

DA TEORIA À PRÁTICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

A APLICAÇÃO DAS TEORIAS DA MUDANÇA NOS FUNDOS EUROPEUS

Guias de apoio à implementação do Plano Global
de Avaliação do Portugal 2030 (PGA PT2030)

NOVEMBRO 2025

FICHA TÉCNICA

TÍTULO Da teoria à prática da Avaliação de Políticas Públicas: *A aplicação das Teorias da Mudança nos Fundos Europeus GUIAS DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO GLOBAL DE AVALIAÇÃO DO PORTUGAL 2030 (PGA PT2030)*

EDIÇÃO Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

DATA Novembro 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONTEXTO E OBJETIVO

Este guia, elaborado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), no âmbito da Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2030, integra os **Guias de apoio à implementação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2030 (PGA PT2030)** na coleção [“Da teoria à prática de avaliação de políticas públicas”](#).

O seu **objetivo principal é sistematizar e partilhar as Teorias da Mudança (TdM)** desenvolvidas pela AD&C, Autoridades de Gestão e avaliadores, no contexto dos Fundos Europeus, promovendo a sua utilização como ferramenta estratégica ao longo do ciclo das políticas públicas. Visa ainda:

- Apoiar a implementação do PGA PT2030 e consolidar práticas de TdM nos Fundos Europeus.
- Consolidar conceitos e práticas de TdM no ciclo das políticas públicas cofinanciadas.
- Apoiar entidades responsáveis pela avaliação dos Fundos Europeus (Autoridades de Gestão e avaliadores).
- Promover a utilização das TdM como ferramenta de planeamento, acompanhamento, gestão, avaliação e comunicação.

Este guia resulta da experiência acumulada nos ciclos de avaliação do Portugal 2020 e da preparação e implementação do Portugal 2030, e **destina-se a entidades envolvidas na programação, acompanhamento, gestão, avaliação e utilização dos resultados das políticas públicas cofinanciadas.**

CONTEÚDO PRINCIPAL

Define e distingue os conceitos fundamentais de **Teoria da Programação (TdP)** (representação esquemática da lógica de intervenção, desde os problemas até aos impactos socioeconómicos), **Teoria da Ação (TdA)** (descreve o modo de atuação da intervenção) e **Teoria da Mudança (TdM)** (explica como se espera que a intervenção produza os resultados e impactos desejados), bem como de pressupostos, riscos e mecanismos causais. Por se tratar da designação mais popular, utiliza-se a designação TdM, ao longo deste guia, quando a menção é genérica e abrangente, fazendo uso da menção TdP sempre que a referência seja específica a este formato.

Identifica modelos e elementos das TdP: define como elementos das TdP os Problema(s) de partida, Meios (*inputs*), Atividades e Processos Fundos, Realizações (*outputs*), Resultados (*outcomes*), Impactos socioeconómicos e Pressupostos, Riscos e Mecanismos, e introduz uma representação esquemática, uniformizada, adaptada à realidade dos Fundos desenvolvida no âmbito dos Estudos de Avaliabilidade.

Apresenta um repositório de Teorias da Mudança: este guia inclui um repositório abrangente de **80 TdM** desenvolvidas no âmbito dos Fundos Europeus, compilando dezenas de TdM construídas para diferentes áreas temáticas e Programas Operacionais do Portugal 2020 e 2030. Estas TdP estão organizadas por Objetivos estratégicos, como: Investigação e Inovação; Ação climática; Educação e Formação; Inclusão Social e Emprego; Teorias da Mudança nas avaliações dos Programas Regionais; Transversais; e Teorias de Ação dos Programas do Portugal 2030.

Estas TdM foram construídas com base em documentação programática, avaliações anteriores e, em alguns casos, auscultação de *stakeholders*.



Explica a evolução da aplicação das TdM nos Fundos Europeus desde o Portugal 2020 até ao Portugal 2030, mostrando como surgiram e se difundiram e distinguindo diferentes “vagas” de TdM.

Partilha aspetos relevantes da aplicação prática das TdM: descreve o processo de construção das TdM, os desafios enfrentados e as boas práticas. E defende que as TdM têm sido utilizadas em diversas fases do ciclo das políticas públicas:

- **Planeamento e Programação:** apoiam a clarificação da lógica de intervenção; facilitam a identificação de lacunas e de necessidades avaliativas.
- **Estudos de Avaliabilidade:** permitem testar a plausibilidade das cadeias causais; servem de base para o desenho metodológico das avaliações.
- **Avaliação:** detalha os métodos de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) que utilizam a TdM, como: *Process Tracing* (análise detalhada de mecanismos causais); QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) (identificação de configurações causais); Avaliação Realista (análise de Contexto-Mecanismo-Resultado (CMR)) e Análise de Contribuição (teste da plausibilidade do impacto da intervenção).
- **Capacitação e Reflexão Conjunta:** promovem aprendizagem organizacional e partilha de conhecimento entre *stakeholders*.
- **Comunicação:** facilitam a explicação da lógica das intervenções a públicos diversos; são utilizadas em apresentações, *workshops* e relatórios.
- **Monitorização, Acompanhamento e Gestão:** permitem acompanhar a execução e os resultados das intervenções com base em indicadores associados à TdM.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- As TdM são instrumentos centrais para políticas públicas baseadas em evidência.
- Facilitam a aprendizagem, a comunicação e a tomada de decisão.
- Devem ser utilizadas ao longo de todo o ciclo da política pública, com flexibilidade e capacidade de evolução. As próprias TdM devem ser revistas com frequência.
- A sua construção e utilização promovem maior eficácia, transparência e qualidade na avaliação e gestão das políticas cofinanciadas.
- O guia recomenda a sua integração sistemática na programação, acompanhamento, gestão e avaliação dos Fundos Europeus.

The background is a solid yellow color. It features several white, stylized circular and semi-circular lines that are broken or incomplete, creating a sense of movement and modern design. These lines are arranged in a way that suggests a circular path or a series of connected points.

A APLICAÇÃO DAS
TEORIAS DA
MUDANÇA (TDM)
NOS FUNDOS
EUROPEUS



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão	PME – Pequenas e Médias Empresas
AG – Autoridades de Gestão	PNPSE – Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
ARTCR – Articulação curricular: Áreas de capacitação	PO – Programa Operacional
AVAL – Avaliação das aprendizagens: Áreas de capacitação	POAT – Programa Operacional Assistência Técnica
Cf. – Conferir	POCH – Programa Operacional Capital Humano
CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social	POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
CMO – Contextos, Mecanismos e Resultados	PT – <i>Process Tracing</i>
DIFPED – Diferenciação pedagógica: Áreas de capacitação	PT2020 – Portugal 2020
DIG – Capacitação digital: Áreas de capacitação	QCA – <i>Qualitative Comparative Analysis</i>
FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração	QIPME – Qualidade e Inovação Pequenas e Médias Empresas (Sistema de Incentivos Formação Ação)
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
FeR –	Rede M&A – Rede de Monitorização e Avaliação
FSE – Fundo Social Europeu	RH – Recursos Humanos
FTJ – Fundo para uma Transição Justa	RHAQ – Recursos Humanos Altamente Qualificados
I&D – Investigação e Desenvolvimento	RIS3 – <i>Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation</i>
I&DT – Investimento e Desenvolvimento Tecnológico	SAESCTN – Sistema de Apoio a Entidade do Sistema Científico e Tecnológico Nacional
I&I – Inovação e Investigação	SAICT – Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica
ID&T – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	SAPCTIEBT – Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica
IEJ – Iniciativa Emprego Jovem	SCTN – Sistema Científico e Tecnológico Nacional
MAP – Monitorização e avaliação de projetos: Áreas de capacitação	SI – Sistema de Incentivos
METS – Metodologias centradas nos alunos: Áreas de capacitação	SIAC – Sistema de Apoio a Ações Coletivas
OE – Objetivo Específico	SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação
OP – Objetivo Estratégico (Objetivo de Política)	SPO – Serviço de Psicologia e Orientação
PC&T – Programa de Ciência e Tecnologia	TC – Trabalho colaborativo: Áreas de capacitação
PCA – Percursos Curriculares alternativos	TdA – Teoria da Ação
PGA PT2030 – Plano Global de Avaliação do Portugal 2030	TdM – Teoria da Mudança
PI – Prioridade de Investimento	TdP – Teoria da Programação
PIB – Produto Interno Bruto	TEIP – Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação	TeSP – Curso técnico Superior Profissional
PIICIE – Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar	TO – Tipologia de Operação
PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública	

ÍNDICE

VOLUME I

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
INTRODUÇÃO	10
1. TdM NOS FUNDOS EUROPEUS: CONCEITOS E CONFIGURAÇÕES	11
2. REPOSITÓRIO DAS TdM DESENVOLVIDAS	29
3. A TdM NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	40
3.1. Planeamento e Estudos de Avaliabilidade	40
3.2. Avaliação	49
A) PROCESS TRACING	56
B) QCA (QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS)	60
C) AVALIAÇÃO REALISTA.....	65
D) ANÁLISE DE CONTRIBUIÇÃO	71
3.3. Capacitação, Reflexão conjunta, Comunicação, Acompanhamento.....	76
BIBLIOGRAFIA.....	86

VOLUME II

ANEXOS

- ANEXO 1. TEORIAS DA MUDANÇA NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE INVESTIGAÇÃO E INOVAÇÃO
- ANEXO 2. TEORIAS DA MUDANÇA NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO CLIMÁTICA
- ANEXO 3. TEORIAS DA MUDANÇA NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO
- ANEXO 4. TEORIAS DA MUDANÇA NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO
- ANEXO 5. TEORIAS DA MUDANÇA NAS AVALIAÇÕES DOS PROGRAMAS REGIONAIS
- ANEXO 6. TEORIAS DA MUDANÇA TRANSVERSAIS
- ANEXO 7. TEORIA DE AÇÃO DOS PROGRAMAS DO PORTUGAL 2030



ÍNDICE DE CAIXAS

Caixa 1. Teoria da Mudança (TdM), Teoria da Programação (TdP), e Teoria da Ação (TdA)	13
Caixa 2. Elementos teóricos da TdP e respetiva descrição, utilizados nos Fundos	15
Caixa 3. Modelo de representação gráfica de TdP utilizada nos Fundos	16
Caixa 4. Modelos de TdP	21
Caixa 5. O papel dos <i>stakeholders</i>	24
Caixa 6. Vantagens e Desafios na utilização de uma TdM	26
Caixa 7. “Regras” e requisitos de qualidade da TdM.....	38
Caixa 8. A TdP e o planeamento das intervenções.....	40
Caixa 9. Elementos de Programação nos Fundos Europeus (Portugal 2030).....	41
Caixa 10. O conceito e usos da análise de Avaliabilidade	42
Caixa 11. Etapas dos Estudos de Avaliabilidade	43
Caixa 12. Produtos dos Estudos de Avaliabilidade e das avaliações associados à TdM nos Fundos	45
Caixa 13. O papel da TdM na Avaliação	49
Caixa 14. Processo de planeamento de uma avaliação	52
Caixa 15. As TdM e os Métodos de avaliação	54
Caixa 16. Principais características do Process Tracing e a sua relação com as TdM	56
Caixa 17. Principais características da Qualitative Comparative Analysis (QCA) e a sua relação com as TdM	60
Caixa 18. Principais características da Avaliação Realista e a sua relação com as TdM.....	66
Caixa 19. Principais características da Análise de Contribuição e a sua relação com as TdM.....	71
Caixa 20. A relação entre a TdM e a aprendizagem	76
Caixa 21. A TdM como processo e produto de reflexão e pensamento crítico	77
Caixa 22. A TdP e a comunicação e Prestação de contas.....	82

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. TdP do Estudo de Avaliabilidade das Políticas de Ação Climática.....	16
Figura 2. TdP da Eficiência Energética nas Empresas, na Administração Pública e na Habitação.....	17
Figura 3. Teoria de Ação dos Programas do Portugal 2030	18
Figura 4. Exemplo de codificação dos elementos das TdP iniciais de acordo com os elementos recolhidos na revisão de literatura e auscultação de stakeholders	46
Figura 5. TdM Codificada – Políticas de emprego como combate à exclusão social	46
Figura 6. TdP “Promoção da transferência de conhecimento e do investimento das empresas em I&D” e incidência do exercício de Process Tracing efetuado no Estudo de Avaliabilidade	58
Figura 7. Mecanismo causal das políticas de apoio à I&D – <i>process theory of change</i> (1)	59
Figura 8. Sub-mecanismos teorizados – <i>process theory of change</i> (2).....	59
Figura 9. TdP “Diminuição do Abandono Escolar Precoce” e incidência do exercício de QCA efetuado no Estudo de Avaliabilidade	62
Figura 10. TdM (a) – TEIP – Zoom das intervenções integradas para a promoção do sucesso escolar.....	62
Figura 11. TdM (b) – TEIP – aplicada ao QCA	63
Figura 12. Condições necessárias no âmbito das “Medidas e ações orientadas para a qualidade da aprendizagem e dos resultados escolares dos alunos” para a “redução da taxa de insucesso escolar (%) – 3.º Ciclo (2018/2023)”	64
Figura 13. Tabela de Verdade (<i>Truth Table</i>) – Combinações das condições suficientes no âmbito das “Medidas e ações orientadas para a qualidade da aprendizagem e dos resultados escolares dos alunos” para a “redução da taxa de insucesso escolar (%) - 3.º Ciclo (2018/2023)”	65
Figura 14. Excerto da TdP com configurações CMO	69
Figura 15. Resultado QCA do CMR 1	70
Figura 16. Modelo lógico da teoria explicativa do impacto do programa	70
Figura 17. TdM para a Análise da Contribuição	74
Figura 18. Síntese gráfica da “Avaliação da Implementação da Estratégia Nacional e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados”	75
Figura 19. TdM “Reforço da investigação & inovação (I&I) como fator de competitividade empresarial”	79
Figura 20. TdM da “Melhoria do ajustamento entre procura e oferta de qualificações”	79
Figura 21. TdP da Eficiência energética nos transportes públicos	80
Figura 22. TdP dos Apoios ao Emprego	80
Figura 23. TdM da estratégia de combate ao abandono escolar e promoção do sucesso escolar no Portugal 2020	81
Figura 24. Indicadores da TdM da estratégia de combate ao abandono escolar e promoção do sucesso escolar no Portugal 2020	82
Figura 25. Excerto da TdM do aumento do Investimento em Investigação e Inovação (I&I): Parte IB - Promoção da transferência de conhecimento e do investimento das empresas em I&D - Indicadores.....	83



INTRODUÇÃO

Após a aprovação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2030 (PGA PT2030), em novembro de 2023, iniciou-se a elaboração de documentos associados ao PGA PT2030, que apoiam a sua implementação. Designou-se a esse conjunto de documentos **“Guias de apoio à implementação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2030 (PGA PT2030)”**. Estes guias encontram-se subdivididos em três grupos: **“Modelos de especificações técnicas”**, **“Instrumentos de apoio ao acompanhamento e uso das avaliações”** e **“Da teoria à prática de avaliação de políticas públicas”**. O presente documento enquadra-se neste último grupo.

Cada documento deste grupo **“Da teoria à prática de avaliação de políticas públicas”** enquadra o tema em causa a partir de uma consulta bibliográfica¹, e sistematiza a sua utilização no contexto da avaliação de políticas públicas cofinanciadas pelos Fundos Europeus. Pretende-se, assim, mobilizar a experiência da avaliação dos anteriores ciclos de avaliação dos Fundos Europeus, fazendo a ligação entre o plano teórico, estabelecido na literatura de referência, e o plano da sua aplicação prática, no contexto dos Fundos Europeus e dos desafios que lhe são inerentes. Servem, deste modo, o propósito de estabilizar conceitos e práticas no âmbito dos Fundos Europeus.

Neste sentido, estes guias podem ser úteis, sobretudo, para as entidades com responsabilidade de coordenação de avaliações dos Fundos Europeus, que se encontram no lado da procura de avaliação, nomeadamente as Autoridades de Gestão, para apoiar o desenho metodológico e o acompanhamento de avaliações. Também podem ser úteis para as entidades do lado da oferta, nomeadamente os avaliadores, que mais facilmente identificarão os requisitos solicitados nas encomendas de avaliação. Servirão, por último, aos utilizadores dos resultados das avaliações no melhor conhecimento das metodologias aplicadas.

Estes guias são elaborados pela **Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)** em articulação com as **Autoridades de Gestão**, no âmbito da **Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2030**.

No âmbito dos Fundos Europeus a **Teoria da Mudança (TdM)** tem vindo a assumir um papel relevante ao longo do ciclo das políticas cofinanciadas, assumindo uma função com níveis diferenciados de relevância nas etapas daquele ciclo, com destaque para o seu papel central na etapa da avaliação de políticas públicas.

De forma inversa aos restantes guias desta coleção, este centra-se na prática dos Fundos, tendo como objetivo principal sistematizar e partilhar essa experiência, introduzindo elementos teóricos (em Caixas) apenas quando se justifique para apoiar esta apresentação.

Este guia faz, no primeiro capítulo, uma apresentação do histórico da utilização das TdM nos Fundos e dos conceitos utilizados na construção dessas TdM. O segundo capítulo apresenta um repositório das 80 TdM construídas durante o Portugal 2020 e o Portugal 2030, até ao momento da divulgação deste Guia, de forma a facilitar o acesso às inúmeras TdM já construídas, referentes a diferentes políticas/instrumentos de política, que se encontram em diversos documentos. Os capítulos seguintes descrevem a experiência dos Fundos nas diferentes funções que as TdM têm assumido.

¹ Estes Guias, ao tratar-se de documentos de apoio, que tentam apresentar conceitos selecionados num formato simplificado e a sua aplicação no âmbito dos Fundos, não têm a ambição de exaustividade e de esgotar a vasta literatura existente, pelo que não dispensam a consulta de bibliografia especializada para o desenho e desenvolvimento das estratégias metodológicas que vierem a ser adotadas no âmbito da implementação do PGA PT2030.

1. TdM NOS FUNDOS EUROPEUS: CONCEITOS E CONFIGURAÇÕES

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) e as Autoridades de Gestão (AG), no âmbito da Rede de Monitorização e Avaliação, têm vindo a **desenvolver e a utilizar Teorias da Mudança (TdM) em diferentes contextos e estas têm assumindo diferentes funções** associadas ao ciclo das políticas públicas, nomeadamente no Planeamento/Programação, Avaliação, Acompanhamento, Gestão, Comunicação e Capacitação e Reflexão conjunta. Com efeito, as TdM têm sido úteis ao aprofundamento do conhecimento das intervenções² cofinanciadas, nomeadamente sobre o seu funcionamento e os resultados esperados e alcançados. A existência destas TdM tem permitido a sua utilização e discussão por **diferentes atores**, desde os programadores das políticas, às agências públicas que as implementam e acompanham e aos beneficiários e avaliadores.

No desenvolvimento das TdM tem-se adotado um conjunto de **conceitos** que estão longe de estar estabilizados na literatura. Com efeito, nem o termo “Teoria de Mudança” nem os conceitos dos elementos que lhe estão associados têm uma definição e aceção consensual e estabilizada, sendo comum o uso da mesma expressão para designar conceitos distintos/variantes, ou de expressões distintas para conceitos substantivamente idênticos. Neste domínio, os conceitos espelham a prática de quem os adota, e este guia não foge a essa regra.

Neste contexto, este guia tem como principal objetivo **partilhar as TdM** que se têm desenvolvido e utilizado no âmbito dos Fundos Europeus, incluindo a **explicitação dos conceitos assumida**. Não tem, no entanto, como ambição definir de forma definitiva estes conceitos, mas apenas apresentar a aceção adotada para os mesmos.

As TdM têm também vindo a assumir, nos Fundos Europeus, diferentes **formatos**, com níveis de amplitude e de detalhe distintos, integrando maior ou menor número de elementos e com desenhos gráficos diferenciados, em função dos fins a que se destinam ou das preferências dos seus autores.

É este **caminho percorrido e as opções e conceitos que se foram assumindo que se pretende partilhar neste guia**.

A TdM foi introduzida nos Fundos Europeus no âmbito da função de avaliação do Portugal 2020, sendo as primeiras TdM construídas nas avaliações contratadas, por solicitação dos Cadernos de Encargos. O repositório apresentado no Capítulo 2 deste guia dá conta da abrangência, em número e âmbito temático das avaliações, das TdM elaboradas especificamente no âmbito das avaliações realizadas no Portugal 2020.

Com o intuito de reforçar a utilização de TdM, no Portugal 2030 a construção das TdM passou a ser prévia ao processo avaliativo, para que as avaliações se centrassem no teste dessas mesmas TdM.

Com esse propósito, foram desenvolvidos quatro Estudos de Avaliabilidade nas principais áreas de intervenção dos Fundos (“Investigação e Inovação”, “Educação e Formação”, “Ação Climática” e “Emprego como combate à exclusão social”). Estes estudos tinham, assim, como objetivo primeiro confirmar a plausibilidade das TdM e respetiva cadeia causal, com recurso a revisão da literatura, conhecimento das equipas, *focus groups* e entrevistas a atores relevantes, identificando os elementos validados, refutados e sem informação, distinguindo assim as áreas para as quais já existe conhecimento robusto, daquelas em que é necessário investir na produção desse conhecimento.

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.

Nesse âmbito, foram desenvolvidas TdM pela AD&C e disponibilizadas aquando da assinatura do contrato às equipas dos Estudos de Avaliabilidade. Esta opção permitiu estabilizar e promover uma formulação conceptual inicial das TdM que garantisse a uniformidade na definição dos conceitos utilizados no desenho das TdM nos diferentes Estudos de Avaliabilidade.

Não sendo isento de desafios, o exercício de construção das primeiras versões das TdM, que viriam a integrar o documento de apoio a cada estudo disponibilizado às equipas de investigadores que realizaram os Estudos de Avaliabilidade, foi muito enriquecedor.

Num primeiro momento, porque proporcionou à equipa da AD&C um período de reflexão e consolidação de conhecimento e entendimento partilhados sobre a dimensão teórica e conceptual das TdM. Foi, desse modo, uma primeira etapa do processo de capacitação que os Estudos de Avaliabilidade também visavam proporcionar.

Com efeito, a bibliografia sobre TdM é vasta e os conceitos, não sendo novos, estão longe de ser absolutamente consensuais ou de estar perfeitamente consolidados em termos teóricos, com diferentes autores a apresentarem entendimentos variantes para os mesmos conceitos. A título de exemplo, considere-se a discussão sobre a diferença entre Teoria da Mudança, Teoria da Programação e Teoria de Ação ou sobre os elementos que devem constar numa TdM (cf. Caixa 1)³. Neste quadro, foi necessário tomar opções que, tendo algum respaldo na literatura académica e científica, melhor servissem os propósitos delineados pela AD&C aquando da elaboração destas teorias.

Num segundo momento, a construção da TdM permitiu também o aprofundamento do conhecimento temático, pela equipa da AD&C, sobre as áreas abrangidas em cada estudo. Este exercício foi realizado a partir da consulta extensiva da documentação programática do Portugal 2020⁴, incluindo o texto do Acordo de Parceria, os Programas do Portugal 2020, a Regulamentação Específica aplicável e os Avisos de Abertura a Candidaturas publicados até ao momento da preparação dos Estudos de Avaliabilidade. Outra fonte relevante foi o repositório de avaliações, sobretudo do Portugal 2020, que incluía vasta informação relativa sobretudo à identificação de pressupostos e riscos, informação esta ausente nos documentos de programação.

Esse levantamento foi sistematizado e vertido nas primeiras versões das TdM incluídas nos documentos de apoio disponibilizado às equipas de investigação, juntamente com a descrição exaustiva dos instrumentos de política apoiados pelos Fundos Europeus – objetivos e caracterização dos instrumentos, programas financiadores e organismos intermédios, enquadramento na arquitetura programática dos Fundos (cf. Caixa 9 do Capítulo 3.1), potenciais beneficiários e destinatários, ações elegíveis, indicadores de realização e de resultado, regulamentação aplicável, listagem de Avisos publicados e dados de execução.

Estas teorias construídas foram **designadas de Teorias da Programação (TdP)** porque interessava construir teorias independentes do que viessem a ser as avaliações dessas intervenções, ou seja, estas teorias estavam muito mais associadas aos diversos elementos de programação – tendo como objetivo principal explicitar a perspetiva do “programador” – do que aos objetivos (nomeadamente, avaliações de processo ou de impacto, ou *ex ante*) e metodologias de avaliação. Nesse sentido, a noção de TdP – mais abrangente – era mais adequada aos propósitos dos estudos realizados.

Assim, no âmbito da avaliação dos Fundos e neste guia, referimo-nos a “**Teoria da Programação**” (TdP) nesta aceção mais abrangente e focada nos elementos da Programação, assumindo como definição da **Teoria da Programação (TdP)** a descrição, sob a forma de representação esquemática, de como uma ou mais intervenções são programadas com vista à produção de efeitos capazes de dar resposta a um

³ Também podem ser encontradas outras expressões similares ou relacionadas como Teoria do Programa, Lógica do Programa, Quadros Lógicos, Logframe, Hierarquia de resultados, Teoria da Transformação.

⁴ Esta opção de construção das TdP baseadas em intervenções do PT2020 justificou-se por dois motivos: i) no momento de realização destas TdP ainda se encontrava em curso a Programação do Portugal 2030 e os instrumentos de apoio dos Fundos Europeus abrangidos correspondiam a áreas de intervenção com elevada continuidade (na sua importância relativa, que em alguns casos foi até reforçada, e lógica de intervenção) entre ciclos de programação (PT2020 e PT2030), e ii) os Estudos de Avaliabilidade incluíam também uma segunda dimensão, de avaliação propriamente dita, a partir da análise de contribuição dos instrumentos de política mapeados nas TdP para as metas da Estratégia Europa 2020, combinada com um ensaio de metodologias de avaliação pouco disseminadas e utilizadas no ciclo de avaliação do PT2020 para análise de uma temática ou tipologia de operação específica.

determinado problema socioeconómico, que compreendem, na aceção da Caixa 1, uma “**Teoria de Ação**”, (modo como as intervenções são concebidas para resolver um problema socioeconómico, i.e., o que é feito, como e com que recursos – os “meios”, as “atividades” e as “realizações”, cf. Caixa 2) e uma “**Teoria da Mudança**” (modo como se produzem, com o impulso das intervenções, os efeitos de transformação da situação ou condição socioeconómica que se pretende alterar⁵, i.e., como a concretização das intervenções produz, em termos causais, os “resultados” e “impactos socioeconómicos”, cf. Caixa 2, pretendidos). Para tornar explícita a lógica causal da intervenção, entendemos como fundamental que a TdP apresente os mecanismos que descrevem as forças causais ativadas pela intervenção, bem como os pressupostos em que assentam e os riscos que podem comprometer essas ligações, entendidos como condições ou fatores contextuais que devem estar presentes ou ser mitigados para que a transmissão de efeitos aos longo da cadeia de resultados (dos “meios” aos “impactos”) seja efetiva (ver também Caixa 2).

A este propósito, importa ainda sublinhar que, neste guia, a utilização do termo “**Teorias da Mudança (TdM)**” pode, consoante o contexto da sua utilização, querer i) designar em termos genéricos as configurações de cadeias causais desencadeadas pelas intervenções, qualquer que seja o objetivo, formato e elementos que contenham, ou ii) designar uma das partes da TdP, em combinação com a TdA; mas pode ainda iii) designar os esquemas que são construídos no âmbito e para servir um método específico de avaliação de políticas públicas (cf. Capítulo 3.2).

Caixa 1. Teoria da Mudança (TdM), Teoria da Programação (TdP), e Teoria da Ação (TdA)

É consensual na literatura de avaliação a ausência de consenso sobre uma definição precisa de “Teoria da Mudança” (*theory of change*). O conceito, embora com antecedentes nas décadas de 70 e 80 (e, ainda antes, com a popularização dos quadros lógicos), ganha proeminência na década de 90, com a emergência das abordagens à Avaliação Baseada na Teoria (ABT)⁶.

Carol Weiss, uma das primeiras autoras a abordar a **Teoria da Mudança (TdM)**, define-a como “*teorias explícitas ou implícitas de como e porquê o programa vai funcionar*” (Weiss, 1995).

Os conceitos “Teoria da Mudança”, “Teoria da Programação” ou “Teoria do Programa”, utilizados frequentemente como equivalentes, assumem um papel relevante como ferramenta de planeamento e de avaliação de programas e a disseminação da ABT originou uma multiplicidade de contributos teóricos para a conceptualização e operacionalização destes conceitos, moldados às preferências e usos prescritos dos seus autores.

É possível, ainda assim, encontrar pontos de convergência e consolidação na definição destes conceitos, ainda que com ligeiras variações e fronteiras esbatidas no sentido e uso dos mesmos, ou recurso a uma terminologia diferente, mas cuja equivalência é evidente. Pelo seu poder de síntese, selecionamos de seguida as principais referências bibliográficas que suportam a definição destes conceitos.

Chen (2012), elaborando sobre os conceitos definidos no livro seminal de 1990 “*Theory-Driven Evaluation*”, define **Teoria da Programação** como “*Um conjunto de pressupostos explícitos ou implícitos, detidos pelos stakeholders, acerca da ação necessária para resolver um problema social e da razão pela qual o problema é resolvido por via dessa ação*”. Adicionalmente, distingue esses conjuntos de pressupostos entre “prescritivos” e “descritivos”, designando o primeiro conjunto como um “**modelo de ação**”, [que] *trata do que deve ser feito num programa para produzir mudanças desejáveis*, e o segundo como “**modelo de mudança**”, [que] *se refere aos processos causais que se espera que ocorram para alcançar os objetivos do programa*. Descreve o modelo de mudança como sendo composto por três elementos: os “Objetivos e resultados”, entendidos como finalidade última da intervenção e as dimensões concretas e mensuráveis desses fins; os “Determinantes”, entendidos como “*alavanca ou mecanismo sobre o qual se pode desenvolver um tratamento ou intervenção para responder a uma necessidade*”; e a “Intervenção ou tratamento”, entendida como as atividades do programa que visam diretamente influenciar os determinantes. É útil notar, como resulta da definição proposta pelo mesmo autor (Chen, 2015), o papel central dos *stakeholders*, e que **Teoria da Programação** “*vai além das teorias científicas típicas — como as das ciências sociais e comportamentais, por exemplo — que se concentram apenas em fornecer explicações causais dos fenómenos*”.

(continua)

⁵ Estes efeitos devem ser entendidos como mudança face ao cenário em que não existe a intervenção da política pública. Podem, por isso, nem sempre corresponder a uma “melhoria”, em termos absolutos, da condição dos beneficiários da política, mas antes à manutenção de condições socioeconómicas ou ambientais que, na ausência da política, seriam deterioradas.

⁶ A Avaliação Baseada na Teoria (*theory-based evaluation*) – abordagem avaliativa que procura abrir a “black-box” de uma política ou intervenção, decompondo e explicando as cadeias causais que ligam uma intervenção aos seus resultados e impactos finais – a “teoria” da intervenção – de modo a testar empiricamente as hipóteses sobre os processos causais presentes e responder a questões sobre o que funcionou e o que não funcionou, para quem, porquê e em que circunstâncias (Deveaux-Spatarakis, 2023). Também surge na literatura com diferentes expressões similares ou relacionadas, tais como, avaliação orientada pela teoria (*theory-driven evaluation*), avaliação da teoria do programa, avaliação do modelo do programa, ciência da avaliação orientada pela teoria do programa. Neste guia será utilizada a expressão Avaliação Baseada na Teoria (ABT).



Caixa 1. Teoria da Mudança (TdM), Teoria da Programação (TdP), e Teoria da Ação (TdA) (continuação)

Funnell e Rogers (2011) propõem também, numa publicação que se tornou referência central neste campo, uma definição e distinção clara para estes conceitos. Segundo as autoras, a **Teoria da Programação** “é uma teoria ou modelo explícito de como uma intervenção contribui para um conjunto de resultados finais, através de uma série de resultados intermédios. A teoria deve incluir uma explicação de como as atividades do programa contribuem para os resultados, e não simplesmente uma lista de atividades seguida dos resultados, sem qualquer explicação sobre a forma como estes se encontram ligados, para além de uma seta misteriosa. É útil pensar numa teoria do programa como composta por dois elementos: uma **teoria da mudança** e uma **teoria da ação**”.

Este entendimento da **Teoria da Programação** como conjugação de uma **Teoria da Ação** – as “formas como os programas ou outras intervenções são concebidos para ativar as teorias da mudança” ou, mais concretamente, as “atividades que serão realizadas e o nível de sucesso necessário para cada resultado, de forma a produzir os resultados finais pretendido” – e a **Teoria da Mudança** – “os processos ou fatores centrais [ou, numa definição alternativa das mesmas autoras, o “mecanismo central”] através dos quais ocorre a mudança em indivíduos, grupos ou comunidades” – encontra evidente paralelo com os modelos de ação e de mudança teorizados por Chen (2012, 2015).

Importa sublinhar, todavia, por contraste com a definição apresentada por Chen, centrada nos pressupostos detido pelos *stakeholders*, Funnell e Rogers (2011) conferem importância à teoria formal “*research-based*”, enquanto fonte da “teoria” representada na Teoria da Programação.

Outro aspeto distintivo nesta proposta é a articulação entre a sequência **inputs-atividades-outputs** (teoria da ação), apropriando elementos dos quadros lógicos, e a **cadeia de resultados** (imediatos, intermédios, finais). Coryn *et al.* (2011), numa revisão sistemática da prática de ABT, sublinham que “os elementos utilizados para descrever ou representar uma **teoria do programa** frequentemente (mas não sempre) incluem os **inputs, as atividades e os outputs**, que em conjunto formam, de forma aproximada, uma **teoria do processo** do programa, e os **resultados iniciais** (por vezes designados de resultados de curto prazo, proximais ou imediatos), os **resultados intermédios** (por vezes designados de resultados mediais) e os **resultados de longo prazo** (por vezes designados de resultados distais ou impactos), que pretendem representar uma **teoria do impacto** do programa, ou alguma variação destes”.

Outros autores ou guias institucionais tendem a concatenar estes elementos numa definição mais abrangente de **Teoria da Mudança**. De acordo com o guia disponibilizado pelo Governo do Canadá (Treasury Board Canada, 2021), por exemplo, “As **teorias da mudança** expandem as cadeias de resultados para articular por que razão se espera que a sequência de resultados ocorra, enquanto os modelos lógicos tendem a centrar-se apenas nos resultados pretendidos por um programa (isto é, nas caixas de um modelo lógico visual típico)”, acrescentando que “De um modo geral, uma teoria da mudança inclui: um modelo lógico/cadeia de resultados; os pressupostos, riscos e, em alguns casos, os mecanismos associados a cada ligação do modelo lógico/cadeia de resultados; os fatores externos que podem influenciar os resultados esperados; e quaisquer evidências empíricas que sustentem os pressupostos, riscos e fatores externo”.

De forma similar, a Comissão Europeia, no seu manual de avaliação mais recente (*Evaluation Handbook*, Comissão Europeia, 2025), define **TdM** como “A forma como se espera que uma intervenção alcance, ou como alcança, a mudança. Representa a forma como as pessoas entendem que a mudança ocorre num determinado contexto, incluindo pressupostos explícitos (ou implícitos) sobre as ligações causais entre inputs, atividades e resultados. Frequentemente inclui também evidências e riscos associados a estes elementos da cadeia de resultados”.

O Guia “Introdução à Teoria da Mudança”, elaborado pelo PlanAPP (PlanAPP, 2023), segue a mesma linha conceptual, relevando as componentes típicas de um **quadro lógico**, mas incluindo também a necessidade de explicitação de mecanismos e pressupostos.

Stein e Valters (2012) exploraram várias interpretações e concluíram que, independentemente da variedade de visões, a TdM é frequentemente definida em termos de conexão entre atividades e resultados, com a articulação desta ligação chave (componente do processo de mudança). E Davies (2018) refere-se à TdM como a forma como as mudanças acontecem social, económica e/ou culturalmente, constituindo uma apresentação de hipóteses de transformação social, e a viabilidade do seu impacto.

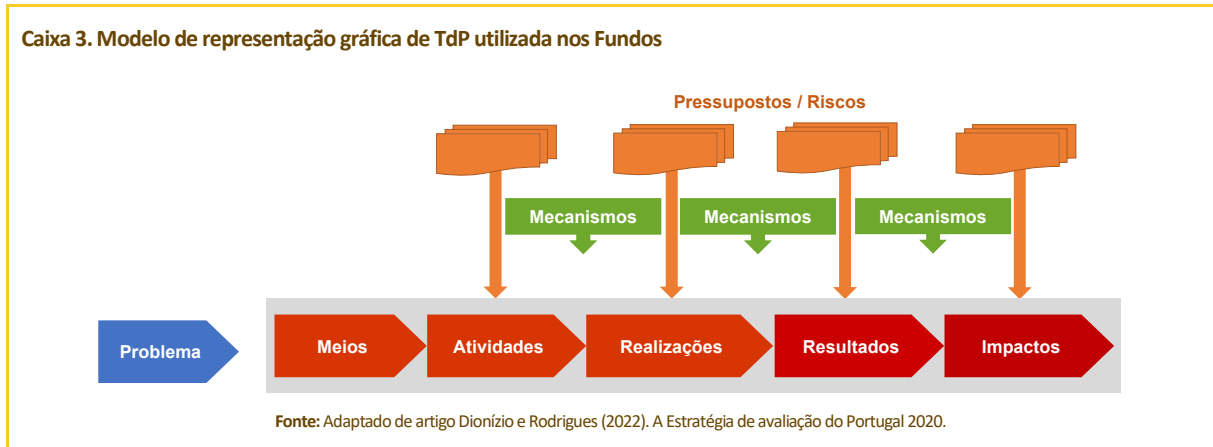
Para além desta terminologia sobre a designação das teorias, houve que decidir sobre os **elementos que integram as TdP**. A figura da Caixa 2 representa os principais elementos (e a sua interligação) utilizados na construção destas teorias. As TdP iniciam com um **Problema** de partida, seguindo (da esquerda para a direita) para a cadeia causal que se espera ser desencadeada pela intervenção. Num primeiro bloco, os **Meios**, as **Atividades** e as **Realizações** (Teoria da Ação) e, num segundo bloco, os **Resultados** e os **Impactos Socioeconómicos** (Teoria da Mudança). Os **Pressupostos** e os **Riscos** que influenciam esta cadeia causal são associados a estes elementos, bem como os principais **Mecanismos** acionados e a forma como se relacionam em termos causais. Alguns atores consideram também os Fatores Externos, no entanto, neste

“modelo”, estes estão incluídos nos Pressupostos e nos Riscos. A Caixa 2 apresenta as definições e os conceitos associados a estes elementos utilizados.

Caixa 2. Elementos teóricos da TdP e respetiva descrição, utilizados nos Fundos	
Elementos da TdP	Descrição
Problema(s) de partida	Dificuldades enfrentadas pela(s) comunidade(s) a que a intervenção pretende responder. Inclui condições sociais, políticas e ambientais, quem está a ser afetado (pessoas ou instituições sobre as quais a intervenção pretende atuar diretamente), quais as causas e conseqüências do problema, outras instituições envolvidas, parceiros relevantes, quais as lacunas.
Meios (inputs)	Recursos mobilizados – materiais, financeiros, humanos e organizacionais – para a execução da atividade. <i>(o que usamos para desenvolver a intervenção)</i>
Atividades	Conjunto de ações desenvolvidas para disponibilizar o produto ou serviço, ou seja, para converter os <i>inputs</i> em <i>outputs</i> . <i>(o que se faz)</i> Nas TdP desenvolvidas nos Estudos de Avaliabilidade, como são referentes a intervenções cofinanciadas pelos Fundos Europeus, optou-se por incluir um segundo nível de atividades: – O primeiro relativo às ações desenvolvidas pelas entidades com responsabilidades na implementação das intervenções no âmbito do processo de financiamento, nomeadamente Autoridades de Gestão e Organismos intermédios (designado de Processos Fundos); – O segundo relativo às ações desenvolvidas pelas entidades beneficiárias (designado de Atividades); Estes dois níveis de atividades não são dois blocos sequenciais, cruzando-se temporalmente.
Realizações (outputs)	Os produtos e/ou serviços, que as atividades produzem, disponibilizados ao grupo-alvo da intervenção. As realizações são formuladas no particípio passado. <i>(o que se produz ou entrega)</i>
Resultados (outcomes)	Efeito direto e imediato sobre a situação ou o comportamento dos grupos-alvo da intervenção. Traduzem os objetivos específicos da intervenção. Ou seja, mudanças que resultam diretamente das realizações e que são entendidas como necessárias para atingir os objetivos globais da intervenção. Num contexto de prestação de serviços, podem ser entendidos como mudanças nas competências, capacidades ou ativos com que se pretende dotar o grupo-alvo, de forma a alcançar o impacto. Podem ser desagregadas em função da sua cronologia (curto e médio prazo) e/ou da sua sequencialidade (iniciais, intermédios, finais). Os resultados são formulados de forma relativizada (melhorado..., aumentado..., reforçado..., resposta...) e no particípio passado ou no presente. <i>(o que quer alcançar)</i>
Impactos socioeconómicos	Mudança sustentada ou efeitos de longo prazo, para os quais a intervenção, e a respetiva cadeia de atividades-realizações-resultados visa contribuir. Traduzem os objetivos globais da intervenção. São, normalmente, influenciados por outros fatores/intervenções. <i>(o que se pretende mudar)</i>
Ligações causais	Explicitação, sobre a forma de setas, da relação causa-efeito entre as componentes da cadeia de resultados (atividades-realizações-resultados-impactos).
Mecanismos	Processos explicativos de ligações causais. Têm natureza abstrata, regular e conceptual e correspondem a processos cognitivos, sociais, institucionais, etc., que são ativados pela intervenção e desencadeiam um determinado efeito. São impulsos (<i>drivers</i>), são os motores ou as engrenagens, as rodas dentadas que podem ser despoletados pelas intervenções e podem ajudar a perceber como é que a política está a produzir o efeito pretendido.
Pressupostos	Condições necessárias ou facilitadoras para a efetivação da cadeia de resultados da intervenção (atividades-realizações-resultados-impactos). Os Pressupostos podem ser: – (na coluna “Processos Fundos”) Fatores internos “Fundos” , cuja concretização depende das entidades com responsabilidades na implementação das intervenções no âmbito do processo de financiamento, nomeadamente, Autoridades de Gestão e Organismos Intermédios. – (na coluna “Atividades”) Fatores internos Promotores , cuja concretização depende das entidades beneficiárias. (em todas as colunas) Fatores externos , cuja concretização não depende nem das entidades “Fundos” nem dos Promotores.
Riscos	Algo que ao acontecer inibe ou dificulta a concretização da cadeia de resultados (atividades-realizações-resultados-impactos). Incorpora um nível de incerteza sobre a concretização dos objetivos da intervenção.

Fonte: Adaptado dos Documentos de apoio aos Estudos de Avaliabilidade (Fontes utilizadas: Gertler et al., 2018; Alberts et al., 2020)

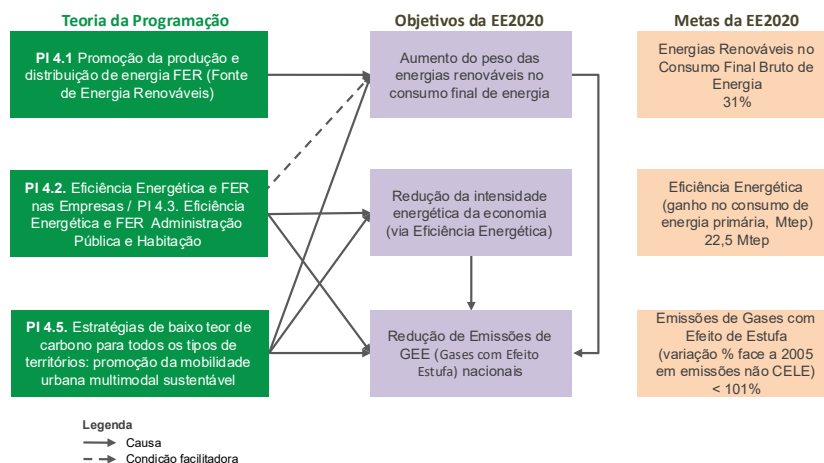
A **representação esquemática das TdP** obedeceu ao mesmo princípio de estabilização e uniformização, adotando-se um formato semelhante nos diferentes Estudos de Avaliabilidade, coerente com a definição dos conceitos mobilizados e com o seu encadeamento lógico (cf. Caixa 3).



Esta uniformização inicial visou **estabelecer uma plataforma comum de representação das TdP**, que traduzisse o entendimento homogéneo dos conceitos utilizados e da lógica de representação esquemática dos processos causais descritos e facilitasse uma leitura transversal de TdP de intervenções muito diversas entre si. Reconhecendo-se que existem múltiplas formas possíveis de conceber e representar as TdP, das mais simples às mais complexas, com mais ou menos elementos (além dos tradicionalmente representados em quadros lógicos), a formulação encontrada é aquela que, no nosso entendimento, melhor servia o propósito destas TdP, quer no âmbito destes Estudos de Avaliabilidade, quer para potenciais usos futuros ao longo do ciclo da programação e da avaliação dos Fundos Europeus.

Por essa razão, as TdP desenvolvidas para cada Estudo de Avaliabilidade tendem a corresponder a uma visão e representação detalhada, ainda que de nível macro (foram, precisamente, designadas de **TdP Macro**), das políticas cofinanciadas pelos Fundos Europeus em cada uma das grandes áreas temáticas abrangidas pelos estudos (uma vez que cada estudo temático compreende um número alargado de intervenções). Para permitir esse nível de detalhe, na maioria dos estudos, a representação recorre a mais do que uma TdP, cobrindo sub-temáticas ou grupos de instrumentos de política conexos, como se exemplifica na Figura 1.

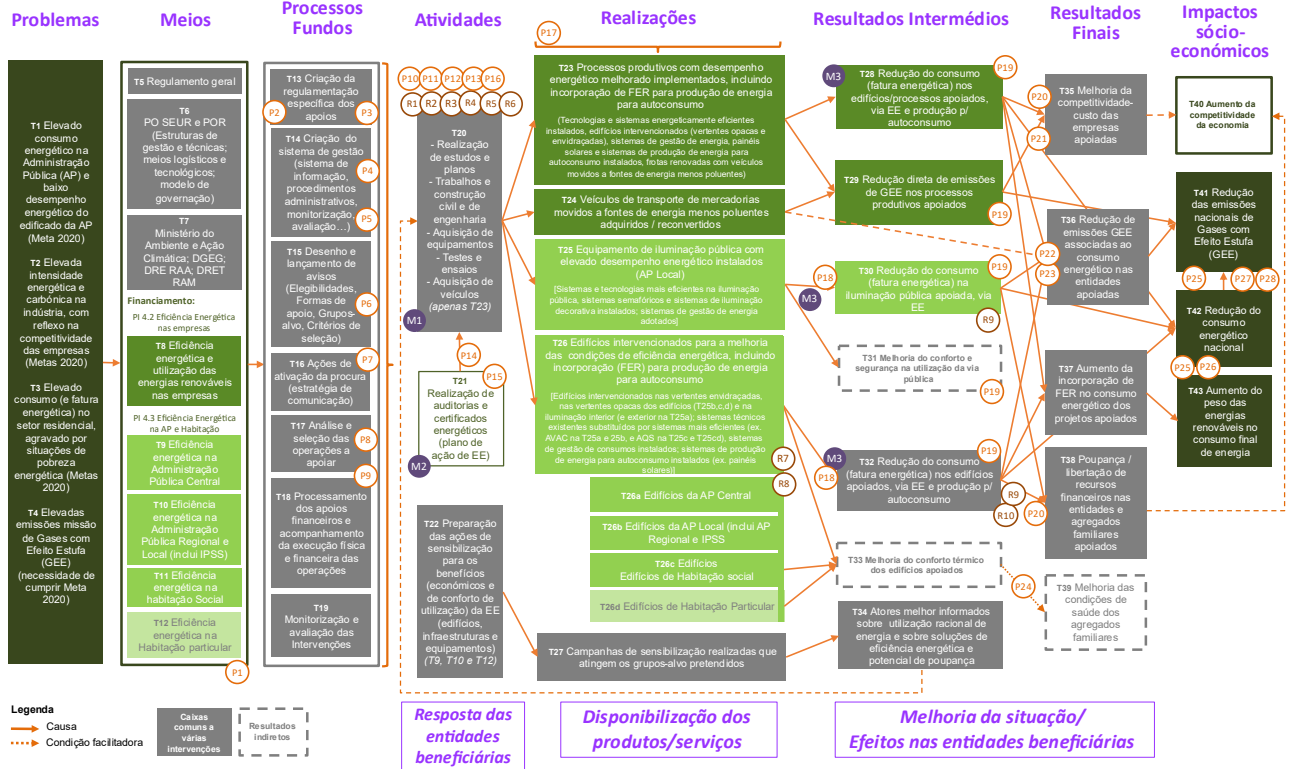
Figura 1. TdP do Estudo de Avaliabilidade das Políticas de Ação Climática



Fonte: Documento de apoio do “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Ação Climática cofinanciadas pelos Fundos Europeus”

A título ilustrativo do formato adotado, apresenta-se na Figura 2 uma das TdP elaboradas para os Estudos de Avaliabilidade. As demais TdP podem ser visualizadas no Capítulo 2 (repositório das TdP) e em formatos mais simples no Capítulo 3.3.

Figura 2. TdP da Eficiência Energética nas Empresas, na Administração Pública e na Habitação



Mecanismos

- M1 - Incentivo financeiro: a subsidiação (via apoio reembolsável—incluindo a apoio via Instrumento Financeiro—ou não reembolsável) do investimento em Eficiência Energética EE diminui o custo de financiamento e/ou de investimento; por essa via, aumenta a rentabilidade e reduz o período de retorno de investimentos economicamente viáveis. As entidades reconhecem esta situação e desenvolvem projetos de EE (de acordo com a racionalidade económica e financeira dos investimentos em EE).
- M2 - Correção de assimetrias de informação e de bounded rationality: o acesso a informação clara sobre a potencial poupança futura (no custo de energia, decorrentes de investimento em EE preconizados nas auditorias/certificados energéticos) diminui a aversão ao risco e induz um comportamento racional dos agentes (maximização da utilidade intertemporal, via poupanças geradas no futuro), concretizando investimentos em EE que otimizam o custo-ficção.
- M3 - Performance feedback: os mecanismos de feedback sobre consumo energético após a intervenção incentivam alteração de comportamentos de utilização de energia que maximizam poupanças. Os colaboradores das entidades apoiadas dispõem de informação suficiente e sentem-se vinculados a práticas de consumo energético mais sustentáveis (novas regras / políticas internas de utilização das infraestruturas).

Pressupostos

<p>Pré-Condições (Meios/Processos Fundos - Atividades)</p> <p>Fatores Internos "Fundos":</p> <ul style="list-style-type: none"> P1 Intervenção dos fundos tem escala suficiente para induzir mudanças estruturais P2 Apoios são complementares (nos objetivos) e não concorrentes com outros instrumentos de política P3 Elegibilidades (incluindo custos-padrão) e modalidade de financiamento (reembolsável e não reembolsável) são coerentes com o diagnóstico que justifica a intervenção, foram definidas em articulação com os principais stakeholders e são adequadas às necessidades de investimento, tendo em conta as características dos edifícios / equipamentos / processos produtivos e o potencial de ganhos de desempenho energético P4 Capacidade de gestão P5 Sistema de informação adequados P6 Lançamento oportuno, regular e previsível dos Avisos P7 Divulgação e sensibilização dos principais grupos-alvo em articulação com os principais stakeholders P8 Os critérios de seleção são adequados e corretamente aplicados, permitindo identificar os projetos com maior potencial P9 Capacidade técnica para a análise e acompanhamento dos projetos 	<p>Fatores Operacionais (Atividades-Realizações)</p> <p>Fatores Internos Promotores:</p> <ul style="list-style-type: none"> P10 Promotores possuem capacidade técnica (ou tem capacidade de recorrer a recursos externos) para o desenvolvimento das candidaturas e dos projetos P11 Entidades da AP sentem-se vinculadas aos compromissos do Estado em matéria de Eficiência Energética (EE) e descarbonização (compromissos internacionais (Estratégia Europa 2020 – EE-2020), metas PNAEE/PNAER, Eco-AP) P12 A salvaguarda financeira dos Instrumentos Financeiro (IF) permite chegar, com economia de recursos, a um número maior alargado de beneficiários P13 Condições oferecidas pelo IF são mais atrativas que as condições de mercado, viabilizando o investimento P14 Auditorias energéticas confirmam potencial de poupança e viabilidade financeira dos projetos P15 Mercado de auditorias energéticas tem capacidade de resposta (em quantidade e rigor técnico) à procura P16 Mercado tem capacidade para fornecer (com estabilidade e previsibilidade de preços) as soluções tecnológicas prescritas pelas auditorias/certificados energéticos 	<p>Qualidade das Realizações (Realizações – Resultados Intermediários)</p> <p>Fatores Internos Promotores:</p> <ul style="list-style-type: none"> P17 Projetos atingem os resultados contratualizados, sem desvios significativos (realização e cronograma). Quando aplicável, são implementadas as soluções técnicas (ou economicamente superiores) previstas nos certificados energéticos / planos de EE P18 As intervenções de EE nas infraestruturas e equipamentos são acompanhadas por processos, formais ou informais, de sensibilização para melhores práticas de utilização e racionalização dos consumos. Gestores de energia curtem o tempo adequado às suas funções. 	<p>(Resultados Intermediários – Resultados Finais)</p> <p>Fatores Internos Promotores:</p> <ul style="list-style-type: none"> P19 A redução do consumo/emissões GEE reflete um efetivo ganho de eficiência (há redução da diminuição dos níveis de sergiprodução, incluindo no âmbito de contratos de gestão de energia (ESE)) P20 A redução dos custos de energia por unidade de produto mais que compensa os aumentos noutros custos operacionais e os financeiros das empresas e da AP P21 A redução das emissões GEE reflete-se, nos setores aplicáveis, na redução dos custos associados ao Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) P22 A redução do consumo energético reduz as necessidades de produção do sistema electrodutor, reduzindo por essa via as emissões GEE do setor energético P23 A crescente incorporação de FER no setor energético nacional reduz a intensidade carbônica da energia produzida e da energia consumida P24 O conforto térmico na habitação reduz a incidência de problemas de saúde, sobretudo entre grupos mais vulneráveis (crianças, idosos) 	<p>Políticas complementares (Impacto socioeconômico)</p> <p>Fatores externos:</p> <ul style="list-style-type: none"> P25 Outros apoios do PT2020 (ex. Sistemas de Incentivos às empresas) e não FEEL (ex. SECIE) promovem investimentos em EE e redução de emissões no setor da indústria. Efeito de políticas complementares financiadas pelos FEEL (ex. agricultura, pescas, prevenção riscos inóndios, gestão de resíduos e ciclo urbano da água) são positivos P26 Outros apoios (ex. Casa Eficiente) estão disponíveis em volume e condições suficientemente atrativas para a concretização dos investimentos em EE. P27 Manutenção ou aceleração das condições (quadro legal, institucional, mix de políticas públicas/instrumentos complementares à intervenção dos FEEL, contexto económico e geopolítico) que favorecem a transição para uma economia de baixo carbono em todos os setores P28 Redução do consumo energético e das emissões de GEE resultada da redução da intensidade energética e da intensidade carbônica e não de efeitos de ciclo económico –decoupling da intensidade energética e carbônica
--	--	---	--	--

Riscos

<p>Fatores Operacionais (Atividades-Realizações)</p> <ul style="list-style-type: none"> R1 Condições de financiamento baseadas no ganho financeiro de poupanças futuras (racionalidade financeira estrita) não valorizam suficientemente ganhos ambientais (externos) não considerados na análise economicofinancieira dos investimentos, conduzindo a situações desubutilização/mobilização insuficiente da procura R2 Baixa visibilidade e notoriedade pública dos investimentos em EE, que associada a prazos elevados de payback (exceto na iluminação pública) e limitações dos recursos disponíveis reduzem a prioridade conferida aos investimentos em EE na AP (sobretudo na AL) R3 Falta de "cultura" de apoio reembolsável na Adm. Pública (em particular Adm. Local); desconexão face a modelos tipo Empresas de Serviços Energéticos (ESE) R4 Restrições orçamentais ou limitações ao endividamento inibem a assunção do encargo financeiro que decorre da modalidade de financiamento não reembolsável. Outras dificuldades de mobilização da contra-partida nacional (AP) ou restrições de liquidez (famílias) R5 Principal-Agent Problem: desfasamento entre interesses de quem pode realizar o investimento (proprietário do edifício) e de quem beneficia das poupanças resultantes do investimento (ex. inquilinos) R6 Regras da atribuição do financiamento são menos atrativas que as formas de financiamento alternativas (via mercado financeiro e/ou outros instrumentos públicos de apoio – ex. Sistemas Incentivos) 	<p>Qualidade das Realizações (Realizações – Resultados Intermediários)</p> <ul style="list-style-type: none"> R7 Edifícios requerem intervenções estruturais prioritárias (degradação de edifícios) e/ou de suporte às soluções técnicas de EE previstas no certificado, que se não apoiadas reduzem/ anulam a racionalidade financeira do investimento em EE R8 Utilização sub-otimizada de equipamentos 	<p>(Resultados Intermediários – Resultados Finais)</p> <ul style="list-style-type: none"> R9 Rebound effect (poupança é canalizada para aumento do consumo, eficiência gerada pela renovação da infraestrutura ou equipamento desincentiva alteração de comportamentos ou cria a ilusão de margem para comportamentos indesejados) R10 Situações de pobreza energética (sobretudo na habitação social) conduzem à ausência de poupanças, porque não existia consumo para aquecimento/barrefecimento antes, e continua a não haver após intervenção
---	--	---

Fonte: Documento de apoio do "Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Ação Climática cofinanciadas pelos Fundos Europeus". Esta TdP corresponde ao nº 2.5. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.

Detalhando cada um dos elementos das TdP construídas (cf. Caixa 2 e 3), nas colunas seguiu-se o modelo do Quadro Lógico⁷: **Meios, Atividades, Realizações, Resultados e Impactos socioeconómicos**, com variantes sobretudo ao nível das **Atividades** e dos **Resultados**, que se apresentam em seguida.

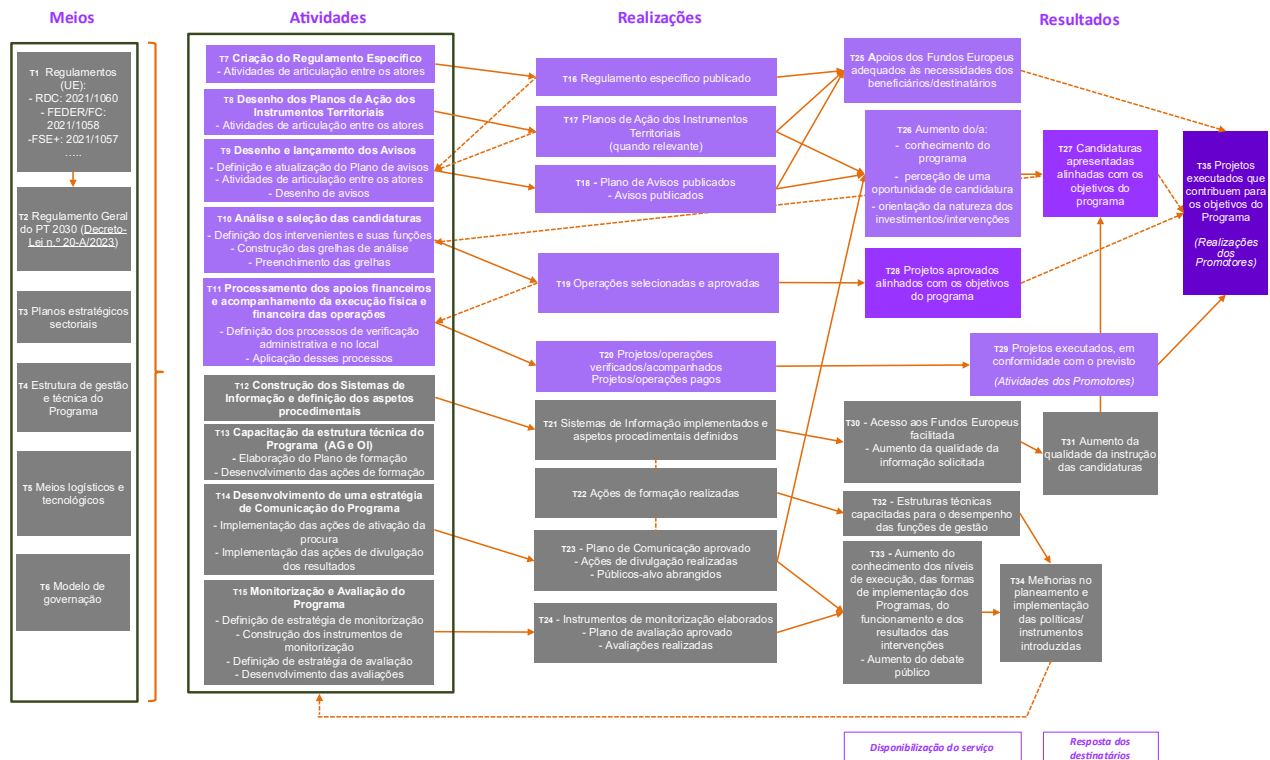
Nos **Meios** são considerados sobretudo as intervenções e respetivas dotações e as estruturas de gestão e técnica, os meios logísticos e tecnológicos e o modelo de governação.

No equivalente às **Atividades** do Quadro Lógico são exploradas ações de dois tipos: **Processos Fundos e Atividades**, a primeira referindo-se a todas as ações da responsabilidade das entidades do lado da administração que fazem a gestão dos Fundos (CIC, AD&C, Autoridades de Gestão, Organismos Intermédios) e a segunda referente às ações da responsabilidade das entidades beneficiárias, ou seja, que apresentam candidaturas aos Fundos e implementam os respetivos projetos.

Estas duas colunas não são inteiramente sequenciais no tempo, elas vão interligando-se ao longo do período de duração das candidaturas.

As colunas de **Atividades** e de **Processos Fundos** “comprimem” necessariamente as ações desenvolvidas, de forma a ser possível apresentá-las numa TdP; no entanto, podem ser expandidas e detalhadas em esquemas autónomos. Foi o que aconteceu no Modelo de especificações técnicas⁸ das avaliações de operacionalização dos Programas, assumindo a designação de **Teoria de Ação** (cf. Figura 3). Na realidade, as colunas das Atividades e Realizações da Figura 3 correspondem à coluna “Processos Fundos” na TdP Macro, esperando produzir os efeitos apresentados na primeira e segundas colunas dos Resultados, que culminaram na última coluna dos Resultados que corresponde à coluna das realizações (projetos executados) na TdP Macro.

Figura 3. Teoria de Ação dos Programas do Portugal 2030



Fonte: Modelo de especificações técnicas para as Avaliações de Operacionalização dos Programas⁷

⁷ W. K. Kellogg Foundation (2004). Logic Model Development Guide.

⁸ Incluído nos Guias de apoio à implementação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2030, elaborado em fevereiro de 2024 pela AD&C em colaboração com as Autoridades de Gestão dos Programas, no seio da Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2030.

Nesta Teoria de Ação foi igualmente explicitada a sua relação com as Questões de Avaliação inscritas nos Termos de Referência, conforme se pode observar na Figura 3 (QA5.0, QA6.0, QA 11.1)⁹.

Nos **Resultados**, esta coluna é desagregada em várias, correspondendo a um nível de **Resultados Intermédios** e a dois ou três níveis de **Resultados Finais**, e assumindo as seguintes ações.

A primeira coluna de **Resultados Intermédios** assume dois formatos nas TdP construídas, consoante o tipo de política:

- Nas situações em que existe a disponibilização de um incentivo financeiro diretamente às entidades destinatárias (p.e. apoios financeiros às empresas associados aos sistemas de incentivos), os Resultados Intermédios tendem a traduzir uma melhoria imediata no comportamento organizacional (p.e. aumento da capacidade instalada, aumento de projetos com parceria internacional, aumento da participação em programas europeus, aumento de soluções tecnológicas com potencial de valorização económica) que, por sua vez, vai conduzir aos Resultados Finais, geralmente efeitos de médio-prazo no desempenho dessas organizações (p.e. aumento da produção científica, aumento da intensidade de I&D&I, desenvolvimento de novos produtos).

Nesta situação, os principais **Mecanismos** situam-se mais atrás das TdP, ao nível das atividades, que se constituem como a resposta (apresentação de candidaturas e características dos projetos) das entidades destinatárias à atribuição de um estímulo financeiro direto.

- Nas situações em que se espera a melhoria da disponibilização dos serviços prestados por entidades beneficiárias a destinatários individuais ou coletivos, que podem aceder a esse serviço, é considerado nas Realizações o bem ou serviço disponibilizado e na primeira coluna de Resultados a melhoria desse serviço, que decorre diretamente das realizações, ou seja, afere se estas aconteceram conforme o previsto. Estes Resultados de 1º nível coincidem com o 1º nível dos objetivos específicos das intervenções (p.e. aumento do volume e diversificação da oferta de modos de transporte em ambiente urbano). A partir desta coluna inicia-se a reação dos destinatários (pessoas ou entidades) a este serviço (p.e. aumento da utilização dos sistemas de transportes públicos apoiados) – Resultados Finais.

Nestas situações, os principais **Mecanismos** atuam nesta fase: perante um estímulo (disponibilidade de um serviço), é acionado um “gatilho” nos beneficiários que os faz ter um determinado comportamento.

Esta coluna do 1º nível de Resultados podia estar “fundida” com a coluna das Realizações, no entanto, considera-se que a sua autonomização permite dar a esta componente a importância que deve ter, uma vez que, na maioria das situações, corresponde ao último elemento que está sob o controlo do gestor dos instrumentos de política, mas já representa uma atuação das entidades beneficiárias, intermédia, antes dos destinatários (p.e. realização: novos postos de carregamento instalados; resultado intermédio: aumento da cobertura territorial da rede de mobilidade elétrica; resultado final: aumento de veículos elétricos em circulação) (ver importância destes resultados iniciais e intermédios na Caixa 13).

Com efeito, ao longo da TdP o gestor da medida vai tendo cada vez menos influência nos elementos da TdP; **tem mais controlo sobre as atividades e as realizações e menos sobre os resultados**, uma vez que estes já dependem da reação dos beneficiários e/ou estão mais expostos a dinâmicas externas à intervenção. A explicitação dos Resultados Intermédios da forma como foi descrita anteriormente é relevante no âmbito dos Fundos, porque ajuda a salientar os objetivos específicos

⁹ **QA5.0:** O Programa está a ser capaz de mobilizar a procura desejada (em quantidade e qualidade), assegurando o alinhamento das operações candidatas com os objetivos do Programa e dos respetivos instrumentos de apoio, tendo em conta as características da procura potencial?

QA6.0: O Programa está a ser capaz de selecionar as operações que lhe garantem melhor cumprimento dos seus objetivos, em tempo útil?

QA11.1: A implementação do Programa (ritmo de compromisso e de execução física e financeira e qualidade/adequação das operações aprovadas) até ao momento, em cada uma das áreas de intervenção, permite assegurar o cumprimento das metas e dos objetivos do Programa?



das intervenções e o “último” objetivo que a gestão dos Fundos pode controlar, nomeadamente através da seleção das candidaturas. E permite, na avaliação, a verificação desta atuação (p.e. se as aprovações das operações e, as consequentes realizações, estão a corresponder ao pretendido). Por este motivo, esta primeira coluna assume maior importância nas avaliações de processo.

A coluna de **Resultados Finais** corresponde aos efeitos nos destinatários finais das intervenções; aqueles sobre os quais a intervenção incide (no exemplo anterior, aumento de veículos elétricos em circulação). A principal diferença entre os **Resultados Finais** e os **Impactos Socioeconómicos** é que os primeiros resultam de efeitos nos destinatários das intervenções, enquanto os segundos resultam de efeitos para além desses destinatários, nomeadamente numa organização, comunidade, região ou país. Pela sua natureza, estes **Impactos** tendem a traduzir efeitos de médio/longo prazo.

As **Realizações** permitem verificar o essencial da fidelidade da execução do programa, nomeadamente se as ações foram desenvolvidas na quantidade (em determinado período) e qualidade esperadas.

Na identificação dos **Pressupostos** nas TdP desenvolvidas, confrontamo-nos com duas situações:

- A enumeração de Pressupostos que, na realidade, podiam ser atributos das atividades/realizações, uma vez que estão associados à fidelidade da execução do programa. A opção de os considerar como Pressupostos deveu-se a não complexificar ainda mais o esquema das TdP.
- Os Pressupostos dependem em que perspetiva quem está a fazer a TdP se coloca: na tutela, no gestor público daquela política, ou no responsável por uma determinada intervenção daquela política. Em função deste posicionamento, os Pressupostos podem ser de responsabilidade interna ou externa. Fomos identificando os pressupostos internos às entidades gestoras dos Fundos, aos promotores e a uma “hipotética” gestão das intervenções em causa, considerando os restantes como fatores externos. Esta situação conduziu-nos a enumerar condições necessárias (pressupostos externos) para os quais os gestores das intervenções não têm capacidade de garantir que acontecem de forma a influenciar positivamente a produção de resultados.

Os **Pressupostos** enumerados nas TdP construídos pela AD&C apresentam níveis distintos de aprofundamento, em função, sobretudo, da existência de avaliações qualitativas, que se constituíram uma fonte relevante para a identificação dos Pressupostos. Mesmo nos casos em que fomos mais exaustivos, não tivemos preocupações de os hierarquizar por importância.

Os **Riscos** são identificados como algo que pode acontecer (que o gestor não consegue fazer com que não aconteça, mas que pode mitigar ao antecipá-lo) e que pode influenciar a cadeia causal efeito, constituindo-se como um potencial da incerteza sobre os objetivos da intervenção.

O conceito de **Mecanismo** adotado é o conceito de que um determinado *input* (a intervenção) faz despoletar um determinado comportamento das entidades beneficiárias ou nos destinatários. Não foram, assim, considerados outros conceitos de mecanismos, como por exemplo, o desencadeamento de transformações coletivas ou a simples descrição dos elos causais.

Ao longo da realização das TdP fomos apercebendo que **mais importante do que a cadeia de resultados** (que mais ou menos aprofundada, os seus elementos estão definidos e para os quais existem indicadores e metas) **são os Mecanismos, os Pressupostos, e os Riscos**. É nestes elementos que reside boa parte do poder explicativo do potencial de eficácia e impacto de uma intervenção. Com efeito, estes elementos podem colocar em causa os resultados de uma intervenção. Pela importância que lhes atribuímos e pelos desafios que se colocam à identificação dos mesmos, a AD&C encomendou um estudo no âmbito do Aviso PAT “Estudos temáticos que reforcem o conhecimento e uma maior eficácia da aplicação dos Fundos Europeus” (de maio de 2025), que se espera que traga contributos relevantes para o desenvolvimento destes conceitos e sua operacionalização.

Na **construção das TdP**, a aplicação de cada um dos conceitos acima apresentados revelou os seus **desafios/exigências**, dos quais destacamos:

- Perceção das fronteiras entre conceitos, nomeadamente: entre Pressupostos e Riscos (a facilidade com que um Risco é colocado como Pressuposto e vice-versa, em função da forma como é formulado); entre Realizações, Atividades e Pressupostos (por vezes não é óbvia esta distinção, e tende a ser contingente das características da intervenção e da perspetiva que os autores da TdP assumem).
- Na identificação dos Problemas houve, frequentemente, a necessidade de fazer uma árvore de problemas.
- Dificuldade na identificação dos Resultados Intermédios, por nem sempre se encontrarem expressos nos documentos de programação (aos quais as TdP procuram ser tão fiéis quanto possível, sem prejuízo da sua lógica interna e legibilidade).
- Dificuldade na identificação de Pressupostos e de Riscos, que não são explícitos nem emergem diretamente dos documentos de programação.
- Dificuldade na identificação dos Mecanismos na aceção assumida, para além da descrição da relação causal.
- Dificuldade em encontrar uma lógica global da TdM, uma vez que cada TdM tem a sua lógica própria que deve ser “descoberta”. Esta dificuldade é acrescida quando as TdP abrangem várias intervenções, com cadeias de resultado e lógicas próprias, e nexos de articulação entre si, convergindo para a prossecução de um objetivo final comum.
- Dificuldade em colocar setas a unir caixas, que obriga a uma assunção precisa da cadeia de resultados.

Por fim, para cada TdP foi elaborada uma **narrativa**, descrevendo sucintamente a cadeia causal, fazendo quando pertinente a relação com os mecanismos, pressupostos e riscos. Tem-se dado especial atenção aos elos causais que podem ser menos autoexplicativos. Por mais completas que as TdP sejam, considera-se desaconselhável dispensar a elaboração das narrativas, para tornar mais clara a leitura da TdP.

O **processo de construção das TdP é moroso e complexo**. Inicialmente foi necessário a conceção de um referencial (cf. Caixas 2 e 3), que seguiu o Modelo lógico de Cadeia de Resultados (cf. Caixa 4). Estabilizado o modelo base, a construção de cada TdP tentou obedecer aos requisitos definidos na Caixa 7. Nas TdP construídas pela AD&C e pelas AG tem sido utilizado um Modelo dedutivo, sobretudo com recurso a documentação de programação e a avaliações já realizadas. O processo de construção é iterativo, de ajustamentos sucessivos, sendo necessário voltar aos passos anteriores frequentemente, e dinâmico uma vez que se deve voltar sucessivamente às TdM, revendo-as com nova informação, nomeadamente, da monitorização e avaliação.

A programação dos Fundos Europeus não facilita a construção das TdP, uma vez que os Fundos, na maioria das situações, cofinanciam um vasto conjunto de intervenções que contribuem para os mesmos objetivos globais, que por sua vez também são influenciados por outras intervenções não cofinanciadas, pelo que as TdP dos Fundos tendem a tornar-se “complicadas”, na aceção da Caixa 4.

Caixa 4. Modelos de TdP

A construção de TdP – na aceção mais abrangente, aqui tratada de forma equivalente a TdM por alguns autores – e a forma de representação das mesmas pode desenvolver-se de diferentes formas. A seguir apresentam-se aquelas que assumem maior destaque na literatura e relevo no contexto deste guia.

→ **Funnel e Rogers (2011) apresentam três abordagens para desenvolver e representar uma TdP:**

- **Modelo dedutivo** – parte de documentação formal e informal para identificar os problemas, apontar as respetivas causas e consequências, complementado com literatura académica e experiência de profissionais, incluindo também análises lógicas.
- **Modelo indutivo** – inferir a TdP a partir da observação da intervenção no terreno (baseado em observações, entrevistas com colaboradores e outros *stakeholders* relevantes), na análise de intervenções anteriores ou observação de intervenções similares. “A teoria deriva implicitamente das ações das pessoas”.

(continua)



Caixa 4. Modelos de TdP (continuação)

- **Modelos mentais de stakeholders** – através do envolvimento dos diferentes atores, em grupo ou de forma individual, são desenvolvidos modelos mentais sobre como compreendem o programa ou como gostariam que funcionasse se fosse bem-sucedido (p.e., gestores e colaboradores do programa; financiadores e decisores políticos; grupos-alvo, potenciais beneficiários e parceiros-chave).

As autoras advertem que “na prática, é usualmente útil ter alguns elementos de cada uma destas abordagens” e referem que “as teorias de programas baseadas em modelos mentais de stakeholders e abordagens dedutivas são frequentemente utilizadas para conceber uma avaliação de programas, conhecida nessas circunstâncias como avaliação orientada pela teoria (theory-driven evaluation)”.

Estas classificações de métodos para identificar as TdP são “similares” à comparação de Patton em 2008 (*Utilization-focused evaluation*) entre abordagens centradas no utilizador (*user-focused*), dedutivas e indutivas, com algumas diferenças em duas delas. No caso dos modelos mentais, que inclui a perspetiva do *user-focused* de Patton, aquelas autoras defendem que também se deve estender a outros stakeholders, que têm “perspetivas legítimas sobre como um programa funciona, poderia ou deveria funcionar”. (Funnell & Rogers, 2011). A outra abordagem com ligeiras diferenças relativamente a Patton (2008) é o modelo dedutivo, onde as autoras incluem, não apenas a literatura académica, mas também a documentação do programa, bem como a experiência de profissionais relevantes, uma vez que, como exemplificam as autoras, “os resultados pretendidos que não estão claramente indicados na documentação do programa podem, por vezes, ser inferidos a partir de declarações documentadas sobre as atividades do programa. Esta abordagem deve ser complementada com mais perguntas às partes interessadas, uma vez que, por vezes, pode dar origem a suposições incorretas sobre a teoria do programa” (Funnell & Rogers, 2011).

→Tipos de Modelos Lógicos:

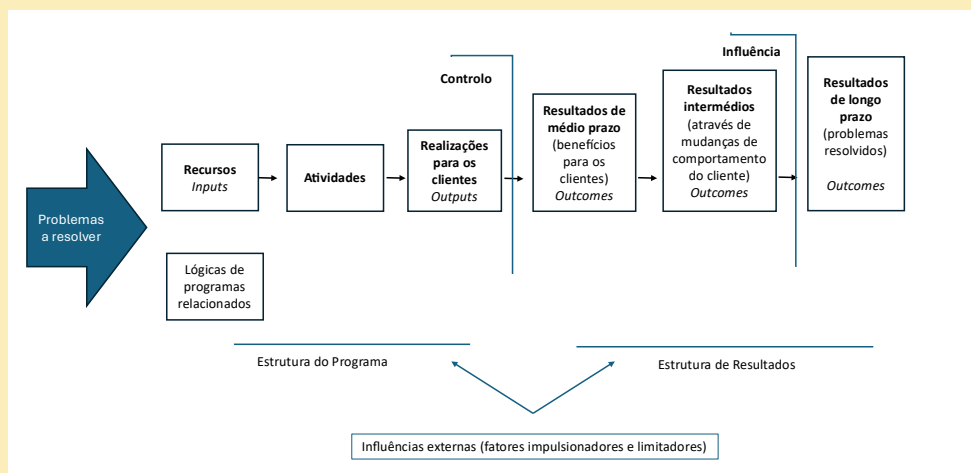
Uma TdP é usualmente exibida num diagrama chamado Modelo Lógico. “Um modelo lógico é um modelo plausível e sensato de como um programa irá funcionar em determinadas condições contextuais para resolver os problemas identificados” (Bickman, 1987, Citado por McLaughlin & Jordan, 2015).

Funnell e Rogers (2011) descrevem quatro abordagens distintas para a representação de TdP: Cadeias de resultados, Modelos pipeline, Matrizes realistas e Narrativas. Aqui destacamos, pela centralidade que assumem neste guia, os seguintes:

- **Modelos Lógicos tipo “Pipeline”** – “representa uma intervenção como um processo linear em que os inputs entram numa ponta e os impactos surgem na outra ponta, com atividades e realizações no meio”, que foi popularizado através de publicações como a da W.K. Kellogg Foundation (2004), e constitui a forma mais frequente de representação de TdP (Coryn, et al., 2011). Ainda segundo Funnell e Rogers (2011), apesar das limitações dos modelos de pipeline na sua versão mais básica – linearidade forçada, dificuldade de representação de cadeias causais distintas, ausência de retroação (*feedback loop*) – o seu formato padronizado (“fixed format”) facilita a compreensão por diferentes atores, são apropriados quando os mecanismos causais são conhecidos e as atividades ocorrem no início do processo, sendo plausivelmente antecipáveis os resultados esperados, e são úteis quando há interesse em descrever o que o “programa realmente faz” e não apenas que resultados visa atingir. Acresce que algumas das suas limitações podem ser ultrapassadas ou mitigadas com representações mais completas e detalhadas, ou quando combinadas com outras abordagens (Funnell & Rogers, 2011).

Outro formato comum apresenta a lógica de cima para baixo, em vez da esquerda para a direita, normalmente com os recursos e as atividades no topo e os objetivos na parte inferior do modelo. (McLaughlin & Jordan, 2015).

Modelo Lógico tipo Pipeline



Fonte: McLaughlin e Jordan (2015); tradução nossa.

(continua)

Caixa 4. Modelos de TdP (continuação)

- **Narrativas** – trata-se de um argumento lógico para um programa, que inclui um conjunto de proposições que explicam o racional da programação, designadamente como esta opera e como os *inputs* produzem uma serie de resultados. É útil para públicos que não participaram no desenvolvimento da TdP e não se identificam com a representação através de diagrama, ou que não têm conhecimentos aprofundados sobre o funcionamento da intervenção, o que pode dificultar a compreensão do diagrama. Deve comunicar as características principais da TdA e da TdM e não apenas ser uma sequência de eventos. Pode ser uma narrativa que segue o processo causal do formato “*pipeline*” ou mais detalhadas em que explicam como a mudança ocorre. “*A maioria dos outros tipos de representação diagramática precisa ser acompanhada por uma narrativa que os explique. Os diagramas por si só raramente são suficientes*” (Funnell & Rogers, 2011).

Os elementos principais do modelo lógico são os recursos, as atividades, as realizações, os resultados de curto prazo, os resultados intermédios e os resultados de longo prazo (Wholey, 1987, citado por McLaughlin e Jordan (2015). Alguns autores acrescentaram ao modelo lógico os clientes conquistados e as influências contextuais externas relevantes (antecedentes e subsequentes) (McLaughlin & Jordan, 2015).

→ **Conceitos dos componentes do modelo lógico do tipo “*pipeline*”** (Funnell & Rogers, 2011; McLaughlin & Jordan, 2015):

- **Input** (Recursos): os recursos financeiros, humanos, tecnológicos, materiais, etc.
- **Atividades e Processos** (Intervenções): as ações concretas planeadas para alcançar os objetivos do programa (ex. formações, campanhas de comunicação, construção de infraestrutura, etc.
- **Output** (Realizações): atividades completas, produtos tangíveis, serviços ou a primeira mudança na cadeia causal, gerados diretamente pelas atividades.
- **Outcome** (Resultados): mudanças ou benefícios para pessoas, organizações ou outros grupos-alvo da intervenção que se esperam na sequência da sua exposição às Atividades e Resultados previstos. As intervenções têm normalmente múltiplos resultados sequenciais, por vezes, denominados “*estrutura de resultados do programa, os quais se desdobram em: resultados de curto prazo (as mudanças ou benefícios mais proximamente associados ou «causados» pelos resultados do programa); resultados intermédios, que se espera que resultem dos resultados de curto prazo; resultados de longo prazo ou os impactos do programa (que devem decorrer dos benefícios acumulados através dos resultados intermédios)*”.

McLaughlin e Jordan (2015) sinalizam que os recursos, as atividades e as realizações constituem a “*estrutura do programa*”, cujos elementos são determinados durante a fase de conceção e modificados à medida que se ganha experiência durante a implementação. A estrutura do programa está principalmente **sob o controlo da gestão e equipa do programa**, enquanto os resultados de curto e médio prazo dependem da ação dos seus destinatários, os quais o programa pode influenciar, mas não controlar o alcance desses resultados (ver figura acima).

Estes autores advertem que “*muitos avaliadores não separam atividades e realizações (outputs) nos seus modelos*”. No entanto, para estes autores, “*as atividades representam normalmente o que o programa faz, enquanto as realizações constituem o que o programa produz*”, e por isso defendem que as atividades e as realizações devem estar separadas “*visto que isso apoia a avaliação da implementação*” da intervenção.

Segundo Funnell e Rogers (2011) a distinção entre **outcome** e **impacto** pode ser feita em termos de: sequência (*outcomes* antes de impacto), mas há “*pouca consistência*” nesta abordagem, ou em termos de abrangência (*outcome* como resultado para os indivíduos e impacto como resultado para a comunidade ou organização em geral).

Mas estes elementos do quadro lógico não definem, por si só, uma TdP. Dhillon & Vaca (2018) concretizam esta ideia, sistematizando, e acrescentando aos elementos típicos de um quadro lógico, os seguintes “*elementos distintivos de uma Teoria da Mudança*”:

- **Ligações causais específicas** – Representação diferenciada das relações entre os elementos, utilizando linhas e setas, reconhecendo que a realidade pode não ser linear e que existe especificidade na relação causal entre diferentes atividades, diferentes realizações e diferentes resultados.
- **Mecanismos** – Processo explicativo da relação causal entre elementos, i.e., de como as ações vão desencadear os resultados esperados (e não apenas por via da “*magia das setas*”)
- **Pressupostos** – Crença, hipótese ou condição prévia aceite como verdadeira ou tomada como garantida, associada a fatores externos que afetam a cadeia.

Breuer et al. (2016) referem também a importância da explicitação dos pressupostos, bem como dos “*fatores contextuais que influenciam a TdM*”, e acrescentam que a TdM pode incluir como elementos adicionais “*os beneficiários, as evidências de investigação que a sustentam, os atores no contexto, a esfera de influência, as opções estratégicas e intervenções, os prazos e os indicadores*”.

(continua)



Caixa 4. Modelos de TdP (continuação)

Por último, importa referir que, na prática, os modelos simplificados tipo *pipeline* podem não conseguir captar realidades complexas e sistemas imprevisíveis, em constante mudança, abertos e adaptativos (Coryn et al., 2011).

Assim, e sem prejuízo da popularidade (e utilidade) dos modelos tipo *pipeline*, vários autores (Chen, 2005a, 2005b, 2005c & Rogers, 2008, citados em Coryn et al., 2011) têm defendido **modelos não lineares**, nomeadamente “*modelos teóricos de programas mais contextualizados, abrangentes e ecológicos*”, destinando-se a “*integrar o pensamento sistémico na formulação da teoria do programa, considerando os fatores contextuais e outros fatores que por vezes influenciam e intervêm nos processos e resultados do programa*” (Coryn et al, 2011).

Neste contexto, Funnell & Rogers (2011) destacam a natureza da intervenção quando se desenvolve, representa e utiliza uma TdP, distinguindo intervenções **simples** (intervenções com atividades padronizadas, implementadas por uma organização, com uma cadeia causal clara e antecipável), intervenções com aspetos **complicados** (intervenções que envolvem múltiplas organizações a trabalhar em paralelo ou em sequência, que incluem múltiplas cadeias causais ou que atuam em conjunto com contextos específicos) e finalmente intervenções com aspetos **complexos** (intervenções em que os resultados emergem de interações não lineares e dependentes do contexto entre múltiplos elementos, nem sempre antecipáveis).

Relativamente ao **papel dos stakeholders (partes interessadas) na construção das TdM**, a opção por um modelo dedutivo levou a não incluir a auscultação de *stakeholders* nesse processo, porque se assumiu que estas TdM se constituiriam como pontos de partida, ou seja, bases de trabalho sobre as quais as equipas dos Estudos de Avaliabilidade desenvolveriam uma revisão crítica baseada na literatura relevante e, num segundo momento, baseada na auscultação formal de um conjunto de *stakeholders* (cf. Capítulo 3.1).

Por outro lado, a construção destas TdP iniciais assentou numa consulta extensiva dos documentos de programação e regulamentação, Avisos e dados da implementação, bem como do repositório de avaliações realizadas, que incorporam elas próprias diversos processos de auscultação dos atores relevantes nas diferentes intervenções, que foram, quando pertinente, apropriados neste modelo dedutivo.

Por último, as TdP consolidadas e os trabalhos dos Estudos de Avaliabilidade pretendiam preparar o caminho para futuras avaliações, onde estas TdP, ou TdM mais circunscritas e/ou adaptadas aos diferentes objetos e objetivos de estudo, têm sido novamente objeto de revisão/aperfeiçoamento, obrigatoriamente com recurso (também) à auscultação de *stakeholders*, desde logo na fase inicial das avaliações, para efeitos dessa revisão.

Caixa 5. O papel dos stakeholders

Newcomer et al. (2015) definem *Stakeholders* como os “*indivíduos, grupos ou organizações que podem afetar ou são afetados por um processo de avaliação ou pelos seus resultados, ou ambos*”.

“*As evidências acumuladas demonstram que a atenção e o envolvimento dos principais Stakeholders melhoram a conceção e implementação das avaliações e a utilização dos resultados das avaliações na tomada de decisões*” (Patton, 2008, citado por Bryson e Patton, 2015). O mesmo autor reforça que a maioria dos avaliadores reconhecem a importância de centrar as avaliações na otimização da utilização que é pretendida pelos utilizadores, constituindo o princípio orientador da avaliação centrada na utilização (*utilization-focused evaluation*).

Apresentam-se, em seguida, algumas abordagens sobre o envolvimento e papel dos *stakeholders*:

Chen (2015) refere a relevância dos *stakeholders* na *clarificação do plano do programa da intervenção*, “*o qual consiste em duas partes principais: o âmbito do programa e o plano de ação*”. Este autor explora três estratégias que permitem aos avaliadores apoiar as partes interessadas no desenvolvimento do âmbito do programa, as quais podem ser combinadas tendo em conta as necessidades das partes interessadas: 1) recolha de informações de enquadramento através de levantamento de necessidades e pesquisas formativas; 2) facilitar o desenvolvimento do âmbito do programa através de grupos de trabalho ou entrevistas; 3) a resolução de problemas pode ser útil quando as partes interessadas ou os avaliadores acreditam que a viabilidade do âmbito do programa precisa ser testada no terreno, podendo a abordagem do teste da plausibilidade gerar informações preliminares sobre os pressupostos do âmbito do programa.

(continua)

Caixa 5. O papel dos *stakeholders* (continuação)

Segundo Funnell e Rogers (2011) a teoria do programa pode ser “desenvolvida por financiadores, gestores e equipas, clientes ou um avaliador ou teórico do programa, dentro ou fora de uma organização, trabalhando sozinho ou em colaboração”. Estes autores advertem que, neste desenvolvimento, as primeiras decisões a tomar referem-se a aspetos como: quem deve ser envolvido neste processo e qual deve ser o seu papel, quem tem o papel principal e quais são os outros *stakeholders* que devem participar e se o devem fazer como fontes de informação ou diretamente na construção da teoria.

Defendem, também, que “é provável que as funções das várias partes interessadas difiram consoante se utilizam abordagens dedutivas, indutivas ou os modelos mentais das partes interessadas para desenvolver a teoria do programa” (consultar Caixa 7 para mais detalhe sobre estas abordagens).

Destacam também o papel do teórico ou avaliador do programa, durante o processo de facilitação, que “pode agregar valor para fins de desenvolvimento e melhoria do programa, desempenhando outras duas funções: advogado do diabo e informador-chave”. No entanto, os autores advertem que “pode ser muito fácil cair na armadilha de desfrutar do desafio de aplicar os nossos conhecimentos, como teóricos de programa, sem envolver adequadamente as principais partes interessadas, as quais não estão habituadas a pensar em termos de teoria do programa”.

Bryson e Patton (2015) defendem que, além do envolvimento das partes interessadas, é também importante fazer a análise dos próprios *stakeholders*: “pelo menos algumas partes interessadas podem ter de ser envolvidas desde o início para dar ao avaliador e ao grupo de análise acesso às informações necessárias para compreender plenamente as partes interessadas — os seus interesses e expectativas, os seus poderes, as suas inter-relações e os vários papéis que podem precisar desempenhar para obter uma avaliação bem concebida e focada na utilização”.

Estes autores sugerem três técnicas de identificação e análise de partes interessadas, relevantes para qualquer avaliação.

- Começam por sugerir a identificação e análise básicas das partes interessadas, dos seus interesses no programa ou na avaliação, o que também pode revelar ou destacar algumas questões-chave da avaliação e iniciar o processo de identificação de “coligações de apoio ou oposição ao uso dos resultados da avaliação”.
- Uma segunda técnica passa por decidir quem deve estar envolvido, como e quando na realização de análises das partes interessadas, sublinhando que “em geral, as pessoas devem estar envolvidas se tiverem informações que não podem ser obtidas de outra forma, ou se a sua participação for necessária para garantir um processo de avaliação bem-sucedido baseado nas análises”.
- Por último, estes autores defendem que deve ser elaborado um “diagrama de rede de objetivos (ou hierarquia de objetivos)”, o qual indica os vários objetivos inter-relacionados que a avaliação pode servir, visto que “para garantir a adesão das principais partes interessadas, a avaliação deve estar alinhada com os seus interesses e preocupações”.

Ao completar estas técnicas será possível, entre outros, definir aspetos como: quem são as partes interessadas, as principais partes interessadas e os principais utilizadores; qual é o(s) objetivo(s) ou utilização(ões) pretendida(s) da avaliação e como as diferentes partes interessadas podem ser envolvidas nas diferentes etapas do processo da avaliação (Bryson e Patton, 2015).

Em conclusão, as TdP que a AD&C construiu (11 TdP no âmbito dos Estudos de Avaliabilidade) servem o propósito de ser **abrangentes** o suficiente para poderem ser utilizadas para diversos fins; podendo a partir destas, ser desmontadas, detalhadas, adaptadas, ajustadas para esses fins. Com efeito, podem ser consideradas um ponto de partida para o desenvolvimento de TdP/TdM mais restritas e adaptadas a cada função: avaliação, comunicação, acompanhamento (cf. exemplos nos capítulos seguintes).

Estas TdP correm o risco de serem muito **complexas** (ou complicadas, no conceito da Caixa 4), mas devem ser entendidas como instrumentos de trabalho e não como elementos de comunicação. Por outro lado, têm a vantagem de agregar várias TdP e um conjunto alargado de intervenções cofinanciadas que contribuem para os mesmos objetivos globais. Este foi o critério principal na seleção das intervenções a constituir uma determinada TdP. Na ótica dos Fundos têm a vantagem de permitir uma perspetiva abrangente da lógica das políticas cofinanciadas e da interligação de um vasto conjunto de intervenções cofinanciadas que contribuem para um mesmo objetivo global. Dada esta abrangência foram designadas de TdP macro (que no âmbito da Caixa 6 estarão mais próximas de TdP sistémicas).

Beneficiando do **princípio da flexibilidade** reconhecido à construção das TdP, esta opção justificou-se, também, e principalmente, pela intenção de estabilizar e promover uma formulação conceptual que se adequasse mais à estrutura programática e administrativa dos Fundos.



Assim, garantiu-se, em coluna, uma uniformidade na definição dos conceitos utilizados no seu desenho das TdM, nos diferentes Estudos de Avaliabilidade, que se adequasse às características dos Fundos. E, em linha, agruparam-se as intervenções na mesma TdP que têm uma maior interligação no alcance de um ou mais objetivos globais.

Estas TdP, beneficiando igualmente do **princípio do dinamismo**, devem evoluir ao longo do tempo, sobretudo em função do conhecimento que se vai produzindo.

Considera-se vantajoso que essas TdP sejam utilizadas ao longo de todo o ciclo da programação, garantindo-se uma **bidirecionalidade** na medida em que as TdP alimentam cada uma das fases de planeamento, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e são alimentadas (robustecidas, adaptadas) também por estas etapas (cf. capítulos seguintes).

Por último, a experiência de desenvolvimento de TdM nos Fundos e a sua utilização, sobretudo, no âmbito da avaliação tem-se revelado muito profícua, permitindo mapear os objetos das avaliações, sistematizando informação dispersa sobre os pressupostos, mecanismos e risco, de forma a tornar mais evidente o que deve ser avaliado. Trouxe também pensamento crítico no desenvolvimento das TdM, quer na primeira fase de construção das mesmas com base em documentos programáticos, quer na fase de revisão das TdM, através da auscultação de *stakeholders* (cf. Caixa 5).

Foi perceptível que para beneficiar destas vantagens das TdM, estas têm de ter “boa qualidade”, nomeadamente a sua lógica tem de ser apercebida, bem como o pensamento que sustenta essa lógica.

Esta experiência foi também reveladora de um elevado potencial das TdM em diferentes funções do ciclo das políticas públicas, desde as mais transversais como na capacitação e comunicação, ao planeamento, acompanhamento, avaliação, decisão estratégica e, em suma, ao aprofundamento das políticas baseadas em evidências (cf. capítulos seguintes).

Caixa 6. Vantagens e Desafios na utilização de uma TdM

A literatura sobre TdM é abundante na ilustração das vantagens da utilização de TdM e dos desafios que se lhe colocam. Aqui destacamos algumas das principais **vantagens**, que se prendem com i) a sua **capacidade de representar**, em termos operacionalizáveis e testáveis, a mudança visada por intervenções de política pública, com ii) a vocação para a construção, com o envolvimento dos *stakeholders*, de uma **visão partilhada** sobre a intervenção, e com iii) os **diferentes usos** que dela podem ser feitos ao longo do ciclo de uma política. Apresentamos também os **desafios** que as TdM colocam, associados por exemplo à complexidade, ao compromisso e aos riscos que a sua construção implica.

As vantagens

As vantagens da utilização de TdM, ou, como refere Vogel (2012), “*theory of change thinking*”, resultam do facto de poderem ser entendidas simultaneamente como um produto e como processo: “*um processo contínuo de análise e aprendizagem baseado na discussão, que gera conhecimentos relevantes para apoiar o desenho, a estratégia, a implementação, a avaliação e a medição de impacto de programas. Estes conhecimentos são comunicados através de diagramas e narrativas [produto], que devem ser atualizados periodicamente*”.

Estas vantagens estão associadas quer às características intrínsecas das TdM quer à sua utilização enquanto instrumento útil ao desenvolvimento de um conjunto de funções ao longo do ciclo de uma política.

No que respeita às suas **características**, as TdM fornecem:

- **Um roteiro claro, e simplificado, da mudança esperada** – “*Uma Teoria da Mudança fornece uma hipótese clara e testável sobre como a mudança ocorrerá e qual será o seu aspeto*” (ActKnowledge, 2012), e a sua representação como diagrama pode proporcionar uma estrutura que torna a narrativa da intervenção mais coerente (Funnell & Rogers, 2011). Sendo uma representação, sempre, simplificada de uma determinada realidade – “*o mundo real não se conforma a um modelo lógico, que é uma abstração deliberada com o propósito de melhor compreender esse mundo*” (Ling, 2024) – “*o valor de uma teoria da mudança é que ela transmite visualmente as crenças sobre o motivo pelo qual o projeto, programa ou política é suscetível de ser bem-sucedido na consecução dos seus objetivos*” (Morra Imas & Rist, 2009), reduzindo a complexidade e proporcionando foco (Van der Knap, 2024). Para o programador, é uma ferramenta que permite “*esclarecer onde os recursos devem ser colocados e os comportamentos alterados e permitir uma conversa sobre quem precisa de fazer o quê*” (Ling, 2024);

(continua)

Caixa 6. Vantagens e Desafios na utilização de uma TdM (continuação)

para o avaliador (e para os *stakeholders* da avaliação), uma ferramenta que permite “*estruturar a aprendizagem social, explicando porque é que os resultados variam ao longo do tempo e por contexto, fortalecendo assim a nossa capacidade de compreender e agir num mundo complexo*” (Ling, 2024).

- **Um produto de reflexão crítica, participado** – “*A Teoria da Mudança é um processo rigoroso, mas participativo, através do qual os grupos e as partes interessadas identificam as condições que consideram necessárias para que os seus objetivos a longo prazo sejam alcançados*” (ActKnowledge, 2012). O envolvimento dos *stakeholders* (cf. Caixa 6) e um “*raciocínio*” de TdM incentiva o questionamento contínuo sobre o que pode influenciar a mudança, o melhor aproveitamento do conhecimento disponível e um processo de aprendizagem coletiva, contribuindo para intervenções mais realistas e viáveis (“*indo além das respostas tecnocráticas*”) que respondam a contextos dinâmicos (Vogel, 2012), ao mesmo tempo que identifica onde existem diferentes perspetivas entre os *stakeholders* e facilita o alinhamento entre os mesmos, assegurando que “*todos compreendam e concordem sobre o como (processo) e o quê (os objetivos) a executar*” (Funnell & Rogers, 2011).
- **Um produto flexível** – A construção e representação (em diagrama) da TdM é flexível e não tem um formato específico - podem ser utilizadas diferentes formas, pode incluir processos cíclicos, circuitos de *feedback*, uma caixa pode levar a várias outras caixas, etc. “*De certa forma, a flexibilidade das teorias da mudança e a capacidade de as adaptar a múltiplos fins são alguns dos seus principais benefícios e ajudam a explicar por que razão foram tão amplamente adotadas*” (Koleros et al., 2024). A sua flexibilidade contrasta com os quadros lógicos típicos, de estrutura rígida, e permite explicitar “*as vias causais através das quais a mudança ocorre*” (Breuer et al., 2016).

Nuvem de palavras com as múltiplas definições de TdM apresentadas por diferentes autores



Fonte: Koleros et al. (2024)

No que respeita ao **uso e utilidade das TdM**, a organização do presente guia reflete os usos que a literatura consagra potencialmente à TdM, que perpassam aquilo que se designa por ciclo das políticas. Como referem Lima & Lafer (2024), a TdM “*fornece conhecimentos para apoiar o desenho, a estratégia, a implementação, a avaliação, a comunicação e a aprendizagem*”.

Os capítulos seguintes deste guia demonstram (detalhando as vantagens da sua utilização) como as TdM podem (e devem) ser **instrumentais nos processos de Planeamento** (cf. Caixa 8) e de **Avaliação** (cf. Caixa 14), bem como **noutras funções** (cf. Caixas 20, 21 e 22), pelo que aqui apenas se faz uma síntese nos parágrafos seguintes.

No respeitante às funções de planeamento e de avaliação, Morra Imas e Rist (2009) colocam, nos seguintes termos, as vantagens de articular uma TdM: i) ajuda a identificar elementos de programas que são críticos para o sucesso, ii) ajuda a construir um entendimento comum do programa e das expectativas entre as partes interessadas com base numa linguagem comum, iii) fornece uma base para a avaliação, iv) identifica medidas para determinar o progresso nas variáveis intervenientes das quais dependem os resultados, e v) Identifica as suposições que estão a ser feitas, que podem tornar-se uma base para identificar questões de avaliação.

Vogel (2012) refere, de forma mais explícita, vantagens para “*Compreender o contexto e a situação como ponto de partida para a planificação de programas, exercendo um pensamento crítico sobre os pressupostos de um programa, para tornar transparentes os pontos de vista sobre a forma como se espera que o programa funcione, [...] Reforçar a clareza, a eficácia e a orientação dos programas, [...] Utilizar a teoria da mudança como um quadro a partir do qual se pode avaliar o impacto e melhorar o acompanhamento e a avaliação, para testar os pressupostos, demonstrar o impacto e aprender com ele, [...] Encontrar novas formas de conferir rigor à avaliação de mudanças complexas [...] [e] proporcionar um quadro unificador para a tomada de decisões estratégicas, a comunicação e a elaboração de relatórios [...] [reforçando a] gestão adaptativa, capacidade de reação às mudanças de contexto*”.

Birckmayer e Weiss (2000) sublinham também essas dimensões, destacando as “*vantagens para o planeamento e modificação do programa, vantagens para o crescimento do conhecimento sobre o comportamento humano e a mudança de comportamento, e vantagens para o planeamento e condução da avaliação do programa específico*”.

(continua)



Caixa 6. Vantagens e Desafios na utilização de uma TdM (continuação)

Os desafios

A utilização de TdM não é isenta de dificuldades e desafios. Alguns desses desafios podem até emanar ou coexistir com as vantagens acima associadas às TdM, desde logo no difícil equilíbrio entre simplicidade da representação e complexidade da realidade representada.

Van der Knaap (2024) alerta para o **risco de simplificar excessivamente a realidade**, deixando de considerar fatores contextuais importantes, por via de uma utilização “*simples e linear*” da TdM em contextos de governação complexa. Morkel (2024) refere que “*não está claro se as teorias da mudança são capazes de retratar de forma viável cadeias causais para sistemas grandes e complexos sem sacrificar muitos dos detalhes mais subtis em torno dos mecanismos de mudança*”.

Coryn et al. (2011) referem que mesmo os modelos de TdM mais complexos (ver Caixa 4), que integram “*o pensamento sistémico na postulação da teoria do programa, tendo em conta fatores contextuais e outros que por vezes influenciam e operam nos processos e resultados do programa*” têm também “*sido questionados quanto ao grau em que representam adequadamente realidades complexas e sistemas imprevisíveis, em constante mudança, abertos e adaptativos*”.

Com efeito, “*uma perspetiva sistémica implica maior complexidade, enquanto uma das principais vantagens das teorias da mudança e da avaliação baseada na teoria era precisamente reduzir a complexidade e proporcionar foco, mas mesmo teorias de mudança sistémicas mais sofisticadas permitirão aos decisores políticos prestar atenção às causas subjacentes mais importantes e aos requisitos essenciais para o sucesso a longo prazo*” (Van der Knaap, 2024).

Em suma, como sintetizam Koleros et al. (2024), “*as teorias da mudança – como todos os modelos – têm limitações na forma como podem descrever os fenómenos do mundo real. Mesmo nas melhores circunstâncias, uma teoria da mudança apenas descreverá aspetos específicos do mundo real. E só o poderá fazer para fins específicos*”. Mais, “*esta limitação estabelece limites importantes para a validade de qualquer teoria específica da mudança. Consequentemente, as teorias da mudança só podem acrescentar valor se as suas limitações forem lembradas ao interpretar o que nos podem dizer sobre o mundo real*” (Palenberg, 2024). Por fim, Ling (2024) salienta que o modelo de TdM “*não foi concebido para definir a realidade ou para captar a complexidade do mundo, mas, antes, para fornecer um meio de gerir essa complexidade (...) e uma teoria da mudança pode ser um primeiro passo inestimável numa avaliação (ou no desenvolvimento e melhoria de um programa)*”.

Por outro lado, criar uma TdM detalhada e bem fundamentada pode ser um **processo complexo e demorado**, bem como, a necessidade de revisões frequentes à medida que o contexto do programa muda (Funnell & Rogers, 2011; ActKnowledge, 2012). Funnell e Rogers (2011) também alertam para o **tempo que a construção de uma TdM poderá consumir** “*sem acrescentar valor*” ou a desmotivação que poderá gerar nas equipas.

Estas autoras advertem, ainda, para a possibilidade da TdM poder “*desviar as atenções do que é importante para apenas o que pode ser facilmente medido*” e que, quando mal construída, a TdM pode deturpar a implementação de uma intervenção e os resultados que pode vir a alcançar e poderá “*silenciar vozes importantes ou não conseguir envolver aquelas que podem atuar sobre a intervenção*”. Valters (2015) alerta para quando a TdM se baseia em evidências fracas e seletivas, pode permitir que se “**reforcem e mascarem os problemas** que se pretendem resolver, “*criando uma sensação enganadora de segurança quanto ao nível de análise crítica a que um programa foi submetido*”. Morkel (2024) acrescenta que, sendo a Monitorização & Avaliação (M&A) “*um processo político com dimensões técnicas*”, quando se introduzem ferramentas técnicas, modelos e abordagens nos sistemas de M&A, os mesmos “*são frequentemente sobrepostos aos sistemas existentes e tornam-se tangenciais, atuando como sistemas paralelos à realpolitik da tomada de decisões e priorização*”, fazendo com que esses modelos “*(por exemplo, o modelo tradicionalmente linear de uma teoria da mudança) [seja], incorporado no sistema sem o necessário envolvimento, análise e adaptação aprofundados*”.

Diversos autores referem outros desafios, como a **dificuldade em alinhar visões e expectativas dos stakeholders** e para necessidade de consenso e coordenação entre estes (Funnell & Rogers, 2011; Vogel, 2012, Koleros et al., 2024).

Importa também ressaltar que “*A teoria da mudança não é uma solução mágica. Pode ser utilizada tão mal ou tão bem como qualquer outra abordagem. É um desafio trabalhar com ela porque exige o compromisso de adotar uma abordagem reflexiva, crítica e honesta para responder a perguntas difíceis sobre a forma como os nossos esforços podem influenciar a mudança, tendo em conta as realidades políticas, as incertezas e as complexidades que rodeiam todas as iniciativas de desenvolvimento*” (Vogel, 2012). A sua utilização requer tempo, conhecimento e uma “*cultura organizacional que valorize a aprendizagem e lhe dê tempo*” (ActKnowledge, 2012; Vogel, 2012), sob pena se tornarem, como caricaturou Des Gasper, citado por Ling (2024), em “*logic-less frames*” (onde apenas existe a ilusão de lógica), em “*lack-frames*” (que omitem aspetos vitais da intervenção), ou em “*lock-frames*” (cristalizando realidades dinâmicas e bloqueando a aprendizagem e adaptação).

Por último, destacamos os desafios relacionados com a **capacidade e cultura de avaliação** identificados pelos entrevistados no estudo de revisão do uso das TdM na cooperação e desenvolvimento internacional, feito por Vogel (2012), facilmente transponíveis para a realidade dos Fundos Europeus:

- como integrar o pensamento da TdM sem adicionar outra camada de processo para os colaboradores sobrecarregados;
- como criar espaço para interagir com o *feedback* e os dados;
- como disponibilizar recursos e pessoal para um maior fluxo de monitorização e avaliação, impacto e aprendizagem dentro dos programas;
- como construir uma cultura de avaliação e fazer ajustes reais nas estratégias do programa em resposta à aprendizagem.

2. REPOSITÓRIO DAS TdM DESENVOLVIDAS

Neste capítulo sistematizam-se as TdM já construídas nos Fundos Europeus (Portugal 2020 e Portugal 2030). Esta sistematização inclui TdM das diferentes áreas de intervenção (organizadas por Objetivos Estratégicos). As fontes utilizadas para recolher estas TdM foram as seguintes:

- Avaliações globais, temáticas e territoriais do Portugal 2020
- Avaliações intercalares dos Programas do Portugal 2020
- Estudos de Avaliabilidade
- Aviso POAT – Estudos sobre Metodologias de Monitorização e Avaliação (Aviso 6 – 2021)
- Avaliações de operacionalização e temáticas do PT2030
- Apresentações públicas

As próprias TdM estão localizadas em Anexos (referenciados em cada título das tabelas seguintes) junto da publicação deste guia, no seguinte [Link](#).

TEORIAS DA MUDANÇA NO ÂMBITO DAS POLITICAS DE INVESTIGAÇÃO E INOVAÇÃO (ANEXO 1)

Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
1.1.	Sistema de Incentivos do QREN	QREN	Relatório Final da Avaliação do Impacto dos FEEL no Desempenho das Empresas , dezembro 2018	DINÂMIA'CET- ISCTE-IUL (para AD&C)
1.2.	Áreas de intervenção dos instrumentos de Transferência e Valorização de Conhecimento do QREN	QREN	Relatório Final da Avaliação do contributo dos FEEL para as dinâmicas de transferência e valorização de conhecimento (Volume 2), dezembro 2018	Augusto Mateus & Associados (para AD&C)
1.2.a	Instrumentos de apoio à criação, expansão, qualificação e consolidação de infraestruturas científicas e tecnológicas (SAICT)			
1.2.b	Instrumentos de apoio à capacitação das empresas para a absorção, produção e transferência de conhecimento (SI I&DT Núcleos/Centros, Emprego Científico, Formação Avançada)			
1.2.c	Instrumentos de apoio direto à produção e transferência de conhecimento promovida ou liderada por entidades do SCTN (SAECTN)			
1.2.d	Instrumentos de apoio direto à produção e transferência de conhecimento promovida ou liderada por entidades empresariais (SI I&DT)			
1.2.e	Instrumentos de apoio ao aprofundamento sistémico de processos de transferência e valorização de conhecimento nos sistemas regionais, no sistema nacional e no sistema europeu de inovação (SIAC)			
1.2.f	Instrumentos de apoio à capacitação e qualificação de atores para a valorização de conhecimento (SAPCTIEBT)			
1.2.g	Instrumentos de apoio direto à valorização de conhecimento (SI QIPME, SI Inovação)			
1.3.	Implementação das Estratégias Nacional e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3)	PT2020	Relatório Final da Avaliação da Implementação das Estratégias Nacional e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados , novembro 2019	Quatenaire (para AD&C)



Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
			Síntese Gráfica da Avaliação da Implementação das Estratégias Nacionais e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados , novembro 2019	
1.4.	Sistemas de Incentivos (tronco comum)	PT2020	Relatório Final da Avaliação da Implementação dos Sistemas de Incentivos do PT2020 , fevereiro 2020	EY AM&A Católica Porto Business School (para AD&C)
1.4.a	SI I&DT			
1.4.b	SI Inovação			
1.4.c	SI Internacionalização PME			
1.4.d	SI Qualificação PME			
1.5.	Modernização e capacitação da Administração Pública	QREN e PT2020	Relatório Final da Avaliação do contributo dos FEEL para a modernização e capacitação da Administração Pública (Anexo I), dezembro 2021	Improve Consult IESE (para AD&C)
1.6.	SI Inovação – Prioridades de Investimento (PI) 1.2 (Inovação produtiva não PME) e 3.3 (Inovação Produtiva PME)	PT2020	Relatório Final da Avaliação do impacto do Sistema de Incentivos à Inovação Empresarial na concorrência , novembro 2023	EY (para AG Compete)
1.7.	PI 1.2 (Inovação produtiva não PME), 3.2 (Internacionalização PME), 3.3 (Inovação Produtiva PME), 2.3 (TIC na Administração Pública), 8.5 (Formação trabalhadores e empresários) e 11.1 (capacitação institucional) do PO Competitividade e Internacionalização	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização , novembro 2023	EY (para AG Compete)
1.8.	Reforço das Infraestruturas e da capacidade de Investigação e Inovação (SAICT, Formação Avançada)	PT2020	Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação cofinanciadas pelos Fundos Europeus, julho 2022 (Caderno de Encargos AD&C), julho 2023 (revisão IPPS)	AD&C, com revisão do IPPS
1.9.	Promoção da transferência de conhecimento e do investimento das empresas em I&D (SI I&DT, Infraestruturas Tecnológicas e PC&T, SIAC, RHAQ, Formação Avançada)	PT2020		
1.10.	Melhoria da capacitação dos processos produtivos das PME e promoção da internacionalização (SI Inovação e Empreendedorismo, SI QI PME, SIAC)	PT2020		
1.11.	Apoios à Investigação e Inovação		Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação cofinanciadas pelos Fundos Europeus, Produto Final 3, março 2024	IPPS
1.12.	RIS3 e Instrumentos PT2020 (SIAC, SI QI PME, SI Inovação e Empreendedorismo, SAICT, RHAQ, Formação Avançada)	PT2020	Modelo de Especificações Técnicas para as Avaliações de Impacto das RIS3 / Sistemas Regionais de Inovação , abril 2025 (v.f. junho 2025)	AD&C
1.13.	Investigação e Inovação (I&I) para a Competitividade	PT2030	Sessão Paralela da Reunião Anual de Avaliação entre a Comissão Europeia e as Autoridades Nacionais de Gestão do Portugal 2020, Ílhavo, março 2024	AD&C
1.14.	Prioridade 1A – Inovação e Competitividade: Objetivo Específico 1.1 Desenvolver e reforçar as capacidades de investigação e inovação e a adoção de tecnologias Avançada Objetivo Específico 1.2 Aproveitar as vantagens da digitalização para os cidadãos, as empresas, os organismos de investigação e as autoridades públicas Objetivo Específico 1.3 Reforçar o crescimento sustentável e a competitividade das PME, bem como a criação de emprego nas PME, inclusive através de investimentos produtivos	PT2030	Relatório Final da Avaliação Ex ante do Programa Inovação e Transição Digital , outubro 2022	Dinâmia'cet_IS CTE (para AG Compete)

Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
1.15.	Inovação Produtiva / Investimento empresarial produtivo	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Alentejo 2030 , setembro 2024	AG Alentejo 2030
1.16.	Inovação Produtiva / Investimento empresarial produtivo	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Algarve 2030 , setembro 2024	AG Algarve 2030
1.17.	SI Base Territorial / Criação, expansão ou modernização de micro e pequenas empresas	PT2030		
1.18.	Inovação Produtiva / Investimento empresarial produtivo	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Madeira 2030 , outubro 2024	AG Madeira 2030
1.19.	Apoio à internacionalização das PME (SI QI PME, SIAC)	PT2020	Caderno de Encargos da Avaliação de Fundos Europeus: Apoios à Internacionalização , dezembro 2024	AD&C
			Relatório Inicial da Avaliação de Fundos Europeus: Apoios à Internacionalização , agosto 2025 (Revisão da TdM do Caderno de Encargos)	EY (para AD&C)

TEORIAS DA MUDANÇA NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO CLIMÁTICA (ANEXO 2)

Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
2.1.	OT4 – Objetivo Temático 4 – Prioridades de Investimento (PI 4.1 (produção energia a partir de FER), 4.2 (Eficiência energética nos processos produtivos), 4.3 (Eficiência Energética na AP), 4.4 (Sistemas inteligentes de distribuição) e 4.5 (mobilidade sustentável))	PT2020	Relatório Final da Avaliação da implementação das medidas de reforço da transição para uma economia de baixas emissões de carbono (OT4) , dezembro 2020	CEDRU EY-AM&A (para AG POSEUR)
2.2.	Eixo III – Proteção do ambiente e promover a eficiência dos recursos do PO SEUR – OT6: PI 6.1 (recolha e tratamento de resíduos), 6.2 (abastecimento de água e tratamento e águas residuais), 6.4 (proteção da biodiversidade) e 6.5 (descontaminação de zonas industriais abandonadas)	PT2020	Relatório Final da Avaliação do contributo dos FEEI para os objetivos do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos , outubro 2023	3Drivers Systemic Sphere (para AG POSEUR)
2.3.	Medidas de adaptação às alterações climáticas	PT2020	Relatório Final da Avaliação da implementação das medidas de adaptação às alterações climáticas , novembro 2023	ATHIS (para AG POSEUR)
2.4.	Promoção da produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis (PI 4.1)	PT2020	Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Ação Climática cofinanciadas pelos Fundos Europeus, julho 2023 (Caderno de Encargos AD&C), novembro 2023 (revisão Nova_IMS)	AD&C, com revisão da Nova_IMS
2.5.	Eficiência Energética e Fontes de Energia Renovável (FER) nas Empresas (PI 4.2) / Eficiência Energética e FER na Administração Pública e Habitação (PI 4.3)	PT2020		
2.6.	Estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios: promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável (PI 4.5)	PT2020		
2.7.	Melhoria da adaptação às alterações climáticas, da prevenção de risco e da resiliência a catástrofes naturais (PI 5.1 – adaptação às alterações climáticas, 5.2 – prevenção e gestão de riscos, 6.2 – água (redução de perdas e reutilização))	PT2020		
2.8.	Eficiência energética nos transportes públicos	PT2030	JTP Groundwork – Just Transition Monitoring and Evaluation workshop , Dez 2023	AD&C



TEORIAS DA MUDANÇA NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO (ANEXO 3)

Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
3.1.	Formação Avançada (Bolsas de Doutoramento e de Pós-Doutoramento, Bolsas de Doutoramento em Empresas, Programas de Doutoramento)	QREN e PT2020	Relatório Final da Avaliação do contributo dos FEEI para a Formação Avançada , dezembro 2018	IESE Improve Consult PPLL Consult (para AG POCH)
3.2.	Medidas de promoção do sucesso educativo, redução do abandono escolar precoce e empregabilidade dos Jovens (Cursos Vocacionais, Ensino Artístico, CEF, PROFIJ, Cursos Aprendizagem, CET, PNPSE, PIICIE, TEIP, Formação professores e outros agentes, SPO)	PT2020	Relatório Final da Avaliação do Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens , abril 2021	IESE ISCTE-IUL PPLL Consult (para AG POCH)
3.3.	Medidas dirigidas a adultos desempregados (Centros Qualifica, EFA, Formação Modular para DLD, Vida Ativa para desempregados, Formação Modular para desempregados)	PT2020	Relatório Final da Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos , março 2022	EY (para AG POCH)
3.4.	Medidas dirigidas a adultos empregados (Centros Qualifica, EFA, Formação Modular para empregados, Formação-Ação, Formação para a inovação empresarial)	PT2020	Relatório Final da Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e melhoria da qualidade dos empregos dos adultos empregados , março 2022	EY (para AG POCH)
3.5.	Global POCH e Eixo 4 do POCH (PI 10.1 – qualidade do sistema de educação e formação)	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do PO Capital Humano (Volume 2), dezembro 2022	Quatenaire (para AG POCH)
3.6.	Digitalização da Educação (no âmbito do Plano para a Transição Digital da Educação (PTDE))	PT2020	Relatório Final da Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Digitalização da Educação , julho 2023	EY (para AG POCH)
3.7.	Estratégia de combate ao abandono escolar e promoção do sucesso escolar	PT2020	Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação cofinanciadas pelos Fundos Europeus, março 2023 (Caderno Encargos AD&C), julho 2024 (revisão IPPS)	AD&C, com revisão do IPPS
3.8.	Aumento dos diplomados do Ensino Superior	PT2020		
3.9.	Melhoria do ajustamento entre procura e oferta de qualificações no Portugal 2020	PT2020		
3.10.	Melhoria do ajustamento entre procura e oferta de qualificações no Portugal 2020	PT2030	Sessão Paralela da Reunião Anual de Avaliação entre a Comissão Europeia e as Autoridades Nacionais de Gestão do Portugal 2020, Ílhavo, março 2024	AD&C
3.11.	Medidas do PDQI no domínio das Qualificações	PT2030	Relatório Final da Avaliação Ex ante do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão , novembro 2022	ISCTE-IUL (para AG Pessoas)
3.12.	Pessoas 2030	PT2030	Relatório Inicial da Avaliação da Operacionalização do Pessoas 2030 , outubro 2024	Quatenaire (para AG Pessoas 2030)
3.13.	RHAQ nas empresas	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Alentejo 2030 , setembro 2024	AG Alentejo 2030
3.14.	Cursos Técnicos Superiores Profissionais (Cursos TeSP)	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Algarve 2030 , setembro 2024	AG Algarve 2030
3.15.	Cursos Técnicos Superiores Profissionais (Cursos TeSP)	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Madeira 2030 , outubro 2024	AG Madeira 2030
3.16.	Qualificação Superior de Jovens (Bolsas Ensino Superior, Retomar, Bolsas +Superior, TeSP, Formação de docentes, Qualificação de infraestruturas e equipamentos)	PT2020	Caderno de Encargos da Avaliação de Fundos Europeus: Qualificação Superior de Jovens , janeiro 2025	AD&C
			Relatório Inicial da Avaliação de Fundos Europeus: Qualificação Superior de Jovens , agosto 2025	EY (para AD&C)

TEORIAS DA MUDANÇA NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO (ANEXO 4)

Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
4.1.	Programa CLDS	PT2020	Relatório Final da Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) , agosto 2019	IESE ISCTE PPLL Consult Improve Consult (para AG POISE)
4.2.	Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)	PT2020	Relatório Final da Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) , fevereiro 2021	IESE PPLL Consult (para AG POISE)
4.3.	Inovação Social	PT2020	Relatório Final da Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social , fevereiro 2022	Quatenaire (para AG POISE)
4.4.	Estágios para adultos (TO 1.01) e Apoios à contratação de adultos (TO 1.02)	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego , novembro 2022	IESE ISCTE PPLL Consult (para AG POISE)
4.5.	Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (TO 3.01) e Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade (TO 3.02)			
4.6.	Programa Escolhas (TO 3.11)			
4.7.	Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento dos agressores			
4.8.	Intervenção do FAMI	PT 2030	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração , maio 2024	CEDRU (para AG FAMI)
4.9.	Medidas de emprego de combate à exclusão social	PT2020	Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Emprego cofinanciadas pelos Fundos Europeus, julho 2023 (Caderno de Encargos AD&C), dezembro 2023 (revisão Universidade Católica)	AD&C, com revisão da Universidade Católica
4.10.	Medidas do PDQI no domínio do Emprego	PT2030	Relatório Final da Avaliação Ex ante do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão , novembro 2022	ISCTE-IUL (para AG Pessoas)
4.11.	Medidas do PDQI no domínio da Inclusão			
4.12.	Pessoas 2030	PT2030	Relatório Inicial da Avaliação da Operacionalização do Pessoas 2030 , outubro 2024	Quatenaire (para AG Pessoas 2030)
4.13.	Parcerias para a Inovação Social	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Algarve 2030 , setembro 2024	AG Algarve 2030
4.14.	Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Madeira 2030 , outubro 2024	AG Madeira 2030
4.15.	Medidas de Emprego como combate à Exclusão Social	PT2020	Caderno de Encargos da Avaliação de Fundos Europeus: Emprego como combate à exclusão social , junho 2025	AD&C
4.16.	Apoios ao Emprego	PT2030	Workshop: Teoria da Mudança (nos Fundos Europeus), 03.12.2024 – Programa de Formação em políticas Públicas – 1ª edição; Módulo Desenho e Programação	INA/REPLAN/PLANAPP
4.17.	CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social	PT2020	Caderno de Encargos da Avaliação de Fundos Europeus: Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) , novembro 2025	AD&C



TEORIAS DA MUDANÇA NAS AVALIAÇÕES DOS PROGRAMAS REGIONAIS

Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
5.1.	Eixo Prioritário 3 (PI 3.1 – empreendedorismo qualificado e criativo, 3.2 – Internacionalização PME, 3.3 – Inovação Produtiva PME, 3.4 – SI investimento Empresarial (Açores))	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional dos Açores 2014-2020 (Volume 2), novembro 2021	Quaternaire (para AG PO Açores)
5.2.	Eixos Prioritário 8 (Apoios à contratação, Estágios, Criação do próprio emprego, Maternidade/ empregabilidade feminina, Formação Modular) Eixo Prioritário 9 (Programas ocupacionais, Rede cuidados continuados, Capacitação economia social, Infraestruturas e equipamentos saúde) Eixo Prioritário 10 (PROFIJ, Formação Avançada, Formação modular, RVCC, Competências básicas, Cursos Profissionais, Cursos de Especialização Tecnológica, Infraestruturas e equipamentos escolares)	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional dos Açores 2014-2020 (Volume 2), novembro 2021	Quaternaire (para AG PO Açores)
5.3.	PI 3.1 (Empreendedorismo qualificado e criativo), 3.2 (Internacionalização PME), 3.3 (Inovação Produtiva PME), 12.1 (Apoio empresas Regiões Ultraperiféricas), 6.3 (Valorização património cultural e natural), 6.5 (Qualificação ambiental e urbanística)	PT2020	Avaliação Intercalar do Programa Operacional Madeira 2014-2020 , junho 2022	EY (para AG PO Madeira)
5.4.	PI 3.a (Empreendedorismo qualificado e criativo), 6.e (Reabilitação urbana), 8.i (Integração dos adultos no mercado laboral), 8.b (Valorização dos recursos endógenos em territórios específicos), 9.vi e 9.d (Desenvolvimento socioeconómico de base local), 9.b (Regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas)	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Algarve , julho 2022	EY (para AG PO Algarve)
5.5.	PI 1.1 (SAICT), 3.1 (Empreendedorismo qualificado e criativo), 6.3 (Valorização património cultural e natural), 6.5 (Qualificação ambiental e urbanística), 8.3 (Criação emprego), 8.8 (Microempreendedorismo), 9.8 (Reabilitação urbana zonas desfavorecidas), 10.5 (Infraestruturas educação e formação), PI 11.2 (Capacitação Institucional)	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Alentejo 2014-2020 , maio 2023	CEDRU (para AG PO Alentejo)
5.6.	PI 1.1 (SAICT) e 9.7 (Saúde e infraestruturas sociais)	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional Lisboa 2020 , maio 2023	EY (para AG PO Lisboa)
5.7.	PI 4.5 (mobilidade), 6.5 (qualificação ambiental e urbanística), 8.5 (RHAQ), 9.8 (reabilitação urbana zonas desfavorecidas)	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020 , outubro 2023	CEDRU (para AG PO Centro)
5.8.	PI 1.1 (SAICT), 1.2 (I&D empresarial, TVC e Inovação não PME), 3.1 (Empreendedorismo qualificado e criativo), 3.2 (Internacionalização PME), 3.3 (Inovação Produtiva PME), 6.3 (valorização património cultural e natural), 6.5 (qualificação ambiental e urbanística), 9.1 (Contratos emprego inserção), 9.8 (Reabilitação urbana zonas desfavorecidas), 10.5 (Infraestruturas educação e formação)	PT2020	Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020 , março 2024	CEDRU (para AG PO Norte)
5.9.	Regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais	PT2020	Relatório Final do Estudo Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência , Projeto 68, fevereiro 2023	ISCTE (no âmbito Aviso POAT – Estudos sobre metodologias)
5.10.	Programa Regional de Lisboa 2021-2027	PT2030	Avaliação Ex-Ante e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Regional de Lisboa 2021-2027 , outubro 2022	SPI (para AG PO Lisboa)
5.11.	Quadro Lógico OP1	PT2030	Avaliação Ex-ante e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Regional do Centro para o período de programação 2021-2027, dezembro 2022	Quaternaire (para AG PO Centro)
	Quadro Lógico OP2 e Prioridades P3 e P5	PT2030		
	Quadro Lógico OP3	PT2030		
	Quadro Lógico OP4 FEDER	PT2030		

Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
	Quadro Lógico OP4 FSE	PT2030		
	Quadro Lógico OP5	PT2030		
	Quadro Lógico FTJ	PT2030		
5.12.	Quadro Lógico OP1	PT2030	Avaliação Ex-ante e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Regional do Alentejo para o período de programação 2021-2027, dezembro 2022	Quatenaire (para AG PO Alentejo)
	Quadro Lógico OP2	PT2030		
	Quadro Lógico OP3	PT2030		
	Quadro Lógico Prioridade 4A e 4B FSE	PT2030		
	Quadro Lógico Prioridade 4A FEDER	PT2030		
	Quadro Lógico OP5	PT2030		
	Quadro Lógico FTJ	PT2030		
5.13.	Programa Regional do Algarve 2021-2027	PT2030	Relatório Final da Avaliação Ex ante do Programa Regional do Algarve 2021-2027 , dezembro 2022	EY (para AG PO Algarve)
5.14.	FTJ – Inovação Produtiva e Formação de reconversão profissional	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Alentejo 2030 , setembro 2024	AG Alentejo 2030

TEORIAS DA MUDANÇA TRANSVERSAIS (ANEXO 6)

Nº Anexo	Designação da TdP/TdM	Período de Programação	Fonte	Autoria
6.1.	Abordagem Territorial do Portugal 2020	PT2020	Relatório Final da Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 no Contexto da Convergência e Coesão Territorial , dezembro 2019	CEDRU EY-AM&A (para AD&C)
6.2.	Aplicação dos Custos Simplificados	PT2020	Relatório Final da Avaliação da aplicação dos Custos Simplificados , maio 2021	IESE PPLL Consult ABC (para AD&C)
6.3.	Estratégia Nacional para o Mar	PT2020	Relatório Final da Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Estratégia Nacional para o Mar , 2013-2020, junho 2023	EY (para DGPM)
6.4.	Tipologias de Ação do PAT 2030	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do PAT 2030 , maio 2024 (feita análise crítica da TdP, textual, no Relatório Inicial)	AG PAT 2030 Revista pela Quatenaire
6.5.	Estratégia de Avaliação do Portugal 2020/Portugal 2030	PT2020 e PT2030	A Estratégia de Avaliação do Portugal 2020: uma perspetiva segundo a Teoria da Mudança , Coleção Políticas e Territórios, Caderno Temático nº 3, janeiro 2022 Plano Global de Avaliação PT2030 , novembro 2023	AD&C

TEORIAS DE AÇÃO DOS PROGRAMAS DO PORTUGAL 2030 (ANEXO 7)

Nº Anexo	Designação da TdA	Período de Programação	Fonte	Autoria
7.1.	Teoria de Ação dos Programas do Portugal 2030	PT2030	Modelo de Especificações Técnicas das Avaliações de Operacionalização , junho 2024 (versão revista; 1ª versão de fevereiro 2024)	AD&C
	Operacionalização do PAT 2030	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do PAT 2030 , maio 2024 (feita análise crítica da TdP, textual, no Relatório Inicial)	AG PAT 2030 Revista pela Quaternaire
	Operacionalização do Açores 2030	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Açores 2030 , agosto 2024	AG Açores 2030
	Operacionalização do Alentejo 2030	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Alentejo 2030 , setembro 2024	AG Alentejo 2030
	Operacionalização do Algarve 2030	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Algarve 2030 , setembro 2024	AG Algarve 2030
	Operacionalização do Madeira 2030	PT2030	Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Madeira 2030 , outubro 2024	AG Madeira 2030

Leitura transversal das diferentes “tipologias” de TdM desenvolvidas

As primeiras TdM surgiram nas avaliações temáticas do Portugal 2020, como um produto solicitado nos Cadernos de Encargos, correspondente à primeira etapa da realização da avaliação. Neste **primeiro lote de TdM** surgiram diferentes formatos, que variavam consoante o entendimento das equipas de avaliação quanto aos elementos a integrar as TdM, os conceitos por detrás desses elementos e preferências quanto ao grafismo a adotar. Grosso modo, e com poucas exceções, as representações eram lineares e baseadas nos elementos-chave de um quadro lógico (com ligações causais “em bloco” entre os diferentes momentos da cadeia de resultados), acrescidas de pressupostos e riscos (ou, por vezes, “hipóteses”, que conjugavam a noção de pressuposto e de mecanismo). O enunciado de “mecanismos”, quando apresentado, era voluntarista, mas nem sempre preciso ou explícito quanto ao entendimento desse conceito, embora, em alguns casos, a perceção da importância destes elementos e o entendimento da necessidade de explicitar as forças causais representadas na TdM estivesse já presente.

O **segundo lote de TdM** surgiu nas avaliações intercalares dos Programas do PT2020. Nestas avaliações, e de forma quase generalizada nos Programas Operacionais Regionais, cada equipa adotou o “seu” modelo (o mesmo em várias avaliações), na sua versão mais simples – representação linear das cadeias de resultados, acrescidas da identificação dos pressupostos e riscos associados a cada elemento – permanecendo ausentes, com a exceção dos Açores, a explicitação de mecanismos causais e a explicitação das ligações causais unívocas entre elementos da cadeia de resultados. A avaliação intercalar do PO ISE foi também exceção a essa regra, sendo elaboradas TdM específicas para diferentes áreas de atuação do Programa, com explicitação dos mecanismos causais. Nesta fase, foram, assim, evidentes as preferências e identidades próprias das equipas de avaliação nas opções tomadas, e na adoção do “seu” modelo.

O **terceiro lote de TdM** – em rigor, designadas por TdP, de acordo com a discussão feita no Capítulo 1 deste guia – surgiu nos Estudos de Avaliabilidade, com um formato base que seguia o do Quadro Lógico, acrescido de elementos associados à TdM (Pressupostos, Riscos e Mecanismos). Incluíam resultados intermédios, apresentavam uma não linearidade das cadeias causais, incluíam diversas intervenções que se interligam ao contribuir, em conjunto, para um ou mais resultados globais. E incluíam o mapeamento

detalhado dos elos causais – as setas que ligam as diferentes caixas –, procurando, preferencialmente, uma relação de “um para um” (evitando a ligação genérica entre “blocos”) para precisar as cadeias causais esperadas. Utilizaram-se também representação de setas diferenciadas para indicar condições facilitadoras ou *feedback loops*.

Estas TdP eram, propositadamente, neutras em relação às metodologias utilizadas em cada avaliação, seguindo o mesmo modelo, na ótica da programação. De uma forma geral, também nos anteriores “lotes” as TdM elaboradas pelas equipas de avaliação eram, a esse respeito, neutras do ponto de vista dos métodos utilizados, embora em alguns casos – aqueles em que a formulação das TdM mais fugiu ao padrão geral – a aproximação aos princípios da Avaliação Realista (cf. Capítulo 3.2) justificou uma abordagem conceptual e uma representação mais distintiva, onde os mecanismos ganharam uma centralidade maior.

A partir da construção dos Estudos de Avaliabilidade, as TdM (**no quarto lote**) têm apresentado dois tipos de formatos:

- a que consta nos Cadernos de encargos, que são “subprodutos” das TdP construídas para os Estudos de Avaliabilidade e, conseqüentemente, construídas à imagem (no formato e entendimento conceptual) daquelas TdP;
- as TdM que surgem nas avaliações (quando os Cadernos de Encargos não apresentam TdM), que têm a identidade própria das entidades avaliadoras que as produzem e da evolução que essas entidades foram incorporando no desenvolvimento das TdM nos dois primeiros “lotes” acima mencionados.

Das aprendizagens retiradas da experiência com a construção e solicitação de TdM e de acordo com os elementos teóricos apresentados no Capítulo 1 e com os requisitos de qualidade descritos na Caixa 7, salientam-se as seguintes **boas práticas na construção de TdM**:

- Importa que as TdM sejam adequadas e úteis aos objetivos a que se propõem.
- Importa que as TdM tenham uma lógica intrínseca e facilmente explicável (mas quanto mais autoexplicativa for melhor) e compreensível pelos atores relevantes. Para isso, os seus elementos devem estar articulados entre si de forma a constituírem um corpo coeso.
- Existência de caixas com apenas uma ocorrência, sobretudo uma Realização ou um Resultado, evitando concatenar realizações ou resultados.
- Necessidade de colocar setas entre caixas (preferencialmente numa relação de um para um) que explicita a ligação causal; se necessário, explicitar a natureza/força dessa ligação (i.e., rotular diferentes tipos de setas, que traduzam diferentes intensidade de ligação e/ou reflitam, por exemplo, situações de interdependência ou retroação – *feedback loops*).
- Incluir, sempre que adequado, Resultados Intermédios que possibilitem aferir se os processos de seleção estão a aprovar candidaturas que permitam atingir os resultados pretendidos.
- Os Resultados devem expressar uma melhoria face à situação antes da intervenção.
- Deve dar-se especial atenção à identificação dos principais Pressupostos e Riscos, entendidos como condições necessárias para a que a cadeia de resultados se efetive e fatores que podem dificultar ou impedir a produção de resultados.
- Devem ser identificados e descritos os principais Mecanismos causais que explicam as ligações causa-efeito traduzidas pela TdP; estes mecanismos não devem descrever apenas a relação causal já apresentada no diagrama, mas sim identificar o “gatilho” que provoca uma alteração de comportamentos das pessoas e organizações e que permite a produção dos efeitos esperados.
- Devem ser dinâmicas, ou seja, evoluir ao longo do tempo, não apenas durante a avaliação, mas também na renovação do ciclo até atingir os resultados da política.



Caixa 7. “Regras” e requisitos de qualidade da TdM

Embora, com se viu na Caixa 1, não exista uma definição única ou consensual de TdM, existe um entendimento partilhado pela grande maioria dos autores quanto aos ingredientes básicos de uma TdM. Esse consenso reflete aquilo que podemos considerar como base para um conjunto de “regras” de construção das TdM, ao mesmo tempo que sinalizam os aspetos de qualidade que as mesmas devem observar. Tomando por referência a revisão feita por Vogel (2012), esses ingredientes devem incluir:

- A explicitação do **contexto** da intervenção, incluindo as condições sociais, políticas e ambientais, o estado atual do problema que a intervenção procura influenciar e outros atores capazes de influenciar a mudança;
- A **mudança a longo prazo** que a intervenção procura apoiar e os beneficiários dessa mudança;
- A descrição do **processo/sequência da mudança** prevista para conduzir ao resultado desejado a longo prazo;
- a explicitação dos **pressupostos** sobre a forma como estas mudanças podem ocorrer, para verificar se as atividades e os resultados são adequados para influenciar a mudança na direção desejada neste contexto;
- Representação na forma de **diagrama e resumo narrativo**.

Qualquer que seja o modelo ou forma de representação, “A ideia central do pensamento da teoria da mudança é tornar explícitos os pressupostos. Os pressupostos atuam como “regras de ouro” que influenciam as nossas escolhas, enquanto indivíduos e organizações. Os pressupostos refletem valores, normas e perspectivas ideológicas profundamente enraizadas. Estes refletem a concepção e a implementação de programas. Tornar os pressupostos explícitos, especialmente os aparentemente óbvios, permite que sejam verificados, debatidos e enriquecidos para reforçar os programas” (Vogel, 2012). Aqui o entendimento de “pressuposto” é mais lato que aquele apresentado na Caixa 4, e refere-se ao conjunto crenças e expectativas dos *stakeholders*, formais ou informais, sobre como é esperado que uma intervenção produza os efeitos para os quais foi desenhada (Chen, 2015, Funnell & Rogers, 2011).

Um requisito central da TdM é, portanto, explicitar esses “pressupostos”, conferindo-lhe **lógica e plausibilidade**. Como referem Coryn et al. (2011), “Um aspeto crucial da teoria do programa, independentemente da forma como é desenvolvida ou articulada, é o modo como os diversos componentes se relacionam entre si (Davidson, 2000, 2005). Como tal, descrever a teoria do programa requer uma «compreensão de como diferentes eventos, pessoas, funções e outros elementos representados na teoria se presumem relacionados entre si» (Rossi, Freeman, & Lipsey, 1999, pp. 171–172)”, acrescentando que “Mais importante ainda, **uma teoria do programa deve ser plausível — isto é, ter aparência de verdade, racionalidade ou credibilidade — e estipular a sequência de causa e efeito através da qual se presume que as ações produzem resultados ou benefícios de longo prazo** (Donaldson & Lipsey, 2006; Lipsey, 1993)”.

Podemos assim, sintetizando os contributos de diferentes autores, afirmar que a qualidade (e robustez) de uma TdM verifica-se quando existe:

1. **Clareza e coerência lógica** – a TdM apresenta uma lógica causal explícita, descrevendo de forma transparente as relações causais entre recursos, atividades, *outputs*, *outcomes* e impactos (Morra Imas & Rist, 2009; Funnell & Rogers, 2011; Vogel, 2012; McLaughlin & Jordan, 2015), permitindo uma “compreensão de como se presume que os diferentes eventos, pessoas, funções e outros elementos representados na teoria estão relacionados” (Coryn et al., 2011). “Yin (1997) descreveu isto como estando interessado não nas “caixas” de um diagrama causal mas nas setas” (Rogers, 2020).
2. **Base empírica e justificação teórica – Plausibilidade** – a TdM articula as “premissas” e assunções implícitas e explícitas dos programadores, e baseia-se em evidência científica e teoria relevante, garantindo que as relações entre causas e efeitos são plausíveis, (Weiss, 1995; Funnell & Rogers, 2011; Coryn et al., 2011; Chen, 2015); ou seja, “Uma teoria do programa deve ser plausível (isto é, ter aparência de verdade, razão ou credibilidade) e estabelecer a sequência de causa e efeito através da qual se presume que as ações produzem resultados ou benefícios de longo prazo” (Coryn et al., 2011).
3. **Clareza dos pressupostos e condições contextuais** – a TdM explicita os pressupostos subjacentes – “As suposições e hipóteses que estão por detrás das ‘setas’ foram exploradas e captadas” (Vogel, 2012) – e as condições externas necessárias – forma como o “ambiente externo poderá afetar os objetivos e planos” (Noble, 2019) – para que a mudança ocorra (Funnell & Rogers, 2011; Coryn et al., 2011; Vogel, 2012; Mayne, 2019; Noble, 2019); a TdM identifica outros “fatores causais externos” com influência na mudança (Mayne, 20219) e assegurando que “as incertezas, os riscos e os efeitos de arrastamento são registados” (Vogel, 2012).

(continua)

Caixa 7. “Regras” e requisitos de qualidade da TdM (continuação)

4. **Explicitação dos mecanismos de mudança** – para abrir a “*black box*” da intervenção, a TdM deve tornar explícitos os mecanismos causais que operam a mudança (Leeuw & Astbury, 2010; Coryn et al. 2011; Koleros et al., 2024), uma vez que *“Uma teoria da mudança útil não se limita a mapear as atividades e os acontecimentos observáveis ao longo de uma sequência de eventos, mas também indica onde procurar os mecanismos menos observáveis e mais intangíveis que ligam esses eventos”* (Ling, 2024). Noble (2019) defende que *“Os mecanismos têm sido tradicionalmente incluídos nas teorias da mudança como parte do processo de ‘pressupostos’, mas acreditamos que são demasiado importantes para isso. Devem ser explícitos e colocados em primeiro plano”* e que *“Definir os mecanismos pode ser uma das partes mais difíceis do processo, mas é também a mais útil”*. E reforça que *“Devem ser explícitos e centrais, indo além de simples suposições, pois permitem compreender como o trabalho desenvolvido promove efetivamente a mudança”*.
5. **Participação e co-construção** com os *stakeholders* – a TdM é desenvolvida de forma participativa e iterativa, envolvendo *stakeholders*, beneficiários e implementadores, favorecendo o alinhamento de expectativas e a validação coletiva das relações de causa e efeito (Funnell & Rogers, 2011; Vogel, 2012). A sua construção é um exercício de pensamento crítico que estimula a apropriação pelos atores (*ownership*) (Vogel, 2012) e a sua eficácia é maior quanto mais cedo os *stakeholders* sejam envolvidos na sua construção/desenvolvimento (De Silva et al. 2015), sem prejuízo de *“cada vez mais as equipas das organizações que implementam programas estão familiarizadas com os processos de formulação de teorias do programa e são capazes de desenvolver as suas próprias teorias, especialmente quando se baseiam sobretudo na documentação do programa e na experiência do pessoal”* (Funnell & Rogers, 2011).
6. **Disponibilidade e mensurabilidade** – na TdM, a clareza na definição de resultados e de mecanismos facilita o desenho de indicadores claros e mensuráveis, que permitam que os diferentes elementos ao longo da cadeia de resultados sejam observados e avaliados empiricamente (Wholey, 1987; Davies, 2013; Breuer et al., 2016).
7. **Flexibilidade / adaptabilidade e utilidade** – a TdM é um documento “vivo”, revisto periodicamente à luz de novos dados e aprendizagens, mantendo a sua relevância e utilidade em contextos dinâmicos; a qualidade não reside apenas no produto TdM, mas também no processo de construção – i.e., *“a qualidade do pensamento desenvolvido no processo de teoria da mudança”* (Vogel, 2012) – que deve ser *“realizado o mais cedo possível no desenvolvimento da intervenção ou do programa”* (De Silva et al. 2015).
8. **Comunicação e visualização eficaz** – a TdM é facilmente comunicável e entendível, utilizando representações gráficas claras e narrativas acessíveis aos diferentes utilizadores; a sua representação é necessariamente uma visão interpretativa e simplificada de um processo de mudança de uma realidade complexa (Funnell & Rogers, 2011; Vogel, 2012); se necessário, *“utilizar diferentes representações para diferentes objetivos de comunicação e diálogo”*, mas garantindo que a representação *“resiste ao escrutínio: os conceitos e significados principais podem ser facilmente compreendidos por outros, as ligações e setas estão identificadas com os pressupostos-chave, e fornece uma base para o diálogo”* (Vogel, 2012).
9. **Alinhamento estratégico e coerência** – a TdM é integrada num *continuum* entre planeamento, monitorização e avaliação e aprendizagem (Vogel, 2012; Stein & Valters, 2012).
10. **Tempo e Compromisso** – Foram alocados tempo e recursos suficientes para *“preparar e efetuar uma análise aprofundada, consultar os intervenientes conforme adequado e conseguir um processo genuinamente reflexivo”*, permitindo *“explorar novas possibilidades através do pensamento crítico, do debate e do desafio das narrativas dominantes”* e assegurando que o *“pensamento crítico é verificado em cruzamento com evidências provenientes da investigação (qualitativa e quantitativa) e com outros contributos de aprendizagem que trazem perspetivas analíticas complementares, referenciadas ao conhecimento contextual dos intervenientes, parceiros e beneficiários”* (Vogel, 2012).

3. A TdM NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. Planeamento e Estudos de Avaliabilidade

Apesar de durante o período de programação dos Fundos Europeus 2014-2020 – Portugal 2020 – terem sido desenvolvidas Teorias da Mudança (TdM) em algumas avaliações, por solicitação nos Cadernos de encargos, o desenvolvimento destas do lado da Administração iniciou-se com os Estudos de Avaliabilidade.

No entanto, a programação do Portugal 2020 já incluía (nos Textos dos Programas, nos regulamentos e nos Avisos de Abertura de Concurso) diversos elementos da TdM (ainda que não de forma esquemática), nomeadamente os associados ao quadro lógico (problemas, realizações, resultados, impactos socioeconómicos esperados, assim como indicadores de realização e resultado e respetivas metas), sobretudo através das árvores de objetivos construídas (cf. Caixa 9). A construção das TdP, pela AD&C, que iriam servir de base aos Estudos de Avaliabilidade suportaram-se, sobretudo, nesta documentação.

A programação do Portugal 2030 já beneficiou deste processo de construção das TdM no âmbito da avaliação, tendo acrescentado ao seu exercício (num documento de trabalho) um ponto de “Clarificação da lógica de intervenção”, com os campos apresentados na Caixa 9. Destes campos realça-se a introdução das “Condições que se devem verificar para o cumprimento dos Objetivos Específicos (OE)” e das “Medidas de política mais relevantes para a prossecução do OE”, ou seja, incluem-se alguns “Pressupostos”, incluindo fatores externos.

Seria vantajoso que este ciclo de autoalimentação continuasse e que o desenvolvimento e teste de TdM durante a implementação do Portugal 2030 beneficiasse em muito o planeamento e programação do período pós 2030 e que este venha, por sua vez, a melhorar as TdP para o ciclo seguinte, facilitando e melhorando os processos de monitorização/acompanhamento e de avaliação, bem como de comunicação e discussão dos resultados obtidos pelas intervenções apoiadas. Em suma, contribuindo para a melhoria contínua da qualidade das políticas públicas.

Proceder à elaboração da TdP ao longo da programação e por quem está a planear traz inúmeras vantagens: conceber políticas baseadas em evidência, estimular e facilitar o diálogo com decisores de política e outros *stakeholders* em fase de desenho das políticas/intervenções, identificar lacunas na programação (na sua lógica interna/externa e nos pressupostos em que assenta) numa fase precoce da programação, facilitar a identificação das necessidades de conhecimento e de dados para monitorizar e avaliar as intervenções/políticas, e antecipar, desse modo, o desenvolvimento de processo adequados de recolha de dados, comunicar e dar a conhecer aos *stakeholders* o desenho do programa.

Caixa 8. A TdP e o planeamento das intervenções

Seguindo a argumentação de Funnell e Rogers (2011) “os usos da Teoria do Programa podem ser agrupados em quatro categorias: planeamento, gestão, monitorização e avaliação, e síntese para políticas e planeamento baseados em evidências”. Nesta Caixa sintetiza-se a utilização da TdP no **planeamento** e no **desenho de políticas com base na evidência**.

Utilizar as TdP no **planeamento de uma intervenção**, segundo Funnell e Rogers (2011), permite que sejam colocadas questões sobre o propósito da intervenção, identificar as evidências que podem indicar que o programa será bem-sucedido, reunir informação sobre o programa ou identificar lacunas no conhecimento existente. Defendem, ainda, que o desenho de uma TdP “*aumenta a probabilidade de que todos os componentes tenham sido considerados, de que tenham o potencial de funcionar em conjunto, como um todo coeso, e que tenham sido abordados todos os fatores importantes que provavelmente afetarão o desempenho (pessoas, sistemas, recursos e fatores organizacionais e externos)*”.

(continua)

Caixa 8. A TdP e o planeamento das intervenções (continuação)

Por seu turno, Dhillon e Vaca (2018) defendem o contributo das TdM para a consistência e coerência da programação, bem como para um melhor entendimento (partilhado) desta entre os stakeholders. Com efeito, “ter uma Teoria da Mudança na fase de conceção pode ajudar a gestão organizacional a compreender melhor a intervenção e o seu contributo para a criação de impacto. Durante esta fase, uma Teoria da Mudança torna o desenho mais sólido, testando a sua coerência interna e ligando estratégias e atividades aos resultados esperados. Além disso, uma Teoria da Mudança pode também clarificar e alinhar a compreensão daqueles que trabalham na intervenção.” Ou seja, “a utilização de uma Teoria da Mudança na fase de conceção pode também fornecer informações valiosas sobre a forma como a intervenção contribuirá para a mudança e como e porquê se espera que funcione. De uma forma mais ampla, conceber uma TdM pode acrescentar clareza às partes interessadas externas sobre o valor dos seus papéis, permitindo uma conversa explícita sobre as expectativas e o grau do seu envolvimento.”

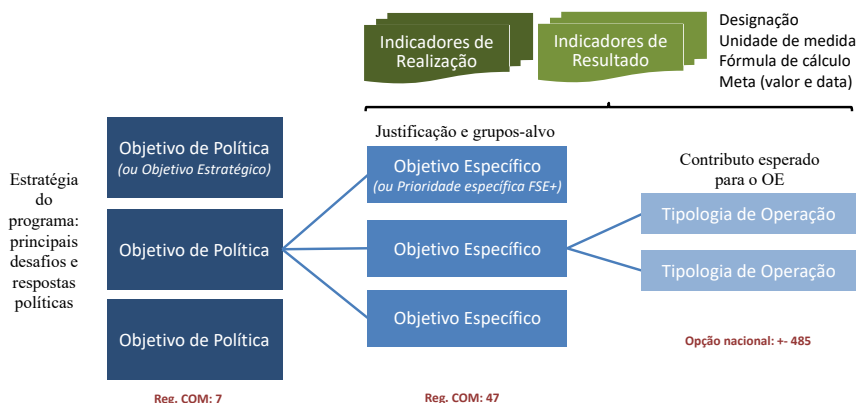
Segundo Funnell e Rogers (2011), outra das funções da TdP visa o **planeamento de estratégias abrangentes e integradas** para o planeamento estratégico de intervenções ao nível governamental que abrangem diferentes projetos executados por diferentes atores, os quais são muitas vezes interdependentes, com foco numa visão estratégica comum. As autoras exemplificam que os “modelos lógicos complexos, com múltiplas vertentes e níveis, podem ser usados para retratar e projetar programas inter-instituições e governamentais que exigem várias estratégias interdependentes (por exemplo, ao nível legislativo, educacional e de prestação de serviços) para alcançar resultados”.

As autoras sugerem que “este planeamento pode ser realizado antes de uma intervenção começar ou como parte da revisão e reformulação de uma intervenção”.

Usar a TdP para **desenhar políticas baseadas na evidência** “permite uma tradução apropriada do conhecimento” sobre projetos bem-sucedidos e documentar as inovações subjacentes, “o que funciona ou o que funciona em que circunstâncias” (Funnell & Rogers, 2011). Neste contexto, as autoras defendem que podem ser usados, como ponto de partida, casos específicos de implementação, descritos em detalhe, e a partir destes desenvolver iterativamente a TdP “construindo gradualmente uma explicação do porquê as coisas estarem a ser feitas de uma determinada forma e o que faz a diferença no produto final”. A TdP também pode também ajudar a identificar quais os elementos de uma intervenção que se podem adotar ou as variações necessárias dos elementos do programa para replicar em diferentes contextos, bem como, no mesmo sentido, “apoiar na adaptação e fidelização das intervenções, visto que ao replicar ou escalar um programa, é crucial saber o que deve ser mantido e o que pode ser adaptado”.

Caixa 9. Elementos de Programação nos Fundos Europeus (Portugal 2030)

Principais elementos da Programação do Portugal 2030(*)



Fichas de trabalho do exercício programático do Portugal 2030

1. IDENTIFICAÇÃO
2. ENQUADRAMENTO
3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS
4. CLARIFICAÇÃO DA LÓGICA DE INTERVENÇÃO
 - 4.1. Justificação da pertinência dos OE
 - 4.2. Metas a atingir
 - 4.3. Condições que se devem verificar para o cumprimento dos OE
 - 4.4. Planos ou estratégias nacionais /regionais relevantes para os OE
 - 4.5. Medidas de política pública mais relevantes para a prossecução dos OE

Fonte: Elaboração própria.

Nota (*): No PT2020, estas designações eram: Objetivos Temáticos – Prioridades de Investimento – Objetivos específicos – Tipologias de Operação.



Os **Estudos de Avaliabilidade** foram uma inovação na preparação do ciclo de avaliação do período de programação 2021-2027 – o Portugal 2030 –, tendo-se afirmado como uma ferramenta de apoio relevante à decisão de avaliação. Com efeito, foram uma fonte central na construção do Plano Global de Avaliação do Portugal 2030 (PT2030), a par de outras fontes e mecanismos de articulação – com relevo para a articulação desenvolvida no seio da Rede de Avaliação e Monitorização do Portugal 2030 e para o “Relatório Síntese dos Resultados das Avaliações do Portugal 2020 ([vol. 1](#) e [vol. 2](#))”. E estão a ser, igualmente, uma ferramenta relevante para a elaboração de especificações técnicas das avaliações.

Caixa 10. O conceito e usos da análise de Avaliabilidade

A avaliabilidade pode, na sua expressão mais simples, ser definida como “*A medida em que uma atividade ou projeto pode ser avaliado de forma fiável e credível*” (OECD-DAC, 2010, p.21). Esta definição é igualmente válida quando estão em causa programas, políticas públicas ou intervenções, de uma forma genérica.

Decorre desta definição a ideia da avaliabilidade como forma de responder às questões de *se, como e quando* avaliar uma intervenção, com vista a maximizar a eficiência, a fiabilidade e a utilidade da avaliação (Peersman et al., 2015). Nesse sentido, a análise de avaliabilidade deve ser entendida como uma ferramenta de apoio à decisão de avaliação (Craig & Campbell, 2015).

De acordo com uma síntese de literatura realizada por Davies (2013), a avaliabilidade tem sido comumente utilizada de duas formas diferentes, mas complementares. Uma, de ordem mais conceptual (“*in-principle*”) da intervenção analisada, que passa pela análise da “*natureza da conceção de um projeto, incluindo a sua Teoria da Mudança e pergunta se é possível avaliá-la tal como é descrita*”. Outra, de ordem mais prática (“*in-principle*”), que “*analisa a disponibilidade de dados relevantes, bem como os sistemas e as capacidades que os tornam disponíveis*”. Em linha com a primeira destas formas, Trevisan e Walser (2015) reforçam a centralidade da TdM na avaliabilidade, ao afirmar que “*Desenvolver a teoria do programa é central na análise de avaliabilidade e inclui desenvolver uma teoria do programa inicial e a sua representação como um modelo, e recolher depois feedback sobre o modelo da teoria do programa [...] ou seja, recolher dados para avaliar a correspondência entre o programa tal como foi concebido e articulado no modelo inicial da teoria do programa e a realidade do programa, tal como é efetivamente implementado e percecionado no terreno*”.

Para além destas duas formas de avaliabilidade, outros usos têm ganho relevo acrescido, refletindo a evolução registada desde a sua introdução, na década de 1970, por Joseph Wholey (Wholey, 1979¹⁰). Retomando Davies (2013), destacam-se o envolvimento ativo dos *stakeholders* da intervenção no processo de avaliabilidade, como forma de potenciar a utilidade e a exequibilidade da avaliação, e o papel da análise de avaliabilidade para informar o planeamento e o desenho das avaliações e dos sistemas de monitorização e avaliação que as enquadram. Trevisan e Walser (2015) referem, no mesmo sentido, aspetos como o desenvolvimento do interesse pela avaliação e a capacitação para a avaliação.

A análise de avaliabilidade compreende, assim, um leque crescentemente diverso de propósitos interligados (Peersman et al., 2015), que podemos sintetizar nos seguintes termos:

- Melhorar a explicitação e desenho da lógica da intervenção (a sua TdM)
- Decidir sobre a oportunidade (se e quando) de realizar a avaliação
- Informar o desenho da avaliação – questões de avaliação, métodos mais adequados, recursos e competências necessárias (*expertise*)
- Informar o desenho do sistema de monitorização – disponibilidade e qualidade de informação/dados necessários à avaliação

De igual modo, Davies (2013) sistematiza, a partir de documentos de orientação de utilizados por organizações internacionais, as questões principais sobre as quais a análise de avaliabilidade deverá incidir, designadamente:

- A adequação do desenho do programa, incluindo a sua clareza, coerência, viabilidade e relevância
- A disponibilidade de informação, incluindo tanto os conteúdos existentes como os sistemas para os disponibilizar
- A favorabilidade do contexto, incluindo as perspetivas dos *stakeholders* e os recursos disponíveis

Nota: Sobre este tema, consultar, igualmente, o guia do PlanAPP “Avaliação de políticas públicas: por onde começar? – A análise de avaliabilidade como instrumento base do processo de avaliação”, de janeiro de 2024

¹⁰ Em “Evaluation: Promise and Performance”, publicado em 1979, Wholey introduz a noção de análise de avaliabilidade (*Evaluability Assessment*), enquanto processo preliminar da avaliação de um programa, com vista a determinar se i) os objetivos de um programa estão bem definidos (i.e. “os responsáveis pelo programa definiram os objetivos do programa em termos de medidas específicas de desempenho do programa, e os dados sobre essas medidas podem ser obtidos a um custo razoável”), ii) os objetivos e pressupostos do programa são plausíveis (i.e. “existem evidências de que as atividades do programa têm alguma probabilidade de causar progresso em direção aos objetivos do programa”) e iii) as intenções de uso da avaliação estão bem definidas (i.e. “os responsáveis pelo programa definiram os usos pretendidos para a informação da avaliação”).

A opção de realização destes estudos, assumida e coordenada pela AD&C, radica em duas constatações intimamente relacionadas. A primeira resulta da experiência dos ciclos avaliativos anteriores, em que se diagnosticou a necessidade de melhorar a qualidade e a utilidade das avaliações, reforçando o processo de planeamento e desenho da avaliação, incluindo a explicitação do desenho das próprias intervenções (nomeadamente, da sua TdM) e dos sistemas de monitorização (garantindo que conseguem suportar adequadamente os processos avaliativos). A segunda decorre da primeira, e parte do reconhecimento da importância de estabilização das TdM como elemento estruturante da avaliação, orientando a identificação das questões de avaliação relevantes para os *stakeholders* e o desenho metodológico que melhor se adequa a dar-lhes resposta, consideradas as características da intervenção e a natureza e qualidade dos dados disponíveis ou passíveis de recolher.

Com efeito, o facto de não existirem previamente TdP elaboradas para as intervenções a avaliar, conduziu no PT2020 a contratualizar a elaboração de TdM no âmbito das próprias avaliações, como alguma literatura recomenda. No entanto, esta opção, acarretava dois inconvenientes: i) o consumo de tempo excessivo no período temporal disponível para a realização da avaliação (até porque à construção da TdM estava associado o próprio processo de aprendizagem pelas equipas de avaliação); ii) a impossibilidade de desenhar a avaliação, aquando da realização das especificações técnicas, assente na TdP.

Relativamente ao modo de realização dos Estudos de Avaliabilidade, a opção recaiu numa partilha de atividades, assumindo a AD&C a elaboração das TdP para um vasto conjunto de áreas de intervenção dos Fundos e, posteriormente, contratando a Academia para a confirmação e validação das mesmas.

Foram então lançados em julho de 2022, por convite a Universidades nacionais, quatro [Estudos de Avaliabilidade](#), solicitando no Cadernos de encargos (incluindo ligeiros ajustes posteriores) as tarefas descritas na Caixa 11, incidindo sobre as seguintes áreas:

- Estudo de Avaliabilidade de **Políticas de Investigação e Inovação** cofinanciadas pelos Fundos Europeus
- Estudo de Avaliabilidade de **Políticas de Educação e Formação** cofinanciadas pelos Fundos Europeus
- Estudo de Avaliabilidade de **Políticas de Ação Climática** cofinanciadas pelos Fundos Europeus
- Estudo de Avaliabilidade de **Políticas de Emprego** cofinanciadas pelos Fundos Europeus

Caixa 11. Etapas dos Estudos de Avaliabilidade

Em cada um dos Estudos de Avaliabilidade desenvolveram-se as seguintes etapas, dando origem às seguintes versões da TdP:

1. Sistematização do conhecimento existente sobre a lógica de intervenção das políticas cofinanciadas, tendo por base uma primeira Teoria da Programação (TdP) disponibilizada pela AD&C – Revisão da TdP, através de:
 - i) Análise dos documentos da programação e Revisão da TdP incorporando os elementos recolhidos e o conhecimento da equipa (*TdP Versão 1*);
 - ii) Revisão extensiva de literatura académica e de avaliações incidentes sobre essas temáticas e Revisão da TdP incorporando os elementos recolhidos (*TdP Versão 2*).
2. Estabilização das Teoria da Programação e mapeamento do conhecimento, por via da:
 - i) Auscultação dos *stakeholders* das políticas envolvidas, através de *focus groups* (*TdP Versão 3*);
 - ii) Validação preliminar das TdP – codificação das TdM de acordo com o grau de validação de cada um dos elementos a partir a partir da revisão da literatura e da informação residente nos sistemas de informação dos Fundos e fontes do Sistema Estatístico Nacional (*TdP Versão 4*).
3. Definição de necessidades avaliativas e desenho metodológico, através de:
 - i) Identificação das principais lacunas de conhecimento que emergem das etapas anteriores do estudo, em particular no que respeita à eficácia das intervenções teorizadas, à forma com se espera que produzam os resultados esperados – mecanismos causais e pressupostos das TdP – e às circunstâncias e fatores de contexto habilitadores ou inibidores desses resultados;



Caixa 11. Etapas dos Estudos de Avaliabilidade (continuação)

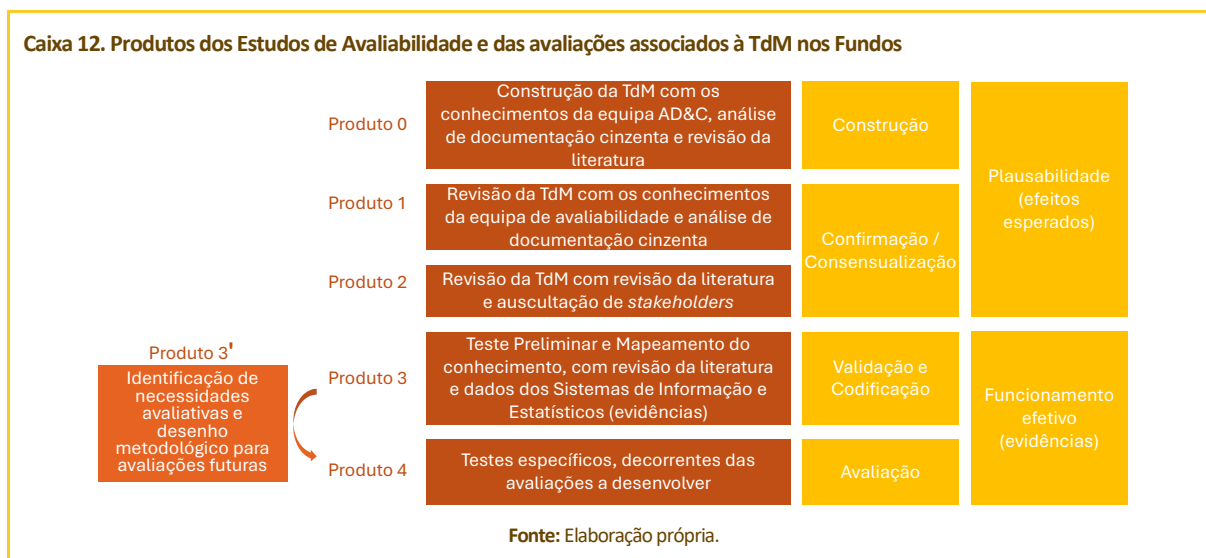
- ii) Auscultação de *stakeholders*, através de entrevistas e reuniões de trabalho, sobre as necessidades avaliativas, em função da sua utilidade e oportunidade, e articulação com a AD&C sobre os elementos críticos das TdP sobre os quais incidem essas necessidades, e respetiva tradução em questões de avaliação;
 - iii) Identificação das metodologias – designadamente métodos de Avaliação de Impacto Contrafactual e de Avaliação Baseada na Teoria e técnicas de recolha de informação mais adequadas às avaliações propostas (que decorrem das necessidades avaliativas identificadas);
 - iv) Identificação dos requisitos de informação necessários para as avaliações propostas, incluindo a identificação de indicadores associados aos elementos relevantes da TdP, fontes de informação para recolha e/ou construção desses indicadores e desenvolvimento preliminar de instrumentos de recolha de informação, designadamente instrumentos de notação de inquéritos.
4. Teste de uma parte específica da TdP, através de um método de Avaliação Baseada na Teoria (ensaio) e construção da narrativa da contribuição (Análise de contribuição) do PT2020 para a EE2020 (inclui TdM codificadas de acordo com o grau de validação de cada um dos elementos ↗↘→ (TdP Versão 5).

Fonte: Cadernos de Encargos dos Estudos de Avaliabilidade

As TdP foram o elemento central de todas estas fases, ao longo de cada um dos estudos desenvolvidos. Da realização dos Estudos de Avaliabilidade resultaram os seguintes **produtos principais** associados às TdP:

- i) TdP revistas e consensualizadas das principais áreas de intervenção do Fundos Europeus (Produtos 1 e 2 da Figura da Caixa 12): num primeiro momento, as equipas fizeram uma revisão das TdP, construídas pela AD&C, a partir da análise de documentação de programação, do seu conhecimento e da revisão de literatura, e consensualizaram-nas junto dos *stakeholders*, ou seja, verificaram se as TdP correspondiam ao “espírito” do programador; esta componente de sistematização de conhecimento teórico e temático foi central no processo de robustecimento das TdP das intervenções objeto dos Estudos de Avaliabilidade realizados e da análise da sua plausibilidade [etapas 1 e 2i) da Caixa 11].
- ii) Validação das TdP e Mapeamento do conhecimento existente (Produto 3 da Figura da Caixa 12): num segundo momento, testaram (teste preliminar) a TdP com a informação existente (revisão da literatura e dados dos sistemas de informação). [etapa 2ii) da Caixa 11].
- iii) Identificação de necessidades avaliativas e desenho metodológico para avaliações futuras (Produto 3’ da Figura da Caixa 12) – num terceiro momento, procedeu-se à identificação (com o envolvimento dos *stakeholders*) de necessidades avaliativas, através da análise das TdP da etapa anterior e respetivas lacunas de conhecimento, e à identificação das metodologias mais adequadas para lhe dar resposta [etapa 3 da Caixa 11].
- iv) Teste de validação (avaliação) de uma parte específica da TdP (Produto 4 da Figura da Caixa 12) – num quarto momento, desenvolvimento conceptual (e experimentação) de metodologias de avaliação de impacto pouco disseminadas no panorama nacional, com vista à avaliação (teste empírico) de componentes/cadeias específicas das TdP desenvolvidas anteriormente; a aplicação dessas metodologias implicou a “construção” de TdM adaptadas aos métodos aplicados [etapa 3 da Caixa 11].

Estes quatro pontos (correspondendo a quatro produtos distintos) são desenvolvidos em seguida.



i) TdP revistas e consensualizadas das principais áreas de intervenção do Fundos Europeus

Parece consensual na literatura sobre avaliabilidade o papel central da examinação e refinamento da lógica da intervenção objeto da avaliação. A centralidade desse processo nos Estudos de Avaliabilidade encomendados pela AD&C foi assumida, precisamente, nas etapas iniciais dos estudos (ver caixas 11 e 12). Com efeito, perante as TdP construídas pela AD&C e apresentadas nos documentos de apoios, as equipas dos Estudos de Avaliabilidade fizeram uma revisão crítica da sua plausibilidade e apresentaram propostas de alteração (à sua representação esquemática e explicação narrativa), tendo por base o seu próprio conhecimento do funcionamento das intervenções, a análise dos documentos da programação, um exercício extensivo de revisão de literatura, “cinzenta” e académica, e a auscultação de *stakeholders* relevantes, designadamente por via de *focus group*.

Dessa revisão resultou um conjunto de propostas de alteração ou, mais frequentemente, de ajustamento dos elementos das TdP iniciais, focando-se, sobretudo em: eliminação/adição/reformulação de elementos nas cadeias, bem como o ajustamento da redação ou proposta de novos mecanismos, pressupostos ou riscos.

Deste exercício resultaram **onze TdP macro** relativas às principais áreas de intervenção do Portugal 2020, cobrindo (Fundo Aprovado) cerca de nove mil M€ da área da Investigação e Inovação, seis mil M€ da área da educação e formação, dois mil M€ da área da ação climática e três mil M€ da área do Emprego (à data de 31.07.2022). Estas TdP correspondem aos Produtos 0, 1 e 2 da Figura da Caixa 12 e Figura 2 do Capítulo 1.

ii) Validação das TdP e Mapeamento do conhecimento existente

Nesta fase, todos os elementos das TdP (originalmente indexados com “T_i”, para os elementos da cadeia Problemas -> Meios -> Processo Fundos -> Atividades -> Realizações -> Resultados Intermédios -> Resultados Finais -> Impactos socioeconómicos), “M_i”, para Mecanismos, e “P_i” e “R_i”, para Pressupostos e Riscos, respetivamente) foram codificados em função do seu grau de validação, de acordo com a revisão da literatura efetuada e as evidências encontradas (cf. Figura 4). Esta codificação refletiu-se numa nova versão das TdP (cf. Figura 5).

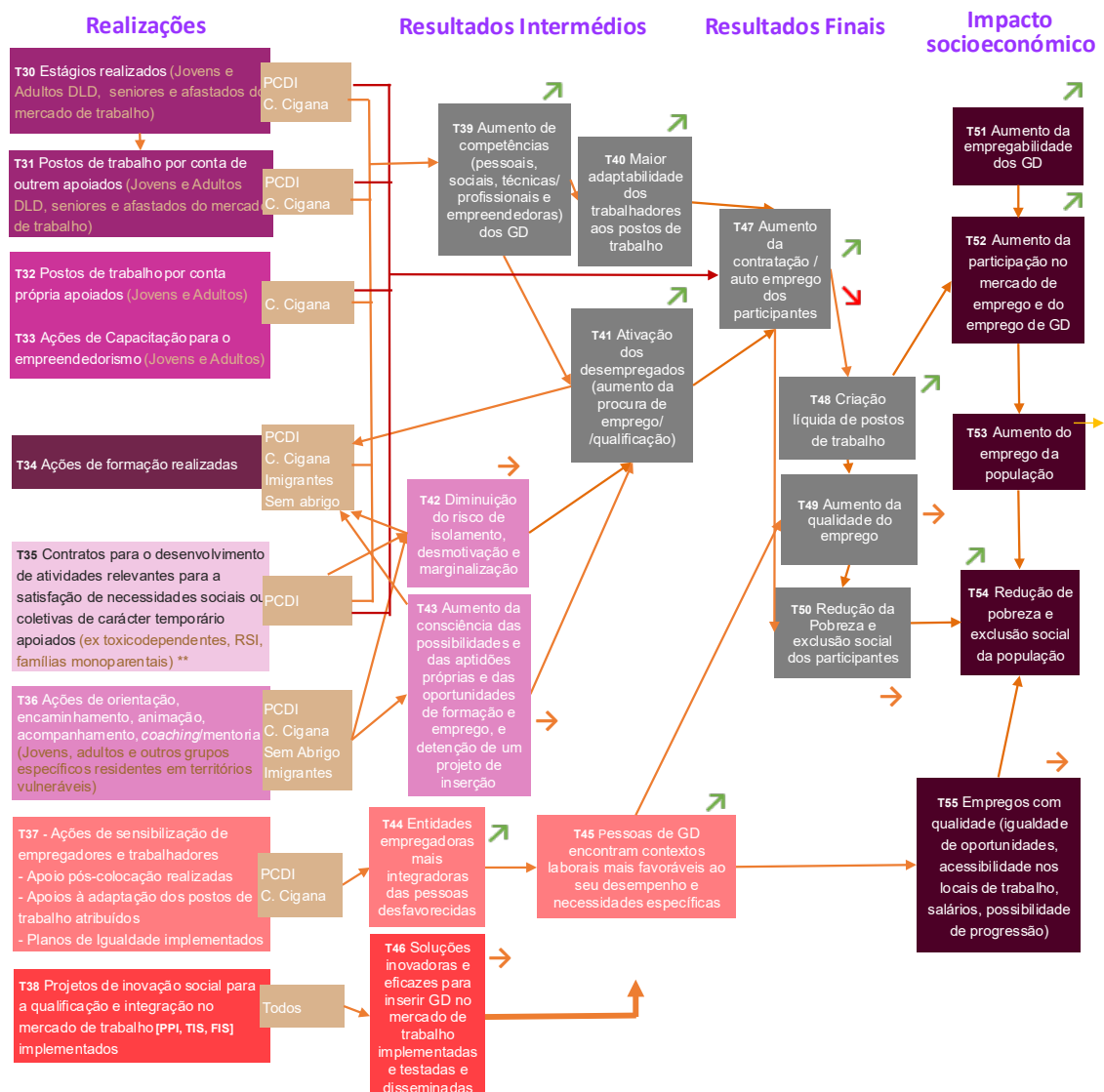
Figura 4. Exemplo de codificação dos elementos das TdP iniciais de acordo com os elementos recolhidos na revisão de literatura e auscultação de stakeholders

T40	↗	A revisão de literatura e o <i>focus group</i> sobre investigação básica realizados permitem afirmar que esta é uma realização associada a este tipo de políticas (ver secções 1.1.4.1. e 3.1.2. do P1 e 5.4. do PI6).
T41	→	A revisão de literatura e o <i>focus group</i> sobre investigação básica realizados não permitem validar totalmente este resultado. No <i>focus group</i> realizado, constatou-se que, se nalguns casos as políticas contribuem para a valorização económica do conhecimento produzido, noutros tal não acontece (nomeadamente por falha do desenho de política, ou porque há projetos que estão numa fase muito longe de qualquer valorização possível) (ver secções 5.2. e 5.4. do PI6).
T42	→	A revisão de literatura e <i>focus group</i> sobre investigação básica não permitem validar este resultado (ver T41).
T43	↗	A revisão de literatura sobre a internacionalização do sistema científico permite aumentar a confiança sobre a validade deste resultado (ver secções 1.2.4.1. e 3.1.2. do P1).

Legenda: ↗ Elemento validado; → Inconclusivo/sem evidência disponível; ↘ Elemento refutado

Fonte: “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”, excerto do Produto 1, p. 164 (20 de julho 2023)

Figura 5. TdM Codificada – Políticas de emprego como combate à exclusão social



Fonte: Documento de apoio ao “Estudo de avaliabilidade de políticas de emprego cofinanciadas”. Codificação nossa, posterior.

As “novas” TdP revistas, consensualizadas, validadas e codificadas (a AD&C transpôs a codificação das tabelas apresentadas na Figura 4 para as TdP) pelas equipas de avaliação assumiram-se, no âmbito dos Estudos de Avaliabilidade, como a base de trabalho para as etapas seguintes dos estudos. Estas versões têm vindo a servir, igualmente, alguns dos propósitos que se elaboram nos demais capítulos deste guia (nomeadamente nos Cadernos de encargos das avaliações e na “Reunião Anual de Avaliação entre a Comissão Europeia e as Autoridades Nacionais de Gestão do Portugal 2020”, Ílhavo, março 2024). Estas TdP correspondem ao Produto 3 da figura da Caixa 12 e aos nº 1.8. a 1.10., 2.4. a 2.7., 3.7. a 3.9. e 4.9. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.

iii) Identificação de necessidades avaliativas e desenho metodológico para avaliações futuras

Um dos principais propósitos dos Estudos de Avaliabilidade contratados pela AD&C prendeu-se com a **identificação das lacunas de conhecimento** sobre as intervenções dos Fundos Europeus em cada uma das áreas temáticas cobertas pelos estudos. O mapeamento das TdP permitiu, de forma explícita ou implícita, identificar e especificar os elementos das TdP para as quais os *gaps* de conhecimento são mais evidentes (e/ou mais críticos, em função das necessidades dos *stakeholders*), que dão subsequentemente origem a propostas (das equipas de investigação) de avaliações a realizar no futuro.

A identificação destas necessidades foi realizada pelas equipas confrontando a TdP com a sistematização do conhecimento existente (através da análise da codificação das TdP, p.e. Figuras 4 e 5) e através da auscultação dos *stakeholders* relevantes.

O parágrafo seguinte é um exemplo dessa identificação de necessidades avaliativas.

“No entanto, existem outros efeitos que importa conhecer, para além de “descobertas” ou invenções transformáveis em produtos ou serviços. Alguns dos efeitos a estudar são o aumento da investigação realizada, o aumento do investimento em I&D, o aumento do número de entidades envolvidas, os contributos para projetos científicos subsequentes, a abertura de novas linhas de investigação, a descoberta de novos métodos e técnicas mais eficientes, a capacitação e aumento da capacidade de absorção do pessoal e das entidades envolvidas, a captação de novos profissionais, a formação de pessoal qualificado e a formação de redes formais e informais, entre outros. Ademais, a forma como estes resultados se propagam (ou não) no SCTN é pouco conhecida. Outro dos resultados que carece de maior aprofundamento prende-se com a influência destes apoios no percurso dos investigadores, nomeadamente no acesso a outros tipos de financiamento e na realização de projetos de maior dimensão. Também os impactos destes apoios na qualidade e quantidade de infraestruturas e equipamentos tecnológicos permanecem uma incógnita, assim como a relação entre estes resultados e os referidos anteriormente (Existem complementaridades? Um reforço positivo dos impactos? Ou um deslocamento do financiamento para áreas menos prioritárias?)”. in “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação cofinanciadas pelos Fundos Europeus”, Produto 2, p. 11.

Identificadas as principais necessidades de conhecimento, o passo seguinte dos Estudos de Avaliabilidade foi o da **especificação de potenciais avaliações e/ou estudos** que permitam colmatar essas necessidades. Essa especificação passou, desde logo, por circunscrever o objeto de cada avaliação que, de forma explícita ou implícita, correspondia a elementos específicos ou segmentos das cadeias causais descritas nas TdP revistas nas etapas anteriores dos Estudos de Avaliabilidade.

Ao nível de cada avaliação proposta, as necessidades de conhecimento foram depois formuladas enquanto **Questões de Avaliação (QA)**. Tendo presente que o desenho da avaliação é função da conjugação das QA, dos atributos da intervenção a avaliar e dos métodos disponíveis, foram propostos os métodos de avaliação mais adequados¹¹ para lhes dar resposta, bem como os correspondentes requisitos de informação, especificando a sua natureza, origem e forma de recolha e tratamento. Os Estudos de Avaliabilidade cobriram também esta componentes, apontando possíveis **desenho metodológicos** – combinação de métodos e/ou técnicas – das

¹¹ As propostas apresentadas nos Estudos de Avaliabilidade devem ser entendidas como tal, apenas propostas, que visam sinalizar possíveis opções metodológicas, com as suas vantagens e limitações. Não assumem, por essa razão, natureza prescritiva para a elaboração de possíveis especificações técnicas de cadernos de encargos futuros.



avaliações propostas, **indicadores e fontes de informação a mobilizar** e, quando necessário, a **especificação das técnicas de recolha de informação**, incluindo questões específicas para recolha de informação via técnicas de inquérito, entrevista ou *focus group*.

iv) Teste de validação (avaliação) de uma parte específica da TdP

A última etapa dos Estudos de Avaliabilidade consistiu num **ensaio de avaliação (teste empírico)** de componentes/cadeias específicas da TdP, recorrendo a métodos de avaliação de impacto pouco disseminados na avaliação em Portugal.

Como se explicita no ponto seguinte, alguns métodos de avaliação requerem uma conceptualização teórica da TdM “específica” desses métodos. Mesmo nesses casos, essas TdM beneficiam da existência e explicitação de uma TdP inicial, sendo que as TdM especificadas na operacionalização de cada método tendem a corresponder a um *zoom* com uma densificação adicional (cf. Figura 10 e 11 do Capítulo 3.2) ou a uma especificação da TdP (cf. Figuras 7 e 8 do Capítulo 3.2) em moldes que melhor servem a natureza e o propósito – o tipo de questão de avaliação – da análise visada por cada método.

*

* *

Em síntese, facilmente se observa o alinhamento destas etapas com o propósito geral de apoiar a decisão de avaliação, entendida como suporte ao processo de planeamento inerente ao PGA PT2030: identificação fundamentada, envolvendo os *stakeholders*, de *gaps* de conhecimentos e necessidades e prioridades avaliativas; desenho das avaliações a realizar; identificação de métodos mais adequados às especificidades de cada uma dessas avaliações e das necessidades de informação/dados que as suportam; desenvolvimento do trabalho empírico de cada avaliação. Foi, assim, demonstrada a relevância das TdM como instrumento base de todo este processo.

Este trabalho (sobretudo as TdP de intervenções já implementadas) pode servir de apoio à Programação de novos ciclos, assim como podem ser elaboradas novas TdP durante os futuros processos de Programação.

3.2. Avaliação

Como se tem vindo a referir ao longo deste guia, as TdM surgiram, no âmbito dos Fundos, da necessidade de se constituírem como um instrumento de apoio ao desenho e à implementação das avaliações baseadas na teoria. Inicialmente, perante a ausência de TdM formalizadas, estas foram solicitadas em Cadernos de encargos nas avaliações do PT2020, como primeira etapa de cada avaliação. Constatou-se, todavia, que a sua construção e consensualização era muito consumidora de tempo da implementação das avaliações. Acresce que a existência prévia de uma TdM formalizada é útil à etapa de desenho da própria avaliação. Por essas razões, a AD&C tomou a iniciativa de as construir e de, através dos Estudos de Avaliabilidade, proceder à sua confirmação, validação e codificação, com vista ao planeamento e especificação das avaliações a realizar no âmbito do PGA PT230.

As TdM ganharam preponderância com a emergência das abordagens à Avaliação Baseada na Teoria (cf. Caixa 1). Com efeito, a ambição de ter avaliações que expliquem não apenas “se” a intervenção produz os resultados esperados, mas, e sobretudo, “como” e “porquê” produzem (ou não) esses resultados, **obriga a abrir a “black-box” da intervenção** (cf. Caixa 13). **As TdM são o instrumento central nesse processo**, uma vez que descrevem, de forma mais detalhada, a forma como se espera que a intervenção produza os resultados esperados, considerando o contexto em que são implementadas. Ou seja, as TdM apresentam um *roadmap* dos processos causais que relacionam as intervenções e os seus resultados, do contexto em que operam, e a base sobre a qual é possível desenhar as ferramentas analíticas – os métodos – para testar (validar/refutar/rever) processos causais complexos.

Caixa 13. O papel da TdM na Avaliação

As inúmeras vantagens de utilizar TdM na avaliação são amplamente reconhecidas na literatura e estão associadas ao contributo das TdM quer para o desenho das avaliações, quer para a sua implementação, quer ainda para a divulgação dos seus resultados (ver também Caixa 6).

Funnell e Rogers (2011), Bickman (1987), Vogel (2012) e Ling (2024) destacam as seguintes vantagens da utilização das TdM na avaliação:

- tomar decisões sobre qual o tipo de avaliação apropriada, dado o desenvolvimento do programa;
- ajudar a destacar as questões que requerem investigação e pode tornar mais sistemático o processo de seleção de quais as hipóteses a explorar e o que avaliar;
- orientar o avaliador sobre quais os dados a recolher e afastar-se dos dados que são meramente “bom ter”;
- identificar os aspetos importantes de um programa (problema, meios, atividades, realizações resultados e impactos, pressupostos e grupos-alvo) e fornecer uma descrição da implementação do programa;
- permitir maior consciência do contexto, concetualização mais clara do “impacto” e compreender as mudanças intermédias;
- identificar teorias alternativas e que possam ser exploradas numa avaliação;
- identificar se as suposições sobre o programa são atingidas;
- revelar os efeitos indesejados;
- distinguir entre falha da teoria e falha da implementação;
- melhorar o uso formativo da avaliação;
- conferir rigor à avaliação de mudanças complexas e emergentes

Outro grupo de vantagens da utilização da TdM está intimamente relacionada com a **própria Avaliação Baseada na Teoria (ABT)**, ou seja, na utilização de metodologias avaliativas que utilizam a TdM como ponto de partida e instrumento conceptual que estrutura a pesquisa (Coryn et al., 2011).

Na sua essência, a ABT tem dois componentes vitais: o **conceptual** e o **empírico**. “Conceptualmente, as avaliações orientadas pela teoria devem explicar uma teoria ou modelo de programa. Empiricamente, as avaliações orientadas pela teoria procuram investigar como os programas causam os resultados pretendidos ou observados” (Coryn et al., 2011).

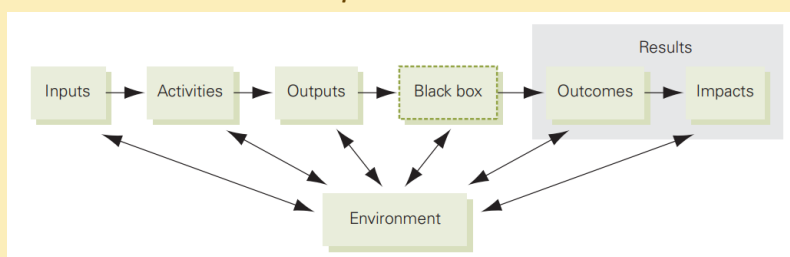
(continua)

Caixa 13. O papel da TdM na Avaliação (continuação)

Deste modo, a TdM serve como “como quadro teórico no qual se baseia uma avaliação pormenorizada do processo necessária para desvendar a “caixa negra” de uma intervenção complexa” (De Silva et al. 2015). Diversos autores salientam que a TdM permitir, precisamente, especificar não apenas os vários resultados para os quais a intervenções complexas contribuem, mas, e principalmente explicitar quer os resultados intermédios, quer as condições (pressupostos, mecanismos, mitigação dos riscos) que fazem com que esses resultados se produzam (correspondendo à explicitação da tal “caixa negra”). Destacam-se algumas dessas afirmações:

- A TdM permite que os múltiplos resultados da intervenção sejam “*pré-especificados num quadro teórico, avaliando assim explicitamente os múltiplos resultados a que as intervenções complexas podem conduzir e evitando a análise post-hoc de resultados secundários.*” (De Silva et al. 2015).
- As TdM “*abrem a “caixa negra” para mostrar como é que uma intervenção espera converter inputs, actividades e outputs em resultados*”, especificando os pressupostos críticos que a avaliação deve testar (Morra Imas & Rist, 2009).
- Peter Dahler-Larsen (2024) enfatiza que “*utilizar uma teoria de programas é uma das melhores formas de dar ao pensamento crítico um papel proeminente na avaliação. A teoria exige a explicação de pressupostos críticos sobre a forma como as intervenções podem ser transformadas, passo a passo, em resultados que sejam social e politicamente desejáveis.*”
- “*Uma Teoria da Mudança clara e bem formulada fornece ao avaliador informações vitais e compreensão dos fundamentos teóricos da abordagem, estratégias e atividades da organização. Assim, fornece uma base fundamental, permitindo ao avaliador ir além de apenas avaliar se os produtos e os resultados foram alcançados, para considerar o “porquê” – ou seja, porque é que os resultados da intervenção foram ou não alcançados?*” “*Isto facilita a aprendizagem estratégica da organização e proporciona à organização e aos financiadores a oportunidade de ir além de uma mentalidade de “prova” (ou seja, se a intervenção cumpriu as métricas) para uma que procura melhorar*” (Dhillon & Vaca, 2018).
- “*A avaliação ex post baseada na teoria gira, em primeiro lugar, em torno da avaliação da medida em que a política resultou em sucesso: A intervenção funcionou? Ajudou a alcançar o efeito pretendido? Tomar as teorias da mudança como ponto focal de partida para a avaliação ex post (sumativa) cria um quadro de referência sólido e pode impulsionar a configuração, a implementação, a execução e a utilização da investigação da avaliação. O segundo objetivo da avaliação baseada na teoria é uma melhor compreensão dos mecanismos causais subjacentes. Neste caso, a questão central é: os pressupostos em que se baseou o programa político estavam “certos” ou não, e porquê?*” (Van der Knap, 2024)
- Coryn et al., 2011 sintetiza que “*o valor percebido da avaliação orientada pela teoria é, em parte, a geração de conhecimentos, tais como não só saber se um programa é eficaz ou eficiente (ou seja, descrição causal; que existe uma relação causal entre A e B), mas também explicar os mecanismos causais subjacentes de um programa (ou seja, explicação causal; como A causa B).*”
- Rogers (2000, citada em Coryn et al., 2011) em afirmou que “*no seu melhor, as avaliações orientadas pela teoria podem ser analítica e empiricamente poderosas e conduzir a melhores perguntas de avaliação, melhores respostas de avaliação e melhores programas*” e “*podem conduzir a uma melhor informação sobre um programa que é importante para a replicação ou para a melhoria, que é improvável que seja produzida por outros tipos de avaliação de programas*”.

Dos inputs aos Resultados



Fonte: Morra Imas & Rist (2009)

Morra Imas e Rist (2009) apresentam as seguintes perguntas a fazer pelos avaliadores quando estudam a lógica emergente das intervenções e investigam os seus pressupostos:

- Esta TdM é plausível? É provável que a cadeia de acontecimentos conduza ao objetivo a longo prazo?
- Esta TdM é exequível? As capacidades e os recursos para implementar as estratégias são possíveis para produzir os resultados?
- Esta teoria é testável? As medições de como o sucesso será determinado estão especificadas?
- O que mais está a acontecer no ambiente que pode ajudar ou dificultar a intervenção?

(continua)

Caixa 13. O papel da TdM na Avaliação (continuação)

Carol Weiss (1995), citada por Frans Leeuw no guia da Comissão Europeia (2013), refere que **“uma das principais razões pelas quais as políticas ou programas complexos são tão difíceis de avaliar é o facto de os pressupostos que os inspiram estarem mal articulados.”** *“A autora argumentou que os intervenientes em iniciativas complexas não são normalmente claros quanto à forma como o processo de mudança se irá desenrolar e, por isso, prestam pouca atenção às mudanças iniciais e intermédias que têm de acontecer para que um objetivo a longo prazo seja alcançado. A falta de clareza sobre os 'mini-passos' que devem ser dados para alcançar um resultado a longo prazo não só torna a tarefa de avaliar uma iniciativa complexa um desafio, como também reduz a probabilidade de serem examinados todos os fatores importantes relacionados com o objetivo a longo prazo.”* *“Weiss definiu a teoria da mudança como uma forma de descrever o conjunto de pressupostos que explicam tanto as mini-etapas que conduzem ao objetivo a longo prazo como as ligações entre as atividades políticas ou programáticas e os resultados que ocorrem em cada etapa do percurso. Desafiou os designers de iniciativas complexas, como os programas da UE, a serem específicos sobre as teorias da mudança que orientam o seu trabalho e sugeriu que, se o fizessem, melhorariam as suas políticas e reforçariam a sua capacidade de reivindicar o crédito pelos resultados previstos na sua teoria.”*

Funnell e Rogers (2011) destacam o que é possível aprender a partir de uma avaliação com base na TdM, enumerando como vantagens da TdM o permitir identificar a razão do insucesso (porque falharam) e do sucesso (porque funcionam) dos programas bem-sucedidos e como podem ser reproduzidos e adaptados noutros locais:

- **aprender a partir do insucesso** quando se verifica na cadeia causal por que razão os resultados não foram alcançados, o que poderá estar relacionado com a implementação do programa ou com a programação (a teoria); em muitos casos uma avaliação que use uma TdP irá identificar gaps e inconsistências no processo de planeamento ou mesmo mudanças que possam ter ocorrido desde que aquela necessidade foi identificada.
- **aprender a partir do sucesso parcial** quando, por exemplo, o programa funciona para certos grupos ou contextos e não funciona noutros casos e por isso é necessário compreender a razão, identificando as explicações plausíveis e verificando-as empiricamente.
- **aprender a partir do sucesso** – partindo de uma intervenção bem-sucedida, a avaliação com TdM pode ser útil para adaptar as intervenções a novos locais, identificando o mecanismo causal que funciona e determinar se existem diferenças em grupos e contextos diferentes. Neste caso, a TdM pode ser desenhada com diversas subTdM que refletem as diversas situações. O sucesso dos resultados da intervenção também pode ter sido causado por outro fator externo à intervenção, o que pode indicar falha na teoria, apesar do sucesso em termos de resultados.

Refira-se, ainda, que embora o **desenvolvimento da TdM, antes da avaliação**, seja considerado mais benéfico para a previsão de relações, o desenvolvimento da TdM em qualquer altura da avaliação ajuda a explicar as relações causais observadas (McLaughlin & Jordan, 2015). *“Em alguns casos, os avaliadores podem descobrir que uma intervenção já tem uma teoria da mudança. Se assim for, têm de a rever cuidadosamente. Em muitos casos, será necessário refinar ou reformular a teoria da mudança existente e confirmá-la com as pessoas diretamente envolvidas. Se não existir uma teoria da mudança, o avaliador deve criar uma e validá-la com o gestor e o pessoal do programa, se possível”* (Morra Imas e Rist, 2009).

Por último, Morra Imas e Rist (2009) concluem que *“Uma teoria da mudança também pode ser usada para relatar os resultados de uma avaliação”*.

As TdM têm sido particularmente úteis em **avaliações de impacto**, e foi nesse contexto que surgiram na avaliação dos Fundos. Têm sido úteis nas abordagens de Avaliação Baseada na Teoria, mas também em abordagens quantitativas, como as Avaliações de Impacto Contrafactual, ao permitir estabelecer, com maior clareza, os nexos causais em análise, mapear os resultados de interesse (e, por essa via, as variáveis de resultado) e o horizonte temporal em que se espera que sejam materializados e identificar potenciais fontes de heterogeneidade de efeitos. E foram também úteis em **avaliações de processo**, ao permitir descrever de forma detalhada os processos de implementação da intervenção e a forma como ela chega aos seus destinatários, ou seja, mapear a relação entre recursos, atividades e realizações da intervenção, bem como os pressupostos em que assenta essa relação.

Neste contexto, nos Fundos, as TdM têm vindo a assumir três funções essenciais na avaliação (desenvolvidas abaixo):

- i) O uso das TdM para desenhar uma avaliação
- ii) O uso das TdM ajustadas ao objeto de análise e à metodologia a utilizar na implementação da avaliação
- iii) O uso das TdM “codificadas” para comunicar os resultados das avaliações.

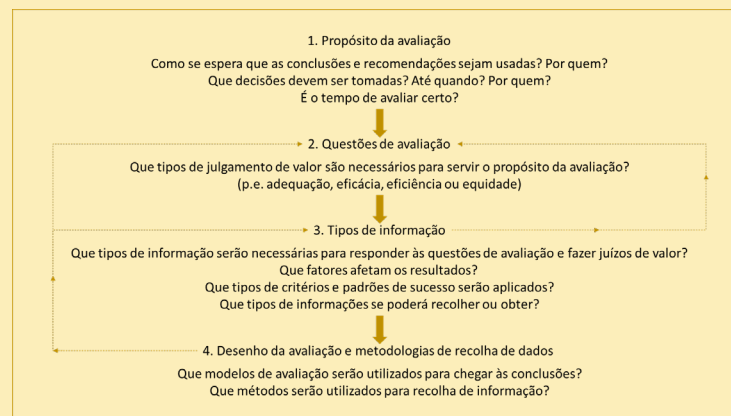
i) O uso das TdM para desenhar uma avaliação

A necessidade de ter TdM como instrumento para desenhar uma avaliação surgiu, no âmbito da avaliação dos Fundos, quando procurámos fazer avaliações mais focadas, com questões de avaliação mais assertivas e com a prescrição de métodos adequados para responder a essas questões de avaliação.

Foi esta necessidade que nos conduziu à realização dos Estudos de Avaliabilidade (cf. Capítulo 3.1). Na prática, uma vez que os Estudos de Avaliabilidade assumiram um âmbito abrangente, eles próprios propuseram para algumas áreas de intervenção dos Fundos: i) Temas (tipo e incidência temática) de avaliações; ii) Questões de avaliação; iii) Abordagens e Métodos de Avaliação; e iv) Necessidades de informação e especificação de técnicas de recolha (cf. Caixa 14).

Caixa 14. Processo de planeamento de uma avaliação

No planeamento de avaliações Funnell e Rogers (2011) consideram útil o desenvolvimento de quatro etapas. Estas etapas embora sejam apresentadas de forma sequencial, apresentam interatividade entre as mesmas, conforme apresentado na figura seguinte.



Fonte: Adaptado de Funnell e Rogers (2011, p. 441). Tradução nossa.

Esse trabalho tem permitido **desenvolver Especificações Técnicas mais focadas e prescritivas**, incluindo a definição da abordagem (Avaliação Baseada na Teoria e/ou avaliação de impacto contrafactual) e, sempre que possível (e desejável), métodos específicos dessas abordagens, assim como das técnicas de recolha de informação necessárias à operacionalização desses métodos e a uma resposta completa e fundamentada às diferentes questões de avaliação. No entanto, os Estudos de Avaliabilidade apenas informam a preparação das especificações técnicas das avaliações, não tendo a função de proto-especificação técnica das avaliações previstas no PGA PT2030.

Recordando que a primeira etapa desses estudos estava centrada na confirmação das TdP previamente construídas e disponibilizadas às equipas responsáveis pelos estudos, e independentemente do maior ou menor grau de incorporação das propostas (temas, questões e métodos) avançadas nos Estudos de Avaliabilidade, as TdP desenvolvidas têm sido relevantes para:

- Identificar o âmbito da avaliação, ou seja, clarificar e circunscrever a(s) intervenção(ões) objeto da avaliação (no contexto de outras intervenções que contribuem para os mesmos objetivos globais), bem como os elementos e/ou as cadeias causais da TdP sobre as quais a avaliação deveria incidir; a TdP têm permitido tomar uma melhor consciência da abrangência do que está em causa quando incluímos ou excluimos intervenções (leitura em linha das TdP), ou quando incluímos ou excluimos “objetivos” (leitura em coluna das TdP). Com efeito, cada avaliação pode incidir em apenas uma pequena parte de uma TdM.

- Identificar as condições mais relevantes a ter em consideração na avaliação: através da identificação dos mecanismos, pressupostos e riscos, bem como os fatores contextuais que enquadram a (lógica da) intervenção.
- Uma definição mais assertiva e focada das questões de avaliação, incluindo, para cada uma delas, a especificação de “Elementos obrigatórios de resposta”, que estipulam os aspetos sobre os quais a resposta deve incidir e deve ser formulado um juízo de valor.
- Identificar para cada questão de avaliação (tendo em consideração os Elementos obrigatórios de resposta), os métodos e técnicas (mínimos) a desenvolver na avaliação, métodos estes mais sofisticados e robustos, acompanhando os avanços do estado da arte da teoria e prática da avaliação, e que acrescentem valor face à informação já produzida pelos sistemas de monitorização.
- Identificar os dados necessários e as respetivas fontes de informação, para o desenvolvimento da avaliação, nomeadamente, a aplicação dos métodos identificados como os mais adequados (cf. Caixa 13).

A importância de utilizar métodos mais sofisticados (e por isso a sua prescrição nos Cadernos de encargos) prende-se com a necessidade para perceber melhor o funcionamento de políticas, quer porque a monitorização já analisa uma parte relevante da implementação e dos resultados das intervenções, quer porque estamos cada vez mais perante intervenções complexas, em que os objetivos globais são alcançados por via de várias intervenções (cofinanciadas e não cofinanciadas). E estes métodos permitem ir para além da mera triangulação de técnicas de recolha de informação/fontes, porque têm uma maior sofisticação na análise dos dados recolhidos. Ao **ajustar a TdM às abordagens metodológicas a utilizar, é possível assim criar uma base sólida para avaliar intervenções complexas**, permitindo a identificação de relações causais e a verificação de resultados esperados.

Outra das principais vantagens de elaborar uma TdM antes da avaliação é conseguir **antecipar os principais fatores que influenciam o funcionamento das intervenções** objeto de avaliação, garantindo que estes fatores são analisados ao longo da avaliação, ou seja, recolhendo informação sobre eles e analisando a informação recolhida (p.e. se se considerar antecipadamente que as lideranças são um factor essencial no sucesso dos Instrumentos Territoriais, há que recolher informação sobre as características dessas lideranças e a sua influência nos resultados das intervenções; se este factor não for identificado no início da avaliação, e não for recolhida informação sobre ele, não será possível analisar um dos aspetos críticos na influência dos resultados daquelas intervenções).

Por fim, a avaliação de políticas públicas consiste em **testar se o que foi implementado corresponde ao planeado e aferir os resultados dessa implementação e se estes corresponderam ao esperado**, o que pressupõe um entendimento claro do que foi planeado, que se consegue, precisamente, através da construção das TdM (cf. Caixa 14).

Importa ainda sublinhar a **natureza iterativa e evolutiva das TdP** mobilizadas no desenho das avaliações. Com efeito, o primeiro momento da avaliação consiste em visitar, rever e confirmar a plausibilidade da TdP apresentada nas especificações técnicas, por forma a permitir o adequado enfoque das respostas às questões de avaliação e o aperfeiçoamento e densificação da metodologia a desenvolver. Essa TdP assume-se, então, como um ponto de partida da avaliação, que evoluirá no curso dos trabalhos em função: i) da revisão efetuada na primeira etapa da avaliação, ii) da necessidade de adaptação conceptual e de enfoque e uma ou várias TdM, de acordo com os métodos que sejam utilizados, e iii) da validação empírica que resulte dos trabalhos da avaliação, que pode cobrir todos os elementos da TdP inicial ou apenas alguns desses elementos. Em suma, as TdP não são um objeto estático, podem (e devem) mudar ao longo dos trabalhos e em resultado de uma avaliação.



ii) O uso das TdM ajustadas ao objeto de análise e à metodologia a utilizar na implementação da avaliação

Em função daquilo que se pretende exatamente com cada questão de avaliação, diferentes métodos oferecem vantagens e desvantagens que importa considerar na seleção do método (ou da combinação de métodos) mais adequado para a resposta a essas questões. Na operacionalização de cada método, a forma como a TdM é conceptualizada e/ou mobilizada difere (cf. Caixa 15). Pode mesmo dizer-se que, em alguns casos, é “específica” de cada método. Neste sentido, em função do método concreto e da literatura que o suporta, a conceptualização teórica da intervenção e dos processos causais em análise pode assumir outras designações que não “teoria da mudança” ou esta designação pode assumir um significado diferente daquele que é utilizado como padrão no presente guia.

Caixa 15. As TdM e os Métodos de avaliação

As TdM podem ser utilizadas em diferentes abordagens de avaliação, havendo a necessidade da sua adequação ao objeto de análise e à metodologia a utilizar (Funnell & Rogers, 2011).

Os diferentes métodos subordinados à abordagem de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) partilham um pressuposto comum: o de que os programas ou intervenções de política pública incorporam uma lógica causal implícita — uma “teoria da programação” — que deve ser explicitada, testada e refinada à luz da evidência empírica (Funnell & Rogers, 2011; Coryn et al., 2011). Apesar da diversidade terminológica e metodológica, ou mesmo dos equívocos que essa diversidade pode gerar, sintetizados por Blamey e Mackenzie (2007) — na constatação de que na literatura de ABT “*diferentes termos são, por exemplo, usados para descrever o mesmo tipo de teoria, e rótulos semelhantes são atribuídos a tipos de teoria epistemologicamente distintos*” —, as ABT partilham um núcleo comum (Funnell & Rogers, 2011; Stern et al., 2012), genericamente caracterizado pela/o:

- ênfase na explicitação detalhada da teoria causal que liga atividades e resultados;
- articulação de pressupostos sobre o contexto e sobre as condições necessárias à produção dos efeitos;
- uso da TdM (em sentido lato) como estrutura de referência tanto para o desenho do processo avaliativo como para a interpretação da evidência produzida.

No entanto, o modo como cada método concebe a **causalidade**, define e representa a TdM pode divergir substancialmente. Estas diferenças não são meramente técnicas, assentam em pressupostos ontológicos (sobre a natureza da realidade e da causalidade) e epistemológicos (sobre como essa realidade pode ser conhecida) de causalidade distintos. A tabela abaixo sintetiza essas diferenças entre alguns dos principais métodos de ABT (ver também, sobre cada método, as caixas 16 a 19 neste guia).

Método	Causalidade	Inferência causal	Forma típica de representação da TdM
Análise de Contribuição	Generativa: Intervenção como parte de um “pacote causal” suficiente para produzir a mudança. (Mayne, 2019; Befany & Mayne, 2014)	Plausibilidade da TdM; Fidelidade da intervenção; TdM (cadeia de resultados e pressupostos) confirmada por evidência; Outros fatores influenciadores são considerados. Intervenção como causa <i>INUS</i> “an <i>Insufficient but Necessary part of a Condition that is itself Unnecessary but Sufficient for the occurrence of the effect</i> ”, i.e., uma parte insuficiente, mas necessária de uma condição causal desnecessária, mas suficiente para a ocorrência do efeito (Stern, et al., 2012). Atualização da confiança na <i>contribution claim</i> por acumulação e triangulação de evidência consistente com a TdM. (Befany & Mayne, 2014; Delahais, 2023)	Cadeia de resultados (Activities → outputs → outcomes → Impact) e pressupostos das ligações causais, outros fatores influenciadores TdM embutidas (<i>nested ToC</i>) Narrativa de contribuição (Mayne, 2019; Befany & Mayne, 2014)

(continua)

Caixa 15. As TdM e os Métodos de avaliação (continuação)

Método	Causalidade	Inferência causal	Forma típica de representação da TdM
Avaliação Realista	Generativa: os resultados são gerados pela ativação de mecanismos em contextos específicos. (Pawson, 1997; Stern, et al., 2012)	Causalidade inferida através da identificação e explicação dos mecanismos causais em ação e dos contextos em que a intervenção ocorre. “A explicação causal (...) não se trata de um elemento isolado (X), nem de uma combinação de elementos (X1-X2) que exerce influência sobre outro (Y); antes, é a associação como um todo que é explicada”. (Mayne, 2019; Pawson (2007), em Befani, 2012).	Configurações CMR (Contexto-Mecanismo-Resultado) Matrizes Realistas Teoria de médio alcance (<i>middle range theory</i>) – produto da acumulação e síntese de configurações CMR, com vista à generalização (Louart et al., 2023; Pawson & Tilley, 1997; Funnell & Rogers, 2011)
Process Tracing	Generativa / Mecanística: Descrição detalhada do mecanismo causal, na forma de uma sequencial de partes interligadas que são necessárias para produzir um resultado. (Stern, et al., 2012; Punton & Welle, 2015; Beach & Pedersen, 2013)	Inferência <i>within-case</i> suportada em evidência detalhada para cada parte do mecanismo; força inferencial determinada por testes empíricos tipificados por Van Evera (<i>straw-in-the-wind</i> , <i>hoop tests</i> , <i>smoking gun</i> , <i>double decisive</i>) e atualização de confiança seguindo lógica Bayesiana (atualiza a probabilidade de uma hipótese ser verdadeira ou falsa à medida que surgem novas evidências). (Beach & Pedersen, 2013; Punton & Welle, 2015a)	Diagrama de processo causal (causa → mecanismo → efeito), em que o mecanismo é representado como uma cadeia de “partes”, cada uma entendida como atividades realizadas/comportamentos manifestados por entidades, que ligam a causa ao efeito. TdM do processo (<i>Process Theory of Change</i>). (Beach & Pedersen, 2013; Befani & Mayne, 2014; Raimondo, 2023)
Qualitative Comparative Analysis (QCA)	Configuracional: Multi-causalidade conjuntural (diferentes condições operam em conjunto para produzir o resultado); Equifinalidade (diferentes combinações podem produzir o mesmo resultado); Assimetria causal (X->Y não permite concluir que ~X->~Y). (Befani, 2012; Befani, 2013, Pattyn, 2023)	Análise comparativa baseada em teoria de conjuntos (<i>set theory</i>) e álgebra booleana (formalização algébrica expressões lógicas utilizando operadores como "E" (interseção), "OU" (união) e "NÃO" (negação)) e para inferir padrões causais – combinação de condições necessárias e/ou suficientes para o resultado – assente no princípio de que um conjunto (X) é causalmente relevante para um resultado (Y) se o conjunto X é um subconjunto de Y (suficiência) ou se Y é um subconjunto de X (necessidade). (Schneider & Wagemann, 2012; Pattyn, 2023)	Não definida na literatura

Tal não significa que métodos específicos, com a correspondente conceptualização da TdM, sejam indiferentes à TdP “inicial” da intervenção. Pelo contrário, a TdP deve constituir-se como o ponto de partida para a conceptualização teórica da intervenção (ou aspetos específicos da intervenção e respetivos mecanismos causais) em moldes próprios e específicos de cada método – ou seja, aquilo a que aqui se refere como TdM “ajustadas” ao método –, em particular quando estão em causa métodos de Avaliação Baseada na Teoria orientados para avaliar (identificar e explicar o modo de produção de) impactos.

Para ilustrar este argumento apresentam-se, em seguida, **exemplos de avaliações**, realizadas no âmbito dos Fundos, em que foram construídas TdM ajustadas aos métodos preconizados de Avaliação Baseada na Teoria, designadamente: a) *Process Tracing*, b) *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, c) Avaliação Realista e d) Análise de contribuição.

Nestes exemplos pretende-se apresentar de forma simplificada como cada um destes métodos mobiliza uma TdM ajustada ao contexto específico da avaliação, às características da intervenção e às questões a que pretendia dar resposta. Tratando-se de métodos com alguma sofisticação e inovadores no panorama da

avaliação dos Fundos (e, em alguns casos, com pouca ou nenhuma presença na investigação académica nacional), a sua aplicação revestiu-se de natureza experimental, ensaiando a sua aplicação e tentando demonstrar a sua mais-valia para realizar avaliações desta natureza mais completas.

a) *Process Tracing*

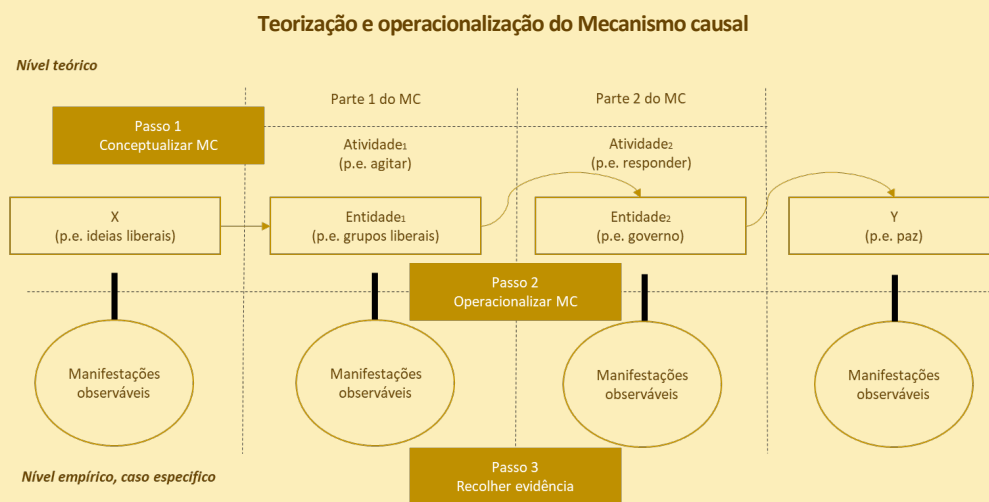
Sendo o *Process Tracing* um método utilizado para identificar e testar mecanismos causais em contextos específicos, permitindo uma compreensão detalhada dos processos que levam aos resultados observados, considerou-se que seria o mais adequado para a descrição e teste do mecanismo causal que conduz a processos de I&D colaborativos bem-sucedidos.

Assim, no “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus”, foi prescrito em Caderno de encargos e realizado no respetivo estudo um ensaio deste método, incidindo sobre a intervenção “Sistema de Incentivos à ID&T – projetos I&D empresas | Copromoção”.

Caixa 16. Principais características do *Process Tracing* e a sua relação com as TdM

O *Process Tracing* (PT) tem origem na ciência política, consolidando-se, na década de 2000, como método para o estudo de causalidade a partir de casos individuais. Segundo Beach e Pedersen (2013), trata-se de método para “*estudar mecanismos causais num desenho de investigação de caso único*”, cujo objetivo é abrir a “*black-box*” que liga uma causa (X) a um resultado (Y).

O conceito de **mecanismo causal** é central neste método, sendo definido por Beach e Pedersen (2013) como “*um sistema de partes interligadas — entidades que realizam atividades — que transmite forças causais de uma causa para um resultado num contexto específico*” (ver figura seguinte). Esse mecanismo (ou mecanismos) pode também ser descrito na forma de uma “**teoria da mudança processual**” (*process theory of change*), ou seja, uma teoria detalhada de como uma intervenção produziu uma contribuição para um resultado de interesse, decompondo a sequência de atividades de atores/entidades que, em conjunto, constituem o funcionamento interno da intervenção em análise (Raimondo, 2023).



Fonte: Beach e Pedersen (2013, p. 15). Tradução nossa.

O método adota um **desenho de estudo intra-caso** (*single-case studies*), privilegiando a análise intensiva de um caso. Esta abordagem produz elevada validade interna, uma vez que “*permite ao investigador fazer inferências fortes dentro de um mesmo caso sobre o processo causal através do qual os resultados são produzidos, possibilitando atualizar o grau de confiança que temos na validade de um mecanismo causal teorizado*” (Beach & Pedersen, 2013). Mas, como observa Raimondo (2023), “*tem fraca validade externa e precisa de ser combinado com um desenho entre-casos*”. A seleção do caso (típico, crítico ou revelador) a estudar é, assim, estratégica e as possibilidades de generalização requerem comparações adicionais. Aqui tem especial relevo a delimitação das designadas condições de âmbito/contexto do caso (*scope conditions*). Segundo Beach e Pedersen (2013), essas condições referem-se ao “*contexto em que um determinado mecanismo é teoricamente capaz de ser ativado*”. Este aspeto é crítico uma vez que, tratando de um método intra-caso, estas condições devem ser entendidas delimitadoras da validade da explicação causal, prevenindo extrapolações indevidas e clarificando as condições em que a explicação causal é aplicável.

(continua)

Caixa 16. Principais características do *Process Tracing* e a sua relação com as TdM (continuação)

Um outro aspeto distintivo deste método é a forma como aborda a **inferência causal** e a sua robustez. O raciocínio é fortemente inspirado na lógica bayesiana: cada evidência recolhida é avaliada em termos do seu valor probatório, ou seja, até que ponto aumenta ou diminui a confiança na hipótese causal, que é submetida aos testes empíricos originalmente sistematizados por Stephen Van Evera (1997) e depois adaptados ao *Process Tracing*:

- *Straw-in-the-wind*: oferecem fraca evidência a favor ou contra uma hipótese, mas contribuem marginalmente para a confiança nela (evidência não necessária e não suficiente).
- *Hoop*: se a evidência não for encontrada, a hipótese é enfraquecida ou descartada (evidência necessária, mas não suficiente)
- *Smoking gun*: evidências raras e fortes que, se encontradas, aumentam substancialmente a confiança numa hipótese, ainda que a sua ausência não a refute (evidência suficiente, mas não necessária).
- *Doubly decisive*: simultaneamente confirmam uma hipótese e refutam explicações rivais (evidência suficiente e necessária).

Como sintetiza Raimondo (2023), “no process tracing, cada elemento individual de evidência tipicamente diz-nos pouco, mas, combinados, podem funcionar como uma assinatura única e confirmatória de que uma determinada ação e ligação ocorreram no caso”. Ou seja, nenhuma evidência, por si só, basta; é a combinação de várias evidências, analisadas à luz da lógica bayesiana e dos testes de Van Evera, que permite julgar plausível e reforçar a confiança de que o mecanismo causal teorizado foi efetivamente ativado.

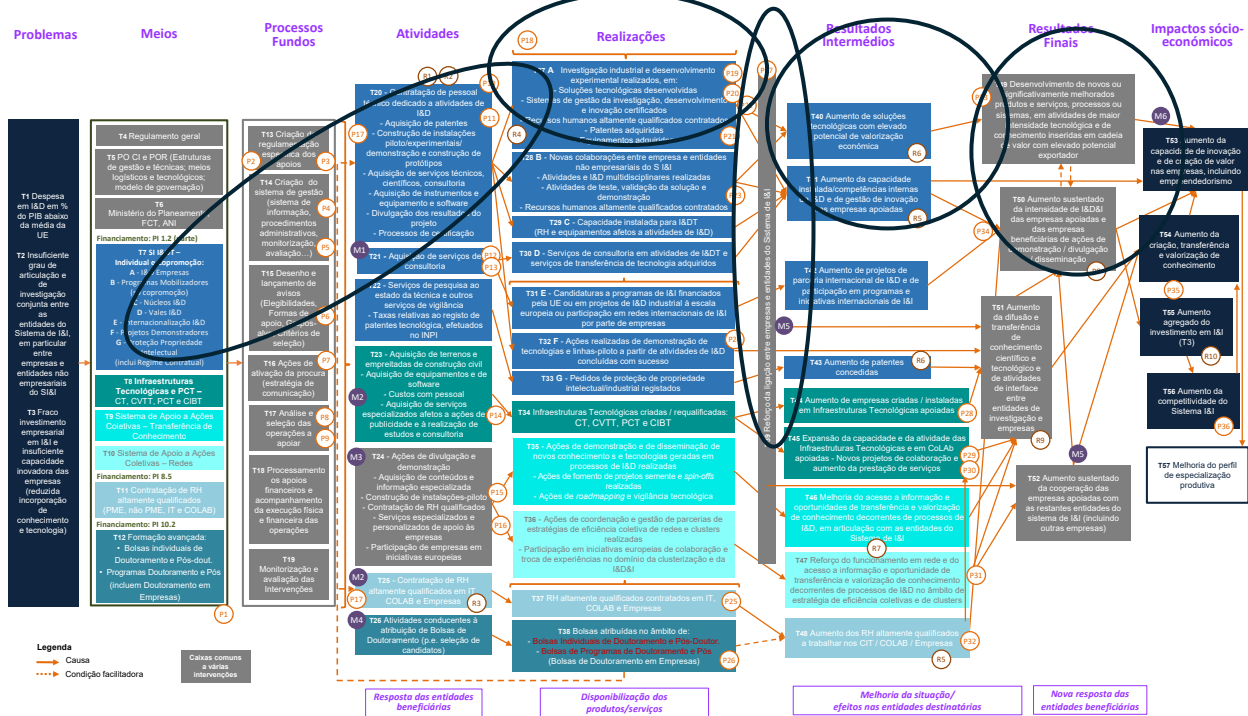
Em síntese, a aplicação do *Process Tracing* compreende, genericamente, as seguintes **etapas** (Punton & Welle, 2015a):

1. **Desenvolver o mecanismo causal** – teorização detalhada do mecanismo causal, ou “teoria da mudança processual”, que relaciona a causa (X) com o resultado (Y).
2. Operacionalização do mecanismo causal – identificar as **impressões empíricas hipotéticas** (*observable implications*) do mecanismo, que sejam observáveis caso o mecanismo tenha sido ativado.
3. **Recolha de evidência** – reunir informação de diferentes fontes (documentos, entrevistas, dados quantitativos, etc.) para cada impressão empírica hipotética: o rastro/vestigio deixado por cada parte do mecanismo (*fingerprints*).
4. Avaliação do **peso inferencial da evidência** – ponderar a força probatória da evidência recolhida, por aplicação de testes *straw-in-the-wind*, *hoop*, *smoking gun* ou *doubly decisive*, e raciocínio bayesiano de atualização de confiança.
5. **Conclusões** e limites de generalização – concluir sobre a plausibilidade do mecanismo, integrando a evidência de todas as partes do mecanismo; destacar pontos fortes e fracos (o mecanismo é tão robusto quanto o seu elo mais fraco); possibilidade de generalização para outros contextos, dependendo do nível de abstração usado na formulação inicial (circunscritos às *scope conditions*).

Em síntese, o *process tracing* é um método utilizado para analisar mecanismos causais dentro de um contexto específico. Tem como principais objetivos: i) testar mecanismos causais aplicáveis a outros casos, ii) construir novos mecanismos a partir das evidências de um caso, e iii) explicar resultados específicos (Beach & Pedersen, 2013). Este método é particularmente útil para análises retrospectivas de como as intervenções ocorreram, onde são apresentados de forma clara as cadeias e pressupostos subjacentes à mudança pretendida (Idem, 2019). Este método pode ser aplicado de três formas numa avaliação, i) teste da teoria (correspondente à especificação metodológica apresentada nesta caixa), ii) construção da teoria, e iii) explicação do resultado. Cada uma destas funções influencia o desenho da pesquisa e a forma como as inferências são realizadas. Assim, é crucial identificar as diferenças entre estes três propósitos (Idem, 2013).

A figura seguinte (TdP macro do Estudo de Avaliabilidade) ilustra a TdP tomada como ponto de partida para este exercício, sinalizando os elementos da cadeia de resultados analisados. A existência desta TdP permite circunscrever o objeto da análise, mapeando a sequência de atividades, realizações e resultados esperados, bem como os principais pressupostos, riscos e mecanismos assumidos como determinantes para que a intervenção produza os efeitos esperados. Mas, considerando a questão que orienta a pesquisa e o *modus operandi* do *Process Tracing* (cf. Caixa 16), resulta evidente que seria necessário adaptar esta representação de forma a permitir um nível de granularidade dos mecanismos causais a investigar ao nível de um caso e da especificidade contextual em que esses mecanismos operam.

Figura 6. TdP “Promoção da transferência de conhecimento e do investimento das empresas em I&D” e incidência do exercício de *Process Tracing* efetuado no Estudo de Avaliabilidade



Fonte: Documento de Apoio ao “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”
Esta TdP corresponde ao nº 2.3. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.

No Estudo de Avaliabilidade, a equipa identificou três etapas no âmbito da aplicação do *Process Tracing*: “(i) teorização sobre os mecanismos causais, (ii) a análise das manifestações empíricas dos mecanismos teorizados, e (iii) o uso complementar de métodos comparativos para proceder à generalização das conclusões de estudos de casos individuais a outras unidades semelhantes”, tendo desenvolvidos apenas a duas primeiras. Dado o propósito do presente guia, centramo-nos apenas na primeira destas etapas.

Para a concretização da primeira etapa, os avaliadores optaram por “conceptualizar a intervenção através da divisão entre teoria de ação, que corresponde ao mecanismo de impulso que mobiliza e disciplina as atividades realizadas pelos beneficiários, e a teoria da mudança, que corresponde às alterações decorrentes destas atividades sobre os beneficiários e o sistema onde estes se encontram” (cf. Caixa 1). Esta divisão corresponde, grosso modo, a uma incidência nos elementos “Meios”, “Processos Fundos”, “Atividades” e “Realizações”, acima representadas na TdP, no que respeita à “teoria da ação”, e aos elementos de “resultados”, no que respeita à TdM.

Mas para que fosse possível a compreensão e teste empírico dos processos causais em presença, era necessário articular e operacionalizar os mecanismos causais tal como se espera que estes operem. De acordo com a equipa, “Os mecanismos da política pública são definidos pela relação que se cria entre a teoria de ação e a teoria da mudança, ou seja, as transformações impostas pela política na transformação quantitativa e qualitativa da atividade de I&D e as consequências ao nível do resultado dos projetos e comportamento permanente”.

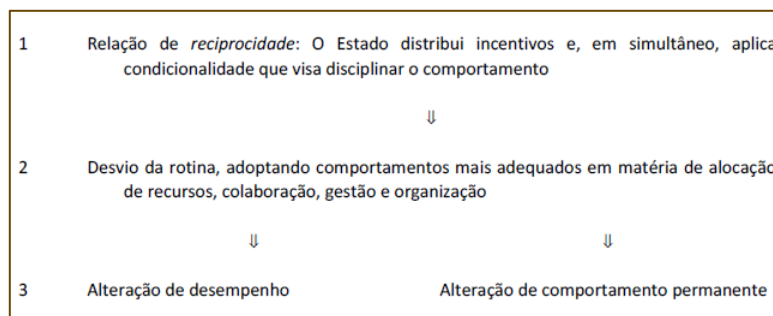
Suportada na literatura económica e investigação académica, a equipa conceptualizou então o mecanismo causal central da política de I&D (cf. Figura 7), que descreve nos seguintes termos: “O Estado inaugura a sequência causal através da definição, simultânea, de incentivos e condições que visem provocar e disciplinar a realização de projetos de I&D. Consequentemente, provoca alterações na dimensão e/ou natureza dos projetos, que constituem desvios da rotina dos agentes. O desvio, assumindo-

o como na direção de comportamento mais adequado [ex. novas colaborações empresa-universidade para projetos I&D], gera melhorias de desempenho [ex. valorização económica dos resultados do projeto, publicações científicas], mas noutras instâncias, pode consolidar-se numa alteração permanente”.

Adicionalmente, foi necessário densificar o mecanismo causal, por forma a operacionalizar a validação empírica do mecanismo. Nesse sentido, foram teorizados sub-mecanismos (cf. Figura 8), a partir dos quais seria possível identificar as implicações observáveis do funcionamento do mecanismo e formular e implementar os testes empíricos através da evidência a recolher (análise documental, registo da empresa, entrevistas), evidência essa que foi, na tradição do *Process Tracing*, categorizada de acordo com o seu poder probatório.

Após a definição dos elementos do *process tracing*, era necessário detalhar as implicações observáveis da ação dos mecanismos identificados e as consequências da sua observação para a validação das hipóteses. Para o teste dos mecanismos procedeu-se à realização do estudo de caso, através da recolha da evidência e da análise do poder da evidência.

Figura 7. Mecanismo causal das políticas de apoio à I&D – process theory of change (1)



Fonte: “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus”

Figura 8. Sub-mecanismos teorizados – process theory of change (2)

Condicionalidade	Alteração de comportamento	Alteração de desempenho
Mobilização privada	Adicionalidade de <i>inputs</i> e projeto estratégico	Resultados do projeto e valorização económica
Colaborativa	I&D em colaboração empresa-universidade	Fortificação da rede
Consórcio e definição de direitos de propriedade intelectual	Formação de contrato de consórcio que inclui definição de direitos de propriedade intelectual	Publicações científicas
Planeamento e orçamentação	Planeamento de atividades e orçamentação realizados pelas partes e em articulação	Envolvimento das partes e gestão financeira mais eficaz
Mobilizadora	Colaboração entre empresas	Redução duplicação, rendimentos à escala e <i>spillovers</i> internos
	Novos contatos com universidades parceiras de outras empresas	Alargamento da rede

Fonte: “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus”

Em suma, partindo da TdP macro, contruiu-se uma TdM específica, associada ao *Process Tracing*, focada na explicitação detalhada dos mecanismos causais – uma “*process theory of change*” (Figuras 7 e 8) – que relacionam a intervenção (causa) com os resultados (efeito). A explicitação e densificação desses mecanismos forneceu um quadro teórico que orientou a análise empírica da operacionalização desses mecanismos, em contextos específicos do caso em análise.

b) QCA (*Qualitative Comparative Analysis*)

Sendo a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) um método comparativo de casos que analisa configurações causais complexas, permitindo a identificação de diferentes combinações de fatores com influência (causal) nos resultados observados, foi considerado o método mais adequado para analisar como os “TEIP”, com as suas diferentes medidas de intervenção, contribuem para o sucesso escolar nos alunos apoiados.

Assim, no “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”, foi prescrito em Caderno de encargos e realizado no respetivo estudo um ensaio deste método incidindo sobre a intervenção “TEIP”.

Caixa 17. Principais características da *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) e a sua relação com as TdM

A QCA, introduzida por Charles C. Ragin em 1987, é um método comparativo que permite explorar as semelhanças e as diferenças entre casos de estudo comparáveis – podem referir-se a indivíduos, organizações ou empresas, ou situar-se a um nível macro, por exemplo, regiões ou países (Pattyn, 2023) –, possibilitando desta forma identificar as configurações (combinações) de condições que estão associadas à ocorrência de um determinado resultado de interesse.

A QCA assenta numa **conceção configuracional da causalidade**, segundo a qual os resultados derivam de combinações de condições (Pattyn, 2023), combinações essas que podem ser necessárias e/ou suficientes para produzir o resultado. Mais concretamente, assume que efeitos das políticas são frequentemente o resultado de combinações de condições – entendidas como causas, determinantes ou fatores observáveis ao nível de cada caso e para todos os casos – e não de uma condição isolada (*causalidade conjuntural*), que diferentes configurações podem conduzir aos mesmos efeitos ou resultados observados (*equifinalidade*), e que se uma determinada condição é relevante para a presença do resultado, a sua ausência não significa necessariamente a ausência do resultado (*assimetria*) (Pattyn, 2023).

A aplicação deste método desenvolve-se, em termos simplificados, de acordo com as seguintes etapas:

- Desenvolvimento de uma TdM** (ou utilizar uma TdM existente) – A TdM permite identificar i) a mudança que a QCA está interessada em estudar (o resultado), e ii) os fatores que (em teoria) ajudam a trazer essa mudança (as condições). A TdM precisa de ser explícita sobre a mudança que será analisada, sendo esta mudança representada nos resultados da intervenção. (Simister & Scholz, 2017; Bowman et al., 2023).
- Especificação do modelo e seleção de casos** – Seleção, a partir de conhecimento teórico substantivo (a TdM), das condições – “*fatores-chave cuja presença ou ausência pode contribuir para os resultados*” (Simister & Scholz, 2017) – e resultados a considerar na análise. A seleção de casos deve considerar o equilíbrio entre número de condições e número de casos, bem como o equilíbrio, entre casos, da presença/ausência das condições e dos resultados ao nível de cada caso, por forma a ter uma cobertura alargada das diferentes combinações possíveis. (Befani, 2016).
- Recolha de dados, matriz de dados (*dataset*) e calibração** – Recolha de informação que permita, para cada caso, codificar a presença/ausência de cada condição e de cada resultado. Este processo de atribuição de presença/ausência é designado por **calibração**, e permite transformar a informação qualitativa e quantitativa recolhida em termos numéricos (no modelo mais simples, em forma binária, 1 ou 0, significando presença ou ausência de cada condição ou de cada resultado, em cada caso). Os resultados desse processo apresentados na **matriz de dados**, que lista todos os casos (em linha) e a correspondente codificação de presença/ausência para todas as condições e resultados (em coluna).

Exemplo de matriz de dados (*Dataset*)

País	PAF	GWG	AID	EDU	OUT
Etiópia	1	1	1	1	1
Moçambique	1	1	1	1	1
Tanzânia	1	1	1	1	1
Burkina Faso	1	1	1	0	1
Mali	1	1	1	0	1
Gana	1	1	0	1	1
Senegal	1	1	0	1	1
Malawi	0	1	1	1	1
Níger	1	0	1	0	1
Zâmbia	1	0	1	1	0
Gâmbia	0	0	1	1	0
Quênia	0	0	0	1	0
Lesoto	0	0	0	1	0
Botsuana	0	0	0	0	0

Fonte: Befani (2016, p. 110). Tradução nossa.

(continua)

Caixa 17. Principais características da *Qualitative Comparative Analysis (QCA)* e a sua relação com as TdM (continuação)

4. Construção da **Tabela de Verdade (Truth Table)** – Sistematização, a partir da matriz de dados, das combinações de condições consideradas suficientes para o resultado. Aqui, cada linha representa uma das combinações lógicas possíveis entre as condições e resultados, sendo que “as configurações não cobertas por observações empíricas podem ser consideradas remanescentes lógicas, ou seja, são logicamente possíveis, mas não foram observadas” (Pattyn, 2023).

Exemplo da Tabela de Verdade (Truth Table)

País	PAF	GWG	AID	EDU	OUT
Etiópia, Moçambique, Tanzânia (3)	1	1	1	1	1
Burkina Faso, Mali (2)	1	1	1	0	1
Gana, Senegal (2)	1	1	0	1	1
Malawi (1)	0	1	1	1	1
Níger (1)	1	0	1	0	1
Zâmbia (1)	1	0	1	1	0
Gâmbia (1)	0	0	1	1	0
Quênia, Lesoto (2)	0	0	0	1	0
Botsuana (1)	0	0	0	0	0

Fonte: Befani (2016, p. 110). Tradução nossa.

5. **Minimização lógica (Boolean minimization)** – Processo algébrico (algoritmo de Quine-McCluskey) através do qual são derivadas as soluções do modelo, ou seja, expressões causais que capturem as regularidades observadas sem redundâncias desnecessárias. Em termo simples, “este procedimento baseia-se na dedução de que, se duas combinações quase idênticas, com apenas uma diferença, conduzem ao mesmo resultado, essa diferença é irrelevante para o resultado e a condição pode ser eliminada” (Befani, 2016).

Exemplo da Minimização lógica

SOLUÇÃO PARCIMONIOSA: PAF, GWG, AID, EDU (resultado positivo)

Combinação	Cobertura Bruta	Cobertura Única	Consistência
GWG (-1 -)	0.888889	0.444444	1
PAF * aid (1-0-)	0.222222	0	1
AID * edu (- -10)	0.333333	0.111111	1

Cobertura da Solução: 1.000000

Consistência da Solução: 1.000000

Fonte: Befani (2016, p. 122). Tradução nossa.

6. **Análise e Interpretação dos Resultados** – A etapa final envolve a interpretação teórica e, idealmente, o retorno aos casos individuais (análise intra-caso) para fundamentar os caminhos causais encontrados. Como resume Pattyn (2023), “é essencial que o investigador descreva a ligação causal de forma narrativa (Schneider e Wagemann, 2010), regressando aos casos individuais e relacionando os resultados com conhecimento teórico e conceptual mais amplo”.

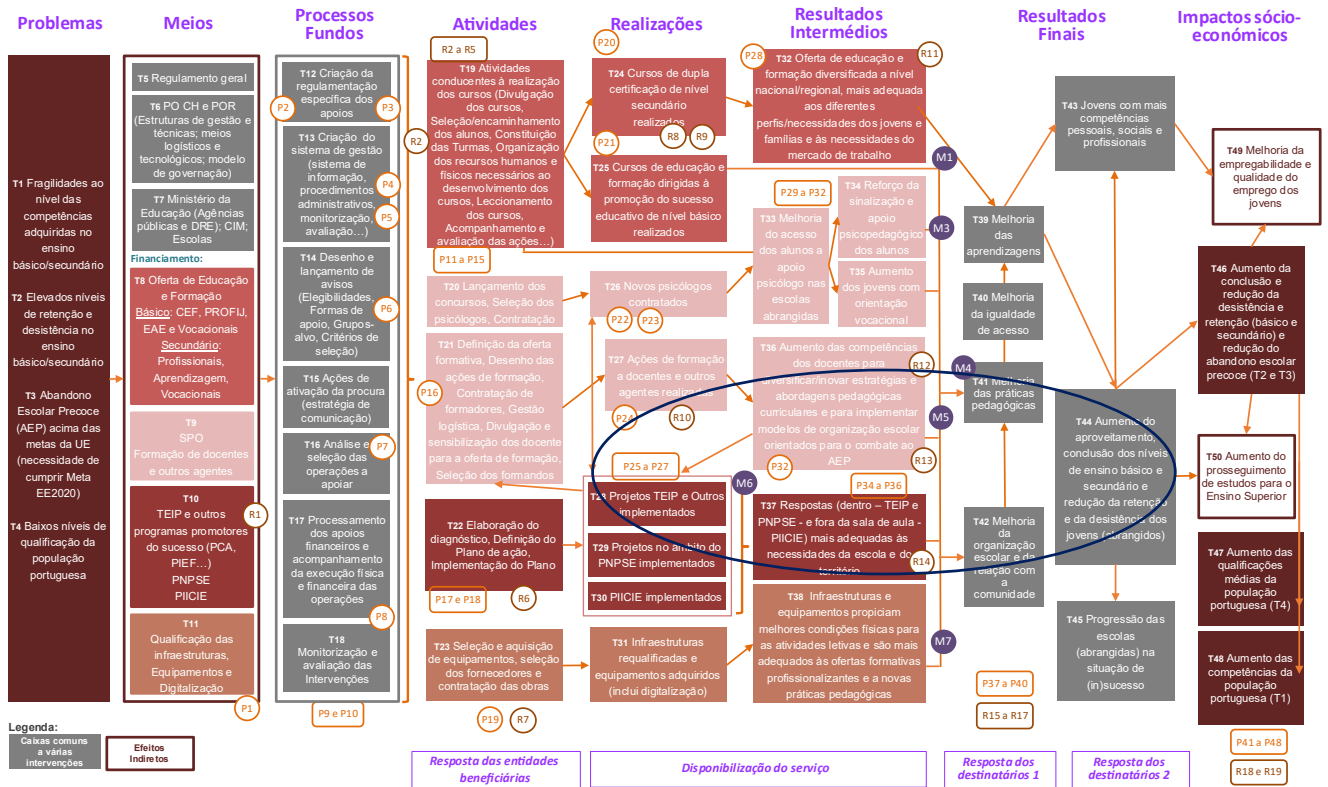
A QCA pode, assim, ser utilizada para: i) resumir dados – descrever os casos de forma sintética, que permita explorar os dados, elaborar sínteses e/ou construir tipologias, utilizando para o efeito a tabela de verdade; ii) verificar a coerência analítica de um determinado conjunto de casos relativamente a condições causais relevantes, através da deteção de contradições (configurações logicamente problemáticas), permitindo que se identifique anomalias nos modelos explicativos propostos; (iii) avaliar e testar teorias existentes; (iv) elaborar novas teorias (Marx et al., 2014).

Apesar de não requerer a formulação conceptual de uma TdM “específica” do método, a QCA deve partir de uma formulação teórica da intervenção em análise, do modo como é esperado que a intervenção produza os resultados desejados e dos pressupostos, riscos e mecanismos e fatores contextuais com influência esperada na produção desses resultados. Nesse sentido, a QCA deve mobilizar uma TdM a partir da qual seja possível identificar os “resultados de interesse” na análise e os fatores – designados por “condições” na QCA – com poder explicativo (causal) da mudança observada.

A figura seguinte (TdP macro do Estudo de Avaliabilidade) ilustra a TdP tomada como ponto de partida para este exercício, sinalizando os elementos da cadeia de resultados analisados. A existência desta TdP permitiu, desde logo, circunscrever o objeto da análise, mapeando a sequência de atividades, realizações

e resultados esperados, bem como os principais pressupostos, riscos e mecanismos assumidos como determinantes para que a intervenção produza os efeitos esperados.

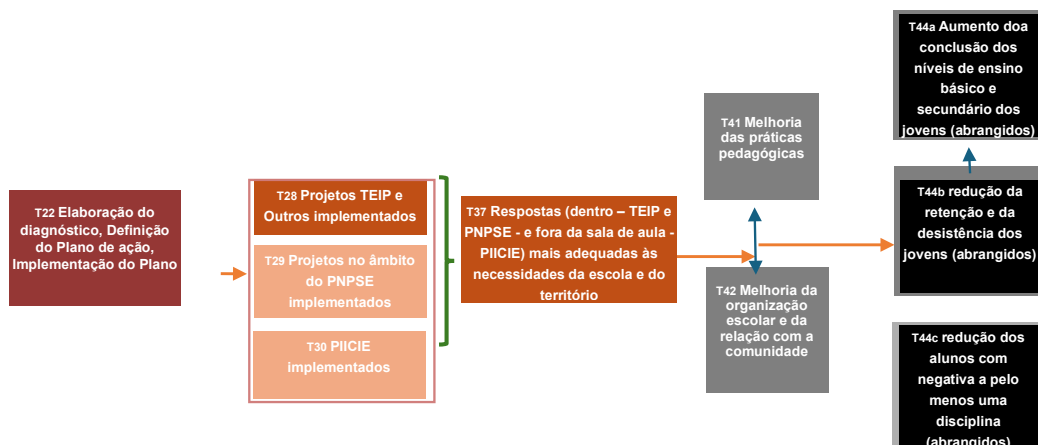
Figura 9. TdP “Diminuição do Abandono Escolar Precoce” e incidência do exercício de QCA efetuado no Estudo de Avaliabilidade



Fonte: Documento de Apoio ao “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”. Esta TdP corresponde ao nº 3.7. das tabelas apresentadas no Capítulo 2. Os Pressupostos e Riscos estão descritos noutra figura, que consta no respetivo anexo.

A equipa de estudo começou por fazer um zoom (cf. Figura 10) do “segmento” específico da TdP macro, focando na intervenção e na respetiva cadeia de resultados.

Figura 10. TdM (a) – TEIP – Zoom das intervenções integradas para a promoção do sucesso escolar

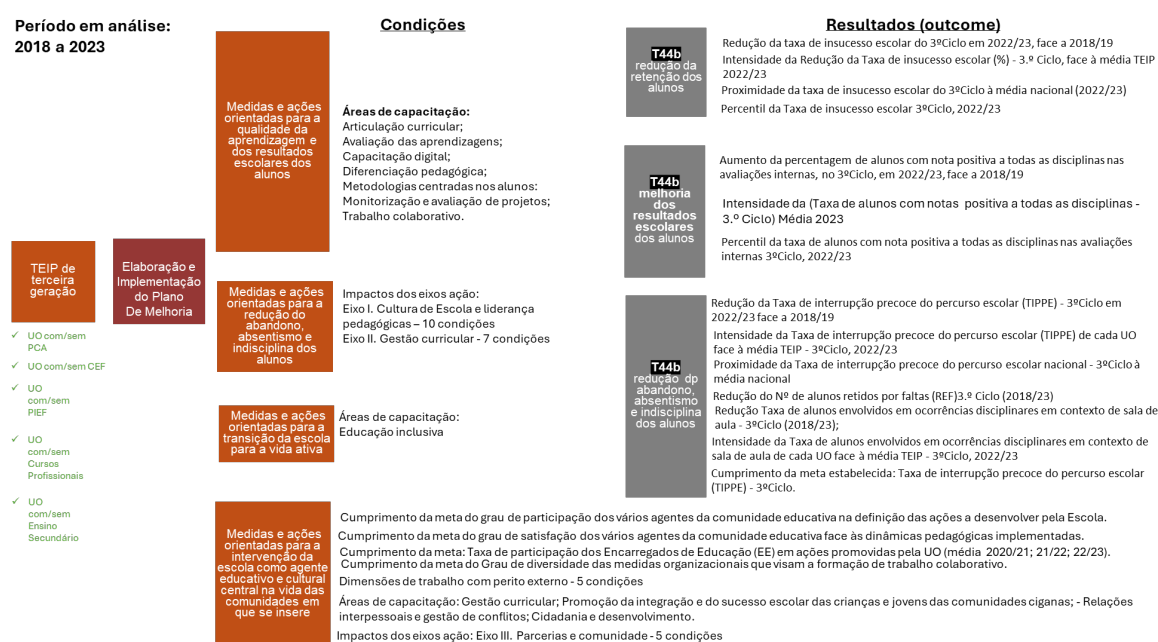


Fonte: “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação cofinanciadas pelos Fundos Europeus”

A operacionalização deste método passa pela identificação de “condições” que, teoricamente – ou seja, informada pela TdP e fontes adicionais (como seja a literatura académica e científica, conhecimento especializado, documentos programáticos, etc.) –, possam ter poder explicativo na produção e variabilidade dos resultados desejados da intervenção, e cuja presença/ausência possa ser observada em todos os casos objeto de análise. Essas condições podem ser atributos e características da intervenção e/ou dos intervenientes, aspetos específicos da implementação da intervenção ou fatores contextuais que enquadra a intervenção.

Assim, a partir dos elementos da TdP macro, a equipa de avaliação procedeu à identificação das condições relevantes e dos respetivos resultados esperados. Este procedimento é explicitado na figura seguinte.

Figura 11. TdM (b) – TEIP – aplicada ao QCA



Fonte: “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”

Uma vez estabelecidas as condições, foi reunida a informação necessária (neste caso, por se tratar de um ensaio apenas se recorreu à base administrativa da DGE) sobre cada uma das condições.

Em seguida, a concretização da aplicação do método iniciou-se com a análise das condições necessárias, identificando as condições que estão presentes ou ausentes quando o resultado ocorre. Uma condição é necessária para um resultado quando regista uma consistência significativa, i.e., quando a proporção de casos com o resultado (positivo) que também observam essa condição é elevada.

As Figuras 12 e 13 apresentam, a título ilustrativo, os resultados da aplicação do método relativos às condições analisadas no âmbito das “Medidas e ações orientadas para a qualidade da aprendizagem e dos resultados escolares dos alunos” em relação ao resultado “Redução da taxa de insucesso escolar (%) - 3.º Ciclo (2018/2023)”.

As condições AVAL, DIG e TC são as condições com as maiores consistências, 0,9118, 0,9559 e 0, 85294, significando que estas condições são necessárias para alcançar a redução da taxa de insucesso escolar no 3ºciclo (2018/2023). Segue-se a condição METS com uma consistência de 0,7500.

Figura 12. Condições necessárias no âmbito das “Medidas e ações orientadas para a qualidade da aprendizagem e dos resultados escolares dos alunos” para a “redução da taxa de insucesso escolar (%) – 3.º Ciclo (2018/2023)”

Condição	C1	C2
ARTCR	0.691176	0.580247
~ARTCR	0.308824	0.420000
AVAL	0.911765	0.584906
~AVAL	0.088235	0.240000
DIG	0.955882	0.524194
~DIG	0.044118	0.428571
DIFPED	0.617647	0.512195
~DIFPED	0.382353	0.530612
METS	0.750000	0.531250
~METS	0.250000	0.485714
MAP	0.352941	0.600000
~MAP	0.647059	0.483516
TC	0.852941	0.495726
~TC	0.147059	0.714286

Fonte: “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”

Nota: ARTCR = Articulação curricular: Áreas de capacitação; AVAL = Avaliação das aprendizagens: Áreas de capacitação; DIG = Capacitação digital: Áreas de capacitação; DIFPED = Diferenciação pedagógica: Áreas de capacitação; METS = Metodologias centradas nos alunos: Áreas de capacitação; MAP = Monitorização e avaliação de projetos: Áreas de capacitação; TC = Trabalho colaborativo: Áreas de capacitação. C1 = Consistência; C2 = Cobertura bruta. O til “~” representa a negação/ausência de condição.

A consistência calcula-se através da seguinte fórmula: consistência (x é necessário para y) $\sum \min(X_i, Y_i) / \sum Y_i$, onde: X_i corresponde à presença da condição X no caso i; Y_i corresponde à presença do resultado Y no caso i; e $\min(X_i, Y_i)$ indica o menor valor entre X_i e Y_i , que será usado para verificar se X está presente sempre que Y ocorre.

Nota: No teste dos resultados, a equipa de avaliação, utilizou o software fs/QCA, usando o tipo fuzzy-set QCA.

Identificadas as condições necessárias (cf. Figura 12), foi construída a *tabela de verdade* (cf. Figura 13), a partir da qual se identificam as combinações de condições suficientes para produzir o resultado. Nesta tabela da verdade são assinaladas as condições com as maiores consistências e simultaneamente as menores ausências de condição, significando que estas condições são quase sempre necessárias para alcançar a redução da taxa de insucesso escolar no 3ºciclo (2018/2023). Com base nos dados, a tabela seguinte analisa as combinações de condições e os valores de consistência e cobertura apresentados para a solução intermediária para o mesmo modelo.

A análise destes resultados faz-se através da interpretação das combinações explicitadas na *tabela de verdade* (ver Figura 13). Por exemplo, a combinação 1, que abrange as condições ARTCR, AVAL, DIG, METS, ~TC (ausência) apresenta uma consistência perfeita (1,000), indicando que, sempre que ARTCR, AVAL, DIG, e METS estão presentes e TC está ausente, o resultado (a redução da taxa de insucesso) ocorre. A cobertura desta configuração é de 0,0882, o que indica que ela explica 8,8% dos casos dos agrupamentos escolares onde esta redução ocorreu. A combinação 2 AVAL, ~DIG, DIFPED, METS, ~MAP e TC oferece, igualmente, uma consistência perfeita, mostrando um caminho alternativo no qual a presença de AVAL, DIFPED, METS, e TC e a ausência de DIG e MAP resulta no desfecho desejado, embora explicando apenas 2,9% dos casos dos agrupamentos onde esta redução ocorreu.

A cobertura total da solução indica-nos que cerca de 36,8% dos casos em que se verificou redução da taxa de insucesso são explicados pelas combinações encontradas. A consistência total da solução é de 0,9615, indicando que as combinações propostas são altamente confiáveis na previsão do resultado.

Figura 13. Tabela de Verdade (Truth Table) – Combinações das condições suficientes no âmbito das “Medidas e ações orientadas para a qualidade da aprendizagem e dos resultados escolares dos alunos” para a “redução da taxa de insucesso escolar (%) - 3.º Ciclo (2018/2023)”

Configuração	1	2	3	4	5
ARTCR	•		•		•
AVAL	•	•	•	•	•
DIG	•	⊗	•	•	•
DIFPED		•	⊗	•	•
METS	•	•	•	•	
MAP		⊗	•	•	
TC	⊗	•		⊗	•
C1	1.000	1.000	1.000	1.000	0.875
C2	0.0882	0.0294	0.0588	0.0294	0.1029
C3	0.0441	0.0294	0.0294	0.0147	0.1029
Overall C1	0.9615				
Overall C2	0.3676				

Fonte: “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”

Notas: ARTCR = Articulação curricular: Áreas de capacitação; AVAL = Avaliação das aprendizagens: Áreas de capacitação; DIG = Capacitação digital: Áreas de capacitação; DIFPED = Diferenciação pedagógica: Áreas de capacitação; METS = Metodologias centradas nos alunos: Áreas de capacitação; MAP = Monitorização e avaliação de projetos: Áreas de capacitação; TC = Trabalho colaborativo: Áreas de capacitação. O til “~” representa a negação. C1 = Consistência; C2 = Cobertura bruta; C3 = Cobertura única. Círculos pretos (“•”) indicam a presença de uma condição; círculos com uma cruz (“⊗”) indicam sua ausência; espaços em branco indicam “não importa”. Overall C1 = Consistência geral; Overall C2 = Cobertura geral.

Em suma, a TdP macro ofereceu uma estrutura metodológica para a avaliação dos TEIP através da QCA, ao delinear as mudanças desejadas e os fatores (“condições”) que, em teoria, contribuem para essas mudanças. Foi necessário, posteriormente, mapear (numa TdM específica) e densificar as condições e os resultados de interesse, que permitiu a validação empírica das relações causais entre condições e resultados.

Sendo a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) um método comparativo de casos que analisa configurações causais complexas, permitindo a identificação de diferentes combinações de fatores com influência (causal) nos resultados observados, foi considerado o método mais adequado para analisar como os “TEIP”, com as suas diferentes medidas de intervenção, contribuem para o sucesso escolar nos alunos apoiados.

Assim, no “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”, foi prescrito em Caderno de encargos e realizado no respetivo estudo um ensaio deste método incidindo sobre a intervenção “TEIP”.

c) Avaliação Realista

Sendo a Avaliação Realista um método que se centra na identificação de Contextos, Mecanismos e Resultados (CMO) para compreender como e porquê uma intervenção funciona, foi considerado o método mais adequado para analisar intervenções no domínio da “habitação social”, com vista a “avaliar o impacto não só em termos de resultados programados, mas também de resultados não programados”, gerados por diferentes mecanismos que operam em “contextos variados”.

Assim, no estudo “Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Recuperação e Resiliência” (Caramelo et al., 2023), no âmbito do Aviso 6-2021 do POAT 2020 – Estudos sobre Metodologias de Monitorização e Avaliação, foi utilizado o método Avaliação Realista.



Caixa 18. Principais características da Avaliação Realista e a sua relação com as TdM

A Avaliação Realista, desenvolvida por Pawson e Tilley (1997), é um método que procura compreender **como, por que razão e em que circunstâncias** as intervenções produzem determinados resultados.

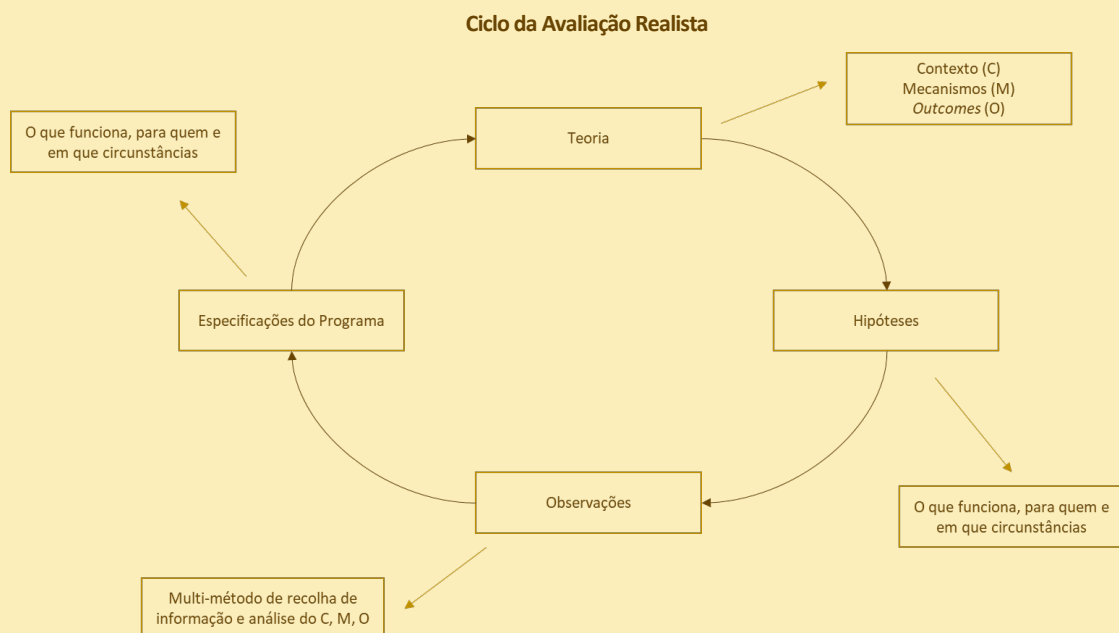
Segundo Wong et al. (2013), este método assenta em três pressupostos ontológicos e epistemológicos fundamentais. Em primeiro lugar, assume-se a existência de uma realidade social objetiva, ainda que não diretamente observável, dado que é mediada por estruturas cognitivas, linguísticas e culturais; consequentemente, o conhecimento dessa realidade é indireto e interpretativo. Em segundo lugar, reconhece-se que os programas sociais têm o potencial de modificar contextos sociais a diferentes níveis – macro (por exemplo, através da introdução de legislação ou reformas institucionais), meso (estruturas organizacionais e redes) e micro (interações, recursos e oportunidades disponibilizadas aos participantes). Em terceiro lugar, sustenta-se que a eficácia de uma intervenção depende dos mecanismos causais que se ativam em contextos específicos, produzindo os resultados observados.

Assim, o objetivo central da Avaliação Realista consiste em identificar de que forma um programa (combinação de recursos, estratégia, atividades, etc.), em determinados **contextos (C)**, desencadeia determinados **mecanismos (M)**, conduzindo à produção de **resultados (outcomes) (O)**, esperados ou não – a conhecida **configuração C–M–O**.

Os conceitos estruturantes desta configuração foram sistematizados por Pawson e Tilley (1997) do seguinte modo:

- **Contexto (C)** — O contexto diz respeito às condições nas quais os programas são implementados e que podem influenciar o funcionamento dos mecanismos. Não se limita a aspetos geográficos, institucionais ou temporais, mas inclui as **relações sociais, normas, regras, valores, recursos e estruturas de oportunidade** que moldam a forma como os indivíduos e as organizações reagem à intervenção. O contexto constitui, portanto, um elemento analítico distinto, mas interdependente dos mecanismos, representando o pano de fundo relacional e estrutural que enquadra a ação do programa e as condições prévias à sua operacionalização.
- **Mecanismo (M)** — Os mecanismos referem-se aos **processos causais subjacentes** que explicam como e por que razão uma intervenção gera determinados efeitos. Envolve, simultaneamente, os **recursos** que o programa disponibiliza e as **respostas cognitivas, emocionais ou motivacionais** que esses recursos desencadeiam nos indivíduos ou grupos. Deste modo, os mecanismos não são as atividades do programa em si, mas os **raciocínios e reações dos atores** perante as oportunidades que lhes são oferecidas, os quais, em interação com o contexto, conduzem à ocorrência (ou não) dos resultados pretendidos.
- **Resultados (O)** — Os resultados correspondem às **consequências observáveis** da ativação dos mecanismos em contextos específicos, podendo ser **intencionais ou não intencionais, programados ou emergentes**. Assim, para além dos efeitos previstos nos enquadramentos programáticos, a avaliação realista permite também identificar resultados inesperados, positivos ou negativos, que decorrem de variações contextuais ou de mecanismos não antecipados.

A Avaliação Realista é concebida por Pawson e Tilley (1997) como um processo cíclico de investigação, estruturado em etapas sucessivas de formulação, teste e refinamento das hipóteses causais que sustentam uma intervenção.



Fonte: Pawson e Tilley (1997, p. 85). Tradução nossa.

(continua)

Caixa 18. Principais características da Avaliação Realista e a sua relação com as TdM (continuação)

Seguindo o ciclo acima descrito, a Avaliação Realista desenvolve-se de acordo com as seguintes etapas, que se complementam e retroalimentam num processo contínuo de aprendizagem e refinamento teórico (Pawson & Tilley, 1997; Westthorp, 2014; Louart et al., 2023):

1. **Reconstruir a teoria da intervenção** – a teoria da intervenção, frequentemente implícita, deve ser reconstruída a partir da revisão documental e auscultação dos responsáveis pela intervenção. O objetivo é tornar explícitas as suposições causais e os mecanismos subjacentes à política, identificando os recursos mobilizados, as mudanças esperadas e os fatores contextuais que influenciam o seu funcionamento.
2. **Formular proposições teóricas** – com base na teoria da intervenção e no conhecimento científico existente, formula-se um conjunto de proposições teóricas que procuram explicar de que modo e em que condições as atividades da intervenção, em contextos específicos, ativam mecanismos que produzem determinados resultados. Estas proposições articulam os três elementos fundamentais da Avaliação Realista — contexto (C), mecanismo (M) e resultado (O) —, originando configurações CMO que representam hipóteses causais sobre o modo de funcionamento da intervenção.
3. **Testar empiricamente as proposições teóricas** – a terceira etapa consiste na “*testagem empírica das proposições formuladas, com o objetivo de as confirmar, refutar ou reformular*” (Louart et al., 2023). Este processo envolve a recolha e análise de dados quantitativos e qualitativos, selecionados de acordo com a sua relevância e rigor para o teste das hipóteses.
4. **Refinar e consolidar a teoria** (“*especificar a middle range theory*” (Louart et al., 2023)) – as proposições inicialmente construídas evoluem e são completadas com os novos dados. Isto permite obter uma teoria consolidada, que pode ser formalizada através de um conjunto de configurações “contexto–mecanismo–resultado” (CMO), capazes de explicar como, porquê, para quem e em que contextos este tipo de política pode ou não funcionar. Esta teoria é uma teoria de médio alcance, uma vez que possui uma validade mais ampla do que a teoria da intervenção, que é específica de uma dada intervenção. A teoria de médio alcance é mais abstrata e pode servir de base para a análise e avaliação de outras políticas do mesmo tipo.

Apesar de tanto a Avaliação Realista como a TdM integrarem o quadro mais amplo das **avaliações baseadas na teoria** — considerando-se aqui a TdM não apenas como representação causal, mas também como método analítico — ambas enfrentam críticas conceptuais e operacionais. Segundo Rolfe (2019), com base em diversos autores (Mackenzie & Blamey, 2005; Blamey & Mackenzie, 2007; Coryn et al., 2011; Vogel, 2012; Marchal et al., 2012; Porter, 2015b; Breuer et al., 2016; Adams et al., 2016), a TdM é frequentemente percebida como **linear, descritiva e pouco crítica**, centrando-se mais na implementação do que na explicitação dos processos causais subjacentes. Por sua vez, a Avaliação Realista apresenta **desafios conceptuais e de acessibilidade**, exigindo competências analíticas complexas e um investimento considerável de tempo e recursos.

Com base nessas limitações, Rolfe (2019) propõe uma **combinação metodológica entre a TdM e a Avaliação Realista**, sustentando que tal integração pode mitigar as fragilidades de cada método quando aplicadas isoladamente. Contudo, o autor adverte que a fusão entre as duas metodologias requer cautela, sob pena de se confundirem os seus elementos teóricos e operacionais, o que poderia introduzir redundâncias ou incoerências analíticas. Por exemplo, modelos de TdM excessivamente elaborados e não adaptados podem dificultar a identificação das configurações Contexto–Mecanismo–Resultado (CMO).

A articulação entre ambas as abordagens pode ser operacionalizada de modo complementar: a TdM permite analisar como a intervenção funciona em larga escala, clarificando as cadeias causais e as relações entre atividades, produtos e impactos, enquanto a Avaliação Realista se foca em examinar os mecanismos causais específicos que, em determinados contextos, produzem (ou não) as mudanças desejadas. Paralelamente, a TdM oferece uma linguagem mais acessível para a comunicação com os participantes, ao passo que a Avaliação Realista proporciona uma lente crítica que valoriza a diversidade de perspetivas dos *stakeholders* e a complexidade contextual das intervenções. Assim, a complementaridade entre ambas advém do facto de a TdM favorecer a estruturação e priorização dos contextos e mecanismos, enquanto a Avaliação Realista promove uma análise explicativa e interpretativa mais profunda (Rolfe, 2019).

Apesar de a combinação dos dois métodos implicar um investimento inicial acrescido em termos de tempo e recursos, Rolfe (2019) verificou que o esforço global diminui progressivamente, uma vez que a necessidade de detalhar exaustivamente os modelos da TdM se torna menos premente. A pesquisa passa a ser orientada por áreas-chave, evitando a análise do programa como um todo e concentrando-se nas dimensões mais relevantes para a identificação dos mecanismos.

Rolfe (2019) propõe que a integração das duas metodologias se desenvolva em cinco fases interligadas, sintetizadas na tabela seguinte, que retrata os passos seguidos no caso concreto que ilustra a sua proposta.

(continua)

Caixa 18. Principais características da Avaliação Realista e a sua relação com as TdM (continuação)

Aplicação dos métodos: TdM e Avaliação Realista

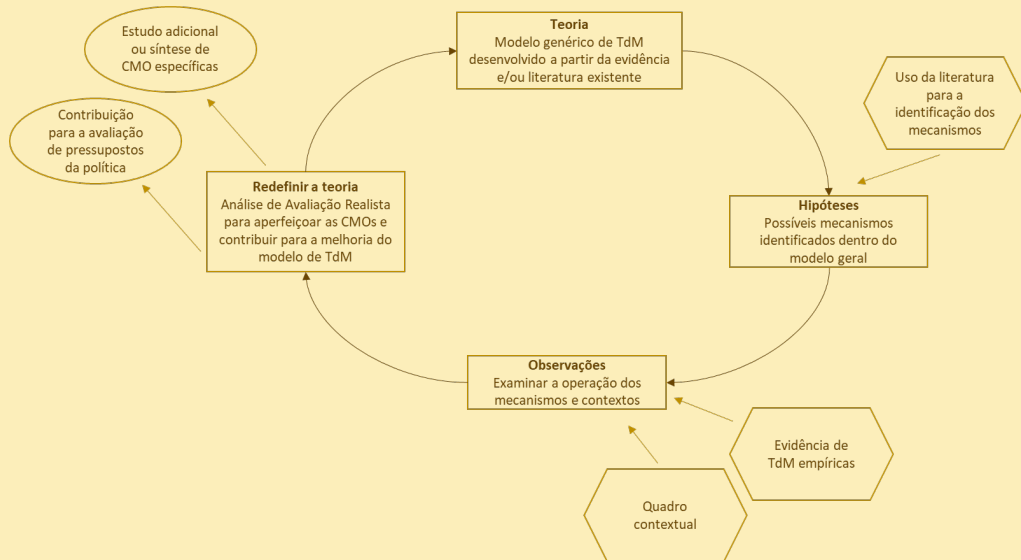
Fase	Aplicação de metodologias	Outputs
1	Elaboração da TdM com base na revisão da literatura e na análise documental da intervenção.	Modelo genérico da TdM da intervenção.
2	Utilização da Avaliação Realista para identificar mecanismos sob a forma de hipóteses, que podem operar em diferentes partes do modelo genérico da TdM. Realiza-se uma revisão realista rápida para examinar evidências existentes sobre mecanismos selecionados e fatores contextuais relevantes.	Mapa de possíveis mecanismos no modelo genérico da TdM; síntese de evidências sobre mecanismos e contextos.
3	Utilização da TdM genérica em <i>workshops</i> colaborativos para desenvolver TdM específicas. Recolha de dados com base nos indicadores definidos em cada modelo e revistos nas sessões participativas.	TdM específicas com evidências de impacto e de processos.
4	Utilização dos dados dos estudos de caso para testar a plausibilidade e viabilidade das TdM elaboradas na fase 1.	Avaliação dos impactos previstos da intervenção.
5	Utilização dos dados dos estudos de caso para aplicar a Avaliação Realista e redefinir as configurações CMO.	Configurações CMO refinadas para elementos específicos da intervenção.

Fonte: Adaptado de Rolfe (2019, p. 12).

Na fase 2, a Avaliação Realista contribui para gerar hipóteses mecanísticas que, posteriormente, orientam a recolha de dados nas TdM específicas (fase 3), focando as lacunas de evidência. Nas fases 4 e 5, a análise dos estudos de caso permite testar e refinar essas hipóteses, ajustando as configurações CMO de modo a consolidar o conhecimento sobre o funcionamento causal da intervenção (Rolfe, 2019).

A partir deste processo, Rolfe (2019) propõe um modelo integrado de Avaliação Realista e TdM, no qual o ciclo realista é reinterpretado à luz da estrutura causal da TdM.

Combinação entre a TdM e a Avaliação Realista



Fonte: Rolfe (2019, p. 26). Tradução nossa.

Em síntese, embora esta abordagem combinada continue a exigir uma alocação substancial de tempo e recursos, os benefícios epistemológicos e operacionais justificam o seu uso. Por um lado, a utilização da TdM confere uma estrutura clara ao processo de Avaliação Realista, agilizando a análise e o diálogo com os *stakeholders*; por outro, a Avaliação Realista mantém o rigor explicativo e crítico, essencial para compreender os mecanismos causais e as suas variações contextuais.

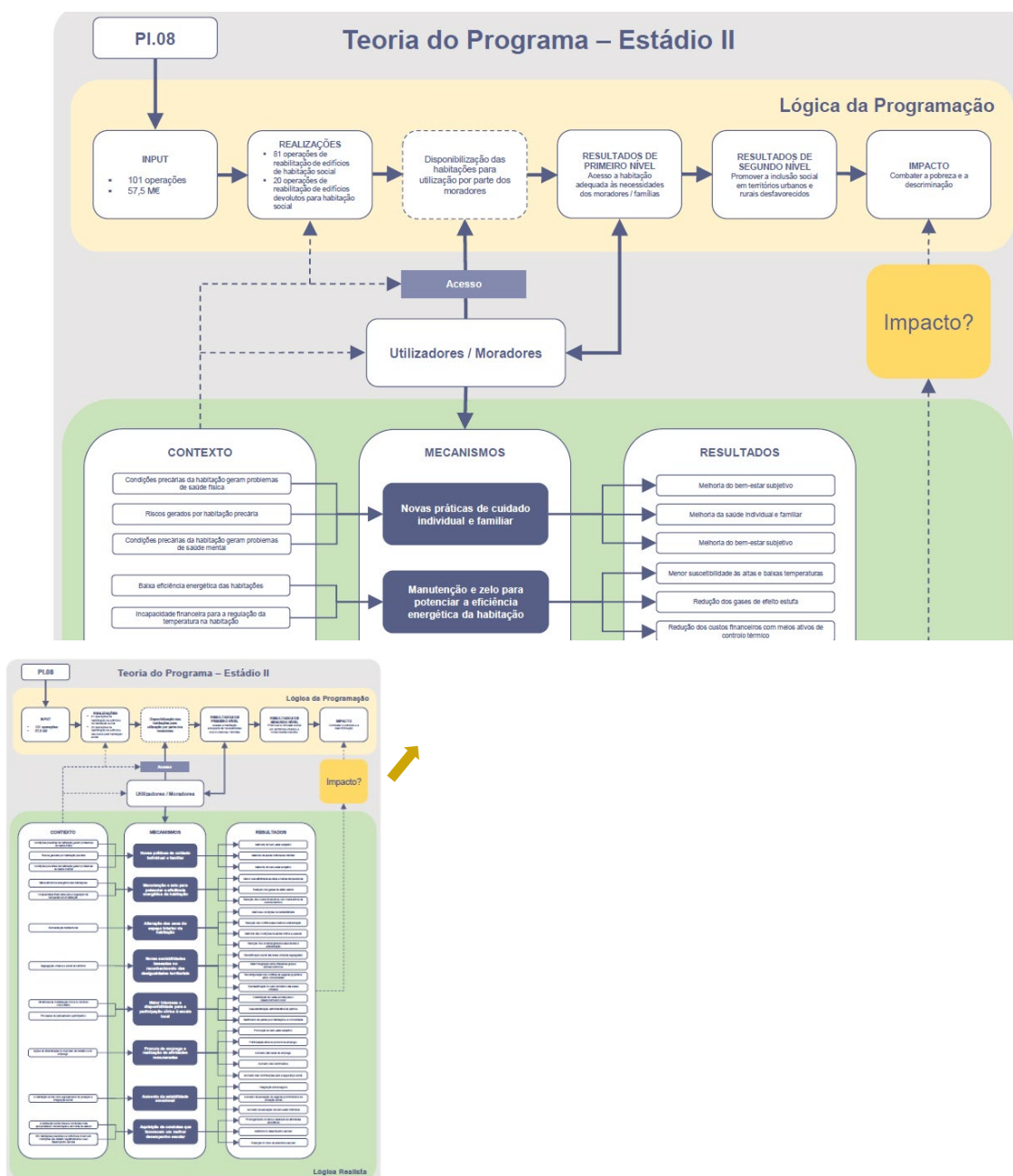
No estudo foram conduzidas a primeira e a segunda fase (cf. Tabela “Aplicação dos métodos: TdM e Avaliação Realista” da Caixa 18) em paralelo com o desenvolvimento da Análise Científica da Política (ACP), recorrendo-se a uma abordagem metodológica mista de natureza documental e qualitativa. Nesta etapa, procedeu-se à análise documental, à exploração dos sistemas de informação do Portugal 2020, à revisão sistémica da bibliografia relevante e à realização de entrevistas semi-diretivas a decisores. O principal objetivo consistiu em identificar

as relações causais subjacentes ao funcionamento da intervenção, permitindo estabelecer as configurações Contexto–Mecanismo–Resultado (CMR) que sustentariam a formulação inicial da teoria do programa.

Com base nas evidências recolhidas, avançou-se para a fase 3, na qual foi constituído um Painel de Peritos, responsável pela análise e validação da primeira proposta de CMR e da teoria do programa (Estádio I do Estudo), desenvolvida a partir das etapas anteriores.

No final da ACP e com base nos resultados do Painel de Peritos, foi possível mapear graficamente as ligações causais potenciais decorrentes da implementação da Prioridade de Investimento 8 (PI.08), conduzindo à construção de uma nova versão da teoria do programa (Estádio II do Estudo; cf. Figura 14). Esta versão incorporou os contributos do processo de validação e permitiu apresentar pacotes CMRs, representando um avanço significativo na precisão e consistência do modelo causal.

Figura 14. Excerto da TdP com configurações CMO

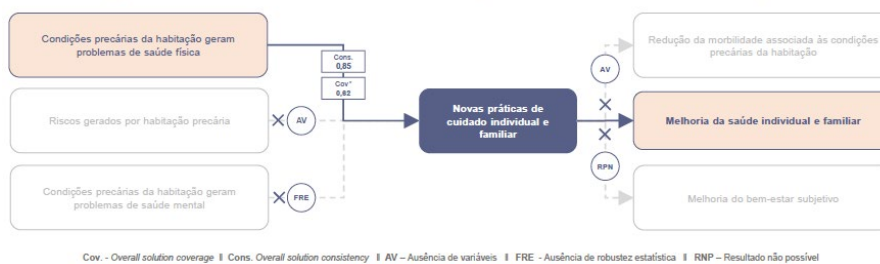


Fonte: Caramelo et al. (2023, p. 22).

Importa referir que o estudo apresentou uma especificidade metodológica: as fases 4 e 5 — que, na tradição da Avaliação Realista, são normalmente conduzidas através de estudos de caso — foram substituídas pela aplicação do método *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) (cf. pp. 49–55). Esta opção permitiu testar e validar empiricamente as configurações CMR identificadas nas fases anteriores, através da análise sistemática de combinações causais múltiplas e da verificação da sua consistência empírica.

A título ilustrativo, a Figura 15 apresenta o resultado do QCA relativo ao CMR 1, onde se confirmaram os contextos e resultados efetivamente operantes no mecanismo identificado. Este exercício permitiu, igualmente, identificar CMR adicionais não previstos, enriquecendo a compreensão dos processos causais subjacentes à intervenção.

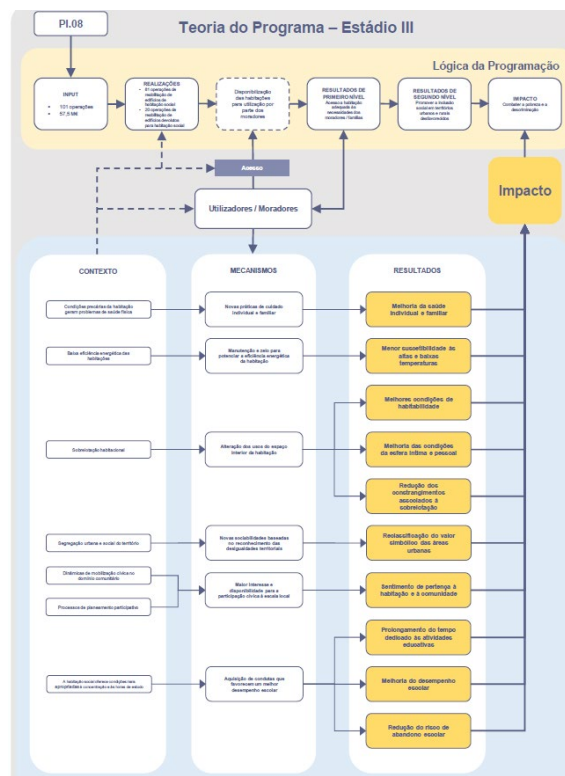
Figura 15. Resultado QCA do CMR 1



Fonte: Caramelo et al., (2023, p. 23).

Após a verificação e validação de todos os CMO definidos — incluindo os emergentes —, foi elaborado o modelo lógico final da teoria explicativa do impacto do programa (cf. Figura 16).

Figura 16. Modelo lógico da teoria explicativa do impacto do programa



Fonte: Caramelo et al., (2023, p. 33).

Em suma, a Teoria do Programa (TdP) de natureza macro proporcionou a estrutura metodológica de enquadramento da avaliação, permitindo delinear as mudanças esperadas e os fatores teóricos que, em princípio, as sustentariam. Posteriormente, a Teoria da Mudança (TdM) específica permitiu mapear e aprofundar as condições contextuais e os resultados de interesse, oferecendo o suporte analítico necessário para a validação empírica das relações causais através da Avaliação Realista e do QCA, assegurando, deste modo, uma articulação coerente entre o plano teórico e a evidência empírica.

d) Análise de Contribuição

Sendo a Análise de Contribuição um método que permite testar hipóteses causais e identificar outros fatores que possam ter influenciado os resultados, foi considerado o mais adequado para analisar as “medidas de apoio ao reforço de infraestruturas e das capacidades de I&I e de promoção da transferência de conhecimento e do investimento das empresas em I&D do PT2020” contribuíram para o aumento da I&D em percentagem do PIB e como as “medidas de educação cofinanciadas” contribuíram para a redução do abandono escolar precoce.

Assim, no “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus”, foi prescrito em Caderno de encargos e realizado no respetivo estudo um ensaio deste método com as intervenções “SAICT”, “SI I&DT”, “SIAC”, “Infraestruturas tecnológicas”, “Contratação de RH Altamente Qualificados” e “Bolsas e Programas de Doutoramento”. O mesmo se passou no “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal”, com as intervenções “Ofertas formativas profissionalizantes para jovens”, “SPO”, “TEIP e outros programas promotores do sucesso (PIICIE, PNPSE, PCA, PIEF...)”, “Qualificação das infraestruturas, Equipamentos” e “Digitalização”.

Caixa 19. Principais características da Análise de Contribuição e a sua relação com as TdM

A Análise de Contribuição, introduzida por John Mayne no final da década de 1990 (Mayne, 1999), é um método que visa reduzir a incerteza quanto ao impacto de uma intervenção, ao avaliar como e porquê os resultados ocorreram e o papel da intervenção na produção desses resultados, considerando outros fatores que podem influenciar aqueles resultados.

A base da afirmação de contribuição (*contribution claim*) é a evidência empírica que confirma uma TdM sólida de uma intervenção, ou seja, que confirma os percursos de impacto, os pressupostos subjacentes às ligações causais na TdM e as narrativas causais associadas que explicam como a causalidade é inferida (Mayne, 2019). Esta abordagem confirma a TdM de uma determinada intervenção, ou sugere revisões na teoria onde os resultados diferem da realidade inicialmente apresentada.

De acordo com Mayne (2012), a Análise de Contribuição pode ser desenvolvida em seis etapas, conforme tabela seguinte.

Etapas da análise de contribuição

Etapa	Designação da etapa	Procedimento
1	Definir a questão de causa/efeito a ser elaborada	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecer o problema causal • Definir o âmbito do problema: determinar a questão causal específica a ser abordada; determinar o nível de confiança necessário para responder à questão • Explorar a natureza e extensão do contributo esperado • Determinar outros principais fatores de influência • Avaliar a plausibilidade da contribuição esperada, dado o tamanho e o alcance da intervenção
2	Desenvolver a TdM e respetivos riscos, incluindo explicações rivais	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer a TdM da intervenção, incluindo a identificação de riscos, pressupostos e ligações na TdM • Identificar a função de outros fatores de influência e explicações rivais • Determinar até que ponto a TdM é contestada
3	Reunir as evidências existentes da TdM	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar os pontos fortes e fracos dos elos da TdM • Reunir as <i>evidências</i> existentes de medições anteriores, avaliações passadas e pesquisas relevantes para: i) os resultados observados, ii) cada um dos elos na cadeia de resultados, iii) outros fatores de influência, e iv) explicações rivais

(continua)

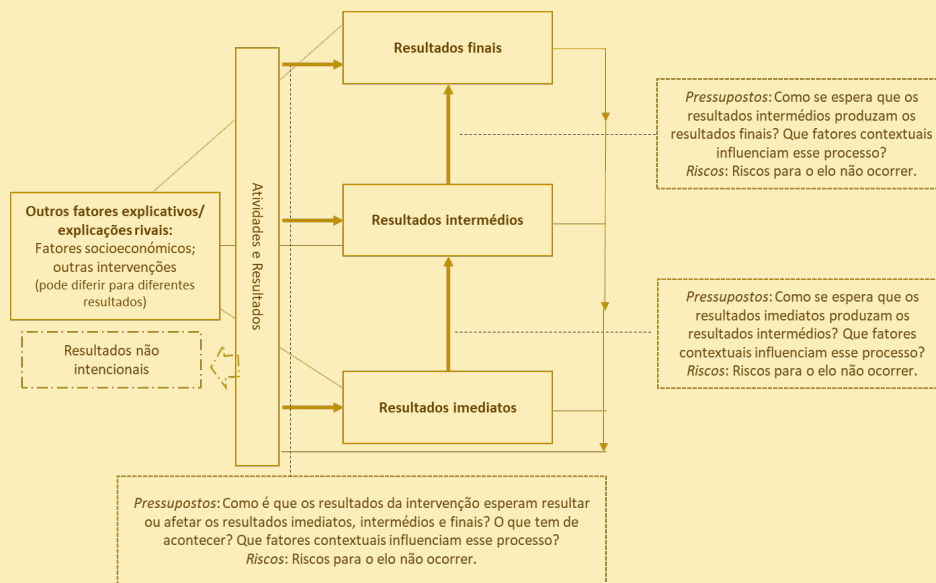
Caixa 19. Principais características da Análise de Contribuição e a sua relação com as TdM (continuação)

4	Reunir e avaliar a <i>contribution claim</i> , e os seus desafios	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer a “história” da contribuição: a <i>contribution claim</i> baseada na análise até ao momento Avaliar os pontos fortes e fracos da TdM à luz da evidência disponível, da relevância de outros fatores de influência e da evidência recolhida para apoiar explicações rivais Se necessário, reformular ou atualizar a TdM
5	Procurar evidências adicionais	<ul style="list-style-type: none"> Determinar que tipo de evidências adicionais são necessárias para aumentar a credibilidade da <i>contribution claim</i> Recolher nova evidência
6	Comprovar e fortalecer a “história” de contribuição	<ul style="list-style-type: none"> Construir uma “história” de contribuição mais credível Reavaliar os pontos fortes e fracos dessa história Revisitar a Etapa 4

Fonte: Com base em Mayne (2012, p. 272).

No mesmo artigo, Mayne (2012) afirma que para a análise de contribuição é necessário o desenvolvimento de uma TdM completa, e que, para isso, é necessário ir além do quadro lógico, orientando a sua estrutura para o contexto da intervenção, incorporando as perspetivas dos principais *stakeholders*, dos beneficiários e da literatura existente. Assim, uma TdM completa deve incluir: i) uma cadeia de resultados (causal) na qual se apresenta a lógica básica da intervenção; ii) as suposições subjacentes aos elos da cadeia de resultados; iii) uma elaboração dos riscos para cada um desses elos; (iv) a identificação de efeitos não intencionais; e v) a identificação de outros fatores explicativos (explicações rivais). A figura seguinte apresenta os elementos que uma TdM deve ter em consideração (Mayne, 2012).

Elementos de uma TdM na Análise de Contribuição



Fonte: Mayne (2012, p. 274). Tradução nossa.

Na análise de contribuição, se o avaliador confirmar uma TdM tendo por base evidências empíricas e tendo em consideração os principais fatores de influência externa, pode-se concluir que a intervenção em questão fez a diferença. Neste processo, é possível através da TdM apresentar os argumentos de que a intervenção está a promover a diferença, identificar fraquezas nessa argumentação e consequentemente identificar onde são necessárias mais evidências (Mayne, 2012).

A causalidade é inferida da seguinte lógica e evidência (Mayne, 2012):

- A avaliação tem por base uma TdM fundamentada: na construção da TdM são realizadas pesquisas sobre a intervenção, respetiva revisão da literatura e consultados os principais *stakeholders* para a apresentação de uma cadeia de resultados e de relações plausíveis, sólidas e informadas.
- As atividades identificadas na TdM foram implementadas conforme o previsto.
- A TdM é comprovada por evidências: a cadeia de resultados esperados ocorreu e as suposições foram mantidas.
- Fatores externos – contexto e explicações rivais – que influenciam a intervenção são avaliados e é demonstrado que não tiveram uma contribuição significativa ou, se a tiveram, que a sua contribuição relativa é reconhecida.

(continua)

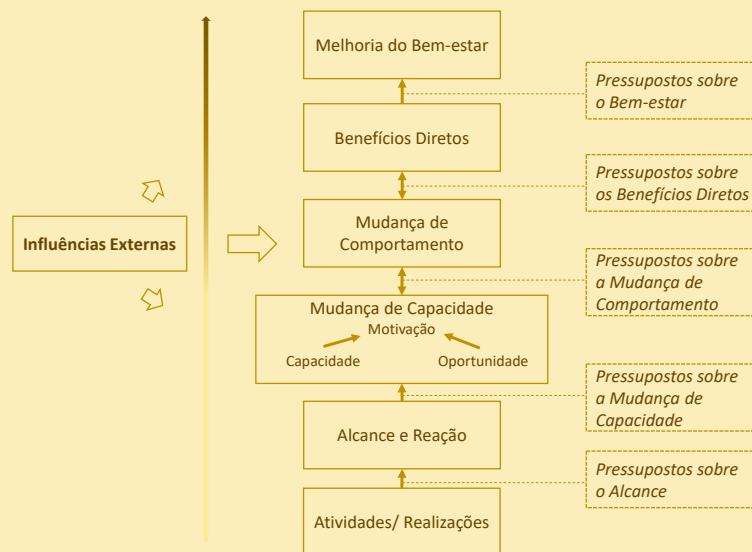
Caixa 19. Principais características da Análise de Contribuição e a sua relação com as TdM (continuação)

No final, chega-se a uma conclusão – uma *contribution claim* – sobre se a intervenção fez a diferença conforme o esperado. Em suma: *Contribution claim* = TdM comprovada + outros fatores-chave de influência são considerados (Mayne, 2012).

A popularização e os desenvolvimentos deste método e da sua articulação com as TdM, bem como a sua exposição à crítica, levou Mayne (2019) a ajustar e/ou clarificar alguns dos aspetos da sua proposta inicial, respondendo diretamente a algumas dessas críticas. Em Mayne (2019), revisita e consolida a evolução na formulação de TdM robustas (Mayne, 2015, 2017), deixando cair a individualização dos “riscos”, que passam a integrar uma formulação mais abrangente de pressupostos (por razões de economia, como o próprio assume: “*Em artigos anteriores, incluí frequentemente “riscos” nas caixas de pressupostos, observando que alguns pressupostos são mais facilmente compreendidos e formulados como riscos. Isto pode ser útil, mas tende a sobrecarregar um pouco as caixas.*” (Mayne, 2015). De forma mais consequente, Mayne abandona também a noção de “explicações rivais”. Nas palavras do próprio “*Existe, de facto, alguma confusão quanto ao papel das influências externas e, em especial, das explicações alternativas ou rivais na Análise de Contribuição — confusão para a qual eu próprio contribuí. [...] em Mayne (2012) sublinhei a necessidade de explorar explicações rivais. Estas afirmações estavam incorretas, na medida em que não reconheciam plenamente a implicação de existirem múltiplos fatores causais em ação, alguns associados à intervenção e outros a influências externas. No entanto, os fatores causais externos não são normalmente explicações alternativas ou rivais — são simplesmente outros fatores causais em funcionamento.*” (Mayne, 2019).

Assim, Mayne (2015, 2017, 2019) avança para a necessidade de formulação de TdM robustas e avaliáveis, adaptáveis ao seu propósito e à complexidade da intervenção, centrando-se, em modelos que têm como central a mudança comportamental, ou modelos tipo COM-B, como ilustrado na figura seguinte.

TdM na Análise de Contribuição – Modelo COM-B⁽¹⁾



Fonte: Mayne (2019, p. 180)

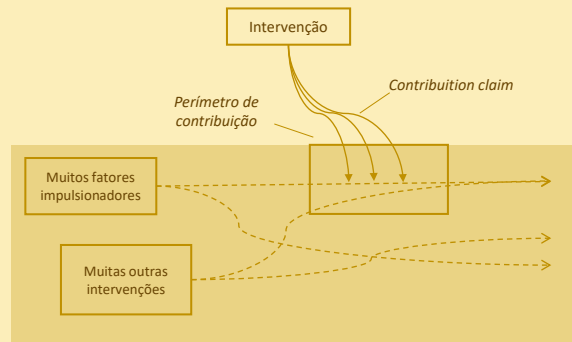
Nota (1): Modelo COM-B – Modelo segundo o qual o comportamento (B – Behaviour) é alterado através da interação de três elementos necessários: capacidades (C – Capacities), oportunidades (O – Opportunities) e motivação (M – Motivation)

A Análise de Contribuição parte, portanto, do reconhecimento de que muitas intervenções não atuam sozinhas (ou seja, o elo X causa Y não é linear); assim, os efeitos esperados são o resultado da combinação de fatores causais, incluindo outras intervenções relacionadas e condições externas à intervenção (Mayne, 2012). Dito de outra forma, a intervenção integra um pacote causal (“*causal package*”), onde a intervenção é uma parte necessária de um pacote causal que é suficiente para produzir o resultado (Mayne, 2012). Outros autores Delahais (2024) colocam a ênfase precisamente neste aspeto, quando está em causa a formulação e teste de *contribution claims* em contextos de complexidade, onde coexistem diferentes drivers num sistema de mudança, e a intervenção é apenas um deles (não necessariamente o principal). Aqui, o papel da Análise de Contribuição é explicitar (partindo da mudança e identificando as potenciais causas, incluindo o potencial contributo da intervenção) e reduzir, através de evidências, a incerteza quanto à plausibilidade do contributo da intervenção para a mudança observada, robustecendo iterativamente as *contribution claims* (Delahais, 2023).

(continua)

Caixa 19. Principais características da Análise de Contribuição e a sua relação com as TdM (continuação)

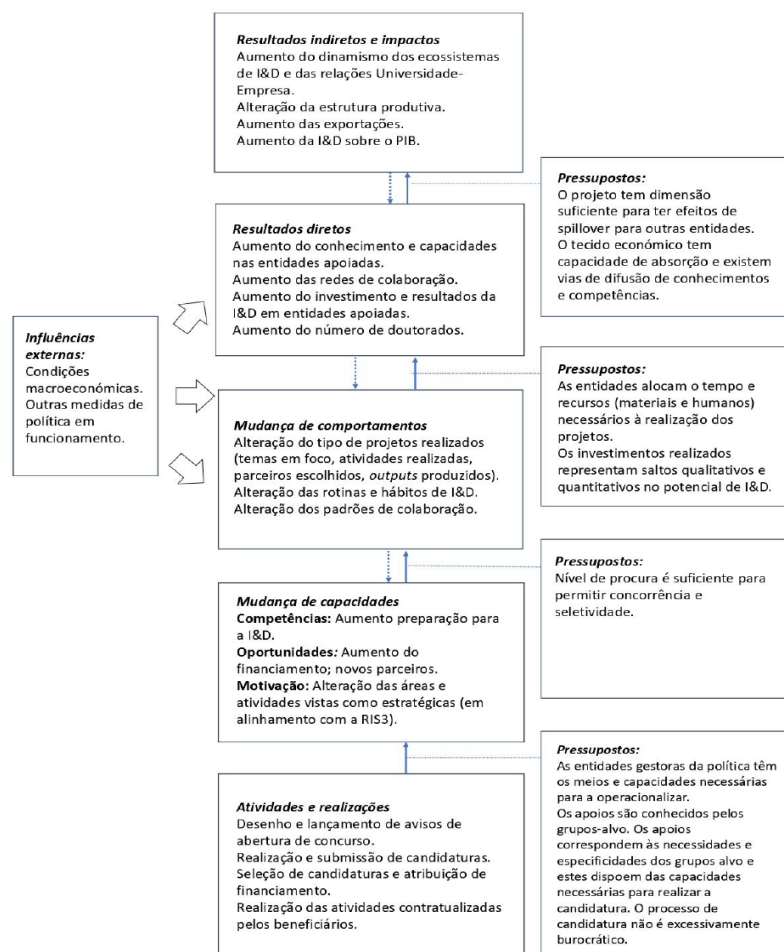
A intervenção como parte de um pacote causal que explica a mudança



Fonte: Delahais (2024, p. 19). *Setting the stage for contribution claims.*

No “Estudo de Avaliabilidade de **Políticas de Investigação e Inovação** cofinanciadas pelos Fundos Europeus” foi (re)construída uma TdM (cf. Figura 17) ajustada a este método e ao seu propósito no âmbito do estudo, seguindo o modelo COM-B (cf. Caixa 19) cunhado nas ciências sociais sobre mudança de comportamento. A TdM construída nesse exercício resultou de uma síntese do trabalho desenvolvido pela equipa ao longo do estudo, e das TdP de base providenciadas pela AD&C.

Figura 17. TdM para a Análise da Contribuição



Fonte: “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus”

No “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal” foi utilizada a TdM construída pela AD&C e revista pela equipa do estudo.

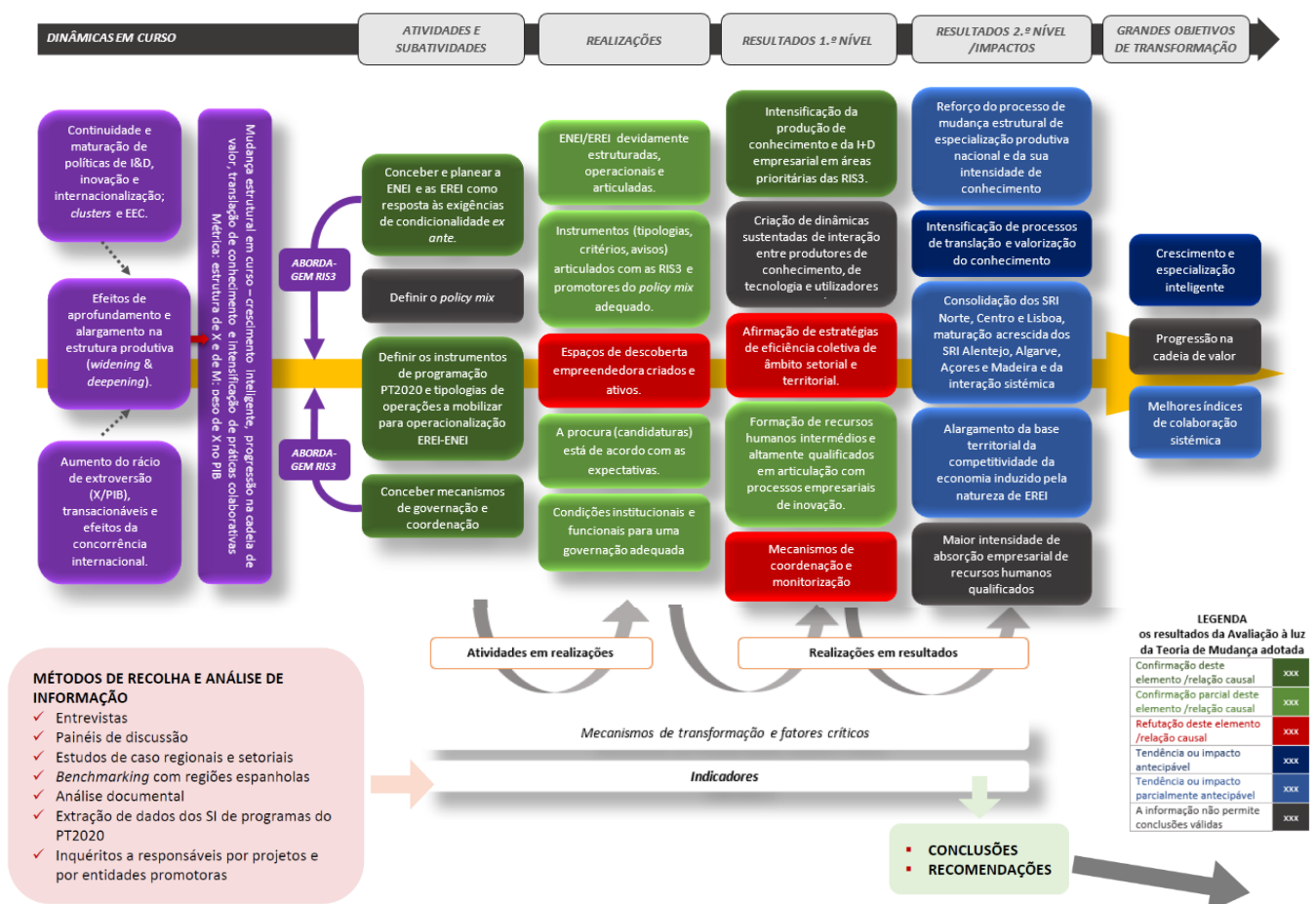
Em ambos os estudos foi ensaiada uma narrativa de Análise de contribuição com base nas respetivas TdM.

iii) O uso das TdM “codificadas” para comunicar os resultados das avaliações

Uma vez que cada avaliação testará partes (mais estritas ou mais extensas) das TdP, no final de cada avaliação é suposto algumas dessas partes (elementos da TdP e respetivos elos causais) terem sido validados ou contestados. Essa validação poderá ser explicitada nas próprias TdP, através de uma codificação.

Nas avaliações dos Fundos, as Síntese gráficas (como elemento, de duas/quatro páginas, de divulgação a um público mais alargado) podem ser um bom instrumento para a apresentação destas TdP codificadas. Um bom exemplo disso foi a “Avaliação da Implementação das Estratégias Nacional e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados (Nov.2019)” (cf. Figura 18), em que na síntese gráfica produzida no final da avaliação se reproduziu, de forma simplificada, a TdP inicialmente desenvolvida, mas com os elementos da cadeia de resultados codificados (por cor) de acordo com o respetivo grau de validação empírica.

Figura 18. Síntese gráfica da “Avaliação da Implementação da Estratégia Nacional e Regionais de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados”



Nota: Esta TdP corresponde ao nº 1.3. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.



3.3. Capacitação, Reflexão conjunta, Comunicação, Acompanhamento

No âmbito dos Fundos Europeus a TdM tem sido utilizada para diferentes fins, para além do planeamento e da avaliação, já tratados neste guia, servindo este capítulo para ilustrar essas múltiplas utilizações.

Knap (2024) defende que a TdM proporciona “a aprendizagem e o enfoque orientados para as políticas” nas quatro fases do ciclo político: i) desenvolvimento de políticas, ii) debate e tomada de decisões, iii) implementação e iv) prestação de contas. Enquanto Vogel (2012) reforça que a TdM ao basear-se em resultados, constitui uma abordagem que “aplica o pensamento crítico à conceção, implementação e avaliação de iniciativas e programas destinados a apoiar a mudança nos seus contextos”.

i) Capacitação e aprendizagem coletiva

A TdM tem sido uma fonte de **capacitação organizacional** para a equipa da AD&C: o esforço envolvido na elaboração das TdP que viriam a ser a base de trabalho a ser desenvolvida pelas equipas externas (primeiro através dos Estudos de Avaliabilidade e depois pelas próprias avaliações) constituiu um contributo para compilar um corpo de conhecimento sobre as áreas políticas abrangidas por aqueles estudos (cf. Capítulo 2). Desde logo, pelo exercício de explicitação que a sua construção convocou. O levantamento de documentação cinzenta, de dados e de estudos, avaliações e literatura académica que a estruturação das TdM requereu para reconstruir um racional “do programador” foi bastante rico do ponto de vista do conhecimento dos fundamentos e pressupostos das políticas e intervenções e da evidência existente.

A participação das entidades envolvidas na implementação das políticas avaliadas, nomeadamente os organismos intermédios, e também os parceiros sociais e as autoridades de gestão, no Grupo de acompanhamento das avaliações e nos *Focus Group* de discussão, robustecimento e consensualização das TdM, contribuíram também para a construção de **aprendizagem coletiva** relativa aos diversos segmentos das cadeias causais. Inclusivamente, do ponto de vista da gestão estratégica das políticas, as TdM podem ter sido instrumentos importantes para a capacitação dos atores.

O confronto entre visões que dizem respeito ao facto de vários *stakeholders* terem posições diferentes por se encontrarem em pontos diferentes do mapa da TdM tem-se revelado muito importante para a compreensão das cadeias causais e dos seus pressupostos, mecanismos e riscos.

A Caixa seguinte integra os diferentes processos de aprendizagem associados à construção e utilização das TdM que ou já se tem verificado, de forma mais ou menos intensa, no contexto dos Fundos, ou que se espera que venham a acontecer.

Caixa 20. A relação entre a TdM e a aprendizagem

A relação entre a TdM e a **aprendizagem** é intrínseca e mutuamente reforçada, dinâmica e cíclica. Uma TdM robusta depende da aprendizagem contínua para ser eficaz e, em simultâneo, constitui um instrumento poderoso para estruturar e orientar essa mesma aprendizagem. A sua interligação pode ser observada nos seguintes aspetos:

1. Aprendizagem como componente central da TdM:

- Processo adaptativo: a TdM não é estática; evolui a partir de novos dados e conhecimentos. A aprendizagem contínua é essencial para o aperfeiçoamento dos pressupostos, estratégias e percursos de mudança integrados numa TdM.

(continua)

Caixa 20. A relação entre a TdM e a aprendizagem (continuação)

- Ciclos de *feedback*: a TdM incorpora mecanismos para recolher informação, refletir sobre resultados e integrar novos conhecimentos. Estes ciclos são fundamentais para a aprendizagem organizacional, assegurando que a teoria se mantenha relevante e eficaz.

2. TdM como Estrutura para a Aprendizagem:

- Orientação dos esforços de aprendizagem: a TdM disponibiliza uma estrutura que identifica as áreas prioritárias de aprendizagem. Clarifica o que é necessário aprender para alcançar os resultados pretendidos e os pressupostos que carecem de validação.
- Teste de hipóteses: a TdM é geralmente construída com base em hipóteses sobre como a mudança se processará. A aprendizagem é crucial para testar essas hipóteses, verificar a sua validade e proceder aos ajustamentos necessários.

3. Aperfeiçoamento da Aprendizagem Estratégica:

- Tomada de decisão informada: através da aprendizagem contínua, as organizações podem tomar decisões mais fundamentadas relativamente à estratégia e à alocação de recursos. A TdM permite focalizar os esforços de aprendizagem nos aspetos mais críticos do processo de mudança.
- Ajustamentos baseados em evidência: a aprendizagem possibilita reunir evidências sobre o que resulta e o que não resulta, conduzindo a ajustamentos na TdM. Este processo garante que as estratégias se baseiem em evidências e em conhecimento contextualizado.

4. Aprendizagem para a Medição de Impacto:

- Avaliação da eficácia: a aprendizagem é essencial para compreender se a TdM está a conduzir aos resultados desejados. Implica avaliar a eficácia de cada componente da teoria e compreender a sua contribuição para o impacto global.
- Refinamento dos resultados: à medida que a aprendizagem se desenvolve, pode revelar novos resultados ou sugerir alterações nos já definidos. Este processo contínuo assegura que a TdM se mantenha alinhada com o contexto e com os objetivos em evolução.

5. Cultura de Aprendizagem Organizacional:

- Construção de uma organização que aprende: a integração da TdM nas práticas organizacionais promove uma cultura de aprendizagem, onde a melhoria contínua e a partilha de conhecimento são priorizadas.
- Aprendizagem colaborativa: a TdM fomenta a colaboração entre as partes interessadas, criando um ambiente de aprendizagem coletiva em que diferentes perspetivas e experiências contribuem para aprofundar a compreensão e reforçar o processo de mudança.

Fonte: pesquisa no ChatGPT

ii) Reflexão conjunta e pensamento crítico

A TdM foi utilizada para discussão de intervenções entre atores relevantes, permitindo centrar a discussão em elementos considerados centrais para aquela reflexão conjunta.

Caixa 21. A TdM como processo e produto de reflexão e pensamento crítico

Valters (2015) destaca que a TdM incentiva a **reflexão crítica contínua** tanto sobre o contexto específico (em mudança) como sobre a forma como as justificações e estratégias do programa se enquadram neste contexto. O autor acrescenta ainda que as TdM podem ajudar a **chamar a atenção para os pressupostos**, “frequentemente esquecidos” que ligam as atividades e os resultados do projeto, bem como, incentiva uma abordagem mais ampla do “processo de aprendizagem” flexível e adaptável. Este autor conclui que a TdM pode proporcionar aos profissionais a liberdade de **abrir “a caixa negra” dos pressupostos** sobre a mudança que “muitas vezes são ignorados”. Enfatiza ainda que as TdM podem ser úteis em “obrigar” os profissionais a **tornar claras as lacunas do conhecimento** sobre os contextos e que trabalham e a revisitá-lo ao longo do tempo.

Danielle Stein e Craig Valters (2012) destacam que “a TdM ajuda as pessoas a clarificar e a desenvolver a teoria subjacente à sua organização ou programa, o que está relacionado com a compreensão da TdM como uma ferramenta de pensamento”.

(continua)



Caixa 21. A TdM como processo e produto de reflexão e pensamento crítico (continuação)

GEF (2020, citando Vogel, 2012) assinala que “as abordagens da TdM exigem tanto pensamento lógico quanto **reflexão crítica mais aprofundada**” e que a TdM traz benefícios em manter-se flexível, e não prescritiva, ou seja, considerar esta abordagem como o “pensamento TdM” em vez de etapas excessivamente prescritivas.

Vogel (2012) faz um aprofundamento desta dimensão das TdM, do qual destacamos as seguintes considerações:

*“Todos os programas estão repletos de crenças, pressupostos e hipóteses sobre a forma como a mudança acontece – sobre a forma como os seres humanos trabalham, ou as organizações, ou os sistemas políticos, ou os ecossistemas. A teoria da mudança consiste em **articular estes muitos pressupostos subjacentes** sobre a forma como a mudança ocorrerá num programa.”*

*“Ao **ativar a reflexão crítica**, o verdadeiro potencial da teoria da mudança é visto como um **apoio à inovação e adaptação dos programas** em resposta a contextos dinâmicos.”*

*“(...) a teoria da mudança é melhor vista como uma teoria do pensamento da mudança, uma abordagem flexível para **refletir** sobre estas questões fundamentais. É simultaneamente um **processo e um produto**” (...).*

*“A teoria da mudança não é uma solução mágica. Pode ser utilizada tão mal ou tão bem como qualquer outra abordagem. É um desafio trabalhar com ela porque **exige o compromisso de adotar uma abordagem reflexiva, crítica e honesta** para responder a perguntas difíceis sobre a forma como os nossos esforços podem influenciar a mudança, tendo em conta as realidades políticas, as incertezas e as complexidades que rodeiam todas as iniciativas de desenvolvimento.” (...) “As pessoas têm a possibilidade de discutir e trocar os seus pressupostos pessoais, organizacionais e analíticos com uma abordagem aberta e de aprendizagem.”*

*“O pensamento da teoria da mudança é utilizado para explicar os fundamentos e a forma como as coisas devem funcionar, mas também para **explorar novas possibilidades** através do **pensamento crítico, do debate e do desafio** das narrativas dominantes em benefício dos stakeholders.”*

*“O pensamento crítico é **verificado com base em dados da investigação** (qualitativa e quantitativa) e numa aprendizagem mais alargada que traz outras perspetivas analíticas, com referência aos conhecimentos contextuais das partes interessadas, dos parceiros e dos beneficiários.”*

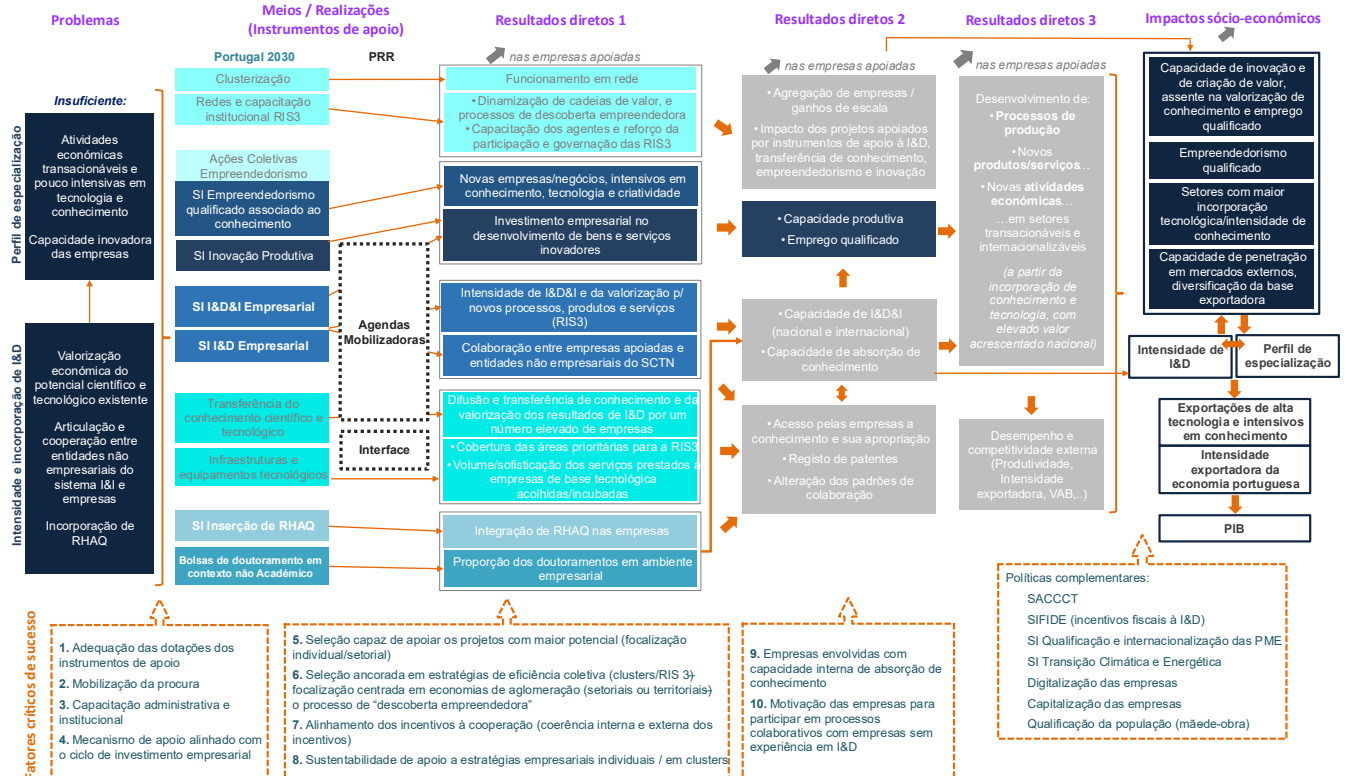
*“O pensamento crítico é **verificado com base em dados da investigação** (qualitativa e quantitativa) e numa aprendizagem mais alargada que traz outras perspetivas analíticas, com referência aos conhecimentos contextuais das partes interessadas, dos parceiros e dos beneficiários.”*

As TdM das Figuras 19 e 20 foram elaboradas para a Reunião Anual de Avaliação entre a Comissão Europeia e as Autoridades Nacionais de Gestão do Portugal 2020 (Ílhavo, março 2024), na qual se realizaram duas sessões paralelas temáticas: uma sobre competitividade e outra sobre educação e formação.

A base de trabalho para a elaboração destas TdM foram as TdP que tinham sido construídas pela AD&C para dois Estudos de Avaliabilidade (o das políticas de investigação e inovação e o das políticas da educação e formação).

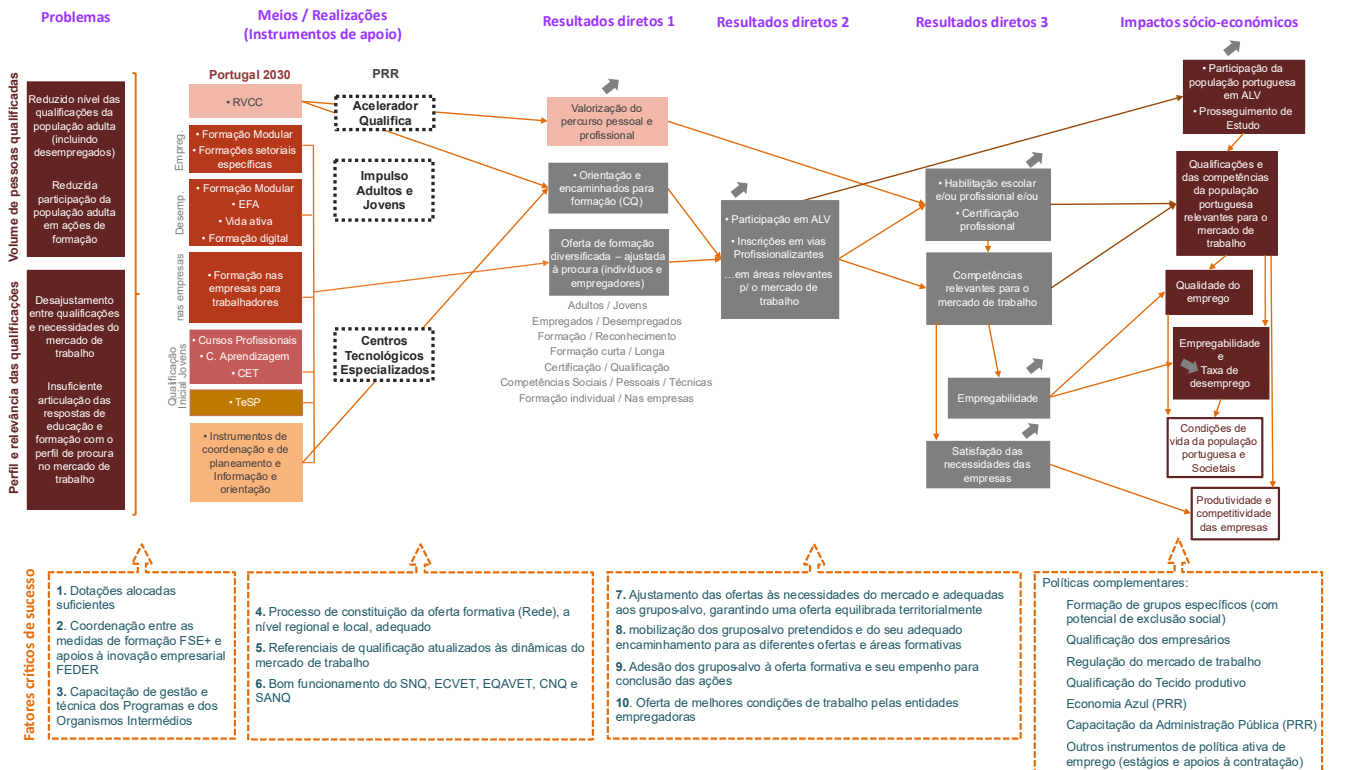
Essas TdP de partida foram adaptadas e simplificadas, para servir especificamente este propósito. A primeira destas figuras é o resultado da conjugação de duas TdP do Estudo de Avaliabilidade, simplificadas e ajustadas à realidade do Portugal 2030. A segunda figura é a simplificação de uma das TdP desse estudo, igualmente adaptada ao contexto Portugal 2030. Retiraram-se as colunas dos Processos Fundos, das Atividades e das Realizações, simplificaram-se os Resultados e os Pressupostos e os Riscos foram apresentados de forma distinta e simplificada, porque o objetivo era centrar a discussão em fatores críticos do sucesso destas medidas de política.

Figura 19. TdM “Reforço da investigação & inovação (I&I) como fator de competitividade empresarial”



Fonte: Reunião Anual de Avaliação entre a Comissão Europeia e as Autoridades Nacionais de Gestão do Portugal 2020, Ílhavo, março 2024. Esta TdP corresponde a uma adaptação dos nº 1.9. e 1.10. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.

Figura 20. TdM da “Melhoria do ajustamento entre procura e oferta de qualificações”



Fonte: Reunião Anual de Avaliação entre a Comissão Europeia e as Autoridades Nacionais de Gestão do Portugal 2020, Ílhavo, março 2024. Esta TdP corresponde a uma adaptação do nº 3.10. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.

iii) Comunicação e prestação de contas

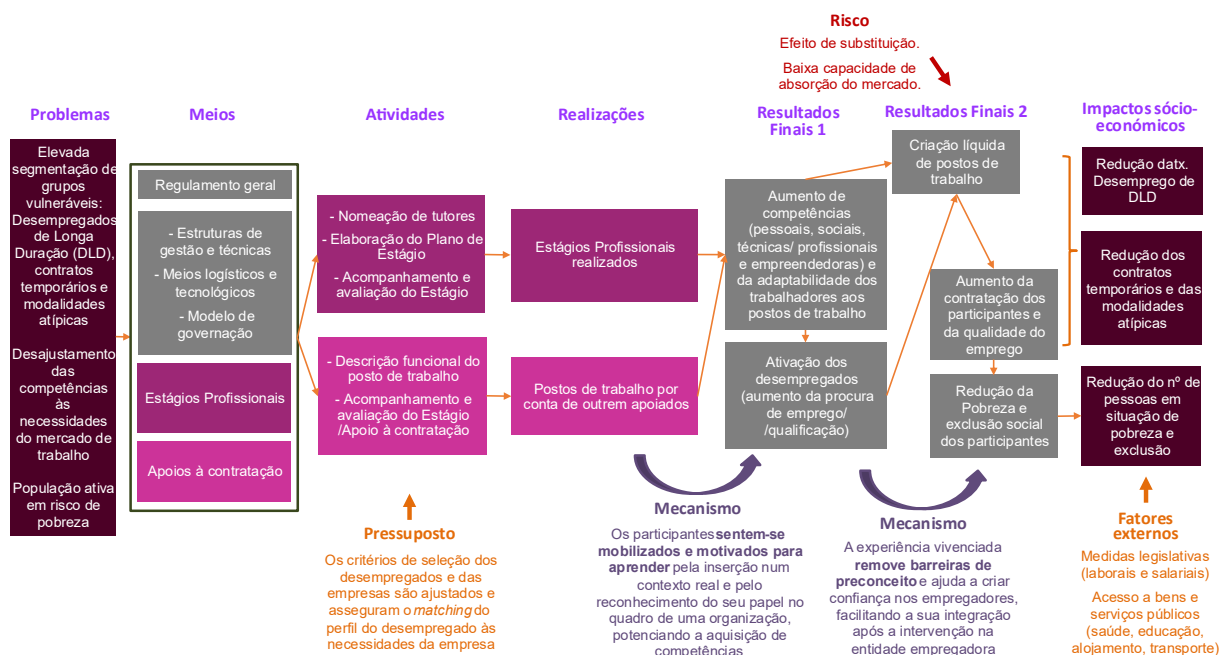
Com o objetivo de fazer **apresentações** em dois *workshops*, foram desenvolvidas as TdM apresentadas nas Figuras 21 e 22.

Figura 21. TdP da Eficiência energética nos transportes públicos



Fonte: JTP Groundwork – Just Transition Monitoring and Evaluation workshop, Dez 2023. Esta TdP corresponde ao nº 2.8. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.

Figura 22. TdP dos Apoios ao Emprego



Fonte: Workshop: Teoria da Mudança (nos Fundos Europeus), 03.12.2024 – Programa de Formação em políticas Públicas – 1ª edição; Módulo Desenho e Programação, INA/REPLAN/PLANAPP.

Esta TdP corresponde ao nº 4.16. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.

Em ambos os *workshops* o objetivo era explicar o modelo de TdM que estávamos a utilizar e as suas possíveis utilizações das TdM, pelo que foram desenvolvidas estas duas TdM, simplificadas, mas que integram todos os elementos das TdM que a AD&C tem vindo a desenvolver, com exceção da coluna “Processos Fundos”.

Uma das simplificações que se fez foi isolar numa TdM apenas uma (na primeira TdM) e duas (na segunda TdM) intervenções. Habitualmente, as TdM construídas no âmbito dos Fundos incluem várias intervenções, porque na maioria das áreas de política os Fundos cofinanciam vários instrumentos de política que contribuem para os mesmos objetivos.

Noutro contexto, as Figuras 23 e 24 foram desenvolvidas para um **artigo** sobre as intervenções cofinanciadas que contribuem para a diminuição do abandono escolar precoce.

À TdM “tradicional” acrescentou-se uma TdM “espelho” com os indicadores associados a cada caixa, permitindo quantificar cada atividade, realização e resultado esperados.

O artigo era, na realidade, uma narrativa que descrevia esta TdM (incluindo estes dois esquemas).

Figura 23. TdM da estratégia de combate ao abandono escolar e promoção do sucesso escolar no Portugal 2020

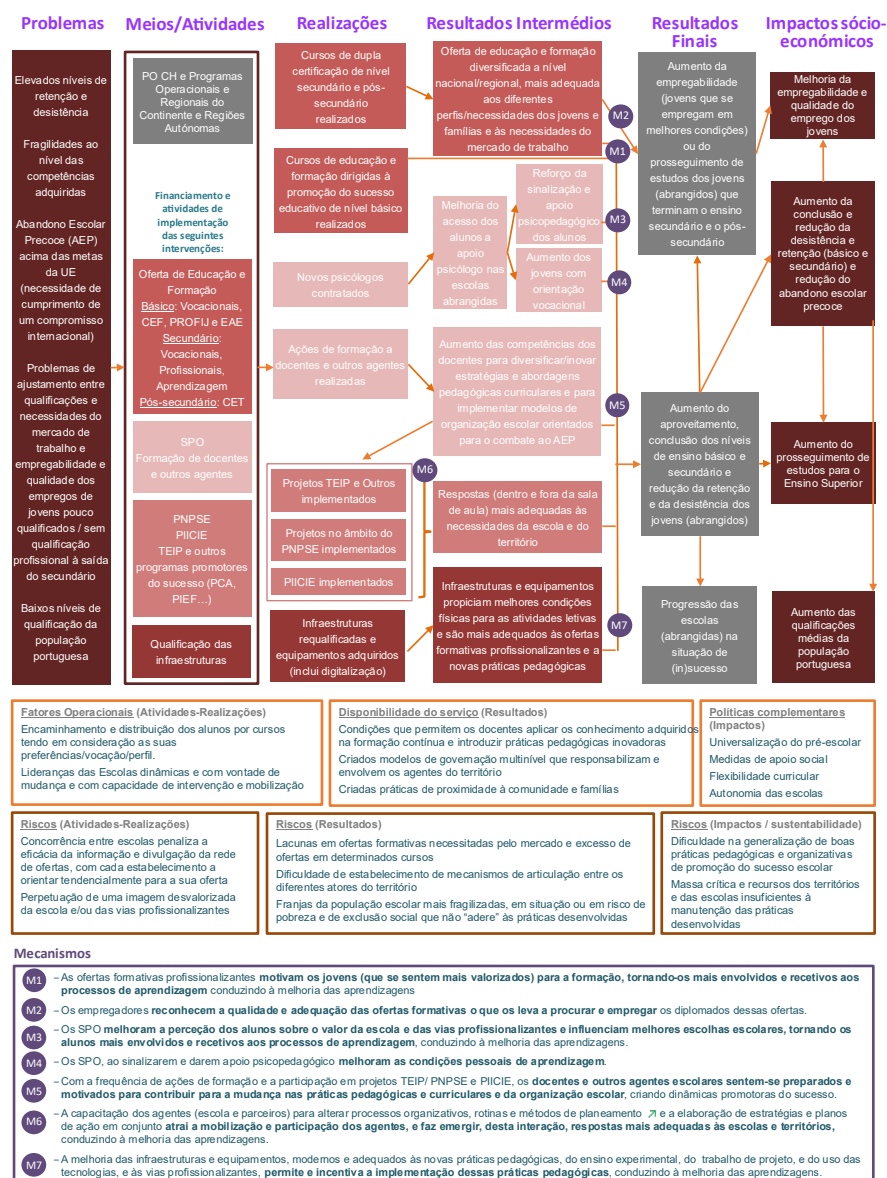
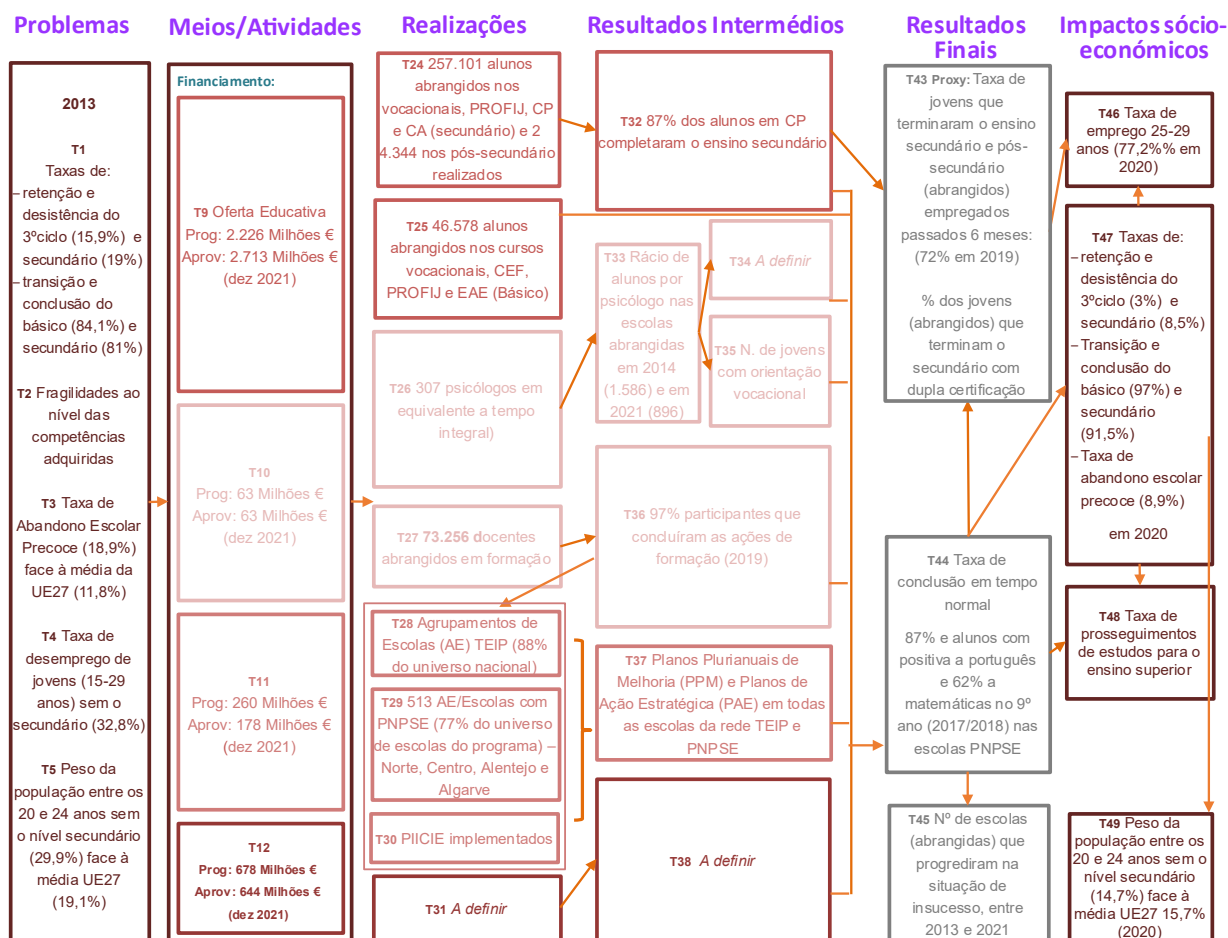


Figura 24. Indicadores da TdM da estratégia de combate ao abandono escolar e promoção do sucesso escolar no Portugal 2020



O potencial de comunicação através da utilização de TdM ainda está por explorar, com formatos mais apelativos, de mais fácil leitura e manuseamento.

Caixa 22. A TdP e a comunicação e Prestação de contas

Comunicação e envolvimento de stakeholders

A TdP facilita a comunicação e envolvimento dos diferentes stakeholders e “pode ajudar diferentes partes interessadas a desenvolver um entendimento comum da intervenção ou reconhecer as diferenças no que valorizam e no que acreditam que irá ocorrer”. Quando se trata de pessoas externas ao programa Funnell e Rogers (2011) defendem que a TdM “é uma ferramenta de comunicação útil, pois fornece uma visão esquemática do que o programa pretende alcançar e como vários objetivos e realizações de curto prazo contribuirão para resultados de nível superior”.

Destacam, ainda, que a TdP pode: i) “ajudar a esclarecer, discutir e resolver pontos de vista conflitantes sobre os objetivos, prioridades e modos de operacionalização da intervenção”; ii) ajudar indivíduos de diferentes proveniências a motivarem-se e “sentirem-se parte de um esforço conjunto”; iii) “apoiar a comunicação do racional da intervenção a recém-chegados ou pessoas externas”; iv) ser usada como base para o desenvolvimento de contratos de desempenho (ex. padrões de serviço e especificações); v) reforçar o envolvimento e a capacitação dos destinatários e das comunidades.

Morra Imas e Rist (2009) destacam do Relatório da Kellogg Foundation (2004) a importância que é dada à comunicação para “informar sobre o sucesso e a sustentabilidade de um programa”. Os autores referem que neste relatório são dadas orientações para que a representação de uma TdM apoie os esforços de marketing estratégico:

(continua)

Caixa 22. A TdP e a comunicação e Prestação de contas (continuação)

- descrever programas numa linguagem suficientemente clara e específica para ser compreendida e avaliada;
- concentrar a atenção e os recursos nas operações prioritárias do programa e nos principais resultados para efeitos de aprendizagem e melhoria do programa;
- desenvolver estratégias de comunicação e marketing direcionadas.

Transparência e prestação de contas

Vogel (2012) defende que o foco no contexto e no processo de mudança, que um programa prossegue, “ajuda a clarificar o foco da monitorização e da avaliação e as questões que são importantes colocar, e com que objetivo”. Este autor elenca algumas das motivações importantes para o fazer:

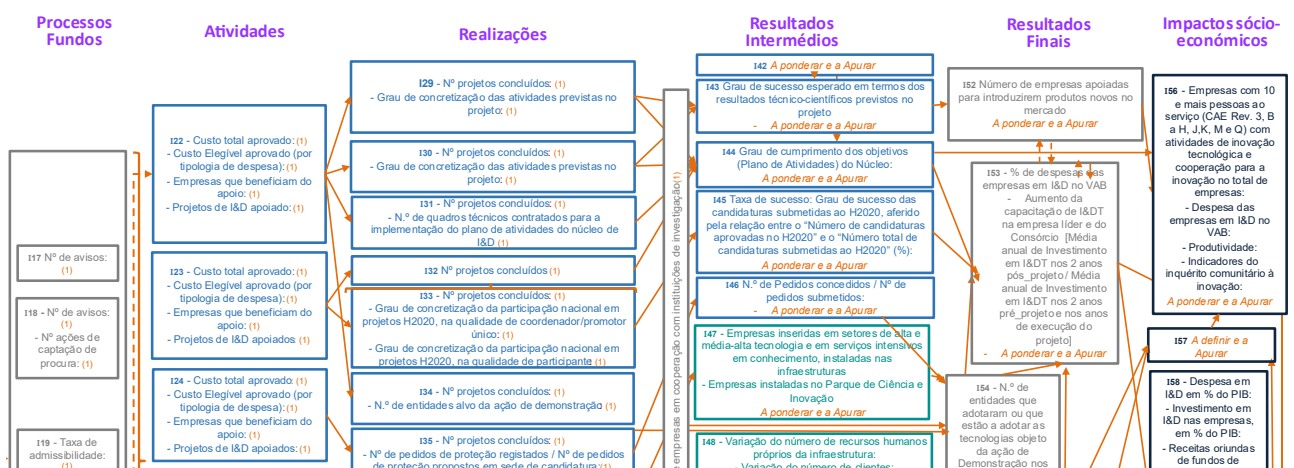
- Aprender para melhorar as estratégias e intervenções
- Prestação de contas aos financiadores
- Prestação de contas às comunidades locais
- Demonstrar resultados e impacto.

iv) Acompanhamento e gestão de programas

A Figura 25 exemplifica uma **TdM de indicadores** mais completa do que a anterior (associada – em espelho – à TdM nº 1.9. listada no Capítulo 2) e que pode ser um instrumento de trabalho para acompanhar determinadas políticas públicas, uma vez que agrega os principais dados quantitativos associada à Teoria de Ação (Meios, Processos Fundos, Atividades e Realizações) e à cadeia de Resultados.

Esta TdM permite análises sobre a relação entre os *inputs* das intervenções e seus *outputs* (realizações), e entre estes e os resultados produzidos. Poderá ser complementada com a inclusão da análise da verificação dos respetivos pressupostos.

Figura 25. Excerto da TdM do aumento do Investimento em Investigação e Inovação (I&I): Parte IB - Promoção da transferência de conhecimento e do investimento das empresas em I&D - Indicadores



Fonte: TdP construída pela AD&C para o “Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus”
Esta TdP corresponde ao nº 1.9. das tabelas apresentadas no Capítulo 2.



Caixa 3. A TdM e o Acompanhamento/monitorização e a gestão de programas

Vogel (2012) sintetiza as utilizações possíveis para apoiar diferentes atividades do ciclo das intervenções em: tomada de decisões de implementação e adaptação; clarificar os motores, internos e externos, em torno de uma iniciativa existente; monitorizar os progressos e avaliar o impacto.

A TdP pode fornecer uma base para monitorizar a intervenção, incluindo a monitorização do desempenho, o que inclui segundo Funnell e Rogers (2011) *“apurar tendências sobre as mudanças que estão a ocorrer, se o programa está no bom caminho face ao planeado, identificar a necessidade de um eventual estudo de avaliação”*.

ActKnowledge (2012) sugere que, após a conclusão da TdM, esta pode ser utilizada como um *“quadro para apoiar a monitorização do seu projeto ou programa”* em diversas ocasiões: verificar o progresso em relação às metas; o que realmente aconteceu em relação ao seu mapeamento; documentar as lições aprendidas; utilizar os indicadores como guião para a recolha de dados de rotina; utilizar como base para relatórios a administradores, financiadores e outras partes interessadas.

Lovely Dhillon e Sara Vaca (2018) referem-se aquilo que podemos designar como uma perspetiva *bottom-up* da TdM, ou seja, à medida que os colaboradores *“adquirem conhecimentos sobre as ligações entre a função de monitorização que desempenham e os resultados organizacionais esperados, são muitas vezes capazes de fornecer dados mais precisos e oportunos”* e concluem que *“estes dados em tempo real podem levar a ajustes organizacionais valiosos nas estratégias e atividades, conforme necessário, para melhorar o impacto da intervenção.”*

Vogel, I. (2012) ilustra que alguns programas estão a utilizar a TdM para “testar” ligações específicas na sua teoria em pontos-chave durante o período de implementação da intervenção. Esta situação acontece, segundo aquele autor, especialmente nos casos *“em que existem aspetos complicados ou complexos, tais como programas de governação, responsabilização ou capacitação, os dados de M&A em ‘tempo real’ podem ajudar a adaptar a implementação do programa às condições existentes e demonstrar resultados iniciais que são indicadores de mudança a longo prazo.”*

Lycia Lima e Marina Lafer (2024) advertem que *“como ferramenta de gestão, uma determinada teoria da mudança é a base para a construção de um plano de monitorização que permite avaliar se a intervenção está no bom caminho com referência às atividades planeadas e aos resultados e produtos associados.”* Estes autores enfatizam que *“Sem poder estabelecer indicadores ao nível da intervenção sobre os seus inputs, atividades e outputs, por exemplo, não é possível realizar uma análise de sentido sobre as componentes e ligações da teoria da mudança; não há provas explícitas para identificar quais as componentes que estão a favorecer ou a dificultar a realização do objetivo do resultado”*.

Patricia Rogers (2024) defende que as medidas e os indicadores *“constituam uma parte importante da utilização das teorias da mudança para recolher e dar sentido às evidências”*, mas advertem que *“passar a utilizá-los demasiado cedo acarreta um risco elevado de restringir os esforços ao que pode ser facilmente medido e não ao que realmente importa, com os efeitos disfuncionais comuns que se seguem de deslocação de objetivos e corrupção de dados. Esta autora “reconhecendo as relações não lineares e as variações entre casos e ao longo do tempo” defende que “será importante desenvolver sistemas de M&A que não sejam simplesmente indicadores e médias univariadas, mas que também forneçam análises de padrões e trajetórias, incluindo análises multivariadas e narrativas e identificação de importantes ciclos de feedback positivo e negativo e pontos de inflexão”*.

Como conclusão reproduzimos as palavras de De Silva et al. (2015) *“A avaliação utilizando um quadro de TdM envolve a medição de indicadores em todas as fases da implementação, e não apenas nos resultados primários e secundários de uma intervenção. Isto inclui uma gama mais vasta de indicadores de entrada, processo, saída e resultados do que os que normalmente podem ser medidos, com um claro enfoque em medir se as fases chave no percurso causal são alcançadas. Para ActKnowledge (2012) a Teoria da Mudança, tal como um roteiro “mantém o processo de implementação e avaliação transparente, para que todos saibam o que está a acontecer e porquê”*.

*

* *

Em **síntese**, a existência de TdM e seu próprio processo de construção e utilização podem beneficiar em muito diferentes funções do ciclo das políticas públicas.

A associação entre o desenvolvimento de TdM e a aprendizagem tem sido estreita no âmbito dos Fundos. As TdM têm cumprido a ambição de ajudar a compreender como funcionam as intervenções (ou seja, como as intervenções geram mudança, incluindo mecanismos causais e pressupostos para que a mudança

se produza), quer pelo exercício de explicitação que a sua construção convoca, exigindo um esforço de recolha e análise de fontes diversificadas, quer pela capacidade de suscitar o confronto de *stakeholders* com perspetivas diferenciadas. Esta foi, seguramente, uma das virtualidades da primeira vaga de TdM construídas no âmbito dos Fundos.

Esta dimensão de capacitação diz respeito, sobretudo, à possibilidade que o “mapa” associado às TdM oferece para identificar não só o que a literatura diz sobre as cadeias causais, os mecanismos, pressupostos, intervenções e públicos-alvo semelhantes, e sobre a validade de algumas assunções, mas também identificar o que está por conhecer relativamente a enunciados que não são à partida mais que convicções sem fundamentação em evidência. Esse foi parte do exercício dos Estudos de Avaliabilidade realizados para apoiar a conceção e implementação do PGA2030, permitindo assim conhecer aquilo que se sabe e aquilo que falta saber. E, posteriormente, com os resultados das avaliações, ao testarem os elementos das TdM, permitindo validá-los ou contestá-los e, mesmo, ajustar as TdM com os novos conhecimentos produzidos.

Atualmente, no âmbito dos Fundos, existe já um vasto repositório de TdM (cf. Capítulo 2), resultantes dos Estudos de avaliabilidade e de Avaliações, que pode ser mobilizado para as funções descritas neste capítulo, podendo ser ajustadas a estes diferentes fins. Estas TdM já têm sido utilizadas para estas funções, principalmente de capacitação e aprendizagem, reflexão conjunta e comunicação, existindo, no entanto, um vasto potencial de utilização por explorar e aprofundar.



BIBLIOGRAFIA

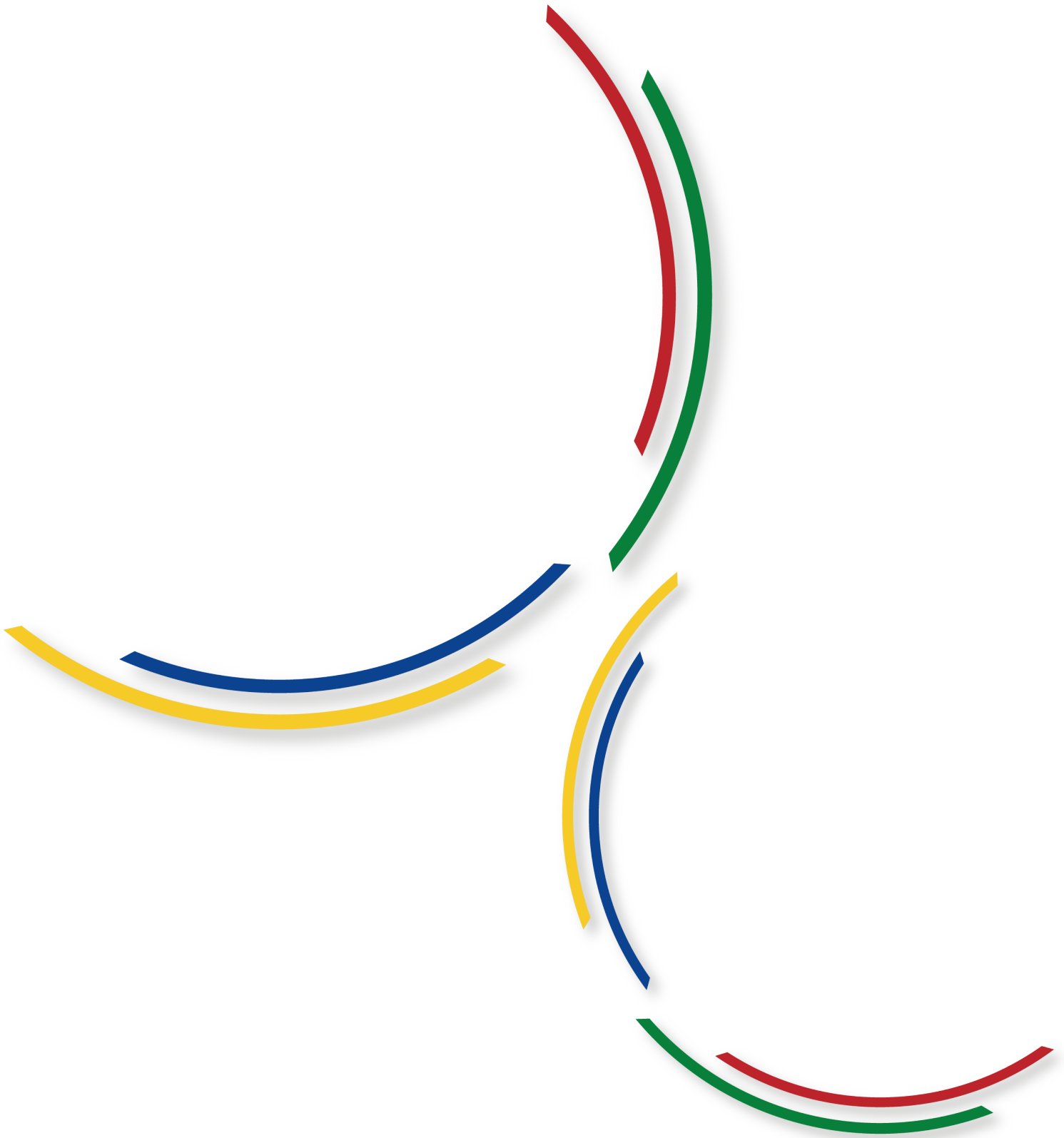
- ActKnowledge (2012), [Theory of Change](#).
- Alberts, R.C., Retief, F.P., Roos, C., Cilliers, D.P., Arakele, M (2020), [Re-thinking the fundamentals of EIA through the identification of key assumptions for evaluation](#), *Impact Assessment and Project Appraisal*, Volume 38, 2020.
- Beach, D. & Pedersen, R. (2013), *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, The University of Michigan Press.
- Beach, D. & Pedersen, R. (2019), *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (2.^a ed.), The University of Michigan Press.
- Befani, B. (2012), **Models of Causality and Causal Inference**, in E. Stern; N. Stame; J. Mayne; K. Forss; R. Davies and B. Befani (eds), [Broadening the range of designs and methods for impact evaluations](#), DFID Working Paper 38, London: Department for International Development.
- Befani, B. (2013), [Between complexity and generalization: Addressing evaluation challenges with QCA](#), *Evaluation* 19 (3), 269-283.
- Befani, B. (2016), *Pathways to change: Evaluating development interventions with Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, Sztokholm: Expertgruppen för biståndsanalys (the Expert Group for Aid Studies).
- Befani, B., & Mayne, J. (2014), [Process tracing and contribution analysis: A combined approach to generative causal inference for impact evaluation](#), *IDS Bulletin*, 45(6), 17–36.
- Bickman, L. (1987), [The functions of program theory](#), *New Directions for Program Evaluation*, 22, San Francisco: Jossey-Bass, Spring.
- Birckmayer, J. D., & Weiss, C. H. (2000), **Theory-Based Evaluation in Practice: What Do We Learn?**, *Evaluation Review*, 24(4), 407-431.
- Blamey, A., & Mackenzie, M. (2007), [Theories of change and realistic evaluation: Peas in a pod or apples and oranges?](#), *Evaluation*, 13(4), 439-455.
- Bowman, H., Mufti, S., Chapel, F., Tkalec, I. & Whitfield, J. (2023), [Qualitative Comparative Analysis case study: Evaluation of Jumpstart](#), University of Leeds.
- Breuer, E., Lee, L., De Silva, M., Lund, C. (2016), [Using theory of change to design and evaluate public health interventions: a systematic review](#), *Implementation Science*, 11 (63).
- Bryson, J. M., & Patton, M. Q. (2015), **Analyzing and engaging stakeholders**, in Newcomer, K., Hatry, H. & Wholey, J. (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (4.^a ed., 36–61). Wiley-Blackwell.
- Caramelo, S., Oliveira, Á., Paschoalotto, M., Alves, Nuno de Almeida, Assis, R. V. & Portela, S. (2023), [Proposta de Metodologia de Avaliação de Impacto da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário do Plano de Resolução e Resiliência](#), Estudos Aviso 6 2021 do POAT Estudos sobre Metodologias de monitorização e avaliação (POAT-01-6177-FEDER-000068).
- Chen, H. (2012), [Theory-driven evaluation: Conceptual framework, application and advancement](#), em Strobl, R., Lobermeier, O. & Heitmeyer, W. (eds) *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur*, Springer VS, Wiesbaden.
- Chen, H. (2015), *Practical program evaluation: Theory-driven evaluation and the integrated evaluation perspective* (2.^a ed.). SAGE Publications.

- Comissão Europeia (2013), [*Evalsed Sourcebook: Method an Techniques.*](#)
- Comissão Europeia (2025), [*Evaluation Handbook – 2025 edition.*](#)
- Coryn, C., Noakes, L., Westine, C. & Schröter, D. (2011), [*A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009.*](#) *American Journal of Evaluation* 32 (2).
- Craig, P. & Campbell, M. (2015), [*Evaluability Assessment: a systematic approach to deciding whether and how to evaluate programmes and policies.*](#) Working Paper. Glasgow: What Works Scotland.
- Dahler-Larsen, P. (2024), in Koleros, A., Adrien, M. H., Tyrrell, T. (Eds.) [*Theories of Change in Reality: Strengths, Limitations, and Future Directions*](#) (1.ª ed), Routledge.
- Davies, R. (2013), [*Planning evaluability assessments. A synthesis of the literature with recommendations.*](#) Working Paper 40, London: Department for International Development.
- Davies, R. (2018), [*Representing Theories of Change: Technical Challenges with Evaluation Consequences.*](#) Inception paper, CEDIL, Londres, UK Aid.
- De Silva, M., Lee, L., Ryan, G. (2015), [*Using Theory of Change in the development, implementation and evaluation of complex health interventions.*](#) A practical guide, The Centre for Global Mental Health & the Mental Health Innovation Network.
- Delahais, T. (2023), [*Contribution analysis.*](#) LIEPP Methods Brief n°44, 2023-07.
- Delahais, T. (2024), [*Setting the stage for contribution claims.*](#) in Adrien, M., Koleros, A. & Tyrrell, T. (Eds.), *Theories of change in reality.*
- Devaux-Spatarakis, A. (2023), [*Theory-based Evaluation.*](#) LIEPP Methods Brief n° 28.
- Dhillon, L., & Vaca, S. (2018), [*Refining Theories of Change.*](#) *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 14(30), 64–87.
- Dionízio, S. & Rodrigues, D. (2022), [*A Estratégia de avaliação do Portugal 2020.*](#) AD&C – Coleção Políticas e Territórios, Caderno Temático nº3.
- Funnell, S. & Rogers, P. (2011), *Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models*, San Francisco: Jossey-Bass/Wiley.
- GEF (2020), [*Theory of Change: A Short Literature Review and Annotated Bibliography.*](#) Washington, D.C.: Scientific and Technical Advisory Panel to the Global Environment Facility.
- Gertler, P. , Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. & Vermeersch, C. (2018), [*Impact evaluation in practice.*](#) (2.ª ed.), World Bank Group.
- Koleros, A., Adrien, M. H., Tyrrell, T. (2024), [*Theories of Change in Reality: Strengths, Limitations, and Future Directions*](#) (1.ª ed), Routledge.
- Leeuw, F., Astbury, B. (2010), [*Unpacking Black Boxes: Mechanisms an Theory Building in Evaluation.*](#) *American Journal of Evaluation* 31 (3) 363-381.
- Lima, L. & Lafer, M. (2024) [*Use of theory of change as a management tool for government multiyear development plans: The case of Brazil’s Federal Development Plan.*](#) in Koleros, A., Adrien, M. H., Tyrrell, T. (Eds.) [*Theories of Change in Reality: Strengths, Limitations, and Future Directions.*](#) Routledge.
- Ling, T. (2024), [*How deep is your ontology? How ontological thinking can improve how evaluators use theories of change.*](#) in Koleros, A., Adrien, M. H., Tyrrell, T. (Eds.) [*Theories of Change in Reality: Strengths, Limitations, and Future Directions*](#) (1.ª ed), Routledge.
- Louart, S., Baldé, H., Robert, É. & Ridde, V. (2023), [*Realist Evaluation.*](#) LIEPP Methods Brief n°34, 2023-07.
- Mamede, R., Mendes, B., Andrade, M., Coelho, N. & Martins, T. (2023), [*Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Educação e Formação Cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal.*](#) IPPS-ISCTE, para a AD&C, I.P.



- Marx, A., Rihoux, B. & Ragin, C. (2014), [The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years](#), *European Political Science Review*, 6(1), 115-142.
- Mayne, J. (1999), **Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly** (Discussion Paper), Ottawa ON: Office of the Auditor General of Canada.
- Mayne, J. (2012), [Contribution analysis: Coming of age?](#), in *Evaluation*, 18(3), 270-280.
- Mayne, J. (2015), [Useful Theory of Change Models](#), in *Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(2), 119-142.
- Mayne, J. (2017), [Theory of Change Analysis: Building Robust Theories of Change](#), in *Canadian Journal of Program Evaluation*, 32 (2), 155-173.
- Mayne, J. (2019), [Revisiting Contribution Analysis](#), in *Canadian Journal of Program Evaluation*, December.
- McLaughlin, A. & Jordan, G. (2015), **Using logic models**, in Newcomer, K., Hatry, H. & Wholey, J. (Eds.), *Handbook of practical program evaluation*, (4.^a ed.).
- Morkel, C. (2024), **Theories of change in complex macro public-sector planning settings in Africa**, in Koleros, A., Adrien, M. H., Tyrrell, T. (Eds.) [Theories of Change in Reality: Strengths, Limitations, and Future Directions](#) (1.^a ed), Routledge.
- Morra Imas, L. G., & Rist, R. C. (2009), *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, Washington, D.C., World Bank: Washington, D.C., World Bank.
- Newcomer, K., Hatry, H., & Wholey, J. (2015), **Planning and designing useful evaluations**, in Newcomer, K., Hatry, H., & Wholey, J. (Eds.), *Handbook of practical program evaluation* (4.^a ed.), Jossey-Bass.
- Noble, J. (2019), [Theory of change in ten steps](#).
- OECD-DAC (2010), [Glossary of key terms in evaluation and results-based management](#). Paris: OECD-DAC.
- Palenberg, M. (2024), **My perspective on theories of change**, in Koleros, A., Adrien, M. H., Tyrrell, T. (Eds.) [Theories of Change in Reality: Strengths, Limitations, and Future Directions](#) (1.^a ed), Routledge.
- Patton, M. (2008), *Utilization-Focused Evaluation* (4.^a ed.), Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pattyn, V. (2023), [Qualitative Comparative Analysis](#), LIEPP Methods Brief n°39, 2023-07.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997), *Realistic Evaluation*, Sage Publications, Inc.
- Pedroso, P., Evaristo, T., Flores, I., Costa, S., Breia, E. & Anunciação, F. (2024), [Estudo de Avaliabilidade de Políticas de Investigação e Inovação cofinanciadas pelos Fundos Europeus em Portugal](#), IPPS-ISCTE, para a AD&C, I.P.
- Peersman, G., Guijt, I. & Pasanen, T. (2015), [Evaluability Assessment for Impact Evaluation](#), A Methods Lab publication. London: Overseas Development Institute.
- PlanAPP (2023), [Introdução à Teoria da Mudança](#), Ferramentas e Guias Metodológico. Setembro.
- PlanAPP (2024), [Avaliação de políticas públicas: por onde começar? – A análise de avaliabilidade como instrumento base do processo de avaliação](#). Ferramentas e Guias Metodológicos.
- Punton, M. & Welle, K. (2015), [Straws-in-the-wind, Hoops and Smoking Guns: What can Process Tracing Offer to Impact Evaluation?](#), Practice Paper n° 10 Annex, Centre for Development Impact, Institute of Development Studies.
- Punton, M. & Welle, K. (2015a), [Applying Process Tracing in Five Steps](#), Practice Paper n° 10 Annex, Centre for Development Impact, Institute of Development Studies.
- Raimondo, E. (2023), [Process Tracing](#), LIEPP Methods Brief n°41, 2023-07.

- Rogers, P. (2020), **Program Theory: not whether programs work but how they work**, in D. L. Stufflebeam, G. F. Madaus, & T. Kellaghan (Eds.) *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, Second Edition, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Rogers, P. (2024), **Developing, representing, and using theories of changes for interventions in complex systems**, in Koleros, A., Adrien, M. H., Tyrrell, T. (Eds.) *Theories of Change in Reality: Strengths, Limitations, and Future Directions*, Routledge.
- Rolfe, S. (2019), **Combining Theories of Change and Realist Evaluation in practice: Lessons from a research on evaluation study**, in *Evaluation*: Sage Publications.
- Schneider, C. & Wagemann, C. (2012), *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*, Cambridge University Press.
- Simister, N. & Scholz, V. (2017), *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, INTRAC.
- Stein, D., Valters, C., (2012), *Understanding “Theory of Change” in international development: a review of existing knowledge*, The Asia Foundation, The Justice and Security Programme.
- Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B. (2012), *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, DFID Working Paper 38, London: Department for International Development.
- Treasury Board Canada (2021), *Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices*.
- Trvisan, M. & Walser, T. (2015), *Evaluability assessment. Improving evaluation quality and use*, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Valters, C. (2015), *Theories of Change: time for a radical approach to learning in development*, Overseas Development Institute.
- Van der Knaap, P. (2024), **Theories of change and the evaluation of sustainable impact: Moving beyond simplicity in development cooperation**, in Koleros, A., Adrien, M., & Tyrrell, T. (Eds.), *Theories of Change in Reality: Strengths, Limitations, and Future Directions* (1.ª ed), Routledge.
- Van Evera, S. (1997), *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca / London: Cornell University Press, 1997.
- Vogel, I. (2012), *Review of the use of ‘Theory of Change’ in international development. Review Report*. DFID, London, UK.
- W.K. Kellogg Foundation (2004), *Logic Model Development Guide*, WK Kellogg Foundation, Battle Creek, MI.
- Weiss, C. (1995), **Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families**, in Connell, J., Kubisch, A., Schorr, L. & Weiss, C. (Eds.) *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Contexts*. New York, Aspen Institute (65-92).
- Westhorp, G. (2014), *Realist impact evaluation: An introduction* (Methods Lab publication). Overseas Development Institute.
- Wholey, J. (1979), *Evaluation: Promise and Performance*, The Urban Institute, Washington, D.C.
- Wholey, J. (1987), **Evaluability assessment: Developing program theory**, In L. Bickman (Ed.), *New Directions for Program Evaluation, volume 1987 (33)*, pp. 15–28. Jossey-Bass.
- Wong, G., Greenhalgh, T., Westhorp, G., Buckingham, J., & Pawson, R. (2013), *RAMESES publication standards: Realist syntheses*, *BMC Medicine*, 11 (21).



Cofinanciado pela
União Europeia

Os Fundos Europeus mais próximos de si.