

***TEXTO DE APOIO SOBRE PROJECTOS NA
INTERVENÇÃO LOCAL E SOCIAL¹***

Ana Luísa da Costa Brejo²

(Texto de base)

Marcos Olímpio Gomes dos Santos³

(Revisão e aditamentos)

Évora

09 de Setembro de 2012

¹ Versão revista do texto elaborado em 22 de Janeiro de 2003, com base em A. Brejo (1999).

² Socióloga. Coordenadora de Desenvolvimento Regional da ADRAL.

³ Sociólogo. Investigador externo do Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia “Augusto da Silva” da Universidade de Évora (mosantos@uevora.pt).

SIGLAS

ADL	Associações de Desenvolvimento Local
ADRAL	Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo
CISA - AS	Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia – Augusto da Silva
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
IPSS	Instituições Privadas de Solidariedade Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONG	Organização Não Governamental
PDL	Projecto de Desenvolvimento Local
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZI	Zona de Intervenção

RESUMO

Face à importância que a intervenção por projectos tem vindo a assumir, nomeadamente na área social, divulga-se com base no trabalho elaborado por A. Brejo (1999), o presente texto cuja finalidade consiste em proporcionar o apoio à reflexão sobre essa matéria, e no qual se dá inicialmente a conhecer as motivações subjacentes à realização desta iniciativa, após o que se apresentam alguns pontos com informação sobre vários tópicos essenciais, traçando-se seguidamente algumas perspectivas de aprofundamento do tema em próximos textos, e referenciando-se ainda a bibliografia de base recolhida até ao momento sobre Projectos

Palavras chave: Projecto(s); Planeamento; Programa; Avaliação

ÍNDICE

I	Introdução.....	4
II	Questões iniciais.....	5
III	Projectos de intervenção local: uma abordagem conceptual.....	6
IV	A complexidade do ciclo de vida do projecto.....	17
V	A importância da opção pela candidatura do projecto (acordo para a intervenção) A importância da fase de elaboração do projecto.....	23
VI	Um olhar sobre a avaliação de projectos.....	40
VII	A construção social dos projectos: a parceria em foco.....	48
VIII	Considerações finais	53
	Referências bibliográficas.....	54

I - INTRODUÇÃO

Com este Texto de Apoio dá-se início à divulgação dos resultados de uma pesquisa efectuada sobre Projectos na área da intervenção local e da intervenção social, ficando em aberto o aprofundamento futuro de temas específicos que serão referidos nas Considerações Finais.

A selecção do tema deve-se ao facto da sua importância para vida académica e profissional dos actuais alunos e futuros licenciados em Sociologia.

A elaboração deste texto assenta numa pesquisa bibliográfica, complementada com a pesquisa realizada na Internet, sendo mencionadas as referências consideradas com mais interesse para uso dos interessados nesta matéria.

Tendo em atenção exposto, o presente texto incidirá sobre seis tópicos, ao longo dos quais se procura transmitir a informação de base sobre o tema, nomeadamente a definição de projecto, o ciclo de vida deste instrumento de intervenção, a avaliação (procedimento hoje indispensável nesse tipo de processos), e a problemática das parcerias (opção incontornável para a concretização da mudança). Finalmente dá-se conhecimento das principais referências seleccionadas que podem auxiliar os interessados no aprofundamento do tema.

II - QUESTÕES INICIAIS

Os múltiplos problemas enfrentados por conjuntos de seres humanos, implica que decisores políticos, Organizações Não Governamentais (ONGs) e organizações de outro tipo tenham que actuar para debelar ou erradicar esses problemas. Surgem assim os diversos instrumentos de intervenção (planos, programas e projectos).

Os projectos podem encontrar-se inseridos num dos dois seguintes processos: i) num plano ou programa fechado (que inclui todas as instâncias da intervenção desde a concepção até à avaliação, podendo ser o caso de um plano no âmbito da saúde ou da educação, no qual só são chamados a participar como gestores e executores os técnicos dos serviços de um Ministério, por vezes em parceria com técnicos de outros Ministérios), ou, ii) serem concebidos e candidatados a financiamento no âmbito de um plano ou programa aberto, que preveja a abertura de tais candidaturas, a que geralmente concorrem Organizações Não Governamentais e outras, as quais implementarão os projectos que vierem a ser aprovados pela autoridade competente.

É sobre os projectos considerados nesta última acepção (concebidos, candidatados e concretizados por entidades distintas da entidade responsável pelo financiamento, portanto implementados no âmbito de um plano ou programa aberto), que incide o presente texto, no qual se aborda seguidamente a definição do conceito.

III - PROJECTOS DE INTERVENÇÃO LOCAL: UMA ABORDAGEM CONCEPTUAL

Neste texto procura-se abordar alguns aspectos fundamentais que dizem respeito aos Projectos de Intervenção Local⁴ que são da responsabilidade de instituições sem fins lucrativos tais como Associações de Desenvolvimento Local (ADL), Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), etc.

De uma forma sintética, é possível afirmar que se tentará realizar um inventário das actividades essenciais que devem ser contempladas num Projecto de Intervenção para que este possa concretizar os seus objectivos.

Refira-se que, além da questão da elaboração de um ponto que incide na conceptualização sobre Projectos, preocupamo-nos também, no âmbito deste estudo, com algumas questões envolventes destes instrumentos de intervenção, nomeadamente as questões organizacionais; por isso, preocupamo-nos em contextualizar os Projectos ao nível das organizações que os geram, considerando que esses Projectos são fruto de uma determinada acção estratégica organizacional e da sua forma de funcionamento, de planeamento e de avaliação.

Por esse motivo, iremos começar por definir o que são Projectos, uma vez que constituem o objecto deste trabalho. Posteriormente analisaremos algumas das principais características destes Projectos e alguns dos seus elementos fundamentais, como sejam as principais fases, a importância da avaliação ou do trabalho em Parceria.

Todavia, como acabámos de indicar, os Projectos apresentam alguns elementos envolventes que permitem abordar a sua contextualização. Esses Projectos geralmente existem por um motivo, sendo elaborados por actores que se encontram numa determinada organização e essa organização tem algumas estratégias que lhe permitem sobreviver, estratégias que, como veremos, passam essencialmente por um processo de planeamento, que neste caso, se concretiza na implementação de Projectos de Intervenção Local.

De facto, estes Projectos de Intervenção enquadram-se numa certa forma de planeamento a nível local, que se consubstancia essencialmente por planear determinadas acções cujos objectivos fundamentais se direccionam para a intervenção local. Conforme

⁴ Que podem ser designados por Projectos Integrados de Desenvolvimento; Projectos de Desenvolvimento Comunitário, etc.

referido anteriormente, esse planeamento aparece enquanto estratégia da organização que gera o Projecto, e que pode ser uma ADL, uma IPSS ou outra organização sem fins lucrativos.

As várias definições de Projecto que iremos mencionar situam-se em âmbitos bastante diversificados: algumas situam-se num nível económico, outras num âmbito social e outras até num âmbito pedagógico. Contudo, pensamos que contribuem para ajudar a compreender melhor o que se entende por Projecto e serão também úteis para uma posterior definição de Projectos de Intervenção.

Fala-se de projecto quando se está na presença de uma estrutura objectivos - meios suficientemente coerente e susceptível de realização concreta num prazo de tempo determinado. No momento de identificação de um projecto devem constar: i) os objectivos a prosseguir; ii) os benefícios esperados (benefícios directos e associados); iii) os meios necessários (recursos físicos, humanos, financeiros e outros) enquanto custos directos e indirectos, distinguindo a fase da construção da fase de funcionamento; iv) localizações alternativas; v) dimensões alternativas; limitações principais e secundárias, e vi) interligações com outros projectos (Pinto 1991:95).

Mas uma outra das definições de Projecto que consideramos relevante aparece na obra: *Actions Collectives et Travail Social* de Bernadette Blanc *et al.* (1989). De acordo com os seus autores, um projecto é um processo de acção construído a partir do diagnóstico de uma situação, da escolha de objectivos coerentes que se referem a essa situação e de diferentes meios de concretização desses objectivos ao longo do processo de acção, o que implica diversas actividades articuladas entre si, que visam solucionar um dado problema. “Os resultados são mensuráveis e programados ao longo do tempo. A elaboração é colectiva assim como o seu objecto de estudo» (cf. Blanc *et al.*, 1989: 91).

Desta forma, Bernadette Blanc *et al.* conferem ao termo Projecto um duplo significado:

Em primeiro lugar, **um sentido metodológico**. Para estes autores, o Projecto é uma exigência que permite racionalizar a acção, ou seja, permite a concretização das seguintes fases essenciais ao Projecto: i) estudo / diagnóstico de uma situação, ii) escolha dos parceiros, iii) selecção dos objectivos, iv) definição das etapas, v) delimitação do território de intervenção, vi) identificação dos recursos mobilizáveis,

vii) explicitação dos resultados visados, e viii) desenho das estruturas operacionais e dos modos de trabalho.

Em segundo lugar, **um sentido mobilizador e inovador**: os actores envolvem-se, mobilizam recursos colectivos, cooperam e inovam. A noção de Projecto exprime, na sua perspectiva, um desígnio, uma intenção de modificar ou de criar uma situação. O Projecto comporta uma utopia transformadora, uma vez que coloca a questão do sentido da acção.

Esta é uma perspectiva muito importante porque é uma definição de Projecto que engloba quase todos os aspectos que dizem respeito à elaboração desses instrumentos de intervenção: refere as fases essenciais que um Projecto percorre; menciona a questão da Parceria, fundamental para o aparecimento de muitos dos Projectos de Intervenção; por último, menciona o facto de que esses Projectos têm um objectivo próprio que consiste em solucionar determinados problemas ao nível das populações.

Para além destes aspectos, os autores apresentam linhas de orientação que devem ser consideradas pelos responsáveis dos Projectos aquando da sua elaboração: em primeiro lugar, a questão da metodologia, fulcral neste domínio porque, de acordo com Blanc et al., a elaboração dos Projectos passa por um conjunto de fases que permite a sua implementação e a obtenção de resultados a nível do terreno; em segundo lugar, é preciso destacar um aspecto essencial no que respeita aos Projectos e que se relaciona com a vertente da inovação.

Aqui devemos colocar uma questão fundamental: a inovação deve ou não ser considerada aquando da elaboração de um novo Projecto? Os responsáveis por esse Projecto devem ter uma capacidade reflexiva, de flexibilidade e de estratégia e prospectiva no sentido de promover novos Projectos e melhorar a sua actuação ao nível da sua elaboração, implementação e avaliação?

Estas duas questões, que se encontram interligadas entre si, são muito importantes porque ambas actuam ao nível da elaboração dos Projectos, influenciando a forma como são elaborados, bem como as prioridades que são tomadas em consideração.

De facto, a metodologia utilizada permite que a equipa responsável pelo Projecto tenha por base uma série de fases ou etapas que permitem a sua elaboração. Por outro lado, a inovação vai também ter reflexos ao nível da elaboração dos Projectos, uma vez que os responsáveis por esses Projectos têm de conseguir actuar de forma a modificar aquilo que está

convencionado. As condições que originam os Projectos são muito diversificadas, o que implica que exista a necessidade de inovar para a obtenção de resultados práticos satisfatórios.

Outra das interrogações que esta perspectiva nos coloca relaciona-se com a mobilização da população no sentido da participação ao nível do Projecto. Será que a participação das populações atingidas com o Projecto terá repercussões na forma como é elaborado? Por outro lado, o envolvimento dessas populações deve ocorrer em todas as etapas de formulação e elaboração do Projecto? Por outro lado ainda, será que a participação da população é uma realidade, ou é apenas referida na teoria?

De facto, a participação da população deve ser sempre considerada, porque se os Projectos de Intervenção surgem para solucionar problemas que as populações demonstram e tentam supri-los da melhor forma, deve-se tomar em consideração o que essas populações pensam que é mais importante ou urgente resolver, e qual a forma mais adequada para o fazer.

Esta é uma questão que deve ser acentuada e que vai ser analisada mais adiante por diversos autores, nomeadamente por Sanín Angel. Quase todos os autores mencionam a importância de que se reveste a participação da população ao nível dos Projectos, referindo esta questão como sendo essencial aquando da sua elaboração.

Manuel Porfírio é outro autor que proporciona, na nossa opinião, uma definição importante de Projecto, apontando alguns aspectos fundamentais que dele devem constar para que tenha sucesso: «(...) pode definir-se o projecto como um conjunto de actividades ou tarefas interrelacionadas, cuja realização é necessária para atingir um ou mais objectivos. Cada projecto é, deste modo, singular, resultando da sua especificidade e dos objectivos a atingir, das actividades a realizar e da organização concebida para os atingir» (Porfírio, 1992: 105). O autor acrescenta ainda que: «o projecto, na sua individualidade, apresenta características comuns, a saber: tem uma vida limitada; envolve utilização de recursos; a utilização dos recursos implica custos; contém sempre o desejo de o completar num tempo predeterminado e com o mais baixo custo possível e desenvolve-se com base numa disposição operatória de planeamento e controlo» (Porfírio, 1992: 105).

Esta é uma perspectiva do Projecto virada para a sua tecnologia, preocupando-se sobretudo com os aspectos adjuvantes ou impeditivos da elaboração e realização de um Projecto.

No entanto, é de referir o seu contributo porque foca aspectos que são necessários à concretização de um Projecto: de acordo com este autor, existe um conjunto de actividades que

são imprescindíveis para a concretização do Projecto e é da sua inter-relação que surge o Projecto.

Um outro aspecto importante que este autor refere tem a ver com a singularidade de cada Projecto; de facto, cada Projecto surge em circunstâncias específicas, pretende responder a necessidades particulares, o que leva a que tenha objectivos diferenciados e implemente acções de cariz diferente.

Assim, é possível concluir, tendo por base a célebre frase que afirma que «cada caso é um caso», que um Projecto é sempre diferente do outro, e como tal, apresenta características muito próprias. De novo se coloca a questão da flexibilidade dos responsáveis pelos Projectos, que devem conseguir adaptar-se às novas circunstâncias que se lhe colocam no terreno.

Uma outra definição de Projecto é adiantada por Maria Manuela Silva, que apresenta uma perspectiva essencialmente económica: «fala-se de projecto quando estamos em presença de uma estrutura objectivos-meios suficientemente coerente num prazo de tempo determinado. Cada um dos elementos da definição dada é insubstituível num conceito correcto de projectos» (Silva, 1982: 37).

Esta autora afirma ainda que há um conjunto de elementos que são essenciais para que o Projecto seja entendido enquanto tal:

- Os objectivos a prosseguir;
- Os benefícios esperados;
- Os meios necessários (essencialmente recursos físicos, humanos e financeiros);
- Localizações / alternativas;
- Tecnologias alternativas;
- Dimensões alternativas;
- Limitações principais e secundárias;
- Interligações com outros Projectos (Silva, 1982: 37).

Esta é uma perspectiva predominantemente económica, mas a sua utilidade resulta, na nossa opinião, do facto da autora apresentar um conjunto de elementos essenciais aos Projectos; de acordo com a sua perspectiva, todos os elementos acima referidos são indispensáveis à elaboração do Projecto e sem a presença de um deles, o Projecto não consegue concretizar-se. Chama desta forma a atenção para os elementos essenciais que devem fazer parte de um determinado Projecto para que possa ser considerado enquanto tal.

Uma outra definição de Projecto que consideramos adequada ao objectivo deste estudo é proposta por Ana Lage e Maria de Fátima Goulão (1996). De acordo com as autoras, o Projecto consiste numa «estrutura coerente de objectivos–meios, susceptível de realização concreta num prazo de tempo determinado, que visa obter um resultado específico e que contribui para a execução de um programa» (Lage e Goulão, 1996: s.p.).

Esta definição apresenta um aspecto que permite a sua directa relação com os Projectos de Intervenção, uma vez que apresenta um elemento que é fundamental na definição de Projecto de Intervenção: é o conceito de Programa. De facto, como se poderá comprovar posteriormente neste estudo, os Projectos (sobretudo os Projectos de Intervenção Local) emergem quase sempre no âmbito de um Programa enquadrador.⁵

A noção de Programa vai ser abordada mais tarde, mas fica já a ideia de que os Projectos têm a sua origem mais próxima em programas; no caso específico dos Projectos de Intervenção, estes inserem-se a maior parte das vezes em programas comunitários que contribuem financeiramente, e não só, para o aparecimento de diferentes projectos ao nível local⁶.

Jean-Marie Barbier (1993) é um autor que aborda algumas questões relacionadas com os Projectos, mas apresenta uma perspectiva fundamentalmente pedagógica. No entanto, é útil referir a sua perspectiva neste campo porque a mesma ajuda a compreender melhor o que é um Projecto, o que o caracteriza e quais são os seus principais objectivos. Este autor apresenta divergências relativamente a algumas das anteriores definições, mas permite estabelecer uma diferença marcada entre o Projecto em si e as acções que esse Projecto suscita e que são, no seu entender, a concretização desse mesmo Projecto.

Assim, para este autor, o Projecto de acção consiste na «(...) imagem antecipadora e finalizante de uma sequência ordenada de operações susceptíveis de conduzir a um novo estado da realidade-objecto da acção» (Barbier, 1993: 66).

Barbier expõe também as três características fundamentais que, na sua perspectiva, deve ter um projecto de acção:

⁵ Excepto quando se encontram já inseridos em planos “fechados” que integram programas e projectos previamente delineados e a executar por entidades especificadas (caso por exemplo de um plano de saúde regional, elaborado por uma Administração Regional de Saúde, em cujas estruturas se concebe, desenha e executa o processo).

⁶ Com efeito, os Projectos de Intervenção Local encontram-se inseridos em Programas Comunitários que financiam as acções que implementam no terreno. Sem este financiamento, a maior parte desses Projectos não poderia ver concretizados os seus objectivos.

1. Em primeiro lugar, o Projecto é visto por Barbier como uma **antecipação**: no seu ponto de vista, «(...) o conteúdo de um projecto não tem a ver com acontecimentos ou objectos pertencendo ao ambiente actual ou passado do actor que o elabora, mas sim com acontecimentos ou objectos ainda não verificados. Não se debruça sobre factos, mas sobre possíveis. Relaciona-se com um tempo a vir, com um futuro que constitui uma antecipação, uma visão prévia» (Barbier, 1993: 49).
2. Por outro lado, o Projecto tem um **efeito operativo**: para Barbier, o Projecto é em si mesmo um processo que consiste em preparar um conjunto de decisões tendo em vista agir ulteriormente para atingir certos objectivos. «O projecto não “age” no sentido propriamente dito da palavra e nem sempre é operante, pois que muitos projectos permanecem no estado de projectos (...); o projecto constitui, com certeza, o modo de representação mais próximo da realização de uma acção. Com efeito, fornece antes dessa acção, àquele que age, uma imagem do seu resultado e da estrutura inédita de operações, susceptível de permitir obter esse resultado» (Barbier, 1993: 52).
3. Por último, o Projecto tem **efeito mobilizador** da actividade dos actores implicados: «activado pelo desejo, ele próprio activador de motivações, o projecto parece, pois funcionar no quadro de um processo iterativo e cíclico que parece de molde a explicar um certo número de constatações sociológicas que se podem fazer sobre as *démarches* concretas de projecto (...)» (Barbier, 1993: 54-55).

Em síntese, para este autor, «o projecto é, então, definido como a combinação dos meios que permitem atingir o objectivo final fixado. É utilizado como sinónimo de processo a utilizar, de processo a pôr em prática, de acção a desenvolver, de sequência de actividades a realizar(...)» (Barbier, 1993: 57).

Barbier apresenta uma visão de Projecto um pouco abstracta, mas que nos permite efectuar uma distinção fundamental entre o Projecto em si e as acções que advêm da implementação desse mesmo Projecto. Esta é uma das contribuições de Barbier para a análise da questão dos Projectos: afirma que o Projecto é uma antecipação, o que significa que aparece antes das acções, ou melhor, o Projecto prepara as acções ou resultados. Desta forma, o Projecto insere-se numa perspectiva teórica e serve de base para a posterior produção de resultados práticos.

Por outro lado, o Projecto está sempre virado para o futuro, preparando acções a desenvolver posteriormente. O Projecto não tem a ver com o passado, tenta sempre preparar o futuro, aquilo que está para vir, e é neste âmbito que o Projecto se insere, como vamos ver posteriormente, no planeamento e mais especificamente no âmbito da estratégia e da prospectiva.

Com base em tudo o que foi dito, é possível agora estabelecermos uma definição provisória de Projecto de Intervenção Local, mas que terá como finalidade o leitor saber do que estamos a tratar quando falamos neste conceito específico. Advertimos desde já que esta é a nossa perspectiva de Projecto de Intervenção, pelo que poderá apresentar divergências relativamente a outras opiniões. Como afirmámos, o facto de estarmos a dar um conceito de Projecto de Intervenção tem apenas um propósito operativo de modo a permitir que o leitor se aperceba do que falamos quando nos referimos a este termo.

Pensamos que é possível definir os Projectos de Intervenção Local enquanto instrumentos que possuem todas as características anteriormente mencionadas e que se destinam a populações e comunidades com problemas ou necessidades, às quais as acções desenvolvidas por esses Projectos pretendem dar uma resposta cabal.

São Projectos de Intervenção no sentido em que visam criar um determinado número de acções que vão intervir na realidade social e têm por objectivo provocar algumas mudanças nessa realidade. Como todos os outros Projectos que foram anteriormente definidos, apresentam características como a duração limitada, a afectação de recursos, a concretização em acções específicas, etc., mas apresentam ainda um elemento que os caracteriza da melhor forma e que é a participação da população nessa intervenção.

Em suma, o Projecto de Intervenção Local pode ser definido enquanto um processo constituído por um conjunto de fases ou etapas essenciais, que vão desde o diagnóstico de um problema até à avaliação dos resultados que o Projecto gera e que possui um conjunto de características essenciais: um ou mais objectivos a atingir, a mobilização de recursos (materiais, humanos e financeiros), uma vida limitada, a mobilização de actores sociais e a questão da Parceria, implicando a observação de um conjunto de tópicos, conforme consta abaixo:

1. Investigação ou inventariação dos factos. «Para tentar identificar e solucionar problemas, é essencial conhecer os factos neles envolvidos (os sintomas dos problemas). Nesta fase de diagnóstico, as perguntas objectivam-se do seguinte modo:

Quê? – Que se passou e porquê?

Onde? – Em que local, concretamente e porquê?

Quando? – Em que data, em que período, e porquê?

Quem? – Quem está envolvido e porquê?

Como? – Como ocorreu o evento e porquê?

Esta fórmula permite igualmente fazer a descrição de uma actividade, sendo útil nas fases de análise de processo ou de tratamento de uma operação.» (Gomes da Costa, 1991: 74).

2. Identificação do problema. «Estamos perante um problema quando verificamos um desvio entre uma situação real e uma situação desejada, isto é, um objectivo a atingir. O passo mais importante na resolução de um problema é ter consciência de que tal problema existe e identificá-lo. Identificar e pôr um problema consiste, pois, em recolher todos os dados, reter apenas os dados úteis e apresentar o conjunto de modo coerente.» (Gomes da Costa, 1991: 75).

3. Definição clara dos alvos do projecto. Deve determinar-se claramente o que se pretende como resultado final do projecto. Este resultado final deve ser sempre tido em conta pelos gestores, assim como pelos membros da equipa. É uma fase essencial para familiarizar toda a equipa com a finalidade do projecto. O pessoal passa assim a trabalhar no mesmo sentido, em direcção ao alvo previamente definido (resultado esperado com a implantação do projecto).

4. Definição dos principais objectivos a atingir. A definição de objectivos é outro passo essencial porque os mesmos constituem princípios de orientação que norteiam os esforços dos membros da equipa no sentido de atingir o alvo do projecto. Os

objectivos constituem sub – parcelas do alvo global do projecto: são mais específicos, mais restritos e mais limitados. Em conjunto, contribuem para a concretização do alvo.

- 5. Destinatários do projecto.** Num projecto de intervenção é preciso ter-se em atenção o público – alvo que vai ser atingido com o projecto; devem analisar-se as suas principais características para que o projecto e os seus objectivos sejam o mais adequados possível à população a que se destinam.
- 6. Principais modificações que se pretendem com a instalação do projecto.** Tem a ver com o tipo de alterações que são pretendidas e com o seu âmbito de actuação. É necessário que se tenha em conta a que nível irá o projecto actuar no sentido de poder concretizar os seus objectivos essenciais.
- 7. Metodologia a seguir na elaboração do projecto.** Por um lado, este ponto relaciona-se com a análise das principais fases pelas quais o projecto tem de passar até cumprir o seu ciclo e ser concretizado: desde a elaboração do documento até à obtenção e avaliação de resultados práticos. Outra vertente que se deve considerar neste ponto é a definição prévia dos métodos de trabalho: devem definir-se inicialmente os pontos de revisão do projecto, sobretudo os relatórios de evolução e as reuniões para a análise da evolução do projecto.
- 8. Justificação do projecto.** Ter presente porque é que o projecto surgiu, com que problemas e/ou necessidades está relacionado e ainda por que motivo é útil a sua elaboração.
- 9. Descrição das actividades do projecto.** Um projecto vai dar origem a diversas acções concretas que pretendem atingir um determinado objectivo. A descrição e caracterização das principais actividades que pretendem desenvolver-se no âmbito deste projecto e que objectivos são cumpridos através dessas actividades devem ser contemplados neste ponto.
- 10. Recursos humanos.** É preciso ter-se em conta o pessoal com que se pode contar no decorrer do projecto e considerar as suas qualificações:

- a) Gestores ou responsáveis pelos projectos: o êxito de um projecto poderá estar dependente da capacidade e dinamismo dos seus promotores. Ver quais as qualidades e capacidades inerentes aos responsáveis pelos projectos e definir as principais funções e tarefas a desempenhar.
- b) Definição das funções e responsabilidades dos membros da equipa: organizar o pessoal disponível da forma mais eficaz para atingir o objectivo pretendido (consecução do projecto).

11. Recursos financeiros e materiais. Inventariação dos recursos disponíveis de modo a ter noção dos limites ao nível do projecto e das actividades a desenvolver.

12. Calendário de implementação do projecto. Definir as sequências que vão ser percorridas pelos intervenientes ao longo do processo de implementação da intervenção.

A complexidade desta matéria é desenvolvida no ponto seguinte, onde são abordadas mais em pormenor as principais fases que compõem o ciclo de um projecto de desenvolvimento local.

IV - A COMPLEXIDADE DO CICLO DE VIDA DO PROJECTO

Como se infere a noção de projecto é associada à noção de processo; desta forma, um projecto é aceite como um ciclo composto por várias fases ou etapas que se sucedem desde o seu início até à sua conclusão, as quais são imprescindíveis para a concretização e a produção de resultados no terreno.

De acordo com Maria da Conceição M. Vacas (1997) um projecto implica: i) concretizar e especificar o que se quer realizar; ii) operacionalizar de maneira efectiva as decisões tomadas, mediante a utilização simultânea de recursos humanos e materiais, e iii) desenvolver acções que conduzem à obtenção de determinados produtos e resultados.

Já segundo Sanín Angel, um Projecto, para o seu desenvolvimento completo e total, deve cumprir um ciclo de fases ou etapas, que vão desde a sua concepção inicial até à fase de avaliação dos resultados, uma vez executado.

Desta forma, e de acordo com o autor, as principais fases que compõem o ciclo de um Projecto de desenvolvimento local são as seguintes:

Identificação de um problema ou de uma necessidade: o Projecto de Desenvolvimento Local (PDL) deve, por um lado, estar associado a uma situação–problema ou a uma necessidade social previamente identificada; por outro lado, para que a interpretação da necessidade social seja o mais adequada possível, devem procurar-se os mecanismos de consulta que permitam a manifestação dessa necessidade por parte daqueles que vivem o problema ou sofrem a carência de um determinado serviço. Estes dois aspectos são, na perspectiva do autor, essenciais porque são eles que determinam a razão de ser do Projecto e o seu desenvolvimento; segundo o autor esta fase é de tal forma importante, que adverte para que a sua não consideração por parte dos responsáveis como ponto de partida pode ocasionar o fracasso do Projecto.

Identificação do Projecto: quando se tiver esboçado uma listagem das necessidades, de preferência classificadas e hierarquizadas por uma ordem de importância, deve proceder-se à procura de possíveis formas de solução. Isto significa que se devem converter necessidades em Projectos; para isso, o autor recomenda que se analise e especifique o problema, ou seja, deve formar-se uma primeira ideia da sua dimensão, das suas causas, das suas repercussões, da sua complexidade e dos

recursos disponíveis. O objectivo que se pretende atingir consiste em chegar, numa primeira aproximação, à visualização de possíveis Projectos que sejam uma resposta a necessidades identificadas.

Elaboração do Projecto: as duas fases anteriores constituem os antecedentes básicos de referência para a elaboração do Projecto. Esta etapa consiste essencialmente num processo sistemático de recolha, análise, tratamento e organização da informação, orientado pelos seguintes passos: a) análise e maior especificação do problema ou necessidade; b) configuração ou revisão de possíveis alternativas de solução; c) comparação entre diversas alternativas e selecção da que se considera mais vantajosa ou mais adequada; d) elaboração, descrição e especificação da alternativa seleccionada (este momento consiste no desenho e preparação do Projecto e das suas componentes); e) revisão e verificação do Projecto elaborado de modo a comprovar que a sua concepção constitui uma solução viável para o problema que é a sua razão de ser. Como produto imediato da fase de elaboração origina-se um documento no qual se apresentam, de maneira organizada, os antecedentes, o problema, os objectivos pretendidos e a descrição das suas componentes. Essas componentes são, entre outras, a análise de procura e a determinação da população-objectivo, o tamanho, a localização, a engenharia, os aspectos técnicos, os aspectos financeiros e os aspectos institucionais, organizacionais e administrativos que irão ser caracterizados e desenvolvidos mais adiante. A elaboração do Projecto é um processo que implica custos e tempo; por outro lado, na sua preparação, de acordo com o grau de complexidade, devem participar especialistas ou pessoas com conhecimentos acerca dos diferentes temas que o Projecto aborda. O autor alerta ainda para o facto de que nem todas as necessidades apontadas inicialmente irão ser objecto de elaboração de Projectos, uma vez que os recursos disponíveis não serão suficientes para financiar a preparação de todo o conjunto de Projectos nem a sua execução real.

Avaliação *ex-ante* (avaliação para a decisão): o documento do Projecto proporciona informação sobre as suas características, sobre os recursos que será necessário colocar à sua disposição e sobre a forma como será executado. A obtenção desta informação é, segundo Sanín Angel, fundamental porque nos movemos numa realidade em que as necessidades superam os recursos disponíveis para atendê-las, o

que implica que o Projecto tenha de ser objecto de um processo de avaliação antes de se decidir definitivamente pela sua implantação. Com isto pretende comprovar-se que o conjunto de benefícios que o Projecto gera durante o período de duração são superiores aos custos que é preciso afectar para a obtenção de tais benefícios. O essencial no decurso do processo de avaliação *ex-ante* consiste em evitar que se verifiquem desvios no que respeita aos objectivos do Projecto, objectivos esses que foram definidos para atender a uma necessidade previamente identificada. Como fruto do processo de avaliação poderão introduzir-se modificações no Projecto elaborado; todavia, o grupo responsável pela elaboração do Projecto deve estar atento para que não se desvie dos objectivos nascidos da definição do problema original.

Activação e organização para a implantação: até este momento, o Projecto existiu apenas ao nível das ideias; somente se trabalhou com informação para análise e tomada de decisões. Contudo, quando é aprovada a execução do Projecto, passa-se do nível abstracto ao nível concreto: o Projecto – documento (informação elaborada) começa a converter-se em realidade concreta. Nesta etapa dá-se ênfase a um conjunto de acções que preparam o caminho para a implementação física do Projecto de Desenvolvimento Local (PDL). Realizadas as acções de activação e organização, está-se em condições de iniciar a execução do Projecto.

Execução do Projecto: é no decorrer desta fase que tem lugar a materialização do Projecto; esta fase compõe-se de duas etapas de natureza diferente: a implantação, durante a qual se instala fisicamente o Projecto e a execução propriamente dita, ou seja, a etapa em que o Projecto realiza a produção de bens e/ou de serviços. Assim:

Implantação: a implantação ou instalação do Projecto é constituída pelo conjunto de actividades necessárias para dotar o Projecto de capacidade operacional ou produtiva. É a etapa em que se efectuam as modificações físicas e que se reúne características próprias, das quais se podem salientar as seguintes: a implantação deve realizar-se durante um tempo programado; é constituída por um conjunto de actividades interdependentes e não repetidas; conta com um pressuposto determinado (contributos, transferências específicas, crédito) e com um programa de despesas previsto de acordo com o cronograma de execução.

Execução: é no decurso desta etapa que o Projecto adquire a sua realização objectiva; aqui, o Projecto de Desenvolvimento Local (PDL) converte-se numa unidade transformadora de execução permanente, enquanto subsiste a necessidade a que pretende atender. O Projecto institucionaliza-se mediante a criação de uma organização responsável pela sua execução no tempo ou mediante a entrega de responsabilidade a uma entidade já existente.

Avaliação *ex-post* (avaliação dos resultados): a consideração da avaliação no ciclo do Projecto não implica apenas a necessidade de o avaliar integralmente, depois ou a partir da sua execução; o autor chama também a atenção para dois aspectos importantes: a) o Projecto não termina na sua fase de execução, sem se examinar o seu impacto social; b) por outro lado, esse Projecto também não culmina na fase de implantação: muitas dificuldades derivam do erro de se considerar o Projecto apenas referido a essa fase. É a avaliação dos resultados que encerra o processo ou ciclo do Projecto ao confrontar-se de novo a situação alcançada com o problema ou necessidade iniciais.

Sanín Angel afirma que os Projectos de Desenvolvimento Local (PDL) devem seguir estas fases para que a concretização dos seus objectivos seja efectuada. Desta forma, é possível dizer que o Projecto é constituído, na sua perspectiva, por um ciclo de etapas pelas quais deve passar e que se mostram indispensáveis para a sua realização.

Um outro autor que aborda a questão das fases de um Projecto é James P. Lewis (1999: 22-27) segundo o qual se podem descrever da seguinte forma as fases que esse autor considera essenciais:

- 1. Fase da concepção:** «a fase da concepção de um Projecto é o ponto em que alguém identifica uma necessidade que tem de ser satisfeita. (...) Na fase de concepção, existe apenas uma definição rudimentar do problema que tem de ser solucionado. Na realidade, é importante não esquecer que um estudo de viabilidade pode ter de ser realizado para se clarificar a definição do problema antes de se passar à fase seguinte».
- 2. Fase de definição e planeamento:** «durante esta fase, estabelece-se uma organização, identificando os indivíduos que participarão no Projecto, escolhendo-se a pessoa a quem se devem transmitir as informações e definindo os limites da sua

autoridade, responsabilidade e poderes. (...) Quando o plano estiver concluído, é colocado numa agenda de Projectos, que servirá posteriormente como o documento de controlo durante a vida do Projecto».

3. **Fase de *design*:** de acordo com este autor, a fase de *design* pode não existir, ou pode aparecer associada à fase de desenvolvimento.
4. **Fase de desenvolvimento ou construção:** «é o ponto em que se podem testar produtos acabados ou serviços para se verificar se satisfazem todos os objectivos relacionados com a *performance*».
5. **Fase de aplicação:** «a aplicação de um produto ou serviço também pode provocar alguns resultados negativos se se descobrirem problemas; por isso, é importante que os produtos sejam testados antes de serem enviados aos clientes».
6. **Fase de finalização:** o autor afirma que esta fase parece contraditória à primeira vista. «Se o Projecto estiver completo, como é que isso pode constituir uma fase? Esta fase é, na realidade, abortada, em muitos Projectos. É de notar que implica uma análise *post-mortem* do Projecto. Para referência futura, o gestor de Projectos deveria rever o Projecto e interrogar-se sobre aquilo que foi bem ou mal executado». O autor afirma que nesta fase deve ser feita uma avaliação do Projecto, que deve ser realizada em cada fase por que o Projecto passa, de modo a tirar partido daquilo que aprende com o Projecto, o que vem beneficiar o Projecto actual e os futuros.

No que respeita às etapas constituintes de um Projecto, e ao estabelecermos um confronto entre estas duas perspectivas, é possível retirarmos algumas conclusões.

Assim, podemos afirmar que as fases do Projecto são essenciais à sua elaboração e execução, uma vez que, como referimos anteriormente, o Projecto é um processo, em que se sucede um conjunto de fases ou etapas, mas também podemos referir o facto de que não existe um modelo rígido a ser seguido por todos os Projectos. Com efeito, as fases ou etapas constituintes de um Projecto são necessariamente diferentes se tivermos em conta as perspectivas de diferentes autores e ainda se considerarmos o facto de que a finalidade do Projecto, o seu âmbito de actuação e os resultados que se pretendem obter, são diferentes de Projecto para Projecto.

Se tivermos em consideração estes factores, podemos então afirmar que os promotores e a equipa responsável pelos Projectos devem ter uma capacidade de adaptação que lhes

permita adaptarem as etapas ou fases aos vários tipos de Projectos que têm em mãos. As fases que compõem o ciclo de vida do Projecto podem ser muito diversificadas, e os gestores dos Projectos devem conseguir adaptar a actuação à realidade que se depara ao Projecto em si mesmo.

Para além disto, se considerarmos as duas perspectivas que foram apresentadas, é possível referir que existem algumas etapas que são absolutamente imprescindíveis para a realização de um Projecto e sem as quais esse Projecto não obterá os resultados esperados. Contudo, a totalidade das fases a considerar dependem em grande parte da natureza do Projecto que se tem em mãos.

V - A IMPORTÂNCIA DA FASE DE ELABORAÇÃO DO PROJECTO

Elaborar um projecto significa:

- Definir clara e concretamente os objectivos (em função do diagnóstico previamente realizado);
- Estabelecer uma programação de acções visíveis, úteis e pertinentes;
- Definir a metodologia e o modelo de funcionamento;
- Definir o sistema de acompanhamento e avaliação.

E também:

- Fazer escolhas;
- Gerir a organização, as contradições e a lógica da acção.

Sanín Angel dá uma grande importância à fase de elaboração do Projecto. Esta fase é, no seu entender, fundamental, porque é nela que se tomam decisões que vão afectar todo o desenrolar da intervenção e comporta, de acordo com a sua perspectiva, um conjunto de componentes interrelacionadas entre si.

A elaboração do Projecto implica, na sua opinião, tomar em consideração a seguinte série de 7 perguntas, cuja resposta e desenvolvimento constituem a descrição da forma de acção para atender à necessidade:

A quem?	(Definição da população – objectivo)
Onde?	(Localização)
O quê? Como?	(Tecnologia)
Quanto?	(Tamanho)
Quando?	(Oportunidade e duração)
Com quê?	(Recursos)
Quem?	(Responsabilidade institucional)

Durante a fase de elaboração do Projecto, Sanín Angel afirma que devem ser contemplados alguns aspectos essenciais que irão ter impacto sobretudo nas fases de implantação e de execução do Projecto. Isto significa que é durante a elaboração do Projecto que se devem tomar em consideração os aspectos que permitirão mais tarde a sua concretização.

Ainda segundo Maria da Conceição M. Vacas (1997), para planear e elaborar um projecto é necessário dar resposta às seguintes 10 questões básicas:

O QUÊ	Natureza do projecto
PORQUÊ	Origem e fundamentação
PARA QUÊ	Finalidade e objectivos
QUANTO	Metas
PARA QUEM	Destinatários
ONDE	Localização (situação no espaço) / âmbito geográfico
COMO	Actividades e tarefas / Metodologia
QUEM	Recursos humanos
COM QUÊ	Recursos materiais; recursos financeiros
QUANDO	Calendarização (situação no tempo)

Ou seja deverá atender-se aos requisitos exigidos para a formulação de um projecto, pelo que um projecto bem formulado deve explicar:

- As razões pelas quais se afigura necessário realizar esse projecto (origem e fundamentação);
- Para que fim contribuirá a consecução dos objectivos do projecto (finalidade);
- O que se espera alcançar com o projecto (objectivos / Metas);
- A quem é dirigido o projecto (destinatários directos e indirectos);
- Onde se vai localizar o projecto (âmbito geográfico);
- O que deve produzir o projecto (produtos e resultados esperados);
- Quais as acções que darão origem aos produtos e resultados (actividades);

- Como se executará o projecto (metodologia / funcionamento);
- Quem executará o projecto (responsáveis / equipa técnica e estrutura administrativa);
- Que meios são necessários para obter os produtos e resultados e alcançar o objectivo proposto (recursos);
- Em quanto tempo se obterão e se alcançarão os objectivos previstos (calendário);
- Quais são os factores externos que devem existir para assegurar o êxito do projecto (pré-requisitos);
- Qual o processo de acompanhamento e avaliação do projecto.

Assim, durante esta fase, os responsáveis pelo Projecto devem preocupar-se com os recursos que irão ser necessários à sua execução, o que significa que devem conseguir-se esses recursos, organizá-los e afectá-los para que se possa proceder à execução do Projecto.

Os aspectos a considerar nas diferentes etapas de elaboração de um projecto são segundo Maria da Conceição M Vacas (1997), os seguintes:

1. Fundamentação, no âmbito da qual o problema de partida deve ser descrito em função dos 4 seguintes critérios:

1.1. Identidade	O que constitui o problema e para quem
1.2. Local	Em que contexto o problema existe
1.3. Tempo	Em que momento
1.4. Amplitude	Qual a sua importância, extensão e eventual previsão de desenvolvimento

2. Objectivos institucionais e/ou pessoais, o que significa que o promotor do projecto e a instituição que representa devem situar-se face à problemática exposta, o que implica uma reflexão sobre as seguintes questões:

- 2.1. o que se deseja alcançar;
- 2.2. o que se está disposto a fazer para o obter;
- 2.3. o que indicar que se conseguiu;

- 2.4. o contexto desejável ou não (quando, onde, com quem?);
- 2.5. os recursos necessários do ponto de vista institucional;
- 2.6. o que trará a "mais ou a menos" o envolvimento da instituição neste projecto;
- 2.7. os obstáculos que podem impedir o sucesso;
- 2.8. tudo somado, vale a pena a instituição envolver-se?.

3. Finalidade, que segundo a autora pode ser definida em função de critérios

tais como:

- 3.1. Qual será a situação se o projecto resultar a 100%;
- 3.2. Quais as referências ideológicas e os valores que o projecto promove?

4. Objectivos / Metas, cujos enunciados podem ser formulados a partir dos critérios seguidamente explicitados:

- 4.1. O que se obterá ou realizará;
- 4.2. Em que prazo (longo, médio, curto);
- 4.3. Com um indicador de realização numérico ou observável?

5. Actividades, etapa que consiste no preenchimento das seguintes tarefas:

- 5.1. Estabelecer uma lista precisa de acções concretas, cuja realização conduza aos objectivos / produtos e resultados pretendidos;
- 5.2. Sujeitar essa lista a uma análise de prioridades das acções, através de critérios com base na conjugação de dois factores -o grau de

importância e o grau de urgência;

5.3. Analisar os obstáculos previsíveis com vista a detectar os problemas com que nos poderemos confrontar no futuro, prevenindo-os;

5.4. Reformular os objectivos ou acções, se for o caso.

Para que esta tarefa seja completada a autora sugere o preenchimento do esquema seguinte que ajudará a não deixar os obstáculos como problemas mas a reformular imediatamente os objectivos ou acções a desenvolver:

ACÇÕES PROPOSTAS	OBSTÁCULOS PREVISÍVEIS	NOVAS ACÇÕES OU NOVOS OBJECTIVOS

6. Metodologia / funcionamento, seleccionados com base nas noções seguintes:

6.1. Os métodos são determinados por um conjunto de regras que fixam a ordem das operações a desenvolver, tendo em vista alcançar o resultado;

6.2. As técnicas são os meios instrumentais que se utilizam para a prossecução do objectivo / resultado.

7. Definição de responsabilidades, pois que o desenho de qualquer projecto deve incluir sempre o respectivo sistema de gestão, e que segundo a autora “no quadro desse sistema é fundamental a definição de responsabilidades –quem faz o quê- que deverá ter em conta, nomeadamente:

Objectivo geral da tarefa atribuída

Natureza e duração da tarefa

Resultados precisos esperados, susceptíveis de avaliação

Poderes conferidos e seus limites

Meios postos à disposição

Informações a prestar e a quem

Informações a receber e de quem

"Ciladas" mais comuns e os riscos em que se pode incorrer

Pessoas que devem ser informadas desta atribuição de responsabilidades

Formação complementar necessária

Benefícios a obter (remuneratórios, outros ...)

Níveis sucessivos de responsabilização

8. Recursos, tarefa que implica as seguintes actividades:

8.1. Inventariar os seguintes recursos existentes (grelha de inventário) Capital cultural (que constitui a capacidade de afirmar a competência na originalidade e na diferença), e que se traduz em:

Saber fazer	Formação académica
Saber	Capacidade de conceptualizar o saber fazer
Saber transmitir	Capacidade de divulgar o fazer e o saber

Capital social (Rede de relações de que se dispõe, directa ou indirectamente).

Capital económico (Recursos financeiros de que se dispõe)

Capital simbólico (Imagem de marca e de credibilidade, decorrente da acumulação dos capitais precedentes)

8.2. Elaborar o balanço de partida, que para a autora implica especificar tanto a quantificação financeira dos recursos existentes ou necessários (materiais e não materiais) como os da sua fonte de financiamento, etapa durante a qual há que preencher o orçamento e estabelecer o plano de tesouraria

9. Estabelecer o Calendário/Cronograma, que inclui a seguinte sequência:

9.1. Ordenar as actividades e tarefas

9.2. Delimitá-las no tempo

9.3. Estabelecer a duração total do projecto

10. Avaliação, através da qual há que:

10.1. Determinar o que se quer avaliar

10.2. Encontrar os indicadores de avaliação

10.3. Estabelecer, "a priori", os critérios de sucesso relativamente a cada um dos resultados que poderão ser obtidos

10.4. Calcular o custo da avaliação de forma a garantir a sua viabilidade

Os indicadores de avaliação têm que permitir verificar em que medida os objectivos / metas propostos estão a ser (ou foram alcançados)

Esses indicadores devem reunir as seguintes condições: i) possibilidade de verificação; ii) validade (possibilidade de "medir" o que se pretende "medir"), e iii) acessibilidade (facilidade de obtenção de dados).

De acordo com Sanín Angel, são vários os objectivos que se pretendem atingir com a elaboração do Projecto:

1. **Constitui um exame de viabilidade:** permite verificar que as soluções previstas contribuirão para a resolução do problema e são viáveis tendo em conta eventuais condições ambientais e a limitação dos recursos disponíveis.
2. **Permite a selecção e desenho da forma de acção mais adequada à satisfação da necessidade identificada:** pretende-se, mediante um processo criativo e

sistemático, encontrar a melhor forma de resolver o problema previamente identificado.

3. **Permite a organização e sistematização da informação para a avaliação-decisão (avaliação *ex-ante*):** o Projecto deve conter informação pertinente e suficiente por forma a permitir que aqueles que intervêm na avaliação do mesmo encontrem no documento todos os elementos necessários para se pronunciarem com respeito à consecução do Projecto e sobre a necessidade de introduzir ou não modificações.
4. **É um suporte para a canalização de recursos,** uma vez que o documento deve constituir um instrumento idóneo para a captação e gestão de recursos por parte de entidades que podem vir a financiar o Projecto. As formas de vinculação de recursos são várias: doação, contribuição, associação, contraprestação e empréstimo.
5. **Constitui uma orientação de base para a execução do Projecto:** o Projecto enquanto documento deve constituir um guia de referência fundamental para as fases de implantação, execução e institucionalização.
6. **Permite o estabelecimento de pautas e parâmetros para a posterior avaliação de resultados:** ou seja, fornece informação acerca da situação antes do Projecto ser levado a cabo que sirva de referência para a avaliação final ou *ex-post* (que ocorrerá com o Projecto ou depois do Projecto).

Ainda na perspectiva do mesmo autor, as diferentes componentes do Projecto de Desenvolvimento Local (PDL) são «interdependentes», o que significa que se influenciam mutuamente; por esse motivo, na prática, a fase de elaboração e análise do Projecto deve implicar, segundo o autor, um «processo de aproximações sucessivas», até se conseguir a harmonização completa dessas componentes.

É possível resumir desde já as componentes que o autor em questão considera que vão exercer uma influência directa na elaboração do Projecto:

1. Análise de procura e determinação da população-objectivo;
2. Tamanho, dimensão ou magnitude do Projecto;
3. Estudo da localização do Projecto;
4. Engenharia e tecnologia;
5. Aspectos financeiros;
6. Aspectos institucionais e organizacionais.

Assim, a primeira dessas componentes é a **análise de procura e a determinação da população-objectivo**, que consiste essencialmente na determinação das pessoas, famílias ou instituições às quais se destina o Projecto. Consiste ainda no estudo das suas características mais importantes, como é o caso da classe social, do grupo etário, da sua capacidade de pagamento e na definição e quantificação dos bens ou serviços requeridos.

Por população-objectivo, o autor entende «(...) o número de beneficiários potenciais (pessoas, famílias, empresas) com determinadas características, que apresentam a necessidade que originou o PDL (...)» (cf. Sanín Angel, 1988: 61).

A análise para a determinação da procura social, na opinião deste autor, preocupa-se sobretudo em saber quantas pessoas querem ver satisfeita uma necessidade, com que tipo de bem ou serviço, dentro de que restrições e com que critério de distribuição de preços aos usuários. Sanín Angel afirma também que esta análise está na origem da maior parte dos PDL.

Depois de estabelecida a população-objectivo que beneficiará com o Projecto, torna-se necessário definir o tipo de resultado (bem ou serviço), bem como as quantidades que se pretendem obter tendo em atenção essa população⁷.

Por outro lado, este autor considera fundamental o contacto directo com os grupos sociais afectados pela necessidade à qual o Projecto de Intervenção tenta dar uma resposta. Assim, a aplicação combinada de métodos que privilegiem a participação da população deve ser tida em conta porque permite a auscultação das expectativas da população, dimensionar os seus problemas e explorar, com a ajuda dos indivíduos, as possíveis soluções que permitirão dar resposta aos problemas.

Uma outra componente do PDL é, de acordo com Sanín Angel, a **dimensão ou tamanho do Projecto**. Este autor entende por dimensão ou tamanho «(...) a capacidade de produção num período de referência. Tecnicamente, a capacidade é o máximo de unidades (bens ou serviços) que se pode obter de umas instalações produtivas por unidade de tempo» (cf. Sanín Angel, 1988: 103).

⁷ De acordo com Sanín Angel, existem diversos métodos que se podem utilizar para estimar estas informações: a partir do conhecimento da população-objectivo; recorrendo a projecções baseadas em registos históricos de consumo; utilizando mecanismos directos de consulta dos utilizadores potenciais (através de inquéritos, por exemplo). O que é mais importante, na opinião do autor, é que se devem utilizar os instrumentos de análise mais adequados ao Projecto em questão, pois só assim se conseguirão obter os resultados esperados.

A análise do tamanho do PDL tem por objectivo dimensionar conjuntamente a capacidade efectiva de produção e o seu nível de utilização, tanto para a implantação do Projecto, como para a evolução durante a vida útil do Projecto.

Existem diferentes factores que condicionam o tamanho do Projecto. Sanín Angel afirma que os mais relevantes são a população-objectivo e a procura, o financiamento, a tecnologia e a localização.

Sanín Angel afirma que a análise do tamanho deve partir sempre do estudo da procura (esta é, na sua opinião, o factor mais importante a considerar ao nível do tamanho do Projecto).

O **estudo da localização** ou Zona de Intervenção (ZI) constitui então outra das componentes do Projecto, segundo Angel; este autor afirma que o estudo da localização tem como objectivo seleccionar o sítio ou local mais indicado para a implementação do PDL. Isto quer dizer que se deve escolher o local que, face às alternativas possíveis, produza o maior nível de benefício para a população e com o menor custo social⁸.

O autor também faz referência aos chamados factores de localização, que são aqueles elementos que influem na análise de localização. Actuam, de facto, como parâmetros orientadores, determinantes e restritivos da decisão. Alguns desses factores são os seguintes: i) localização da população-objectivo; ii) localização de matérias-primas; iii) existência de vias de comunicação e de meios de transporte; iv) facilidades de infra-estrutura e de serviços públicos básicos; v) condições topográficas e qualidade dos solos; vi) condições climatéricas, ambientais e de salubridade; vii) controle ecológico; viii) planos municipais e de ordenamento do território; ix) tendências de desenvolvimento do município; x) financiamento; xi) protecção e conservação do património histórico-cultural; e xii) finalmente, os interesses e pressões políticas e da comunidade.

Sanín Angel adverte para o facto de nem todos os factores de localização terem o mesmo peso relativamente aos diferentes PDL. Desta forma, a análise deve centrar-se essencialmente na selecção daqueles elementos que, devido à natureza do Projecto em questão, sejam mais determinantes para o estudo.

⁸ No que respeita a esta questão, Sanín Angel afirma que o processo adequado para o estudo da localização consiste em abordar o problema do macro e do micro; deve explorar-se em primeiro lugar, de acordo com um conjunto de critérios e parâmetros relacionados com a natureza do Projecto, a região adequada para a localização do Projecto (exame da *macrolocalização*). Este exame leva à selecção de uma ou várias áreas indicadas para depois se proceder à *microlocalização*, ou seja, à definição exacta do sítio para o Projecto.

Mais uma vez este autor chama a atenção para a importância de que se reveste o contacto com a população–objectivo: a participação dos indivíduos que fazem parte da comunidade à qual se destina o Projecto é, de acordo com Sanín Angel, fundamental para o êxito ou fracasso do Projecto que se está a elaborar.

A **engenharia e a tecnologia** do Projecto é uma temática referida por Sanín Angel como outra das componentes fundamentais do mesmo. Esta componente refere-se, segundo o autor, à instalação física e ao sistema produtivo do Projecto.

Na sua opinião, a engenharia e a tecnologia constituem a componente do Projecto que se preocupa com o desenho, instalação, implantação e execução do mesmo.

Uma vez que esta se trata de uma questão específica que corresponde ao domínio dos engenheiros, Sanín Angel defende a constituição de uma equipa responsável pelo Projecto, equipa essa que deve ser multidisciplinar de modo a permitir a complementaridade, o diálogo e o trabalho integrado entre os membros que constituem essa equipa.

De acordo com este autor, a análise da engenharia e tecnologia deve conter, entre outros, os seguintes aspectos essenciais: i) exame dos objectivos específicos do Projecto; ii) definição dos resultados; iii) desenho e descrição do processo produtivo; iv) definição e especificação de recursos materiais, humanos e financeiros.

Outra componente que Sanín Angel considera essencial ao nível dos PDL diz respeito aos **aspectos financeiros**. Na sua opinião, «(...) o estudo financeiro do Projecto pretende, fundamentalmente, converter as necessidades em valores (geralmente monetários), confrontá-los com as receitas e estabelecer o balanço associado às fases de instalação (investimentos) e de execução (custos e receitas), o qual se expressa nos chamados fluxos financeiros» (cf. Sanín Angel, 1988: 173).

O autor chama a atenção para esta componente porque quando existe um capital relativamente escasso, ela torna-se um factor determinante para a definição de outras componentes do Projecto, como é o caso da localização, do tamanho, da engenharia e da tecnologia.

O conceito de investimento é definido da seguinte forma pelo autor: «os investimentos são constituídos pelo somatório de todos os bens e serviços necessários à implantação do Projecto» (cf. Sanín Angel, 1988: 173). Por isso, aplicam-se durante a fase de instalação do Projecto, ou seja, quando este está em condições de iniciar o seu funcionamento.

Sanín Angel afirma que o investimento é constituído por dois elementos fundamentais:

Capital fixo: composto por todos aqueles bens e serviços essenciais que dotam o Projecto de capacidade para se poder instalar. O autor assinala alguns desses capitais: terrenos, construções, maquinaria, mobiliário, veículos, investigações, estudos preliminares e custos de elaboração do Projecto.

Capital de trabalho: «(...) é um fundo que se constitui, geralmente no final da fase de instalação, para cobrir os gastos exigidos pelo funcionamento do Projecto e garantir assim a continuidade normal da fase de execução» (cf. Sanín Angel, 1988:173).

Os custos e as receitas de execução são também incluídos pelo autor nesta componente. Assim, de acordo com a sua perspectiva, os custos da execução são os custos referidos à etapa de execução ou de funcionamento do Projecto. No que diz respeito a este ponto, o autor faz uma distinção entre custos directos e custos indirectos.

Os custos directos «(...) são aqueles que estão mais directamente associados aos processos produtivos. A matéria-prima que se incorpora no produto terminado e a mão-de-obra que executa directamente as operações de produção, são os dois custos directos mais visíveis» (cf. Sanín Angel, 1988: 179).

Os custos indirectos são, segundo o autor, os restantes, os não directos: «conceptualmente, são os que servem de suporte aos processos produtivos, sem estar directamente vinculados a eles. São os que facilitam as condições administrativas e de apoio para que a produção se possa levar a cabo mais eficientemente» (cf. Sanín Angel, 1988: 180).

No que respeita às receitas, o autor afirma que as receitas fundamentais do Projecto são provenientes da cobrança que é feita em troca do bem entregue ou do serviço prestado. De acordo com Sanín Angel, podem existir ainda outros tipos de receitas, como é o caso de doações ou rendimentos financeiros provenientes da colocação de excedentes.

Os fluxos financeiros oferecem-nos, segundo Sanín Angel, «(...) informação básica sobre a necessidade de recursos para as fases de instalação e funcionamento do Projecto, sobre as receitas que irão ser geradas durante a sua execução e sobre o balanço líquido entre os dois conceitos» (cf. Sanín Angel, 1988: 207).

O autor afirma que o domínio dos recursos, para efeitos de desenvolvimento, implica um tratamento multidimensional, ou seja, a nível económico, administrativo, político e temporal.

De acordo com o autor cuja perspectiva temos vindo a analisar, a última componente dos Projectos de desenvolvimento local está relacionada com os **aspectos institucionais e organizacionais**.

No que diz respeito à solução institucional, Sanín Angel afirma que é necessário definir que tipo de instituição é mais conveniente para a execução do Projecto. É nesta fase que se deve considerar a existência de diferentes alternativas. Segundo o autor, existem várias modalidades institucionais que são as mais importantes:

1. Criação de uma entidade específica para a execução e administração do Projecto;
2. Solução institucional mediante a entrega do Projecto a uma entidade ou empresa já existente;
3. Coordenação institucional, ou seja, a que ocorre entre várias entidades existentes, estabelecendo as responsabilidades de acordo com a fase de desenvolvimento do Projecto e com o tipo de actividades que cada uma levaria a cabo em relação com o mesmo;
4. Negociação da execução do Projecto (ou de algumas das suas fases) com outras entidades.

Relativamente à questão da organização, Angel afirma que esta «(...) consiste em estabelecer a estrutura da divisão do trabalho necessária e mais conveniente para instalar e pôr em execução o Projecto» (cf. Sanín Angel, 1988: 232).

De acordo com o autor, o processo de organização deve ter em conta os seguintes aspectos fundamentais:

- Objectivos, natureza, tamanho e complexidade do Projecto;
- Informação sobre actividades e necessidades de trabalho para a sua instalação;
- Descrição do sistema de execução (na sua fase de funcionamento) e necessidade de pessoal;
- Disponibilidade de recursos para o pessoal.

Uma das questões que devemos considerar ao nível da elaboração do Projecto tal como ela é concebida por Sanín Angel relaciona-se com a abordagem extremamente economicista que o autor faz dos Projectos de Desenvolvimento Local. De facto, é importante que o elemento económico seja considerado aquando da elaboração de um Projecto, mas quando nos

reportamos aos Projectos de Intervenção propriamente ditos, deve ter-se uma perspectiva mais sociológica, que considere um leque mais diversificado de elementos, e que não considere somente os aspectos económicos, uma vez que a razão de ser desses Projectos são as pessoas que constituem uma determinada sociedade.

A economia não considera determinadas questões aquando da elaboração de Projectos de Intervenção, questões essas que são essenciais para que tenhamos uma ideia mais vasta e mais abrangente das necessidades que se pretendem atender, bem como da forma como se pretendem obter resultados no terreno.

A vertente social é fulcral porque por vezes as situações com que nos deparamos na realidade não são lineares e há determinados aspectos que não se podem explicar de acordo com uma perspectiva quantitativa e numérica. Se os responsáveis pelos Projectos de Intervenção quiserem ter uma noção mais completa acerca do que é necessário à elaboração do Projecto, não podem ter uma perspectiva fundamentalmente económica: é preciso saber conjugar Sociologia com Economia, uma vez que estas duas ciências são complementares e permitem, em conjunto, uma visão holística e global dos Projectos a elaborar e dos elementos a que devemos atender.

Todos os aspectos que Sanín Angel considera essenciais à fase de elaboração do PDL são, com efeito, muito importantes a esse nível e a sua consideração leva a que os promotores dos Projectos tenham acesso a uma base teórica que permite a sistematização das actividades essenciais que devem constar no Projecto.

Contudo, devemos ter uma perspectiva aberta relativamente a esta questão; é fundamental que os responsáveis pelos Projectos não tenham em conta apenas os elementos e instrumentos de medida recomendados por Sanín Angel, já que existem Projectos de natureza diferente, o que implica que existam determinados parâmetros que se apliquem a uns Projectos, mas não se adequem necessariamente a outros.

A questão deve colocar-se, desta forma, ao nível dos responsáveis pelos Projectos, bem como dos técnicos que neles trabalham, no sentido de tomarem em consideração estes elementos, mas tendo sempre uma margem de liberdade e de manobra; neste caso, a flexibilidade e a capacidade de adaptação desses elementos básicos, bem como da equipa responsável pelo Projecto é fundamental para que este seja bem sucedido.

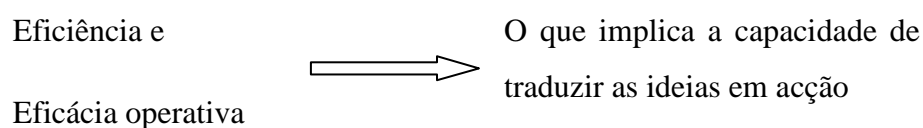
Os actores sociais são, de acordo com alguns autores (como veremos mais adiante neste capítulo), o ponto-chave desta perspectiva: são eles que originam os Projectos, que pretendem

a mudança social, em suma, é deles que parte a elaboração do Projecto. Simultaneamente é também para os actores sociais que os Projectos são criados porque eles tentam satisfazer necessidades das populações com as acções que implementam. É essa perspectiva que iremos estudar mais adiante neste capítulo porque, de outra forma, ficamos só com a parte económica que, apesar de importante, não explica muitos dos aspectos que se relacionam com os Projectos.

A perspectiva de Sanín Angel no que respeita à elaboração do PDL, é uma perspectiva um pouco estática, pouco flexível, uma vez que o autor considera que existe um determinado número de actividades que devem ser contempladas por todos os Projectos de Desenvolvimento, mesmo que tenham objectivos e âmbitos muito diversificados. Isto significa que o autor apresenta uma listagem de elementos que devem fazer parte da elaboração do Projecto e vê esses elementos sob um ponto de vista que não fomenta a adaptação das circunstâncias específicas à formulação de cada Projecto.

O que se verifica na realidade é que cada Projecto é diferenciado, pelo que cabe à equipa que nele trabalha ter uma perspectiva de flexibilidade que permita saber o que se deve aplicar a cada Projecto específico. Por outro lado, existem questões mais específicas que se relacionam com a política que acabam por influenciar a forma como é elaborado o Projecto; as questões políticas acabam por condicionar, por vezes, o modo como se elabora um Projecto e como é levado a cabo.

Para melhorar a capacidade de conceber e executar projectos é necessário segundo Maria da Conceição M. Vacas (1997) desenvolver uma série de qualidades próprias das dimensões que constam abaixo.



Há portanto que observar os pressupostos seguidamente referidos.

Sensibilidade para perceber e tratar:

- Problemas
- Condutas

- Comportamentos
- Atitudes
- Conflitos
- Necessidades
- Aspirações

Por parte dos diferentes actores sociais implicados nas tarefas ou consequências do

- Programa
- Projecto
- Actividade

Flexibilidade e estabilidade na condução das acções

- Por um lado a capacidade de se ajustar rapidamente às situações reagindo atempadamente ao aparecimento de acontecimentos e problemas imprevistos
- Por outro lado, fazendo esta adaptação por forma a que a incidência dos factores externos não deixe perder de vista os objectivos estratégicos

Adaptação, que consiste na capacidade de evoluir em função das alterações da situação ou das circunstâncias em que se desenvolvem as diferentes acções programadas

Versatilidade, ou seja a capacidade de converter os problemas e os riscos em novas oportunidades

Sinergia, que significa a forma de potenciar um programa / projecto mediante a:

Organização

Articulação

Coordenação

Das diferentes acções ou actividades, a fim de que uma delas reforce as potencialidades das outras

Capacidade de análise, que requer saber distinguir e separar as partes de um problema e fazer uma apreciação sistemática e crítica, dividindo o todo nas suas partes, relacionando todas e cada uma delas entre si e com o todo.

Capacidade de síntese, que consiste em saber integrar elementos ou partes que constituem um todo. Trata-se de compreender as partes que configuram uma realidade e a totalidade como algo mais que a soma das partes

VI - UM OLHAR SOBRE A AVALIAÇÃO DE PROJECTOS

No início deste capítulo mencionámos a avaliação como uma das questões que devem ser afloradas quando estamos a tratar de Projectos. Estes tipos de intervenção surgem, desenvolvem-se e geram resultados, mas não se resumem, de acordo com alguns dos autores estudados, a isso⁹. Ou seja, um projecto não se esgota na obtenção de resultados. Então, é preciso que se tenha em conta a avaliação que permite que os responsáveis pelos Projectos, por um lado, tomem decisões acerca do avanço da iniciativa, e por outro lado, se apercebam mais facilmente dos aspectos negativos da intervenção e aperfeiçoem os aspectos que precisem de ser melhorados.

Desta forma, no início deste capítulo, colocámos algumas interrogações que nos parecem pertinentes e que se relacionam com a avaliação que é levada a cabo (ou não) ao nível dos Projectos. Neste ponto iremos tentar responder a algumas dessas interrogações, tendo por base autores que abordaram a questão da avaliação de Projectos.

A questão da avaliação torna-se, de acordo com Alcides Monteiro (1996), cada vez mais relevante hoje em dia, sobretudo no que respeita aos Projectos de Intervenção Social. Nas suas palavras, «(...) a avaliação surge e é tida actualmente como um dos momentos essenciais a considerar nas novas conceptualizações da investigação e implementação de programas sociais, em particular nas que privilegiam uma dinâmica de Investigação–Acção» (Monteiro, 1996: 137).

O autor afirma que a avaliação possui três funções essenciais: em primeiro lugar, tem uma função de balanço da acção desenvolvida; depois, analisa os aspectos económicos que fazem parte do Projecto; finalmente e acima de tudo, a avaliação deve ser vista, na sua opinião, enquanto instrumento de ligação entre duas componentes do Projecto de Intervenção Social, nomeadamente entre a acção desencadeada pelo Projecto e as acções futuras que se poderão vir a desenvolver.

Por outro lado, segundo o autor, a avaliação apresenta uma outra função essencial no decorrer do processo cíclico que é um Projecto de Intervenção: é útil para melhorar a nível quantitativo e qualitativo os Projectos em causa, ajudando à preparação de Projectos futuros.

⁹ Um desses autores é, como vimos anteriormente, Sanín Angel (1988), que alerta os seus leitores para o facto de que um Projecto de Desenvolvimento Local não termina com a sua implementação: a avaliação (*ex-ante e ex-post*) é, na sua perspectiva, fundamental no âmbito destes Projectos.

É de referir todavia que a abordagem da avaliação dos Projectos de Intervenção ainda não se encontra totalmente implementada, uma vez que as metodologias de avaliação são ainda muito recentes no nosso país. Segundo (Capucha *et al.*, 1996), a prática de se avaliar sistematicamente Projectos desta natureza só se tem vindo a desenvolver nos últimos tempos, sobretudo em função da integração de Portugal na União Europeia, onde a avaliação é uma prática corrente¹⁰.

Existem muitas definições de avaliação; passamos de seguida a mencionar algumas dessas definições, todas elas aplicadas ao campo específico que é a avaliação de Projectos.

Ana Lage e Maria de Fátima Goulão citam a definição de avaliação dada por Eliot Stern: «avaliação é qualquer actividade que ao longo do Planeamento e execução de programas inovadores, possibilita aos que estão envolvidos, aprender e julgar acerca das ideias de partida, dos processos de implementação e resultados da respectiva inovação» (Stern in Lage e Goulão, 1996: s.p.).

De acordo com estas autoras, a avaliação é uma componente que constitui parte integrante de um Projecto de Intervenção, embora normalmente não o seja de forma sistemática, racional e de acordo com objectivos específicos. Afirmam também que ao nível dos Projectos a avaliação permanente e continuada é essencial e permite:

- Aprofundar o diagnóstico;
- Reorientar estratégias;
- Reformular objectivos, actividades e metodologia;
- Avaliar resultados produzidos nas diferentes etapas e
- Reanalisar situações.

Há diversas questões que podem ser colocadas se tivermos em consideração a problemática que estas autoras apresentam: a definição de avaliação avançada indica que essa mesma avaliação permite aos responsáveis por um determinado Projecto julgar os resultados da inovação que se pretende implementar.

Para que um Projecto possa ser considerado uma mais valia, ele tem de apresentar elementos inovadores relativamente aos Projectos anteriores que foram concretizados no mesmo âmbito, o que significa que quando se elabora um novo Projecto, deve ir-se para além do que foi feito anteriormente. É aqui que entra a avaliação porque ela permite a quem fez o

¹⁰ O que coloca a necessidade de actualização e aprofundamento desta matéria em textos complementares.

Projecto de Intervenção reflectir sobre os resultados obtidos, verificando se foram ou não de encontro aos objectivos traçados. Por outro lado, um novo Projecto, regra geral, deve apresentar sempre algo de inovador e é nessa perspectiva que se deve ver a avaliação: ela permite que posteriormente se introduzam elementos inovadores nos projectos (para se tentar não cometer os mesmos erros).

Outra definição que pode ser adiantada é dada por Rebelo de Andrade, para quem «(...) a avaliação pretende medir todos os efeitos resultantes, intencionais ou não, das acções. A um nível mais ambicioso, a avaliação visa conhecer o impacto final do Projecto. Assim, avaliação compara o que havia antes com o que passou a haver depois». Por outro lado, ainda de acordo com o autor, «(...) a finalidade principal atribuída à avaliação é “medir” com rigor os efeitos dos Projectos levando em conta os objectivos estabelecidos, de modo a contribuir para a tomada certa e tempestiva de decisões» (Rebelo de Andrade, 1987 in Marques, 1990: 24-25).

Uma outra concepção de avaliação é a que têm D. L. Stufflebeam *et al.* (1971); de acordo com estes autores, a avaliação é essencialmente «(...) o processo de identificar, obter e proporcionar informação útil e descritiva acerca do valor e mérito das metas, a planificação, a realização e o impacto de um objecto determinado, com o fim de servir de guia para a tomada de decisões, para solucionar os problemas de responsabilidade e promover a compreensão dos fenómenos» (Stufflebeam et al., 1971 in Monteiro, 1996: 138).

Kosecoff e Fink fornecem uma outra definição, segundo a qual a avaliação é «um conjunto de procedimentos para julgar os méritos de um programa (**ou Projecto – n. a.**) e fornecer uma informação sobre os seus fins, as suas expectativas, os seus resultados previstos e imprevistos, o seu impacto e os seus custos» (Kosecoff e Fink, 1982 in Monteiro, 1996: 138).

Referimos agora o que alguns autores entendem por avaliação. Mas a análise deste conceito não se limita apenas à sua definição: pode inclusivamente dizer-se que a questão da avaliação é complexa e pode ser abordada a variados níveis e sob ângulos diversos.

Desta forma, é possível subdividir a avaliação em diversos elementos constituintes que permitem a sua melhor caracterização. Um desses elementos relaciona-se com os objectivos da avaliação. De acordo com Maria José Aguillar e Ezequiel Ander-Egg, os principais objectivos da avaliação são os seguintes:

- Estabelecer o grau de pertinência, idoneidade, eficácia e eficiência do Projecto;
- Determinar as razões dos êxitos e dos fracassos; facilitar os processos de decisão com vista a modificar e melhorar o Projecto;

- Recensar outras consequências ou efeitos imprevistos. (Aguillar e Ander-Egg, 1992 in Monteiro, 1996: 139).

Como vimos anteriormente, a avaliação torna-se essencial no âmbito de um Projecto porque irá permitir aos responsáveis analisar até que ponto o Projecto foi eficaz, pertinente e idóneo, ou seja, se o Projecto era necessário e se foi levado a cabo da melhor forma possível. Por outro lado, a avaliação de um Projecto pretende ainda determinar por que motivos esse Projecto obteve êxitos nalguns aspectos e fracassos noutros. Uma outra questão fundamental tem a ver com os resultados que se obtêm da implantação dos Projectos, tendo em conta se esses resultados foram ou não atingidos.

Um outro aspecto que deve ser considerado para a compreensão desta questão tem a ver com os modelos de avaliação de Projectos. Marques (1990) cita alguns dos principais modelos existentes:

- 1. Baseado nos objectivos (*goal-based*):** este modelo de avaliação tem como finalidade avaliar a forma como foram atingidos os objectivos do Projecto. Coloca questões do tipo: «Foram os objectivos atingidos? De forma eficiente? Eram esses objectivos adequados?».
- 2. Baseado na tomada de decisões:** tem como principal finalidade fornecer informação aos decisores responsáveis pelos Projectos. Coloca questões do tipo: «É o Projecto eficaz? Deve continuar, terminar, ser modificado? Como?».
- 3. Independente dos objectivos (*goal-free*):** este modelo preocupa-se essencialmente com a avaliação dos esforços desenvolvidos pelo Projecto. Coloca questões tais como: «Quais são os resultados, intencionais ou não? Qual é o seu valor?» (Marques, 1990: 27).

Um outro modelo é referido por Monteiro (1996), modelo esse que é da autoria de R. Stake. Monteiro afirma que Stake propõe um modelo avaliativo que «(...) integra de um modo expresso certas características essenciais da metodologia de Investigação–Acção, a saber: uma comunicação real entre o avaliador e os actores, que participam conjuntamente tanto na acção como na avaliação; o desenvolvimento de uma avaliação mais da acção do que dos objectivos iniciais; uma tomada em consideração dos diferentes sistemas de valores em presença» (Monteiro, 1996: 144).

Este modelo propõe uma avaliação que atravessa todos os momentos da acção, ou seja, procura uma visão globalizante da intervenção, «(...) contemplando não só a adequação dos

resultados obtidos aos objectivos previstos, como igualmente um questionamento sobre o sentido da acção e a integração de factos não esperados ou imprevistos» (Monteiro, 1996: 145). Por outro lado, Monteiro destaca a importância que este modelo confere aos sistemas de valores, como forma de enriquecimento das práticas de avaliação.

Uma outra questão que também é relevante relaciona-se com os tipos de avaliação que podemos encontrar no âmbito dos Projectos.

José Portela (1984) adianta uma tipologia que agrupa vários tipos de avaliação que podem ser praticados ao nível dos Projectos de Desenvolvimento. Na sua opinião, não há propriamente um conceito específico de avaliação, mas vários tipos de avaliação. Assim, de acordo com este autor, existem três tipos essenciais de avaliação:

Monitoria: «(...) a monitoria permitirá examinar se os recursos estão ou não a ser fornecidos, estão ou não a ser utilizados como se planeara e se estão ou não a produzir os resultados iniciais esperados» (Portela, 1984: 24).

Avaliação de impacto: «(...) o que está em causa então, é o confronto entre a realidade e o planeado em termos de “rendimento”, de “bem-estar”, “qualidade de vida”. (...) Pode dizer-se que a avaliação de impacto tem lugar no final do Projecto ou algum tempo após a sua cessação» (Portela, 1984: 24).

Avaliação de processos: «(...) tentará determinar se eles estão relacionados com os mecanismos de execução (eficientes ou deficientes) ou com as projecções (realistas ou idealistas) estabelecidas aquando do delineamento do Projecto. A observação das “actividades” e dos comportamentos das “pessoas” envolvidas, nomeadamente dos beneficiários potenciais do Projecto é então indispensável» (Portela, 1984: 26).

Maria Manuela Silva (1982) faz a distinção entre dois tipos de avaliação: a avaliação económica e avaliação social, afirmando que a avaliação não deve ser vista apenas sob a perspectiva económica, mas acima de tudo a um nível social.

A autora fornece uma definição de avaliação social, dizendo que esta consiste na «(...) apreciação dos efeitos dos Projectos em termos das suas incidências respectivas sobre a prossecução dos objectivos sociais, podendo estes ser identificados com as escolhas políticas relativas aos objectivos principais do desenvolvimento» (Silva, 1982: 40).

A avaliação social tem de recorrer, na opinião da autora, à determinação dos custos e dos benefícios relativos à implementação do Projecto em questão. Desta forma, Silva afirma que «(...) é necessário determinar os custos e os benefícios em função dos efeitos esperados

sobre as grandes opções definidas para o desenvolvimento nacional e regional apreciando-as em termos físicos» (Silva, 1982: 43). O que esta análise traz de novo relativamente à avaliação económica dos custos e benefícios, é que já não se cinge aos aspectos monetários do Projecto, apresentando objectivos mais alargados.

Silva afirma que a avaliação social implica a construção de uma grelha de análise que permita aos responsáveis pelos Projectos decidirem qual é a melhor alternativa, tendo em conta a análise custos-benefícios. Desta forma, a autora sugere a elaboração de uma grelha de análise multi-critério, que deve conter dois elementos fundamentais: «(...) o da raridade dos recursos e o dos efeitos sobre o conjunto da economia e da sociedade, em função das finalidades do desenvolvimento definidas (...)» (Silva, 1982: 44).

De acordo com esta autora, a consideração do factor tempo torna-se um aspecto essencial na avaliação de um Projecto. Com efeito, este factor revela-se importante porque os custos e os benefícios de um Projecto podem variar de acordo com o momento em que ele é executado. Por outro lado, a autora diz que o tempo deve ser sempre tido em consideração porque um Projecto raramente surge isolado, mas apresenta inter-relações com outros Projectos.

Para além disto, Silva afirma que «a avaliação de um Projecto não pode ignorar que a sua realização não depende exclusivamente da coerência interna do mesmo (...), mas também do ambiente exterior; este pode funcionar como factor favorável e catalizador das próprias virtualidades do Projecto, mas também pode apresentar-se como um freio, oferecendo resistências que, em último caso, o podem tornar inviável» (Silva, 1982: 47).

Isto significa que a equipa responsável pelo Projecto deve considerar e ter em atenção as dificuldades e os constrangimentos externos e internos porque eles irão influenciar muito a forma como o Projecto vai decorrer.

De acordo com Alcides Monteiro (1996), existem diversas formas de prática avaliativa, que desempenham papéis e funções distintas (algumas delas coincidem com aquelas que são referidas por Héctor Sanín Angel); desta forma, Monteiro menciona três tipologias que podem ser consideradas ao nível da prática da avaliação.

Uma dessas tipologias divide-se em avaliação externa e avaliação interna. A avaliação é externa ou interna consoante o grau de participação e de aproximação do avaliador relativamente à acção que se propõe avaliar.

Desta forma, a avaliação externa (também denominada hetero-avaliação) processa-se «(...) quando esta é levada a cabo por pessoas que não participam directamente na actividade avaliada, realizada por pessoas com competência técnica e científica, reforçando uma capacidade de visão globalizante do programa e da acção» (Monteiro, 1996: 141).

Por seu turno, «(...) a avaliação interna é executada por pessoas que integram as organizações ou grupos avaliados e/ou estreitamente associadas à acção que é objecto do processo avaliativo» (Monteiro, 1996: 141).

A segunda tipologia, que existe independentemente da divisão acima mencionada entre avaliação externa e avaliação interna, é constituída pela avaliação *ex-ante*, avaliação formativa e avaliação *ex-post*. O que distingue, de acordo com Monteiro, estes tipos de avaliação são os momentos distintos do Projecto em que os mesmos se aplicam.

Desta forma, a avaliação *ex-ante*, também designada por avaliação diagnóstica, é aplicada no início do Projecto de Intervenção e tem por objectivo efectuar o inventário das necessidades, dos beneficiários e dos recursos disponíveis. É um tipo de avaliação essencialmente descritivo e com fins de planificação.

Pelo contrário, a avaliação *ex-post*, retrospectiva ou sumativa, «(...) é aplicada no fim de um programa ou após a sua conclusão. Tem como objectivo fundamental estabelecer se uma acção produziu os resultados ou efeitos esperados» (Monteiro, 1996: 142).

Por seu turno, a avaliação formativa, «(...) ocorre durante o desenrolar do programa, interessando-se não só pela eficácia e eficiência do mesmo, mas igualmente pela metodologia desenvolvida. A componente de formação de competências assume um papel relevante, procurando-se que os resultados e conclusões obtidos sejam integrados na acção e que contribuam para a melhoria da eficácia e competência dos actores envolvidos» (Monteiro, 1996: 142).

A terceira tipologia divide a avaliação em avaliação de desenho e conceptualização, avaliação de processo e avaliação de eficácia e eficiência. Se o Projecto de Intervenção pode ser definido enquanto «(...) uma organização que utiliza certas estratégias, com o objectivo de modificar um contexto particular, espera-se que a avaliação percorra cada um destes elementos» (Monteiro, 1996: 142). Surgem desta forma, as seguintes três categorias de formas de avaliação.

«A avaliação de desenho e conceptualização do Projecto reporta-se fundamentalmente ao modelo de organização implementado, julgando-lhe a pertinência formal e potencial em

aspectos como o modelo de planificação e gestão ou a participação e sistema de auto-avaliação.

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

Finalmente, a avaliação de eficácia e eficiência (igualmente designada por avaliação de impacto), reporta-se aos resultados obtidos na modificação do contexto em causa. Decompõe-se em dois níveis fundamentais: a avaliação da eficiência ou rentabilidade económica, que se centra na análise custos-benefícios; e a análise da eficácia, medindo as distâncias entre os objectivos afixados e os objectivos atingidos (...)» (Monteiro, 1996: 143).

Podemos concluir do exposto ao longo deste ponto, que existem diversas formas de avaliar um Projecto de Intervenção; esses Projectos podem ser sujeitos a uma grande diversidade de avaliações, o que é, de acordo com todos os autores estudados, essencial para o próprio Projecto, para as acções a implementar e ainda para a elaboração de Projectos futuros que assim poderão beneficiar dos conhecimentos obtidos através da avaliação de Projectos anteriores de natureza semelhante¹¹. Desta forma, há determinados efeitos que se podem esperar com a implementação de um Projecto depois de se ter avaliado um Projecto anterior com características semelhantes. Isto só trará benefícios para as populações ao nível das quais se procede à elaboração destes Projectos de Intervenção.

¹¹ O Departamento de Sociologia da Universidade de Évora tem vindo a efectuar avaliações de vários projectos, tema que já foi objecto de um trabalho de pesquisa sobre a experiência que proporcionou aos intervenientes (C. Gomes 2003).

VII - A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS PROJECTOS: A PARCERIA EM FOCO

A questão da Parceria é vista hoje em dia enquanto elemento importante quando o assunto em estudo é o desenvolvimento local e regional. Uma das componentes dos Projectos de Intervenção é exactamente a Parceria ou *partenariado*, pelo que podemos depreender que as questões do Desenvolvimento Local, dos Projectos de Intervenção e da Parceria se encontram intimamente relacionadas entre si.

M. Bento Rosado (1997) é um dos autores que apresenta esta perspectiva quando refere que a Parceria é um aspecto fundamental a ter em conta quando se analisa a problemática do desenvolvimento regional. Neste sentido, o autor afirma que hoje em dia é necessário «(...) que existam interlocutores regionais ou locais com capacidade de decidir e possibilidade de gerir uma margem de manobra de acção própria e autónoma, garantindo que os seus interesses específicos sejam considerados no respectivo processo de desenvolvimento» (Rosado, 1997: 85).

Este autor posiciona-se claramente a favor da descentralização no que respeita ao desenvolvimento regional e local, uma vez que essa descentralização implica a criação ou a promoção de instituições com algum poder para agir a nível local, e no sentido de obterem resultados positivos na região em que se inserem.

A constituição da Parceria implica que se tenha em consideração os diferentes parceiros que podem vir a participar no desenvolvimento de uma determinada região; de acordo com M. Bento Rosado, esses parceiros são usualmente designados por actores, conceito esse que pretende englobar tanto os indivíduos como as instituições e os grupos que são considerados parceiros num determinado momento.

Na opinião deste autor, na fase de tomada de decisão, é importante que se elejam de uma forma rigorosa os actores que devem participar na discussão dos problemas, na definição das soluções mais adequadas e quando o devem fazer.

Este autor caracteriza os actores ou parceiros de acordo com duas tipologias: em primeiro lugar, no que respeita à sua legitimidade e em segundo lugar, no que concerne ao seu domínio de acção.

No que respeita ao primeiro aspecto, os actores podem ser classificados em institucionais, formais e informais. Os actores institucionais «são aqueles que o sistema

político-administrativo consagra como os intervenientes institucionalmente competentes para decidir e aos quais atribui competências próprias para o efeito. Normalmente são os órgãos de soberania, a Administração Europeia, a Administração Central e a Administração Regional (quando a houver) e a Administração Local» (Rosado, 1997: 86).

Os actores formais «são os que a lei reconhece para participarem no processo de decisão, mas sem competência para decidirem» (Rosado, 1997: 86). Este autor considera que os actores formais mais relevantes no desenvolvimento das regiões são as Associações Empresariais, as Regiões de Turismo e ainda as ADL.

Por último, os actores informais «são todos os que de uma forma directa ou indirecta influenciam as decisões, não sendo, contudo, reconhecidos nem participando no processo de decisão. Estão neste grupo a comunicação social, as empresas de consultadoria, o cidadão, grupo de cidadãos, os centros de investigação, entre outros» (Rosado, 1997: 89).

Relativamente ao domínio de acção dos parceiros, M. Bento Rosado afirma que estes devem ser seleccionados e participar em função da sua área de actuação. Na sua opinião, a eficácia da participação depende em grande parte da informação de que os parceiros dispõem e à qual podem ter acesso. Claramente se percebe que se os parceiros estiverem mal informados e não conhecerem bem o assunto específico em análise, os contributos que esses actores poderão fornecer não serão positivos e não contribuem para a discussão dos problemas. De acordo com este autor, não é suficiente que os parceiros apenas discutam os problemas, mas deve realçar-se a sua capacidade de análise e de apresentar propostas concretas.

Com efeito, este aspecto reveste-se de uma importância especial porque existe «uma relação directa, significativa, entre o nível de desenvolvimento das regiões e a qualificação dos seus actores» (Rosado, 1997: 90). A relação do desenvolvimento com a informação fica assim esclarecida e possibilita aos actores uma atitude proactiva e não reactiva relativamente à resolução dos problemas futuros.

Todavia, a questão da Parceria é também analisada por outros autores, nomeadamente Bernadette Blanc *et al.* (1989), para quem «é necessário pôr em relação os parceiros nos espaços de mediação que irão favorecer a expressão de cada um, a elaboração de proposições colectivas, a organização da acção e a sua avaliação» (cf. Blanc *et al.*, 1989: 92). Por outro lado, os autores afirmam que para se ser reconhecido como parceiro é preciso fazer parte das fases de elaboração e de realização do Projecto.

Para estes autores, a reunião dos parceiros pode ser efectuada em três etapas complementares: em primeiro lugar, recorre-se à identificação dos tipos de actores aos quais pode dizer respeito um Projecto de acção social local; depois, procede-se à reunião dos parceiros potenciais entre esses actores sociais; por último, devem colocar-se os parceiros em relação e analisar as suas exigências.

A primeira fase permite a elaboração de uma listagem dos actores a quem o Projecto diz respeito¹²; de acordo com Bernadette Blanc *et al.* esses actores podem ser:

1. **A população:** grupos latentes ou formalizados (associações);
2. **Os operadores sociais directos:** investigadores sociais;
3. **Os operadores sociais indirectos:** médicos, paramédicos, docentes;
4. **Os promotores de acção social e decisores:** responsáveis pelas caixas de segurança social e de abonos de família e os gestores eleitos de acção social;
5. **Os eleitos que representam a população;**
6. **Os actores económicos:** empresas, ramo do comércio.

A segunda fase diz respeito aos parceiros que podem surgir de entre os actores mencionados. Na opinião de Blanc *et al.*, as acções colectivas centradas na dinamização das populações concedem *a priori* um lugar de destaque à própria população, que pode ser solicitada para participar no trabalho de elaboração do diagnóstico social e de elaboração do Projecto. Simultaneamente, ocorre no terreno uma reunião dos intervenientes que podem estar interessados em todos ou apenas em parte dos objectivos ou ainda que têm um vínculo obrigatório com a população interessada.

No que concerne às acções colectivas centradas na resolução de uma situação-problema, é preciso apontar todos os intervenientes potenciais que estão em relação com esse problema. A população beneficiária pode não aparecer enquanto parceiro senão numa segunda fase, a da acção, e pode ainda ser incitada a exprimir a sua opinião sobre a situação e reconhecer-se em posição de beneficiária.

Os parceiros de uma acção colectiva que se elabora no âmbito de um programa são, de acordo com os autores, geralmente definidos pelo próprio programa. A população beneficiária das medidas será associada de acordo com a vontade dos parceiros.

¹² o que levanta a incontornável questão da participação dos interessados (stakeholders) nas diferentes fases do processo, tema este a desenvolver em futuras publicações.

Por último, a terceira fase tem por objectivo colocar os parceiros em relação, favorecer a sua expressão e analisar as suas exigências. Esta investigação dos parceiros efectua-se por contactos individuais e por intermédio de reuniões. Estas últimas são propostas seja por parte da instituição que comanda o Projecto, seja por parte de um núcleo de parceiros com preocupações que podem constituir o ponto de partida de um Projecto.

Estes autores admitem que a observação de cada parceiro no Projecto permitirá compreender o seu nível de implicação; de acordo com a sua opinião, existem quatro tipos de participação essenciais:

1. Em representação de uma autoridade;
2. Parceiros técnicos em função da sua competência;
3. Participação de oportunidade;
4. Participação ideológica.

Segundo os autores, para além disto, existem três funções diferentes que são habitualmente assumidas pelos parceiros para que o Projecto se realize:

- a) **Uma função de concepção, impulsão e de coordenação do Projecto:** é o grupo que faz o diagnóstico e elabora o Projecto. Ou seja, está na origem do Projecto, assume a continuidade e mantém o dinamismo. Pode ter em conta a resolução de aspectos práticos e de organização, velando também pela conformidade do Projecto relativamente às orientações oficiais retidas pelas instituições que constituem a Parceria.
- b) **Uma função de legitimação do Projecto:** esta função inscreve o Projecto nos objectivos dos parceiros; por outro lado, essa legitimação faz-se por um sistema institucionalizado de informações escritas sobre o Projecto.
- c) **Uma função de realização:** isto deve ter-se em consideração porque os que concebem e os que promovem um Projecto não são sempre os mais competentes ou não têm mandato para assumir a sua realização.

Blanc et al. afirmam que estas três funções não correspondem necessariamente a grupos distintos. Pode haver um grupo com duas funções: conceber o Projecto e participar na investigação a realizar no terreno, por exemplo.

Outro dos aspectos que tem relevância é o grau de implicação dos parceiros. Os autores afirmam que existem parceiros activos e parceiros associados, segundo a importância do seu envolvimento no processo.

Na sua opinião, a complementaridade dos meios necessários à realização do Projecto é importante, mas não permite medir verdadeiramente o seu grau de implicação. É por isso que se deve considerar a permanência na elaboração e a condução do Projecto porque as mesmas são mais reveladoras desse grau de implicação.

Por outro lado, o parceiro associado caracteriza-se por intervir apenas num determinado momento, ou seja, por não partilhar todos os momentos da elaboração do Projecto.

Podemos depreender das palavras dos autores cujas ideias expusemos anteriormente que a questão da Parceria é fundamental no âmbito dos Projectos de Intervenção e deve ser caracterizada enquanto elemento fulcral para o aparecimento e a formulação desses Projectos. A Parceria revela-se pois enquanto elemento constituinte desses Projectos porque só dessa forma muitos dos Projectos que são originados a nível local podem ir avante e actuar junto das populações nas quais se identificou um determinado problema.

A Parceria conduz-nos a referir que os Projectos de Intervenção podem ser vistos enquanto construções sociais daqueles que os concebem e implementam. Os Projectos constituem-se enquanto produto de alguns factores essenciais. Um desses factores prende-se com as características das organizações geradoras de Projectos de Intervenção, que vão fazer com que os actores sociais que trabalham em Projectos adoptem uma determinada estratégia relativamente ao planeamento dos Projectos a implementar. Outro dos elementos fundamentais que podemos referir prende-se com o meio envolvente dessas organizações, uma vez que os Projectos de Intervenção surgem para dar resposta a determinadas situações problemáticas da população. Mas devemos ainda referir que estes Projectos são uma construção social de todos aqueles que nele se envolvem: o Projecto de Intervenção é uma forma construída socialmente para dar resposta a determinadas necessidades. É por isso que estes Projectos são construções sociais, ou seja, são elementos construídos por uma dada sociedade e que reflectem a sua cultura e formas de pensamento.

É por isso que relacionamos este aspecto com a questão da Parceria, uma vez que os parceiros que participam em Projectos de Intervenção vão dar origem a iniciativas que têm a ver com a sua vivência, com a forma como se relacionam na sociedade.

VIII - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constituindo este o número o início de publicações sobre o tema, limitaram-se os autores a apresentar alguma informação introdutória. A definição do conceito / abordagem conceptual, a complexidade do ciclo de vida do Projecto, a problemática das fases de elaboração do Projecto, a avaliação de Projectos, a questões colocadas pela parceria, e a bibliografia de base, foram assim tópicos abordados no essencial.

Aspectos mais específicos e ilustrativos do panorama e realidade que constituem hoje o mundo dos projectos, são tópicos a aprofundar em próximos textos. Assim para além das questões acima referidas, outras como por exemplo, a memória descritiva, os formulários, o orçamento, os critérios para ordenação e selecção de projectos, a participação, as competências exigidas nomeadamente aos responsáveis por um projecto, são assim temas a tratar em futuras publicações.

REFERÊNCIAS

BARBIER, Jean-Marie (1993), *Elaboração de Projectos de Acção e Planificação*, Porto, Porto Editora.

BLANC, Bernadette et al. (1989), *Actions collectives et travail social*, tome 2, Paris, Editions ESF.

BREJO, Ana Luísa Neto da Costa. (1999). *Projectos e Actores: O caso da intervenção local em Portel* (Seminário Temático - Variante «Planeamento e Desenvolvimento»), Évora, Departamento de Sociologia da Universidade de Évora

CAPUCHA, Luís, et al. (1996), «Metodologias de Avaliação: o estado da arte em Portugal», *Sociologia – Problemas e Práticas* n.º 22, pp. 9-27.

GOMES, Carla Sofia Batalha. (2001). *A experiência do Departamento de Sociologia da Universidade de Évora na avaliação de Projectos de Luta Contra a Pobreza* (Relatório do Seminário Temático - Variante «Planeamento e Desenvolvimento»), Évora, Departamento de Sociologia da Universidade de Évora

LAGE, Ana Maria Cruz e GOULÃO, Maria de Fátima (1996), *Acção de Formação: Metodologia de Projecto*, Évora, Prodese.

LEWIS, James P. (1999), *Manual Prático da Gestão de Projectos*, Mem Martins, Edições CETOP.

MARQUES, Maria Cláudia Magalhães da Cruz Bárbara (1990), *Avaliação da formação profissional agrária na Beira Interior* (Trabalho de Fim de Curso), Évora, Universidade de Évora.

MONTEIRO, Alcides (1996), “A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexões a partir de uma prática” *Sociologia – Problemas e Práticas* n.º 22, pp. 137-154.

PORFÍRIO, Manuel (1992), *Metodologia do Projecto Tecnológico*, Lisboa, Universidade Aberta.

PORTELA, José (1984), *Avaliação de projectos de desenvolvimento – Alguns problemas e conceitos*, Instituto Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro.

PORTELA, José (1990), “Acompanhamento e avaliação de PDAR’s: para quem e para quê? Duas questões fundamentais” *Estudos Transmontanos n.º 5*, Vila Real.

RANDOLPH, W. Alan e POSNER, Barry Z. (1992), *Planeamento e Gestão de Projectos*, Lisboa, Editorial Presença.

REBELO DE ANDRADE, Inácio (1990), “Avaliação de Actividades em Extensão Rural: Filosofia e Elementos Caracterizadores” *Economia e Sociologia n.º 50*, pp. 65-84.

SANÍN ANGEL, Héctor (1988), *Manual de Administración de Proyectos de Desarrollo Local, vol. I*, Ecuador, IULA – CELCADEL.

SANÍN ANGEL, Héctor (1989), *Manual de Administración de Proyectos de Desarrollo Local, vol. II*, Ecuador, IULA – CELCADEL.

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

SERAFIM, Maria do Rosário (1997), “As Parcerias Locais no Âmbito do Programa LEADER”, *Seminário Nacional LEADER “Parceria para a Inovação”*, Serpa.

SILVA, Maria Manuela (1982), *Planificação Regional (conhecimentos básicos)*, Lisboa, Direcção-Geral da Educação de Adultos.

VACAS, Maria da Conceição Malta (1997), *Projectos: Concepção e Desenvolvimento, Guião de Formulário para Candidatura*, Lisboa, Direcção Geral da Acção Social.