Rede de Monitorização e Avaliação

PORTUGAL 2030

AD&C Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

DA TEORIA À PRÁTICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

RECOMENDAÇÕES

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



OUTUBRO 2024

FICHA TÉCNICA

TÍTULO Da teoria à prática da Avaliação de Políticas Públicas: **Guia de Recomendações**

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: Outubro 2024

Recomendações

Lista de Siglas e Abreviaturas

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Cf. – Compare
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
p. – Página
PGA PT2030 – Plano Global de Avaliação do Portugal 2030
PT2020 – Portugal 2020
PT2030 – Portugal 2030
s.d. – *sine datum* (sem data)
UNDP – United Nations Development Programme
Vs – Versos

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS 4
INTRODUÇÃO 6
1. CARACTERIZAÇÃO GERAL 7
2. O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE RECOMENDAÇÕES 10
3. APRENDIZAGENS DA EXPERIÊNCIA NA AVALIAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS 18
3.1. FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO 18
3.2. BOAS PRÁTICAS NA AVALIAÇÃO DE FUNDOS EUROPEUS 20
BIBLIOGRAFIA 21

ÍNDICE DE CAIXAS

CAIXA 1. DISTINÇÃO ENTRE RESULTADOS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES (PARTE 1) 12
CAIXA 2. QUALIDADE DAS CONCLUSÕES 13
CAIXA 3. DISTINÇÃO ENTRE RESULTADOS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES (PARTE 2) 14
CAIXA 4. TIPOS DE RECOMENDAÇÕES 17
CAIXA 5. ASPETOS A REFORÇAR NA AVALIAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS 18

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 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 bibliográfica[1], 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 boas 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 **AD&C** em articulação com as **Autoridades de Gestão**, no âmbito da **Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2030**.

As **recomendações** estão previstas nos cadernos de encargos da maioria das avaliações efetuadas no âmbito dos Fundos Europeus. Para exercerem as suas funções, ao contribuírem para o papel das avaliações no ciclo da formulação das políticas públicas, provocando a ação, através da implementação dos processos de *follow-up* das recomendações das avaliações efetuadas, as recomendações devem obedecer a um conjunto de requisitos. Neste sentido, este guia pretende contribuir para a melhoria da qualidade e eficácia das recomendações através da explicitação daqueles requisitos, a partir de diferentes fontes bibliográficas.

Começa-se por apresentar o conceito teórico das recomendações, e, seguidamente, os requisitos necessários à formulação das recomendações, quer em termos processuais, quer ao nível dos atributos que as recomendações devem assumir. Uma vez que as recomendações são formuladas, sobretudo, a partir das conclusões, este conceito e esta relação serão igualmente abordados.

Será também destacada a experiência na formulação de recomendações no contexto específico das avaliações dos Fundos Europeus, por duas vias: i) realçando fatores críticos de sucesso que decorrem da experiência de avaliação de políticas públicas no âmbito dos Fundos Europeus; e ii) apresentando boas práticas da sua aplicação também neste âmbito.

[1] Tratando-se de documentos de apoio, estes Guias tentam apresentar conceitos selecionados num formato simplificado e a sua aplicação no âmbito dos Fundos, sem 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. CARACTERIZAÇÃO GERAL

Conceito

As recomendações são **sugestões** ou **propostas de ação** ancoradas nos resultados e nas conclusões das avaliações, suportadas em evidências, sobre as questões-chave abordadas nessas avaliações. As recomendações são, assim, baseadas na análise dos dados recolhidos durante o processo de avaliação e nos juízos avaliativos produzidos (conclusões) (EvalCommunity, s.d; Patton, 2008; UNDP, 2021; OCDE, 2023). As próprias recomendações são juízos de valor dos avaliadores.

Objetivos/Funções

As recomendações destinam-se a **reforçar a relevância, a coerência, a eficácia, a eficiência, o impacto**, **e/ou a sustentabilidade** de uma determinada intervenção[2], **a reafectar recursos** ou **a redefinir objetivos** (OCDE, 2023).

As recomendações podem, assim, ser mobilizadas para melhorar o desempenho da intervenção em análise, perceber como o risco de insucesso da intervenção pode ser reduzido e, no limite, perceber se esta deve ou não ter continuidade (Better Evaluation Org, s.d.).

Neste sentido, as recomendações contribuem para a resolução dos pontos fracos de uma intervenção e/ou para desenvolver os seus pontos fortes. Podem incluir sugestões (por vezes inovadoras) para melhorar a conceção, a implementação, a monitorização e a avaliação da mesma. São, deste modo, uma peça fundamental para completar o ciclo da avaliação de uma intervenção (EvalCommunity, s.d.).

Estas propostas de ação devem ajudar a informar a **tomada de decisão**. Podem, dependendo da sua natureza, ser dirigidas a diferentes *stakeholders*, como os gestores dos programas financiadores, agências e organismos públicos ou decisores políticos (UNDP, 2021; EvalCommunity, s.d.).

As recomendações reforçam a **transparência do processo de decisão e responsabilização e dos *stakeholders*** envolvidos, ao tornarem explícitas as ações a desenvolver e implementar. O envolvimento prévio desses atores no processo de desenvolvimento das recomendações contribuirá, assim, para a utilização dos resultados da avaliação, reforçando a sua apropriação e utilização na tomada de decisão (Better Evaluation Org, s.d.; Comissão Europeia, 2013a).

Aplicações

Solicitar a formulação de recomendações do avaliador é uma opção de quem encomenda a avaliação, pelo que relativamente às recomendações, a primeira opção a tomar é se realmente a avaliação deve ter recomendações.

O papel das recomendações, enquanto elemento de completamento do ciclo avaliativo, pode ser entendido como a extensão lógica do princípio de utilidade da avaliação, que não se esgota nos resultados e conclusões produzidas, formalizando uma chamada para a ação com vista à melhoria do desenho e/ou da implementação de uma intervenção e promovendo, por essa via, o envolvimento, aceitação e comprometimento das partes interessadas. Nessa perspetiva, a sua pertinência enquanto requisito da avaliação será, na maioria das vezes, autoevidente.

[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.

Contudo, existem circunstâncias em que a solicitação de recomendações ao avaliador poderá trazer reduzido valor acrescentado à avaliação – o que não equivale a dizer que a utilidade e utilização da avaliação é necessariamente mais limitada (ver caixa abaixo) – tornando-o um requisito dispensável.

> *"Costumava ser comum considerar o uso da avaliação como confinado à implementação de recomendações e relatórios finais. Entende-se agora que o uso da avaliação ocorre ao longo de uma avaliação. O processo avaliativo deve envolver os* stakeholders *na reflexão sobre a avaliação desde o início. Existem avaliações em que as conclusões e recomendações são rejeitadas, mas as partes interessadas, especialmente as envolvidas nos grupos de acompanhamento, consideram a avaliação útil. Pode ajudá-los a clarificar o seu próprio pensamento e compreensão e a desencadear ideias inovadoras para melhorias. A promoção do diálogo durante o curso de uma avaliação provavelmente garantirá que, quando as partes interessadas receberem os relatórios, elas estarão mais bem preparadas e recetivas."* Comissão Europeia – EVALSED (2013a, p. 59)

Uma primeira circunstância prende-se com a natureza formativa ou sumativa da avaliação. Podendo em ambos os casos haver lugar a recomendações, as avaliações de natureza formativa, mais orientadas para a compreensão de como e porquê funciona (ou não) uma intervenção são, por excelência, aquelas onde é expectável que possam emergir, fundamentadamente, recomendações acionáveis (Iriti et al., 2005). Em algumas avaliações de natureza estritamente sumativa – em que se averigua se a intervenção funcionou e que resultados produziu – o alcance das recomendações e, portanto, a sua utilidade enquanto requisito da avaliação, pode ser mais limitado.

Uma segunda circunstância relaciona-se com a perceção que exista do nível de experiência na área em análise e do conhecimento substantivo (*expertise*) do avaliador sobre as diferentes dimensões relevantes da intervenção avaliada (Iriti et al., 2005). As competências técnicas (metodológicas) do avaliador, que o habilitam a desenvolver um exercício avaliativo e a produzir resultados robustos e conclusões bem fundamentadas, podem não ser as mesmas necessárias para apresentar recomendações pertinentes e úteis.

> *"O avaliador é um especialista em recolher, adquirir, sintetizar e ajudar a valorizar os dados.* ***Os avaliadores não são necessariamente especialistas na área do conteúdo do programa****; muitos, se não a maioria, dos* stakeholders *relevantes são"* (Alkin e Vo, 2010).

Em sentido oposto, mas com o mesmo resultado prático (de desaconselhar o pedido de recomendações ao avaliador), um conhecimento profundo e/ou uma vasta experiência no domínio objeto da avaliação poderá colocar o avaliador, com ideias já muito consolidadas, numa posição de parcialidade na definição de soluções (Iriti et al., 2005).

Outras circunstâncias, ainda que menos frequentes, decorrem de considerações éticas, por exemplo, quando seja possível antecipar que as recomendações do avaliador o possam colocar em situação de conflito de interesses (p.e. recomendações das quais o próprio possa obter benefício financeiro ou outro) (Iriti et al., 2005).

Por estas razões, pode ser mais avisado não solicitar recomendações. Por poder ser uma opção contraintuitiva, M. Scriven ironizou esta situação com a seguinte frase:

> *"Uma avaliação sem recomendações é como um peixe sem uma bicicleta"* (M. Scriven, 1993).

Sem prejuízo da legitimidade da opção por não solicitar recomendações ao avaliador, nas secções seguintes deste guia propõem-se formas de ultrapassar algumas das circunstâncias acima referidas, nomeadamente a mitigação da falta de *expertise* do avaliador por via da construção e refinamento das recomendações ao longo do processo avaliativo, envolvendo ativamente os utilizadores principais no processo de elaboração das recomendações, assumindo nesses *stakeholders* um maior conhecimento substantivo das intervenções, da forma como são implementadas e do contexto organizacional, institucional e político em que se desenvolvem.

2. O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE RECOMENDAÇÕES

Para cumprir a sua função, o processo de elaboração das recomendações deve obedecer a um conjunto de requisitos, que se podem dividir em atividades a desenvolver e nos atributos das recomendações a garantir. Sistematizam-se, em seguida, os requisitos explicitados na literatura consultada[3] a respeitar para estas duas dimensões. Esta apresentação é feita sob a forma de "menu", o que significa que nem todos se têm de verificar em todas as situações.

Desenvolvimento das Recomendações – O PROCESSO

A formulação das recomendações deve passar pelo desenvolvimento de um conjunto de atividades que se apresenta em seguida:

1) Determinar o tipo e foco das recomendações esperadas na fase da conceção

Fazer perguntas prévias sobre as recomendações esperadas pode contribuir para a clarificação do foco e do objetivo de uma avaliação antes de se proceder à recolha de dados (Patton, 2008).

Pode ser relevante perguntar aos *stakeholders* chave (Patton, 2008; Wingate, 2014 e 2015):

- O que se espera aprender com a avaliação?
- Que decisões podem ser influenciadas pelos resultados da avaliação?
- Que tipo de recomendações são mais úteis?

Todos os aspetos referentes à intervenção objeto de avaliação podem ser tidos em conta para as recomendações, independentemente de terem sido previstos antecipadamente. As recomendações em aspetos não previstos podem vir a ser mais úteis do que as relacionadas com aspetos previstos (Hendricks & Papagiannis, 1990).

2) Refletir e elaborar recomendações ao longo da avaliação e não apenas no final

O processo de elaboração de recomendações ocorre desde o início da avaliação. É uma boa opção dedicar tempo a esta atividade ao longo da avaliação, formulando recomendações e revendo-as em função de informação adicional recolhida e testando-as junto dos *stakeholders* (Hendricks & Papagiannis, 1990; Hendricks & Handley, 1990; Wingate, 2014 e 2015).

Neste sentido, é apontado como uma boa prática desenvolver as seguintes tarefas (Wingate, 2014):

- Perguntar aos *stakeholders* o que faziam se os resultados fossem…
- Identificar e registar recomendações potenciais desde o início da avaliação (esta identificação confere foco à avaliação e à recolha de dados).
- Manter uma lista de observações/resultados que podem informar as recomendações.

[3] A estruturação deste ponto assenta, em grande medida, em Hendricks, M. & Papagiannis, M. (1990), que propõe três passos: Passo 1: Desenvolver recomendações eficazes; Passo 2: Apresentar recomendações eficazes; Passo 3: *Follow-up* recomendações eficazmente. E dentro destes passos propõe um conjunto de "Do`s e Dont`s" em forma de menu, que deve ser aplicado seletivamente em função de cada situação. Este ponto mobiliza esse menu, com algumas adaptações, e especificando, igualmente, orientações de outras proveniências, nomeadamente de documentos orientadores da Comissão Europeia (e, devidamente, identificados, quando for o caso). A estruturação deste ponto recorre ainda a artigos de autores relevantes como Hendricks, M. & Handley, E. (1990); Iriti et al. (2005); Patton, M. (2008); e de textos/apresentações de Wingate (2014 e 2015).

3) Analisar os resultados da avaliação (*findings*) e outras fontes credíveis

Para além dos resultados e conclusões da avaliação, que deverão ser o principal e explícito suporte das recomendações da avaliação, outras fontes podem fornecer informação relevante para a formulação de recomendações, pelo que se deve procurar hipóteses de recomendações, por exemplo, em estudos anteriores da mesma intervenção ou de intervenções semelhantes, na análise dos modelos lógicos e dos objetivos das intervenções, nas necessidades do público-alvo, nas opiniões das partes interessadas (incluindo as entidades que implementam a intervenção), na auscultação antecipada dos decisores políticos sobre quais as recomendações devem ser "oferecidas" (Hendricks & Papagiannis, 1990; Hendricks & Handley, 1990; Patton, 2008; Wingate, 2014 e 2015).

Relativamente à literatura, apesar de esta poder ser uma fonte rica de ideias e soluções para problemas idênticos de outras intervenções, deve ter-se em atenção o contexto e as características específicas dessas intervenções (Iriti et al., 2005).

4) Envolver as partes interessadas no processo de desenvolvimento das recomendações

> *"Uma regra básica é não surpreender os envolvidos [com as recomendações] – não é uma festa de aniversário".*
> (Hendricks & Papagiannis, 1990)

O teor das recomendações presentes no relatório de avaliação não deve apanhar os *stakeholders* de surpresa. No processo de elaboração das recomendações é importante incluir e trabalhar de forma aberta e transparente com as partes interessadas, de forma a aumentar a pertinência e exequibilidade do que está a ser proposto, a sua compreensão e aceitação e a probabilidade de uma implementação bem-sucedida (Hendricks & Papagiannis, 1990; Hendricks & Handley, 1990; Wingate, 2014 e 2015; Better Evaluation, s.d.).

Deste modo, a preferência pelo diálogo entre o avaliador e a entidade responsável pela avaliação (que vai aprovar as recomendações) e as entidades responsáveis pela implementação das recomendações, durante o processo de elaboração de recomendações, é uma questão que a Comissão Europeia tem vindo a enfatizar como boa prática, uma vez que estas têm uma noção mais clara do que é viável num determinado contexto político e institucional (Comissão Europeia, 2013b, 2015 e 2018).

Este envolvimento das partes interessadas deve garantir a viabilidade das recomendações em termos de (Hendricks & Papagiannis, 1990; Wingate, 2014):

- Consistência com o entendimento da intervenção pelas partes interessadas;
- Relevância em relação às prioridades da intervenção;
- Exequibilidade em função dos recursos e capacidades disponíveis;
- Conformidade com os requisitos legais e éticos;
- Aceitabilidade pelas partes interessadas.

5) Analisar os contextos em que as recomendações se devem enquadrar

É necessário considerar o contexto específico em que as recomendações serão implementadas, uma vez que o que funciona num contexto pode não ser eficaz noutro. As recomendações devem encontrar sentido dentro do contexto sociológico, político e organizacional mais amplo da intervenção (Hendricks & Papagiannis, 1990; Hendricks & Handley, 1990).

6) Reunir com os *stakeholders* para discutir e rever, na sua forma final, as recomendações elaboradas

Criar momentos e espaços específicos para a discussão das recomendações com os principais *stakeholders* na fase final da avaliação. Esta pode ser uma oportunidade para que as recomendações sejam plenamente compreendidas e refinadas em termos de ações concretas a desenvolver (Patton, 2008; Wingate, 2014 e 2015).[4]

Apresentação das Recomendações – OS ATRIBUTOS

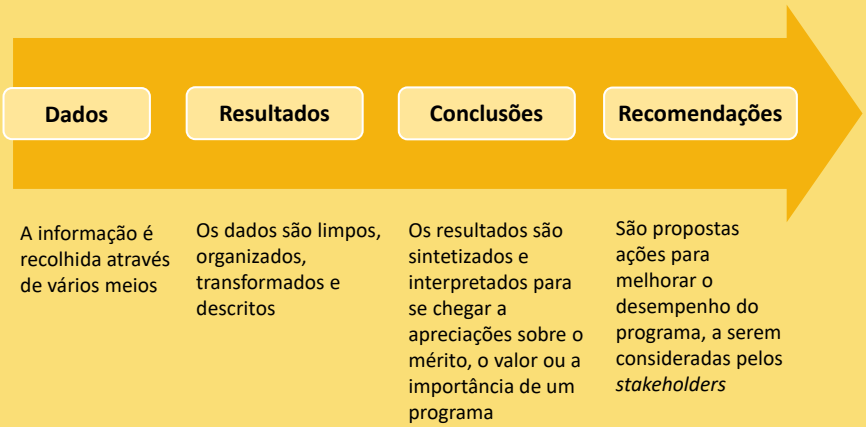
As recomendações elaboradas devem ter em conta os seguintes atributos:

1) Recomendações que se distingam dos resultados e das conclusões

A distinção entre conclusões e recomendações deve ser clara – as recomendações, que requerem um processo de raciocínio diferente do das conclusões, são uma previsão do que pode existir, enquanto que os resultados e as conclusões decorrentes de uma avaliação refletem o que já existe (Hendricks & Handley, 1990; Hendricks & Papagiannis, 1990; Wingate, 2014 e 2015).

Contudo, deve associar-se cada recomendação às conclusões, num formato e estrutura de texto que distinga claramente a recomendação da conclusão, mas que evidencie essa ligação (Hendricks & Papagiannis, 1990).

Caixa 1. Distinção entre resultados, conclusões e recomendações (parte 1)



Fonte: Traduzida de Wingate, 2014.
Nota: Ver também esquema 2, na Caixa abaixo.

2) Recomendações com especificação da sua justificação e das suas fontes de informação

Fundamentar as recomendações com base nos resultados e conclusões da avaliação é essencial para explicar o como e o porquê de se chegar a determinada recomendação apresentada (Hendricks & Handley, 1990; Wingate, 2014 e 2015). No mesmo sentido, a Comissão Europeia (2013a) aconselha a que a entidade adjudicante evite influenciar de forma excessiva a formulação de recomendações e, ao invés, desafie a equipa de avaliação a justificar as suas recomendações com base em evidências.

[4] Para este efeito, recomenda-se o Guia "Focus Groups vs. Workshops" para identificar as técnicas possíveis para discutir/construir recomendações.

> *"A única variável que oferece uma regra absoluta para fazer recomendações é a produção de resultados com qualidade, força e clareza. Quando os resultados não têm estas características, não devem ser feitas recomendações sobre modificações do programa"* (Iriti et al., 2005).

A figura acima representa não apenas a distinção mas também o encadeamento lógico entre resultados, conclusões e recomendações da avaliação. Para que as recomendações sejam aceites por quem encomenda a avaliação, e para potenciar a sua aceitação e implementação pelos *stakeholders* a que se dirigem, é fundamental que sejam explicitamente ancoradas em conclusões credíveis produzidas pela avaliação. Nesse sentido, a credibilidade e a usabilidade das recomendações é função direta da qualidade das conclusões, que por sua vez dependem da combinação da qualidade e robustez dos resultados produzidos e da capacidade analítica e interpretativa do avaliador.

Caixa 2. Qualidade das conclusões

A qualidade das recomendações depende em muito da qualidade das conclusões.

As **conclusões** materializam os juízos de valor dos avaliadores, produzidos com base nos resultados, enquanto os **resultados** são mais "técnicos" e podem ser examinados sem grande risco de parcialidade. A qualidade do juízo de valor é, por esta razão, determinante (USAID, 2010; Comissão Europeia, 2013a).

As **conclusões** baseiam-se na análise de dados recolhidos, analisados e interpretados durante o processo de avaliação e procuram dar uma resposta clara às questões de avaliação (Comissão Europeia, 2013b; UNDP, 2021; EvalCommunity, s.d.; OCDE, 2023; Comissão Europeia, 2023; Nkwake, 2023). Deste modo, as conclusões devem ser bem fundamentadas pelas evidências e encontrar ligação aos resultados da avaliação. Devem ser equilibradas e abrangentes e realçar os resultados da intervenção, os seus pontos fortes e fracos (UNDP, 2021). Segundo a OCDE (2023), as conclusões são "*um resumo dos fatores que conduziram ao êxito ou ao fracasso da intervenção avaliada*". São, portanto, um elemento fundamental de aprendizagem.

Estabelecido um primeiro esboço de conclusões, é essencial refletir sobre se as conclusões e inferências esboçadas são apoiadas e derivadas corretamente dos dados e evidências recolhidas e analisadas (Comissão Europeia, 2023; Nkwake, 2023). A fim de evitar conclusões inexatas ou precoces, os avaliadores devem ter em conta todos os dados disponíveis de forma a identificar alguma evidência que possa não apoiar as conclusões iniciais. Quando for alcançado o melhor ajuste possível entre as observações e as interpretações, a análise dos dados termina (Martinson & O´Brien, 2010). Só então devem ser retiradas conclusões para cada questão da avaliação, sendo nesta fase que algumas equipas de avaliação tendem a confundir **resultados** e **conclusões** (USAID, 2010) (ver **Caixa** seguinte).

É essencial verificar se as **evidências** são suficientemente fortes para suportar as conclusões. Segundo a Comissão Europeia (2023), "*se algumas das evidências não corresponderem às expectativas, ou se não for possível conciliar diferentes elementos, é preferível, de qualquer forma, apresentar todas as evidências, identificando a possível falta de uniformidade ou de carácter conclusivo*". Neste sentido, é fundamental que a equipa de avaliação não omita resultados contraditórios da sua análise e do seu relatório apenas para obter conclusões mais definitivas.

Os avaliadores não devem incluir **noções pré-concebidas ou opiniões** desenvolvidas através de experiências adquiridas fora da avaliação, uma vez que estas podem distorcer a avaliação (USAID, 2010). Caso as opiniões resultem de conclusões retiradas de investigações anteriores ou de outras fontes e se apresentem relevantes para as questões de avaliação, os dados em que se baseiam devem ser claramente apresentados entre os resultados da avaliação para que a sua presença possa ser justificada (USAID, 2010).

O **conhecimento das evidências** permite que os responsáveis pela gestão e implementação dos programas possam questionar sobre as evidências que suportam as conclusões, especialmente quando existem conclusões negativas (Hatry & Newcomer, 2010; USAID, 2010).

Uma vez que a **qualidade dos juízos de valor** sobre as evidências recolhidas é decisiva, é necessário que o avaliador se questione sobre: as conclusões são justas, livres de considerações pessoais ou partidárias; as conclusões controversas são apresentadas de uma forma equilibrada e justa? Os elementos nos quais as conclusões se baseiam são claros? As questões de avaliação são respondidas? (Comissão Europeia, 2013a).

Finalmente, uma **boa apresentação tanto das evidências como das conclusões** de uma avaliação facilita a boa comunicação e permite a tomada de decisões informada pelos decisores políticos (Comissão Europeia, 2023).

Caixa 3. Distinção entre resultados, conclusões e recomendações (parte 2)

A tabela abaixo (traduzida de Iriti et al., 2005) apresenta uma distinção entre os conceitos resultados, conclusões e recomendações, incluindo um exemplo prático. Este exemplo diz respeito a um "programa universitário de preparação de recursos humanos baseado em tecnologia, dirigido a jovens urbanos do ensino secundário, com baixos rendimentos. O programa consiste numa formação tecnológica pós-escolar durante a primavera, seguida de um currículo intensivo de verão que apresenta aos alunos as aplicações de negócios e técnicas mais avançadas."

	Resultados e Conclusões da Avaliação		**Níveis de Recomendações**		
	Resultados e Recomendações dos Participantes	**Apenas Conclusões da Avaliação**	**Conjunto de opções a recomendar**	**Recomendar uma opção em detrimento de outra**	**Recomendar uma opção e como a implementar**
Justificação (Em que conhecimento se baseia? Quais são os pré-requisitos do conhecimento?)	Dados da avaliação.	Dados da avaliação. Comparação com trabalhos de investigação ou avaliação de programas semelhantes (externa), com a relação custo-eficácia (interna) ou com *standards*/critérios estabelecidos a priori.	Dados da avaliação. Teoria do programa (Que elementos do programa estão ligados à área de interesse e podem ser manipulados para o melhorar?).	Dados da avaliação. Análise das componentes conceptuais da área de incidência. E Compreensão da teoria, missão, recursos e capacidades do programa. E Desempenho passado/história do programa. E Custo de possíveis intervenções.	Dados da avaliação. Desempenho passado/história do programa. E Compreensão da teoria, missão, recursos e capacidades do programa. E/OU Custo de possíveis intervenções. E Melhores práticas de programas comparáveis e pesquisas relevantes. E/OU Conhecimento substantivo do avaliador. E/OU Conhecimento do contexto político.
Exemplo	Resultado: A taxa de abandono escolar do programa é de 50%. Recomendações dos participantes no relatório: 55% dos que desistiram indicaram que o programa deveria reduzir a exigência de tempo dos alunos no início do programa, enquanto a escola regular ainda se encontrava em curso.	Conclusão: A taxa de abandono é demasiado elevada e compromete a eficácia do programa.	A taxa de abandono deve ser reduzida porque os programas bem-sucedidos para esta população têm taxas de abandono entre 10-15%. OU Para reduzir a taxa de abandono escolar, considerar intervenções no recrutamento ou na retenção. OU O programa deve procurar o contributo de um profissional de marketing/publicidade e de um criador de programas.	Tendo em conta os elevados investimentos já efetuados na retenção, deve concentrar-se em melhorar o recrutamento.	Deve concentra-se no recrutamento de estudantes com elevados níveis de apoio familiar, uma vez que este fator tem demonstrado ser um importante fator de conclusão do programa nesta população.

Fonte: tradução de Iriti et al., 2005

3) Recomendações realistas

São de evitar recomendações que tenham uma reduzida probabilidade de serem aceites e/ou que sejam inexequíveis no contexto em que são propostas (contexto institucional e político, capacidade e recursos disponíveis ou possíveis de mobilizar). Patton (2008) sugere que as recomendações se foquem em ações que estão sob o controlo dos utilizadores da avaliação.

No mesmo sentido, Iriti et al. (2005) defendem que "se for claro para o avaliador que as recomendações adequadas estão muito para além dos recursos e capacidades de implementação dos membros da equipa, pode argumentar-se que fazer tais recomendações é um exercício de futilidade (ou talvez de arrogância?)".

Contudo, Hendricks & Papagiannis (1990) defendem que os avaliadores devem elaborar as recomendações que consideram adequadas e fundamentá-las, mesmo que estas sejam, no momento em que se encontram, "desajustadas", uma vez que "os tempos mudam e podem ser valiosas no futuro".

4) Recomendações que conduzam a melhorias incrementais face a mudanças estruturais

É de evitar recomendar mudanças estruturais, como por exemplo, restruturar a abordagem global de um programa ou os seus objetivos básicos, uma vez que estas mudanças podem ser complexas e politicamente arriscadas ou inviáveis. É preferível atingir os objetivos últimos das recomendações através de melhorias incrementais dentro da estrutura já existente (Hendricks & Papagiannis, 1990; Hendricks & Handley, 1990).

5) Recomendações que explicitem as implicações futuras da sua implementação – potenciais custos e benefícios e desafios

Fornecer previsões realistas e informadas sobre os benefícios específicos esperados das recomendações e os tipos e montantes de recursos (mesmo que aproximados) necessários para a sua implementação é vantajoso para que os destinatários possam ter a possibilidade de tomar decisões mais informadas sobre a implementação das recomendações. Se aplicável, deve, igualmente, apresentar-se os *trade-offs* em termos de custo-benefício associados a cada recomendação (Hendricks & Papagiannis, 1990; Hendricks & Handley, 1990; Iriti et al., 2005; Patton, 2008; Wingate, 2014 e 2015).

6) Recomendações com várias opções para atingir os resultados desejados

É desejável oferecer alternativas para que as partes interessadas consigam selecionar o que é mais viável e importante fazer. As opções podem variar consoante a dificuldade e o custo, por exemplo (Hendricks & Papagiannis, 1990; Patton, 2008; Wingate, 2014 e 2015).

7) Recomendações específicas

As recomendações devem, por regra, ser específicas, explicitando as ações sugeridas (quem, o quê, como e quando), para facilitar a sua compreensão e implementação (Comissão Europeia, 2013a).

Em algumas circunstâncias, contudo, poderá apenas ser possível, ou até preferível, uma formulação mais genérica das recomendações, quando uma solução não é óbvia ou quando o consenso sobre os fins é mais fácil de atingir que o consenso sobre os meios. Nesses casos será preferível formular recomendações que apontem a necessidade de resolução de um problema claramente identificado e

facilmente compreensível pelas partes interessadas, permitindo aos *stakeholders* exercitar a sua *expertise* e encontrar a formulação específica das soluções (Hendricks & Handley, 1990).

8) Recomendações com uma linguagem clara e fáceis de compreender pelos decisores[5]

Segundo Patton (2008), "As recomendações importantes podem perder-se numa linguagem vaga e obtusa. As recomendações poderosas podem ser diluídas por um estilo demasiado brando, enquanto as recomendações particularmente sensíveis podem ser rejeitadas por um estilo demasiado assertivo".

É necessário comunicar as recomendações de forma direta e transparente, utilizando uma linguagem acessível e ajustada aos destinatários. As recomendações incluem, muitas vezes, palavras como "considerar", "reconhecer", "atender", que direcionam a atenção dos *stakeholders* para a existência de um problema, mas não fornecem uma orientação específica sobre o que fazer. É essencial não utilizar palavras que confundam ou desviem a atenção da mensagem central que se pretende transmitir, que deve ser orientada para a ação a desenvolver (Patton, 2008; Wingate, 2014 e 2015).

Deve também considerar-se a forma como os decisores normalmente recebem a informação e como se desenvolve o processo de decisão, e adaptar a formulação das recomendações a esse modo de operar, incluindo a auscultação prévia aos decisores (Hendricks & Handley, 1990; Hendricks & Papagiannis, 1990).

9) Recomendações redigidas com sensibilidade interpessoal e política

Devem ser respeitados os valores culturais, organizacionais e institucionais que enquadram o objeto da recomendação e devem ser evitadas expressões depreciativas ou culpabilizadoras, privilegiando-se antes formulações positivas e mobilizadoras. Este deve ser um processo de aprendizagem e mobilização para a ação (Patton, 2008; Wingate, 2014 e 2015).

10) Recomendações categorizadas por tipo, foco, *timing*, público, prioridade

Categorizar as recomendações, caso existam muitas, pode auxiliar os *stakeholders* a apreender a informação e a priorizar as suas ações (Hendricks & Papagiannis, 1990; Wingate, 2014 e 2015).

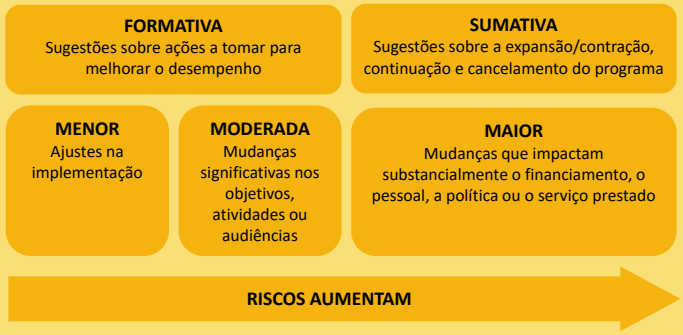
Recomendações que tratam diretamente de problemas ou questões centrais devem ser separadas e destacadas das recomendações que tratam questões menores ou secundárias (Patton, 2008).

Seguem alguns exemplos de categorização (Wingate, 2014):

- Tipo: correções rápidas associadas à operacionalização da intervenção *vs.* mudanças estratégicas associadas ao desenho da intervenção; ou regulatória *vs.* legislativas;
- Foco: questões de avaliação *ou* componentes do programa;
- *Timing*: imediato *vs.* médio prazo *vs.* longo prazo; ou calendarização indicativa e/ou sequenciação de ações a desenvolver;
- Prioridade: crítica/deve ser feita *vs.* importante/deve ser feita se possível *vs.* desejável. Ou seja, "é importante distinguir entre recomendações que envolvem uma convicção firme de que alguma ação deve ser tomada e recomendações que se destinam apenas a estimular a discussão ou sugestões que podem tornar-se parte de uma agenda para consideração e ação futuras" (Patton, 2008).
- Destinatário: tipo de participante, parte interessada, decisores de política, financiadores, gestores e (Patton, 2008, Wingate, 2014).

[5] Cf. Hendricks & Papagiannis, 1990; Hendricks & Handley, 1990; Wingate, 2014; Wingate, 2015.

Caixa 4. Tipos de recomendações



Fonte: Traduzido de Wingate, 2014

11) Recomendações definidas em moldes monitorizáveis

As recomendações deve ser acionáveis e definidas em termos que facilitem a compreensão das ações a desenvolver e a monitorização da sua implementação. Nesse sentido, as recomendações devem, tanto quanto possível, ser formuladas em termos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e com horizonte temporal definido (EvalCommunity, s.d), facilitando o processo de decisão e de planeamento das ações a desenvolver (Wingate, 2014) e, consequentemente o acompanhamento da sua implementação.

* * *

O processo de *follow-up* das recomendações das avaliações será tratado num outro Guia, atualizando e melhorando o já existente para o PGA PT2020: Orientações para o acompanhamento da implementação das recomendações das avaliações do Portugal 2020 (*follow-up*).

3. APRENDIZAGENS DA EXPERIÊNCIA NA AVALIAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS

3.1. Fatores críticos de sucesso

Na avaliação dos Fundos Europeus, as avaliações tendem a contemplar a elaboração de recomendações, sendo este, quase sem exceção, um requisito do Caderno de Encargos.

Os regulamentos europeus do PT2020 e do PT2030 fazem referência à necessidade de dar *"seguimento às conclusões [no PT2020] ou às constatações [no PT2030]"* das avaliações e de serem *"implementados mecanismos de seguimento das respetivas recomendações [no PT2030]"*.

No âmbito do PT2020 foi definido e implementado um processo de *follow-up* das recomendações das avaliações (descrito em Orientações para o acompanhamento da implementação das recomendações das avaliações do Portugal 2020 (*follow-up*)). O balanço deste processo encontra-se no Relatório Síntese dos Resultados das Avaliações do Portugal 2020 (pp.48-49), incluindo quer a síntese do conteúdo das recomendações, quer a análise do próprio processo (lições da experiência).

Desta experiência destaca-se que o comprometimento das entidades com o processo avaliativo e processos colaborativos e de articulação mais próximos facilitam em muito a implementação dos processos de *follow-up*, e que "quanto mais objetivas, fundamentadas em conclusões robustas e adequadas são as recomendações e dirigidas à entidade (apenas uma entidade) certa, maior a probabilidade de serem implementadas" (Idem, p.49).

A experiência de acompanhamento das avaliações do PT2020 também demonstrou a dependência da qualidade das recomendações da qualidade dos resultados e das conclusões das avaliações.

É com base naquelas reflexão e experiência que se identificam em seguida, os aspetos que se consideram poderem ser melhorados, no âmbito do PGA PT2030, na elaboração de recomendações pertinentes, úteis, e suscetíveis de serem apropriadas pelos diferentes responsáveis pela sua implementação. Esta identificação incide quer nos atributos quer na dimensão processual.

Caixa 5. Aspetos a reforçar na avaliação dos Fundos Europeus

1. **Envolver os *stakeholders* e dedicar tempo à formulação de recomendações em todas as fases do processo avaliativo:**
   - na **fase inicial**, identificando expectativas face ao conhecimento que a avaliação possa trazer e utilidade do mesmo para a tomada de decisão. Só pode ser esperada a incorporação efetiva das propostas de ação resultantes da avaliação se os interlocutores reconhecerem relevância, pertinência e credibilidade ao exercício de produção de conhecimento e às suas conclusões.
   - ao **longo do processo avaliativo**, questionando os *stakeholders* sobre recomendações possíveis e elaborando e testando, junto dos *stakehoders*, recomendações que vão emergindo no curso da avaliação (de forma a garantir a relevância e a consistência face ao entendimento e prioridades dos *stakeholderes*, exequibilidade, conformidade com os requisitos legais e aceitabilidade).
   - na **fase final** de avaliação, existindo um momento de discussão com as partes interessadas no sentido de testar a clareza, pertinência, realismo, exequibilidade, pressupostos, custos de oportunidade e cenários alternativos das recomendações propostas.

Aspetos a reforçar na avaliação dos Fundos Europeus *(continuação)*

2. A **entidade responsável pela avaliação** deve fazer testes de correspondência entre recomendações e conclusões e verificar se as recomendações respeitam os requisitos apresentados no ponto seguinte. É muito útil fazer um exercício prévio de preparação do *follow-up* das recomendações, uma vez que é nesta fase que se identificam debilidades associadas à formulação das recomendações. Este exercício deve fazer-se antes da avaliação terminar para dar oportunidade ao avaliador de efetuar os ajustamentos que entender.
3. As recomendações devem ser[6]:
   - **Claras e compreensíveis** pelos seus destinatários, o que significa apropriar-se da linguagem utilizada pelos *stakeholders* a que se dirigem e ter uma redação simples e direta.
   - **Fundamentadas e suportadas por evidência** recolhida ou sistematizada na avaliação em causa, ou seja, decorrendo diretamente dos resultados e das conclusões produzidas e correspondendo a juízos de valor exclusivamente suportados pelas evidências produzidas na resposta às questões de avaliação; devem ser isentas de considerações pessoais ou mesmo da expressão de convicções dos avaliadores não validadas.
   - **Relevantes**, isto é, suscetíveis de atingir melhorias tangíveis no desenho e/ou desempenho da intervenção (p.e. evitar recomendações que correspondam simplesmente a uma proposta de continuidade se não está em causa a suspensão das intervenções avaliadas ou sem sugestão de melhorias concretas).
   - **Realistas**, atendendo à sua exequibilidade no contexto em que são propostas. Importa, por exemplo, considerar que no caso de intervenções cofinanciadas pelos Fundos é necessário tomar em atenção a respetiva regulamentação europeia e os constrangimentos que esta impõe ao leque de opções nacionais possíveis.

     Se forem apresentadas recomendações mais "ambiciosas" ou "remotas" que não se preveja a sua aplicabilidade imediata, mas que podem ser úteis no futuro, esse facto deve ser assinalado.
   - **Específicas e acionáveis**, ou seja, concretas quanto à ação a desenvolver e definidas de forma operacionalizável. Se necessário, devem ser desagregadas por forma a que seja imediato o entendimento da ação que está a ser proposta. Devem, assim, evitar-se recomendações gerais ou que concatenam várias (sub)recomendações.
   - **Dirigidas a destinatários precisos** de forma a estimular a apropriação e a responsabilização pelos *stakeholders* pertinentes, identificando preferencialmente um único responsável para cada recomendação, mesmo que se possa incluir outros envolvidos.
   - **Em número limitado**, o que implica seleção e sentido estratégico, e, se necessário, hierarquizadas em termos de prioridade (de acordo com a sua relevância, urgência/criticidade e exequibilidade).
   - **Categorizadas** em função das dimensões da própria avaliação (áreas de operacionalização dos programas – sistemas de informação, seleção e análise de candidaturas (…) –, áreas de estratégia da intervenção como os objetivos ou o público-alvo, mas também do *timing* e dos destinatários a que se dirigem).
   - **Numeradas**, assim como as conclusões, para melhor indexação entre ambas.
4. Sempre que seja possível aos avaliadores (eventualmente com o apoio de uma consulta aos *stakeholders*), devem ser indicados os **requisitos para que as recomendações possam ser implementadas** (contemplando os seus custos, pressupostos, vantagens e desvantagens); pode-se, mesmo, prever opções alternativas e cenários de implementação ou de contexto que possam implicar requisitos distintos.
5. As recomendações podem incidir não só nas dimensões relacionadas com o desenho, governação e implementação, mas também no **desenvolvimento de conhecimento em determinadas áreas em que a avaliação tenha encontrado lacunas**, desde a recolha de indicadores pertinentes ao desenvolvimento de hipóteses e/ou aprofundamentos não suscetíveis de serem desenvolvidos na avaliação.

[6] Categorização inspirada no Evaluator's Guide – Chéquia (Drlíková, Jana; Bystrická, Jana; Hruska, Martin (2020).

3.2. Boas práticas na avaliação de Fundos Europeus

A tabela seguinte combina vários exemplos de apresentação das recomendações de avaliações do Portugal 2020.

Recomendação 1	
Fundamentação	
Operacionalização	
Recomendação 1.1.	
Recomendação 1.2.	
Destinatários	
Articulação com as conclusões	

Fonte: Elaboração nossa a partir das seguintes avaliações:

Avaliação do Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens, de IESE/ISCTE/PPLL, 2022, AD&C.

Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos, EY Parthenon, 2022, Lisboa, AD&C.

Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Norte, CEDRU, 2024, PO Norte 2020.

Avaliação Intercalar do PO Capital Humano, Quaternaire, 2022, POCH.

Devem ser incluídos nestas grelhas, quando aplicável, os restantes elementos referidos neste artigo, nomeadamente: a integração de uma hierarquização das recomendações (em função da sua urgência ou prioridade); o âmbito temporal (a curto prazo, a médio ou longo prazo); vantagens e desvantagens, pressupostos (como custos, ou requisitos de contexto ou institucionais, ou outros constrangimentos legais ou regulamentares a ter em conta para a implementação da recomendação); entidades envolvidas na implementação da recomendação para além do destinatário.

BIBLIOGRAFIA

Alkin, Marvin C. e Vo, Anne T. (2010), **Evaluation Essentials,** Guilford Press.

Better Evaluation Org (s.d.), ***Rainbow Framework***.

Comissão Europeia (2013a), ***EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development – Evaluation guide***.

Comissão Europeia (2013b), ***Guidance Document on Monitoring and Evaluation European Cohesion Fund European Regional Development Fund Policy – Guidance for the Terms of Reference for Impact evaluations, October***.

Comissão Europeia (2015), ***Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund. European Social Fund. Cohesion Fund. Guidance Document on Evaluation Plans***, February.

Comissão Europeia (2018), ***Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations***. (Revision 2018)

Comissão Europeia (2023), ***Better Regulation Toolbox,*** July.

Drlíková, Jana; Bystrická, Jana; Hruska, Martin (2020), ***Evaluator's Guide*** – Collection of Evaluation Tips and Recommendations, Prague, Ministry of Regional Development.

EvalCommunity (s.d.), ***The Importance of Conclusions and Recommendations in the Monitoring and Evaluation (M&S) Process***.

Hatry, H. P. & Newcomer, K. E. (2010), Pitfalls in Evaluation. Em J. W. Wholey, H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (pp. 557 – 580). Jossey-Bass.

Hearn, Simon (2013), **52 weeks of BetterEvaluation: Week 27: How can evaluation make a difference?**, Better Evaluation.

Hendricks, Michael e Handley, Elisabeth (1990), **Improving the recommendations from evaluation studies**, *Evaluation and Program Planning*, 13, 109-117.

Hendricks, Michael e Papagiannis, Meredith (1990), **Do´s and Dont´s for Offering Effective Recommendations**, *Evaluation Practice*, 11(2), 121-125.

Iriti, Jennifer; Bickel, William e Nelson, Catherine (2005), **Using Recommendations in Evaluation: A Decision-Making Framework for Evaluators**, *American Journal of Evaluation*, 26(4), 464-479. https://doi.org/10.1177/1098214005281444

Martinson, Karin & O´Brien, Carolyn (2010), Conducting Case Studies. Em J. W. Wholey, H.P. Hatry & K.E. Newcomer (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (pp. 163 – 181). Jossey-Bass.

Nkwake, A.M. (2023), *Credibility, Validity, and Assumptions in Program Evaluation Methodology*. Springer.

OCDE (2023), ***Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management for Sustainable Development*** (second edition).

Patton, Michael Q. (2008), *Utilization-Focused Evaluation. 4th edition*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

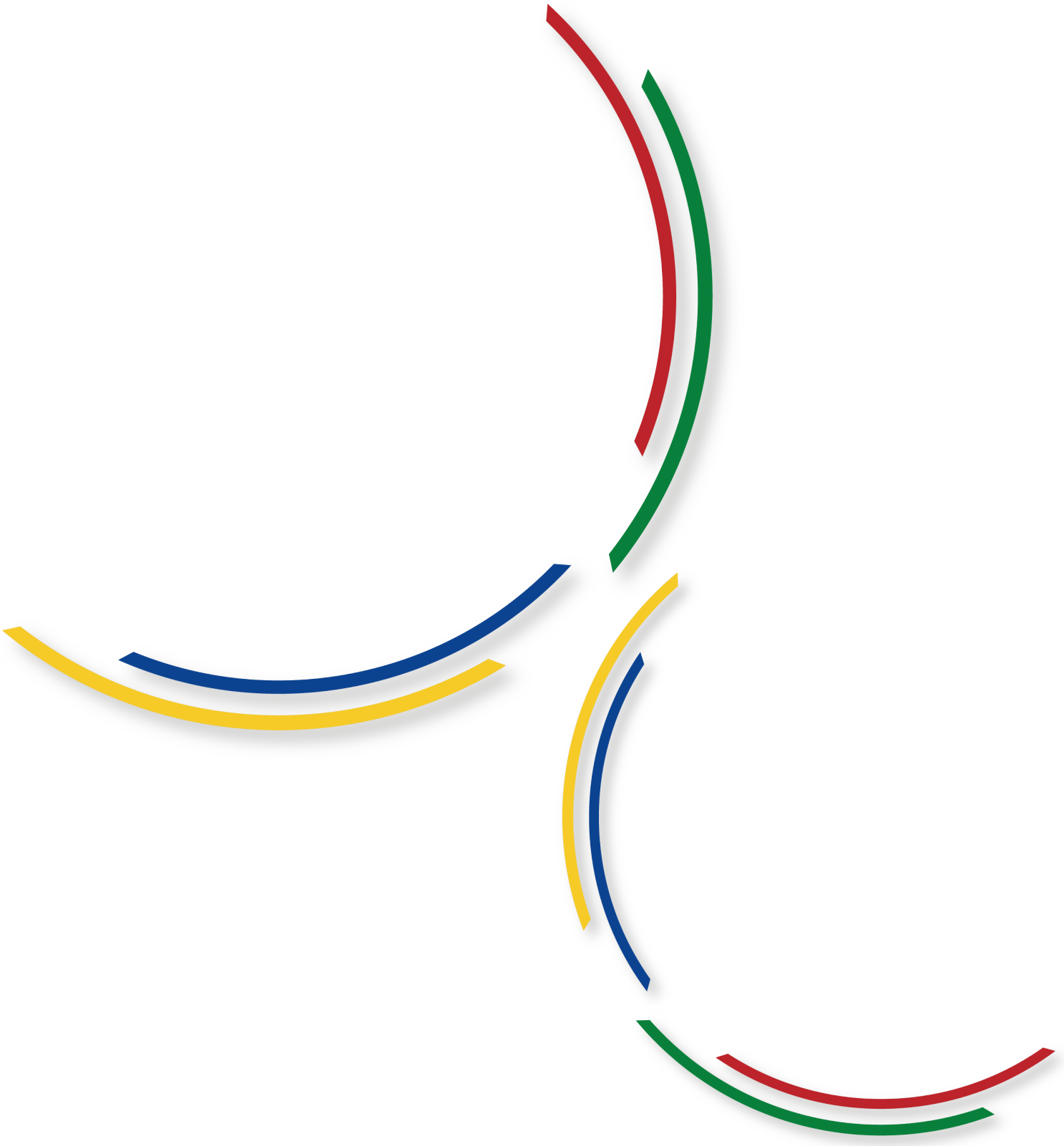
Scriven, Michael (1993), *Hard-won lessons in Program Evaluation*, New Directions for Program Evaluation: Volume 1993.

UNDP (2021), ***UNPD Evaluation Guidelines***.

USAID (2010), ***Performance Monitoring & Evaluation TIPS. Constructing an Evaluation Report***, USAID.

Wingate, Lori (2014), **Recommendations in Evaluation**, [Apresentação], An Evaluation Café presentation by Lori Wingate, *The Evaluation Center*, Western Michigan University.

Wingate, Lori (2015), **Tips for Evaluation Recommendations**, EvaluATE.



AD&C Agência para o Desenvuoluimento e Coesão, I.P.

PAT Programa Assistência Técnica 2030

PORTUGAL 2030

Cofinanciado pela União Europeia

Os Fundos Europeus mais próximos de si.