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



Teoria da Programação:

Modelo conceptual e operacional

Dezembro 2025

Ficha Técnica

Título Teoria da Programação: Modelos conceptual e operacional

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

Data Dezembro 2025

Sumário Executivo

O presente documento apresenta uma abordagem conceptual e operacional para o desenvolvimento das Teorias da Programação (TdP) aplicadas às políticas públicas cofinanciadas, enquanto instrumento metodológico destinado a reforçar a coerência, a transparência e a capacidade analítica da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) no ciclo dos Fundos Europeus.

As TdP são entendidas como representações esquemáticas que explicitam o modo como as intervenções são programadas para produzir efeitos de mudança, articulando a Teoria de Ação – o que é feito, como e com que recursos – e a Teoria da Mudança – como as atividades produzem resultados e impactos. Ao clarificarem a lógica causal entre problemas, instrumentos e efeitos esperados, as TdP tornam-se uma ferramenta essencial de leitura estratégica e de integração entre conceção, execução e avaliação.

Este modelo estrutura-se em duas dimensões complementares:

- A dimensão conceptual, centrada nos fundamentos teóricos e metodológicos da abordagem;
- A dimensão operacional, que traduz esses fundamentos em procedimentos e instrumentos aplicáveis ao contexto da AD&C.

A dimensão conceptual começa por apresentar um "modelo base" de TdP, no qual são definidos conceitos, apresentados os elementos-tipo a utilizar na construção das TdP e configuração da correspondente representação esquemática desse "modelo base"; em seguida, faz-se uma reflexão sobre princípios a respeitar na construção de TdP, alertando para diferentes problemas (e soluções) de representação destas, e para a importância dos atributos de coerência, lógica e clareza; prossegue-se com a introdução das noções de complexidade e da dimensão sistémica das políticas públicas e dos contextos onde atuam, e suas implicações na abordagem à construção e representação das TdP; por fim, apresentam-se diferentes soluções de representação das TdP em função dos seus objetivos.

Por sua vez, a dimensão operacional organiza-se em torno de duas vertentes: uma estrutura metodológica de referência, que define as etapas e produtos da construção de uma TdP — síntese gráfica e resumo narrativo —, e um processo de apropriação institucional, que assegura a sua articulação com o modelo de monitorização e com a avaliação das políticas cofinanciadas.

A operacionalização das TdP permite que a informação produzida pelos instrumentos de acompanhamento — notas técnicas, *policy briefs*, estudos e relatórios — alimente a construção das TdP, sendo que estas, por outro lado, fornecem enquadramento lógico e interpretativo às análises de avaliação. Esta relação bidirecional reforça a coerência metodológica, a aprendizagem institucional e a utilização estratégica da evidência no ciclo dos Fundos Europeus.

As TdP constituem, assim, um instrumento de integração metodológica e de aprendizagem institucional, promovendo uma leitura coerente e evidenciada das políticas públicas cofinanciadas e contribuindo para a criação de valor público no ciclo de implementação dos Fundos Europeus.

Lista de Siglas e Abreviaturas

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Cf. – Conferir
FCMs – Fuzzy Cognitive Maps
i.e. – Ou seja
INUS – Insufficient, but Necessary part of a condition that is itself Unnecessary but Sufficient
NA – Núcleo de Avaliação
NEPP – Núcleo de Estratégia, Políticas e Programação
Nº – Número
OE1 – Objetivo Estratégico 1
P.E. – Por Exemplo
PGA PT2030 – Plano Global de Avaliação do Portugal 2030
PRR – Plano de Recuperação e Resiliência
RIS3 – *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*
SEMs – Modelos de Equação Estrutural
TdA – Teoria da Ação
TdM – Teoria da Mudança
TdP – Teoria da Programação
UEPA – Unidade de Estratégia, Programação e Avaliação

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO 3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS 4
INTRODUÇÃO 7
1. Dimensão conceptual 9
1.1. Modelo base da Teoria da Programação **9**
1.2. Complexidade e Pensamento Sistémico **15**
1.3. Soluções de representação de Teorias da Programação **20**
i) Diferentes Objetos/Âmbitos (intervenções e entidades) **20**
ii) Diferentes Enfoques (dos processos causais) **26**
iii) Diferentes Propósitos (*zoom in*, *zoom out*, ou diferentes combinações) **27**
iv) Diferentes níveis de análise **27**
2. Dimensão operacional 29
2.1. Estrutura metodológica de referência **29**
2.2. Apropriação institucional e integração operacional **31**
i) Vertente de Monitorização Estratégica das Políticas Públicas Cofinanciadas 32
ii) Vertente de Avaliação 33
2.3. Dos fundamentos conceptuais à operacionalização 34
i) TdP "Qualificação das Empresas", na vertente qualificação dos Recursos Humanos 34
ii) TdP "Plano Social para o Clima" 35
iii) TdP "Alteração do Perfil de Especialização da Economia Portuguesa" 36
BIBLIOGRAFIA 38

Índice de caixas

Caixa 1. Elementos teóricos da TdP e respetiva descrição, utilizados nos Fundos 10
Caixa 2. Problemas de representação e "armadilhas" no desenvolvimento e uso de Teorias da Programação 13
Caixa 3. Coerência, Lógica e Clareza das TdP 15
Caixa 4. Teorias da Programação: do simples ao complexo, do linear ao sistémico 16
Caixa 5. Níveis Micro, Meso e Macro 28
Caixa 6. Como desenvolver uma Teoria da Programação 30

Índice de Figuras

Figura 1. Modelo de representação gráfica de TdP utilizada nos Fundos 12
Figura 2. TdP com cadeias causais em paralelo 21
Figura 3. TdP "aninhadas" – Diferentes intervenções junto de diferentes atores 22
Figura 4. TdP "aninhadas" – Uma única intervenção junto de diferentes atores 22
Figura 5. TdP "empilhadas" 23
Figura 6. TdP "sequenciais" 23
Figura 7. TdP de uma Agenda 23
Figura 8. Mapa do Sistema 24
Figura 9. Teoria da Mudança (foco numa "área" específica do sistema) 25
Figura 10. Explicitação de pressupostos da Teoria da Mudança 25
Figura 11. Relação da Teoria da Mudança com o sistema 25
Figura 12. Foco na Teoria da Ação 26
Figura 13. Foco na Teoria da Mudança 27

Introdução

A AD&C tem como missão coordenar a política de desenvolvimento regional e assegurar a coordenação geral da aplicação dos fundos europeus, atuando como um agente catalisador do alinhamento entre as prioridades nacionais e os objetivos europeus.

No âmbito do Plano Estratégico 2025-2027, a AD&C definiu como um dos seus objetivos estratégicos (OE1) potenciar o alcance e o impacto das políticas de desenvolvimento regional nas dimensões de planeamento, monitorização e avaliação. Este objetivo concretiza-se, entre outras vias, na Iniciativa Estratégica 2 - "Robustecimento do acompanhamento estratégico e do conhecimento das Políticas Públicas cofinanciadas, consolidando modelo e práticas de avaliação", que contempla o desenvolvimento e dinamização de instrumentos metodológicos destinados a aprofundar o conhecimento sobre as políticas públicas cofinanciadas e a reforçar as práticas de monitorização e avaliação.

É neste contexto que se enquadra o presente documento, dedicado à apresentação de uma abordagem conceptual e operacional para estruturar e apoiar o desenvolvimento de Teoria da Programação (TdP) das políticas públicas cofinanciadas. O exercício visa explicitar e posicionar a lógica de intervenção e de transformação associada às políticas apoiadas pelos fundos europeus, clarificando a relação entre problemas, respostas de política e mudanças esperadas, centrando-se no posicionamento dos fundos neste processo.

A Unidade de Estratégia, Programação e Avaliação (UEPA) desta Agência, responsável pela coordenação dos processos de programação e reprogramação da aplicação dos fundos europeus, pelo acompanhamento das políticas cofinanciadas e pela conceção e coordenação da implementação do plano global de avaliação dos fundos europeus, assegura o desenvolvimento deste exercício ao longo do período 2025-2027. Esta abordagem enquadra-se no esforço da Unidade para consolidar uma visão integrada e coerente do ciclo de programação, acompanhamento e avaliação dos fundos europeus, reforçando a articulação entre os instrumentos que sustentam esse ciclo, mas também lançando as bases para o processo de programação e de acompanhamento estratégico do ciclo 2028-2034.

O desenvolvimento das TdP será assegurado pela Unidade de Estratégia, Programação e Avaliação (UEPA), através de uma atuação articulada entre o Núcleo de Estratégia, Políticas e Programação (NEPP) e o Núcleo de Avaliação (NA). Esta colaboração conjuga as vertentes de programação, monitorização e avaliação, garantindo coerência metodológica e continuidade funcional no quadro das atribuições da Unidade.

As TdP constituem, assim, no âmbito desta modelo um instrumento de clarificação conceptual e operacional das políticas cofinanciadas. O seu desenvolvimento permitirá reforçar a leitura estratégica das intervenções em curso, facilitar a monitorização da sua evolução e apoiar o processo avaliativo das políticas cofinanciadas.

O presente modelo adota a aceção de TdP desenvolvida no âmbito do Guia de apoio «Da Teoria à Prática da Avaliação de Políticas Públicas: A aplicação das Teorias da Mudança nos Fundos Europeus», também elaborado pela UEPA (Núcleo de Avaliação), entendendo-a como a representação esquemática do modo como as intervenções são programadas para gerar os efeitos

de mudança pretendidos, integrando numa mesma estrutura a Teoria de Ação e a Teoria da Mudança.

O desenvolvimento das TdP é abordado em duas dimensões complementares: uma conceptual, centrada nos fundamentos teóricos e metodológicos, e uma operacional, dedicada à sua aplicação prática no contexto das políticas públicas cofinanciadas. Estas dimensões estruturam o presente documento e orientam o modelo que se desenvolve nos capítulos seguintes.

1. Dimensão conceptual

Um modelo de Teoria da Programação (TdP) implica a definição de conceitos, formatos a desenvolver e princípios a respeitar.

Neste capítulo apresenta-se um "modelo base" de TdP, que reflete um processo de consolidação conceptual e as opções tomadas pela AD&C na construção de TdP nos Fundos Europeus, designadamente no âmbito da implementação dos Planos de Avaliação do Portugal 2020 e do Portugal 2030; prossegue-se, a partir de um enquadramento teórico suportado em revisão de literatura, para a definição de um conjunto de princípios-base e soluções de representação esquemática de TdP que estejam melhor apetrechadas para lidar com a crescente complexidade das intervenções e, em resposta a essa complexidade, incorporar uma perspetiva sistémica na construção de TdP.

Com efeito, quando os problemas são multidimensionais, interligados e interdependentes, i.e., têm natureza sistémica e dinâmica, assim terão de ser também as respostas dadas pelas políticas públicas, que operam num contexto de incerteza crescente. A programação, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas, e as ferramentas utlizadas para o efeito, incluindo o preconizado uso de TdP, devem acompanhar essa mudança, permitindo captar e gerir a complexidade das intervenções de política pública e do contexto em que operam. Essa é, por isso, uma dimensão aprofundada, em termos conceptuais e práticos, neste Modelo, tentando demonstrar a versatilidade desta ferramenta, quer quanto à sua capacidade de representar o simples, o complicado e o complexo, quer quanto aos fins para que é utilizada.

1.1. Modelo base da Teoria da Programação

Neste subcapítulo apresenta-se um modelo padrão, mínimo, de Teoria da Programação (TdP) – a que designámos de "modelo base" – com o objetivo de estabelecer uma plataforma comum de entendimento, intra-AD&C e junto dos seus interlocutores, sobre os conceitos e os principais princípios a utilizar e respeitar na construção das TdP no âmbito dos Fundos.

Não se pretende assumir os conceitos utilizados neste modelo como universais – uma vez que, apesar da elevada consolidação na literatura de referência dos princípios e noções centrais subjacentes a uma TdP, uma definição precisa e a especificação exata dos elementos que a devem integrar permanece difusa e heterogénea na literatura de referência – mas antes como uma proposta de definição que permita um entendimento uniforme ao longo deste documento.

i) A opção pela designação "Teoria da Programação"

A primeira **definição** a estabelecer é a da própria **Teoria da Programação (TdP)**[1]. Entende-se TdP como a "*representação esquemática de como uma ou mais intervenções*[2] *são programadas com vista à produção de efeitos capazes de dar resposta a um determinado problema socioeconómico*".

[1] Tradução que temos por mais conveniente para a expressão "*Program Theory*" que se encontra na literatura de referência.

[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.

Seguindo a distinção que se encontra em alguma da literatura consultada[3], neste entendimento de **TdP** está compreendido o que pode ser autonomizado como uma **Teoria de Ação** (*"modo como as intervenções são concebidas para resolver um problema socioeconómico i.e., o que é feito"*) e como 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 alterar"*) (cf. Guia "*A Aplicação das Teorias da Mudança nos Fundos Europeus*" [4]).

Apesar da crescente popularidade reconhecida à designação "Teoria da Mudança"[5], é a noção de maior abrangência que preside à opção pela designação de **"Teoria da Programação"**. Como referido no Guia, a propósito das teorias construídas no âmbito dos Estudos de Avaliabilidade:

> *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.*

As TdP são objetos evolutivos, flexíveis e adaptáveis aos propósitos que servem em cada momento. A mesma TdP de base pode ser modificada e adaptada – completada, simplificada, segmentada, redesenhada – de forma a melhor corresponder à função para a qual está a ser mobilizada[6].

ii) Os elementos-tipo da Teoria da Programação

Um segundo aspeto que importa estabilizar respeita aos **elementos-tipo** (e respetiva definição) que integram uma TdP e à forma como são encadeados na representação esquemática da mesma. Recuperamos, para esse efeito, os conceitos do Guia, reproduzindo na Caixa seguinte o elenco de elementos das TdP que a AD&C tem vindo a preconizar. Estes elementos e a respetiva descrição correspondem a uma interpretação da AD&C e visam dar resposta a uma uniformidade conceptual na construção das TdM no âmbito dos Fundos.

Caixa 1. 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 consequências do problema, outras instituições envolvidas, parceiros relevantes, quais as lacunas.
Meios ***(inputs)***	Recursos mobilizados – materiais, financeiros, humanos e organizacionais – para a execução da atividade. *(o que usamos para desenvolver a intervenção)*
Atividades	Conjunto de ações desenvolvidas para disponibilizar o produto ou serviço, ou seja, para converter os *inputs* em *outputs*. *(o que se faz)*

[3] Por exemplo no livro de referência "*Purposeful Program Theory: Effective use of Theories of Change and Logic Models*", de Sue C. Funnell e Patricia J. Rogers, publicado em 2011.

[4] Documento da coleção "Da teoria à prática de avaliação de políticas públicas", que integra o conjunto de documentos de apoio à implementação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2030 (PGA PT2030). O presente Modelo parte deste Guia (com 80 TdP) – para o qual remeterá sempre que necessário – retomando os aspetos centrais da conceptualização teórica, mas avançando nessa conceptualização no que se refere à representação esquemática de realidades sistémicas.

[5] Expressão frequentemente utilizada na literatura de forma intermutável e equivalente a Teoria da Programação.

[6] Na Caixa 1 do Guia "A aplicação da Teoria de Mudança nos Fundos Europeus" discute-se também a distinção, que evoluiu ao longo de várias décadas na literatura sobre TdM e sobre Avaliação Baseada na Teoria, entre Teoria da Programação, Teoria da Mudança e Teoria da Ação.

	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 produziram, disponibilizados ao grupo-alvo da intervenção. As realizações são formuladas no particípio passado. *(o que se produz ou entrega)*
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. *(o que quer alcançar)*
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. *(o que se pretende mudar)*
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 (*drivers*), 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.

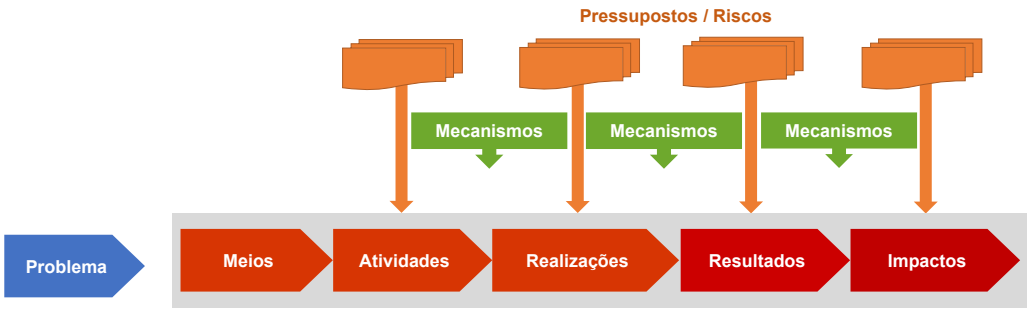
Fontes: Gertler et al., 2018; Alberts et al., 2020

iii) Representação de Teorias da Programação tipo *pipeline* "robustecido"

O terceiro aspeto que consagra o modelo base aqui adotado respeita à sua **forma de representação esquemática**. A forma mais simples de representação da articulação entre estes elementos é a que se designa por modelos tipo ***pipeline*** (cf. Guia, Caixa 4). Estes modelos são assim designados pela sua representação linear (e tendencialmente unidirecional e temporalmente sequencial) das cadeias causais que ligam os elementos de um quadro lógico típico, i.e. os recursos -> atividades -> realizações -> resultados -> impactos. Neste contexto, o "modelo base" que aqui propomos apresenta-se como um modelo de ***pipeline*** **"robustecido"**, devendo-se este "epíteto" à adoção de uma arquitetura tipo *pipeline*, com uma ou mais cadeias causais de intervenções

implementadas por uma mesma entidade, acrescentadas dos mecanismos causais que atuam em cada elo de ligação e dos pressupostos e riscos assumidos ao longo dessa cadeia[7].

Figura 1. Modelo de representação gráfica de TdP utilizada nos Fundos



Fonte: Adaptado de artigo Dionízio e Rodrigues (2022) "A Estratégia de avaliação do Portugal 2020".

Os modelos de TdP tipo *pipeline* apresentam como principais vantagens a padronização e linearidade do seu formato, que facilitam a compreensão e a apropriação pelos diferentes *stakeholders*, e a capacidade de descrever, de modo simplificado, mas abrangente, o que a intervenção faz, como e com que recursos, e com que resultados esperados.

Mas algumas destas vantagens são, simultaneamente, desafios ou mesmo limitações destes modelos. A linearidade causal, por vezes forçada, e a padronização do formato pode dificultar a representação de cadeias causais distintas, interdependências entre intervenções e processos de retroação de efeitos, ou seja, nem sempre permite captar eficazmente a complexidade contextual das intervenções ou uma perspetiva de interação sistémica das políticas públicas, como se discutirá no subcapítulo seguinte.

iv) O processo de construção de Teorias de Programação

As TdP, independentemente do modelo e das formas concretas como se propõem captar e/ou lidar com a complexidade contextual e interdependência (causal ou não) entre políticas, tendem a aderir a um conjunto de **princípios** relativamente consensuais.

Esses princípios residem no entendimento das TdP como ferramenta de explicitação da lógica das intervenções de política pública e dos pressupostos (explícitos ou implícitos, incluindo mecanismos causais) em que assenta a expectativa dos *stakeholders* de que a mobilização de um conjunto específico de recursos, com vista à concretização de determinadas atividades, produzirá efeitos e resultados alinhados com um determinado objetivo de política, em resposta a um problema socioeconómico concreto.

Fazer emergir e explicitar essa "lógica" é um exercício complexo e multifacetado. A construção das TdP deve, na prática, combinar, com o equilíbrio adequado aos propósitos concretos da sua construção, diferentes abordagens[8]: i) "***dedutivas***", a partir de pesquisa e literatura científica e documentação programática das políticas, ii) "***indutivas***", a partir da observação da intervenção no terreno (incluindo a observação/avaliação de intervenções similares desenvolvidas anteriormente), e "***modelos mentais dos stakeholders***", a partir do envolvimento direto dos *stakeholders* na

[7] Esta forma de representação das Teorias da Programação herda elementos das estruturas tipo LogFrame [W. K. Kellogg Foundation (2004). Logic Model Development Guide] – *activities-outputs-outcomes-impacts* –, relacionados de forma sequencial por via de setas representativas de elos causais genéricos, que Dhillon e Vaca (2018) designam por Teorias da Mudança "típicas" e distinguem de Teorias da Mudança "fortes" ou "robustas", por adição da explicitação de mecanismos e pressupostos.
[8] Como se descreve na Caixa 4 do Guia "A aplicação da Teoria de Mudança nos Fundos Europeus", relativa aos "Modelos de TdP".

articulação e explicitação da suas crenças e expectativas sobre como a intervenção funciona ou deve funcionar para produzir os efeitos desejados.

No planeamento e conceção de políticas públicas[9] todas estas abordagens desempenham um papel relevante na construção de TdP plausíveis e com amplo consenso entre os principais *stakeholders*. A plausibilidade da TdP decorre necessariamente da combinação de abordagens dedutivas e indutivas, que permitam estabelecer uma lógica causal explícita e coerente, cujas premissas estão suportadas em teoria substantiva relevante e na evidência empírica disponível. Permitem, dessa forma, robustecer ou questionar/rever as teorias (implícitas ou explícitas) e assunções dos *stakeholders* responsáveis pelo desenho das políticas. A abordagem de modelos mentais de *stakeholders*, assumindo que a TdP é desenvolvida de forma participativa e iterativa, permite captar e, por via da iteração, consolidar um entendimento partilhado sobre o modo de atuação da intervenção, sobre os resultados esperados e sobre as condições que devem existir para que esses resultados se concretizem.

A literatura de referência é abundante na sinalização das **vantagens de utilização de TdP**[10], mas também em alertas sobre os desafios e riscos que comporta, em particular no que respeita ao recurso a representações lineares como acima descritas. As suas vantagens prendem-se com i) a capacidade de representar, em termos operacionalizáveis e testáveis, a mudança visada por intervenções de política pública, ii) a dimensão participada da sua construção, envolvendo ativamente os *stakeholders* com vista a uma visão partilhada sobre a intervenção, e com iii) os diferentes usos que dela podem ser feitos ao longo do ciclo de uma política. Os **desafios** decorrem dos riscos de simplificação excessiva (na sua representação) de realidades complexas e dinâmicas, da potencial dificuldade de alinhar visões e expectativas dos *stakeholders* e de um processo de construção e utilização que exige compromisso com uma abordagem reflexiva, crítica e realista, sob pena da sua construção e uso se tornarem num exercício paralelo (sem centralidade no processo de decisão e implementação) e de baixo valor acrescentado no ciclo da política.

Para responder adequadamente a estes desafios, importa, desde logo, ter presente alguns dos **problemas e "*armadilhas*" na construção de uso de TdP**, bem como possíveis formas de as prevenir, conforme sintetizados na Caixa 2.

Caixa 2. Problemas de representação e "armadilhas" no desenvolvimento e uso de Teorias da Programação

Rick Davies (2018), numa recensão sobre os desafios técnicos na representação de Teorias da Mudança (e respetiva avaliabilidade), identificava e tipificava seis problemas frequentes, designadamente:

1. Ligações não rotuladas – setas sem informação sobre natureza, *timing*, escala ou mecanismos, o que enfraquece plausibilidade e testabilidade.

2. Ligações em falta – falta de ligações entre diferentes elementos da cadeia ou ligações apenas entre blocos da cadeia. Na ausência de informação, potencia "problema de combinatória" (múltiplos caminhos possíveis, mesmo que teoricamente incoerentes ou substantivamente irrelevantes).

3. Ligações simétricas – representações em que "*este conjunto de eventos leva àquele conjunto de eventos*", privilegiando a simetria estética, mas sem estrutura causal interna clara, o que as faz equivaler ao problema de inexistência de ligações.

4. Várias cadeias – "heteraquia" de resultados (um determinado elemento da cadeia dá origem a mais que um elemento subsequente) com muitas cadeias, sem informação sobre importância relativa ou sequência temporal das diferentes cadeias.

5. Ausência de *feedback loops* – ausentes ou sem informação sobre a natureza, positiva ou negativa, da retroação, ou do comportamento dinâmico resultante.

6. Fraca ligação ao contexto – poucas ligações explícitas ao contexto e outros atores, com influências contextuais remetidas para caixas genéricas adjacentes (fatores externos, pressupostos, riscos).

[9] Ver Caixa 8 do Guia "A aplicação da Teoria de Mudança nos Fundos Europeus", relativa a "A TdP e o planeamento das intervenções".

[10] Como se explicita na Caixa 6 do Guia "A aplicação da Teoria de Mudança nos Fundos Europeus", relativa às "Vantagens e Desafios na utilização de uma TdM".

Caixa 2. Problemas de representação e "armadilhas" no desenvolvimento e uso de Teorias da Programação *(continuação)*

Por sua vez, também Funnell e Rogers, em "*Purposeful Program Theory*" (2011, p. 41-52), alertavam para um conjunto de potenciais "*armadilhas*" na construção e uso das TdP, propondo formas de as evitar:

1. Ausência de uma teoria real

Modelos lógicos lineares muitas vezes listam atividades e resultados sem explicitar as relações causais entre eles. Foco excessivo nas atividades, centrando a monitorização e avaliação no que o programa faz, e não no que alcança, e como.

Como evitar: representar cadeias de resultados (não uma única caixa de "*outcomes*"); identificar fatores que e afetam cada resultado em como as atividades e recursos do programa influenciam esses fatores.

2. Teoria de mudança fraca

Algumas teorias de programa não explicam por que se espera que certos resultados conduzam a resultados subsequente, ou a identificar adequadamente o problema, tornando a solução, mesmo que credível, pouco relevante para o problema real.

Como evitar: envolver as pessoas certas, com um *mix* adequado de conhecimento; basear a teoria em investigação e evidência avaliativa anterior, incluindo teorias da mudança de programas anteriores; realizar um diagnóstico adequado dos problemas (causas e consequências) e possíveis soluções.

3. Especificação deficiente dos resultados pretendidos

Resultados e impactos são por vezes vagos ou medidos apenas pelo que é fácil de quantificar, negligenciando resultados e impactos relevantes, mas mais difíceis de mensurar.

Como evitar: priorizar relevância sobre mensurabilidade; definir atributos e características (de "sucesso" dos resultados); separar claramente questões de definição e de medição; envolver as pessoas certas para garantir que os resultados são relevantes para o problema.

4. Ignorar resultados não intencionais

Focar apenas nos resultados esperados omite potenciais efeitos negativos ou positivos inesperados.

Como evitar: procurar identificar resultados não intencionais e usar "teorias negativas" para antecipar efeitos adversos; integrar estes aspetos na recolha de dados, na avaliação, e nos juízos sobre a eficácia e impacto do programa.

5. Simplificação excessiva

Tratar programas como sistemas simples e fechados, ignorando os seus aspetos complicados e/ou complexos e a importância das interdependências, do contexto e das necessidades de adaptação.

Como evitar: procurar identificar exaustivamente as causas e consequências de problema, incluindo (mas não só) aquelas a que o programa se dirige; mapear a cadeia de resultados até ao impacto para o qual o programa pretende contribuir, mesmo que o programa não seja o único fator com influência nesse resultado; definir, de forma adaptativa, as fronteiras do programa (quanto mais complexo, mais fluidas devem ser essas fronteiras); definir critérios de sucesso para o resultados, permitindo melhor identificar os fatores (internos ou externos ao programa) que afetarão a sua concretização; distinguir e identificar os fatores internos e externos que influenciam os resultados pretendidos.

6. Não usar a teoria na avaliação

Desenvolver uma teoria e depois não a utilizar para orientar a recolha e análise de dados reduz a sua utilidade.

Como evitar: clarificar o(s) propósito(s) da teoria da programação; utilizá-la para definir indicadores, desenhar métodos e analisar relações entre componentes, não apenas para listar resultados.

7. Abordagem de "tamanho único"

Assumir que um único modelo serve para todas as necessidades, contextos ou níveis (programa, organização).

Como evitar: usar diferentes tipos de representação para diferentes propósitos; criar versões aninhadas (visão global e sub-teorias específicas); rever e atualizar periodicamente os modelos.

Dos problemas identificados na literatura decorre a noção de que as TdP falham, muitas vezes, na representação das conexões causais de forma lógica e clara (e testável), na resolução da tensão existente entre simplicidade (comunicabilidade) e detalhe (avaliabilidade), e na capacidade de captar a complexidade das intervenções (ausência de interdependências e retroação de efeitos).

Alerta-se, neste contexto, que a construção e representação de TdP, seguindo um modelo tipo *pipeline* ou qualquer outro modelo de representação, como se desenvolve adiante, corresponderá

sempre a um exercício de simplificação e enfoque de realidades com diferentes graus de complexidade, orientado por, e adaptado a propósitos específicos ao longo do ciclo das políticas públicas, e centrado numa explicação causal e contextualizada de como se produzem os efeitos esperados de uma determinada intervenção de política. Em qualquer das circunstâncias, a qualidade da TdP (cf. Guia, Caixa 7) deverá assentar em três atributos fundamentais – Coerência, Lógica e Clareza – explicitados na Caixa seguinte.

Caixa 3. Coerência, Lógica e Clareza das TdP

Uma "boa" TdP tem três atributos fundamentais: **coerência** (explicação compreensível dos processos causais que conduzem aos resultados), **lógica** (resultados subsequentes são consequência plausível dos resultados antecedentes), e **clareza** (é fácil de comunicar). Nesse sentido, qualquer modelo lógico que vise representar uma TdP deve...

... ser um modelo causal Coerente

1. Explicar como a intervenção contribui para os resultados;

2. Evitar caminhos sem saída *(dead ends);*

... Ser Lógico

3. Garantir que cada seta representa uma relação com sentido;

4. Indicar a direção da mudança esperada;

5. Exibir claramente a progressão sequencial e consequencial entre elementos da cadeia de resultados;

... ser Claro

6. Focar nos elementos essenciais;

7. Evitar demasiadas setas e *feedback loops*;

8. Excluir tudo o que não acrescente significado;

9. Assegurar legibilidade;

10. Evitar acrónimos pouco conhecidos e *trigger words*;

Fonte: Adaptado de Funnell & Rogers (2011)

1.2. Complexidade e Pensamento Sistémico

O mundo está em mudança acelerada e com níveis crescentes de incerteza. As realidades socioeconómicas, políticas e ambientais alteram-se a uma velocidade cada vez maior, e os problemas são multidimensionais, interligados e interdependentes, i.e., têm natureza sistémica e dinâmica.

Assim são também, de forma cada vez mais acentuada, as respostas dadas pelas políticas públicas, que operam nestes contextos de crescente incerteza e volatilidade. A programação das políticas públicas, e as ferramentas utlizadas para o efeito, incluindo o preconizado uso de TdP, devem acompanhar essa mudança, permitindo captar a complexidade das intervenções de política pública, das suas interdependências, sinergias e tensões, bem como a adaptabilidade das políticas e dos atores ao contexto em que operam.

Enquanto ferramenta de apoio ao ciclo das políticas públicas, a principal virtude das TdP reside na sua capacidade explicativa de processos causais, o que se torna particularmente relevante e desafiante num contexto de maior complexidade e incerteza quanto às verdadeiras causas dos problemas e quanto à efetividade das soluções – os "como", "porquê", "para quem" e "em que circunstâncias" assumem uma importância acrescida neste contexto.

Esta mudança de paradigma é particularmente evidente na programação dos Fundos Europeus. As prioridades de política são cada vez mais interligadas e complexas, os programas evoluíram de uma lógica de intervenções isoladas para uma lógica de implementação de estratégias e agendas, cujos objetivos finais, ou impactos esperados, estão muito para além da esfera de controlo direto dos decisores de política e dos programas, e prolongam-se para lá das fronteiras temporais de cada ciclo de programação. Ganharam também preponderância as políticas de cariz sistémico, que não estão (apenas) circunscritas a um setor, território ou grupo-alvo específico, bem como a integração e articulação de diferentes instrumentos de política europeia, com a combinação de fontes de financiamento de diferentes programas nacionais e europeus (p.e. Política de Coesão, PRR, Horizonte 2030), e novas formas de implementação desses instrumentos.

As TdP necessitam, portanto, de se adaptar a estas novas circunstâncias, para que sejam úteis nas diferentes funções que podem desempenhar. O propósito deste subcapítulo é, neste contexto, aprofundar, no plano teórico-conceptual, a dimensão de complexidade na forma como são construídas e representadas as TdP. Para tal, será necessário, por vezes, ir além de TdP tipo *pipeline*, apresentadas anteriormente, e adotar modelos não lineares ou outras formas de construção e representação mais próximas de uma lógica sistémica, como se apresenta na Caixa seguinte.

Caixa 4. Teorias da Programação: do simples ao complexo, do linear ao sistémico

A construção e utilização de TdP deve ser ajustada à natureza da intervenção e ao tipo de sistema de políticas em que esta se insere.

Coryn et al. (2011), numa revisão da prática de avaliação "Theory-Driven" entre 1990 e 2009, haviam chamado a atenção para a evolução, na representação de TdP, dos modelos lineares simples, do tipo *pipeline*, para modelos não lineares, fazendo eco de autores como Huey Chen e Patricia Rogers, que advogam a necessidade de "*modelos teóricos de programas mais contextualizados, abrangentes e ecológicos*", em que a intenção é "*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*".

Integrar o **pensamento sistémico** na formulação das TdP significa reconhecer que os programas e políticas operam em ambientes institucionais abertos e dinâmicos, e que a mudança resulta de interações entre diferentes intervenções e o contexto em que operam. Ou seja, um entendimento das intervenções de política pública como parte de **sistemas** mais amplos — sociais, económicos, institucionais e ecológicos — e não como entidades isoladas ou autónomas (Ling, 2024; Palemberg, 2024; Rogers, 2024). E que a complexidade é uma propriedade desses sistemas (Gates et al., 2021).

Como disse Elliot Stern numa apresentação à Rede de Avaliação da DG Regio, em julho de 2021, "*uma das funções da teoria é dar coerência a intervenções de política que são separadas, mas interligadas*" e cujos resultados dependem tanto da coerência interna como das interações com outras intervenções. Mais, um entendimento sistémico dos processos de mudança pressupõe, como sugere Patricia Rogers (2024), que "***em vez da habitual teoria da mudança 'centrada na intervenção', [...], a representação deve mostrar os sistemas nos quais a intervenção pretende gerar mudança***", sendo crítica, nesta mudança de foco, as "***decisões deliberadas sobre onde traçar os limites dos sistemas envolvidos***", como já antes havia sublinhado Michael Patton (2011).

À imagem dos sistemas adaptativos complexos que procuram retratar, as TdP devem ser "*objetos vivos*", refletindo uma realidade que é, pela própria natureza dos sistemas em que as intervenções se inserem, emergente e adaptativa (Patton, 2011; Rogers, 2024). Em termos práticos, e retomando a perspetiva de Patricia Rogers (2024), as abordagens tradicionais, em que a TdM é entendida como um mapa determinístico (*blueprint*) da implementação de uma intervenção, estão mal apetrechadas para lidar com esses sistemas, porque:

- A **imprevisibilidade** inerente a sistemas complexos significa que as cadeias causais não podem ser articuladas, com certeza, antecipadamente.
- O **número, diversidade e interatividade das componentes** dos sistemas complexos torna impossível incluí-las todas numa única representação esquemática.
- A **não linearidade** das relações é difícil de representar em esquemas clássicos de TdM.
- A importância do ***agenciamento*** (os atores não são tomadores passivos da intervenção), da ***auto-organização*** (capacidade de os sistemas criarem novas estruturas, padrões e comportamentos de forma espontânea e não prevista), e da ***aprendizagem*** e ***adaptação*** (os atores internalizam nova informação e reagem a alterações de contexto, adaptando comportamentos) dificulta a sua representação num modelo rígido e determinístico tipo *pipeline*.

Caixa 4. Teorias da Programação: do simples ao complexo, do linear ao sistémico *(continuação)*

Para resolver estes aspetos na representação de TdP, a mesma autora propõe:

Aspetos	Representação das TdP
Incerteza	➤ Tornar claro, no diagrama e nas narrativas, que as cadeias causais não são fixas ou previsíveis, mas simplificações, e identificar ligações causais como maior incerteza – p.e. linhas tracejadas para ligações mais incertas ou especulativas; múltiplas linhas tracejadas para representar cenários alternativos
Número, diversidade e interatividade das componentes	➤ Representar o contributo de diferentes atores – que não apenas os da intervenção – para os resultados esperados e para a gestão de risco de resultados negativos ➤ Criar formas de *zoom in/out* dos elementos da TdM – teorias "aninhadas" (*nested theories*), diferentes TdM para diferentes níveis de enfoque (macro, meso, micro) ➤ Representar as interligações entre atores e entre fatores, para identificar "*alavancas*" – pontos onde uma alteração relativamente pequena pode produzir mudanças estruturantes e/ou duradoras no comportamento do sistema – e "*hubs*" – numa lógica de rede, podem ser atores ou fatores que possuem um número desproporcionadamente elevado de ligação a outros elementos dos sistemas
Relações não lineares	➤ Representar e descrever relações não lineares de mudança importantes – *feedback* positivo e negativo, limiares (*thresholds*), pontos e viragem (*tipping points*)
Agência, Auto-organização, Aprendizagem e Adaptação	➤ Representações que sejam entendidas e utilizadas pelos diferentes atores

Fonte: Elaboração própria, com base em Rogers, 2024 (pp. 94-102)

Por outro lado, Funnell e Rogers (2011) recorrem à distinção entre intervenções **simples**, **complicadas** e **complexas**, úteis para reconhecer como diferentes graus de previsibilidade e interdependência das intervenções podem orientar a construção das TdP. Alertam, todavia, para o facto dessa distinção ser sobretudo heurística, uma vez que, **na prática, mesmo as intervenções mais simples podem incluir componentes complicadas ou complexas**, e programas aparentemente simples podem operar em contextos sistémicos, influenciados por múltiplos atores, políticas e dinâmicas externas.

Tipo de intervenção	Características da intervenção	Implicações para a Teoria da Programação
Simples	Relações de causa-efeito claras e lineares; Solução conhecida e replicável; Implementação por uma única entidade.	➤ Representação linear (*pipeline* ou cadeia simples) ➤ Foco na eficiência e no processo de implementação ➤ Pouca incerteza quanto aos mecanismos e poucos fatores contextuais relevantes
Complicada	Envolve múltiplos componentes, parceiros ou níveis de atuação, que prosseguem múltiplos resultados; Relações de causa-efeito parciais ou múltiplos caminhos para os (mesmos) resultados (intervenção como parte de um "pacote causal"); Coordenação e sequenciação críticas.	➤ Representação ramificada; representações "empilhadas" ou "aninhadas" (*stacked logic models* ou *nested theories*); matrizes realistas; múltiplos caminhos causais ➤ Necessário explicitar interdependências, contribuições parciais e fatores contextuais diferenciados ➤ A teoria deve mostrar como diferentes vias ou mecanismos convergem para resultados comuns
Complexa	Relações de causalidade dinâmicas, não lineares e não previsíveis (podem só ser compreendidas de forma retrospetiva); Múltiplos atores em interação; resultados (intermédios e/ou finais) emergentes e/ou difíceis de antecipar (existência de *pontos de viragem* da mudança); Forte influência do contexto; Adaptação constante a necessidades emergentes de diferentes públicos-alvo (resposta "oportunista" a novos problemas).	➤ Representação através de modelos dinâmicos ou cíclicos, com retroação (*feedback loops*); mapas de resultados emergentes (*outcomes mapping*); representações sistémicas (redes, diagramas de sistemas dinâmicos) ➤ Teoria flexível, evolutiva e iterativa/reflexiva (sujeita a revisão contínua) – p.e. começar com uma TdM global e ir desenvolvendo Teorias da Ação ➤ Incorporar mecanismos de *feedback*, aprendizagem e adaptação ➤ Enfatizar processos de influência e padrões de interação, não apenas cadeias causais ➤ Considerar integração de múltiplos níveis (indivíduo, organizações, sistema)

Fonte: Elaboração própria, com base em Funnell & Rogers, 2011

Caixa 4. Teorias da Programação: do simples ao complexo, do linear ao sistémico *(continuação)*

Também Rick Davies (2018), no mesmo documento em que tipificou os problemas frequentes na representação de TdP (cf. Caixa 2), propõe o seguinte conjunto de soluções que permitem lidar com a natureza complicada (escala, multiplicidade de atores) e/ou complexa (interdependências, não-linearidade e retroação) das intervenções.

1. Melhores descrições das conexões causais – as conexões podem ser codificadas (por cor, forma ou anotações) para distinguir se são causas necessárias, suficientes ou partes necessárias, mas insuficientes, de uma combinação suficiente (INUS); também é possível atribuir um "peso causal" (representado pela espessura da linha) ou anotar a sequência esperada.

2. Melhor *software* para desenhar diagramas de Teoria de Mudança – uso de *software* específico para Teorias da Mudança (p.e. Do-View, Changeroo) ou, idealmente, *software* de análise de rede (p.e. yED, yWorks), que permite anotações, codificação de cores/formas, e a criação de vistas filtradas de redes maiores

3. Formas básicas de análise de rede – para modelos complicados, podem-se usar medidas de centralidade para identificar eventos cruciais que fazem parte de múltiplos caminhos causais; se for possível definir ponderadores que representem a força da influência esperada de cada evento, é possível identificar os percursos potencialmente mais importantes, utilizando algoritmos simples (e.g. algoritmos de Kruskal ou de Prim) que ligam conexões adjacentes de acordo com aquelas que apresentam o valor mais elevado, cujo resultado é uma "árvore geradora" (*spanning tree*), que liga todos os nós da rede sem criar ciclos, permitindo evidenciar o principal canal de influência causal esperada pela Teoria da Mudança.

4. Mapeamento participativo de redes – envolve um processo participativo, com o uso de uma matriz, para clarificar as relações causais esperadas e atribuir ponderações (pesos) a cada ligação (p.e., entre realizações e resultados), reduzindo o número de ligações relevantes a serem avaliadas.

5. Modelos preditivos – abordagem indutiva que utiliza algoritmos de pesquisa em dados de implementação para encontrar as associações mais fortes entre *outputs* e resultados, e para identificar combinações de *outputs* que são suficientes ou necessárias.

6. Modelos dinâmicos – os modelos dinâmicos, por sua vez, têm também lógica preditiva mas permitem lidar com intervenções complexas e modelos que possuem ligações de *feedback* positivas e negativas; estes modelos usam simulações (p.e. através de métodos como os Fuzzy Cognitive Maps - FCMs e os Modelos de Equação Estrutural - SEMs) para identificar a sensibilidade dos parâmetros da Teoria da Mudança.

Wilkinson et al. (2021) partem igualmente de um semelhante diagnóstico das limitações das Teorias da Mudança convencionais, designadamente da sua rigidez e linearidade excessiva, e insuficiente atenção ao contexto em que as intervenções operam, incluindo a conexões com outras políticas ou programas, para propor uma abordagem de sistemas – *Participatory Systems Mapping* – que visa "*mapear as componentes de um sistema e como elas estão causalmente interligadas*". Como o nome indica, esta abordagem participativa à construção da Teoria tem como principal *input* as perspetivas dos diversos *stakeholders* da intervenção, combinada com o recurso a métodos e *software* de análise de redes para produzir uma representação esquemática da Teoria da Mudança enquanto sistema. Na mesma linha que algumas das propostas de Davies (2018), estes autores preconizam a combinação de:

1. Uma abordagem (inicial) de **mapeamento do sistema**, permitindo uma representação mais completa das influências externas e fatores contextuais, identificação das áreas que a política pode ter impacto (incluindo áreas não previstas nos resultados esperados da política), identificar *feedbacks* entre resultados e outros fatores e pontos com efeito de alavanca sobre os resultados

2. Seguida de **reformulação do mapa de sistema sob a forma de TdP "típica"**, reconstruindo sequências lógicas entre recursos, atividades, realizações e resultados, que podem não ter sido incluídos no mapa do sistema, e articular os principais pressupostos e mecanismos causais.

Tomando por referência os contributos dos autores referenciados nesta Caixa, a capacidade das TdP lidarem com a crescente complexidade e interconexão das políticas recomenda uma abordagem de construção das TdP assente em princípios de **pensamento sistémico**, incluindo:

- Visão de Sistema – privilegiar uma visão abrangente de sistema, em que a intervenção é uma de várias componentes interligadas, em detrimento de uma visão "*intervenção-cêntrica*", e o foco causal está nas interações e contribuições (em oposição a uma lógica de atribuição).
- Interligação e retroação – as TdP devem representar circuitos de interdependência (vertical e horizontal) e de retroação (*feedback*) positiva e negativa, sinalizando onde as intervenções tendem a reforçar ou corrigir os seus próprios efeitos.
- Abertura e permeabilidade – a definição das fronteiras do sistema deve ser uma decisão analítica, e o que incluir (e excluir) da TdP depende de reflexão crítica, e participada, orientada pelo propósito com que a TdP é construída (ou mobilizada).

- Adaptação e aprendizagem – a mudança é um processo iterativo e emergente, pelo que a construção da TdP deve ser um processo participado e *ongoing*, com ciclos de aprendizagem e revisões periódicas, em que a TdP se reconfigura à medida que o sistema evolui.
- Multiplicidade de níveis e perspetivas – uma TdP informada por pensamento sistémico reconhece diferentes escalas de atuação (individual, organizacional e sistémica) e produção de efeitos (o micro, meso e macro), bem como diferentes perspetivas de diferentes *stakeholders*.

Esta abordagem pressupõe, assim, a transição de uma lógica essencialmente determinística e de previsão – "se fizermos isto acontece aquilo" – para uma lógica integrada de aprendizagem e de adaptação contínua, em que a TdP se assume, simultaneamente, como ferramenta orientadora da ação e ferramenta iterativa que permite compreender a mudança em ambientes de elevada incerteza e em constante transformação.

Qualquer que seja a configuração da TdP adoptada, o papel complementar das **narrativas** explicativas, sobretudo quando se trate de traduzir a incerteza inerente às intervenções/sistemas ou de explicar a forma de atuação dos mecanismos causais.

Em termos de operacionalização, as soluções para ultrapassar as limitações apontadas às TdP construídas sobre modelos lógicos lineares do tipo *pipeline* são diversas e elas próprias repletas de desafios, desde logo na transição para formas de construção e modelos de representação que requerem o domínio conceptual dos aspetos definidores da perspetiva sistémica na abordagem às TdP, e também o recurso a ferramentas técnicas mais sofisticadas, como o recurso a *software* específico de construção de TdP e de modelização e análise de redes.

Do ponto de vista da representação gráfica propriamente dita, como alertam Funnell & Rogers (2011, p. 79), "*a solução não é tornar os modelos lógicos crescentemente complicados*", sendo que um dos principais desafios será abraçar a complexidade intrínseca destas realidades, preservando a simplicidade formal e garantindo a coerência, lógica e facilidade comunicacional (atributos fundamentais de qualquer modelo lógico).

1.3. Soluções de representação de Teorias da Programação

No subcapítulo anterior, vimos como a inclusão de uma perspetiva sistémica é crescentemente necessária para traduzir eficazmente a complexidade das intervenções e políticas públicas cofinanciadas pelos Fundos Europeus. Todavia, mesmo sem perder de vista esta necessidade, a complexidade não deve ser um fim em si mesmo. Ao invés, a representação das TdP deve percorrer um caminho do simples para o complexo, sempre orientada pela tríade qualitativa da "Coerência-Lógica-Clareza" (cf. Caixa 3) e pelos princípios da proporcionalidade e foco, que decorre da combinação crítica entre a natureza da(s) política(s) que estão a ser representadas e o propósito dessa representação.

A grande maioria das TdP desenvolvidas no âmbito dos Fundos Europeus[11] segue o figurino do "modelo base" apresentado no subcapítulo 1.1 (*pipeline* "robustecido") porque aquelas TdP, em particular as construídas pela AD&C, têm elementos com elevado poder explicativo, como os pressupostos e riscos e os mecanismos causais, incluem elos de ligação causal específicos e tendem a combinar diferentes cadeias causais, relativas a diferentes instrumentos de política conexos com objetivos específicos convergentes para o mesmo objetivo final (impacto socioeconómico).

Acresce, que estas essas TdP refletem já atributos de intervenções complicadas (diferentes intervenções, múltiplos atores, mas como uma lógica de contributo para um mesmo resultado final, que é bem identificado) e, pontualmente, atributos de intervenções complexas (interação entre múltiplos atores e entre diferentes políticas, identificação de fatores contextuais ou fora do controlo das intervenções, retroação nos elos de ligação causal).

Considera-se que as TdP a desenvolver, de acordo com os modelos que se apresentam neste documento, podem assumir diferentes formatos consoante o seu objeto e enfoque, bem como o seu propósito. Apresenta-se, em seguida, diferentes soluções em função desses atributos, numa perspetiva de elevada flexibilidade e adaptabilidade a cada situação.

i) Diferentes Objetos/Âmbitos (intervenções e entidades)

Uma primeira distinção prende-se com as unidades de análise (i.e., os objetos – intervenções, instrumentos de política ou programas) que estão a ser representadas.

No caso mais ***"simples"***, a TdP representa **uma ou mais intervenções**, com responsabilidades maioritariamente concentradas numa **única entidade** e com um objetivo final comum e bem delimitado. Nesta circunstância, uma formulação da TdP que respeite os atributos do "modelo base" definido no subcapítulo 1.1. (ver também, p.e., TdM nº 6.2. "Aplicação dos Custos Simplificados", apresentada no Guia "A Aplicação das Teorias da Mudança nos Fundos Europeus") será adequada.

É também fundamental explicitar os pressupostos e mecanismos e ter-se em atenção que, mesmo neste caso mais simples, a TdP deve observar os requisitos acima elencados na Caixa 3 e evitar as armadilhadas descritas na Caixa 2.

Estas TdP simples, podem incorporar atributos próprios de intervenções complicadas (p.e. se a intervenção, sendo única, envolve diferentes atores/beneficiários) ou mesmo de intervenções

[11] Para além dos exemplos ilustrativos apresentados ao longo do documento, o Guia "A Aplicação das Teorias da Mudança nos Fundos Europeus" é acompanhado de um repositório de 80 TdM já desenvolvidas no âmbito dos Fundos Europeus.

complexas (p.e. ciclos de retroação), desde que estes atributos sejam de "baixa intensidade" e não complexifiquem a TdP.

Num caso mais ***"complicado"***, na aceção descrita na Caixa 4, o "modelo base" pode ser adaptado quando a TdP visa representar um **conjunto de intervenções** convergentes para um ou mais objetivos últimos (impactos socioeconómicos) comuns, **implementadas por diferentes entidades**. Nesse caso, para além dos cuidados acima referidos, a representação da TdP deve dedicar particular atenção a processos de interdependência (ou mesmo de interação) entre intervenções e/ou intervenientes.

Aqui ganham importância acrescida alguns dos princípios de uma visão sistémica das políticas (cf. subcapítulo 1.2): diferentes atores, com interesses e preocupações diferentes, que podem ser complementares, concorrentes ou, no limite, antagónicos, mesmo que o fim último das políticas que promovem (ou das quais são beneficiários, diretos ou indiretos) prossigam um objetivo final comum.

A representação das TdP pode, nestes casos, assumir diferentes formas, consoante a natureza e o modo de articulação entre intervenções/intervenientes:

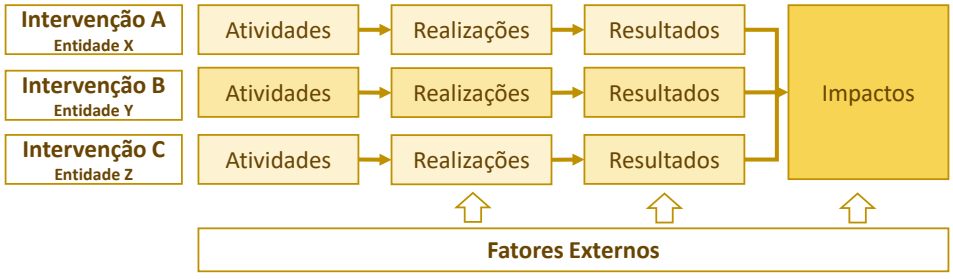
- **Intervenções que correm em paralelo**, podendo ou não interagir entre si, dada a equifinalidade face ao objetivo último, na direção desse objetivo, com cadeias causais próprias, que devem ser adequadamente representadas; em muitas situações, mais que correr em paralelo, correm de forma mais ou menos simultânea, e com possíveis interdependências.

  Nesse contexto a TdP deverá representar, de forma clara e coerente, esses diferentes percursos causais e os seus pontos de contacto. Soluções para a sua representação passam, por exemplo, por múltiplas cadeias em paralelo, como genericamente exemplificado na Figura 2 (ver também, p.e., TdM nº 1.8. "Reforço das Infraestruturas e da capacidade de Investigação e Inovação" apresentada no Guia).

  Note-se que a explicitação do contexto de atuação das intervenções e o reconhecimento de que elas atuam em conjugação (complementar, sinérgica ou antagónica) como outros *drivers* de mudança é fundamental nas TdP. Opta-se, assim, por incluir sempre, nestas figuras exemplificativas, os "**Fatores Externos**", que visam explicitar genericamente (e de forma simplificada nestas figuras) a presença de forças e constrangimentos externos às intervenções que podem potenciar ou condicionar as diferentes etapas dos percursos causais, incluindo outras políticas ou elementos do contexto institucional, económico, social.

  Em contrapartida, e porque o propósito é meramente ilustrativo da arquitetura básica de cada modelo, na maioria das figuras abaixo apresentadas não se incluem, apenas por razões de simplificação gráfica e facilidade de leitura, os **pressupostos, riscos e mecanismos** causais (cf. Caixa 1), embora esses sejam elementos essenciais que, na elaboração e representação, deverão sempre ser identificados e incluídos, no formato que melhor se adeque ao tipo de representação adotado.

Figura 2. TdP com cadeias causais em paralelo



- **Teorias "aninhadas"** (*nested theories*) – representação de sub-teorias que podem corresponder a cadeias de diferentes intervenções, com diferentes intervenientes e beneficiários, embutidas (e convergentes) numa TdP de nível superior, simplificada, que lhes dê coerência. Nas figuras 3 e 4 apresentam-se, de forma simplificada (e não exaustiva), possíveis arquiteturas destes modelos. Em qualquer dos casos, como acima referido, o nível de detalhe de cada uma das sub-teorias poderá ser distinto, consoante o enfoque pretendido (ver também, p.e., TdM nº 3.7. "Estratégia de combate ao abandono escolar e promoção do sucesso escolar" apresentada no Guia).

Figura 3. TdP "aninhadas" – Diferentes intervenções junto de diferentes atores

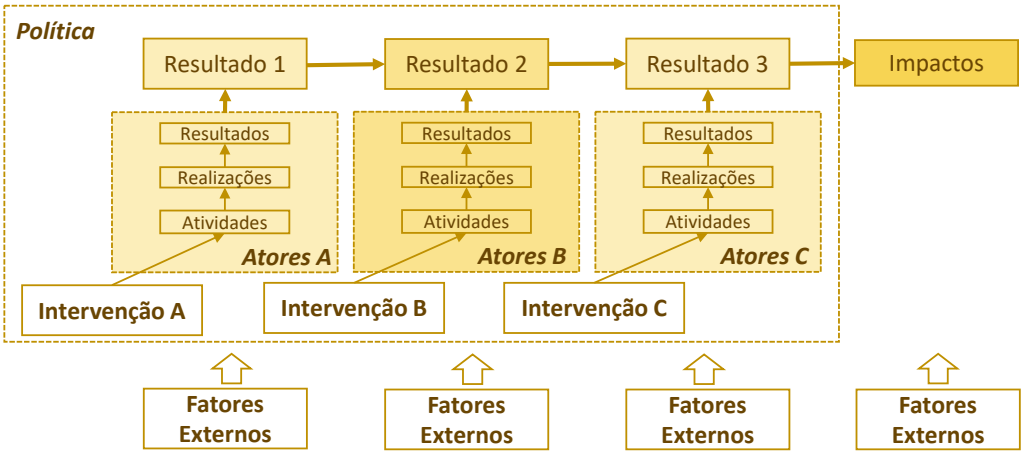
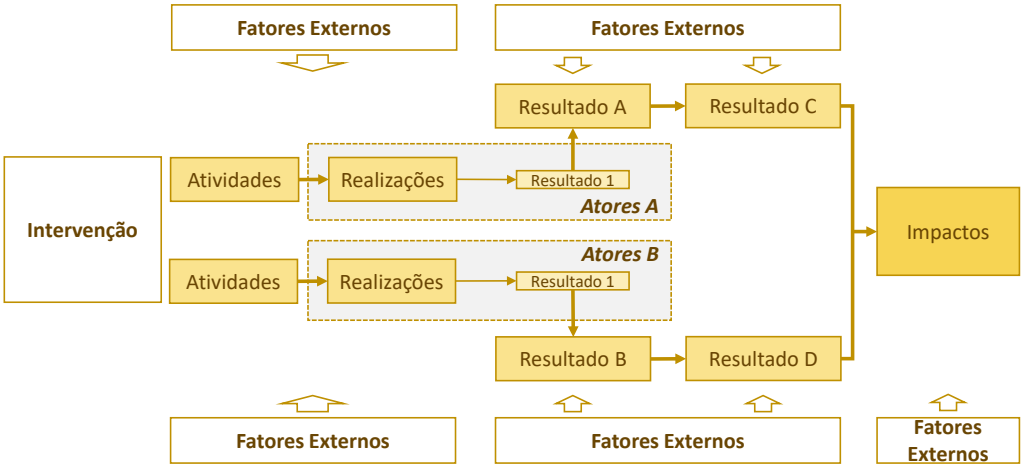


Figura 4. TdP "aninhadas" – Uma única intervenção junto de diferentes atores



- **Teorias "empilhadas" ou "sequenciais"** (*stacked theories*) – representação de sub-teorias que podem corresponder a cadeias de diferentes intervenções, com diferentes intervenientes e beneficiários, organizadas de forma hierárquica (p.e., um modelo de nível estratégico, hierarquicamente articulado com modelos de nível de programa ou de organização, cf. Figura 5) ou sequencial (em que o resultados de uma sub-teoria são inputs ou condições de partida/facilitadoras de outra sub-teoria subsequente, cf. Figura 6), agregadas numa TdP de nível superior, que lhes dê coerência. Em qualquer dos casos o nível de detalhe de cada um dos níveis "empilhados" poderá ser distinto, consoante o enfoque pretendido (ver também, p.e., TdM nº 1.12 "RIS3 e Instrumentos PT2020" apresentada no Guia).

Figura 5. TdP "empilhadas"

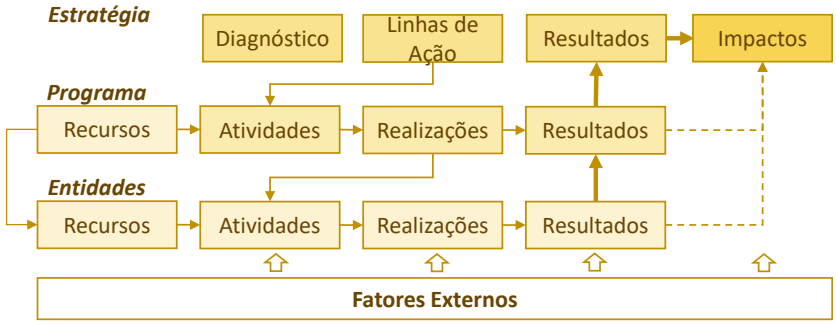
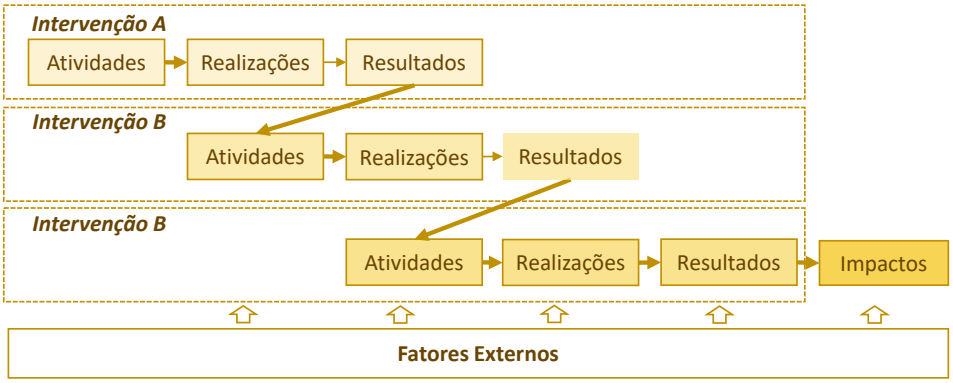
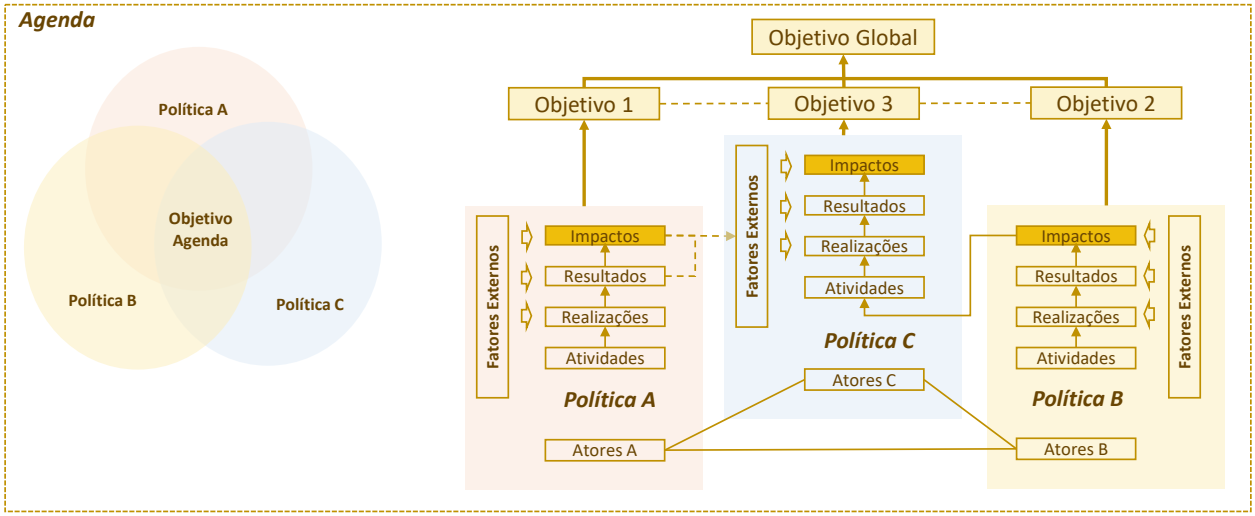


Figura 6. TdP "sequenciais"



Em algumas circunstâncias, o objeto da TdP situar-se-á num **plano mais elevado**, por exemplo ao nível de uma estratégia ou de uma agenda temática. Nesses casos, mais que apenas um conjunto de intervenções conexas, são um **conjunto de políticas** que ocupam o sistema que se visa representar, políticas essas que podem ser transversalmente atravessadas por uma agenda ou estratégia, sem que individualmente seja esse o foco principal de cada um desses instrumentos e/ou políticas.

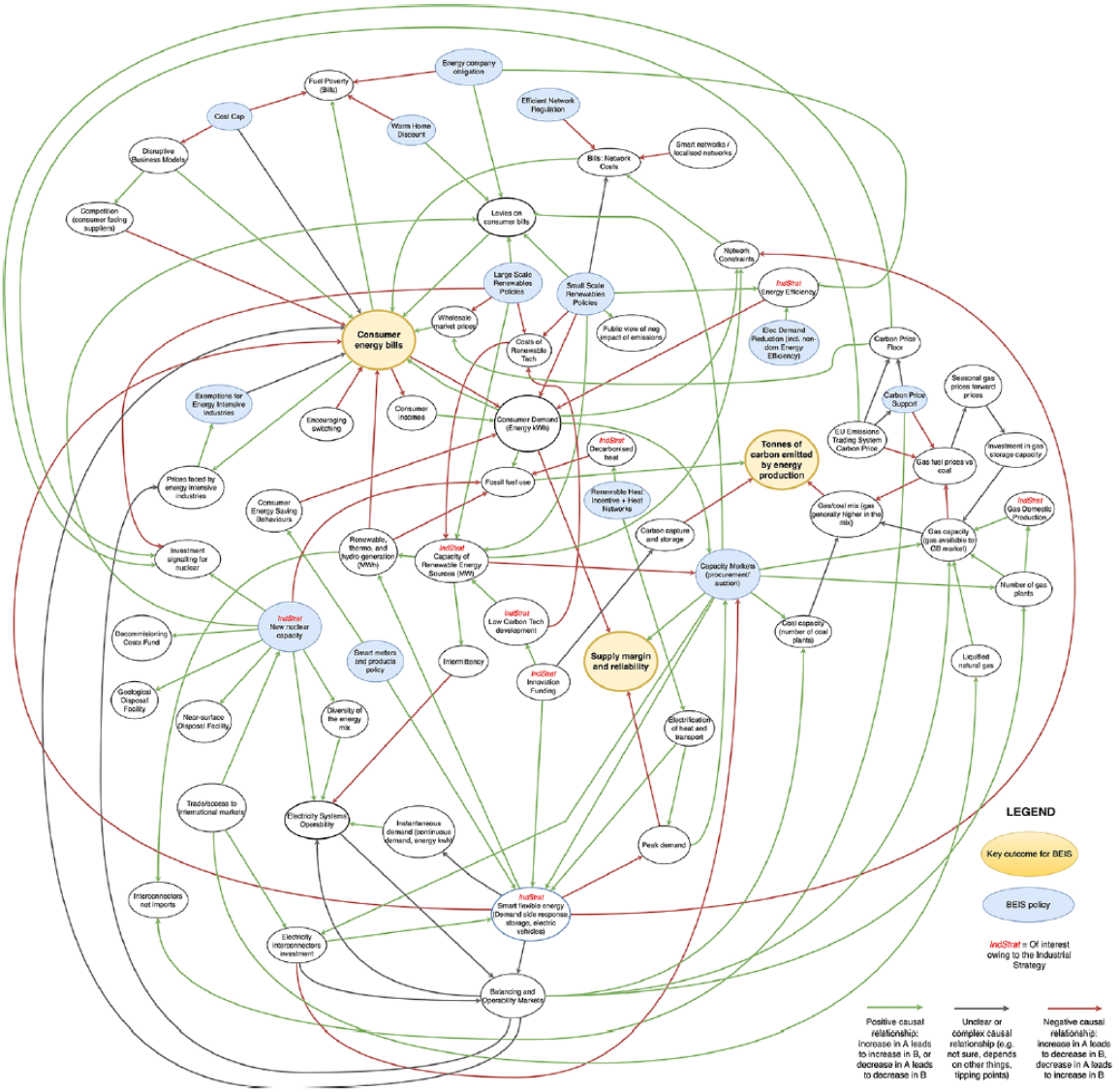
Figura 7. TdP de uma Agenda



Os modelos acima apresentados nem sempre são capazes de lidar com casos mais "**complexos**", ou seja, capazes de lidar, em simultâneo com a granularidade das intervenções e das respetivas cadeias causais, (mais ou menos lineares), e com o um conjunto de interações, interdependências e ciclos de retroação (*feedback*) que se estabelecem entre as políticas e o contexto ou sistema em que estas se inserem.

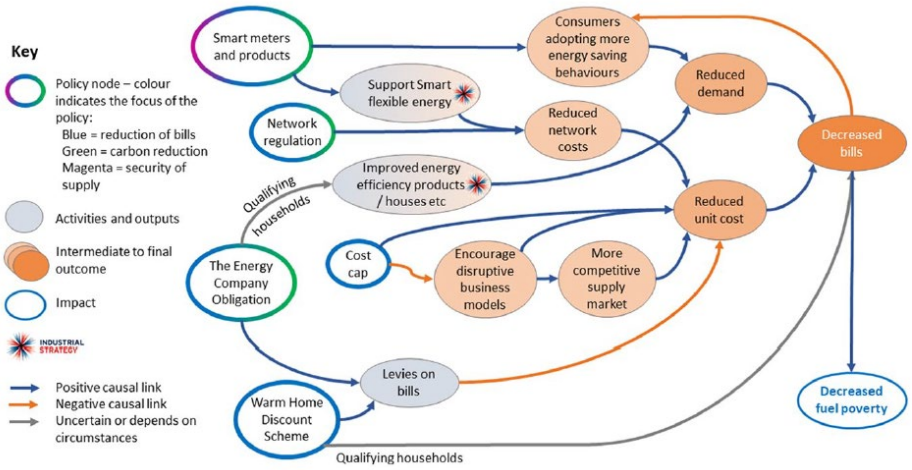
Nesses casos, a representação sob a forma de diagramas de sistemas dinâmicos, ou de redes, pode ser uma solução adequada, e potenciada pela sua utilização em combinação com representações mais "tradicionais" das TdP (cf. Caixa 4). As figuras 8 a 10 ilustram, de forma sequencial, esse processo, como base (e exemplo) na abordagem proposta por Wilkinson et al. (2021) para um programa de redução de pobreza energética.

Figura 8. Mapa do Sistema



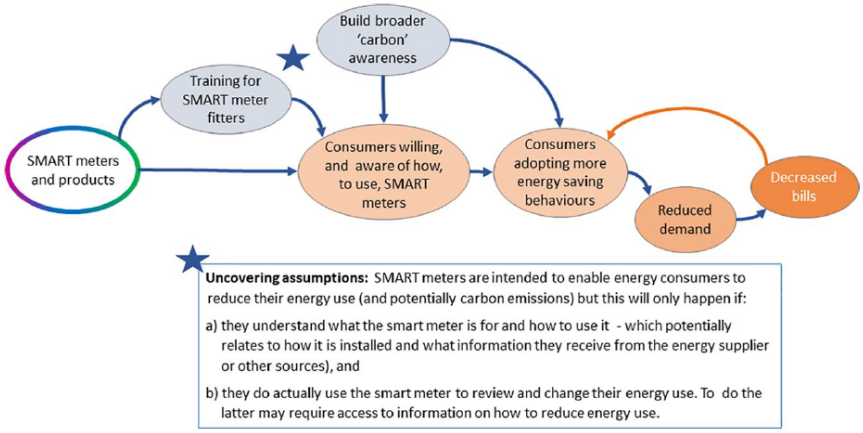
Fonte: Wilkinson et al. (2021, p. 89)

Figura 9. Teoria da Mudança (foco numa "área" específica do sistema)



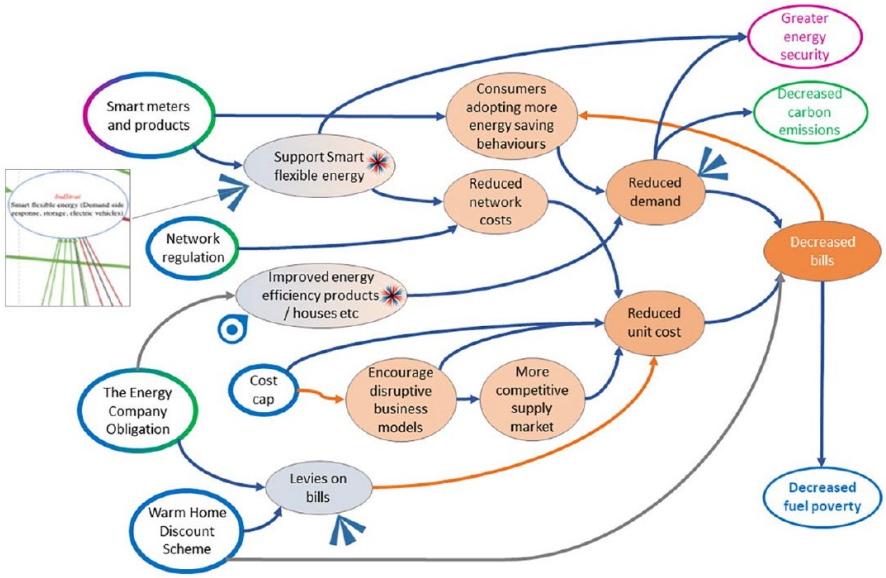
Fonte: Wilkinson et al. (2021, p. 92)

Figura 10. Explicitação de pressupostos da Teoria da Mudança



Fonte: Wilkinson et al. (2021, p. 95)

Figura 11. Relação da Teoria da Mudança com o sistema



Fonte: Wilkinson et al. (2021, p. 93)

Note-se, neste exemplo, que o: i) mapeamento dos sistema (Figura 8) é feito a partir de *inputs* um processo participativo de discussão com os *stakeholders* (foi realizado um *workshop* e várias sessões de discussão de grupo e entrevistas de *follow-up*); ii) a TdP desenvolvida (Figura 9) foi precedida de uma opção de foco numa "área" específica do sistema e estruturada de acordo com os elementos "típicos de uma TdP – cadeias de atividades->realizações->resultados->impacto, elos de ligação causal devidamente rotulados, incluindo ligações de retroação de efeitos; iii) a TdP inicial é completada com a identificação dos pressupostos subjacentes aos processos causais (Figura 10); iv) embora não representados graficamente, os principais mecanismos foram articulado sob a forma de narrativa; e v) relação com o sistema (Figura 11), identificando pontos de contacto com outras políticas e contributo para outros resultados que não estritamente dos da política em análise (p.e. ao nível da segurança energética e da redução de emissões de carbono).

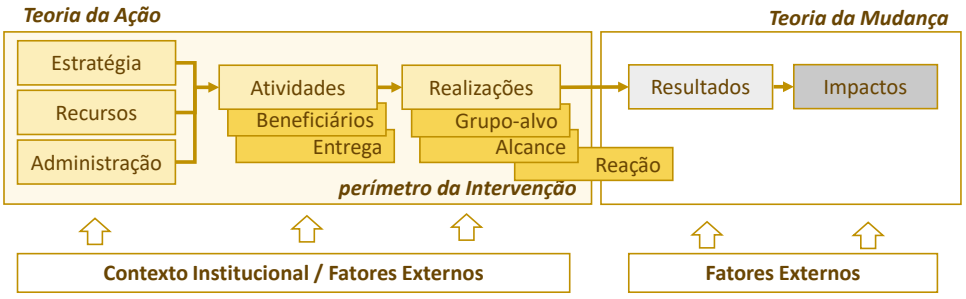
Este exemplo é útil também para ilustrar a importância da delimitação das fronteiras da TdP. Uma perspetiva sistémica permite, simultaneamente, incidir o foco da TdP num processo causal delimitado pelo âmbito de atuação da intervenção, sem que com isso se perca a visão de conjunto do contexto em que essa intervenção opera – o sistema em que se insere – e das possíveis interdependências com outros nódulos do sistema.

ii) Diferentes Enfoques (dos processos causais)

Na fase de desenho de uma nova ou renovada política ou intervenção, ou na avaliação da implementação de uma determinada intervenção, pode ser útil concentrar a atenção no modo como a intervenção é operacionalizada, como se relaciona com os seus destinatários e o que é esperado que estes façam com os recursos e capacidades que lhes são colocados à disposição.

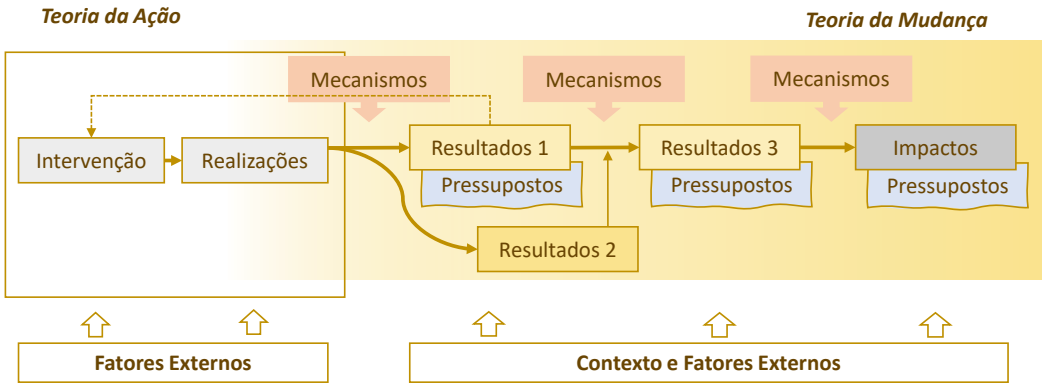
Nesse caso, o foco da TdP estará na **Teoria da Ação (toda)** (cf. subcapítulo 1.1 para definição de TdA), i.e., na representação de como está montada a intervenção, de como chega aos beneficiários e de como estes transformam os recursos e capacidades recebidas em produtos e/ou serviços disponibilizados aos grupos-alvo da intervenção.

Figura 12. Foco na Teoria da Ação



Noutras situações, o interesse poderá estar na densificação dos processos causais desencadeados por uma intervenção de política. Nesses casos, o foco da TdP estará na **Teoria da Mudança** (cf. subcapítulo 1.1 para definição de TdM), com vista a explicitar a mudança esperada para a qual a intervenção deverá contribuir, em termos imediatos e em prazos mais dilatados, quer ao nível dos grupos-alvo que diretamente beneficiam da intervenção (nomeadamente, efeitos diretos sobre capacidades, competências ou recursos desse grupos-alvo), quer no contexto socioeconómico em que se inserem.

Figura 13. Foco na Teoria da Mudança



Podem ainda ser combinados estes dois enfoques, numa Teoria da Programação que agregue a TdA e a TdM. Esta abordagem permite captar os principais processos de implementação e de produção de efeitos de uma determinada política, p.e. quando o objetivo é discutir ou avaliar quais e como é que os atributos específicos do desenho e implementação da política desencadeiam diferentes processos de mudança.

iii) Diferentes Propósitos (*zoom in*, *zoom out*, ou diferentes combinações)

Os modelos acima apresentados não devem ser entendidos como *templates* fixos e independentes, mas antes como ilustração gráfica genérica e simplificada de formas possíveis de abordar a construção e representação das TdP, atentos também aos propósitos com que são mobilizados.

Estes propósitos podem estar relacionados p.e. com determinados processos avaliativos (consoante as questões a que a avaliação visa dar resposta) ou uma determinada comunicação. Neste caso, importa adequar as TdP ao público a que se destinam, nomeadamente os diferentes graus de especialização e conhecimento.

O foco da TdP – maior ou menor detalhe – pode, assim, dar origem a diferentes configurações, nomeadamente:

- Nas TdP "aninhadas", estas podem surgir com o conjunto das Intervenções ou com uma TdP para cada intervenção.
- Nas TdM sistémica, a partir do mapeamento do sistema, pode ser adequado um primeiro enquadramento global da intervenção no seu contexto de atuação, seguido de uma lógica de *zoom-in* que permita densificar e operacionalizar um processo causal específico.
- TdM sem todos os elementos que a compõem inicialmente.

iv) Diferentes níveis de análise

De modo transversal às perspetivas acima descritas, importa ressalvar que as TdP podem ser construídas em "planos" distintos, mas interdependentes, que definem a escala de atuação a que as intervenções e as suas cadeias de resultados estão a ser representadas. Essas escalas podem ser definidas de acordo com a taxonomia Micro-Meso-Macro, descrita em maior detalhe, bem com as suas implicações para a construção das TdP, na Caixa 5.

Caixa 5. Níveis Micro, Meso e Macro

A distinção micro–meso–macro em Teorias da Programação (TdP) ajuda a clarificar onde cada intervenção atua (escala) e que tipo de mudança se está a teorizar, desde os indivíduos até aos sistemas e políticas.

Níveis micro

- Foco em indivíduos, interações diretas e mudanças imediatas nas pessoas ou organizações-alvo, por exemplo capacidades, comportamentos ou práticas de trabalho.

  ➤ Na construção da TdP, o nível micro traduz-se em cadeias causais muito próximas da intervenção (inputs–atividades–realizações–resultados imediatos) e em mecanismos que explicam como os beneficiários transformam os recursos oferecidos em mudanças concretas.

Níveis meso

- Foco em grupos, organizações, redes e programas, isto é, na forma como diferentes intervenções e atores se articulam num "sub-sistema" (por exemplo, um programa, um eixo temático ou um conjunto de instrumentos convergentes).

  ➤ Ao nível meso, a TdP procura representar como combinações de intervenções, instituições e mecanismos geram padrões de mudança mais amplos (por exemplo, numa cadeia de valor, num setor ou numa região), recorrendo frequentemente a teorias aninhadas, empilhadas ou sequenciais que articulam várias sub-teorias da ação e da mudança.

Níveis macro

- Foco em sistemas e estruturas mais alargadas, como agendas estratégicas, regimes de políticas ou configurações institucionais que moldam o contexto em que programas e projetos operam.

  ➤Na TdP, o nível macro aparece em modelos que procuram ligar intervenções específicas a mudanças de longo prazo e de natureza estrutural (impactos socioeconómicos, transições sistémicas), incorporando contexto, interdependências entre políticas e circuitos de retroação, de acordo com os princípios de pensamento sistémico aplicados à avaliação.

A distinção micro–meso–macro permite alinhar o grau de detalhe da teoria (*zoom-in* ou *zoom-out*) com o objeto e o propósito da programação/avaliação: desenho de projetos (micro), governança de programas (meso) ou leitura estratégica de agendas e sistemas de políticas (macro). Em contextos de políticas públicas cofinanciadas, esta grelha ajuda a articular teorias da ação e da mudança em diferentes escalas, a clarificar contributos para resultados e impactos e a integrar perspetivas de múltiplos *stakeholders* na mesma TdP.

Fonte: elaborado com apoio de modelo LLM (Perplexity)

2. Dimensão operacional

A dimensão operacional do modelo de TdP visa traduzir os fundamentos conceptuais, definidos anteriormente, em processos aplicáveis ao contexto das políticas públicas cofinanciadas, em coerência e complementaridade com as funções de Monitorização Estratégica e de Avaliação desenvolvidas pela AD&C, no âmbito do ciclo dos Fundos Europeus.

Neste âmbito, a sua operacionalização estrutura-se em duas vertentes complementares: por um lado, integra uma estrutura metodológica de referência, que sistematiza as etapas e princípios orientadores da sua construção; por outro, prevê um processo de apropriação institucional, articulado com a implementação do modelo de monitorização e com a avaliação das políticas públicas cofinanciadas.

2.1. Estrutura metodológica de referência

O processo de construção de uma TdP, embora flexível e ajustável a diferentes contextos, segue um conjunto de etapas metodológicas que garantem consistência e transparência na formulação da lógica de intervenção, incluindo a definição do propósito e do problema de partida, a identificação dos pressupostos e mecanismos de mudança e a construção do modelo lógico que estrutura a cadeia de resultados.

A tabela seguinte resume o conteúdo e propósito de cada uma destas etapas, com base na literatura da especialidade e na adaptação ao contexto de aplicação da AD&C.

Etapa	Propósito	Ações
1. Definir o propósito do programa	Clarificar o(s) objetivo(s) da intervenção e o(s) problema(s) público(s) a resolver	– Identificar o problema, causas e consequências; – Rever documentação, literatura e o enquadramento estratégico; – Consultar *stakeholders* e peritos; – Formular os objetivos e metas específicos, mensuráveis, relevantes e temporalmente balizados.
2. Identificar os elementos da TdP	Conhecer as relação causais e os fatores que condicionam a intervenção.	– Identificar as relações causais entre meios, processos, atividades, resultados e impactos esperados, explicitando os mecanismos de mudança subjacentes; – Analisar as teorias e os modelos de intervenção que fundamentam a lógica de atuação; – Identificar pressupostos críticos, riscos e outros fatores condicionantes à viabilidade dos mecanismos de mudança.
3. Desenvolver o modelo lógico	Representar de forma estruturada a cadeia de resultados e as interligações entre os seus componentes	– Selecionar a configuração de TdP a utilizar; – Mapear problemas, meios, atividades, realizações, resultados e impactos esperados, mecanismos, pressupostos e riscos;

Etapa	Propósito	Ações
		– Desenhar a representação lógica, explicitando as relações causais entre os diferentes elementos; – Identificar fatores externos, bem como condições facilitadoras ou inibidoras da cadeia de resultados; – Elaborar uma narrativa que acompanhe a síntese gráfica, clarificando o raciocínio causal, os pressupostos subjacentes e a forma como a representação servirá de base para o desenho, implementação e avaliação da política.

Estas etapas podem subdividir-se em passos semelhantes aos que se descrevem na caixa seguinte.

Caixa 6. Como desenvolver uma Teoria da Programação

Passo 1: Elaborar o Diagnóstico, analisar a situação – de forma sucinta, analisar o estado atual do "problema" que a intervenção pretende abordar, ou seja, analisar, entre outros aspetos, as condições sociais, políticas e ambientais, quem estão a ser afetadas, quais as causas e consequências do problema, outras instituições envolvidas, parceiros relevantes, quais as lacunas. De preferência deverá ser elaborada uma árvore de problemas.

Passo 2: Definir o público-alvo/grupos-alvo – identificar as pessoas ou instituições sobre as quais a intervenção pretende atuar diretamente. "Descrever as características desses públicos-alvo, procurando identificar os fatores, objetivos e subjetivos, mais relacionados ao "problema".

Passo 3: Definir o Impacto – expressar qual a mudança sustentada ou de longo prazo que se pretende ver acontecer e que a intervenção pretende apoiar. Analisar questões como, qual o impacto que se pretende alcançar para cada grupo-alvo, tendo em perspetiva para quem vai ser significativo e quem é o beneficiário final. O impacto também pode ser algo que vai "contribuir para", juntamente com outros fatores.

Passo 4: Definir os Resultados – quais são as alterações de curto prazo, para o grupo-alvo, que podem contribuir para o impacto. Os resultados acontecem antes do impacto. Num contexto de prestação de serviços, é muitas vezes útil entendê-los como mudanças nas competências, capacidades ou ativos com que se pretende dotar o grupo-alvo, de forma a alcançar o **impacto** definido no Passo 3. Podem existir vários níveis de resultados (p.e. resultados intermédios e resultados finais).

Passo 5: Definir as Atividades e as Realizações – o que a organização (ou a intervenção) vai desenvolver para atingir os resultados (do Passo 4). Diz respeito aos serviços a serem oferecidos e/ou as campanhas a realizar. Será importante identificar aspetos como as principais características das atividades, frequência com que se devem realizar, ou como será a divulgação das atividades para as pessoas (do público-alvo).

McLaughlin & Jordan (2015) 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.

Passo 6: Explicitar os Mecanismos de mudança – explicitar os processos e "gatilhos" que desencadeiam a mudança. Trata-se de clarificar os processos internos que promovem a mudança — por exemplo, sentimentos de segurança, confiança, motivação ou identificação com a ação — e não apenas de listar pressupostos. Esta fase exige definir de forma explícita o que se quer que o grupo-alvo pense, sinta ou faça durante a intervenção, e como se reconhece que o processo está a funcionar. Ao mesmo tempo, implica considerar a qualidade da implementação, garantindo que os serviços ou campanhas são concebidos de modo a maximizar a probabilidade de os mecanismos de mudança sejam efetivamente ativados conduzam aos resultados pretendidos.

Passo 7: Explicitar a cadeia causal – definir qual é a ordem pela qual os resultados e o impacto devem ocorrer. Este exercício requer a concentração em resultados e mecanismos e o raciocínio para trás, a partir do impacto. É importante verificar se existe uma sequência lógica para que as mudanças ocorram.

Passo 8: Definir *stakeholders* e "fatores facilitadores" – considerar como o ambiente externo poderá afetar os objetivos e planos, especificamente identificar o que é necessário que outras partes interessadas ou instituições façam para apoiar a TdP e identificar os fatores, fora do controlo, que podem afetar a TdP (as políticas governamentais, o ambiente económico ou social mais amplo, a opinião pública).

Passo 9: Estabelecer os Pressupostos e os Riscos– reflexão crítica sobre o processo de mudança, explicitando as perspetivas de mudança, os impulsionadores da mudança e expressas as hipóteses subjacentes sobre como as mudanças podem ocorrer. O propósito de tornar esses pressupostos explícitos é verificar se as atividades e as realizações são apropriados para influenciar a mudança na direção desejada no contexto. Deve identificar-se, igualmente, o que pode acontecer que ponha em causa a intervenção (riscos), de forma a permitir identificar ações de mitigação.

Passo 10: Elaborar o Diagrama da Teoria da Mudança e uma narrativa – construir um diagrama, ou uma tabela do tipo modelo lógico, para explicitar a relação esperada entre atividades, mecanismos, resultados e impacto. A elaboração de um diagrama numa única página, ou de uma tabela, permite aprofundar a reflexão sobre a TdP, constituindo uma ferramenta útil de comunicação da intervenção. As informações sobre contexto e pressupostos podem vir em anexo. Por último, deve ser criada uma narrativa que represente esta sequência causal e capture a discussão.

Fonte: Sistematização dos 10 Passos com base (e adaptado) em Noble (2019) e Vogel (2012)

A operacionalização das etapas apresentadas traduz-se num processo que visa incorporar as TdP nas práticas regulares da AD&C, transformando-as num instrumento efetivo de leitura, análise e interpretação das políticas públicas cofinanciadas. Podendo adotar configurações variadas, em virtude de uma utilização modular das etapas/componentes da TdP, muito determinada pela variabilidade dos diferentes âmbitos/escalas das análises em causa, mais do que um produto técnico, a TdP constitui um instrumento que permite compreender, de forma sistemática, a relação entre os problemas identificados, as respostas de política e as mudanças esperadas, tornando explícita a lógica de intervenção que sustenta cada domínio de atuação.

Enquanto instrumento técnico, a TdP materializa-se em dois outputs complementares:

- Um esquema gráfico, que representa a cadeia de resultados e as relações causais entre os vários níveis de intervenção (meios, atividades, realizações, resultados e impactos, mecanismos, pressupostos e riscos); e
- Um resumo narrativo, que acompanha e contextualiza essa representação, explicitando o raciocínio causal, e sempre que possível, os pressupostos subjacentes, os mecanismos de mudança e os riscos ou fatores condicionantes da intervenção.

Pode incluir-se, igualmente, uma **TdP com indicadores**, que funciona em espelho da TdP principal, nas qual são substituídas as designações das caixas pelos respetivos indicadores de medição de cada elemento.

Estes produtos, de natureza cumulativa e evolutiva, devem ser periodicamente atualizados, refletindo a aprendizagem institucional e a evolução das políticas cofinanciadas. A sua função não é apenas descritiva, mas essencialmente analítica e interpretativa, permitindo estruturar o conhecimento produzido pela monitorização e fornecer elementos para as práticas de avaliação.

2.2. Apropriação institucional e integração operacional

A aplicação das TdP ao contexto da AD&C requer um processo de apropriação institucional que assegure a sua integração nas práticas de programação, monitorização e avaliação.

É proposto que este seja um processo implementado pela UEPA, envolvendo a colaboração entre o Núcleo de Estratégia, Políticas e Programação (NEPP) — responsável pela articulação com a programação e a monitorização estratégica — e o Núcleo de Avaliação (NA), que assegura a coerência metodológica e a ligação à avaliação. Esta abordagem colaborativa estende-se a outras unidades da AD&C, bem como a parceiros institucionais externos, potenciando o intercâmbio de conhecimento técnico e a harmonização de metodologias entre as diferentes áreas do ciclo dos Fundos Europeus.

A integração das TdP deve, por isso, desenvolver-se em torno de duas vertentes complementares:

- A vertente de monitorização, que transforma a TdP num instrumento de leitura e acompanhamento estratégico das políticas cofinanciadas; e
- A vertente de avaliação, que a utiliza como base conceptual e metodológica para a construção das especificações técnicas das avaliações, para a construção de Teorias da Mudança (TdM) adaptadas aos objetivos e aos métodos de cada avaliação e para a interpretação dos resultados e impactos das políticas.

Ambas as vertentes partilham o mesmo objetivo: reforçar a capacidade da AD&C para compreender, de forma sistemática e evidenciada, como as intervenções cofinanciadas contribuem para a mudança estrutural e para o desenvolvimento do país.

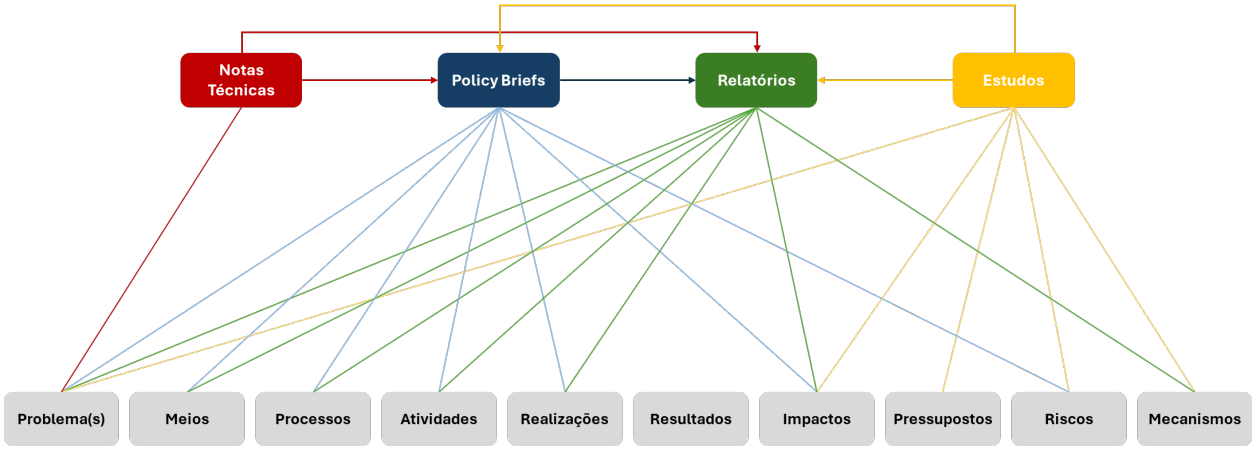
Do ponto de vista operacional, a implementação das TdP deve obedecer a princípios de "regularidade", "utilidade" e "adaptabilidade". A "regularidade" garante a atualização periódica das teorias, alinhando-as com o calendário dos produtos de monitorização e com as etapas do ciclo dos Fundos. A "utilidade" assegura que as TdP são produzidas com foco na sua aplicabilidade prática, servindo de base à interpretação de resultados e à preparação de exercícios de reprogramação ou de redefinição de prioridades e de avaliação. A "adaptabilidade" permite ajustar o nível de detalhe e de profundidade em função da área de política ou da finalidade analítica em causa, desde abordagens setoriais amplas até subtemas específicos.

A utilização das TdP deve também promover uma abordagem participativa e colaborativa, envolvendo técnicos das diferentes unidades orgânicas da AD&C, entidades gestoras, organismos intermédios e parceiros externos. Esta participação é essencial para validar pressupostos, enriquecer a análise com diferentes perspetivas e consolidar a TdP como um processo de aprendizagem coletiva sobre o funcionamento e o impacto das políticas cofinanciadas.

i) Vertente de Monitorização Estratégica das Políticas Públicas Cofinanciadas

A operacionalização das TdP assenta na infraestrutura metodológica e organizacional já estabelecida pela AD&C no âmbito do modelo de monitorização das políticas públicas cofinanciadas. Este modelo, orientado por princípios de abordagem integrada, acompanhamento sistemático e foco temático, fornece a base de informação e de conhecimento sobre a qual se desenvolve a aplicação prática das TdP, garantindo coerência entre a produção de evidência e a sua utilização estratégica.

Os produtos de monitorização — *policy briefs*, notas técnicas, estudos e relatórios — constituem fontes essenciais para a elaboração das TdP, ao disponibilizarem diagnósticos, dados estatísticos, informação de execução e análises interpretativas que sustentam a construção da cadeia de resultados. Em contrapartida, as TdP devolvem a estes produtos um enquadramento lógico e explicativo, ao clarificar as relações causais entre problemas, respostas de política e transformações esperadas. Deste modo, o modelo de monitorização e as TdP formam um sistema integrado: o primeiro produz e atualiza evidência, enquanto as segundas estruturam e interpretam essa informação numa lógica de coerência e aprendizagem institucional.



Esta relação bidirecional consolida as TdP como matriz interpretativa do modelo de monitorização, reforçando a coerência analítica e a capacidade de comunicação dos produtos técnicos da AD&C.

ii) Vertente de Avaliação

Em continuidade com esta vertente de monitorização, importa ainda explicitar a apropriação institucional das TdP na perspetiva da Avaliação. Neste contexto, as TdP continuarão a representar um papel fundamental desde o início de cada avaliação até à sua conclusão. Com efeito, a existência prévia de TdP (a par dos *outputs* de monitorização estratégica referenciados acima) constituirão *inputs* relevantes para identificar necessidades de conhecimento a colmatar com as avaliações e, consequentemente, a definir os objetivos das avaliações e respetivas questões de avaliação.

No decorrer das avaliações, as TdP permitirão conhecer melhor o contexto em que as intervenções objeto de cada avaliação se inserem, identificar teorias alternativas e mudanças complexas e emergentes a explorar na avaliação; apoiarão, igualmente, a identificação dos dados a recolher, quer por quem encomenda a avaliação, quer por quem a realiza.

No âmbito das Avaliações Baseadas na Teoria, a TdP assume papel acrescido porque permite explicitar os resultados esperados (e definidos) de uma intervenção, mas também os resultados intermédios e as condições (pressupostos, mecanismos e mitigação dos riscos) que se espera que operem (ou seja, ajuda a desvendar a chamada “caixa negra” das políticas públicas). Para tal, as TdP servirão de base à construção das Teorias da Mudança (TdM) a utilizar ao longo de cada avaliação, adaptadas aos objetivos a alcançar e aos métodos a utilizar. Com efeito, cada método, e em função do que se pretende conhecer, recorre a configurações particulares de TdM, que serão construídas a partir da TdP inicial. Estes métodos de avaliação baseados na teoria, permitem aferir os resultados finais e intermédios (desejados e indesejados) e distinguir os sucessos (ou falhas) da teoria ou da implementação.

Mesmo nas avaliações de impacto contrafactual a TdP é fundamental para identificar as variáveis de resultado e de controlo a utilizar na aferição dos impactos (líquidos).

No final de cada avaliação, o conhecimento produzido permitirá testar a TdM (total ou parcialmente) e aprofundar/atualizar a TdP inicial, nomeadamente, a composição de todos os seus elementos e a existência das suas relações causais.

Por fim, a TdM poderá apoiar a comunicação dos resultados da avaliação, recorrendo a diferentes configurações de TdP e em diferentes suportes (apresentações, *policy briefs*, posters, vídeos, sites...) e atividades (reuniões, seminários/*workshops*, ...).

Em **síntese**, a apropriação institucional das TdP deve traduzir-se não apenas na criação de novos instrumentos analíticos, mas na consolidação de uma cultura organizacional de evidência e aprendizagem.

As TdP representam simultaneamente um ponto de chegada — ao sistematizarem o conhecimento acumulado — e um ponto de partida para leituras mais profundas e para futuras avaliações.

Constituem, assim, um referencial operativo que reforça a capacidade analítica da AD&C, assegura uma leitura integrada e coerente das políticas públicas cofinanciadas e promove uma utilização estratégica do conhecimento no ciclo dos Fundos Europeus.

2.3. Dos fundamentos conceptuais à operacionalização

No capítulo 1 do presente documento discutiu-se a dimensão conceptual das TdP, estabelecendo-se um conjunto de conceitos e princípios a observar na sua construção e abordaram-se as implicações da complexidade contextual e das intervenções na construção de TdP, propondo soluções genéricas de representação esquemática, do simples ao complexo.

Já neste capítulo 2 enquadra-se a operacionalização dos modelos de TdP nas funções de Monitorização Estratégica e de Avaliação desenvolvidas pela AD&C, no plano da apropriação institucional e operacional desta abordagem ao acompanhamento e à avaliação das políticas públicas cofinanciadas pelos Fundos Europeus.

Ainda neste plano operacional, exemplificam-se, em seguida, três possibilidade de aplicação do modelo conceptual apresentado à construção em concreto (considerando intervenções cofinanciadas) de TdP.

Estes exemplos tentam demonstrar que as opções por diferentes figurinos de TdP dependem da natureza das intervenções e do propósito da TdP.

i) TdP "Qualificação das Empresas", na vertente qualificação dos Recursos Humanos

Tomemos por primeiro exemplo a "**TdP Qualificação das Empresas**", elaborada na sequência do presente Modelo conceptual e operacional. A "intervenção" objeto desta TdP compreende um conjunto diverso de tipologias de operação dos Fundos Europeus do Portugal 2030, incluindo diferentes tipologias apoiadas pelo Sistema de Incentivos à Qualificação de Recursos Humanos, a Formação de Executivos, a Inserção de Recursos Humanos Altamente Qualificados nas PME e ainda os apoios a bolsas de doutoramento em ambiente não académico, tendo com objetivo último o aumento da competitividade das empresas portuguesas.

Esta TdP parte do **"modelo base", tipo pipeline "robustecido"** (cf. Figura 1), nomeadamente, aao representar os elementos identificados na Caixa 1, desde os Problemas de partida aos meios mobilizados e os processos de implementação à cadeia atividades > realizações > resultados, culminando nos impactos, bem como a sinalização dos mecanismos que ativam a cadeia casual, e dos pressupostos e riscos que lhe estão associados (integrando nestes elementos os fatores externos). Opta-se, assim, nesta TdP, por uma visão alargada da intervenção, **combinando elementos da Teoria da Ação e elementos da Teoria da Mudança**, de modo a captar os principais processos de implementação e de produção de efeitos desta intervenção.

No entanto, a estrutura desta TdP não se conforma exclusivamente a este figurino. Retomando a tipificação de soluções apresentadas no subcapítulo 1.3, encontramos nesta TdP uma estrutura próxima à da Figura 2, em que as diferentes tipologias de operação atuam "em paralelo", com cadeias de resultados próprias, mobilizando diferentes atores, mas convergentes para objetivos

finais comuns. Estamos, portanto, na esfera das intervenções acima tipificadas como **"*complicadas*"**.

A dimensão "*complicada*" da intervenção é também captada pela forma de representação das conexões causais (setas) que estabelecem relações de "um para um", "um para vários" ou "vários para um" e ligações entre cadeias de diferentes intervenções.

Por último, refira-se que nesta TdP combinam-se diferentes níveis de análise, desde o nível **micro**, centrados nas transformações ao nível dos indivíduos, ao nível **meso** e **macro**, respeitante às organizações e empresas envolvidas e aos efeitos transformadores no tecido empresarial, por relação aos territórios de inserção.

Diferentes opções de representação serão possíveis, e necessárias, consoante a **finalidade para a qual a TdP é desenvolvida**. Uma avaliação centrada na implementação de uma ou várias destes tipologias poderá requer especificação adicional da Teoria da Ação (cf. Figura 12), enquanto uma avaliação de impacto deverá focar a sua atenção e desenvolver TdM específicas (cf. Figura 13).

Pode, nesse mesmo contexto de avaliação de impacto, haver necessidade de adotar uma lógica de TdP "aninhadas" (cf. Figura 3), que permita uma análise mais aprofundada dos processos causais que operam, p.e., ao nível de uma determinada tipologia de operação, ou mesmo ao nível dos diferentes intervenientes da mesma tipologia (p.e. no que respeita à tipologia "Formação Avançada", coexiste e interagem TdM dos Doutorandos, das Instituições de Ensino Superior e das Empresas de acolhimento). Podem também, nesse caso, ser aperfeiçoados os descritores das conexões causais, distinguindo intensidade e/ou incerteza causal e incluindo, quando apropriado, conexões de retroação (*feedback loops*).

Note-se que qualquer uma destas opções deve, em regra, observar os princípios de construção de TdP enunciados no subcapítulo 1.1 – p.e. no que respeita à combinação de uma abordagem de construção participada pelos *stakeholders* com uma abordagem *dedutiva*, particularmente útil para a identificação dos mecanismos causais – e as etapas de construção acima descritas no subcapítulo 2.1, assegurando que observam os atributos de Coerência, Lógica e Clareza fundamentais em qualquer TdP.

ii) TdP "Plano Social para o Clima"

O **Plano Social para o Clima (PSC)**, que é o instrumento para a aplicação do Fundo Social para o Clima a nível nacional – criado no âmbito do novo mecanismo de Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE2), o Fundo Social para o Clima procura compensar os efeitos da futura taxação de carbono nos setores dos edifícios e dos transportes rodoviários, estimulando a adoção de energias mais limpas e eficientes.

O PSC assenta em duas componentes de investimento, **C1-Edifícios** e **C2-Transportes**, independentes entre si, mas complementares nos objetivos finais prosseguidos, designadamente ao nível da redução das emissões de GEE e promoção de uma transição energética justa e inclusiva. Cada umas destas Componentes integra um conjunto de diferentes **Investimentos**[12], que se complementam para atingir os objetivos específicos de cada Componente.

Recuperando o tipo de soluções apresentadas no subcapítulo 1.3, é possível entender e abordar a intervenção do PSC e a respetiva TdP com diferentes perspetivas e propósitos.

Na representação da **TdP do Fundo Social para o Clima**, elaborada na sequência do presente Modelo conceptual e operacional, segue-se um formato semelhante ao **"modelo base", tipo**

[12] **C1**: Programa Edifícios - Famílias (Programa Famílias + Sustentáveis); Programa Bairros - Famílias (Programa Bairros + Sustentáveis); Programa eLAR; Programa CER + ACC; Programa Espaços Energia. **C2**: Frota + Verde (microempresas); Frota + Verde (IPSS e Entidades privadas sem fins lucrativos); Frota + Verde (Saúde); Frota + Verde (transporte público); + Mobilidade com proximidade.

pipeline "robustecido" (Figura 1), à semelhança do descrito no exemplo anterior, incluindo a cadeia causal, os mecanismos e os pressupostos e riscos (que incluem os principais fatores externos e contextuais a essa Medida). À semelhança do exemplo anterior, também aqui estamos perante uma intervenção com atributos de **"*complicada*"**, pelas razões acima aduzidas.

Neste figurino o foco da TdP foi colocado ao nível do PSC ou da Componente, permitindo captar a coexistência (e eventual articulação) entre Componentes/Medidas, e descrever como estas contribuem para os resultados finais esperados.

Tal como no exemplo anterior, o recurso a TdP **"aninhadas"** (cf. Figura 3) podem também oferecer uma solução de representação adequada, com sub-teorias associadas a cada Componente, e foco na atuação conjugada das Componentes sobre resultados finais e impactos esperados o PSC. Esta opção pode também ser relevante em fase da avaliação da política, se o objetivo for, p.e., perceber o contributo do PSC para objetivos transversais a diferentes Medidas, como seja a redução da vulnerabilidade de determinados grupos e, por essa via, o contributo para uma transição justa, com maior coesão social.

Adotando uma perspetiva mais sistémica, uma abordagem semelhante à descrita nas Figuras 8 a 11 poderia ser adequada, fazendo uso de técnicas e ferramentas adequadas ao **mapeamento de sistemas e análise de redes**, combinadas com enfoques, quando necessário, a nódulos específicos do sistema, que poderão ser representados através de um figurino mais convencional das TdP. Aqui o objetivo central será colocar o PSC em contexto e explorar as interdependências do *policy mix* de que o PSC faz parte. A eficácia do PSC para a redução da vulnerabilidade de determinados grupos estará certamente dependente da conjugação, a montante e a jusante, ou de forma interdependente, de outros fatores e/ou de outros instrumentos de política, designadamente nos domínios da habitação, energia, transportes, ação social, saúde e coesão territorial. O mapeamento do "sistema" em que o PSC se insere é um elemento essencial para a compreensão dessas interdependências, quer no plano da monitorização, quer no plano da avaliação.

iii) TdP "Alteração do Perfil de Especialização da Economia Portuguesa"

Como último exemplo, o âmbito, foco e propósito da TdP podem também convocar uma perspetiva mais sistémica, que incorpore os princípios descritos no subcapítulo 1.2. no que respeita à visão de sistema (em detrimento de uma visão "*intervenção-cêntrica*", com foco causal nas interações entre intervenções e contributo das mesmas para esse sistema, na importância dos circuitos de interdependência (vertical e horizontal) e de retroação (*feedback)* positiva e negativa no reconhecimento da multiplicidade de níveis de atuação e perspetivas.

Consideremos, por exemplo, uma hipotética TdP para a avaliação, no âmbito da atuação dos Fundos Europeus e do PRR, da "**Alteração do Perfil de Especialização da Economia Portuguesa**", que visa aferir e compreender em que medida as políticas dirigidas aos sistemas de inovação estão a influenciar o desenvolvimento e a difusão de conhecimento avançado, promover a experimentação empresarial, orientar a direção das atividades de I&D, criar mercados para produtos inovadores, mobilizar recursos para inovação e promover externalidades positivas no ecossistema de inovação e, por essa via, se e como estão a contribuir para a ambicionada alteração do perfil de especialização da economia portuguesa.

Neste caso conjugam-se diversos instrumentos de apoio dos Fundos, na forma de uma miríade de tipologias de operação agrupadas em torno de três objetivos específicos da programação do Portugal 2030, associados à promoção da investigação e inovação, ao crescimento e competitividade das PME e às competências para a especialização inteligente, e dirigidos a grupos-alvo e atores também diversificados na sua natureza e esfera de atuação, com os apoios do PRR dirigidos à Capitalização e inovação empresarial (componente 5).

Dada a multiplicidade de níveis de atuação e, não obstante a reconhecida importância e peso que a intervenção dos Fundos Europeus representa nas políticas de Investigação e Inovação para a Competitividade em Portugal, será fundamental que a TdP consiga captar a dimensão sistémica da intervenção dos Fundos, consideradas a interações e interdependências que se visa promover com estes instrumentos e a forma como se articulam e interagem – positiva ou negativamente – com os demais instrumentos de política nacional, direta ou indiretamente relacionados com os objetivos específicos dos instrumentos em avaliação. Estamos, portanto, na esfera das intervenções acima tipificadas como **"*complexas*"**.

Na construção da TdP será, portanto, mais adequada a adotação de uma **perspetiva sistémica**, de nível **macro**, que se constitua como ferramenta orientadora da ação e ferramenta iterativa que permite compreender a mudança em ambientes de elevada incerteza e em constante transformação. Para o efeito, será preferível uma representação que articule adequadamente as diferentes políticas e a forma com interagem entre si e com a envolvente (contexto), p.e. seguindo o figurino apresentado na Figura 7 do subcapítulo 1.3. É crucial, nesse tipo de representação, a adequada representação e categorização dos nexos causais, das interdependências, ciclos de retroação (*feedback loops*) positivos e negativos, limiares (*thresholds*) e pontos e viragem (*tipping points*).

Em alternativa, pode ser adotada uma abordagem semelhante à já descrita acima, tomando por referência as Figuras 8 a 11.

Como boa parte destes instrumentos de apoio estão subordinados a estratégias ou agendas específicas (p.e. Estratégias de Especialização Inteligentes), pode também ser adequado, sobretudo quando existe uma sequencialidade temporal implícita e uma dependência na implementação desses instrumentos por subordinação a essa estratégia, a representação através de teorias **"empilhadas"** ou **"sequenciais"**, seguindo figurinos semelhantes aos apresentados nas Figuras 5 e 6.

Bibliografia

AD&C / Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2030 (2025), **A aplicação das Teorias da Mudança nos Fundos Europeus**, na coleção "Da teoria à prática de avaliação de políticas públicas" dos Guias de apoio à implementação do Plano Global de Avaliação do Portugal 2030 (PGA PT2030).

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.

Capucha, L., & Caramelo, S. (2024). *Ciências Sociais Aplicadas: O Planeamento e a Avaliação de Políticas Públicas*. Lisboa: Edições Almedina.

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).

Davies, R. (2018), **Representing Theories of Change: Technical Challenges with Evaluation Consequences**, Inception paper, CEDIL, Londres, UK Aid.

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.

Gertler, P. , Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. & Vermeersch, C. (2018), ***Impact evaluation in practice***, (2.ª ed.), World Bank Group.

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.

McLaughlin, A. & Jordan, G. (2015), **Using logic models**, in Newcomer, K., Hatry, H. & Wholey, J. (Eds.), ***Handbook of practical program evaluation***, (4.ª ed.).

Noble, J. (2019), **Theory of change in ten steps**.

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. (2011), ***Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use***. Guilford Press.

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.

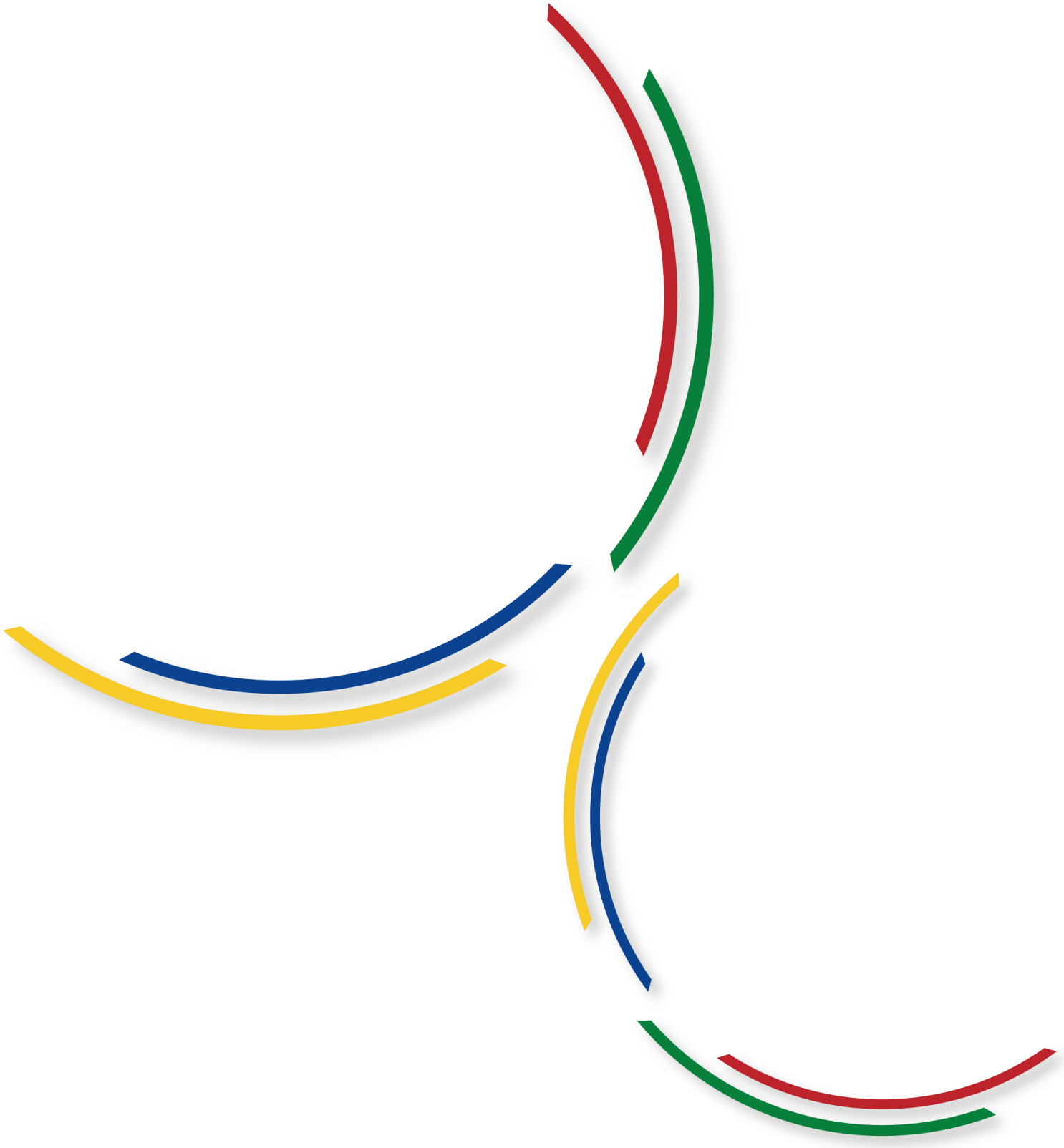
Vogel, I. (2012), **Review of the use of 'Theory of Change' in international development. Review Report**. DFID, *London, UK*.

W.K. Kellogg Foundation (2004), ***Logic Model Development Guide***, WK Kellogg Foundation, Battle Creek, MI.

Wilkinson, H., Hills, d., Penn, A., Barbrook-Johnson, P. (2021), **Building a system-based Theory of Change using Participatory Systems Mapping**, ***Evaluation***, Vol. 27 (1) 80-101

IOM The Essentials of Migration Management (EMM2.0): Handbook. Disponível em: https://emm.iom.int/handbooks

Plano Estratégico da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2025-2027 (2024). Disponível em: https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/PE-2025-2027-20241216.pdf



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

PAT Programa Assistência Técnica 2030

PORTUGAL 2030

Cofinanciado pela União Europeia

Os Fundos Europeus mais próximos de si.