

CASO PEDAGÓGICO

AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

ipps_iscte

Melhores Políticas
Públicas

Uma rede para melhores políticas

ISBN 978-989-8990-49-5



9 789898 990495

Autores

Marlon Duane Kaercher dos Santos
Miguel Madeira

Coordenação Científica

Sandra Dionízio

Este Caso Pedagógico baseia-se em situações reais e em entrevistas com especialistas. É um instrumento de formação que visa gerar discussão em sala de aula. A narrativa é ficcionada e não faz juízos de valor sobre a situação apresentada ou as ações dos intervenientes.

RESUMO

O presente caso aborda a Avaliação de Políticas Públicas em Portugal, com ênfase no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PT2020) e a sua relação com os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). No caso, João Gonçalves e a sua equipa enfrentam os desafios e as particularidades dos processos de Avaliação de Políticas Públicas. São abordados os papéis centrais da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC Portugal 2020), das Autoridades de Gestão dos programas do Portugal 2020 e a articulação entre estes atores no âmbito da Rede de Monitorização e Avaliação (Rede M&A).

Tempo de leitura estimado
30 minutos

AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma
rede para
melhores
políticas

As políticas públicas para o desenvolvimento e a coesão

Durante a caminhada que fazia todos os dias desde casa, perto da estação de comboios Roma-Areeiro, até ao trabalho, próximo do Campo Pequeno, João Martins costumava distrair-se com os seus pensamentos e recordações. Nos seus 52 anos de vida, tinha testemunhado décadas de transformação no bairro, como a degradação e o restauro da Praça de Toiros do Campo Pequeno, a inauguração do túnel da Avenida da República e, mais recentemente, o alargamento dos passeios e a instalação de ciclovias.

João era responsável pela área da Avaliação na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C). Tanto nas suas reflexões durante as caminhadas matinais enquanto via as transformações da cidade, como durante as suas atividades no trabalho, a discutir planos estratégicos de avaliação de políticas públicas, tentava fazer um exercício mental para perceber melhor as medidas públicas de intervenção, questionando a origem dos problemas que tais decisões procuravam solucionar. Esta política pública procura dar resposta a que necessidade? E como espera fazê-lo?

Quando aderiu à Comunidade Económica Europeia em 1986, Portugal passou a beneficiar de apoio à sua Política Regional através do acesso aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), que tinham como objetivo contribuir para o desenvolvimento do país e aproximar os seus padrões da média através da convergência económica com a Europa.

A Política Regional Europeia era desenvolvida em ciclos de programação e, para obter o apoio dos recursos dos FEEI, Portugal tinha de apresentar propostas de intervenção estratégica antes do início de cada ciclo. Eram então assinados acordos de parceria definindo as prioridades das Políticas Públicas para o país e as intervenções e os montantes de investimento a financiar pelos Fundos. Os últimos dois acordos para os ciclos de programação europeus tinham sido o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), cobrindo o período 2007-2013, e o Portugal 2020 (PT2020), um acordo de parceria proposto por Portugal para a programação de intervenção do período 2014-2020, no alinhamento da denominada Estratégia Europa 2020.

A AD&C coordenava a política de desenvolvimento regional em Portugal e assegurava a coordenação geral dos FEEI.

As responsabilidades da AD&C incluíam ainda a coordenação da elaboração e implementação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020. As atividades de avaliação realizadas na AD&C, sob responsabilidade de João, estavam inseridas nesse

trabalho: a aferição da eficácia, eficiência e impacto das intervenções cofinanciadas pelos FEEI. A grande questão era: “Estariam as Políticas Públicas implementadas por Portugal no âmbito do PT2020 a dar resposta às necessidades e constrangimentos que se propuseram resolver?”

A Gênese do Plano Global de Avaliação

João tinha coordenado durante os últimos meses a elaboração do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020). Tinha sido um processo exaustivo e complexo, em articulação com as entidades responsáveis pela governação dos FEEI, no âmbito da Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020.

O ponto de partida para a formulação do PGA PT2020 foi a elaboração da proposta do PT2020, aprovado pela Comissão Europeia. O PT2020 tinha sido estruturado em 16 programas operacionais (PO), financiados pelos cinco FEEI: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). A intervenção do PT2020 assentava em torno de quatro domínios temáticos: Competitividade e Internacionalização (PO CI), Inclusão Social e Emprego (PO ISE), Capital Humano (PO CH) e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (PO SEUR).

O FEDER, o FSE e o FC tinham sido repartidos em 12 Programas Operacionais (PO), sendo quatro temáticos, sete regionais, relativos às regiões NUTS II do continente e das regiões autónomas (RA), e um de assistência técnica. O FEADER tinha sido dividido em três programas de desenvolvimento rural relativos às regiões NUTS I: continente, RA dos Açores e RA da Madeira. Já o FEAMP ficou concentrado num único programa operacional com incidência em todo o território português.

Este era o quadro-resumo com os programas e fundos que integravam o Plano Global de Avaliação do PT 2020:

PROGRAMAS E FUNDOS QUE INTEGRAM O PGA PT2020

		Programas	Fundos
Programas Operacionais Temáticos		PO Competitividade e Internacionalização (PO CI)	FEDER e FSE (regiões menos desenvolvidas) FC (todas as regiões – transportes)
		PO Inclusão Social e Emprego (PO ISE)	FSE (regiões menos desenvolvidas) Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) (em todas as regiões)
		PO Capital Humano (PO CH)	FSE (regiões menos desenvolvidas)
		PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (PO SEUR)	FC (em todas as regiões)
Programas Operacionais Regionais	do Continente	PO Norte (região menos desenvolvida)	FEDER e FSE
		PO Centro (região menos desenvolvida)	
		PO Lisboa (região desenvolvida)	
	das Regiões Autónomas	PO Alentejo (região menos desenvolvida)	
		PO Algarve (região em transição)	
		PO Açores (região menos desenvolvida)	
	PO Madeira (região desenvolvida)		
Assistência Técnica	PO Assistência Técnica (PO AT)	FEDER	
Desenvolvimento Rural		Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020)	FEADER
		Programa de Desenvolvimento Rural da RA Açores (PRORURAL+)	
		Programa de Desenvolvimento Rural da RA Madeira 2014-2020	
Assuntos Marítimos e Pesca	Programa Operacional Mar 2020 (PO MAR)	FEAMP	

A articulação institucional para elaboração e posterior implementação do PGA PT2020 teve a participação das entidades responsáveis pela coordenação e gestão dos dezasseis programas do Portugal 2020: a Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC Portugal 2020), que foi responsável pela sua aprovação; a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, responsável pela coordenação técnica dos Fundos de Coesão (FEDER, FSE e FC); a Comissão de Coordenação Nacional para o FEADER (CCN); a Comissão de Coordenação para o FEAMP (CCF); e as Autoridades de Gestão (AG) de cada um dos programas.

Esta articulação entre os *stakeholders* era exercida através da Rede de Monitorização e Avaliação (Rede M&A). Esta rede reunia os organismos de coordenação técnica dos FEEI e as Autoridades de Gestão dos programas operacionais, e era coordenada pela AD&C. A Rede previa a realização de reuniões nas quais se deveriam discutir todas as matérias relevantes para a elaboração e implementação do PGA PT2020, além do acompanhamento do progresso das avaliações que constavam no PGA PT2020.

Para além disso, a promoção da revisão e aprovação anual do PGA PT2020, o acompanhamento da sua implementação, a elaboração de orientações e instrumentos que contribuíssem para a qualidade das avaliações e a promoção do debate público sobre os resultados das avaliações faziam parte dos objetivos, no âmbito da avaliação, a serem alcançados pela Rede.

Após aprovação do PGA PT2020, cada Autoridade de Gestão dos PO deveria elaborar um plano de avaliação do programa operacional sob a sua responsabilidade, que posteriormente deveria ser submetido e aprovado pelo respetivo comité de acompanhamento. Estes documentos, que decorrem diretamente do PGA PT2020, deveriam orientar a avaliação de cada programa operacional, sendo revistos anualmente em articulação com a revisão do PGA PT2020.

Que intervenções serão avaliadas?

No início do ciclo de programação do Portugal 2020, a discussão na Rede M&A foi intensa para elaborar o Plano Global de Avaliação do Portugal 2020. Foram realizadas três reuniões da Rede. Era preciso definir quais as avaliações a realizar, o seu *timing*, quem coordenava as avaliações, os processos de acompanhamento, o modo de realização das avaliações, o orçamento e como seriam comunicados os resultados das avaliações. E, por fim, elaborar uma ficha para cada avaliação, com as suas características principais.

Na primeira reunião, a AD&C começou por propor às cerca de 40 pessoas presentes os critérios que deveriam estar na base da seleção das avaliações e uma primeira proposta contendo 49 avaliações (para o período 2014-2020), agrupadas em quatro tipos, de acordo com a incidência: temáticas, territoriais, de programa e globais.

As avaliações seriam de dois tipos, em função do seu objetivo: Avaliação de Impacto e de Processo. Para as avaliações de impacto seriam utilizados os métodos da avaliação de impacto baseada na teoria e da avaliação de impacto contrafactual.

Depois de apresentada a proposta da AD&C, que já resultava de contactos informais com as Autoridade de Gestão (AG), António Pereira, um representante de uma AG de um PO Regional, questionou:

– Não estaremos a fazer um plano muito ambicioso com demasiadas avaliações? Será que isto não coloca em causa a qualidade das avaliações?

Ana Sofia, representante de uma outra AG (desta vez de um PO temático) reforçou:

– E o âmbito de algumas avaliações não será muito amplo? Não deveríamos seleccionar apenas uma intervenção (no máximo duas ou três) em cada avaliação, para conseguir análises mais específicas e aprofundadas?

– Estamos inteiramente de acordo com as duas questões colocadas. – respondeu João, que acrescentou – Com efeito, temos aqui que escolher dois *trade-offs*: avaliações mais focadas ou mais abrangentes e um maior ou menor número de avaliações, com influência na qualidade e no calendário das avaliações. No entanto, temos de ter em consideração a necessidade de todos os objetivos específicos serem avaliados, lembrando ainda que temos cerca de 75 tipos de objetivos específicos no PT 2020 e que muitos deles são transversais a vários PO, sobretudo com avaliações de impacto, para além de algumas avaliações de processo.

Fez-se silêncio na sala.

– E importa ter presente a utilidade e calendarização das avaliações, e, a propósito, a máxima associada: o *timing* das avaliações é normalmente “too soon” para medir os resultados e “too late” para serem úteis – rematou João.

Mesmo sendo consensual que era um plano muito ambicioso, ficou delineado manter as 49 avaliações do plano inicial. A última tarefa da reunião consistiu na distribuição de trabalho para a elaboração das fichas a construir para cada avaliação, nas quais deveriam ser definidos objetivos e âmbito (programático, territorial, temático e temporal), a contextualização e a justificação da avaliação, métodos a utilizar, os critérios e questões de avaliação, informação a disponibilizar, procedimento de contratação, entidade coordenadora da avaliação, grupo de acompanhamento, calendário e custo.

Qual a melhor proposta de avaliação?

Foi definido no PGA PT2020 que as avaliações seriam predominantemente realizadas por equipas externas e que para a sua contratação seria utilizado, sobretudo, o procedimento pré-contratual de contratação por concurso público. A elaboração de um bom caderno de encargos e do programa do procedimento, com a definição dos critérios de adjudicação e avaliação das propostas era fundamental, pois seria de acordo com estas definições que a qualidade técnica das propostas e a metodologia a ser aplicada na avaliação seriam analisadas. Para este efeito foi desenvolvido, igualmente no âmbito da Rede M&A, um modelo para a elaboração daquelas peças concursais. Esta foi a segunda grande tarefa a realizar no âmbito da Rede M&A, logo a seguir à aprovação do PGA PT2020.

Na preparação de uma proposta para apresentação na Rede M&A, a equipa de avaliação da AD&C teve o apoio do núcleo de contratação pública da AD&C, uma vez que seria necessário estabilizar a componente técnica relativamente à avaliação e a componente jurídica.

Logo no primeiro encontro, Carlos Couto, o responsável pela equipa jurídica alertou:

– As especificações técnicas devem apresentar o mais objetivamente possível o que se pretende com a concretização da avaliação, ou seja, quais são os objetivos a atingir; e o programa do procedimento deve apresentar os aspetos e os elementos dos documentos que devem integrar a proposta. Isto é fundamental para garantir os princípios da transparência e da concorrência na seleção dos avaliadores.

Proponho que, após esta útil reunião, apresentemos uma proposta dos elementos técnicos de avaliação a constar nas especificações técnicas e no programa do procedimento, e que adaptemos as cláusulas jurídicas que nos enviarem – disse João.

Após a reunião, João reuniu-se com a equipa para refletirem em conjunto sobre os elementos a constar nas peças concursais e, na manhã seguinte, apresentou os pontos que deviam ser desenvolvidos e distribuiu o trabalho.

– Estes são os tópicos que proponho que sejam desenvolvidos para elaborarmos o modelo das peças dos concursos:

1. Enquadramento e contexto da avaliação
2. Propósito e principais destinatários da avaliação
3. Objetivos e âmbito da avaliação
4. Critérios e questões de avaliação
5. Metodologia
6. Estratégia de comunicação
7. Produtos da avaliação
8. Cronograma da avaliação
9. Composição e organização da equipa e o controlo de qualidade
10. Estrutura de custos da avaliação
11. Requisitos de qualidade dos produtos
12. Mecanismos/modelo de gestão de acompanhamento dos trabalhos
13. Informação disponível

– Maria José, proponho que elabores os primeiros quatro pontos desta lista.
 – Os critérios e as questões de avaliação são o que dará mais trabalho, dada a sua relevância e serem o guia orientador das avaliações, mas penso ser executável – replicou Maria José.

– Marina Oliveira, proponho que elabores o ponto da metodologia, que deve incluir os seguintes tópicos:

- › O entendimento que a equipa faz do objeto e objetivos da avaliação;
- › A explicitação do quadro metodológico global que estrutura a avaliação, que deve incluir os métodos (avaliação baseada na teoria ou contrafactual) e as abordagens metodológicas a utilizar;
- › O entendimento das questões de avaliação e a estratégia de resposta às mesmas;
- › Os indicadores a utilizar, as técnicas de recolha e tratamento da informação e as respetivas fontes de informação;
- › Como a equipa pensa envolver os *stakeholders* ao longo do processo avaliativo.

– Parece-me que, neste caso, o ponto mais crítico será decidir o nível de prescrição até onde devemos ir. Talvez eu necessite de ajuda para finalizar esta tarefa no prazo necessário – respondeu Marina.

– Caso seja necessário tentaremos redistribuir parte do trabalho e eu também darei apoio, fica tranquila – disse João, prosseguindo.

– E, Rafael, proponho que te debruces sobre os restantes pontos – completou João.

– Ainda bem, porque assim posso articular com o trabalho que estou a desenvolver sobre o aprofundamento da informação a mobilizar e disponibilizar para as

avaliações que constam no PGA – respondeu Rafael, visivelmente satisfeito com a tarefa que lhe coube.

– Bem visto, temos de deixar claro no guia que é nesta fase inicial de planejamento que se define a informação a utilizar, nomeadamente a disponível no sistema de informação do PT2020 e das bases de dados administrativas de agências públicas – referiu João.

– E o INE também pode ser um importante parceiro neste processo – acrescentou Rafael.

– Sim, temos desde já de agendar uma reunião com essas entidades e estabelecer os protocolos necessários, para sabermos com o que podemos contar aquando da elaboração dos cadernos de encargos e termos a informação disponível na altura da assinatura do contrato – complementou João.

– Se, por um lado, temos de conhecer à partida qual a informação com que podemos contar para definir a metodologia a prescrever no caderno de encargos, por outro, quanto mais explícitos formos no caderno de encargos relativamente à informação disponível e quanto mais informação disponibilizarmos logo no caderno de encargos, maior possibilidade terão os concorrentes de elaborar uma proposta mais ajustada.

Avaliar para melhorar as políticas

Passada a fase de planeamento da avaliação do Portugal 2020, com a elaboração do PGA PT2020 e dos documentos de orientação, era tempo de iniciar a fase de implementação do PGA PT2020 com a realização das próprias avaliações.

Apesar da contratação externa para a realização das avaliações, o acompanhamento da execução dos contratos das avaliações coordenadas pela AD&C foi gerido por João e a sua equipa. Essas atividades exigiam dedicação e, acima de tudo, tempo. João discutia com frequência com a sua equipa sobre esta questão, pois era importante que estivesse bem presente, quer na AD&C quer nas AG, que a fase de acompanhamento das avaliações era muito exigente e consumidora de tempo.

A facilitação de contactos com os *stakeholders* e a disponibilização da informação presente no sistema de informação do PT2020 era responsabilidade das entidades que encomendavam as avaliações (AD&C ou AG). Esta informação é necessária para diferentes fases da avaliação: para a análise estatística das intervenções, para a aplicação dos inquéritos aos beneficiários e para a realização dos estudos de caso. Por fim, a análise dos relatórios e a emissão dos pareceres conjuntos do grupo de acompanhamento eram igualmente exigentes, porque obrigam a uma análise detalhada dos diferentes relatórios: o metodológico (que inclui a teoria da mudança (TdM), a matriz de avaliação e os instrumentos de notação das diferentes técnicas de recolha de informação), o intermédio, o final preliminar e o final. E para os três primeiros era importante a realização de uma reunião com o grupo de acompanhamento (GA) e a incorporação num parecer dos contributos enviados pelos elementos que constituem o GA. Este GA é constituído aquando da elaboração do caderno de encargos, sendo a sua primeira tarefa apreciar o conteúdo deste documento. Integram este GA as AG e as agências públicas que financiam e implementam as políticas públicas objeto de avaliação, parceiros sociais e outros representantes dos beneficiários e destinatários.

Após o lançamento e contratação do avaliador externo para a realização da primeira avaliação coordenada pela AD&C, e após a entrega do primeiro relatório, o GA dessa avaliação reuniu pela primeira vez. Da discussão resultou um conjunto de aspetos críticos que deveriam incorporar o parecer do GA. Na preparação do mesmo, João dirigiu-se a Marina:

– Temos de centrar o parecer nas questões estruturais, sobretudo nas questões metodológicas, porque são estas que distinguem uma avaliação e que permitem chegarmos ao fim com conclusões robustas e bem fundamentadas, e que não sejam apenas uma caixa de ressonância de alguns *stakeholders*...

– O relatório apresenta algumas fragilidades metodológicas – respondeu Marina – nomeadamente a teoria da mudança, a matriz de avaliação e a relação entre ambas. Não é claro com os elementos da matriz de avaliação, nomeadamente com os indicadores definidos, de que forma se irão testar alguns elementos da TdM.

João assentiu com a cabeça concordando e visivelmente preocupado, e acrescentou.

– Precisamos, de facto, de discutir melhor a questão da TdM. Sou sensível ao argumento que os avaliadores apresentaram na reunião do GA, de que a TdM não deveria ser construída na avaliação, mas aquando da definição da política. Mas, na ausência de uma TdM à partida, esta tem de ser reconstruída posteriormente. Nesta fase, a melhor solução passa por a incluímos nas avaliações, mas posteriormente poderemos pensar noutras soluções.

– Bem, vamos ao trabalho, elaborar o parecer ao Relatório Inicial, porque este relatório metodológico é muito crítico – o que não ficar bem definido nesta fase terá consequências negativas irreparáveis mais à frente – completou João.

Marina pôs-se ao trabalho, tendo em atenção que na elaboração do parecer do GA teria de refletir o que tinha sido discutido da reunião do GA, os contributos escritos que tinha recebido dos elementos do GA e a sua própria análise. Para isso, tinha a ajuda de um modelo previamente elaborado pela sua equipa que detalhava, em tópicos, a totalidade dos elementos que deveriam ser alvo de análise.

O vasto conjunto de tópicos encontrava-se estruturado em torno das seguintes cinco áreas:

GRELHA PARA AFERIÇÃO DA QUALIDADE DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO

Critérios e questões de aferição da qualidade dos relatórios	Resposta às questões de aferição da qualidade dos produtos da avaliação		
	Sim	Não	Observações
Objeto, contexto, âmbito e objetivos da avaliação: apresenta de forma clara e precisa o objeto da avaliação e o seu contexto de implementação, bem como todos os elementos essenciais à compreensão do âmbito e dos objetivos da avaliação.			

cont.

Critérios e questões de aferição da qualidade dos relatórios

Resposta às questões de aferição da qualidade dos produtos da avaliação

Sim Não Observações

Conceção e implementação metodológica: descreve o quadro metodológico prosseguido na avaliação, permitindo concluir sobre a sua adequação para produzir as evidências necessárias à resposta às questões de avaliação. Apresenta as eventuais dificuldades sentidas e as estratégias de superação das mesmas, refletindo também sobre as limitações que decorrem da metodologia aplicada. A implementação das técnicas de recolha, tratamento e análise de informação é robusta, seguindo as convenções e melhores práticas aplicáveis, e a informação primária e secundária e as respetivas fontes são credíveis e adequadas à resposta às questões de avaliação, atestando a fiabilidade e validade dos dados e das evidências produzidas.

Resposta às Questões de Avaliação (QA): as respostas às questões de avaliação apresentam-se lógicas, fundamentadas e credíveis e suportadas em evidências que decorrem da análise de dados resultante da utilização adequada da metodologia implementada.

Conclusões e recomendações: apresenta conclusões claras e fundamentadas (suportadas nas evidências produzidas), isentas de considerações pessoais, e recomendações coerentes, concretas e viáveis.

Clareza e concisão da redação: apresenta os conteúdos redigidos de forma clara, bem estruturada e lógica.

Após três pareceres do grupo de acompanhamento aos relatórios inicial, intermédio e final preliminar daquela primeira avaliação, e de mais uma análise dos relatórios revistos, estávamos finalmente no seminário de apresentação de resultados da avaliação. Era uma sessão aberta, na qual o coordenador da avaliação apresentava as principais conclusões e recomendações, os comentadores convidados proferiam a sua análise das mesmas e a plateia colocava questões. Apesar de ser mais uma etapa importante de discussão da avaliação, desta vez pública, e de, quer a equipa de avaliação contratada, quer a equipa de avaliação da AD&C, sentirem um sentimento de missão cumprida, o trabalho desta avaliação continuaria e o seu eco far-se-ia sentir durante um longo período. Já de imediato iniciar-se-ia o processo de *follow-up* e de divulgação da avaliação, para garantir que as suas conclusões integrassem o ciclo de concepção de políticas públicas, ou seja, assegurar a sua utilidade. Com efeito, na equipa de avaliação da AD&C estava bem presente que o PGA e a Rede M&A não existiam apenas para dar resposta às exigências contratuais dos FEEL. Deviam ser olhados, sobretudo, como instrumentos para contribuir para a melhoria das políticas públicas.

Casos Pedagógicos
sobre a Administração
Pública Portuguesa
é um projeto
dinamizado pelo
IPPS-Iscte