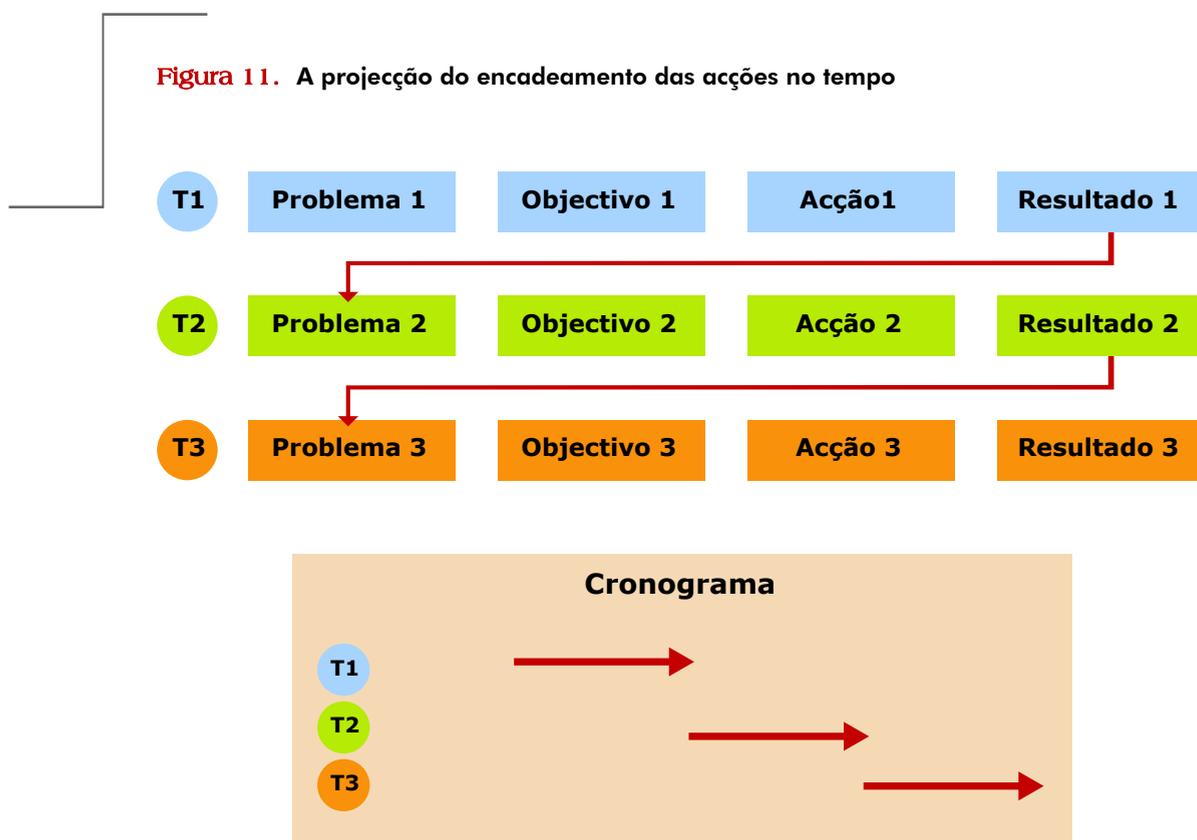


Aquilo que para um programa nacional é uma simples acção, no plano local é um projecto com as suas orientações e finalidades, os seus objectivos gerais, os seus objectivos específicos e as acções respectivas. No âmbito desse projecto, a equipa responsável poderá ter de, por sua vez, pensar na finalidade ou razão de ser da actividade que lhe compete, nos seus objectivos operacionais e nas actividades concretas a desenvolver dia a dia. Tendencialmente, portanto, a complexidade deste nível de planeamento é menor do que a dos níveis que a incluem.

Um último elemento que importa aqui referir a propósito da coerência interna dos planos respeita ao cronograma. Um plano não se fica pelo enunciado das acções que se propõe levar à prática. Geralmente prevê igualmente o encadeamento entre elas. Naturalmente, a avaliação do processo e os próprios resultados da actividade desenvolvida podem fazer com que se anulem acções que se revelem desnecessárias ou contraproducentes, bem como com que se lancem outras não previstas inicialmente.

Porém, o planeamento procura ir tão longe quanto possível em termos de previsão do momento em que cada actividade deve ser realizada, ainda que essa previsão só muito raramente tenha que ser rígida⁹. Isso deve-se não apenas a razões pragmáticas de optimização da utilização dos recursos e de oportunidades, mas também a razões lógicas de encadeamento de resultados parcelares. Na verdade, a maior parte das vezes, um problema determinado dá origem a um ou mais objectivos e a uma ou mais actividades. Supõe-se que estas produzam resultados nos problemas iniciais, resolvendo-os ou modificando-os. Sucede que a resolução de um problema nunca corresponde ao fim de todos os problemas, mas sim ao surgimento de novos, suposta e desejavelmente menos graves mas por vezes mais complexos. Assim, uma intervenção prévia pode ser a condição de uma intervenção posterior, sem a qual esta não poderia ter lugar. Sucedem-se, pois, muitas vezes, linhas de problemas/objectivos/acções/resultados encadeadas umas nas outras de forma que deve ser coerente¹⁰.

Figura 11. A projecção do encadeamento das acções no tempo



⁹ A não ser, na maior parte dos casos, quanto ao prazo para o fim do projecto.

¹⁰ Alguns desses novos problemas são consequências não pretendidas da acção, que exigem o lançamento de novos projectos específicos.

2.3 Animação e Execução do Projecto

Não caberia num texto como este a abordagem sistemática da questão que acaba por decidir o destino de todos os projectos, por muita qualidade que apresentem no desenho e no envolvimento dos agentes no processo de planeamento. Trata-se da implementação e execução das acções.

Cabe, no entanto, referir um conjunto de aspectos relevantes a esse propósito. O primeiro, por óbvio que pareça, não dispensa a recordatória: um projecto não se executa por si mesmo. É preciso que todos os intervenientes, e principalmente os mais responsáveis, adoptem mecanismos próprios de controlo e acompanhamento da execução das actividades previstas. Por muito empenhadas e responsáveis que sejam as pessoas que têm a cargo a execução de um conjunto de acções, o controlo por parte dos responsáveis ou coordenadores de projectos é particularmente importante.

Na realidade, o envolvimento das pessoas e a pressão quotidiana que esse envolvimento gera, levam, muitas vezes, a focalizações nas tarefas imediatas e retiram visibilidade sobre as prioridades de conjunto. Cabe ao responsável¹¹ fazer com que as equipas mantenham em vista o conjunto do projecto tal como está desenhado ou como vai sendo ajustado em função da avaliação.

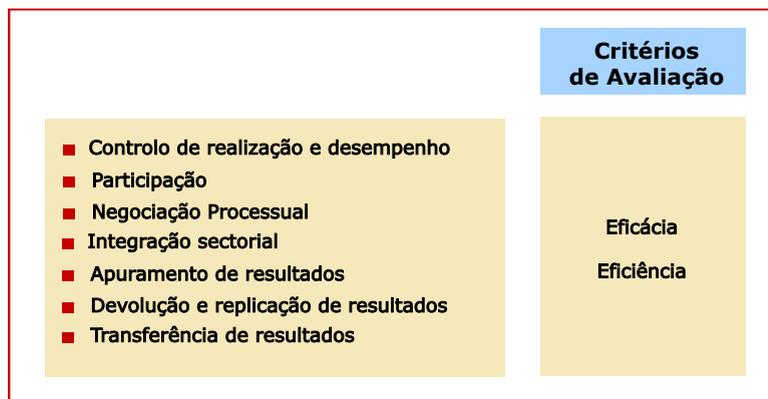
Cabe também à função de controlo e promoção da execução de projectos a tarefa de preservar as sinergias e as articulações entre as diferentes actividades que podem compor um mesmo projecto e entre as instituições ou sectores que são responsáveis por diferentes domínios de acção. Numa lógica de articulação externa, é dessa função que se espera igualmente a gestão das relações de interface com outros projectos ou programas a decorrer no mesmo contexto.

Depois, retomando um tópico já repetidamente mencionado a outros propósitos, refira-se que quanto melhor o projecto tiver sido negociado e apropriado pelos intervenientes desde o princípio, e quanto mais eles possam participar de forma aberta e transparente no processo, melhores tenderão a ser os resultados. Para se conseguir esse envolvimento é necessário criar certas condições, de que destacamos: (i) a atribuição de tarefas e responsabilidades a cada parceiro ou a cada pessoa que, não fazendo parte do núcleo central da equipa do projecto, estejam envolvidos; (ii) a criação de mecanismos organizativos que dêem expressão orgânica à participação.

¹¹ Não abordaremos aqui as variáveis relativas às qualidades necessárias a uma boa liderança, matéria sobre a qual o leitor pode encontrar, hoje em dia, ampla e diversificada informação bibliográfica.

À gestão de um projecto não basta garantir que as actividades são desenvolvidas da forma prevista, compete-lhe também assegurar que os resultados (esperados e não esperados, benéficos e perversos, directos e indirectos, imediatos e mediatos) são apurados à medida que vão sendo produzidos e que são objecto de reflexão. A avaliação desempenha aqui um papel insubstituível, pois é nela que se inscrevem os instrumentos de acompanhamento do projecto. É ainda da avaliação que se espera: (i) a sistematização das informações resultantes da execução do projecto, realizada a partir da respectiva descrição dos factos concretos e das representações para (ii); os interpretar analiticamente e produzir, eventualmente, generalizações e modelos que possam ser difundidos e disseminados de forma alargada e acessível a contextos mais vastos do que o da intervenção concreta.

Figura 11. Construção da execução das acções de um projecto



É neste domínio que a avaliação adquire a sua relevância maior. Está em causa neste ponto a verificação da efectividade do projecto e dos resultados e impactos. Utilizam-se aqui dois critérios principais e dois acessórios.

Um dos critérios acessórios é o do profissionalismo isto é, competência técnica, empenho profissional e correcção ética com que todos os actores, incluindo eventuais voluntários, se envolvem no trabalho e cumprem a missão colectiva e individual (sendo que neste aspecto a unidade pode não ser uma pessoa, mas uma equipa) que lhes está cometida.

O segundo dos critérios acessórios é o da aderência dos destinatários às actividades do projecto. Para ter qualidade, um projecto deve ser capaz de suscitar a participação efectiva daqueles com

com quem visa trabalhar. Se as taxas de execução financeira dos projectos nos costumam dar uma indicação aproximada da efectiva realização das actividades propostas, as taxas de execução física são uma medida da aderência dos destinatários aos projectos e às acções que desenvolvem.

A aderência, no sentido proposto, é um indicador da eficácia geral do projecto, a qual constitui um critério principal de avaliação. Não basta que as pessoas adiram. É preciso que as mudanças projectadas se produzam efectivamente. A eficácia é a noção que designa a relação entre os objectivos definidos e os resultados alcançados. Em projectos educativos nem sempre é fácil isolar os efeitos específicos, dado que múltiplos factores, que o projecto não controla, interferem nos grupos e nos contextos que são objecto da intervenção.

A utilização de questionários para aferir a opinião dos intervenientes e dos destinatários acerca dos efeitos e contributo dos projectos para a resolução dos problemas identificados é um contributo para uma aproximação à eficácia. Existem também outras metodologias mais sofisticadas, como sejam a das projecções econométricas e a da utilização de grupos de controlo. As primeiras são construções matemáticas nas quais a equação é composta pelo comportamento de um conjunto de variáveis consideradas relevantes na ausência do "factor projecto", em comparação com o comportamento dessas mesmas variáveis afectadas pelo dito factor. No caso dos grupos de controlo trata-se de constituir dois grupos populacionais homogéneos, um dos quais é submetido à intervenção do projecto e o outro não. A comparação entre as características pertinentes dos dois grupos antes e depois do projecto dá conta (supõe-se) dos respectivos efeitos específicos.

O segundo critério principal é o da eficiência. Esta refere-se à relação entre a eficácia e os meios utilizados. Muitas vezes confunde-se a eficiência com a economia do projecto. Na verdade, não se trata apenas de saber se o projecto se conteve dentro das balizas de recursos pré-definidos (o que também importa aferir), não basta saber se os objectivos estão a ser atingidos, é preciso também determinar se os mesmos resultados não poderiam ser alcançados, preservando a qualidade do processo, de uma forma mais económica ou, o que vem a dar no mesmo, se com os mesmo recursos não se poderiam atingir objectivos mais amplos.

3 AVALIAÇÃO

Ao longo da abordagem de cada uma das etapas do planeamento fomos referindo os critérios de avaliação, isto é, fomos enunciando as questões centrais que em cada etapa, a avaliação deve colocar ao processo de planeamento e execução dos projectos. Procurou-se sempre evidenciar a importância da avaliação, a “outra face da moeda” de um projecto, pela qual se pode determinar a qualidade do mesmo em contexto educativo¹². Importância, desde logo, por evidenciar os resultados da intervenção: a avaliação não apenas permite verificar os resultados obtidos, constituindo-se em auxiliar precioso de prestação de contas que torna mais transparentes e comparáveis as intervenções e os respectivos méritos, como ainda potencia a capacidade negocial e de participação dos intervenientes e das populações, fornecendo informação de forma partilhada e promotora da igualdade de capacidades e conhecimentos. Para além disso, a avaliação é o principal instrumento de apoio à replicação e reprodução alargada das boas práticas, porque permite compreender tanto os sucessos como os insucessos das acções desenvolvidas.

Para que esta missão possa ser convenientemente cumprida, é necessário planear, desde o início, a avaliação. Em primeiro lugar, há que saber exactamente para que se pretende avaliar o projecto, quais são os objectivos da avaliação. Normalmente é possível distinguir dois grandes objectivos: (i) a prestação de contas às entidades que financiam as intervenções e/ou que tutelam as entidades promotoras; (ii) a construção de mecanismos de auto-correcção do projecto a partir daquilo que os agentes envolvidos aprendem sobre o que está a acontecer. Estes dois objectivos não são mutuamente exclusivos, sendo o mais comum que o processo de reflexão/aprendizagem aproveite os elementos recolhidos e tratados para efeitos de prestação de contas.

¹² Repetimos que, na verdade, com pequenos ajustamentos e afinamentos do tom, o que aqui se disse para projectos na área da educação é igualmente válido em muitos outros domínios.

Figura 12. A projecção do encadeamento das acções no tempo

DEFINIR no INÍCIO do PROJECTO

- Objectivos
- Dimensões de Incidência
- Intervenientes e Organização
- Indicadores
- Metodologias de recolha e análise de dados
- Produtos
- Relação com o planeamento e a gestão

Quanto às dimensões do projecto que são objecto da avaliação, é usual considerarem-se quatro, podendo a avaliação incidir sobre todas ou apenas uma parte delas. Falamos dos impactos, da realização, da operacionalização e da concepção da intervenção.

Como já foi referido, se os objectivos da avaliação são essencialmente os da prestação de contas, as dimensões dos impactes e da realização serão os mais relevantes. Se, pelo contrário, a avaliação tem carácter mais formativo, todas as dimensões importam. Diz-se, no primeiro caso, que estamos perante uma avaliação sumativa (termo emprestado à avaliação de conhecimentos corrente na educação), e no segundo caso que se trata de uma avaliação formativa e processual.

Especificamente, em cada uma das dimensões tende a colocar-se em relevo os seguintes aspectos:

- Na avaliação de impactes focam-se as mudanças duráveis produzidas no contexto de partida. A comparação entre a situação inicial, tal como o diagnóstico a caracterizou, e a situação de chegada, dá uma noção do que se alterou na realidade objecto da intervenção. Mas para avaliar os impactes é preciso ir mais longe e determinar quais das mudanças produzidas irão perdurar. Por outro lado, é preciso ter em conta que algumas mudanças não se produzem no imediato — o que é particularmente verdade no caso da educação, cujos impactes principais só se medem totalmente na qualidade de vida dos alunos e na qualidade da sociedade no futuro — pelo que se torna necessário construir modelos teóricos que permitam aquilatar do potencial de produção de impactes diferidos no tempo;

- A avaliação da realização, refere-se essencialmente aos níveis de execução das actividades previstas e aos resultados de tipo mais imediato que ela produziu;
- A terceira dimensão é a da operacionalização e gestão. Trata-se neste caso de verificar se os processos de gestão, divulgação e organização do projecto facilitaram a prossecução das actividades e, daí, a concretização dos objectivos;
- Por fim, a quarta dimensão é a da avaliação da concepção do projecto, isto é, do seu processo de planeamento, da adequação e rigor das suas ideias fundadoras e das suas teorias implícitas e explícitas.

Se o diagnóstico é correcto, se as orientações gerais são coerentes e respondem a esse diagnóstico adequadamente, se os recursos são os necessários e se os objectivos se ajustam às mudanças necessárias, então os resultados esperados serão alcançados. É nesse sentido que se diz que a avaliação percorre todas as etapas do planeamento em sentido contrário: apuram-se os impactes e os resultados e verifica-se em que medida eles corresponderam ou se desviaram do inicialmente previsto. Se existirem desvios, procura-se saber se estes decorrem de erros na execução do projecto, ou de deficiências na gestão. Por fim, se tudo o resto tiver corrido conforme o programado, questiona-se o rigor e precisão das teorias que estruturam as grandes opções tomadas e o diagnóstico que inspirou essas teorias.

Sendo certo que também se podem observar impactes e resultados a meio percurso do projecto, a avaliação sumativa tem o seu tempo privilegiado após o respectivo termo. Às avaliações realizadas nesse tempo chama-se avaliações *ex-post* ou finais.

No pólo oposto, muitas vezes com o intuito de aquilatar da qualidade do desenho do projecto, avaliam-se as dimensões da concepção e operacionalização antes de iniciar a actividade, procurando sondar as respectivas potencialidades e obstáculos. A esse tipo de avaliação costuma chamar-se *ex-ante* ou prévia. No caso da análise prospectiva a avaliação prévia incide também sobre os impactes, neste caso virtuais.

As avaliações *on-going* ou de acompanhamento abrangem as quatro dimensões ou áreas de incidência, embora a avaliação dos impactes apenas se possa completar na fase final do acompanhamento ou mesmo depois de findo o projecto. Na maioria dos casos, quando os projectos desenvolvidos nas escolas são resultado da vontade da própria escola em tomar uma iniciativa própria ou em responder a uma medida que lhe é proposta, a avaliação de acompanhamento é a mais recomendada, numa lógica de investigação-acção.

Abordado o problema dos objectivos e das dimensões de incidência, passemos ao planeamento da avaliação dos intervenientes e da organização, aspecto que também merece uma particular atenção. É preciso decidir desde o início:

- se a avaliação é externa, quais os procedimentos para a escolha dos avaliadores e quais as matérias submetidas à avaliação,
- se a avaliação é interna, as pessoas e entidades envolvidas conduzem todo o processo, ou contratam um especialista (ou uma equipa de especialistas) para as auxiliar na organização das tarefas avaliativas. Esse auxílio será particularmente importante para assegurar que a avaliação não se transforma num processo de auto-justificação das opções tomadas, preservando o sentido crítico que deve possuir,
- existem ainda avaliações mistas. Normalmente, neste caso, os avaliadores externos trabalham sobre os produtos da auto-avaliação, existindo porém casos em que um mesmo projecto é avaliado segundo os dois modelos de forma separada, embora geralmente complementar.

Em qualquer das modalidades, há que tomar decisões sobre tópicos tais como os procedimentos de realização da avaliação, a periodicidade das reuniões a ela destinadas, os documentos a elaborar e qual o âmbito da sua difusão, de quem são as responsabilidades de produzir e tratar a informação sobre a qual o processo avaliativo incide.

Um dos aspectos mais críticos de todo o planeamento da avaliação respeita precisamente à produção e análise da informação. Uma boa parte desse problema respeita à escolha dos indicadores.

A avaliação trabalha, normalmente, com base em indicadores. Os critérios de avaliação só ganham corpo desde que se traduzam em indicadores que permitam aferi-los.

"... um indicador é um instrumento de medida, e deste simples facto decorrem algumas consequências imediatas que por tão óbvias são por vezes ignoradas: a necessidade de identificar o objecto a medir e de descrever o processo de mensuração e a exigência de que o objecto a ser medido possa efectivamente ser alvo de mensuração, de modo directo ou indirecto.

A medição directa acontece quando a variável ou objecto pode ser alvo de uma mensuração quantificada imediata (por simples contagem ou adição...).” Por exemplo, o número de faltas de um aluno permite medir o seu absentismo. “Mas em muitos casos essa

medição não é possível e torna-se necessário recorrer a outras variáveis, passíveis de quantificação, que permitam uma mensuração tão aproximada quanto possível do objecto em questão (através de algoritmos mais ou menos complexos de cálculo). Num caso têm-se indicadores simples (ou elementares), no outro indicadores derivados e compósitos (que podem ser elaborados a partir de indicadores simples.¹³ Por exemplo, o número de alunos que participam numa sessão de debate sobre Infecções Sexualmente Transmitidas (IST) é um indicador simples de realização da sessão; se quisermos conhecer o resultado da sessão, provavelmente, teremos de inquirir os alunos sobre o que aprenderam, utilizando para isso diversas questões relativas ao conhecimento sobre IST, dos quais se pode chegar a uma nota (indicador compósito) resultante da média de respostas acertadas; o número de jovens que adoptam comportamentos seguros no domínio da sexualidade é um indicador elementar de impacte da sessão, ao passo que a mudança de atitudes e comportamentos face à sexualidade terá de ser medida através de um indicador compósito.

"[...] Um indicador deve possuir quatro atributos para ser considerado como tal: uma designação, uma definição do seu significado, uma metodologia de cálculo e a identificação das fontes onde se podem recolher os dados necessários ao seu cálculo.

Sendo "**Designação** - nome do indicador

Significado - definição do indicador

Método de cálculo - algoritmo a usar para o seu cálculo

Identificação das fontes - em que fontes de informação se localizam os dados necessários ao cálculo ou, no caso de indicadores compósitos, quais as variáveis ou indicadores simples a utilizar

Norma de Referência - valor médio, meta anual, meta final, etc. (...) os indicadores exigem a existência de normas de referência quantificadas (que podem ser valores-padrão ou médias, metas anuais ou metas finais do programa, por exemplo) que lhes dêem sentido."

A distribuição dos indicadores por cada uma das medidas do projecto deve ser equilibrada e selectiva. "Um sistema considera-se equilibrado quando comporta indicadores de realização, de resultados e de impactes, e estes são referidos de forma ponderada, e a mesma ponderação é observada nos indicadores de pertinência e de eficácia. Por outra parte, um sistema considera-se selectivo quando o número de indicadores não é excessivo e permite a recolha de informação relevante". "[...] é habitual segmentar o conjunto de indicadores em três categorias fundamentais: de **realização** (física e financeira), de **resultados** e de **impactes**, conforme acompanham a utilização programada de recursos

(objectivos operacionais), o efeito das actividades de todos os agentes envolvidos no que respeita às consequências imediatas (objectivos específicos imediatos), e os efeitos de longo prazo para os destinatários da intervenção (objectivos específicos de longo prazo)."

As metodologias de recolha de dados devem ser projectadas de acordo com o tipo de objecto ou temática. Desde logo, distinguem-se os dados "descritivos", que relatam o que aconteceu e como aconteceu, dos dados "avaliativos", que questionam o como e porque aconteceu de determinada forma. Por exemplo, pode-se descrever, através de uma escala, as atitudes ou as motivações de um aluno. Mas para avaliar os factores que estão por detrás dessas atitudes e motivações é requerido um conjunto de indicadores sobre as razões porque o aluno tem determinada atitude ou desenvolve determinados comportamentos.

Uma outra distinção pode ser estabelecida entre dados qualitativos e dados quantitativos. A escolha depende também da matéria em análise e dos objectivos da avaliação. Técnicas como o questionário ou a análise de dados estatísticos são adequados à recolha e tratamento de dados quantitativos. A entrevista, a análise de conteúdo, a observação, as escalas de atitudes, as actas de reuniões, os registos de ocorrências, os *focus-group* e os painéis de actores permitem recolher dados de tipo qualitativo. Qual a combinação de uns com outros que pode ser mais útil é matéria relevante no planeamento da avaliação. Naturalmente, num mesmo processo podem combinar-se, e geralmente combinam-se, diferentes metodologias de modo a captar a realidade do projecto a partir de diferentes ângulos e perspectivas.

Ao planear a avaliação é preciso ainda decidir, desde o início, quais os produtos da avaliação. Estes podem ser relatórios (com regularidade e temas pré-definidos), textos publicados, bases de dados, listas de tópicos para discussão em reuniões de avaliação (cujas regularidade e temáticas se podem determinar desde o início) ou modelos de boas práticas e produtos inovadores passíveis de disseminação.

Para concluir, é importante referir que o modo como o sistema de avaliação de um projecto consegue abranger todos estes domínios com a qualidade necessária depende de um conjunto vasto de factores, dos quais se salienta o lugar ocupado pela avaliação no quadro organizativo do projecto. É, na verdade, determinante deixar claro desde o início qual o papel e o grau de liberdade deixado para as actividades de avaliação, bem como o modo como as respectivas conclusões interferem na condução estratégica do processo de planeamento.

¹³ Este texto, bem como o restante texto em itálico contido neste quadro, é da autoria de José Santandré e pode ser consultado em Luís Imaginário (2005).

4 NOTAS FINAIS

Este guião assume-se apenas como um contributo para que as escolas e a comunidade educativa, nomeadamente órgãos de gestão e docentes, melhor enquadrem e concebam a diversidade de intervenções que lhes são hoje solicitadas. Não tem, por isso, presunção teórica (apresentam-se simplesmente as definições consideradas básicas e as formulações mais genéricas de problemáticas teóricas que o leitor pode aprofundar), mas apenas o objectivo de orientar na prática, isto é, do ponto de vista das metodologias e dos objectivos das acções, as escolas enquanto organizações. A partir da nossa experiência recente no terreno, junto das escolas, apercebemo-nos da diversidade de solicitações desta natureza a que estão sujeitas e das dificuldades que encontram em planear de forma sustentada os seus projectos, aproveitar sinergias entre eles, abrir-se ao exterior. Pareceu-nos, pois, necessário escrever e divulgar este texto.

A Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular tem particulares responsabilidades porque da sua intervenção resultam precisamente muitos desses desafios a que nos referimos. Temos procurado apoiar as escolas a construir bons projectos, mas a nossa acção pedagógica tem sido localizada e restringida a alguns projectos que coordenamos directamente. Optámos agora por levar a todos quantos sintam interesse e necessidade em planear melhor os seus projectos aquilo que julgamos saber sobre diagnóstico, definição de objectivos, planeamento de actividades, mobilização de recursos, formação de parcerias e avaliação.

Deste pequeno guião gostaríamos de salientar o conjunto de aspectos que nos parecem mais importantes: (i) as organizações e as equipas têm de se orientar para os resultados; (ii) para que tal seja possível, a sua actividade tem de se fundamentar na definição clara e pertinente de objectivos; (iii) a pertinência e clareza dependem de um bom processo de planeamento e este ancora num correcto diagnóstico; (iv) a percepção de que os resultados foram atingidos exige avaliação encarada como actividade formativa, pedagógica e correctiva sobre as nossas práticas e actividades; (v) a prática do planeamento e da avaliação, embora exigindo algumas competências específicas, deve estar presente no interior das equipas e pode ser adquirida por experiências sucessivas de utilização das técnicas e métodos de planeamento e avaliação.

UMA BREVE LISTAGEM de AFERIÇÃO de PROCEDIMENTOS

Não se esqueça, ao organizar um projecto, de verificar se considerou os seguintes aspectos:

1 Apresentação do projecto nas suas linhas gerais

(como é que o projecto se enquadra nas orientações políticas e que problemáticas pretende abordar/resolver)

Com base no diagnóstico

2 Objectivos/Metas e Destinatários

(Quais são as metas, quais as razões, quais os destinatários principais e porquê)

Com base no diagnóstico e na hierarquização das prioridades.

3 Identificação operacional dos objectivos e sub-objectivos

(Identificação clara dos objectivos pretendidos com o projecto. Estes podem ser apresentados em sub- objectivos)

**Justificação das prioridades e transformações previstas
(Os objectivos devem ser explicitados em função das transformações previstas)**

4 O projecto: natureza e organização:

(Justificação de como se pretende fazer; através de que acções)

Como se organizam e desenvolvem as actividades previstas

5 Recursos necessários

(De que recursos se dispõe e quais os necessários; como providenciá-los)

Análise dos recursos humanos e materiais disponíveis e dos necessários. É necessário ter presente a exequibilidade do projecto.

6 Cronograma de execução

(qual o mapa de execução das actividades previstas)

Calendário de execução das actividades previstas

7 Dispositivo de avaliação do projecto

(que modalidades, tempo e instrumentos de avaliação do projecto são previstos)

Definição de critérios e indicadores referenciados aos objectivos previstos nas metas

Momentos previstos

Acompanhamento - Supervisão contínua do projecto e das actividades com vista a garantir a concretização dos resultados e a corrigir eventuais desvios. Implica a existência de um sistema de informação mesmo que rudimentar que congregue os dados de realização física e financeira.

Avaliação - Domínio de investigação e estudo que tem por objectivo evidenciar e analisar a utilidade e os efeitos de uma intervenção sobre um determinado contexto social ou organizacional, utilizando técnicas aplicadas em diversas áreas das ciências sociais. Implica um julgamento de valor tendo por base a referência a standards e critérios, tais como a relevância, a eficácia, a eficiência, entre outros.

Avaliação on going - Realiza-se de forma contínua, isto é, durante o desenvolvimento de um projecto ou intervenção e tem em vista proceder a correcções e desvios, tendo por isso uma dimensão essencialmente pedagógica.

Avaliação ex-ante - Realiza-se antes da implementação de uma intervenção ou projecto e tem em vista avaliar a pertinência e qualidade do diagnóstico e do processo de planeamento efectuado, faz por isso parte do processo de planeamento.

Avaliação ex-post - Realiza-se após a execução de uma intervenção ou projecto e tem em vista avaliar os seus resultados, efeitos e impactes.

Coerência Externa - Análise da compatibilidade entre os objectivos e a estratégia definida no quadro de uma intervenção ou projecto com outras intervenções ou projectos existentes no mesmo contexto social ou organizacional que possam concorrer para a resolução dos mesmos problemas. Uma forte coerência externa implica não apenas compatibilidade, mas também efeitos de sinergia entre as várias intervenções ou projectos.

Coerência Interna - Análise da compatibilidade e articulação entre objectivos, acções ou actividades e meios para a sua concretização dentro de uma mesma estratégia de intervenção ou projecto.

Eficácia - Grau em que se atingem os objectivos de uma intervenção ou projecto, estes são tanto mais eficazes quanto os resultados se aproximarem dos resultados esperados ou os ultrapassarem e tanto quanto estes sejam compatíveis com os objectivos traçados.

Eficiência - Grau de aproveitamento dos recursos utilizados tendo em vista os resultados atingidos, compara resultados atingidos e recursos utilizados nas intervenções ou projectos, estes serão tanto mais eficientes quanto atingirem melhores resultados com menos recursos. Esta análise exige a comparação face a um qualquer *standard* que pode, em último caso, ser os recursos previstos e os resultados esperados.

Impacte - Análise dos efeitos sustentáveis das intervenções e projectos, isto é, das consequências dos mesmos junto dos seus públicos-alvo e dos sistemas sociais e organizacionais em que foram implementados. Pode ser negativo ou positivo, esperado ou não esperado.

Hierarquia de objectivos - Classificação dos objectivos tendo em conta a sua relevância face ao diagnóstico efectuado, os objectivos podem ser finais do projecto (expressam a razão ou as razões que levam à existência de um projecto) ou específicos relativos a componentes particulares do projecto, podem corresponder a resultados finais ou à realização específica.

Indicador - Expressão quantitativa ou qualitativa da realidade observada. Há vários tipos de indicadores, podem servir para medir e verificar impactes, resultados, realizações, eficácia, eficiência, etc...

Interdependência entre objectivos - Relaciona-se com a coerência interna, significa que há uma relação tal entre os objectivos que a concretização de uns depende da concretização dos outros.

Intervenção - Qualquer projecto ou plano concebido para produzir mudanças no contexto em que se realiza e na sua população-alvo.

Medida - Faz parte do processo de planeamento, é ao nível da medida que se definem estratégias concretas de intervenção que se concretizam em acções e actividades.

Meta - O que se define como resultado esperado da intervenção ou projecto. Deve ser tanto quanto possível quantificada para que a sua concretização possa ser medida por indicadores.

Pertinência - Grau de adequação dos objectivos de uma intervenção ou projecto às necessidades identificadas em sede de diagnóstico, verifica a adequação entre o projecto e as suas medidas, acções e actividades e os problemas a que este procura responder.

Planeamento - Processo estruturado que conduz à identificação de necessidades e problemas, definição de metas e transposição das mesmas para objectivos tendo em vista a intervenção num contexto social e organizacional específico e junto de uma população-alvo determinada.

População-alvo - Grupo específico para o qual é dirigido uma intervenção ou um projecto.

Projecto - Nível concreto de planeamento que define uma intervenção direccionada para a concretização de um conjunto de objectivos e para a qual foram afectados meios.

Racionalidade - Análise das relações entre necessidades e problemas diagnosticados e os objectivos definidos com vista à resolução dos mesmos.

Relevância - Análise e avaliação do diagnóstico à luz da relevância dos problemas e necessidades identificadas face ao contexto global.

Resultados - Efeitos directos e imediatos produzidos pela intervenção ou projecto.

Sinergia - Efeito produzido pela conjugação de todas as acções e actividades de uma intervenção ou projecto. Sinergia positiva significa que o impacto do conjunto das actividades porque realizadas de forma conjugada é maior que a soma dos impactes das diversas acções e actividades se estas fossem realizadas de forma isolada.

REFERÊNCIAS

BARBIER, Jean-Marie, 1990, A Avaliação em Formação, Porto, Edições Afrontamento.

BOEUF, Jean-Luc, 2001, L'Évaluation des Politiques Publiques, Problèmes Politiques et Sociaux, n° 853, La Documentation Française.

CAPUCHA, Luís e PEDROSO, Paulo (orgs.), 1996, Sociologia Problemas e Práticas, n° 22 (Número especial sobre metodologias de avaliação), Oeiras. Celta.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1999, Évaluer les Programmes Socio-Economiques, Vol. 4, Luxemburgo, Colecção Means.

LE BOTERF, Guy, 1993, L'Ingenierie et l'Evaluation de la Formation, Paris, Les Éditions d'Organization.

FITZ-GIBBON, Carol Taylor e MORRIS, Lynn Lyons, 1987, How to Design a Program Evaluation, Londres, Sage Publications.

GODET, Michel (1993), Manual de Prospectiva Estratégica. Da antecipação à acção, Lisboa, D. Quixote.

IMAGINÁRIO, Luís (coord.) (2005), Avaliação Intercalar do PRODEPIII, Policopiado.

NEVES, Oliveira das, PEDROSO, Paulo e MATIAS, Nelson, 1993, O Sistema de Emprego em Portugal, Experiência de Avaliação Crítica, Lisboa, Instituto do Emprego e da Formação Profissional.

ROSSI, Peter H. e FREEMAN, Howard E., 1993, Evaluation: a Systematic Approach, Londres, Sage Publications.

SHADISH Jr, William R., COOK, Thomas D., LEVITON, Laura C., 1991, Foundations of Program Evaluation Theories of Practice, Londres, Sage Publications.

