

A ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO DO PORTUGAL 2020

UMA PERSPETIVA SEGUNDO A TEORIA DA MUDANÇA

SANDRA DIONÍZIO

DUARTE RODRIGUES

COLEÇÃO POLÍTICAS E TERRITÓRIOS

CADERNO TEMÁTICO Nº 3



JANEIRO, 2022

COLEÇÃO POLÍTICAS E TERRITÓRIOS

A *Coleção Políticas e Territórios* foi concebida com a finalidade de, no âmbito das competências da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., contribuir para o debate público em torno das questões do desenvolvimento económico, social e da coesão territorial e sobre o papel que as políticas públicas desempenham neste processo, apoiadas ou não pelos fundos europeus.

Este contributo consubstancia-se na produção de dois tipos de publicações distintos – *Working Papers* e *Cadernos Temáticos* – que visam aprofundar e divulgar o conhecimento produzido na AD&C sobre temas concretos nos quais as Unidades ou Núcleos da AD&C têm manifesto interesse.

Os ***Working Papers*** são um *output* de investigação e de reflexão estruturada que procura apresentar resultados preliminares de estudos em curso ou pistas para investigações futuras. Estes estudos podem ter um acompanhamento ao longo do tempo, dando origem a novos desenvolvimentos e/ou atualizações.

Os ***Cadernos Temáticos*** são um *output* de análise técnica. Destinam-se a efetuar uma abordagem pontual, descodificada e circunstanciada a um determinado tema.

Em função dos objetivos a que se propõem, estas publicações dirigem-se preferencialmente aos *stakeholders*, internos e externos, da AD&C designadamente governos e autarquias locais, entidades das administrações central, regional e local, bem como associações e outras organizações representativas dos vários setores da economia e sociedade portuguesas. Neste contexto afiguram-se, ainda, como particularmente relevantes as sinergias com a academia, *think tanks* e outras estruturas de produção de conhecimento, nacionais e internacionais.

Comentários sobre esta Coleção e os seus *Working Papers* e *Cadernos Temáticos* são bem-vindos e podem ser enviados para politicaseterritorios@adcoesao.pt, ou por correio para AD&C, Avenida 5 de outubro nº 153, 1050-053 Lisboa, Portugal.

<https://www.adcoesao.pt/desenvolvimento-regional/>

Disclaimer

As ideias expressas pelos autores são da sua inteira responsabilidade e não representam necessariamente as posições da instituição.

The views expressed on this paper are the sole responsibility of the authors and not necessarily reflect those of their home institution.

AGRADECIMENTOS

Um agradecimento especial à diretora da Unidade de Avaliação e de Monitorização Estratégica da AD&C, Carla Leal, por proporcionar as condições para a existência de uma reflexão e aprofundamento metodológicos em avaliação de políticas públicas, e à equipa do Núcleo de Avaliação da AD&C, Pedro Mendes e Sofia Marques, por participarem ativamente numa discussão contínua, que permite um crescimento conjunto.

Agradecemos, igualmente, os comentários a este artigo recebidos, sobretudo, no âmbito do Fórum das Políticas Públicas 2020 (IPPS/ISCTE) e da *9th Conference on the Evaluation of EU Cohesion Policy (2021, DG REGIO)*.

Importa, por fim, referir que as análises aqui efetuadas beneficiaram também dos constantes debates ocorridos no contexto da Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020.

A ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO DO PORTUGAL 2020

UMA PERSPETIVA SEGUNDO A TEORIA DA MUDANÇA

RESUMO

Neste artigo faz-se uma reflexão sobre a função de avaliação de políticas públicas no âmbito dos fundos da União Europeia no atual período de programação 2014-2020, ou seja, sobre a Estratégia de Avaliação do Portugal 2020. Para este efeito utiliza-se a Teoria da Mudança (TdM) como ferramenta principal para apoiar esta reflexão.

Analisa-se, deste modo, a Estratégia de Avaliação do Portugal 2020, à luz da TdM, esquematizando a cadeia causal que lhe está subjacente, de forma a explicar “como” e “porquê” se espera que as realizações em curso produzirão os efeitos previstos. São, assim, identificados e analisados os diferentes elementos do quadro lógico da Estratégia de Avaliação do Portugal 2020 (meios, atividades, realizações, resultados e impactos) e os mecanismos que é suposto as realizações acionarem para produzirem os resultados esperados. Identificam-se também os pressupostos que se devem verificar para que estas atividades, realizações, resultados e impactos se concretizem. Nestes encontram-se fatores que dependem da própria gestão da intervenção, bem como fatores de contexto, nomeadamente, a avaliação das políticas públicas em Portugal para além dos fundos europeus, evidenciando-se a complementaridade entre as duas realidades.

Conclui-se que as avaliações realizadas, que decorreram da implementação da Estratégia de Avaliação do Portugal 2020, contribuíram, sobretudo, para i) aumentar a aprendizagem do funcionamento das políticas públicas cofinanciadas, ii) identificar os efeitos das políticas, com vista a melhorar o seu planeamento e a sua implementação e iii) aumentar a capacitação institucional dos atores. Contudo, considera-se haver espaço para acentuar estes contributos, por via do reforço da capacidade de intervenção, quer do lado da procura, quer da oferta de avaliação, sendo de intensificar a ligação com a academia e, por esta via, fortalecer a interligação da avaliação com a investigação. Verifica-se também a necessidade de aumentar a utilização dos resultados das avaliações, podendo passar pela melhoria da oportunidade das avaliações, dos processos de *follow-up* e das ações de divulgação dos resultados das avaliações.

Salienta-se, por fim, que a oportunidade e pertinência deste artigo é tanto maior quanto puder contribuir para a preparação em curso do ciclo avaliativo dos fundos europeus no horizonte 2030, no qual coexistirá um quadro de instrumentos europeus reforçados financeiramente, mas também mais complexo, pela necessidade de articulação do Portugal 2030 com novos fundos, como o Fundo de Transição Justa, e com o Plano de Recuperação e Resiliência.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas, Teoria da Mudança, Portugal 2020

PORTUGAL 2020 EVALUATION STRATEGY

A PERSPECTIVE ACCORDING TO THE THEORY OF CHANGE

ABSTRACT

This article discusses the role of public policy evaluation in the context of Portugal 2020 Evaluation Strategy, supported by the European Union funds, over the current programming period 2014-2020. For this purpose, the Theory of Change is applied as a methodological reference to support the discussion.

That strategy is therefore analysed, in the light of the Theory of Change, outlining the underlying results chain, while explaining “how” and “why” the current actions are expected to produce the expected outcomes. To that end, the different elements of the logical framework of the Portugal 2020 Evaluation Strategy (means, activities, outputs, results and impacts) and the mechanism in place to produce the expected results are identified and analysed. The assumptions underlying the results-chain are also identified and analysed. The assumptions include both the factors that depend on the intervention management and the external and contextual factors, notably the evaluation of public policies in Portugal. The complementarity between the two approaches is highlighted.

It is concluded that the evaluations carried out, as a result of the implementation of the Portugal 2020 Evaluation Strategy, contributed, above all, to i) increasing learning on the functioning of co-financed public policies, ii) identifying the effects of policies, to improve their planning and implementation and iii) increase the institutional capacity of actors involved in the strategy. Moreover, it is considered that there is room to strengthen the evaluation system through an increased intervention capacity, on the demand and supply sides of the evaluation. A promising way is to intensify the connection with the academy and, in this way, strengthen the interconnection of evaluation practice and with the research. There is also a need to increase the use of evaluation findings and recommendations, which will imply improving the timeliness of evaluations, the follow-up processes and actions to disseminate the evaluation results.

Finally, it should be noted that the opportunity and relevance of this article are demonstrated by its contribution to the ongoing preparation of the evaluation cycle of European funds on the horizon of 2030, in which a framework of financially reinforced European instruments will coexist. It is also more complex, due to the need to articulate the Portugal 2030 strategy and the respective additional funds, such as the Just Transition Fund, with the Recovery and Resilience Plan.

Keywords: Public policy evaluation, Theory of Change, Portugal 2020

ÍNDICE

RESUMO	5
ABSTRACT	6
1. A EXPLICITAÇÃO DA TEORIA DA MUDANÇA DA ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO DO PORTUGAL 2020	9
2. A NARRATIVA DA TEORIA DA MUDANÇA DA ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO DO PORTUGAL 2020	14
3. BALANÇO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS	32
SIGLAS E ACRÓNIMOS	33
ANEXO	34

1. A EXPLICITAÇÃO DA TEORIA DA MUDANÇA DA ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO DO PORTUGAL 2020

Este artigo tem como objetivo fazer uma reflexão sobre a **Estratégia de Avaliação do Portugal 2020**¹ (passando a ser designada, para simplificação, de Estratégia Avaliação PT2020) usando a **Teoria da Mudança (TdM)** como modelo analítico e explicativo do seu funcionamento e objetivos. Pretende-se discutir:

- i. a adequação do modelo definido para a Estratégia Avaliação PT2020;
- ii. a implementação da Estratégia Avaliação PT2020 e as condições existentes para que os objetivos definidos para a Estratégia Avaliação PT2020 sejam alcançados;
- iii. sugestões de alterações a introduzir no ciclo avaliativo atual e futuro, potenciando os resultados da Estratégia Avaliação PT2020.

Este artigo pretende ser uma reflexão da Estratégia Avaliação PT2020, e não um exercício avaliativo, assente numa análise sintética dos elementos disponíveis e da experiência dos autores, decorrente da conceção e implementação da Avaliação do Portugal 2020, desde 2014 até ao momento presente. Pretende-se, desta forma, contribuir para o objetivo de melhoria contínua do processo avaliativo dos fundos europeus da política de coesão, garantindo mecanismos de aprendizagem do ciclo avaliativo dos fundos e incorporação de melhorias, sobretudo, no ciclo avaliativo do período de programação 2030 que agora se inicia.

A TdM permite explicar as mudanças induzidas por uma intervenção². Para o efeito, identifica-se o quadro lógico³ subjacente a essa intervenção, explicitando cada passo da cadeia de resultados, bem como os mecanismos que explicam a progressão ao longo dessa cadeia de resultados. Além disso, integra os principais pressupostos e aspetos contextuais que influenciam a relação causal entre as atividades da intervenção, as suas realizações e os resultados desejados. Permite, assim, explicar o “porquê” e o “como” da mudança decorrente dessa intervenção, mostrando como se espera que a intervenção produza os efeitos esperados. Quando a TdM é usada com objetivos de avaliação de uma intervenção estes (ou parte destes) diferentes elementos da TdM são testados.

A explicitação da TdM da Estratégia Avaliação PT2020 visa, portanto, identificar quais os fatores determinantes para que o sistema de avaliação cumpra os seus objetivos, ou seja, quais os principais elementos e elos causais e qual o comportamento que se espera destes. Representa, desta forma, o racional subjacente ao desenho da intervenção Estratégia Avaliação PT2020.

¹ Importa ter presente que se trata da **Estratégia de Avaliação do Portugal 2020** e não da avaliação de políticas públicas nacionais em sentido mais lato. O âmbito da **Estratégia de Avaliação do Portugal 2020** é:

- **Temporal**: Período de Programação 2014-2020.
- **Institucional**: Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC Portugal 2020), Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C), Comissão de Coordenação Nacional para o FEADER (CCN), Comissão de Coordenação para o FEAMP (CCF), Autoridades de Gestão (AG).
- **Geográfica**: Continente e Regiões Autónomas.
- **Programática**: o cofinanciamento de 5 Fundos (FEDER, FC, FSE, FEADER e FEAMP), com uma estruturação em 4 Domínios Temáticos (Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos) e através de 16 Programas [4 Programas Operacionais Temáticos (POT); 5 Programas Operacionais Regionais do Continente (POR-C); 2 Programas Operacionais Regionais das Regiões Autónomas (POR-RA); 1 Programa Operacional Assistência Técnica (PO AT); 3 PDR (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente e Regiões Autónomas); 1 Programa Operacional Mar 2020 (PO MAR)].

² A “intervenção” é aqui entendida como uma ação ou um conjunto de ações ou projetos coerentes nos seus objetivos que podem coincidir com um programa, uma estratégia, uma iniciativa ou uma política.

³ O Quadro lógico é aqui entendido como a cadeia sequencial, causal, da intervenção, no qual se especificam os objetivos a atingir pela intervenção, os recursos a utilizar, as atividades a desenvolver, os resultados previstos e os impactos esperados, bem como as pré-condições e os fatores externos que influenciam esta cadeia.

Consideraram relevantes para a explicitação da TdM da Estratégia Avaliação PT2020 os seguintes elementos:

1. As componentes principais do **Quadro Lógico** (cf. Figura A1 em anexo) de uma intervenção:
 - a) as **necessidades** ou problemas a que a intervenção pretende responder⁴
 - b) os **meios** alocados à intervenção para que esta se concretize
 - c) as **atividades** a desenvolver pela intervenção
 - d) as **realizações** que essas atividades concretizam
 - e) os **resultados** esperados (que decorrem da concretização das realizações)
 - f) os **impactos**⁵ para os quais a intervenção contribui.
2. Os **mecanismos** que são acionados pelas **realizações** para produzir os **resultados** esperados e os mecanismos que os resultados acionam para se atingirem os **impactos**.
3. Os **pressupostos** são os fatores, eventos ou decisões que se devem verificar para que as **atividades, realizações, resultados e impactos** se concretizem⁶.

Os **pressupostos** são apresentados nesta TdM como i) **pré-condições** ao desenvolvimento das **atividades**, ii) **fatores operacionais** que influenciam a concretização das **realizações**, iii) **resposta dos atores e disponibilidade de serviços** que permitem que as **realizações** produzam os **resultados** esperados e as iv) **políticas complementares** que contribuem igualmente (para além dos resultados produzidos pela Estratégia Avaliação PT2020) para os **impactos** desejados⁷.

A TdM da Estratégia Avaliação PT2020 encontra-se esquematizada na Figura 1. Na Figura A2, em Anexo, encontra-se um esquema desta TdM simplificado apresentado na *9th Conference on the Evaluation of EU Cohesion Policy “Shaping transitions with evidence”* (DG REGIO, Porto, 2021)⁸.

⁴ As necessidades, teoricamente, não fazem parte do Quadro Lógico, mas entendeu-se incluí-las neste contexto.

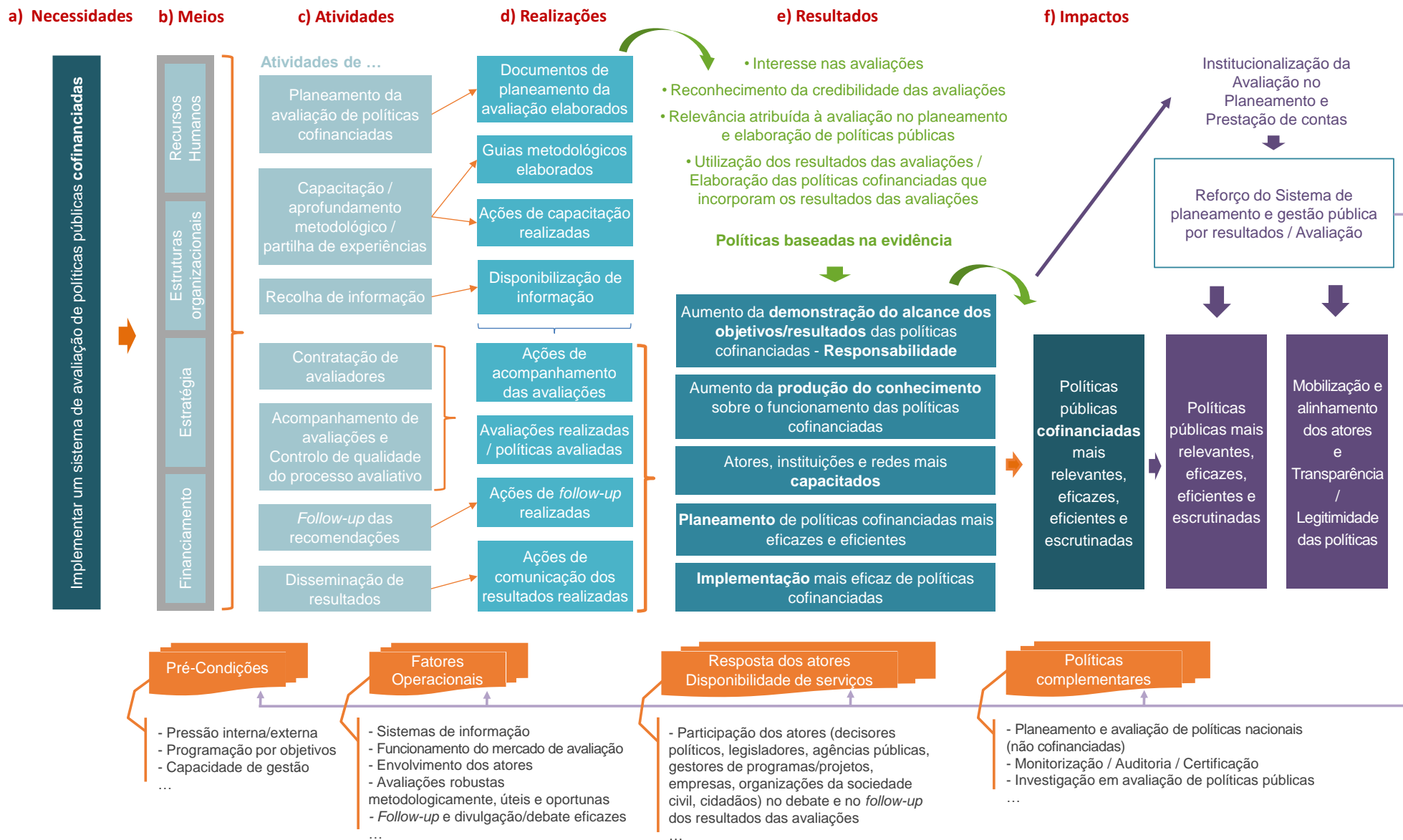
⁵ Assume-se aqui o conceito de “impacto” utilizado pela OCDE (2019), como as mudanças produzidas por uma intervenção, direta ou indiretamente, esperados ou não esperados, ou seja, os efeitos da intervenção no contexto socioeconómico. O termo “impacto” pode, igualmente, assumir o conceito associado à “atribuição”, ou seja, a mudança que pode ser atribuída, com credibilidade, a uma intervenção (Evalsed 2014).

⁶ Estes pressupostos assumem designações distintas na literatura (nomeadamente “condições”, “fatores externos” e “riscos”). Na verdade, “pressuposto” e “risco” podem também surgir como conceitos distintos. O primeiro como condição para que o passo superior da cadeia de resultados se verifique. O segundo como algo que ao acontecer inibe ou dificulta a concretização da cadeia causal.

⁷ Ao longo do texto, de forma a facilitar a sua leitura, mantêm-se as cores para as palavras coloridas apresentadas nestes parágrafos e para as frases e “caixas” apresentadas na Figura 1.

⁸ Ver apresentação neste [Link](#).

Figura 1. Teoria da Mudança da Estratégia de Avaliação do Portugal 2020



Idealmente, a TdM deve ser explicitada aquando do desenho das intervenções. Como na generalidade das situações tal não acontece, a explicitação da TdM, *à posteriori*, deve suportar-se na análise da documentação existente, seja relativa à programação da intervenção e/ou literatura sobre a temática em causa, e na auscultação dos atores envolvidos no desenho e implementação da intervenção (através da realização de entrevistas ou outras formas mais dinâmicas de auscultação). O processo de auscultação deve ter a preocupação de encontrar uma visão partilhada da TdM da intervenção que está a ser explicitada.

Esta TdM foi construída com base na experiência dos autores e na mobilização de literatura e documentos regulamentares/programáticos, tendo sido debatida em alguns fóruns, nomeadamente no [Fórum das Políticas Públicas \(IPPS/ISCTE, Lisboa, 2020\)](#), que na sua edição de 2020 foi dedicado à Avaliação de Políticas Públicas e na [9th Conference on the Evaluation of EU Cohesion Policy](#), com o tema “*Shaping transitions with evidence*” (DG REGIO, Porto, 2021)⁹.

Salienta-se que o exercício apresentado não pretende testar a TdM, mas explicitá-la e efetuar uma leitura exploratória dos elementos que compõem a TdM, não se tratando por esta razão de uma avaliação.

Cada um destes elementos constantes nesta TdM será apresentado no ponto seguinte.

Refira-se apenas, numa leitura sintética da Figura 1, que face à necessidade de “implementar um sistema de avaliação de políticas públicas cofinanciadas”, foram alocados meios, que permitiram o desenvolvimento de um vasto conjunto de atividades que percorrem o ciclo de avaliação (desde o planeamento à preparação da disseminação dos resultados). Estas atividades, por sua vez, permitiram a concretização das realizações, nomeadamente a elaboração das avaliações propriamente ditas. Espera-se que a qualidade e adequabilidade das avaliações, e dos seus processos de *follow-up* e de disseminação, acionem mecanismos (nomeadamente a sua utilização) que conduzam à produção dos efeitos esperados, como um melhor planeamento e implementação de instrumentos de política cofinanciados, e estes, por sua vez, contribuam para um sistema de políticas públicas cofinanciadas e não cofinanciadas relevante, eficaz, eficiente e escrutinado.

Espera-se que a melhoria das políticas públicas nacionais (não cofinanciadas) se faça pelo reforço da **Institucionalização da avaliação no planeamento de políticas públicas em Portugal e na sua prestação de contas**, e, por esta via, pelo reforço do **Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação**. Ou seja, espera-se que o **aumento da demonstração dos resultados das políticas cofinanciadas e da responsabilidade dessa demonstração**, o **aumento do conhecimento sobre o funcionamento dessas políticas**, o **aumento da capacitação dos atores, instituições e redes envolvidos**, e a **melhoria do planeamento e implementação das políticas públicas cofinanciadas** exerça um efeito de contágio e um impulso para reforçar o **Sistema nacional de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação**. Por outro lado, é suposto existir um efeito circular, ou seja, que o reforço deste sistema também alimente positivamente a Estratégia Avaliação PT2020, ao criar um contexto com condições favoráveis ao desenvolvimento da implementação (atividades e realizações) da Estratégia Avaliação PT2020 e da produção dos seus efeitos (resultados e impactos).

Sistematizam-se na Caixa 1 as principais componentes deste **Sistema**.

⁹ Estas apresentações podem ser encontradas nos seguintes links: [Fórum das Políticas Públicas \(IPPS/ISCTE, Lisboa, 2020\)](#) e [9th Conference on the Evaluation of EU Cohesion Policy “Shaping transitions with evidence”](#) (DG REGIO, Porto, 2021).

Caixa 1. Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação:

- Gestão pública por resultados – clarifica os resultados a obter pelas políticas públicas; baseia-se na ligação direta entre o orçamento e os programas e projetos públicos, no quadro de uma orçamentação plurianual e pluri-sectorial. Proporciona a medição dos efeitos de médio/longo prazo produzidos pelas políticas implementadas, maior eficiência da utilização dos recursos, uma maior responsabilização política, maior transparência/prestação de contas e debate público. Os orçamentos de Estado que assume modelos com estas características designam-se por “orçamento de desempenho”.¹⁰
- Definição e programação das políticas públicas baseadas em avaliações/evidências – a gestão pública por objetivos, por inerência, necessita dos resultados das avaliações para melhor definir os objetivos e as metas a atingir e identificar as opções de política mais eficazes e eficientes na prossecução desses objetivos. O resultado da avaliação de uma intervenção é essencial para definir os objetivos e ações de uma intervenção seguinte, num sistema de constante retroalimentação.
- Planeamento e prática de avaliação de políticas públicas – existência de uma política de avaliação que garanta a cobertura dos instrumentos de política, ou seja, a generalidade das áreas de intervenção política deve ser alvo de avaliação, de forma continuada e sistemática. Esta elevada cobertura deve garantir o conhecimento e informação necessários sobre o funcionamento dos instrumentos de política (o que funciona, como funciona, em que contexto). Este planeamento e prática continuada de avaliação influencia o desenvolvimento do mercado de avaliação e o envolvimento da comunidade científica na avaliação.
- Mercado de avaliação – ampla e continuada procura de avaliação e oferta ampla, diversificada e capacitada.
- Comunidade científica envolvida na avaliação de políticas públicas – importa que a comunidade científica contribua para este Sistema através i) da investigação metodológica, ii) participação nas avaliações e na iii) formação sistemática e continuada em avaliação. A academia pode ser um dos grandes beneficiários da imensa informação existente nas bases administrativas do Estado (incluindo a dos fundos europeus) para fazer investigação.
- Estrutura(s) organizacionais(s) de avaliação – definição de unidades funcionais do Estado com a missão de coordenar e implementar a política de avaliação definida, com legitimidade e meios humanos e materiais adequados.
- Repositórios de resultados das avaliações – sistematização e divulgação *on line* dos resultados das avaliações, através de soluções de fácil acesso, leitura, interpretação (existem exemplos internacionais deste tipo de repositórios – um dos mais difundidos é o [What Works](#) do Reino Unido).
- Debate público sobre os resultados das avaliações – promoção de diferentes espaços e momentos para um amplo debate público sobre o funcionamento e resultados das políticas públicas, através da informação produzida pelas avaliações.
- Utilização regular das avaliações pelos diferentes atores – prática de uma política baseada na melhor evidência (*evidence based policy*) e a gestão pública por objetivos e a existência generalizada de avaliações facilita a utilização dos resultados das avaliações pelos diferentes atores, nomeadamente, decisores políticos, legisladores, agências públicas, gestores de programas/projetos, organizações da sociedade civil, media, cidadãos.
- Leis/regulamentação/estratégias nacionais sobre a utilização de avaliações – algumas das dimensões referidas anteriormente devem estar regulamentadas, de forma a estabelecer as regras e responsabilidades e garantir o seu cumprimento.
- Formação em avaliação nacional – formação em avaliação e em políticas públicas a diferentes tipos, lecionados nas Universidades (nomeadamente, integrada em licenciaturas, mestrados e doutoramentos, cursos de especialização/pós-graduação) ou por entidades formadoras especializadas; e cursos de diferentes níveis de conhecimento (desde o básico ao mais avançado, passando por formações em temas específicos).
- Cultura de avaliação em termos nacionais – o desenvolvimento das dimensões anteriores contribui para o enraizamento da avaliação em todos os níveis da sociedade, desde o poder político aos cidadãos: fomenta, por um lado, o desenho, pelo decisor, de políticas públicas baseadas na melhor evidência e, por outro, a exigência, pelos diferentes quadrantes da sociedade, de melhor informação sobre os resultados das políticas públicas, das opções que essas políticas materializam e dos custos que lhes estão associados.

¹⁰ OCDE (2018), *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. “Orçamento de desempenho é o uso sistemático de informações de desempenho para informar as decisões orçamentais, quer como uma contribuição direta às decisões de alocação do orçamento quer como informação contextual para informar o planeamento do orçamento, e incutir maior transparência e responsabilidade (prestação de contas) no processo de elaboração do orçamento, fornecendo informação aos legisladores e ao público sobre os objetivos das despesas e os resultados alcançados” (pág. 6). A orçamentação de desempenho estava prevista na Lei de enquadramento orçamental (LEO), aprovada pela Assembleia da República em 2015, mas a sua aplicação plena tem vindo a ser adiada.

2. A NARRATIVA DA TEORIA DA MUDANÇA DA ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO DO PORTUGAL 2020

Nesta secção analisa-se cada uma das componentes da TdM através da apresentação das **necessidades** identificadas e dos **meios** mobilizados no âmbito da intervenção Estratégia Avaliação PT2020, da descrição das **atividades** desenvolvidas, das **realizações** já concretizadas e dos **resultados** e **impactos** que se espera que decorram daquelas realizações. Analisa-se, também, os **pressupostos** e os **mecanismos** que se consideram determinantes para que a cadeia causal da intervenção ocorra conforme esperado.

a) NECESSIDADES

As **necessidades** são a razão de ser de uma intervenção, justificam a intervenção e determinam a relevância da intervenção. Uma boa identificação das necessidades é uma condição *sine quo non* para o bom desenho de uma intervenção.

No caso concreto da Estratégia Avaliação PT2020, o ponto de partida do quadro lógico foi a **necessidade** de dispor de conhecimento sobre o funcionamento das políticas cofinanciadas para efeitos de programação, reprogramação, reporte à Comissão Europeia (CE) e suporte à decisão política nacional. Para tal, foi necessário **implementar um sistema de avaliação de políticas públicas cofinanciadas**, dando assim resposta à regulamentação comunitária em matéria de avaliação dos fundos europeus. O objetivo deste sistema é melhorar a qualidade do planeamento e implementação das intervenções cofinanciadas, através da avaliação da sua eficácia, eficiência e impacto. Como fim último, espera-se a resolução de problemas estruturais do país, socioeconómicos e ambientais, nas áreas de intervenção dos fundos, e a consequente melhoria da qualidade de vida das populações. Paralelamente, pretende-se também o reforço da confiança nas instituições e a coesão entre as regiões e os países da União Europeia.

Refira-se que a criação deste sistema beneficiou dos sistemas existentes nos quadros comunitários anteriores, nomeadamente em termos de recursos humanos, conhecimento e aprendizagem, e cultura e práticas já instituídas¹¹.

b) MEIOS

Para implementar a Estratégia Avaliação PT2020 são necessários recursos, nomeadamente, **financeiros, organizacionais e humanos**. Conceptualmente, os **meios** alocados à Estratégia Avaliação PT2020 devem apresentar as seguintes características:

- ❖ **Meios financeiros** suficientes e disponibilizados oportunamente. Estes meios financeiros servem para a aquisição dos serviços de avaliação propriamente ditos e para o financiamento da estrutura organizacional e dos recursos humanos alocados à “função de avaliação” dos FEEI.
- ❖ **Missão, estratégia e compromisso societal**: é necessária a definição clara da missão e da estratégia de avaliação, um compromisso da sociedade ao mais alto nível político com a prossecução dos objetivos da avaliação. É, igualmente, necessário o envolvimento dos decisores políticos no planeamento estratégico das avaliações e na divulgação, debate e utilização dos resultados das avaliações.

¹¹ As avaliações do QREN podem ser consultadas neste [link](#).

- ❖ Estrutura organizacional adequada: existência de estruturas organizacionais com funções de Avaliação e uma distribuição de responsabilidades bem definidas entre as diferentes entidades e com legitimidade institucional para exercer a sua função de avaliação.
- ❖ Recursos humanos que garantam a capacidade de gestão e técnica em avaliação:
 - Recursos humanos suficientes e bem capacitados, nas entidades que encomendam as avaliações¹², com funções de avaliação em exclusividade, uma vez que a avaliação requer uma elevada especialização, não sendo desejável a acumulação com outras funções;
 - Recursos humanos com o perfil adequado, nomeadamente, capacidade de análise e de questionamento, interesse e disponibilidade pela inovação metodológica, apetência pela aprendizagem sistemática. É requerida uma formação específica em técnicas de avaliação, experiência de trabalho e uma constante atualização de conhecimentos.

Estes dois requisitos deverão permitir às equipas de avaliação das entidades que encomendam as avaliações ter capacidade para:

- Atualizar-se permanentemente para corresponder à crescente sofisticação metodológica;
- Realizar bons cadernos de encargos, analisar, com o adequado rigor e exigência, as propostas técnicas e acompanhar tecnicamente e em tempo útil as avaliações (p.e. emissão de pareceres aos diferentes relatórios e interação com os avaliadores);
- Explorar metodologias de avaliação inovadoras e novas técnicas de recolha e processamento de informação (*big data, machine learning...*);
- Definir e aplicar requisitos de qualidade dos processos avaliativos;
- Produzir e disponibilizar informação de qualidade e atempadamente em todas as fases do processo avaliativo;
- Desencadear processos de retroação, ou seja, de aprendizagem com o próprio processo avaliativo.

No âmbito da Estratégia Avaliação PT2020, foi estabelecido o **quadro institucional** da avaliação, inscrito no modelo de governação do Portugal 2020¹³, cujas entidades e respetiva missão/responsabilidades no âmbito da avaliação são¹⁴:

- A Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC Portugal 2020), que aprecia e aprova o Plano Global de Avaliação do Portugal 2020.
- A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), que tem como missão coordenar e desenvolver, em articulação com as entidades coordenadoras dos fundos das pescas e da agricultura, o sistema de avaliação do Portugal 2020¹⁵. Para tal, tem um Núcleo de Avaliação integrado na Unidade de Avaliação e Monitorização estratégica, que por sua vez está sob a tutela da Vice-Presidência da AD&C.
- As Autoridades de Gestão (AG) dos Programas Operacionais do Portugal 2020, que têm a função de participar na elaboração do PGA PT2020 e elaborar e implementar os planos de avaliação dos PO; a função de avaliação nas AG encontra-se, na maioria das situações, associada à de monitorização.
- A Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 (Rede M&A), constituída pelos organismos de coordenação técnica dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e pelas

¹² No PGA PT2020 está prevista a realização de avaliações “sobretudo com recurso a peritos externos” (...), mas que “em determinadas situações poderão ser constituídas equipas mistas ou internas” (PGA PT2020, p. 41).

¹³ Cf. Decreto Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro e Plano Global de Avaliação do PGA do Portugal 2020 (PGA PT2020).

¹⁴ Por simplificação, apenas se fará referência direta ao modelo de governação dos Fundos da Política de Coesão (não explicitando as especificidades do quadro institucional do FEADER e do FEAMP, igualmente definidos no Decreto Lei n.º 137/2104).

¹⁵ Compete à Agência, I.P., no âmbito da coordenação técnica geral do Portugal 2020:(...) e Coordenar e desenvolver, em articulação com a CCN e a CCF, o sistema de avaliação do Portugal 2020, na perspetiva da sua contribuição para a concretização das políticas públicas cofinanciadas; (...) k) Elaborar e submeter à aprovação da CIC Portugal 2020, em articulação com a CCN e a CCF, o plano global de avaliação do Portugal 2020, que inclui as avaliações de âmbito estratégico e operacional; (...) t) Participar na elaboração do plano global de avaliação do Portugal 2020 e dos respetivos programas (...) (D.L. nº 137/2014, Art. 12º).

Autoridades de Gestão (AG) dos programas, sob a coordenação da AD&C. A Rede M&A tem como principais objetivos i) promover e articular o desenvolvimento das atividades de monitorização e avaliação de modo a garantir o funcionamento e a eficácia no sistema de monitorização e avaliação do PT2020 e ii) promover o intercâmbio de experiências e boas práticas entre os membros da rede, a fim de fortalecer a capacidade de monitorização e avaliação de políticas públicas em Portugal.

A AD&C, como coordenadora da Rede M&A, participa nas redes de monitorização e de avaliação da DG REGIO e da DG EMPREGO.

- Os Comitês de acompanhamento dos Programas Operacionais, que apreciam e aprovam os Planos de Avaliação dos Programas e acompanham a sua implementação.
- Os Grupos de acompanhamento das avaliações, compostos pela AD&C e outras autoridades de coordenação, pelas Autoridades de Gestão, pelas agências públicas com atribuições e competências em matéria de formulação e avaliação de políticas públicas e pelos parceiros económicos e sociais relevantes, que asseguram a função de representação institucional dos parceiros envolvidos em cada avaliação, aliada à função de supervisão técnica e metodológica de cada avaliação.

O **financiamento**, quer para suportar os custos com os recursos humanos internos (que trabalham em avaliação nestas entidades) quer para pagar os serviços externos, nomeadamente às empresas de avaliação, advém, em regime de cofinanciamento, dos fundos europeus através da Assistência Técnica.

Uma avaliação da Estratégia Avaliação PT2020 analisaria se os meios (humanos, financeiros e organizacionais) disponíveis e utilizados garantiram o desenvolvimento das atividades previstas e a concretização das realizações definidas.

c) ATIVIDADES

As **atividades** desenvolvidas pela AD&C e pelas Autoridades de Gestão, no âmbito da Estratégia Avaliação PT2020 (desde finais de 2014), têm percorrido o ciclo de avaliação, desde o seu planeamento (que inclui atividades tão diversas quanto a definição da própria estratégia de avaliação, a preparação de ações de capacitação e a identificação de necessidades de informação para a realização das avaliações), às atividades de aquisição de serviços para a realização das avaliações e o seu acompanhamento, e finalizando com a elaboração dos produtos necessários à divulgação dos seus resultados, bem como a preparação dos eventos de disseminação de resultados e a construção de uma metodologia para o *follow-up*. Destacam-se exemplos na Figura 2 de atividades desenvolvidas.

Figura 2. Exemplos de atividades desenvolvidas no âmbito da Estratégia Avaliação PT2020

Planeamento da avaliação de políticas cofinanciadas	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de documentos preparatórios que definem: <ul style="list-style-type: none"> o os critérios de seleção e tipo das avaliações a realizar (temas, impacto ou processo, métodos, critérios de avaliação) o as avaliações a realizar e sua calendarização o o sistema de avaliação (estratégia de gestão da qualidade do processo avaliativo, modelo de gestão/quadro institucional, modo de realização, modelo de acompanhamento, orçamento) o a estratégia de capacitação, de comunicação e de <i>follow-up</i>. - Discussão destes documentos preparatórios em reuniões da Rede M&A.
Capacitação / aprofundamento metodológico / partilha de experiências	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa, inscrição no Plano de Formação e aprovação de frequência de ações de formação sobre metodologias de avaliação de políticas públicas, preparação logística e deslocação. - Organização de ações de capacitação no âmbito da Rede M&A. - Pesquisa, preparação logística, solicitação de autorização, aprovação e deslocação para participação em conferências internacionais sobre avaliação e em redes da Comissão Europeia de avaliação. - Pesquisa e análise de literatura sobre metodologias de avaliação, nomeadamente, TdM, Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e Avaliação de Impacto Contrafactual (AIC). - Elaboração de sínteses metodológicas e guias metodológicos orientadores.

Continua

Figura 2. Exemplos de atividades desenvolvidas no âmbito da Estratégia Avaliação PT2020 (Links em azul) (continuação)

Recolha de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Identificação das necessidades de informação para a realização das avaliações planeadas. - Extração da informação dos diferentes sistemas de informação do Portugal 2020, para cada avaliação, pelos diferentes gestores desses sistemas. - Realização e protocolos com entidades externas para a utilização e cruzamento de bases de dados administrativas e concretização das atividades previstas nesses protocolos: <ul style="list-style-type: none"> o Protocolo com o Instituto da Segurança Social e com a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência para efetuar o cruzamento de dados entre a base da segurança social e da educação, para a realização do estudo piloto ESF Supporting Youth in Portugal CIE of Vocational Training and Traineeship. o Protocolo com o Instituto Nacional de Estatística (INE) para a disponibilização de diferentes bases administrativas cruzadas¹⁶ ao avaliador nas instalações do INE (de forma a garantir o segredo estatístico), para a realização da Avaliação do impacto dos FEEI no desempenho das empresas portuguesas.
Contratação de avaliadores	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de 39 cadernos de encargos e programas de procedimentos para o lançamento dos concursos públicos ou outros procedimentos de contratação, em articulação com os elementos dos grupos de acompanhamento de cada avaliação. - Lançamento de 37 concursos públicos ou outros procedimentos de contratação pública para avaliações externas. - Análise das 89 propostas técnicas, seleção pelo júri do concurso da proposta vencedora e adjudicação e contratação.
Acompanhamento de avaliações e Controlo de qualidade do processo avaliativo	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição dos grupos de acompanhamento (um por cada avaliação) e preparação das respetivas reuniões acompanhamento. Os grupos de acompanhamento são constituídos por: <ul style="list-style-type: none"> o Autoridades de coordenação e Autoridades de Gestão o Representantes da administração pública sectorial e/ou regional que implementam as políticas públicas o Representantes dos beneficiários/destinatários (parceiros sociais e outras associações relevantes) - Análise dos relatórios das avaliações de acordo com uma grelha para a aferição da qualidade dos relatórios de avaliação. - Análise dos diferentes contributos dos representantes dos grupos de acompanhamento e elaboração dos pareceres conjuntos dos grupos de acompanhamento. - Articulação com os avaliadores em diferentes momentos através de diferentes formas (reuniões, emails, contactos telefónicos).
Follow-up das recomendações	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento das fases previstas na metodologia de <i>follow-up</i>, nomeadamente aceitação/rejeição das recomendações das avaliações, encaminhamento das recomendações para os seus destinatários, desenvolvimento de um plano de ação para implementar as recomendações aceites e respetivo acompanhamento.
Disseminação de resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de documentos de disseminação dos resultados. - Preparação dos eventos de disseminação de resultados.

O bom desenvolvimento das atividades acima descritas depende da existência de **pré-condições**, que são constituídas por fatores internos (que dependem da própria gestão da intervenção) e por fatores externos, dos quais se destacam os a seguir enunciados. Neste âmbito destaca-se o impulso externo exercido pela Comissão Europeia, não apenas pela relevante fonte de financiamento, já referida na apresentação dos **meios**, mas também pela regulamentação e orientações emanadas.

¹⁶ Bases administrativas cruzadas para a realização da [Avaliação do impacto dos FEEI no desempenho das empresas portuguesas](#):
 - Sistemas de Contas Integradas das Empresas – SCIE (INE)
 - Quadros de Pessoal (MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social)
 - Estatísticas das empresas relativa a mercados externos (INE)
 - Base de dados de Patentes (INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial)
 - Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional – IPCTN (DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência)
 - Listagem de empresas certificada como PME (IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.)
 - Listagem de empresas com os Estatutos de PME Líder e PME Excelência (IAPMEI)
 - Base de dados de empresas com sistemas de gestão certificados (IPAC – Instituto Português de Acreditação, I.P.)
 - Lista de empresas que acederam a linhas de crédito (PME Investimentos – Sociedade de Investimento, S.A.)
 - Base de dados do POE/PRIME (COMPETE2020/PO CI – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização)
 - Base de dados do SI QREN (COMPETE 2020)

Fatores Externos

As **pré-condições**, que decorrem dos compromissos com a Comissão Europeia, revelam-se determinantes para a existência da Estratégia Avaliação PT2020 e o desenvolvimento das suas **atividades**. As mais importantes são as seguintes:

- ❖ **Obrigatoriedade comunitária de avaliação** dos programas financiados no âmbito dos quadros comunitários de apoio, inscrita nos regulamentos comunitários sobre os fundos europeus desde o QCA I até ao Portugal 2020 (cf. Figuras A3 a A7)¹⁷. Esta obrigatoriedade traduz-se a vários níveis:
 - Estipula o objetivo da avaliação: contribuir para a qualidade, eficácia, eficiência, impacto e coerência das políticas;
 - Define a obrigatoriedade, de forma mais ou menos prescritiva, da realização de avaliações;
 - Define a utilização das avaliações, quer na atribuição dos fundos europeus quer no seguimento das recomendações das avaliações (*follow-up*).
- ❖ As **orientações técnicas comunitárias** que especificam o caminho a seguir, indo mais longe que os próprios regulamentos ao orientar, por exemplo, para a realização de avaliações de impacto (enquanto determinação do efeito líquido das intervenções) (cf. Figura A3). Para além dos diferentes documentos de orientação publicados em cada quadro comunitário, realça-se o EVALSED como principal guia orientador desde 2004, atualizado em cada quadro comunitário.
- ❖ A **Programação por objetivos** é, ela própria, indutora da avaliação, uma vez que a definição de uma cadeia lógica de programação (com a definição de objetivos e metas) cria a necessidade da existência de avaliações para verificar o papel das intervenções no cumprimento desses objetivos.
- ❖ O **Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação**, nomeadamente, a existência de um planeamento e prática de avaliação de políticas públicas a nível nacional. Exemplos disso são a existência e as iniciativas de gabinetes de estudos e planeamento e o recém-criado Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP), através do Decreto-Lei n.º 21/2021. Destaca-se, ainda, a pressão interna que pode ser exercida através de uma opinião pública que exija escrutínio e transparência na aplicação dos fundos europeus.

Fatores Internos

- ❖ **Capacidade de planeamento e de gestão** que garanta o arranque e implementação das atividades previstas, nomeadamente, a capacidade de planificação das atividades, de decisão, de organização e de gestão de recursos humanos.

Uma avaliação da Estratégia Avaliação PT2020 testaria se foram desenvolvidas as atividades previstas (Figura 2), se estas foram realizadas nos moldes requeridos, e de que forma as pré-condições influenciaram o bom desenvolvimento dessas atividades. Testaria, assim, se houve capacidade de gestão para estruturar uma “máquina” capaz de desenvolver as atividades previstas, nomeadamente: i) se se desenvolveram as atividades de aprofundamento do conhecimento em métodos e técnicas de avaliação e de desenvolvimento de competências do conjunto das entidades/pessoas que constituem a procura de avaliação necessárias ao planeamento da função de avaliação, conduzindo a uma adequada elaboração do PGA PT2020, dos documentos de orientações associados e dos cadernos de encargos; e em que moldes os regulamentos e orientações comunitários e o funcionamento da Rede M&A influenciaram este processo; ii) se se desenvolveram as atividades de identificação de necessidades e extração de informação dos sistemas de informação do Portugal 2020 e estabeleceram os protocolos com entidades detentoras

¹⁷ Este aspeto foi objeto de apresentação em maior detalhe no fórum das políticas públicas. Ver apresentação neste [link](#).

de bases de dados administrativas necessários à realização das avaliações; iii) se os procedimentos concursais desenvolvidos permitiram captar e selecionar equipas de avaliação com as valências adequadas para a realização das avaliações; iii) se se mobilizaram para os grupos de acompanhamento as entidades relevantes e as pessoas capazes de participar ativamente nas atividades destes grupos, de se pronunciar de forma qualificada sobre os produtos em análise e de se apropriar dos resultados das avaliações; e iv) se se mobilizaram as entidades pertinentes para a concretização do *follow-up* e os produtos e meios adequados para a divulgação dos resultados.

d) REALIZAÇÕES

As **atividades** desenvolvidas resultaram na concretização de um conjunto de **realizações**, que se desenvolveram, igualmente, ao longo de todo o ciclo de avaliação, das quais se destacam a realização do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020) e de orientações metodológicas, as ações de capacitação realizadas no âmbito da Rede M&A, as avaliações realizadas (e o seu acompanhamento), as ações de divulgação e os processos de *follow-up* realizados. Destacam-se exemplos na Figura 3 de realizações concretizadas.

Figura 3. Exemplos de realizações desenvolvidas no âmbito da Estratégia Avaliação PT2020 (Links em azul)

Documentos de planeamento da avaliação elaborados	<ul style="list-style-type: none"> – 18 reuniões da Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 – Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020), em 2015 e revisto anualmente (aprovados pela Comissão interministerial de Coordenação do Portugal 2020 (CIC PT2020)). O PGA PT 2020 prevê a realização de 41 avaliações.
Guias metodológicos elaborados	<ul style="list-style-type: none"> – Bibliografia identificada e analisada, disponível no site da AD&C. – Orientações para o planeamento e preparação das avaliações do Portugal 2020. – Orientações para o acompanhamento da implementação das recomendações das avaliações do Portugal 2020 (follow-up).
Ações de capacitação realizadas	<ul style="list-style-type: none"> – 6 ações de capacitação realizadas no âmbito da Rede M&A, incluindo um evento sobre “Avaliação no Portugal 2020: das lições da experiência aos novos desafios” (maio 2015) e um Seminário de Formação sobre Avaliação Baseada na Teoria com Eliot Stern (novembro 2019). – 25 participações por elementos da AD&C em ações de formação de avaliação (sobretudo promovidas pela Comissão Europeia, CRIE e EIPA). – 30 participações por elementos da AD&C em conferências internacionais de avaliação, sobretudo organizadas pela Comissão Europeia, pela Sociedade Europeia de Avaliação (EES) e por Estados-Membros (incluindo o “Fórum das Políticas Públicas”, IPPS/ISCTE, sobre avaliação, janeiro 2020). – Colaboração na organização da Comissão Europeia da 9th Conference on the Evaluation of EU Cohesion Policy, com o tema “<i>Shaping transitions with evidence</i>” (DG REGIO, 2021), realizada no Porto.
Disponibilização de informação	<ul style="list-style-type: none"> – Bases de dados extraídas dos sistemas de informação do Portugal 2020 (SI FSE, SGO dos Sistema de Incentivos, SI das Autoridades de Gestão e SI da AD&C), pela AD&C e pelas Autoridades de Gestão, disponibilizadas aos avaliadores. – Bases de dados cruzadas disponibilizadas aos avaliadores que resultaram dos protocolos estabelecidos com Agências Públicas
Ações de acompanhamento das avaliações	<ul style="list-style-type: none"> – 3 reuniões do Grupo de Acompanhamento por cada avaliação (associadas ao Relatório Inicial, Relatório Intermédio e Relatório Final Preliminar). – Um Parecer conjunto do Grupo de acompanhamento por cada um dos relatórios mencionados anteriormente para cada avaliação.
Avaliações realizadas / políticas avaliadas	<ul style="list-style-type: none"> – Uma avaliação piloto promovida pela Comissão Europeia, ESF Supporting Youth in Portugal CIE of Vocational Training and Traineeships. – 17 avaliações do PGA PT2020 realizadas, promovidas pela AD&C e Autoridades de Gestão, nas áreas temáticas da Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano, Sustentabilidade e uso do solo e Territoriais. Destas 17, 7 são avaliações de impacto, 4 <i>ex ante</i> e 6 de processo. – 13 avaliações do PGA PT2020 em curso.
Ações de <i>follow-up</i> realizadas	<ul style="list-style-type: none"> – 9 processos de <i>follow-up</i> iniciados (um quadro de sistematização das recomendações, sua aceitação/rejeição e respetiva fundamentação e identificação do(s) destinatário(s) de cada recomendação, enviado para os respetivos destinatários desenvolverem os planos de ação).

Continua

Figura 3. Exemplos de realizações desenvolvidas no âmbito da Estratégia Avaliação PT2020 (Links em azul) (continuação)

<p>Ações de comunicação dos resultados realizadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 10 <i>policy briefs</i> realizados. - 8 seminários de divulgação das avaliações, promovidos pela AD&C e pelas Autoridades de Gestão: <ul style="list-style-type: none"> o <i>Workshop</i> sobre Avaliação de Impacto Contrafactual, para apresentação estudo: <ul style="list-style-type: none"> • "ESF Supporting Youth in Portugal CIE of Vocational Training and Traineeships" (junho 2016) • Seminário "Avaliação do Contributo dos Fundos Europeus para a Formação Avançada" (fevereiro 2019) o <i>Avaliação do Impacto dos Fundos da União Europeia: Resultados na Competitividade Empresarial</i> (janeiro 2019), para divulgação das avaliações: <ul style="list-style-type: none"> • "Avaliação do impacto dos FEEL no desempenho das empresas portuguesas" • "Avaliação do contributo dos FEEL para as dinâmicas de transferência e valorização de conhecimento" o <i>Avaliação do Impacto dos Fundos da União Europeia: Resultados nas Abordagens territoriais</i> (novembro 2019), para divulgação das avaliações: <ul style="list-style-type: none"> • "Avaliação da implementação da Estratégia Nacional e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Primeiros Resultados" • "Avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020 no contexto da convergência e coesão territorial" o Seminário "Avaliação do Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)" (novembro 2019) o Seminário "Avaliação Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens" (junho 2021) o Seminário "Avaliação do Impacto Macroeconómico do Portugal 2020" (setembro 2021) o Seminário "Avaliação da aplicação de custos simplificados" (outubro 2021)
---	---

A boa concretização das realizações apresentadas depende, em muito, dos **fatores operacionais**, internos da intervenção Estratégia Avaliação PT2020 (ou seja, fatores que dependem da própria gestão da intervenção), sobretudo na capacidade de concretização de um acompanhamento eficaz dos processos avaliativos, sua divulgação e *follow-up*, utilizando os instrumentos adequados (nomeadamente, sistemas de informação e de monitorização, sistemas de controlo de qualidade e modelos de comunicação e de implementação das recomendações).

Dos fatores externos que influenciam a concretização e qualidade das realizações, destacam-se o funcionamento do mercado de avaliação e a participação das agências públicas e de outros parceiros nos processos avaliativos.

Apresentam-se, em seguida, alguns desses fatores operacionais, internos e externos.

Fatores Operacionais

Fatores Internos

A fase de concretização das **realizações** é aquela em que os responsáveis pela Estratégia Avaliação PT2020 têm um maior controlo pelo processo, pelo que os fatores condicionantes internos exercem uma forte influência:

- ❖ [Envolvimento das autoridades responsáveis pela governação técnica do Portugal 2020](#) (AD&C, CCN, AG...) no quadro da Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020, no planeamento, lançamento e realização das avaliações.
- ❖ [Sistemas de informação](#) adequados que garantam a:
 - Existência de informação necessária à realização das avaliações (bases de dados administrativas dos projetos cofinanciados)

- Produção dos *outputs* necessários (extração das bases de dados administrativas)
- Qualidade da informação recolhida

Para tal é necessária a identificação das necessidades de informação e parametrização dos sistemas de informação antes da implementação dos instrumentos de política.

- ❖ Articulação monitorização/avaliação: processos de monitorização que forneçam informação e conhecimento à avaliação, não só relativa a dados administrativos, mas também informação qualitativa sobre o desenvolvimento no terreno dos instrumentos de política.
- ❖ Cobertura da avaliação de intervenções públicas, face à diversidade de áreas de intervenção.
- ❖ Sistemas de acompanhamento e de controlo de qualidade do processo avaliativo adequados, com *standards* de qualidade previamente conhecidos por todos os *stakeholders*, nomeadamente pelos avaliadores.
- ❖ Modelos de *follow-up* adequados aos *stakeholders* e facilitadores da incorporação das recomendações no ciclo de revisão/conceção das políticas públicas
- ❖ Utilização de meios/materiais de comunicação das avaliações ajustados às necessidades de informação de diferentes *stakeholders*, de forma a tornar mais claros os relatórios e aumentar a capacidade de chegar a públicos mais alargados (decisores políticos, legisladores, destinatários e beneficiários das intervenções, empresas, media, organizações da sociedade civil, cidadãos...).

Fatores Externos

Apesar de existir uma forte influência da gestão da função de avaliação nesta fase, existem **fatores externos** que condicionam (potenciando ou limitando) de forma determinante a concretização das **realizações**:

- ❖ Possibilidade de utilização de bases de dados administrativas e de cruzamento de bases de dados (garantindo o cumprimento do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)), essenciais, sobretudo, para realizar avaliações contrafactuais.
- ❖ Normas de contratação pública que, garantindo a transparência e concorrência nas aquisições do Estado, não colocam constrangimentos à contratação (sobretudo num mercado reduzido).
- ❖ Funcionamento do mercado de avaliação (dimensão, diversidade no tipo de entidades e competências) que se reflita na qualidade dos processos avaliativos, nomeadamente, na/o:
 - Aplicação de metodologias (Teoria da Mudança, métodos e abordagens de avaliação de impacto, técnicas de recolha e tratamento de informação, triangulação de diferentes técnicas/fontes de informação), correspondendo às crescentes exigências metodológicas, nomeadamente:
 - basear as conclusões em evidências robustas, trianguladas e acompanhadas da aferição do respetivo valor probatório (quando aplicável), em alternativa à simples sistematização das perceções dos *stakeholders*;
 - aplicação mais sofisticada das técnicas de recolha e análise de informação, p.e. Inquéritos por questionário, *focus group* e estudos de caso.
 - Cumprimento do cronograma das avaliações;
 - Elaboração de produtos analíticos mais apelativos (*design*, conteúdo, uso de infográficos).
- ❖ Colaboração dos atores na resposta à aplicação das técnicas de recolha de informação (inquéritos, entrevistas, *focus group*...).
- ❖ Capacidade e participação das agências públicas, parceiros sociais e restantes atores com responsabilidade na conceção e implementação das políticas públicas no lançamento das avaliações (elaboração dos termos de referência), no acompanhamento da realização das avaliações (sobretudo, no âmbito dos grupos de acompanhamento) e na sua divulgação e *follow-up*.

- ❖ Capacidade de concretização do *follow-up* das recomendações das avaliações.
- ❖ **Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação**, nomeadamente, a existência de um mercado de avaliação, de uma comunidade científica envolvida na avaliação de políticas públicas, de formação em avaliação, de repositórios de resultados das avaliações, de debate públicos sobre os resultados das avaliações.

Da combinação dos fatores internos e externos resultam **três requisitos essenciais à eficácia da Estratégia Avaliação PT2020**, e que dependem da atuação das entidades contratantes (administração pública) e dos avaliadores externos e da interação entre ambos, nomeadamente:

- ❖ Elevada cobertura das políticas cofinanciadas avaliadas e elevada qualidade e utilidade das avaliações realizadas. A robustez metodológica da avaliação e fundamentação das conclusões, baseadas em evidências, deve ser verificada nas:
 - Respostas analíticas às questões de avaliação suportadas na aplicação correta da metodologia e na informação disponível;
 - Conclusões baseadas em evidências;
 - Recomendações objetivas, realistas e fundamentadas nas conclusões.
- ❖ Realização das avaliações em tempo útil. A duração das avaliações e o facto de o início das avaliações depender da existência de resultados dos projetos já produzidos (sobretudo nas avaliações que pretendem aferir efeitos), limita a utilização prática das conclusões e recomendações. Estes constrangimentos podem ser atenuados com:
 - Preparação prévia das avaliações, nomeadamente, na identificação e extração da informação a disponibilizar aos avaliadores no início de cada avaliação;
 - Elevada agilidade de resposta quer das entidades contratantes quer dos avaliadores;
 - Realização continuada de avaliações para, quando necessário, ser possível recorrer a um mais vasto repositório de evidências, eventualmente a partir de meta-avaliações.
- ❖ Processos de *follow-up* e de divulgação dos resultados das avaliações eficazes e alargados, que conduzam à incorporação das recomendações no ciclo de revisão/conceção das políticas públicas.

Estes três últimos aspetos seriam o principal objeto de análise de uma avaliação da Estratégia Avaliação PT2020. Com efeito, esta avaliação testaria a concretização das realizações, não apenas a concretização em número das avaliações previstas e a cobertura das políticas públicas cofinanciadas, mas também, e sobretudo, o nível de qualidade e utilidade daquelas e a sua oportunidade. Testaria, igualmente, a concretização e qualidade dos processos de divulgação e de *follow-up* dos resultados das avaliações, ou seja, em que medida as recomendações de todas as avaliações foram apropriadas e incorporadas no ciclo de revisão/conceção das políticas públicas e foi conseguido um debate público alargado com as ações de divulgação dos resultados das avaliações.

Testaria, também, a montante, em que medida o PGA PT2020, os Guias metodológicos elaborados e as ações de capacitação realizadas permitiram a construção de um quadro lógico das avaliações a realizar, um quadro metodológico sólido a prosseguir na elaboração das avaliações, um modelo de gestão e um corpo de entidades e pessoas capacitadas e a trabalhar em parceria para implementar de forma qualificada e eficaz a Estratégia Avaliação PT2020.

E se a informação disponibilizada para a avaliação, o foi em tempo útil e correspondeu em quantidade e qualidade às necessidades avaliativas, e se as ações de acompanhamento (reuniões dos GA, os respetivos pareceres e as reuniões com os avaliadores) garantiram a qualidade desejada das avaliações.

Finalmente, se os avaliadores responderam em tempo útil e em qualidade na aplicação das metodologias de avaliação, nomeadamente na capacidade de inovação para apresentar análises baseadas em evidências e relatórios apelativos (nomeadamente, redigidos de forma clara, direta, concreta e tão concisa quanto possível, de forma a facilitar a sua leitura e discussão).

e) RESULTADOS

Como efeitos diretos da Estratégia Avaliação PT2020 – os **resultados** – assumem-se os inscritos no [EVALSED \(2013\)](#)¹⁸ para a função de avaliação de políticas públicas. Deste modo, considera-se que, para que a Estratégia Avaliação PT2020 contribua para a produção de **Políticas públicas cofinanciadas mais relevantes, eficazes, eficientes e escrutinadas (impacto)**, da elaboração de avaliações previstas na Estratégia Avaliação PT2020 (**realizações**) devem emergir os seguintes resultados:

Aumento da demonstração do alcance dos objetivos/resultados das políticas cofinanciadas - Responsabilidade	- Demonstrar em que medida determinada intervenção alcançou os seus objetivos e de que forma utilizou os seus recursos (prestação de contas).
Aumento da produção do conhecimento sobre o funcionamento das políticas cofinanciadas	- Aumentar a compreensão sobre a forma como as políticas/intervenções atuam no contexto em que são aplicadas e como diferentes políticas/intervenções podem ser mais efetivas.
Atores, instituições e redes mais capacitados	- Melhorar e desenvolver as capacidades dos participantes nos programas e as suas redes e instituições (capacitação institucional).
Planeamento de políticas cofinanciadas mais eficazes e eficientes	- Justificar a existência de uma intervenção (ou a sua suspensão/reconfiguração) e a utilização eficiente dos recursos.
Implementação mais eficaz de políticas cofinanciadas	- Aumentar a eficácia das políticas/intervenções e a eficiência da sua implementação e gestão.

A partir do momento em que as realizações estão concretizadas, a produção de efeitos depende apenas de fatores externos. Com efeito, a concretização das realizações é uma condição necessária, mas não suficiente para o alcance dos resultados. Na verdade, os **resultados** dependem da **resposta dos atores**, em particular dos beneficiários, à utilização dos serviços proporcionados pelas **realizações** da Estratégia Avaliação PT2020, bem como da **disponibilidade de outros serviços**, externos à intervenção. Em concreto, é necessário que se verifiquem os seguintes pressupostos:

Resposta dos atores Disponibilidade de serviços

Fatores Externos

- ❖ Participação dos atores (decisores políticos, legisladores, agências públicas, gestores de programas/projetos, empresas, organizações da sociedade civil, cidadãos) no debate público dos resultados das avaliações, possibilitando que estas sejam amplamente discutidas.
- ❖ Motivação dos decisores políticos e das agências públicas para assegurar o *follow-up* das recomendações das avaliações, nomeadamente a elaboração e o cumprimento dos respetivos planos de ação para implementação das recomendações.
- ❖ Inclusão da avaliação de políticas públicas na agenda da comunicação social, através de uma comunicação social com interesse para divulgar os resultados das avaliações.
- ❖ Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação, nomeadamente, utilização regular das avaliações pelos diferentes atores, leis/regulamentos/estratégias nacionais sobre a utilização de avaliações, definição e programação das políticas públicas baseadas em avaliações/evidências.

Paralelamente, para que as avaliações realizadas e a sua divulgação e *follow-up* produzam os **resultados** esperados, as avaliações precisam de despertar o interesse dos decisores políticos e da comunidade para

¹⁸ O [EVALSED](#) (Evaluation of Socio-Economic Development) é o principal documento, produzido pela Comissão Europeia, de orientação metodológica de avaliação de políticas públicas (orientado especificamente para a política de coesão europeia). O EVALSED (que sucede o MEANS (1995-1995) e o site EVALSED (2004)) foi publicado pela primeira vez em 2007, tendo vindo a ter sucessivas atualizações, das quais se destaca a de 2013, atualmente em vigor.

a análise do conhecimento trazido pelas avaliações, serem consideradas credíveis e relevantes para o planeamento e gestão de políticas públicas, e serem efetivamente utilizadas no apoio à decisão, nomeadamente na elaboração dos instrumentos de política. Desta forma, considera-se como **mecanismos** necessários para que as **realizações** produzam os **resultados** desejados o aumento do/a:

- Interesse dos decisores políticos nas avaliações
- Reconhecimento da credibilidade das avaliações
- Relevância atribuída à avaliação no planeamento e elaboração de políticas públicas
- Utilização dos resultados das avaliações / Elaboração de instrumentos de política cofinanciados que incorporam os resultados das avaliações (políticas baseadas na evidência)

Uma avaliação da Estratégia Avaliação PT2020 analisaria, precisamente, se as avaliações produzidas e divulgadas despoletaram estes mecanismos e se, por esta via, contribuíram para a produção dos resultados esperados. E de que forma os diferentes atores se envolveram na reflexão e no debate público dos resultados das avaliações, a comunicação social contribuiu para este debate e os decisores políticos e as agências públicas se comprometeram com os processos de incorporação das recomendações no ciclo de (re)formulação das políticas públicas.

f) IMPACTOS

Na cadeia causal representada no Quadro Lógico (cf. Figura A1), o primeiro nível de **impactos**¹⁹, segundo a TdM, é a produção de **Políticas públicas cofinanciadas mais relevantes, eficazes, eficientes e escrutinadas**, que corresponde, precisamente, a um dos objetivos dos regulamentos comunitários que enquadram os fundos europeus. Com efeito, desde o QCA III que os regulamentos comunitários atribuem à avaliação a função de contribuir para a elaboração e implementação de políticas mais eficazes e eficientes (cf. Figuras A4, A5 e A6).

No entanto, a Estratégia Avaliação PT2020 é uma “peça” neste complexo *puzzle*. Com efeito, a formulação e implementação de políticas públicas cofinanciadas mais eficazes e eficientes depende em muito da combinação de um vasto conjunto de atividades, nomeadamente, das que estão associadas ao ciclo de programação e de implementação das políticas cofinanciadas. Entre estas, destacam-se o planeamento e a programação das políticas, o processo de lançamento, análise e aprovação de candidaturas, o acompanhamento e monitorização, e a certificação e auditoria dos projetos aprovados.

Sistematizam-se, em seguida, então os principais fatores externos que concorrem, igualmente, para os impactos que se espera que a Estratégia Avaliação PT2020 contribua.



Políticas complementares

Fatores Externos

- ❖ Outras atividades que contribuem para a eficácia das políticas públicas cofinanciadas: planeamento e programação, o processo de lançamento, análise e aprovação de candidaturas, o acompanhamento e monitorização, certificação e auditoria dos projetos aprovados.
- ❖ A existência de um **Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação**, associado a um Orçamento do Estado programático ou de desempenho, do qual deve decorrer um sistema de avaliação das políticas e programas públicos. Salienta-se, neste sistema, a investigação em

¹⁹ As TdM podem ter vários níveis de resultados e impactos.

avaliação de políticas públicas, quer nos aspetos metodológicos, quer na produção de análises temáticas cobertas pelas políticas públicas.

Paralelamente, a TdM explicitada, prevê um efeito de contágio entre os efeitos produzidos pela Estratégia Avaliação PT2020 e a avaliação de políticas públicas do país, na medida em que pode servir de modelo ao desenvolvimento de um sistema de avaliação a nível nacional, dos programas e projetos financiados exclusivamente com os recursos do Orçamento do Estado. Se este efeito de contágio, em simultâneo com outras intervenções que poderiam contribuir para o mesmo fim, fosse suficiente para criar um sistema estrutural e continuado de avaliação em termos nacionais, independente do quadro dos fundos europeus, poderíamos estar perante um reforço da **Institucionalização da Avaliação no Planeamento e Prestação de contas** para a globalidade das políticas públicas nacionais.

Esta situação daria, por sua vez, origem a um **Reforço do Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação**, um **impacto** de segundo nível e, conseqüentemente, à produção de **Políticas públicas mais relevantes, eficazes e eficientes**, a nível nacional, para além das políticas cofinanciadas pela União Europeia.

Teríamos igualmente como impactos de segundo nível i) a **mobilização e o alinhamento estratégico e operacional dos atores** na definição e implementação das políticas públicas e ii) o **reforço da transparência e da legitimidade das políticas** ao nível interno (reforço da confiança nas instituições e na democracia por parte dos cidadãos) e externo (reforço da confiança da Comissão Europeia e dos países contribuintes líquidos na Política de Coesão e da sua aplicação em Portugal).

O **Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação** é constituído por um conjunto de elementos (cf. Caixa 1) que se alimentam mutuamente, permitindo criar uma massa crítica essencial para a consolidação da função de avaliação de políticas públicas.

O desenvolvimento deste **Sistema** depende da existência de uma forte motivação/necessidade de avaliação de políticas públicas que, tradicionalmente nos países onde a avaliação se consolidou, resulta da elaboração de orçamentos nacionais por objetivos/programas, para os quais os resultados das avaliações se tornam um elemento indispensável, que fornece informação relevante à definição de objetivos e metas e à análise do seu alcance.

Este **Sistema** é assim constituído por uma forte procura de avaliação que alavanca, por sua vez, a oferta de avaliação e os restantes elementos associados, nomeadamente a investigação, a formação, a utilização, a reflexão e o debate alargados e a exigência na prestação de contas por parte da sociedade civil.

A existência de um **Sistema** nacional forte alimentaria, por sua vez, a Estratégia Avaliação PT2020, sendo expectável que quanto mais eficaz fosse o **Sistema** nacional, mais eficaz seria a Estratégia Avaliação PT2020 e dos quadros de apoio subsequentes.

Numa avaliação da Estratégia Avaliação PT2020, importaria perceber em que medida os eventuais resultados de **Melhor demonstração dos resultados, Aumento do conhecimento sobre o funcionamento das políticas, Atores, instituições e redes mais capacitados e Melhor planeamento e implementação de políticas** estarão a contribuir para a conceção de **Políticas públicas cofinanciadas mais relevantes, eficazes e eficientes**.

Por outro lado, importa perceber o contexto em que a Estratégia Avaliação PT2020 se desenvolve, e como esta se articula com a avaliação de políticas públicas a nível nacional. Ou seja, importa analisar em que medida estes efeitos, produzidos pela Estratégia Avaliação PT2020, estão a contribuir para o reforço da **Institucionalização da avaliação no planeamento de políticas públicas em Portugal e na sua prestação de contas**, e, por esta via, para o reforço do **Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação**. E, no sentido inverso, em que medida este **Sistema** influencia a concretização e os efeitos da Estratégia Avaliação PT2020.

Neste contexto, importaria aferir, entre outros aspetos, a existência de uma cultura de gestão por resultados na administração pública, a existência de uma cultura de prestação de contas (*accountability*)

e a existência de uma cultura de exigência e de responsabilização dos agentes políticos por parte da sociedade civil, nomeadamente, de escrutínio e transparência.

3. BALANÇO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação da Estratégia Avaliação PT2020 requereria o teste dos diferentes elementos da TdM, nomeadamente, dos elementos que constituem os **meios, atividades, realizações, resultados e impactos**, bem como dos **pressupostos** e dos **mecanismos**, de forma a validar ou refutar estes elementos, incluindo a sua cadeia causal.

Da experiência adquirida na conceção e implementação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 e recorrendo a uma análise exploratória, considera-se que foi feito um investimento significativo na avaliação das políticas cofinanciadas pelos fundos europeus, fortemente motivado pela necessidade de cumprimento dos regulamentos da Comissão Europeia (e influenciado positivamente pelas orientações emanadas pela Comissão Europeia) e pelo objetivo de melhor conhecimento e debate sobre as políticas públicas cofinanciadas, tendo-se conseguido alcançar um **bom nível de execução do PGA PT2020** (com um número significativo de avaliações finalizadas e em curso) e uma **boa cobertura da avaliação das políticas cofinanciadas**.

Considera-se, igualmente, que se continuou o percurso, no âmbito da aplicação dos fundos europeus, de **melhoria da qualidade das avaliações realizadas**. Esta melhoria resultou sobretudo do elevado esforço de aprofundamento metodológico efetuado no âmbito da Rede de Monitorização e Avaliação (que tem desempenhado um papel fulcral na articulação e consensualização das matérias relacionadas com a Estratégia Avaliação PT2020), refletido no PGA PT2020 e nos documentos complementares, bem como nos cadernos de encargos e nos pareceres conjuntos dos grupos de acompanhamento aos relatórios realizados (de acordo com uma estrutura comum, com uma definição clara dos critérios de análise).

Com efeito, a qualidade das avaliações beneficiou de um **sistema de acompanhamento e controlo de qualidade dos processos avaliativos**, destacando-se o elevado número de reuniões dos grupos de acompanhamento efetuadas (cerca de 3 por avaliação), muito participadas pela AD&C, Autoridades de gestão, agências públicas, parceiros sociais e outras entidades envolvidas na implementação das políticas em avaliação. O desenvolvimento metodológico e o acompanhamento das avaliações têm conduzido a que as avaliações realizadas sejam cada vez menos uma simples análise descritiva dos fenómenos e uma sistematização da perceção dos interlocutores, triangulando fontes de informação, e, sejam, cada vez mais, a apresentação de evidências, combinando as diferentes fontes de informação, em função da reconstrução e teste da teoria da mudança e, tendencialmente, da aplicação de abordagens metodológicas da Avaliação Baseada na Teoria, bem como de métodos contrafactuais (estes já com uma maior implantação).

No entanto, apesar destes progressos no acompanhamento da realização das avaliações, constrangimentos que persistem neste mesmo acompanhamento contrariaram (a par de outros fatores externos) uma **melhoria mais acentuada da qualidade das avaliações** e uma **melhor realização das avaliações em tempo útil**²⁰.

A realização de uma avaliação, longe de ser uma adjudicação “chave na mão”, requer um acompanhamento contínuo desde a disponibilização de informação secundária, à realização de reuniões com o avaliador e com o Grupo de acompanhamento, à emissão de pareceres aos relatórios e restantes produtos (este trabalho é tanto mais exigente quanto maiores as lacunas que os relatórios apresentarem). Se, por um lado, os meios financeiros disponíveis parecem suficientes para as atividades previstas no PGA PT2020, nomeadamente para a contratação de equipas externas para realizar as avaliações planeadas, por outro, o lançamento e o acompanhamento das avaliações requerem equipas especializadas, que se encontram subdimensionadas quer na AD&C quer nas Autoridades de Gestão. Nas

²⁰ No *timing* de realização das avaliações importa ter presente, igualmente, o argumento *too late* para ter conclusões e *too soon* para a produção de resultados disponíveis para avaliar as intervenções, ou seja, uma parte de as avaliações de impacto apenas poderem ser realizadas numa fase posterior ao que seria desejável deve-se à necessidade de se ter de esperar pela execução dos projetos para permitir a produção de resultados a avaliar. Este aparente paradoxo só pode ser solucionado através de um processo de avaliação contínuo que permita a mobilização constante de conhecimento para as políticas pública.

Autoridades de Gestão, na maioria dos casos, a coordenação e os técnicos assumem funções, cumulativamente, de comunicação, monitorização e avaliação, em que as primeiras absorvem grande parte dos recursos. Esta situação reflete sobretudo as limitações existentes na administração pública na constituição de equipas técnicas, nomeadamente, pela dificuldade na contratação de recursos externos e de retenção dos recursos qualificados, para a qual as condições remuneratórias assumem um peso relevante.

Por outro lado, apesar de ter sido feito um avultado investimento em formação na AD&C e de terem sido desenvolvidas ações de capacitação no âmbito da Rede M&A (incluindo agências públicas), a capacitação em avaliação destas entidades mantém-se aquém do desejável. Estes constrangimentos acabam por prejudicar a capacidade de resposta dos principais protagonistas do lado da procura de avaliações – AD&C e Autoridades de Gestão –, num acompanhamento exigente, quer em termos de tempo afeto a esta atividade, quer de competências específicas. Neste âmbito, salienta-se como aspeto menos conseguido a identificação de necessidades de informação e a sua extração das bases de dados dos fundos e a reduzida capacidade de disponibilizar aos avaliadores, em tempo útil, informação dos sistemas de informação dos fundos. Em contraponto, destaca-se como positivo a elaboração de protocolos com agências públicas que permitiram a disponibilização de informação de elevada qualidade para a realização de avaliações. Como exemplo disso, realça-se o protocolo estabelecido com o INE, que permitiu a realização de avaliações na área dos apoios às empresas com recurso a uma base informacional muito robusta (composta por diferentes bases de dados administrativas) e que tem sido apresentado como boa prática internacional.

A melhoria mais acentuada da qualidade das avaliações e a sua realização em tempo útil também é prejudicada por fatores externos, dos quais se destaca a escassez de recursos humanos com competências de avaliação no mercado de trabalho e um exíguo mercado de avaliadores, que afeta a capacidade de resposta das entidades avaliadoras, em tempo útil e em qualidade na aplicação das metodologias, nomeadamente na capacidade de inovação para apresentar análises baseadas em evidências e relatórios apelativos e adequados a diferentes públicos.

Estes fatores externos derivam, sobretudo, da fraca cultura de avaliação e da ausência de massa crítica de avaliação nacional, nomeadamente, dinamizada pela realização regular e em elevado número de avaliações e sua plena internalização na gestão pública por resultados. A existência dessa cultura geraria, certamente, um mercado alargado e diversificado de avaliadores e o forte envolvimento da academia na investigação e práticas de avaliação e na oferta de formação em avaliação, que beneficiariam em muito o desenvolvimento das atividades e realizações da Estratégia Avaliação PT2020.

Quanto aos **processos de *follow-up* e de divulgação dos resultados das avaliações eficazes e alargados**, que conduzem à incorporação das recomendações no ciclo de revisão/conceção das políticas públicas, considera-se que há ainda um caminho a percorrer. Apesar da elaboração de diferentes produtos para diferentes públicos (relatório, sumário executivo, em português e inglês, síntese gráfica e *policy brief*) e da realização de um seminário para a divulgação dos resultados de cada avaliação, existe ainda uma elevada margem de melhoria nas ações de divulgação e nos respetivos produtos, quer na sua qualidade, quer em quantidade. Igualmente, o modelo de *follow-up* necessita de ser repensado, nomeadamente, a sua eficácia na mobilização dos atores para integrarem as recomendações das avaliações nos processos de revisão/conceção das políticas públicas.

De qualquer forma, considera-se que **as avaliações realizadas contribuirão, sobretudo, para** i) aumentar a aprendizagem do funcionamento das políticas públicas cofinanciadas, ii) identificar os efeitos das políticas, com vista a melhorar o seu planeamento e a sua implementação e iii) aumentar a capacitação institucional dos atores, quer ao longo do processo avaliativo através dos grupos de acompanhamento, quer com a discussão dos produtos finais. Mas, para além de ainda haver espaço para melhorar substancialmente estes contributos, salienta-se a necessidade de **aumentar a utilização dos resultados das avaliações**. O “acionamento” desta maior utilização pode passar pela melhoria da oportunidade das avaliações, dos processos de *follow-up* e de divulgação dos resultados das avaliações.

Em síntese, apesar da evolução positiva das avaliações realizadas em termos de qualidade, considera-se que os **resultados** e os **impactos** associados à Estratégia Avaliação PT2020 podem ser potenciados, sobretudo se se melhorarem alguns **pressupostos/condições** internos e externos a esta intervenção.

Ao nível dos fatores **internos**, salienta-se a necessidade de investir nos seguintes pontos:

- aumento da importância da função de avaliação nas entidades que procuram avaliações, de forma a aproximar-se de outras funções associadas mais diretamente à execução dos fundos (que assumem, pela sua própria natureza, um carácter de urgência), garantindo a tomada de decisões estratégicas e operacionais em benefício do desenvolvimento da função de avaliação;
- reforço significativo das equipas, e sua capacitação, a trabalhar em exclusividade em avaliação na AD&C e nas Autoridades de Gestão, que lhes permita cumprir as suas funções com a qualidade necessária e em tempo útil;
- desenvolvimento de um processo contínuo de capacitação dos stakeholders da avaliação, nomeadamente, AD&C, Autoridades de Gestão, agências públicas, outros parceiros e avaliadores;
- identificação antecipada das necessidades de informação para a avaliação, melhoria da dimensão de orientação para os resultados dos sistemas de informação, reforçando a ligação entre avaliação e monitorização, e aumento da capacidade de disponibilização da informação secundária existente nos sistemas de informação dos fundos;
- melhoria do modelo de follow-up, nomeadamente ao nível da responsabilização das agências públicas que constituem os grupos de acompanhamento das avaliações;
- melhoria do modelo de divulgação dos resultados das avaliações e melhoria da sua implementação, nomeadamente, melhoria da apresentação dos produtos (linguagem, modelo gráfico e de *design*) utilizadas nos produtos que resultam das avaliações e das ações de divulgação; uma possibilidade de melhoria neste âmbito poderá passar por iniciar o processo de divulgação das avaliações na fase inicial de realização e não apenas no momento da conclusão da mesma;
- implementação de ações que contribuam para o reforço da oferta de formação em avaliação e que incentivem a ampliação, diversificação e capacitação do mercado de avaliação, nomeadamente, explorando formas de diminuição de barreiras à entrada de novos avaliadores e novos modelos de realização de avaliações e intensificando a interação com a comunidade científica, reforçando a ligação entre investigação e avaliação;
- melhoria do enquadramento contratual em termos de cumprimentos de prazos;
- repensar o quadro lógico das avaliações de forma a realizar avaliações de impacto em prazos mais curtos, aumentando, desta forma, a sua oportunidade. As soluções podem passar por: i) elaboração de trabalhos prévios à realização de avaliações de impacto, nomeadamente, explicitação das teorias da programação e revisão de literatura, ii) realização de avaliações de âmbitos mais confinados e iii) anteceder as avaliações de impacto por avaliações de processo.

Ao nível dos fatores **externos**, a Estratégia Avaliação PT2020 beneficiaria em muito de um **Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação** reforçado com o desenvolvimento do modelo orçamental de desempenho (nomeadamente, com a implementação plena da Lei de enquadramento orçamental (LEO) de 2015). Este reforço traduzir-se-ia na criação de uma massa crítica/cultura de avaliação que contribuiria para a existência de:

- formação nacional altamente especializada em avaliação e em políticas públicas, que permitisse a capacitação das pessoas que trabalham no âmbito da Estratégia Avaliação PT2020, bem como a formação de pessoas com motivação para trabalhar nesta área;
- recurso mais regular à avaliação a nível nacional, aumentando as boas práticas em avaliação, que contribuíssem para uma crescente aprendizagem coletiva;
- repositórios de relatórios das avaliações, que garantissem um acesso centralizado e fácil à informação relativa às políticas que funcionam, que não funcionam e aos seus resultados;
- debate público sobre os resultados das avaliações, que concorresse para uma opinião pública informada e exigente relativamente ao funcionamento e aos resultados das políticas públicas; tem-se verificado recentemente uma crescente exigência de escrutínio e transparência das políticas públicas, nomeadamente da aplicação dos fundos europeus, que pode criar uma maior pressão sobre os sistemas de avaliação;

- universidades envolvidas na avaliação de políticas públicas, que se envolvessem na investigação metodológica, na realização de avaliações e na formação em avaliação;
- um mercado de avaliação mais alargado, diversificado e capacitado.

O PlanAPP terá certamente um papel fulcral na dinamização e reforço deste **Sistema**, contribuindo para o desenvolvimento destes e de outros fatores que favoreçam e reforcem a institucionalização da avaliação a nível nacional.

Em conclusão, a circunstância de a avaliação das políticas cofinanciadas constituir uma condição *sine qua non* para o recebimento dos fundos europeus permitiu desenvolver, ao longo dos anos, uma cultura e um importante sistema de avaliação, que estão, porém, muito circunscritos aos programas cofinanciados pela União Europeia. Esta situação, traduzida no ainda incipiente **Sistema de planeamento e gestão pública por resultados/Avaliação** compromete a qualidade geral da avaliação, inclusive a Estratégia Avaliação PT2020. Por outro lado, a Teoria da Mudança explicitada na Figura 1 prevê um efeito de contágio entre os efeitos produzidos pela Estratégia Avaliação PT2020 e a avaliação de políticas públicas do país exclusivamente financiadas com os recursos do Orçamento do Estado. Ou seja, os vasos comunicantes entre os dois sistemas (avaliação fundos europeus e nacional) são evidentes. A Estratégia Avaliação PT2020 tem contribuído para o desenvolvimento deste **Sistema**, quer com a própria realização de avaliações e consequente produção de conhecimento sobre o funcionamento de políticas públicas e estímulo ao aprofundamento metodológico, quer promovendo eventos de divulgação dos resultados das avaliações e propiciando a discussão pública. Neste âmbito, são muitas as boas práticas implementadas, apresentadas ao longo deste artigo. Importa continuar este trajeto, mantendo estas boas práticas e reforçando outras dimensões, através da implementação das propostas acima enunciadas, das quais destacamos a capacitação quer da procura, quer da oferta de avaliação. Alguns passos já têm sido dados nesse sentido, que sintetizamos em seguida.

Há uma reflexão em curso no âmbito da Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020, iniciada com a elaboração do *“Balanço do processo avaliativo do Portugal 2020 e Plano de ação da Avaliação do Portugal 2020”*.

Outro exemplo é o Aviso para apresentação de candidaturas, lançado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica 2020 em Maio de 2021, para a realização de *“Estudos sobre Metodologias de Monitorização e Avaliação”*, tendo em vista o desenvolvimento de estudos, projetos-piloto ou trabalhos de investigação de natureza similar, orientados para o desenvolvimento e/ou teste de ferramentas e metodologias que possam ser aplicadas de forma inovadora na monitorização e na avaliação das intervenções dos fundos comunitários em Portugal²¹.

O *“Roteiro para a capacitação do ecossistema dos Fundos da Política da Cesão para o período 2021-2027”*, dará certamente um contributo no mesmo sentido, ao ter a avaliação como um dos seus seis projetos estruturantes, que incorpora um vasto conjunto de linhas de atuação no sentido de reforçar a capacitação dos diferentes *stakeholders* da avaliação de políticas públicas. Cursos de mestrado e doutoramento em avaliação de projetos, programas e políticas públicas, Ações de capacitação específica em avaliação de programas e projetos, Seminário bianual em avaliação de fundos em Portugal, Estudos/manuais/documentação técnica e *Summer school* Avaliação constituem as principais ações propostas.

O *“Plano Estratégico da AD&C para 2022-24”* inclui, igualmente, uma iniciativa estratégica dedicada à avaliação intitulada o *“Reforço do modelo e prática de avaliação das políticas cofinanciadas”*, com linhas de atuação que visam o envolvimento das Instituições do Ensino Superior na realização de avaliações e na capacitação em avaliação e o reforço de capacidades em avaliação da AD&C, Autoridades de gestão e Agências públicas. Esta iniciativa estratégica incorpora, entre outras, as ações de capacitação em avaliação previstas no Roteiro referido no parágrafo anterior.

Outro passo importante será, também, avaliar a Estratégia Avaliação PT2020, aprofundando e consensualizando a Teoria da Mudança (TdM) aqui apresentada e testando os seus elementos principais, de forma a confirmar que as **atividades** e as **realizações** se estão a desenrolar da melhor forma para produzir os efeitos esperados e identificando o contributo da Estratégia Avaliação PT2020 para o alcance dos **resultados** e **impactos** preconizados. É necessário identificar que ajustamentos se devem introduzir

²¹ Os projetos aprovados podem ser consultados neste [Link](#).

ao nível dos **meios, atividades e realizações** e dos **pressupostos/condições** para melhorar os efeitos da Estratégia Avaliação PT2020.

A *“Meta-avaliação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020”* prevista no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 será uma excelente oportunidade para fazer esta análise.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

As referências bibliográficas utilizadas para a elaboração deste artigo, bem como outras sobre os mesmos temas, podem ser encontradas em [Plano Global de Avaliação do Portugal 2020](#) e em [Guias da Comissão Europeia](#).

LINKS ÚTEIS

Separador da Avaliação do Site da AD&C – [Fundos da União Europeia/Portugal 2020/Avaliação](#)

Separador dos Resultados do Site do Portugal 2020 – [Avaliação/Resultados das avaliações](#)

Outros link úteis podem ser encontrados no site da AD&C em [Recursos e Ligações Úteis sobre Avaliação](#)

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão

AG – Autoridade de Gestão

CCN – Comissão de Coordenação Nacional para o FEADER

CCF – Comissão de Coordenação para o FEAMP

DG Regio – Direção Geral de Política Regional da Comissão Europeia

DG Emprego – Direção Geral de Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia

CIC Portugal 2020 – Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria

CRIE – *Centre for Research on Impact Evaluation* (Centro de Investigação para as Avaliações de Impacto da Comissão Europeia – DG Emprego)

EIPA – *European Institute of Public Administration* (Instituto Europeu da administração pública)

EES – *European Evaluation Society* (Sociedade Europeia de Avaliação)

FC – Fundo de Coesão

FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FSE – Fundo Social Europeu

Fundos da Política da Coesão – Fundos Estruturais (FSE e FEDER) e Fundo de Coesão (FC)

INE – Instituto Nacional de Estatística

PGA PT 2020 – Plano Global de Avaliação do Portugal 2020

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

Rede M&A – Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020

SI da AD&C – Sistemas de Informação geridos pela AD&C (p.e. Balcão 2020, SI FEDER/FC, SI CERT, SM PT – Sistema de Monitorização do Portugal 2020)

SI FSE – Sistema de Informação do FSE

SGO – Sistema de Gestão Operacional dos Sistemas de Incentivos

TdM – Teoria da Mudança

ANEXO

Figura A1. Quadro Lógico / Teoria da Mudança / Critérios de Avaliação / Métodos de avaliação

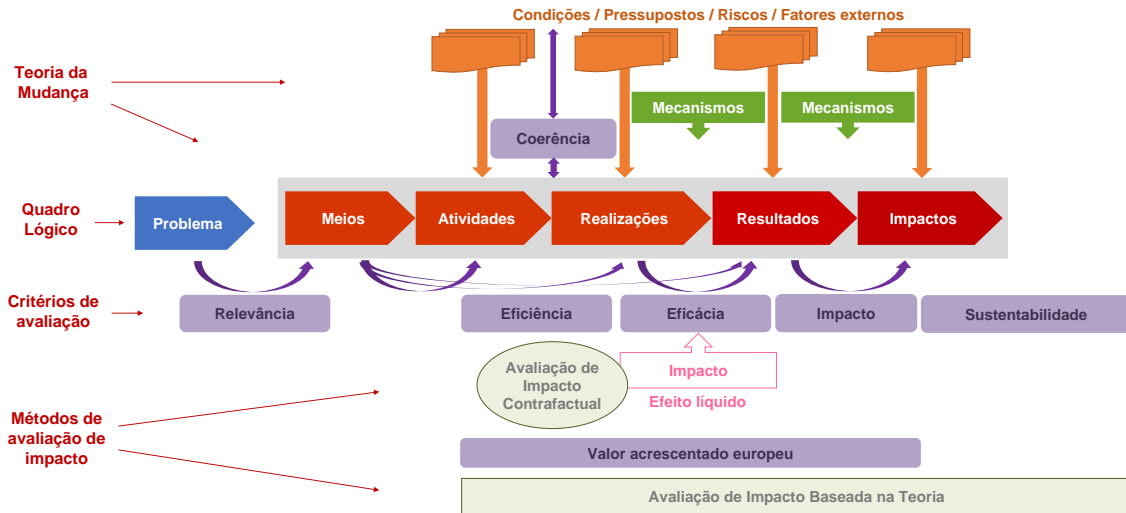


Figura A2. Teoria da Mudança da Estratégia de Avaliação do Portugal 2020 – Esquema simplificado apresentado na 9th Conference on the Evaluation of EU Cohesion Policy “Shaping transitions with evidence” (DG RÉGIO, Porto, 2021)

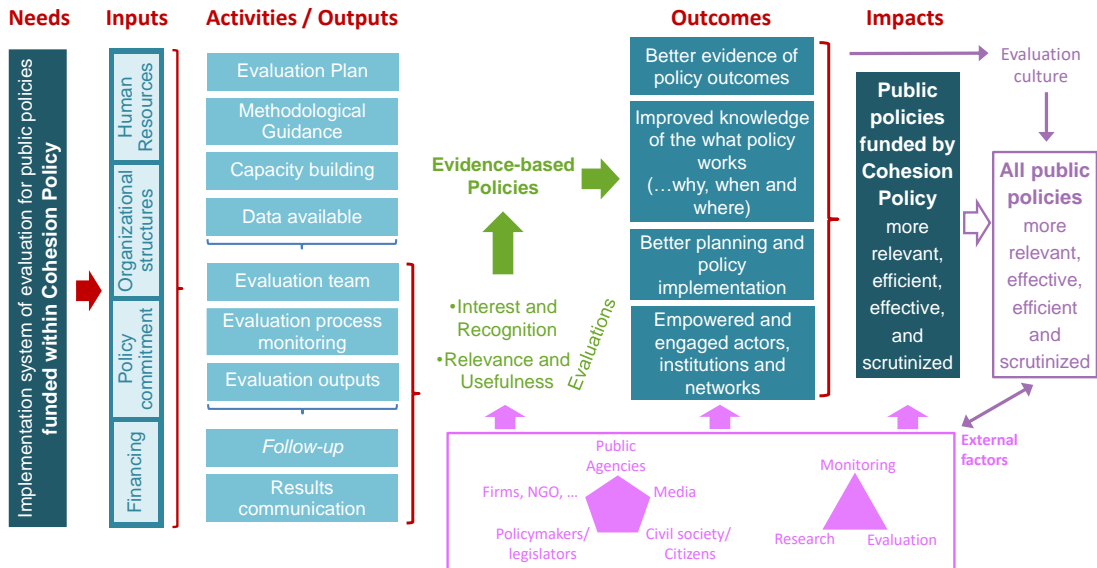


Figura A3. Legislação Comunitária (Regulamentos) e Orientações

Períodos de Programação	Legislação Comunitária (Regulamentos) e Orientações
QCA I (1989-1993)	Regulamento (CEE) nº 2052/88 do Conselho / Regulamento (CEE) N 4253/88 do Conselho
QCA II (1994-1999)	Regulamento (CEE) nº 2082/93 de 20 de Junho do Conselho Primeiro documento orientador de metodologias de avaliação da COM (MEANS , Handbooks 1995 - Collection 1999)
QCA III (2000-2006)	Regulamento nº 1260/1999 do Conselho (estabelece as disposições gerais sobre os fundos estruturais) Vários documentos de trabalho metodológicos temáticos (REGIO) e primeiro EVALSED (2004)
QREN (2007-20013)	Regulamento nº 1083/2006 do Conselho - Regulamento Geral do FEDER, FSE e FC Vários documentos de trabalho metodológicos temáticos (REGIO) e atualização EVALSED (2007)
Portugal 2020 (2014-2020)	Regulamento nº 1303/2013 do Conselho - Regulamento Geral do FEDER, FSE e FC Documentos de Orientação da REGIO (Plano de avaliação , Conceitos e recomendações de monitorização e avaliação e Termos de Referência para avaliações de impacto) e DGEMP (Monitorização e avaliação e Iniciativa Emprego Jovem) Dois documentos de orientação para avaliações contrafactuais (CRIE) Atualização EVALSED (2013) - Inclui ABT e Contrafactual e a TdM Disponíveis no site da AD&C neste Link

Figura A4. Legislação Comunitária: a função da avaliação

Períodos de Programação	Legislação Comunitária: a função da avaliação
QCA I (1989-1993)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>apreciar a eficácia das intervenções estruturais</i> - a avaliação destinada a <i>apreciar o seu impacto relativamente aos objetivos</i>
QCA II (1994-1999)	<ul style="list-style-type: none"> - A <i>apreciação</i> e a avaliação permitem <i>apreciar o impacte socioeconómico das ações</i> - <i>garantir a eficácia</i> das intervenções através da apreciação, acompanhamento e avaliação
QCA III (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> - a <i>eficácia</i> e o <i>impacto</i> das atividades dos fundos estruturais dependem de uma melhoria e de um <i>aprofundamento da avaliação</i> - <i>apreciar a eficácia</i> das intervenções estruturais - <i>apreciar o seu impacto em relação aos objetivos...e analisar as suas incidências em problemas estruturais</i>
QREN (2007-20013)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>eficácia da ajuda dos fundos depende da integração de uma avaliação fiável</i> - objetivo da avaliação: <i>melhorar a qualidade, a eficácia, a eficiência e a coerência da intervenção dos fundos e da estratégia e execução dos Programas Operacionais no que respeita aos problemas estruturais específicos que afetam os Estados-Membros e as regiões em causa</i>
Portugal 2020 (2014-2020)	<ul style="list-style-type: none"> - objetivo da avaliação: <i>melhorar a qualidade da elaboração e execução dos programas, e avaliar a sua eficácia, eficiência e impacto</i> - o <i>impacto dos programas deve ser avaliado à luz da missão dos respetivos FEEI, tendo em conta as metas da estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo</i>

Figura A5. Legislação Comunitária: Tipos de avaliação

Períodos de Programação	Legislação Comunitária: Tipos de avaliação (extratos dos regulamentos)
QCA I (1989-1993)	<ul style="list-style-type: none"> - a ação comunitária será objecto de uma avaliação <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>
QCA II (1994-1999)	<ul style="list-style-type: none"> - as ações com finalidade estrutural são sujeitas a uma apreciação (<i>ex ante</i>), a um acompanhamento e a uma <i>avaliação após a sua realização</i>
QCA III (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> - a ação comunitária será objecto de uma <i>avaliação ex ante</i>, de uma <i>avaliação intercalar</i> (e uma <i>atualização da avaliação intercalar</i>) e de uma <i>avaliação ex post</i> - <i>avaliações intercalares</i> (incluindo atualizações) para o QCA e cada intervenção - <i>podem ser lançadas avaliações complementares</i> (temáticas)
QREN (2007-20013)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>avaliações antes, durante e após o período de programação</i> - <i>avaliações operacionais e estratégicas</i> - <i>avaliações ex ante</i> (por programa, conjunto de programas, fundo...) e <i>ex post</i>
Portugal 2020 (2014-2020)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>uma avaliação ex ante a cada programa</i> - <i>avaliações ex post</i> - <i>durante o período de programação, as autoridades de gestão deverão assegurar a realização de avaliações da eficácia e do impacto do programa</i> - <i>pelo menos uma vez durante o período de programação, deve ser realizada uma avaliação para determinar de que forma os FEEI contribuíram para os objetivos de cada prioridade</i>

Figura A6. Legislação Comunitária: Utilização das avaliações

Períodos de Programação	Legislação Comunitária: Utilização das avaliações (extratos dos regulamentos)
QCA I (1989-1993)	Quando estabelecer os quadros comunitários de apoio e da instrução dos pedidos individuais de contribuição , a Comissão tomará em consideração os resultados das avaliações efetuadas segundo as disposições do presente artigo
QCA II (1994-1999)	Ao estabelecer os quadros comunitários de apoio e instruir os pedidos individuais de contribuições , a Comissão tomará em consideração os resultados das apreciações e avaliações efetuadas
QCA III (2000-2006)	Avaliações para: <ul style="list-style-type: none"> - revisão da intervenção - atribuição da reserva de desempenho - preparar as intervenções posteriores - Os resultados da avaliação serão postos à disposição do público, mediante pedido
QREN (2007-20013)	Avaliações: <ul style="list-style-type: none"> - em particular quando esse acompanhamento indicar que há um desvio considerável em relação aos objetivos inicialmente fixados ou - sempre que sejam apresentadas propostas de revisão dos programas operacionais - os resultados devem ser publicados de acordo com as regras aplicáveis ao acesso aos documentos
Portugal 2020 (2014-2020)	<ul style="list-style-type: none"> - o comité de acompanhamento e a Comissão deverão ser informados dos resultados acerca das avaliações, a fim de facilitar as decisões de gestão - cada avaliação é sujeita a um follow-up - Todas as avaliações são tornadas públicas

Figura A7. Legislação Comunitária: Outras obrigações/recomendações

Períodos de Programação	Legislação Comunitária: Outras obrigações/recomendações
QCA III (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> - elevada prescrição das avaliações a realizar e seus critérios de avaliação, conteúdos, momentos de realização..... - devem ser definidos os objetivos e o conteúdo de cada etapa de avaliação
QREN (2007-20013)	<ul style="list-style-type: none"> - podem elaborar um plano de avaliação
Portugal 2020 (2014-2020)	<ul style="list-style-type: none"> - compete aos Estados-Membros garantir uma capacidade de avaliação adequada - obrigatoriedade de um plano de avaliação - obrigatoriedade de um relatório síntese dos resultados das avaliações em 2022