

# META – AVALIAÇÃO DO PRIMEIRO CICLO DE AVALIAÇÕES DO QREN E DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS (2007-2013)

## SUMÁRIO EXECUTIVO DEZEMBRO.2012

<b>TÍTULO:</b>	ESTUDO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E UTILIDADE DOS PROCESSOS AVALIATIVOS CONSTANTES DO PLANO GLOBAL DE AVALIAÇÃO DO QREN E DOS PO 2007-2013 [META-AVALIAÇÃO]
<b>OBJETO</b>	PROCESSOS AVALIATIVOS CONSTANTES DO PLANO GLOBAL DE AVALIAÇÃO DO QREN E DOS PO 2007-2013.  NOMEADAMENTE AS 15 (QUINZE) AVALIAÇÕES DO QREN E DOS PO JÁ CONCLUÍDAS À DATA DO CONVITE REALIZADO [11/07/2011]
<b>ENTIDADE ADJUDICANTE</b>	OBSERVATÓRIO DO QREN
<b>INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO</b>	----
<b>ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA AVALIAÇÃO</b>	INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA, EVALUACIÓN Y EMPLEO, S.L. [I3E]
<b>EQUIPA DE AVALIAÇÃO</b>	<b>JOSE LUÍS OSUNA LLANEZA. UNIVERSIDAD DE SEVILLA. [DIRECTOR CIENTÍFICO]</b> <b>JUAN MURCIANO ROSADO. I3E - UNIVERSIDAD DE SEVILLA. [COORDENADOR]</b> <b>ESTER GARCÍA SÁNCHEZ. IPOLGOB – UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID</b> <b>CARLOS BUENO SUÁREZ. UNIVERSIDAD DE SEVILLA</b> <b>FÉLIX RODRIGUEZ VERANO. I3E</b> <b>JUAN FRANCISCO CASERO CEPEDA. I3E</b> <b>BELÉN SOTILLOS GONZÁLEZ. COLABORADORA DE I3E</b> <b>JOSÉ MANUEL BETANZOS MARTÍN. COLABORADOR DE I3E</b>

## ÍNDICE DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AG	Autoridade de Gestão, responsável pelo lançamento e execução da avaliação
DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 5 [DT5]	DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 5 “ORIENTAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO”. DOCUMENTO ORIENTADOR DA COMISSÃO EUROPEIA QUE CONTÉM DIRETRIZES RELATIVAS AOS OBJETIVOS, RESPONSABILIDADES E ASPETOS CHAVE DAS AVALIAÇÕES A CONSIDERAR NO ACTUAL PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO COM A FINALIDADE DE FACILITAR AOS RESPONSÁVEIS DOS PO O CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO ARTIGO 47.
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FC	Fundo de Coesão
GA	Grupo de Acompanhamento
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP
Orientações Gerais	Orientações Gerais para a implementação dos PO
PA	Plano de avaliação específico de um PO ou do QREN
PGA	Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO
PO	Programas Operacionais
QREN	Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) / Quadro de Referencia Estratégico Nacional e dos Programas Operacionais
REGULAMENTO (CE) Nº 1083/2006	REGULAMENTO (CE) Nº 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece as disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão e que derroga o Regulamento (CE) Nº 1260/1999. Correção de erros DOUE 07-06-2007.
TDR	Termos de Referência da avaliação (Caderno de Encargos, Programa de concurso, convite,...)

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA META-AVALIAÇÃO

A política regional europeia visa alcançar a coesão social e territorial através da diminuição das disparidades de desenvolvimento entre as regiões, dotando-se para este fim dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, como instrumentos de financiamento, e do “Quadro de Referência Estratégico Nacional” (adiante designado por QREN) e dos Programas Operacionais (adiante designados por PO), como instrumentos para o seu planeamento, gestão e execução em cada Estado Membro. Desde as suas origens, revelou uma vincada preocupação em conhecer, com rigor, o destino dos fundos investidos, bem como por prestar contas dos resultados por eles alcançados. Desta forma, a avaliação constitui um requisito do financiamento comunitário que impulsionou a cultura de avaliação nos Estados Membros.

Concretamente, o Regulamento (CE) N° 1083/2006 estabelece os objetivos da avaliação, no momento em que será realizada e detalha as responsabilidades dos Estados Membros, entre as quais se contam a realização de um Plano de avaliações, a avaliação *ex-ante* dos PO e a sua avaliação durante o período de programação. É no contexto desta última que se enquadra a meta-avaliação, cujo Sumário se apresenta.

## 2. OBJETIVOS, OPORTUNIDADE E ENFOQUE METODOLÓGICO

O Relatório final de meta-avaliação do primeiro ciclo de avaliações de operacionalização<sup>1</sup> dos Programas Operacionais e do QREN 2007-2012<sup>2</sup> tem como **objetivo geral** avaliar a qualidade e a utilidade destas avaliações, para que se possa apreciar a bondade e o mérito do Sistema de avaliações no qual se enquadram, e emitir recomendações para a sua melhoria no novo período de programação comunitária 2014-2020.

O seu **objeto de análise** é composto não só pelos processos de avaliação, mas também pelo conjunto de fatores contextuais que incidem sobre os mesmos, especialmente a organização e o funcionamento do sistema no âmbito do qual se desenvolvem.

Em coerência, os seus **objetivos específicos** são **analisar e valorizar nas avaliações e no sistema:**

- A **clareza e a coerência** da conceção e contratação das avaliações para otimizar os processos<sup>3</sup>.
- A **transparência** na contratação (publicidade de procedimentos e independência das equipas).
- A **suficiência** dos recursos humanos, económicos e de tempo disponíveis para facilitar os processos.
- **O rigor** para fornecer informação válida e fiável com métodos pertinentes e robustos e com conclusões e recomendações congruentes.
- A capacidade para assegurar a **participação** das partes interessadas, integrando as respetivas sensibilidades e perspetivas e desencadeando processos de **aprendizagem** individual e organizacional.
- A **utilidade** para dar respostas às necessidades de informação das partes interessadas.

<sup>1</sup> Trata-se de um tipo de avaliação que, sendo a primeira que se realiza após o lançamento do PO, tem como objetivo determinar a contribuição do sistema de gestão do PO e dos seus mecanismos operacionais (critérios de seleção, candidaturas, manuais de procedimentos, etc.) para a concretização das prioridades estratégicas – onde os seus eixos prioritários têm muita relevância – e uma adequada articulação entre o operacional e o estratégico.

<sup>2</sup> A denominação completa de cada uma das 15 avaliações, assim como o código e designação abreviada utilizada no Relatório é a seguinte: [AVALIAÇÕES GLOBAIS](#): (1) Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013 [[QREN 2007-2013](#)]; [PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS](#): (2) Avaliação da Operacionalização do POPH 1.4 e 9.1.4- Cursos de Especialização Tecnológica [[POPH 1.4-9.1.4](#)]; (3) Avaliação da Operacionalização do [[POPH 2.3, 8.2.3 e 9.2.3](#)]- Formações Modulares Certificadas [[POPH 2.3-8.2.3-9.2.3](#)]; (4) Avaliação da Operacionalização do POPH 3.2, 8.3.2 e 9.3.2 -Formação para a Inovação e Gestão [[POPH 3.2-8.3.2-9.3.2](#)]; (5) Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos [[SISTEMA DE INCENTIVOS](#)]; (6) Avaliação da Operacionalização do POVT [[POVT](#)]; [PROGRAMAS OPERACIONAIS REGIONAIS DO CONTINENTE](#): (7) Avaliação da Operacionalização do ON2 - "O Novo Norte" [[O NOVO NORTE](#)]; (8) Avaliação da Operacionalização do Mais Centro [[MAIS CENTRO](#)]; (9) Avaliação da Operacionalização do POR Lisboa [[POR LISBOA](#)]; (10) Avaliação da Operacionalização do Inalentejo [[INALENTEJO](#)]; [PROGRAMAS OPERACIONAIS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS](#): (11) Avaliação da Operacionalização do PO PROCONVERGENCIA [[PROCONVERGENCIA](#)]; (12) Avaliação da Operacionalização do PROEMPREGO [[PROEMPREGO](#)]; (13) Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ [[INTERVIR](#)]; (14) Avaliação da Operacionalização do Programa Rumos [[RUMOS](#)]; [AVALIAÇÕES ESPECÍFICAS](#): (15) Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007 - 2013 [[FEDER e FC](#)].

<sup>3</sup> Centra-se na análise dos principais documentos do quadro normativo e procedimental: Orientações da Rede de Avaliação, Plano Global de Avaliações, Planos da Avaliação individuais, Termos de Referência e Propostas de Avaliação.

Se a **oportunidade** de toda a *meta-avaliação* assenta na sua capacidade para determinar a qualidade das avaliações, propiciar a aprendizagem de avaliadores e gestores, aperfeiçoar a profissão e fortalecer a prestação de contas aos cidadãos, neste caso constitui ainda um contributo chave para orientar e otimizar a função avaliadora no período de programação 2014-2020, que enfrenta novos desafios, também em matéria de avaliação.

Apesar destas vantagens da meta-avaliação, o seu desenvolvimento prático é ainda escasso e muito limitado ao âmbito académico, sobretudo em países com menor tradição e cultura de avaliação, e com processos de institucionalização incipientes. Tal confere a este trabalho um **carater inovador** assinalável, cujo alcance é ainda maior, ao constituir-se como ferramenta para a melhoria da gestão, da eficácia e dos impactos dos Fundos Estruturais em Portugal.

Para enfrentar estes desafios, o **quadro teórico** desta meta-avaliação<sup>4</sup> combina a vertente analítica, quantitativa e o objetivo da avaliação baseada em critérios com a utilização de métodos qualitativos, que desenvolvem a componente interpretativa a partir da subjetividade, a particularidade de contextos e as experiências individuais (Stake 2006).

Por conseguinte, foi adotada a triangulação como estratégia de investigação, combinando diversas técnicas para incrementar a validade dos resultados e captar uma imagem mais completa de como se constrói a avaliação no contexto do QREN. O trabalho estruturou-se em três fases sequenciais.

Durante a Fase preliminar foi realizada a **análise documental** do quadro normativo, as orientações gerais e o suporte documental de cada avaliação. Foram analisados 105 documentos, obtendo-se informação primária, objetiva e comparável que foi registada numa Base de dados. Os seus resultados facilitaram o desenho contextualizado das ferramentas aplicadas na segunda Fase (recolha, tratamento e análise de informação).

Nesta segunda fase, foram realizadas **entrevistas semiestruturadas** com gestores de avaliação (16) e avaliadores (4), que forneceram contributos qualitativos chave. Foram realizadas presencialmente (exceto 1 vídeo conferência) e foram gravadas para facilitar a sua transcrição e análise de conteúdo. Foram igualmente realizadas **sessões de participação estratégica** com gestores de avaliação, uma centrado no diagnóstico do sistema de avaliações e outra para conceptualizar os fatores chave de uma avaliação de qualidade no contexto do QREN. Nestes incentivou-se a participação igualitária e otimizou-se a produção de grupo, através de uma dinâmica de cartões redigidos pelos participantes que foram projetadas num painel, permitindo a retroalimentação, facilitando a reflexão coletiva.

Finalmente, foi realizado um **inquérito por questionário** aplicado à população de gestores de avaliações e de avaliadores das 15 avaliações. O questionário, auto administrado *online*, contemplou 16 *ítems* sobre fatores determinantes de uma avaliação de qualidade e solicitava a indicação do respetivo grau de acordo, utilizando uma escala de 0 a 10, para cada uma das avaliações em que tivesse participado o inquirido.

A amostra era composta por 30 representantes das 15 avaliações (15 com o perfil de avaliador e 15 com o perfil de gestor). Foram recebidos 33 questionários que representavam 14 das 15 avaliações (93%), verificando-se que metade das mesmas foram julgadas pelos respetivos gestores e avaliadores. Cerca de 30% dos questionários correspondia ao perfil de avaliador e 70% ao de gestor. Por último, importa assinalar como limitações técnicas: os défices de informação nalgumas avaliações, a dificuldade para abranger a diversidade de perfis de agentes dos PO e a coincidência temporal do trabalho de campo com importantes exigências de gestão dos PO.

Durante a Fase final, foi realizada a **análise e interpretação da informação recolhida**, cujas principais evidências fundamentaram as conclusões e recomendações elaboradas a partir das mesmas.

---

<sup>4</sup> O quadro teórico da presente meta-avaliação incorpora propostas que gozam de amplexo prestígio internacional: Schwandt y Halpern (1988); Daniel Stufflebeam (1999); Stufflebeam, Goodyear, Marquart y Johnson (2005); "Uusikylä y Virtanen (2000); House y Howe (2000); e Stake (2006).

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em seguida apresentam-se os principais resultados da meta-avaliação, expondo as suas principais conclusões (C) e recomendações (R), agrupadas de acordo com cada uma das três fases das avaliações, e para cada um dos critérios e questões de avaliação formuladas no Caderno de Encargos.

#### FASE DAS AVALIAÇÕES: (I) CONCEÇÃO E CONTRATAÇÃO

**CLAREZA E COERÊNCIA:** O processo de conceção das avaliações foi suficientemente claro e coerente, de forma a permitir maximizar os processos avaliativos?

C1 Os documentos que regulam a conceção e a contratação das avaliações são claros na sua redação e conteúdos, refletindo um elevado grau de coerência com o respetivo quadro de referência, embora tenham sido identificadas áreas de melhoria, tendo em vista maximizar os processos avaliativos.

- **As Orientações Gerais e o PGA** revelam uma elevada coerência com o quadro de referência conformado pelo Regulamento 1083/2006, pelo Documento de Trabalho N.º 5 (CE) e pelo Guia EVALSED, como se constatou a partir da análise documental para os capítulos relativos aos objetivos, princípios, tipos de avaliação, responsabilidade, orçamento, metodologia e difusão. Durante as entrevistas e sessões de grupo, os gestores das avaliações destacaram ainda a utilidade destes documentos para o desenho dos Cadernos de Encargos, valorizando, de forma unânime, a clareza e coerência dos mesmos.
- **Os Planos de Avaliação** são coerentes com as Orientações Gerais e com o PGA, sendo os seus conteúdos gerais mais desenvolvidos relativamente a objetivos, questões e mecanismos de acompanhamento. Foram avaliados como muito adequados, sendo, portanto, replicável o seu processo interativo de elaboração. De entre as principais insuficiências identificadas destacam-se o reduzido desenvolvimento e especificação de alguns dos seus conteúdos a partir do PGA, bem como a ausência de outros (conteúdos) que contribuem para concretizar a avaliação. O trabalho de campo valoriza a bondade dos PA, através da perceção positiva dos agentes chave, especialmente os gestores, como demonstra o inquérito, no qual destacaram, sobretudo, o processo participativo e interativo da conceção dos PA e do PGA, indicando que tal gerou uma rede, contribuindo para a sua capacitação.
- **Os Termos de Referência (TdR)** são coerentes com os Planos de Avaliação, com as Orientações Gerais e com o PGA. Verificou-se um elevado grau de consenso entre os inquiridos sobre o facto de os Cadernos de Encargos serem bons guias para a elaboração das propostas, em menor grau no caso dos avaliadores, que constituem os seus principais destinatários. Em relação à participação dos *stakeholders* neste processo, como meio para incorporar as suas necessidades de informação e implementar processos genuinamente participativos, 35% dos avaliadores inquiridos consideraram que era insuficiente, enquanto 75% dos gestores se mostraram totalmente ou muito de acordo com a sua suficiência.
- **As Propostas de Avaliação** revelam-se coerentes com os Termos de Referência que as regulam. A análise documental contrasta esta coerência numa parte das avaliações objeto de análise, as quais dão resposta aos seus requisitos ao nível da forma e conteúdos, especialmente os estipulados nas Orientações Gerais para os dois procedimentos de contratação aí desenvolvidos. A coerência e a clareza das propostas foram confirmadas pelos gestores consultados que, embora em sede de inquérito e de entrevista tivessem manifestado que consideram que existe margem de melhoria, especialmente no que concerne à inovação metodológica, referiram que a sua qualidade estava de acordo com o que era exigido e que estas constituíam bons guias para desenvolver as avaliações.

#### RECOMENDAÇÕES

R1 Que as Orientações Gerais incorporem explicitamente o desenho dos PA e não apenas a sua implementação ["Orientações Gerais para o desenho e implementação dos PA"].

R2 Que os destinatários dos PO e outros *stakeholders* sejam envolvidos no desenho do Plano de Avaliação, ou pelo menos, que se proceda à recolha das suas necessidades de informação sobre a avaliação, incrementando, por sua vez, a participação nesta etapa inicial dos Grupos de Acompanhamento.

R3 Que seja redigido um documento que descreva a Política de avaliação do contexto do QREN.

#### 1.2 TRANSPARÊNCIA: O processo de seleção das equipas de avaliação foi rigoroso e transparente?

C2 O processo de seleção das equipas de avaliação contou com o rigor e a transparência permitida pelos procedimentos de contratação pública escolhidos e a seleção, em todos os casos, de equipas externas aos órgãos executores, de certificação e de auditoria no contexto do QREN; ainda que a primazia do Ajuste direto (73%) e o escasso recurso ao Concurso público (27%), como alternativa ideal, tivessem limitado os registos alcançados em termos de transparência.

**A publicidade na contratação.** A preferência pelo Ajuste direto esteve associada ao facto de os gestores se fundamentarem no preço base deste procedimento e nos resultados que se obtêm comparativamente com aqueles que são registados através de Concurso público. Desta forma, adotaram uma conceção utilitarista do procedimento de contratação – em termos de custo-benefício ou segundo critérios de eficácia e eficiência – que se sobrepôs àquela que assenta em aspetos éticos e morais, de acordo com critérios de legitimidade dos processos de avaliação, orientadas para maiores níveis de transparência.

Não obstante, consideramos que a opção ideal para contratar uma avaliação é o Concurso público, uma vez que é o procedimento que assegura maior controlo e mais publicidade na contratação pública e, por conseguinte, maior transparência. Além disso, se se trata de julgar o mérito ou valor de um programa público, aumenta a legitimidade da equipa vencedora, já que a consulta de, pelo menos, três equipas no Ajuste direto, ainda que seja motivada para garantir alternativas de qualidade, resulta de uma decisão discricionária, que embora possa responder aos princípios de mérito e valor, básicos em toda a contratação pública, não garante a igualdade de oportunidades, também essencial.

**A independência** das equipas de avaliação face às Autoridades de Gestão, certificação e auditoria foi assegurada em todas as avaliações, uma vez que foram contratadas equipas externas. No caso concreto das avaliações de operacionalização tal traduziu-se no recurso exclusivo a avaliações externas. Sendo externas a estes órgãos, durante as entrevistas verificou-se que, nalguns casos, estavam relacionadas com a política, pois tinham responsabilidades na mesma, ou com os programas, ou prestaram serviços no âmbito da sua conceção. Não obstante, o quadro normativo não inclui qualquer norma que impossibilite esta prestação de serviços, nem a reconhece como conflito de interesses para avaliar.

**A participação** dos *stakeholders* durante os processos de encomenda e contratação das avaliações permitiu, na opinião dos inquiridos, que estes incorporassem as suas necessidades de informação nos processos, sendo a resposta mais frequente um 8 numa escala de 10, com uma média de 6,58. Por perfil, o grau de concordância foi superior entre os gestores face aos avaliadores. Contudo, durante as entrevistas, verificou-se, especialmente entre os avaliadores, que as avaliações refletem principalmente as questões que interessam aos gestores dos PO, considerando-se lógico que estas prevaleçam sobre as demais, uma vez que se trata de avaliar a operacionalização dos programas, ainda que não devam obviar aquelas.

## RECOMENDAÇÕES

### R4 Que se incrementem as medidas sobre publicidade e independência das avaliações

- R.4.1 Constituição de Grupos de trabalho temáticos na jornada pública de apresentação do PGA em que participem entidades e departamentos universitários que possam ser especializados nas temáticas ou âmbitos de incidência dos PO e de avaliação.
- R.4.2 Criação de um Registo/repositório de avaliadores QREN com o objetivo de facilitar a identificação de potenciais equipas especializadas às Autoridades de Gestão.
- R.4.3 Realizar um Estudo sobre a viabilidade jurídica de incluir no quadro normativo situações específicas consideradas como conflito de interesses.
- R.4.4 Explorar durante o novo período de programação experiências piloto de avaliação interna/mista quando se trate de avaliar a operacionalização, e não nos casos de avaliações intercalares ou de resultados, mais apropriadas para a avaliação externa.
- R.4.5 Que se mantenha a orientação geral sobre a preferência pelo concurso público para contratar avaliações, que constitui o procedimento mais adequado, uma vez que comporta uma maior abertura ao mercado e garante a igualdade de oportunidades das potenciais equipas de avaliação.
- R.4.6 Que se incorpore na página eletrónica (do programa avaliado e da Entidade Nacional de Coordenação da Avaliação) toda a informação relativa ao processo de contratação das avaliações, independentemente de esta ser publicitada noutras plataformas de contratação da Administração Pública.

### R.5 Que se incorpore a promoção da cultura de avaliação como uma linha de trabalho para reforçar o mercado de avaliação.

## SUFICIÊNCIA: O Sistema de Avaliações está dotado de recursos suficientes para o lançamento e desenvolvimento adequado dos processos de avaliação?

### C3 A gestão dos recursos está a gerar tensões no Sistema de Avaliações que podem comprometer a sua qualidade e viabilidade a médio/longo prazo, devido a:

- Uma deficiente programação temporal das avaliações – que subestima as tarefas dos avaliadores e também as obrigações dos gestores e dos Grupos de Acompanhamento no processo (quando não as evitam) – que resultam em atrasos acumulados muito significativos;

- Uma orçamentação mais determinada pelos próprios procedimentos de contratação do que pelos requisitos avaliativos e com um reduzido ajustamento de expectativas e questões; e a
- Ausência de um perfil profissional especializado em gestão de avaliações, orgânica e funcionalmente, nas Autoridades de Gestão, à que se alia a reduzida oferta de equipas especializadas em Portugal.

**Tempo.** A análise documental demonstrou que as avaliações acumularam atrasos muito importantes relativamente às previsões: 1 trimestre na sua fase de lançamento; 2,6 trimestres na sua fase de execução; 8,5 meses na entrega do relatório (segundo o previsto no PGA) e 10,6 (segundo o previsto nos TdR), sendo que metade das avaliações estabeleceram nos TdR um prazo inferior ao previsto (PGA).

Os motivos que justificam estes atrasos estão associados a tarefas próprias dos gestores das avaliações e das equipas de avaliação, segundo se constatou durante o trabalho de campo. O inquérito permitiu analisar estas perceções, sendo os gestores os que pior avaliam a duração prevista das avaliações.

**Orçamento.** A análise documental permitiu constatar a existência de uma redução dos orçamentos, não só entre períodos de programação, mas também desde que se publicou o PGA/PA até que se tornam públicos os Cadernos de Encargos.

Segundo o PGA inicial, o orçamento médio previsto foi de 75.000€, enquanto, segundo a versão atualizada do PGA, o orçamento médio das avaliações foi de 58.544 € (22% inferior). Se se excluírem as avaliações do QREN, Sistema de Incentivos e FEDER e FC, este orçamento médio reduz-se para os 38.894 € (48% inferior). Acresce que, os agentes consultados coincidem na sinalização do aumento das exigências das avaliações face ao período de programação anterior (2000-2006), constatando-se mediante análise documental que não se reduziram os seus requisitos (questões) desde o PGA até à publicação dos TdR. As entrevistas também revelaram a potencial ameaça constituída pela hipótese de estas equipas especializadas não serem viáveis ou da diminuição da qualidade do trabalho de campo que as mesmas possam oferecer. O inquérito permitiu confirmar estas perceções, uma vez que, perante a frase sobre a adequação do orçamento ao desenvolvimento das avaliações, foi obtida uma pontuação média de 6,64, registando-se uma das mais elevadas discrepâncias entre gestores e avaliadores (7,78 face a 4).

**Recursos Humanos.** O trabalho de campo revelou que, do lado da procura de avaliações não existe na maioria das Autoridades de Gestão uma equipa especializada de avaliação, nem sequer uma pessoa dedicada exclusivamente a esta matéria, o que gera tensões e pode relegar os processos avaliativos para segundo plano. Do lado da oferta, constatou-se uma elevada concentração de entidades que realizaram as avaliações, consequência da reduzida dimensão do mercado em Portugal, segundo a opinião dos agentes consultados. Os avaliadores valorizaram como ideal a sua capacidade para avaliar, enquanto os gestores colocaram em evidência as dificuldades que enfrentam na respetiva gestão.

A consequência deste cenário é que, por um lado, a sobre especialização das equipas de avaliação leva-as a participar nestas avaliações “a qualquer preço” e que as Autoridades de Gestão, considerando a incidência da crise nas reprogramações e na diminuição de recursos, estabeleceram preços base que não se encontram ajustados à realidade dos requisitos definidos. Face ao novo período de programação estas tensões podem aumentar, constituindo uma ameaça muito importante para a própria sustentabilidade do Sistema.

## RECOMENDAÇÕES

- R6** Que se determine o tempo ótimo/ideal de que necessitam as avaliações, para que se ajustem aos elevados requisitos e expectativas existentes, bem como aos orçamentos disponíveis, utilizando como instrumento a definição de um cronograma de um processo “tipo” de avaliação, com uma perspetiva holística e pluralista.

### FASE DAS AVALIAÇÕES: (III) REALIZAÇÃO

**RIGOR:** As avaliações revelaram informação tecnicamente rigorosa e credível sobre os aspetos que determinam o mérito e o valor dos objetivos estabelecidos?

#### QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO

- C4** A escassa importância atribuída aos aspetos teórico-metodológicos constitui uma das principais debilidades das avaliações consideradas.

Tal é demonstrado tanto pela falta de solidez das metodologias utilizadas, na opinião dos gestores, como pelo facto de, nos relatórios finais não ser incluído um capítulo – ou este é claramente insuficiente ou apenas aborda as técnicas de recolha de dados – dedicado a apresentar a abordagem eleita para a avaliação ou qual o desenho metodológico da avaliação.

O motivo não é outro que não o facto de a avaliação constituir, em última instancia, um processo de investigação científica. As suas particularidades face a outras ferramentas e tipos de investigação (que tenha por objeto intervenções públicas, que as evidências obtidas sirvam para emitir juízos de valor sobre as intervenções e para introduzir melhorias oportunas nestas intervenções), sendo absolutamente essenciais, não prejudicam a validade do argumento, antes pelo contrário. Se se trata de aperfeiçoar as políticas públicas a partir de

evidências sólidas (científicas) fornecidas pela avaliação, esta deve assentar necessariamente sobre bases firmes, pelo que, é essencial contar com um quadro teórico consistente e bem articulado.

Sobre o motivo que poderá explicar estas deficiências, os dados não são incontestáveis e permitem apenas a colocação de hipóteses, sendo a mais plausível aquela que as associa ao escasso desenvolvimento da avaliação no país e ao consequente *déficit* formativo na matéria. Isso explicaria que as avaliações tivessem um caráter avaliativo mais limitado em certas ocasiões e se assemelhassem a trabalhos de consultoria sobre intervenções públicas.

Deve ter-se em conta que este reforço do quadro teórico-metodológico das avaliações não deverá traduzir-se numa diminuição da orientação prática que atualmente apresentam os processos e os relatórios de avaliação.

## RECOMENDAÇÕES

**R7** O investimento (não apenas económico) em formação poderia constituir um fator chave para impulsionar o desenvolvimento da avaliação.

## OBJETIVOS

**C5** De uma maneira geral, os objetivos e questões de avaliação são claros e facilitam o desenvolvimento adequado das avaliações.

Não obstante, observa-se entre avaliadores e gestores alguma margem de melhoria, em especial no que se refere às questões, tal como evidenciam os dados recolhidos através do inquérito – que revelam a opinião mais crítica dos avaliadores sobre este aspeto – e nas sessões de grupo – em que os gestores identificaram a ambiguidade e a falta de foco das questões como uma das principais insuficiências dos processos avaliativos.

## RECOMENDAÇÕES

**R8** Que se continue a prestar atenção à formulação dos objetivos das avaliações, uma vez que a sua clareza e precisão são consideradas satisfatórias para o desenvolvimento dos processos avaliativos.

## CRITÉRIOS

**C6** Os critérios de valor têm uma escassa presença nos processos avaliativos analisados.

A utilização explícita de critérios de valor é essencial porque são os critérios – e não as questões que os concretizam – os referenciais ou os padrões a partir dos quais se julga o êxito ou o fracasso de uma intervenção pública. De facto, “a avaliação não se constitui como tal se não culminar numa atribuição de valor”. Fazer menção expressa aos critérios que guiam o processo facilita a formulação de questões, confere sistematização e rigor às avaliações e solidez às respetivas conclusões. “Sem critérios de valor definidos com clareza desde o início, o relatório final dificilmente poderá apresentar conclusões”. Além disso, tal constitui garantia de transparência (especialmente no caso de serem tornados públicos), uma vez que, neste caso, facilita, o desenvolvimento de processos de meta-avaliação e permite a audiências e *stakeholders* conhecer quais são os “valores” segundo os quais se afere o êxito ou o fracasso das políticas públicas.

## RECOMENDAÇÕES

**R9** Que se estabeleça um conjunto mínimo de critérios que estruturam os processos de avaliação e o julgamento dos Programas Operacionais.

## QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

**C7** As questões de avaliação são um dos elementos que apresentam maior debilidade nos processos avaliativos analisados, o que se deve mais à sua quantidade do que à qualidade da formulação, ainda que esta também possa ser melhorada a nível do respetivo enfoque.

Importa sublinhar, desde logo, que a importância que se atribui às questões de avaliação no Sistema de avaliações constitui um dos seus principais pontos fortes. Dito isto, consideramos que a abordagem da avaliação é demasiado ambiciosa relativamente ao número de questões formuladas, sobretudo face ao orçamento de adjudicação e ao tempo previsto para a realização, mesmo quando se entende como positivo que os Cadernos de Encargos especifiquem estas questões, visto que tal simplifica o trabalho do avaliador.

Os dados do trabalho de campo não permitem afirmar categoricamente que a formulação de questões é imprecisa e ambígua, e que condicionou negativamente as avaliações. A informação recolhida em sede de questionário não é coincidente com aquela que foi obtida através das sessões de grupo, que evidenciam uma opinião mais negativa sobre este assunto. Contudo, este aspeto foi mencionado em vários momentos da primeira sessão de grupo. Não existem dúvidas de que as perguntas refletem maioritariamente os requisitos de informação dos gestores, enquanto que quase não atendem às necessidades de informação manifestadas por outros *stakeholders*. Deste modo, reduzem-se as possibilidades de utilização das avaliações, já que resulta

impossível extrair aprendizagens sobre a política pública em que se inserem os programas, que podem ser fundamentais para a coordenação dos mesmos e para a coerência interna da própria política.

## RECOMENDAÇÕES

**R10** Que se estabeleça de forma explícita um processo de definição de prioridades na formulação de questões de avaliação, que estruture o desenho dos PGA/PA-Cadernos de Encargos.

- R10.1 Incorporar nas Orientações Gerais um capítulo específico: “Perguntas de avaliação: importância, formulação e prioridades”
- R10.2 Incorporar a formulação e a definição de prioridades nas perguntas de avaliação nos PA.
- R10.3 Desenvolver a capacidade dos gestores das avaliações para realizar processos de formulação e questões de avaliação.

## FONTES, TÉCNICAS E TRABALHO DE CAMPO

**C8** Os Sistemas de informação dos PO são alvo de escassa atenção nos Cadernos de Encargos, propostas e relatórios de avaliação, embora os discursos recolhidos lhe atribuam importância como uma condição necessária para poder empreender processos ideais de avaliação, incidindo sobre as técnicas às quais é necessário recorrer e sobre o caráter propositivo das avaliações.

Se os discursos foram coincidentes sobre o salto qualitativo destes Sistemas durante o atual período de programação, as apreciações sobre a sua margem de melhoria como condicionante dos processos avaliativos evidencia uma fratura entre gestores e avaliadores. Enquanto os gestores estão satisfeitos com os seus conteúdos atuais e a sua ampla capacidade para serem explorados nas avaliações, os avaliadores assinalam que isto é certo em muitos casos mas circunscrito a determinados âmbitos, especialmente as candidaturas apresentadas, identificando ainda outros aspetos relevantes associados à descontinuidade das séries, falta de atualização, nível de desagregação ou tratamento homogêneo por parte de todos os PO, aliados a outras dificuldades técnicas e informáticas. Estas perceções são coerentes com muitas das recomendações das próprias avaliações, que se orientaram precisamente para a melhoria e unificação dos referidos Sistemas.

Ainda que não seja objeto deste trabalho, a interpretação destas evidências é que os Sistemas estão mais orientados para satisfazer as necessidades de informação do quadro normativo e procedimental dos PO, bem como para os seus processos de auditoria e prestação de contas, do que para os processos de avaliação. Tal resultou evidente a partir dos discursos de vários gestores e avaliadores entrevistados.

**C9** As técnicas de recolha e análise de informação contempladas nas avaliações são pertinentes face aos objetivos e questões de avaliação, apresentando enfoques multimétodo, com um equilíbrio positivo na utilização de técnicas quantitativas e qualitativas, que adotam uma orientação para a participação ou consulta dos agentes chave dos programas.

A informação recolhida permite concluir que o seu tipo e número são pertinentes face aos objetivos e questões das avaliações de operacionalização consideradas, e coerentes com os requisitos dos Cadernos de Encargos; uma vez que a avaliação se serve de todo o leque de técnicas de investigação social, sendo sempre possível conjecturar sobre outras e que tal possa considerar-se como “inovador”.

**C10** As técnicas apresentam, em regra, coerência interna na sua conceção, ainda que durante a sua aplicação se verifiquem limitações, especialmente no caso dos questionários (baixas taxas de resposta ou excessivas margens de erro) mas também nas sessões de grupo (painéis e *focus group*, pela escassa capacidade de convocatória), embora tal não tenha afetado consideravelmente, nem de forma generalizada a sua robustez e consequente credibilidade, sobretudo devido à diversidade abarcada.

Ainda que as entrevistas não tivessem sido tão contundentes, o questionário evidencia as diferentes perceções sobre o rigor das avaliações como um dos principais focos de conflito entre gestores e avaliadores. Os avaliadores estiveram muito ou totalmente de acordo com a adequação da metodologia e das técnicas, enquanto os gestores registaram um grau de concordância intermédio, sendo que 30% destes mostraram-se em desacordo. Segundo as entrevistas, esta posição crítica relaciona-se com o seu discurso unânime sobre a “falta de inovação” neste domínio e a sua perceção de que os avaliadores utilizam a metodologia de forma rotineira.

Esta perceção dos gestores está interligada com a falta de delimitação rigorosa imperativa no conjunto do Sistema sobre o que são as abordagens teóricas da avaliação, metodologia e técnicas, e a consequente falta de atenção sobre estas matérias nas orientações e ferramentas disponíveis. Em parte, é certo que podem considerar-se muitas outras, ainda que a seleção de técnicas constitui um segundo passo após o desenho metodológico. Este constitui um âmbito essencial e não explorado para inovar no contexto do QREN, tanto pelos gestores – que associam inovação a técnicas – como pelas equipas de avaliação. Assim, consideramos que os nichos para a inovação se encontram mais no domínio do quadro teórico-metodológico e na exploração de modelos e abordagens de avaliação do que nas técnicas aplicadas. Sobre estas, não se deve estranhar a semelhança nas propostas, pois trata-se de contextos e objetos de avaliação muito semelhantes, sendo que se

se demonstrou a sua validade serão novamente utilizadas, salvo exigência em contrário. Ainda que tal não constitua um óbice para explorar outras alternativas, tão-pouco pode ser considerado com um fator que limita a sua pertinência e rigor.

## RECOMENDAÇÕES

**R11** Que se otimizem os requisitos sobre metodologia e técnicas nos documentos que concretizam a conceção e a contratação de avaliações no Sistema.

- **R11.1** Incorporar explicitamente nas propostas e relatórios de avaliação o “Tratamento da estratégia de triangulação”, que visa precisar a implementação de abordagens multimétodo.
- **R11.2** Que se incorpore nas propostas (e relatório final) de avaliação, a justificação da “Seleção de técnicas contempladas”.
- **R11.3** Que se inclua nas avaliações (relatório final) uma referência explícita às “Limitações da avaliação”.

**R12** Que se reforce o trabalho de acompanhamento durante a realização das avaliações e na organização do trabalho de campo, e que se sistematize a experiência dos gestores neste domínio.

**R13** Que se estabeleça uma Linha de Trabalho para a Melhoria dos Sistemas de Informação dos Programas Operacionais para a avaliação.

## CONCLUSÕES DAS AVALIAÇÕES

**C11** Os relatórios de avaliação considerados apresentam conclusões coerentes, apoiadas nas evidências da avaliação, a sua redação costuma ser clara, ainda que utilizem uma linguagem excessivamente técnica e codificada, e apresentam critérios de agregação ou estruturação heterogéneos, que não promovem a aprendizagem coletiva da Rede a partir de cada exercício realizado.

A análise documental reflete esta coerência e clareza, embora no questionário tenham sido recolhidas diferentes perceções entre os gestores e os avaliadores, que revelam que os primeiros consideram que existe uma ampla margem de melhoria a nível das conclusões. Esta discrepância não foi evidente durante as entrevistas e sessões de grupo, pois o debate centrou-se sempre sobre as recomendações, quase sem abordar as conclusões. Deve ser tido em conta que, em termos médios, apenas 17% das recomendações foram rejeitadas, supondo-se que as conclusões sustentadas por pré-juízos dos avaliadores, não ancoradas em dados e evidências da avaliação tivessem sido rejeitadas pelos gestores.

## RECOMENDAÇÕES

**R14** Que se desenvolvam todas as medidas possíveis no Sistema que permitam otimizar o fundamento das conclusões das avaliações.

- **R14.1** Que se desenvolvam nas Orientações Gerais as diretrizes metodológicas básicas que permitam tornar mais explícitos os requisitos básicos formais e de conteúdo para a formulação das conclusões, tendo em vista facilitar a sua inclusão nos Cadernos de Encargos.
- **R14.2** Que se reforce o necessário vínculo e estruturação entre as questões de avaliação e as conclusões, utilizando todas as medidas que permitam garanti-lo (agregação, apresentação numerada e, quando possível o recurso a quadros que sintetizem e explicitem as suas relações).

## RECOMENDAÇÕES DAS AVALIAÇÕES

**C12** As recomendações das avaliações são coerentes em termos gerais com as conclusões de que derivam, ainda que as relações entre elas devam ser refletidas com maior clareza e o seu grau de concretização é passível de introdução de melhorias substanciais.

A conceção linear e simplista dos processos costuma acarretar problemas. No caso da avaliação, a sua identificação tradicional como última etapa do processo de elaboração das políticas públicas pressupunha uma visão restritiva, que não a concebia em toda a sua magnitude para melhorar a intervenção pública antes, durante e depois da sua aplicação. No contexto do QREN, observamos que o facto de as recomendações constituírem a última etapa do processo de avaliação pode estar a afetar o seu desenvolvimento e orientação prática. Isto deve-se, sobretudo, aos atrasos acumulados no lançamento das avaliações e à dilatação dos períodos inicialmente previstos para o trabalho de campo, tendo em vista otimizar a participação dos agentes chave. Tudo isto deriva do facto de o tempo disponível para realizar uma leitura compreensiva dos dados e das evidências relevantes se afigurar escasso para formular conclusões certeiras e concretas.

Por seu turno, os avaliadores referiram que, apesar dos avanços registados a nível dos Sistemas de informação, ainda é necessário afetar demasiados recursos ao levantamento e sistematização da informação, o que se traduz no carácter descritivo dos exercícios avaliativos em grau superior ao que seria desejável, e desequilibrado com a componente propositiva que se materializa nas recomendações.

## RECOMENDAÇÕES

**R15** Que reforcem a importância de estabelecer recomendações coerentes, concretas e práticas no Sistema de avaliação no contexto do QREN.

- **R15.1** Que se desenvolvam diretrizes teórico-metodológicas nas Orientações Gerais e nos Cadernos de Encargos sobre os atributos desejáveis para as recomendações, enfatizando, se possível, a sua orientação e elaboração práticas, que na sua concretização constituem condição necessária para a aceitação dos relatórios de avaliação por parte do órgão que as contrata.
- **R15.2** Que se contemple nas Propostas de avaliação um capítulo específico destinado à explicitação de medidas que visam garantir a concretização das recomendações do trabalho realizado e quais os seus compromissos neste sentido.
- **R15.3** Que se contemplem no Follow-up categorias que permitam caracterizar os motivos de recusa das recomendações (“falta de fundamento”, “aplicação não descrita” ou “custo excessivo”), de forma a que se possa identificar com facilidade em que medida tal se deve à falta de fundamento nas conclusões e nos dados ou evidências revelados.
- **R15.4** Que se estabeleça a necessidade de que todos os documentos de Follow-up contemplem as iniciativas a desenvolver propostas pela Autoridade de Gestão, para assegurar a aplicação das recomendações aceites e parcialmente aceites, pois deve assumir-se que estas constituem, na realidade, um segundo nível de concretização das recomendações (pode dizer-se a sua “tradução administrativa”) cuja responsabilidade corresponde aos próprios gestores dos PO que contratam a avaliação, de forma não delegável.
- **R15.5** Que se incorpore como uma das principais funções dos gestores de avaliações e dos Grupos de Acompanhamento, zelar para que a avaliação produza recomendações de melhoria, consistentes e concretas para a melhoria dos programas e políticas avaliadas.

### FASE DAS AVALIAÇÕES: (III) DIVULGAÇÃO E FOLLOW-UP

**UTILIDADE:** As avaliações dão resposta às necessidades de informação e de conhecimento das partes interessadas?

A análise das conclusões e recomendações das avaliações como parte do julgamento sobre o seu rigor revelou que as avaliações responderam maioritariamente às questões formuladas nos Cadernos de Encargos, contemplando para tal os requisitos mínimos de divulgação estipulados no PGA e sendo aceites pelas Autoridades de Gestão (em média 73%).

### DIFUSÃO

**C13** As medidas contempladas pelas avaliações para a sua difusão ajustaram-se aos requisitos mínimos estipulados pelo PGA; considerando-se que estes podem ser manifestamente melhorados.

A análise documental permitiu constatar que os requisitos estabelecidos a este respeito concretizam-se em diretrizes excessivamente genéricas nas Orientações Gerais sobre a orientação divulgativa que devem ter os processos de avaliação, para que permitam qualificar o debate político e público, recolhido também de forma imprecisa nos Cadernos de Encargos. Estas diretrizes incidem na necessidade de incorporar os diferentes interesses e necessidades dos destinatários das avaliações, ainda que não estabeleçam a forma de acautelar esta resposta.

Tanto os Planos de Avaliação como os Cadernos de Encargos recolheram, de forma coerente, estes princípios enunciados nas Orientações e no PGA; embora sejam tributários da vacuidade dos mesmos e não se observou que tenham realizado uma concretização suficiente dos requisitos que deviam satisfazer as avaliações para o garantir. Deste modo, pode afirmar-se que os relatórios de avaliação dão resposta aos requisitos formulados.

**C14** O papel que se atribui ao Sumário Executivo como peça chave da difusão (sobretudo nas Orientações Gerais e no PGA), não revela correspondência com a atenção que lhe é dedicada nos Planos de Avaliação, nem com os requisitos formulados nos Cadernos de Encargos, o que tem resultado em que não acrescentem valor aos próprios processos nem aos Relatórios.

Por um lado, a falta de precisão do quadro normativo e metodológico sobre os requisitos para a divulgação e utilidade das avaliações tornam-se evidentes nos Sumários Executivos, *maxime* quando se pode afirmar que o grupo de Resumos Executivos que respondem aceitavelmente a estes requisitos são manifestamente melhoráveis e claramente insuficientes para satisfazer a função divulgativa que se lhes exige. Outro grupo de Sumários não consegue sequer satisfazer os requisitos do Caderno de Encargos. Os requisitos estabelecidos nos Cadernos de Encargos tão-pouco facilitam esta tarefa, quer ao nível dos conteúdos mínimos, quer no que respeita à extensão máxima.

Por outro lado, deve ter-se em conta que existem elevadas exigências sobre o Relatório Final nos Cadernos de Encargos: expondo com precisão e rigor o seu enfoque metodológico, recolhendo com exaustividade, através de todas as técnicas os dados e factos significativos sobre os processos, para que as evidências sejam sólidas e credíveis e formulando recomendações concretas, que não deixem margem para dúvidas sobre a sua congruência e orientação prática. Dar resposta, num mesmo documento, a todas estas exigências com rigor e simultaneamente adotar uma perspetiva de simplicidade e divulgação é uma tarefa complicada. Tudo isto se reflete nos Sumários Executivos que não tiveram uma clara orientação funcional nos Cadernos de Encargos, nem tão pouco as equipas de avaliação lhe prestaram mais atenção, além da respetiva incorporação como epígrafe no Relatório Final.

## RECOMENDAÇÕES

- R16** Que se reforce o planeamento de estratégias de comunicação como um conteúdo essencial do Plano Global de Avaliação e dos Planos de Avaliação específicos, partindo da participação ampla dos agentes implicados na sua conceção e explicitando os canais e formatos que serão adotados para garantir a resposta às necessidades particulares de cada um.
- R17** Que se defina com maior precisão nos Cadernos de Encargos a função atribuída ao Sumário Executivo das avaliações, que deve ser elaborado pelas equipas de avaliação, explicitando com maior desenvolvimento os seus destinatários, conteúdos mínimos e extensão.
- R18** Que se contemple como uma ação separada das próprias avaliações o desenvolvimento de atividades complementares para a sua difusão e socialização entre os seus destinatários, que contemplando as diferentes necessidades de informação, ofereça produtos personalizados, homogêneos e com uma imagem comum, pois tal será garantia da sua utilidade.
- R19** Que se estabeleça a necessidade de ser remetida à Entidade Nacional de Coordenação da Avaliação a documentação básica das avaliações.

## FOLLOW-UP

- C15** A resposta obrigatória às recomendações concretizada procedimentalmente na elaboração do *Follow-up* constitui uma boa prática do Sistema, que contribui para potenciar a utilidade das avaliações, se bem que as disfuncionalidades observadas na sua aplicação exigem a otimização deste processo.

Considerando a média da percentagem de resposta a recomendações (*Follow-up*) e do estado da sua aplicação, nas 7 avaliações tipo analisadas foram aceites 77% das recomendações (60% totalmente e 17% parcialmente), foram reencaminhadas 13% e rejeitadas 14%. Verificou-se uma elevada variabilidade na aceitação de recomendações, entre o POVT, cujo índice de aceitação é de 1 (foram aceites 100%) e o QREN (0,46), observando-se um padrão de comportamento semelhante nos casos do INTERVIR, Mais Centro e o Novo Norte, cujo índice de aceitação ronda os 0,7.

Tomando em conta o Índice de aplicação de recomendações, como proporção daquelas que foram implementadas sobre o somatório total (implementadas e em curso), também se registou uma elevada variabilidade, desde 72% de recomendações aplicadas no caso do INTERVIR, até 0% no QREN e no POVT.

## RECOMENDAÇÕES

- R20** Atualizar a Ficha de *Follow-up* e inclusão da mesma no Sistema de Avaliações, à luz das evidências da presente meta-avaliação.
- R21** Impulsionar um Sistema de gestão do conhecimento que permita capitalizar a experiência e as aprendizagens resultantes das avaliações, de forma a facilitar a circulação das ideias no seio da Rede como base para a sua internalização em cada uma das Autoridades de Gestão.