



# Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de políticas públicas

O caso da Estratégia Nacional  
de Combate à Pobreza

## FICHA TÉCNICA

### **Título**

Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de Políticas Públicas - O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

### **Data**

Agosto 2024

### **Autoria**

Equipa Multidisciplinar de Monitorização (EMM) – PlanAPP

Equipa Multidisciplinar de Avaliação de Políticas e Impacto Legislativo (EMAPIL) – PlanAPP

Roberto Falanga e Daniel Silva - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL)

### **Revisão e layout**

Equipa Multidisciplinar de Comunicação e Gestão do Conhecimento (EMCGC) – PlanAPP

### **PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública**

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

[planapp@planapp.gov.pt](mailto:planapp@planapp.gov.pt)

[www.planapp.gov.pt](http://www.planapp.gov.pt)

## Índice

Nota prévia.....	4
1. Introdução.....	5
2. Monitorização e Avaliação Participativa: enquadramento conceptual.....	7
3. Roteiro: Cinco etapas para a implementação de um processo de M&A_P.....	10
Etapa 1: Mobilizar as entidades para a implementação do processo.....	10
Etapa 2: A escolha do tema/medida; “o que monitorizar e avaliar com a população destinatária?”.....	11
Etapa 3: Desenho das sessões participativas.....	11
Etapa 4: Definição das condições logísticas.....	13
Etapa 5: O plano de monitorização e avaliação participativa.....	14
4. O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP).....	15
4.1. Monitorização e Avaliação Participativa da ENCP.....	15
4.2. Etapas do processo de Monitorização e Avaliação da ENCP.....	16
5. Próximos passos.....	23

## Nota prévia

O trabalho documentado foi desenvolvido no âmbito do apoio do PlanAPP à Comissão Técnica de Acompanhamento da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP), na qual está também integrado o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (cf. art. 16.º da RCM n.º 181/2021, de 29 de dezembro).

Entre outras componentes, o apoio técnico prestado incluiu uma iniciativa de cocriação (*Living Lab*), fruto da colaboração entre o PlanAPP e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL), dedicada à abordagem participativa de monitorização e avaliação (M&A\_P) de políticas públicas.

O PlanAPP agradece ao ICS e às entidades que participaram no *Living Lab* a colaboração neste processo, que inaugura uma linha de ação com muito caminho a fazer.

# 1. Introdução

O PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública assume como prioritária a função de promoção, criação e difusão de conhecimento e de competências para as políticas públicas, no quadro das atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 março.

Neste quadro de atribuições, inclui-se o reforço da capacidade da Administração Pública para monitorizar a implementação das políticas e garantir a sua avaliação, com vista a produzir conhecimento sobre o progresso, efeitos e mérito das políticas públicas.

Em 2023, o PlanAPP e o ICS-UL colaboraram na implementação de um *Living Lab* dedicado a refletir as etapas e condições fundamentais de um processo de monitorização e avaliação participativa, para posterior experimentação no quadro da monitorização e Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP)<sup>1</sup>. Foram promovidos três encontros que contaram com a participação do núcleo de Coordenação da Estratégia e várias entidades do setor social identificadas como potenciais membros do Fórum Consultivo (que à data das sessões ainda não estava formalmente constituído).

Os três encontros compreenderam objetivos distintos, mas convergentes: o primeiro consistiu na promoção de uma “participação fundamentada”, isto é, de uma participação que partisse de uma base comum, com pressupostos e conhecimentos partilhados entre todos os participantes sobre o que é a ENCP, a utilidade da M&A, e o que é a M&A\_P participativa. O segundo consubstanciou-se na discussão de temas-chave em cada eixo estratégico da Estratégia e o terceiro, e último, visou definir um conjunto de orientações práticas para concretizar as sessões participativas.

Este documento apresenta o resultado das sessões, traduzido numa sequência de etapas que se assumem como um roteiro que permite orientar o envolvimento da população na monitorização e avaliação de Instrumentos de Planeamento, em geral, tendo como caso prático a ENCP. Estrutura-se em quatro secções: a secção que se segue procura enquadrar e explicar o que se entende por monitorização e avaliação participativa; na segunda secção apresenta-se um modelo de roteiro para a implementação de um processo de monitorização e avaliação participativa (M&A\_P); o caso prático da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza é desenvolvido na terceira secção, explicitando-se o seu enquadramento e entendimento à luz das diferentes etapas do processo de M&A\_P; por último, na quarta secção apresentam-se os próximos passos deste processo tendo em perspetiva a revisão e consolidação futura do Roteiro.

A publicação que agora se apresenta marca o início de um processo de experimentação que se vai concretizar ao longo do ciclo de implementação da Estratégia. Em virtude disso, não visa apresentar uma fórmula sobre como desenhar processos participativos de monitorização e avaliação de políticas,

---

<sup>1</sup> Financiado no âmbito de um projeto PRR: “Protocolo de colaboração no projeto “Modelo Institucional de Avaliação de Políticas” entre o PLANAPP e o ICS.

antes pretende ser um documento que explora alguns considerandos, como fonte de inspiração para outros processos que se alinhem com os princípios da participação cidadã.

É nossa intenção fazer acompanhar a implementação de sessões participativas<sup>2</sup>, que decorrerão em 2024 e 2025, de um processo contínuo de reflexão, focado na discussão dos aspetos bem-sucedidos e dos problemas, originando novos documentos que sirvam de suporte e orientação para a ação.

---

<sup>2</sup> Atividade incluída no Objetivo Estratégico 6.1. Garantir mecanismos de participação das populações em situação de vulnerabilidade no desenho, acompanhamento e avaliação da ENCP do Plano de ação 2022-2025 da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza.

## 2. Monitorização e Avaliação Participativa: enquadramento conceptual

O ciclo de políticas públicas compreende as várias etapas que se iniciam com a identificação de um problema, passam pela definição de propostas e possíveis soluções, chegam à implementação propriamente dita de uma política pública, acompanhada pela sua monitorização e seguida, desejavelmente, pela sua avaliação. O interesse de decisores políticos e académicos sobre a operacionalização de mecanismos de participação ao longo dessas etapas tem vindo a concentrar-se especialmente em duas fases desse ciclo: a definição de propostas e a implementação de políticas públicas.

Apesar de o objetivo principal de qualquer mecanismo participativo ser a qualidade da governança democrática, é cada vez mais necessário entender os resultados e impactos que a participação dos cidadãos é capaz de induzir<sup>3</sup>. Conforme apontado por Webler *et al* (1999), esse propósito exige que saibamos explicar e oferecer evidências sobre *o que é e como se mede o sucesso da participação dos cidadãos*<sup>4</sup>. Partilhando da mesma opinião, Rowe e Frewer (2004) frisaram a necessidade de se estabelecer uma teoria do “que funciona melhor quando” quanto à aplicação de mecanismos participativos<sup>5</sup>.

A limitada atenção sobre a avaliação de mecanismos participativos no ciclo de políticas públicas contribui para outro fenómeno que merece atenção: a escassa, para não dizer nula, experimentação de mecanismos participativos nas fases subseqüentes de monitorização e avaliação. Conforme salientado por Murray (2002), se é verdade que existe um crescente interesse na participação dos cidadãos, porque é que não existe um debate mais alargado sobre a sua inclusão na avaliação?<sup>6</sup> Esta questão aplica-se tanto a políticas públicas que adotam mecanismos participativos numa ou mais fases do seu ciclo de vida, como a políticas públicas definidas e implementadas sem a participação direta dos cidadãos. A monitorização e avaliação participativa abre, portanto, a possibilidade de envolver os cidadãos num vasto leque de políticas públicas.

Estrella e Gaventa (1998), por seu turno, defendem que a monitorização e avaliação participativa exigem que se repense quem inicia, aplica, apreende e beneficia das aprendizagens produzidas através da avaliação<sup>7</sup>. Sobre as questões operativas da avaliação participativa, Murray propõe uma distinção entre formatos diversos, que resume em quatro principais categorias que vão das menos às mais participativas<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Falanga, R (2018) “Avaliação de processos participativos com a sociedade civil”, in Ferrão, J, Pinto Paixão, JM (Eds.) Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas, Imprensa da Universidade de Lisboa, 455-479

<sup>4</sup> Webler, T e Tuler, S (1999) “Unlocking the Puzzle of Public Participation”, *Bulletin of Science, Technology & Society*, 22(3), 179-189

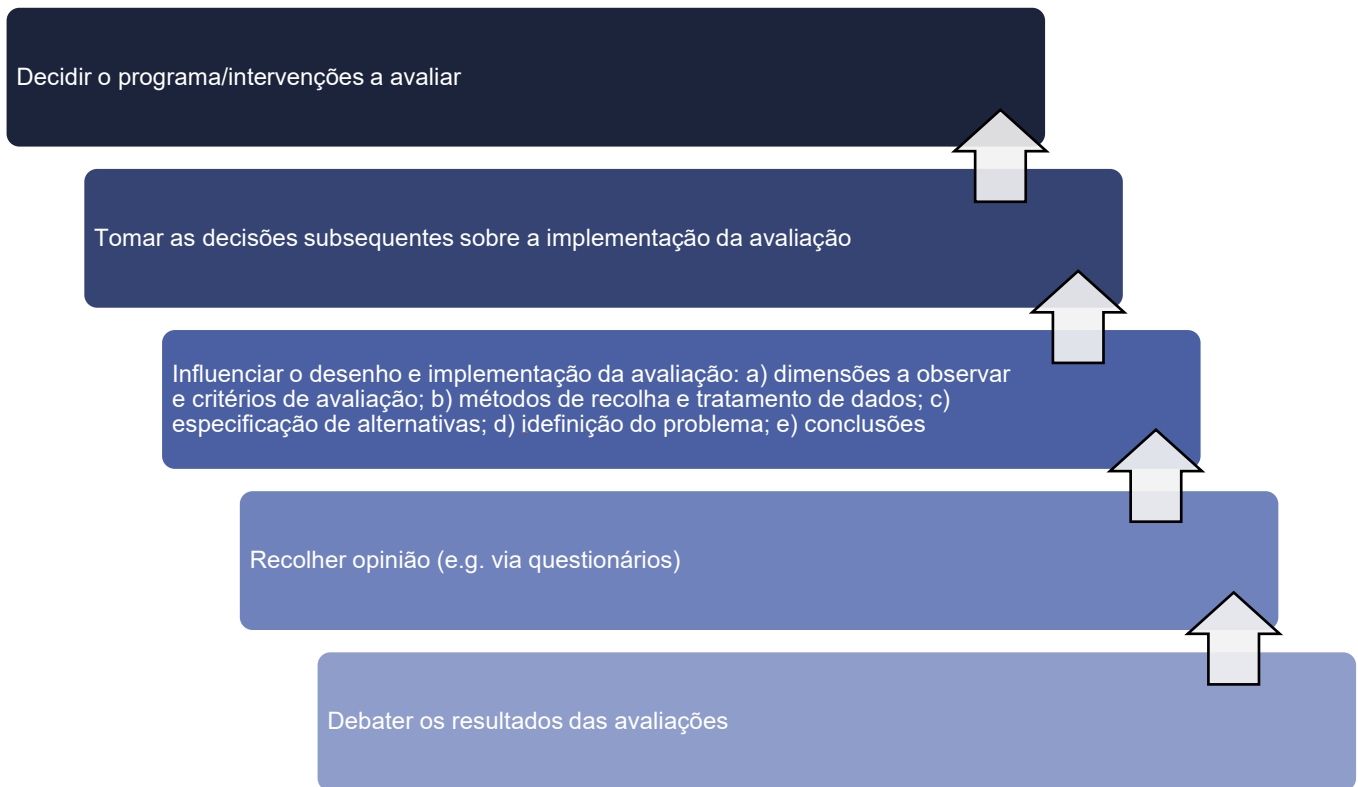
<sup>5</sup> Rowe, G e Frewer, LJ (2004) “Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda”, *Science, Technology and Human Values*, 29(4), 512-556

<sup>6</sup> Murray, R (2002) “Citizens' Control of Evaluations: Formulating and Assessing Alternatives”, *Evaluation*, 8(1), 81-100

<sup>7</sup> Estrella, MB e Gaventa, J (1998) “Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: A literature review”, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex

<sup>8</sup> Murray, R (2002) “Citizens' Control of Evaluations: Formulating and Assessing Alternatives”, *Evaluation*, 8(1), 81-100

**Figura 1** – Escada da avaliação participativa



**Fonte:** elaboração própria a partir de Murray (2002)

O grau mais baixo de participação prevê o envolvimento dos cidadãos na discussão dos resultados das avaliações. O segundo tipo de participação já inclui a recolha e integração das opiniões dos participantes nas avaliações. A seguir, há avaliações que acolhem as opiniões dos participantes no sentido de influenciar o desenho e implementação da avaliação. O quarto grau identificado diz respeito às avaliações que acolhem a partilha de poder sobre as decisões a tomar, como, por exemplo, na definição de critérios, indicadores e métodos. Finalmente, o grau mais elevado de participação pressupõe a seleção partilhada do próprio programa, estratégia ou política pública a avaliar. O quinto nível exige uma opção deliberada dos decisores para delegar decisões, enquanto o quinto nível representa a forma mais evidente de participação dos cidadãos no controlo da ação governativa.

Note-se que é no contexto de projetos implementados no âmbito da ajuda e cooperação para o desenvolvimento que se encontra a maior parte dos exemplos de aplicação dos processos de M&A\_P participativa, visando que os programas de apoio integrem as perspetivas de grupos excluídos ou marginalizados, com base nas suas próprias observações e conhecimentos locais, aplicados em contextos culturais e ambientais específicos. O objetivo principal é obter um melhor *feedback* dos “grupos-alvo” para que o projeto possa ser melhorado ou, em experiências mais ambiciosas, fortalecer as capacidades da população local para gerir os seus recursos, sejam eles naturais, financeiros ou sociais.



Com efeito, é possível equacionar a opção por abordagens de monitorização e avaliação em diversas circunstâncias, porém, é mais recorrente em projetos ou programas em que:

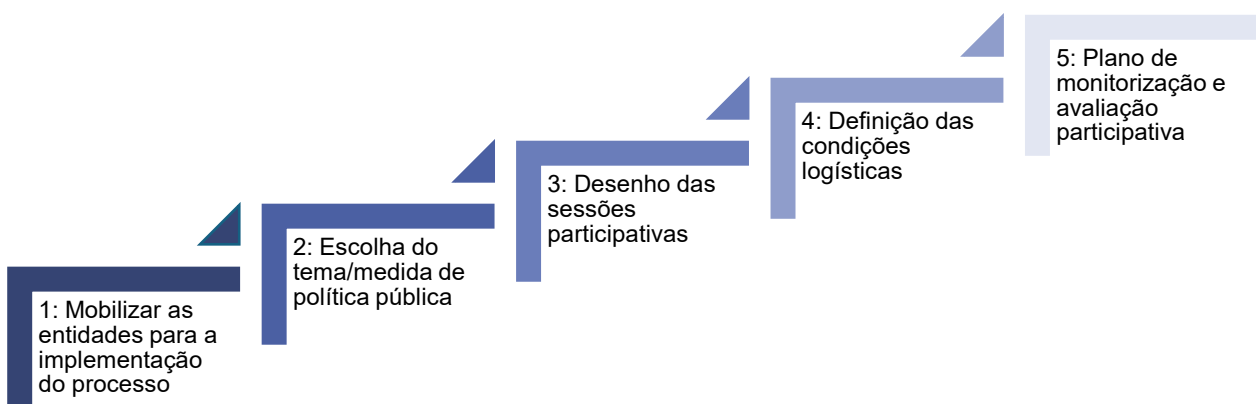
- são abrangidos muitos beneficiários diferentes;
- os efeitos esperados são multidimensionais;
- as questões de mobilização, capacitação ou outras formas de desenvolvimento social são relevantes;
- e/ou os atores envolvidos ou o próprio projeto estão comprometidos com uma abordagem baseada nos direitos.

Em seguida, apresenta-se um roteiro com a identificação das etapas para implementar um processo de monitorização e avaliação participativo, de forma a definir quem deve participar, quando e como.

### 3. Roteiro: Cinco etapas para a implementação de um processo de M&A\_P

Este Roteiro estrutura-se em cinco etapas que devem ser entendidas como dinâmicas e flexíveis a várias condições de contexto e de partida, sujeitas, portanto, às alterações oportunas conforme a natureza das entidades responsáveis, bem como das populações destinatárias e de outras condicionantes contextuais.

**Figura 2** - Etapas para implementação de um processo de monitorização e avaliação participativa



**Fonte:** elaboração própria

#### Etapa 1: Mobilizar as entidades para a implementação do processo

O ponto de partida do processo é a identificação das *entidades* que devem ser chamadas a *coimplementar* a M&A\_P porque são um canal para *aceder* aos destinatários.

Haver um órgão ou rede (in)formal de entidades ou *stakeholders* da sociedade civil que representem os destinatários finais a envolver facilita a implementação desta etapa. Caso contrário, é necessário começar por mapear esse universo de entidades e definir critérios de representatividade para a seleção da lista de entidades.

Caberá à entidade coordenadora do Instrumento de Planeamento/medida de política a responsabilidade de implementar esta etapa.

## Etapa 2: A escolha do tema/medida; “o que monitorizar e avaliar com a população destinatária?”

A escolha do(s) tema(s) e/ou da(s) medida(s) a monitorizar e a avaliar com a participação das populações destinatárias pode basear-se num dos níveis da arquitetura do Instrumento de Planeamento, podendo assumir uma escala ampla de temas ou um foco dedicado a uma medida. Dada a variabilidade do que pode estar em causa ser o *objeto* de M&A\_P, é uma decisão que caberá, em primeira instância, à entidade responsável ou coordenadora do Instrumento de Planeamento.

O tema deve ser escolhido antes do arranque de cada sessão de M&A\_P, podendo esta escolha ser discutida com a entidade ou conjunto de entidades que pretendam colaborar na organização da sessão. No caso de haver uma parceria entre entidades, a mesma poderá ser formada por entidades sediadas no mesmo espaço geográfico de atuação ou por entidades que têm sedes dispersas no país, trabalhando de forma convergente ou complementar sobre o tema escolhido.

Caberá à entidade coordenadora do Instrumento de Planeamento/medida de política, conjuntamente com as entidades selecionadas na etapa 1, a responsabilidade de implementar esta etapa.

## Etapa 3: Desenho das sessões participativas

Esta etapa remete para a importância de programar as sessões. As principais questões a ter em conta nessa programação passam por decidir sobre a melhor forma de envolver as entidades na organização e facilitação das sessões de M&A\_P, como constituir e manter a participação do grupo e a própria duração das sessões.

No que diz respeito ao **envolvimento das entidades** na organização e facilitação das sessões de M&A\_P, importa:

- garantir a participação de entidades que representam os grupos destinatários e outros grupos abrangidos pelo Instrumento de Planeamento/medida de política pública em causa, e que sejam representativas no território. Estas entidades são determinantes para identificar, aceder e convocar participantes para o processo de M&A\_P. Podem também desempenhar um papel importante para desbloquear qualquer impasse que possa surgir no terreno para que seja garantido o correto desenvolvimento do processo de participação;
- combinar entidades com e sem experiência de abordagens participativas, embora seja importante que todas se comprometam com este formato de participação;
- assegurar que as entidades com experiência transferem as aprendizagens adquiridas e potenciam as suas redes de atores no processo de captação de destinatários para as sessões;
- assegurar o envolvimento de entidades que alcancem um número elevado de pessoas, de forma a potenciar uma participação mais significativa.

No que concerne à **constituição do grupo de participantes**, será fundamental definir o número de pessoas, a sua distribuição em grupos de trabalho e a composição homogénea ou heterogénea dos mesmos, com base na natureza dos temas associados às medidas de política pública escolhidas. É aconselhável preparar uma lista de participantes suplentes para salvaguardar eventuais desistências.

As pessoas terão de ser escolhidas tendo em conta fatores como a partilha do mesmo idioma, de maneira a facilitar a comunicação e o “contágio” de ideias que poderá ser enriquecido com as diversas experiências trazidas por cada participante. Se o grupo for constituído por pessoas com diferentes idiomas, a solução pode passar por criar subgrupos. A constituição do grupo deve também assegurar a representatividade de minorias. No envolvimento das crianças, pode ter-se em consideração aquelas que já tiveram experiências de participação ou envolver aquelas que tenham sido eleitas pelos pares. Será ainda necessário acautelar a presença de profissionais qualificados na moderação destes encontros e garantir que a participação é autorizada pelo representante legal<sup>9</sup>.

Para cativar e manter o interesse dos grupos de destinatários ao longo das sessões, é muito importante cativar a participação de líderes comunitários e pessoas com histórias de vida inspiradoras e mobilizadoras, bem como a utilização de estratégias que estimulem a participação coletiva: a importância da linguagem e dos objetivos transparentes e claros são essenciais. É necessário utilizar linguagem acessível e alternar as dinâmicas de interação com momentos de cariz mais formativo

Aponta-se a possibilidade de a participação ser alavancada por uma contrapartida material ou imaterial. Entre as contrapartidas materiais, destacam-se a retribuição em dinheiro ou em espécie. Entre as contrapartidas imateriais, destacam-se a garantia de transporte e alimentação ou o reembolso dos custos associados suportados pelos participantes, bem como de cuidado a filhos menores e outros dependentes a cargo.

De forma a assegurar que todos os participantes se sentem confortáveis e participam ativamente ao longo de todo processo, é importante que, para além da capacitação, a organização das sessões seja sensível e respeitadora da existência de diferentes registos, conceitos e valores entre os participantes. Nesse sentido, será oportuno adotar uma linguagem acessível e atenta às necessidades de cada participante, evitando-se o uso de jargões ou atitudes que possam intimidar, alienar ou até silenciar a participação.

É essencial esclarecer os participantes do compromisso com os resultados da participação e prever no desenho das sessões a devolução dos mesmos de forma eficaz e ao longo das sessões para os participantes sentirem que o seu compromisso é valorizado.

Aspetos como o acesso à informação sobre o processo em que estão envolvidos e uma comunicação regular com os participantes (*feedback*) favorecem o envolvimento contínuo nas sessões.

Para assegurar a qualidade da abordagem, pode optar-se por atribuir a facilitação do processo a profissionais com formação e experiência neste tipo de abordagens, de forma a assegurar que as dinâmicas aplicadas contribuem para gerar os resultados desejados e motivar uma participação ativa.

---

<sup>9</sup> No exercício de *Living Lab* enquadrado na ENCP, são consideradas crianças as pessoas até aos 12 anos; adolescentes as pessoas entre os 12 e os 16 anos; e jovens as pessoas entre os 16 e os 18.

Quanto estiver em causa **programar o número de encontros e a duração** das sessões de M&A\_P são vários os aspetos a ter em conta.

O orçamento disponível para a concretização dos pilotos condiciona a duração e o número de encontros com as populações destinatárias ao longo da monitorização e avaliação participativa.

A organização e dinamização das sessões deve ser pensada em função dos interesses do grupo de participantes, disponibilidade e motivação para participar, sendo essencial clarificar previamente o tema em discussão, bem como prever a necessidade de organizar atividades de formação com os participantes.

Em termos ideais, os encontros deverão ser periódicos, com a duração entre duas e três horas, e assegurando a estabilidade dos grupos de participantes, de modo a gerar confiança mútua e enriquecer a discussão.

Independentemente da quantidade de encontros, é importante iniciar uma sessão com um “encontro zero” a fim de partilhar com os participantes informação sobre a forma e o objetivo do processo de M&A\_P.

Pode também aproveitar-se o “encontro zero” para assegurar uma capacitação prévia dos participantes sobre os aspetos técnicos a desenvolver no processo, tais como o(s) tema(s) a abordar, a fundamentação da intervenção de política ou, mais especificamente, sobre como se espera que este processo de monitorização e avaliação participativa venha a produzir resultados no processo geral de Monitorização e Avaliação.

Caberá à entidade coordenadora do Instrumento de Planeamento/medida de política, conjuntamente com as entidades selecionadas na etapa 1, a responsabilidade de implementar esta etapa.

## **Etapa 4: Definição das condições logísticas**

No que toca às condições logísticas, o piloto de M&A\_P pode acontecer num espaço físico, virtual ou híbrido. Em qualquer uma das opções, deve considerar-se a adequação das condições do espaço físico ou virtual quer ao tema e medida/s selecionadas, bem como ao grupo de participantes.

Não existindo uma solução ótima para a variedade de situações e contextos abrangidos, aponta-se a necessidade de ter em consideração os seguintes fatores:

- **Acessibilidade:** proximidade e facilidade em chegar ao local, organizando os encontros em locais acessíveis, garantindo a cobertura do transporte e conciliação de horários com compromissos familiares e profissionais;
- **Familiaridade:** espaços confortáveis, envolventes e que invoquem informalidade, podendo para isso contribuir a criação de momentos de convívio, aproveitando, no limite, espaços reconhecidos como espaços sociais;
- **Virtual:** tratando-se de uma solução viável, mas dependente da literacia digital dos participantes, deve-se garantir o acesso à infraestrutura informática, uma boa ligação à internet

e a organização de sessões mais curtas, sendo mais útil para atividades específicas ou com pessoas dispersas geograficamente;

- Contexto: o tamanho e o tipo de grupo determinam as características do espaço, que pode ser identificado com a ajuda de parceiros locais.

Caberá à entidade coordenadora do Instrumento de Planeamento/medida de política, conjuntamente com as entidades selecionadas na etapa 1, a responsabilidade de implementar esta etapa.

## **Etapa 5: O plano de monitorização e avaliação participativa**

Após o “encontro zero” da sessão M&A\_P, deve ser produzido um plano identificando questões-chave para cada sessão, tendo sempre presente que o contributo primeiro das sessões é o de alimentar o processo global de monitorização e avaliação.

Findas as *atividades-tipo* apresentadas no plano, poderá justificar-se a realização de uma sessão adicional para suscitar um balanço dos participantes sobre o seu envolvimento no processo.

Seja qual for o enquadramento da participação de cidadãos em processos de M&A\_P, a decisão sobre o formato e duração do envolvimento dependerá sempre da configuração do próprio sistema de M&A\_P, em particular a articulação com o calendário de fases e produtos principais destes dois processos, tendo em vista uma real incorporação dos *inputs* dos participantes nos mesmos.

## 4. O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP)

A monitorização e avaliação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza é o contexto que serve de ensaio à conceção e experimentação prática do Roteiro, pelo que, nos próximos pontos, se apresenta a forma como cada etapa é concretizada no quadro da Estratégia.

### 4.1. Monitorização e Avaliação Participativa da ENCP

No quadro da Estratégia, a monitorização e avaliação participativa refere-se ao envolvimento de partes interessadas na condução e decisão sobre as atividades de monitorização e avaliação, incluindo os destinatários diretos da intervenção. Esta definição tem subjacente a ideia de que a monitorização e avaliação participativa **é um processo de monitorização e avaliação, complementar a outras atividades de monitorização e avaliação**, indo ao encontro dos níveis 4 e 5 da escada de Murray (2002). Assim, não é vista como um fim em si mesmo, sendo diversos os motivos que a podem justificar, nomeadamente<sup>10</sup>:

- permitir que os beneficiários analisem melhor a sua própria situação e tomem medidas para a melhorar; quando conduzida para este fim visa capacitar os beneficiários;
- melhorar as relações entre aqueles que executam um projeto ou programa e os beneficiários, ou entre os beneficiários e outras partes interessadas;
- contribuir diretamente para as metas e objetivos do projeto ou programa;
- melhorar a qualidade da informação recolhida e analisada através da avaliação e para maximizar o potencial de utilização dos resultados. As avaliações participativas resultam muitas vezes em melhor informação, porque os beneficiários compreendem melhor as suas próprias situações do que as partes interessadas externas, sendo, frequentemente, mais capazes de explicar o que mudou para eles e porquê;
- aceder a várias perspetivas, ou seja, quando é necessário compreender a mudança a partir de pontos de vista diferentes, em vez de um único ponto de vista, em regra do avaliador externo.

É com base nestes motivos que se programaram as sessões participativas a desenvolver no quadro do processo de monitorização e avaliação da ENCP, pondo as sessões participativas ao serviço do sistema global de monitorização e avaliação da Estratégia.

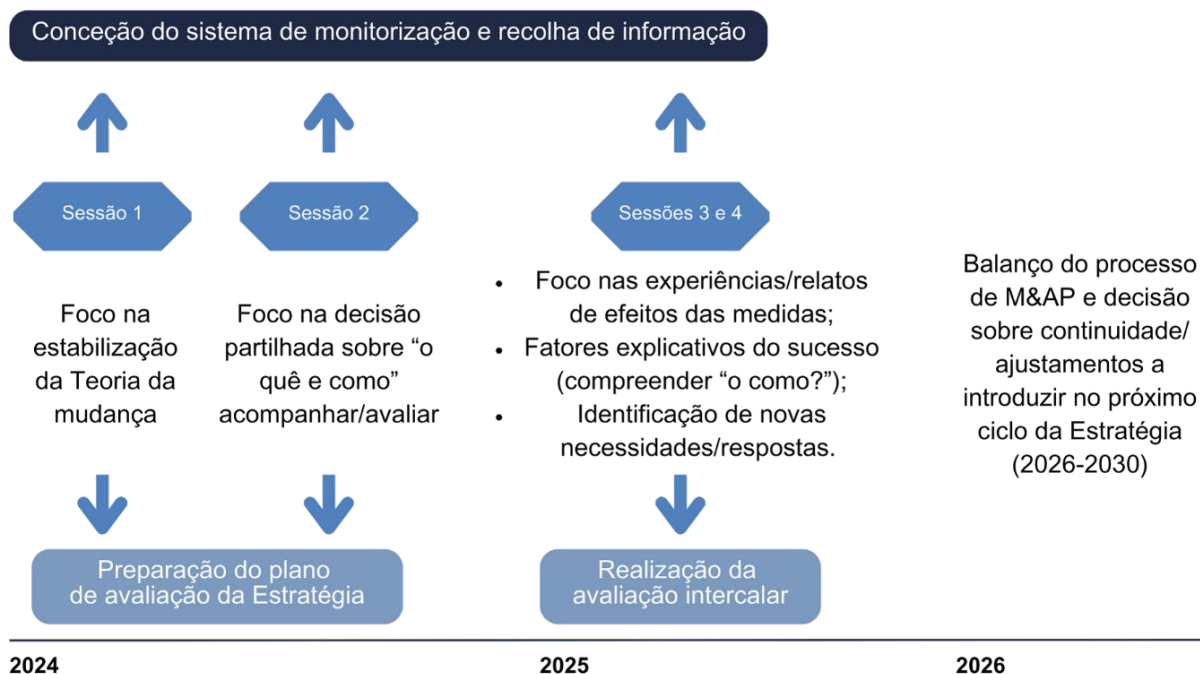
Neste caso, as sessões são programadas tendo em conta diferentes patamares de utilidade para os processos de monitorização e avaliação e com o objetivo de introduzir um momento de balanço que

---

<sup>10</sup> Bakewell et. al. 2003, Guijt 2014, ActionAid 2016

informe a tomada de decisão sobre a continuidade da abordagem participativa, como representado na Figura 3.

**Figura 3 – A M&A\_P no sistema global de M&A**



Fonte: elaboração própria

## 4.2. Etapas do processo de Monitorização e Avaliação da ENCP

### Etapa 1: Mobilização das entidades

No caso da Estratégia, a identificação das entidades a convocar para a implementação do processo de M&A\_P partiu de uma lista de entidades que viriam a constituir o Fórum Consultivo, tratando-se de organizações da sociedade civil que representam ou prestam serviços à população-alvo da Estratégia. A lista final procurou assegurar a representatividade geográfica e de público-alvo da Estratégia<sup>11</sup>.

### Etapa 2: A escolha do tema/medida; “o que monitorizar e avaliar com a população destinatária?”

Dada a transversalidade de temas que a Estratégia envolve, a primeira decisão foi trabalhar a identificação de vários temas-chave da ENCP passíveis de serem objeto das sessões participativas.

<sup>11</sup> Entidades que participaram em pelo menos uma sessão: Aldeias de Crianças SOS Portugal, APDES – Associação Piaget para o Desenvolvimento, APPC – Associação do Porto de Paralisia Cerebral, CARITAS Portugal, CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, CONFECOOP – Confederação Cooperativa Portuguesa, CPCCRD – Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto, DiVERGE – Projeto Imagine, EAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal, IAC – Instituto de Apoio à Criança Movimento 55 Mais Movimento Transformers, Rede ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável.



Assim, uma das sessões com os destinatários foi dedicada a percorrer os seis eixos estratégicos da Estratégia e identificar domínios de intervenção considerados críticos para que cada eixo cumpra os seus objetivos. Os **aspetos críticos** que emergiram ao longo da sessão podem ser entendidos como orientações temáticas para a organização da M&A\_P da ENCP e são apresentados em seguida.

### ✓ **Eixo 1: Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias**

No Eixo 1, a ENCP identifica como objetivos: a garantia do acesso a bens e serviços básicos (educação, saúde e habitação); dos recursos básicos às famílias (mercado de trabalho, apoios sociais e competências parentais); da participação das crianças e jovens no seu processo de desenvolvimento.

Para a redução da pobreza nas crianças e jovens, as entidades participantes destacaram os seguintes aspetos críticos:

- Reforço de apoios sociais às famílias de forma a garantir uma rede de apoio que promova segurança, estabilidade, bem-estar e qualidade de vida;
- Garantia de articulação da ENCP com outras estratégias nacionais para assegurar a convergência de objetivos, a otimização de recursos e a maximização de resultados.

### ✓ **Eixo 2: Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza**

No Eixo 2, a Estratégia nomeia como objetivo a promoção do desenvolvimento integral dos jovens, especialmente os de contextos mais vulneráveis.

Para a redução da pobreza no contexto dos jovens destacaram-se os seguintes aspetos:

- Garantia de uma habitação digna;
- Garantia de um trabalho digno;
- Garantia de uma participação ativa que deverá sustentar-se no fomento de melhorias a nível individual e coletivo.

### ✓ **Eixo 3: Potenciar o emprego e a qualificação**

No Eixo 3, a ENCP reconhece como objetivos: a integração no mercado de trabalho e promoção da qualificação; a eliminação da discriminação e da marginalização das pessoas no mercado de trabalho; a melhoria das relações e condições de trabalho.

Para potencializar o emprego e a qualificação enquanto instrumentos de combate à pobreza, destacaram-se os seguintes aspetos:

- Fiscalização de (melhores) condições laborais;
- Penalização de comportamentos discriminatórios e promoção da integração de categorias marginalizadas através do seu envolvimento ativo na definição de políticas, projetos e gestão empresarial;
- Fomento da articulação entre setor económico e setor social.

#### ✓ **Eixo 4: Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos**

No Eixo 4, a Estratégia encara como objetivos: o reforço das políticas públicas de inclusão social; a promoção de políticas públicas integradas que combinem políticas económicas e sociais; e o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos ou apoiados/regulados pelo sistema de proteção social.

No reforço de políticas públicas inclusivas e integradas para a redução da pobreza destacaram-se os seguintes aspetos:

- Melhoria da informação disponibilizada, nas estratégias de comunicação e do acesso às mesmas, combinando proximidade territorial e canais online;
- Descentralização de competências e desburocratização dos serviços públicos que assegurem cruzamento de dados e contraditório entre as partes;
- Promoção de políticas integradas com prioridade orçamental.

#### ✓ **Eixo 5: Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local**

No Eixo 5, a ENCP identifica como objetivos: o reforço da cooperação entre todos os atores da sociedade; a redução dos fatores de maior vulnerabilidade potenciados pelas características territoriais; a promoção da equidade e igualdade de oportunidades em todo o território nacional.

Em relação à coesão territorial e o desenvolvimento local, no âmbito da redução da pobreza, destacaram-se os seguintes aspetos:

- Reforço de mecanismos de cooperação e mediação entre organizações sociais e instituições públicas;
- Redução da vulnerabilidade territorial através de processos de descentralização articulados pelo Ministério da Coesão Territorial;
- Promoção de oportunidades em todo o território nacional através da identificação de boas práticas a serem transformadas em políticas públicas.

## ✓ Eixo 6: Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional

No Eixo 6, a Estratégia encara como objetivos: a garantia de mecanismos de participação das populações em situação de vulnerabilidade no desenho, acompanhamento e avaliação da própria estratégia; e a integração entre as diferentes estratégias setoriais para firmar o compromisso coletivo de combater a pobreza em todas as suas formas e manifestações.

Para tornar o combate da pobreza um desígnio nacional, destacou-se a importância de:

- Participação ativa das populações destinatárias na atuação da própria estratégia no terreno, adequando-se aos contextos, adotando mecanismos diferentes;
- Fornecer feedback sobre os resultados da participação das populações;
- Integração horizontal de estratégias setoriais tendo a ENCP como “chapéu”, contando com atores e órgãos locais que garantam o empoderamento e a sustentabilidade das ações.

## Etapa 3: Desenho das sessões participativas

No âmbito da ENCP, dada a natureza experimental das sessões que irão ocorrer e o número, à partida, elevado de beneficiários das medidas em causa, a representatividade estatística não deve ser um requisito para este passo. Portanto, para permitir uma melhor gestão do tempo, maior envolvimento e discussão de qualidade, as entidades que participaram nos *Living Lab* consideraram oportuno constituir grupos de 8 a 10 pessoas, no máximo. Abaixo apresenta-se um levantamento do tipo de participantes cuja participação pode ser tida em conta na M&A\_P de cada um dos eixos que estruturam a Estratégia.

### ✓ Eixo 1

- **Destinatários-tipo:** promover a participação de crianças e jovens, com especial atenção os que se encontram institucionalizados, em situação de sem-abrigo, em centros educativos, em educação especial, bem como menores não acompanhados ou requerentes de asilo, inseridos em famílias monoparentais, residentes em contextos desfavorecidos, refugiados, crianças e jovens inseridos em famílias pertencentes a comunidades ciganas e imigrantes.

### ✓ Eixo 2

- **Destinatários-tipo:** priorizar a participação de jovens que saíram de casas de acolhimento, sem ou com baixas qualificações, com baixos rendimentos, em situação NEET, com incapacidade, deficiência, ou com questões de saúde mental.

### ✓ Eixo 3

- **Destinatários-tipo:** garantir a participação de patrões, empreendedores, diretores de IPSS e RH, líderes de organizações sociais, sindicatos, gabinetes de apoio à inserção profissional, diretores de escolas profissionais, pessoas ligadas às autarquias locais, associações empresariais locais, pessoas desempregadas ou com baixas qualificações, jovens em situação NEET, e técnicos e dirigentes do IEFP.

### ✓ Eixo 4

- **Destinatários-tipo:** considerar a participação de trabalhadores do sexo, utilizadores ou dependentes de drogas, pessoas em situação de sem-abrigo, reclusos ou ex-reclusos, pessoas desempregadas de longa duração, pessoas reformadas, pessoas com deficiência, jovens sem ou com baixas qualificações, pais de jovens com incapacidades profundas, jovens em situação NEET, pessoas de etnia cigana, especialmente mulheres e meninas, imigrantes.

### ✓ Eixo 5

- **Destinatários-tipo:** considerar a participação de cidadãos, associações de bairro, de base comunitária e recreativas.

### ✓ Eixo 6

- **Destinatários-tipo:** a participação de cidadãos deve ser consubstanciada por grupos de parceiros (e.g. autarquias, outros serviços periféricos locais, escolas públicas, entidades de saúde), entidades privadas (e.g. empresas com responsabilidade social) e a sociedade civil (e.g. IPSS, grupos informais organizados).

## Etapa 4: Definição das condições logísticas

Findas as etapas anteriores, foi lançado um convite às entidades que têm contacto direto com destinatários para manifestarem o seu interesse em apoiar a implementação de sessões participativas. As entidades justificaram as razões desse interesse e deram nota do tipo de condições logísticas que podiam disponibilizar para a realização das sessões, nomeadamente os locais disponíveis.

Face à natureza dos públicos a abranger, dar-se-á preferência a encontros presenciais nas instalações das próprias entidades, procurando garantir maior familiaridade com o espaço.

## Etapa 5: Plano de monitorização e avaliação participativa

No caso da ENCP, o plano a ensaiar contempla quatro sessões que acompanham as três fases do 1.º ciclo de programação da Estratégia, em particular: a fase de explicitação da teoria da mudança, a fase de estabilização da estratégia de monitorização e avaliação e, por fim, a fase de avaliação intercalar, que deve informar o segundo ciclo de programação.

**Quadro 1** – Plano de sessões para a M&A\_P e contributos esperados

Plano de sessões	Tópicos para formular as questões-chave orientadoras das sessões	Contributo para a avaliação	Contributo para a monitorização
<b>Sessão 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consideram que as medidas identificadas para combater a pobreza no contexto do vosso público-alvo são relevantes? Porquê?</li> <li>O que é preciso acontecer para que a intervenção seja bem-sucedida (cadeia de efeitos)?</li> <li>Há outros efeitos para além dos esperados?</li> <li>Que efeitos não esperados podem resultar das medidas identificadas?</li> </ul>	Construção da Teoria da Mudança da ENCP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sinalizar dimensões a ter em conta na criação e definição de indicadores de progresso das medidas e de resultado da intervenção</li> </ul>
<b>Sessão 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quais as intervenções mais relevantes para mudar o problema?</li> <li>O que é o sucesso? Como o medir?</li> <li>Que aspetos consideram que a avaliação intercalar deveria ajudar a esclarecer, relativamente à ENCP? O que faria da avaliação um exercício útil?</li> <li>As questões (e/ou critérios) de avaliação previstas no Plano são úteis para perceber a eficácia da ENCP?</li> <li>Coconstruir o referencial de valor/sucesso.</li> </ul>	Validação do Plano de Avaliação da Estratégia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificação de temas/medidas que justificam a criação de pilotos adicionais para acompanhamento longitudinal das medidas selecionadas.</li> </ul>
<b>Sessões 3 e 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qual a sua opinião sobre a implementação das medidas da ENCP e as mudanças que ela trouxe?</li> <li>Considerando a continuidade da ENCP, que elementos considera prioritários?</li> </ul> <p>Se a consulta ocorrer para comentar o Relatório Preliminar da Avaliação, pode-se perguntar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para as medidas destacadas para o seu público-alvo na ENCP, quais acha que são os pontos mais importantes a destacar no relatório de avaliação?</li> <li>Opinião sobre as recomendações propostas pela Avaliação?</li> </ul>	Avaliação intercalar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Explorar motivos explicativos do progresso e processos de implementação das medidas;</li> <li>Testar empiricamente a validade da cadeia de resultados esperado;</li> <li>Sinalizar necessidades novas/não cobertas pela ENCP a equacionar no 2.º plano de ação.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

Com efeito, tendo a ENCP dois ciclos de planeamento (2022-2025 e 2026-2030), e uma vez concluído o primeiro ciclo, será necessário definir a estratégia de monitorização e avaliação para esse 2.º ciclo e, em particular, ponderar a continuidade da abordagem participativa.

## 5. Próximos passos

Apesar de escassa, a literatura existente sobre este tema enfatiza o quanto é exigente conduzir processos participativos relevantes e úteis.

As condições de operacionalização descritas em cada etapa são reveladoras da diversidade dos aspetos práticos a ter em conta, porém, os desafios a que importa atender não se esgotam nas condições operacionais.

Como vimos, a opção por abordagens participativas pode representar uma partilha da decisão em relação ao conteúdo, ao processo e aos resultados das atividades de monitorização e avaliação: sobre o conteúdo, porque abre a possibilidade de maior participação na decisão sobre as medidas a privilegiar no quadro da monitorização ou avaliação; sobre o processo na medida em que coloca os participantes a contribuir para a elaboração do plano de avaliação e sobre os resultados, porque pressupõe o seu envolvimento, também, na interpretação dos resultados das atividades da avaliação, de acordo com as suas expectativas e experiências.

É por isso fundamental procurar a melhor conjugação possível entre o esforço a empreender neste tipo de processos e a sua utilidade para a qualidade dos processos de monitorização e avaliação. Para tal, pretende-se olhar para esta experiência no contexto da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza com um olhar crítico, a partir do qual se retirem lições sobre a sua relevância e utilidade no contexto da monitorização e avaliação.

Assim, com o desenvolvimento das quatro sessões participativas, esperamos passar deste ensaio para um registo baseado na experiência, a partir do qual haverá condições para fazer um balanço das vantagens e dificuldades que o processo participativo implica e, posteriormente, rever este guia à luz dessa experiência.

# Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de políticas públicas

O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

