

Guia para a Avaliação de Políticas Públicas

FICHA TÉCNICA

Título

Guia para a Avaliação de Políticas Públicas

Autoria

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Data

Dezembro 2024

Nota: Este guia insere-se na coleção Ferramentas e Guias Metodológicos, elaborados no âmbito da Incubadora de Competências para as Políticas Públicas (icPP), do PLANAPP. Focada na capacitação para o desenvolvimento das grandes áreas do ciclo das políticas públicas, a icPP tem por objetivo a criação de conhecimento e de capacidade técnica e a harmonização de práticas e conceitos entre os organismos da administração pública, nas áreas do planeamento e prospetiva, da monitorização e da avaliação de políticas públicas, com vista a melhorar a qualidade da intervenção pública.

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

Índice de figuras e quadros.....	4
Siglas e acrónimos.....	5
Introdução	6
1. A avaliação e as funções no ciclo da política pública	7
1.1. O que é a avaliação de políticas públicas?	7
1.2. Porquê avaliar?.....	8
1.3. A avaliação e o ciclo da política pública	9
1.4. Tipos de avaliação	16
2. Realização e gestão de uma avaliação	18
2.1. As etapas da avaliação.....	18
2.1.1. Preparar a avaliação	19
2.1.2. Desenhar a avaliação.....	19
2.1.3. Executar a avaliação	22
2.1.4. Difundir os resultados.....	22
2.2. A gestão da avaliação.....	24
2.2.1. Envolvimento das partes interessadas	24
2.2.2. Externalização da avaliação.....	26
2.2.3. Ética na avaliação	28
2.2.4. Mecanismos de qualidade das avaliações.....	28
3. Métodos de avaliação	30
3.1. Seleção dos métodos de avaliação	30
3.2. Recolha da informação.....	32
3.2.1. Informação secundária	32
3.2.2. Informação primária	33
3.3. Análise de informação	36
3.4. Triangulação de informação	37
3.5. Os desafios específicos da avaliação de impacto	39
3.5.1. Avaliação de impacto experimental ou quasi-experimental	40
3.5.2. Avaliação de impacto baseada na teoria	41
3.5.3. Alternativas e conjugações	43
Referências Bibliográficas.....	45
Anexos	47

Índice de figuras e quadros

Figura 1 – Propósitos essenciais da avaliação de políticas públicas	9
Figura 2 – Designações da avaliação ao longo do ciclo da política pública	10
Figura 3 – Etapas do processo de avaliação de uma política pública	18
Quadro 1 – Exemplos de questões para avaliações de política pública.....	7
Quadro 2 – Exemplos de questões para avaliações de política pública, por momento.....	11
Quadro 3 – Ações e produtos de comunicação no âmbito de uma avaliação por tipo de destinatários.....	23
Quadro 4 – Informação secundária usada em avaliações (fontes e exemplos)	32
Quadro 5 – Informação primária usada em avaliações (técnicas de recolhe e exemplos).....	33
Quadro 6 – Técnicas de análise de informação usadas em avaliações	36
Quadro 7 – Técnicas de triangulação de informação usadas em avaliações.....	38

Siglas e acrónimos

ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ADENE	Agência para a Energia
CIG	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGPJ	Direção-Geral da Política de Justiça
ENED	Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
GEE	Gabinete de Estratégia e Estudos
GEPAC	Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OPJP	Orçamento Participativo Jovem Portugal
PLANAPP	Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas
PRR	Programa de Recuperação e Resiliência
SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais à Inovação e Desenvolvimento Empresarial
UE	União Europeia

Introdução

Este guia sobre avaliação de políticas públicas foi criado com o intuito de reunir, num documento curto e prático, os principais conceitos e etapas inerentes à condução de uma avaliação de políticas públicas, a partir de uma pesquisa intensiva de bibliografia relevante e casos práticos nacionais.

A teoria e a prática da avaliação de políticas públicas são um campo de saber dinâmico, pelo que o conteúdo do guia não esgota a riqueza das práticas e do conhecimento produzido. A variedade de objetos e abordagens evidencia-se nos exemplos que apresentamos ao longo deste guia para proporcionar ilustrações concretas de avaliações realizadas.

No essencial, pretende-se que seja utilizado como uma ferramenta de consulta e orientação para outros recursos úteis e mobilizado em função dos momentos e necessidades específicas do utilizador.

Integrado na coleção Ferramentas e Guias Metodológicos, o guia destina-se sobretudo aos técnicos envolvidos na avaliação de políticas, quer exerçam funções de promoção e contratação de serviços de avaliação, quer estejam diretamente implicados na condução de processos de avaliação. Ao longo do texto “faz-se a ponte” para outros produtos da coleção que, em conjunto, materializam uma base mais sólida de recursos ao dispor dos agentes interessados, e que esperamos que contribuam para inspirar um uso mais regular e competente da avaliação, enquanto instrumento para melhores políticas públicas.

O documento organiza-se em três capítulos principais. O primeiro clarifica o entendimento dos conceitos fundamentais do campo da avaliação de políticas, a sua função no ciclo das políticas públicas e a caracterização dos tipos de avaliação mais comuns. O segundo capítulo enumera e descreve as etapas fundamentais do processo de realização e gestão de um processo de avaliação, desde a fase de preparação até à difusão de resultados; por fim, o terceiro capítulo é dedicado ao tema dos métodos, encerrando com algumas sugestões de leitura para aprofundamento metodológico. Segue-se a apresentação da bibliografia utilizada e uma secção de anexos.

Pela sua natureza, o presente documento poderá evoluir para novas versões, de forma a afinar a sua pertinência e utilidade e a incorporar novos elementos que se considerem relevantes.

1. A avaliação e as funções no ciclo da política pública

1.1. O que é a avaliação de políticas públicas?

É importante começar por clarificar os conceitos fundamentais que serão utilizados ao longo do presente guia. A sua definição pode variar ligeiramente consoante a fonte e o contexto em que são utilizados, pelo que propomos aqui um entendimento comum a fim de facilitar a compreensão dos conteúdos do guia, sem pretensão de uma harmonização terminológica absoluta.

Por **política pública** entendemos o conjunto de decisões e orientações determinadas pelo Governo ou por outros órgãos com o devido poder público e legitimidade democrática, definidas para responder a problemas ou necessidades coletivas. Podem tomar a forma de uma alteração legislativa, uma estratégia, um programa, um projeto ou uma medida, entre outras. Muitas vezes, a política pública é constituída por um conjunto mais ou menos articulado de vários desses instrumentos. Em qualquer dos casos, constitui uma determinada intervenção sobre a realidade. O termo **intervenção** é por isso usado de forma lata neste guia e, na generalidade das ocasiões, pode ser entendido como sinónimo de política pública.

A **avaliação de uma política pública** consiste em determinar, através de um processo metódico de recolha e análise de dados, o mérito efetivo dessa intervenção, respondendo a questões relevantes sobre a política pública (Quadro 1). Como veremos adiante, pode examinar o mérito da intervenção em diversos quadrantes, tais como a sua relevância ou a sua coerência, a sua eficiência ou a sua eficácia, entre outros. Dependendo do propósito específico de cada avaliação, coloca-se particular empenho em analisar o desenho, a implementação ou o resultado da intervenção, em medir ou explicar os efeitos observados, em compreender como estes operam ou como interagem com fatores contextuais.

Quadro 1 – Exemplos de questões para avaliações de política pública

Exemplos
• Está a intervenção a cumprir os objetivos estabelecidos aquando da sua criação? • Os objetivos mantêm-se relevantes? • Alcançou os beneficiários que pretendia? • Quais os obstáculos que se colocaram à sua implementação? • Que efeitos desejados e indesejados produziu? • Em que medida atenuou o problema a que visava responder? • Resultou de modo diferente para diferentes segmentos da população? • Porque produziu resultados positivos nuns contextos e não noutros? • Como pode ser melhorada? • Estão os recursos disponíveis a ser adequadamente aplicados?

Fonte: com base em GAO (2012), Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020a, 2020b) e HM Treasury (2020)

Convém distinguir a avaliação de políticas públicas de outras atividades técnicas com as quais partilha alguns aspetos. É o caso da avaliação de desempenho individual ou organizacional, por exemplo no âmbito de mecanismos como o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) ou o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR). É também o caso da monitorização de políticas públicas, que recolhe e analisa dados para acompanhar as intervenções, tipicamente disponibilizando indicadores sobre progressos realizados, objetivos atingidos ou recursos alocados. É ainda o caso da auditoria, que verifica o cumprimento de leis e regulamentos. Embora possuam componentes comuns e complementares, estas atividades são diferentes da avaliação quer nos objetivos, quer nos procedimentos e métodos adotados.

1.2. Porquê avaliar?

A avaliação de políticas públicas é, acima de tudo, um instrumento de aprendizagem. As experiências de vários países têm mostrado como a avaliação constitui um fator crucial para a qualidade da governança, traduzindo-se no aperfeiçoamento técnico das intervenções e no reforço da participação cívica (OCDE, 2020).

Com base nessa constatação, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) aprovou, em 2022, uma recomendação para os Estados-membros se empenharem no reforço da avaliação de políticas públicas, incluindo medidas específicas organizadas em três pilares: institucionalizar a avaliação de modo transversal às áreas governativas, promover a qualidade das avaliações realizadas e assegurar que estas têm utilidade para a tomada de decisão.

De modo genérico, a avaliação de políticas públicas tem três propósitos essenciais (Figura 1):

- Ao produzir informação sistemática e credível sobre o desenho, a implementação e os efeitos de uma determinada política pública, a avaliação contribui para a **tomada de decisão** relativamente à sua implementação, manutenção, reorientação ou extinção. Quando identifica com clareza como se espera que funcione, o que funciona, porquê, para quem ou em que circunstâncias, permite introduzir melhorias substanciais no processo de implementação. Além disso, pode robustecer o envolvimento das partes interessadas e facilitar a incorporação dos seus conhecimentos e perspetivas.
- Uma vez que as políticas públicas respondem a necessidades coletivas e mobilizam recursos coletivos, a sua avaliação é uma componente crucial da **prestação de contas**. Promove o conhecimento dos cidadãos sobre a utilização de recursos comuns (financeiros, tecnológicos, etc.) e sobre a ação governativa e administrativa, contribuindo de modo determinante para a sua legitimação e transparência.
- A avaliação de políticas públicas constitui também uma via de **produção de conhecimento** sobre o mundo em que vivemos. Ao examinar os mecanismos e os fatores envolvidos numa intervenção, enriquece e questiona um corpo mais amplo de saber, alimentado por estudos anteriores. Pode suscitar novas interrogações para o trabalho científico e abrir trilhos para a

atividade académica futura. As lições e os debates suscitados pelas avaliações são valiosos para informar programas formativos e de investigação, os quais por sua vez poderão vir a contribuir para mais e melhores avaliações de políticas públicas.

Figura 1 – Propósitos essenciais da avaliação de políticas públicas



Fonte: adaptado de IFAD (2022: 16)

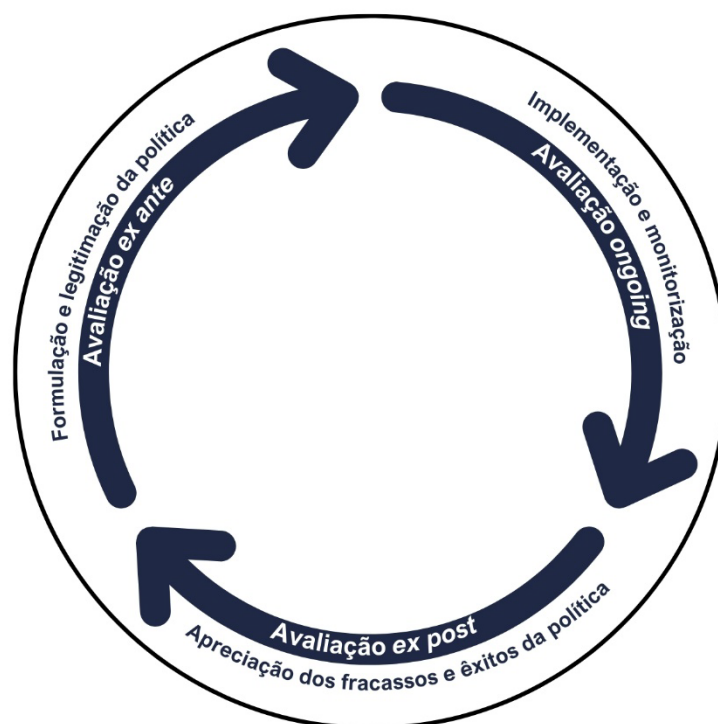
1.3. A avaliação e o ciclo da política pública

A avaliação é útil em várias fases do ciclo da política pública. Se a primeira fase é de fundamentação e formulação da política, pode, desde logo, recorrer-se à avaliação para ponderar soluções. Neste caso, o trabalho passa, por exemplo, por aferir a coerência da nova intervenção com outras políticas, estimar os seus efeitos futuros ou comparar diferentes opções de implementação em termos de custo, eficácia ou impacto.

Já durante a implementação de uma política pública, a avaliação permite identificar e compreender os resultados obtidos. Facilita a identificação de insuficiências e o ajustamento dos modos como decorre a implementação, ajudando a corrigir falhas e a superar obstáculos. Mais tarde, numa fase de apreciação e revisão da política pública, a avaliação tem o benefício evidente de providenciar informação sistemática sobre os efeitos produzidos pela intervenção e apoiar a tomada de decisão quanto ao seu futuro.

Por conseguinte, é comum distinguir as avaliações de acordo com o momento do ciclo da política pública em que são realizadas (Figura 2): avaliação *ex ante*, se é realizada antes da implementação da política; avaliação *ongoing*, se é realizada durante a implementação da política; ou avaliação *ex post*, se é realizada após ter-se concluído a implementação da política.

Figura 2 – Designações da avaliação ao longo do ciclo da política pública



Nota: elaboração própria

Dependendo da fase em que se encontra a política pública, a avaliação pode comportar objetivos específicos e responder a perguntas que se apresentem como particularmente relevantes nesse momento.

Quadro 2 – Exemplos de questões para avaliações de política pública, por momento

Momento do ciclo da política pública	Exemplos
Ex Ante	• O problema ou necessidade de partida está bem diagnosticado? • Como se espera que a intervenção produza os resultados pretendidos? • Que indicadores permitirão aferir as mudanças resultantes da intervenção? • Quais impactos se espera alcançar com a intervenção? • Que riscos, efeitos não intencionais ou incertezas se colocam à implementação? • Que opções existem quanto ao modo de implementar a intervenção e quais são as respectivas vantagens e desvantagens? • Existem outras medidas de política pública em curso com as quais importe assegurar coerência ou articulação?
Ongoing	• Está a intervenção a ser implementada de acordo com o previsto? • Está a intervenção a produzir os resultados pretendidos? • Como se pode melhorar o desenho ou a implementação da política para responder mais eficazmente ao problema ou necessidade de partida? • Existem resultados diferentes consoante a região, o contexto ou o segmento da população abrangida? • Verificam-se efeitos não previstos? • Os recursos estão a ser geridos com a maior eficiência possível? • O sistema de monitorização funciona como previsto e permite assegurar o adequado acompanhamento da intervenção?
Ex Post	• A intervenção alcançou os resultados pretendidos? • De que formas deu a intervenção resposta ao problema ou necessidade de partida? • Que evidências existem dos impactos diretos ou indiretos da intervenção? • Existem fatores externos que possam explicar os efeitos observados? • Verificaram-se resultados diferentes consoante a região, o contexto ou o segmento da população abrangida? • Houve resultados negativos ou não previstos? • Quais os fatores críticos de sucesso e os principais obstáculos à concretização dos objetivos da intervenção? • Que aprendizagens podem ser extraídas para melhores políticas públicas no futuro?

Nota: elaboração própria.

À semelhança do que se verifica em muitos outros países, também em Portugal se tem desenvolvido a avaliação de políticas públicas. Vários organismos da Administração Pública, tais como os gabinetes de estudos integrados nas áreas governativas de economia, finanças, cultura, trabalho, ambiente e agricultura, entre outras, têm a atribuição de avaliar as políticas da respetiva área. O contexto institucional para a execução de avaliações é assim plural, mas também disperso e fragmentado (Diogo, 2020). A avaliação tem adquirido muita da sua centralidade também nos ciclos de programação dos fundos europeus estruturais e de investimento, constituindo-se atualmente como um dos seus critérios de atribuição (Amândio, 2022).

O PLANAPP disponibiliza, no seu *website*, um catálogo de estudos de avaliação realizados ou encomendados por organismos públicos em Portugal¹. Apesar dos progressos verificados, a avaliação de políticas públicas no país não está ainda generalizada e permanece associada primordialmente à gestão, supervisão ou prestação de contas, longe da consolidação como um processo de aprendizagem e melhoria contínua (Diogo, 2020; Afonso, 2021). A variedade de objetos e abordagens evidencia-se nos exemplos que apresentamos ao longo deste guia para proporcionar ilustrações concretas de avaliações realizadas.

¹ O catálogo completo pode ser consultado em: <https://planapp.gov.pt/catalogos/estudos-de-avaliacao/>

Caixa 1.1.: Avaliações *Ex Ante*

O Programa de Recuperação e Resiliência (PRR) foi objeto de uma avaliação *ex ante*, com vista a aferir os potenciais impactos macroeconómicos que seriam produzidos pelas reformas e investimentos inscritos nesse programa. A avaliação teve por base o modelo macroeconómico utilizado pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), do Ministério das Finanças, para estimar os efeitos a curto prazo; e o modelo QUEST III R&D, desenvolvido pela Comissão Europeia e calibrado para a economia portuguesa, para estimar os efeitos a longo prazo.

Por um lado, mediu-se o contributo expectável do PRR para a recuperação conjuntural da economia, estimando como evoluiriam, nos anos mais próximos, alguns indicadores-chave (PIB, emprego, taxa de desemprego, saldo orçamental) com e sem o PRR. Por outro lado, mediu-se o contributo expectável para a transformação estrutural da economia, em termos de crescimento potencial, emprego e saldo orçamental, concluindo que cada euro investido entre 2021 e 2026 no âmbito do PRR se traduziria num ganho acumulado mais de cinco vezes superior ao longo das duas décadas seguintes. A avaliação permitiu também identificar efeitos heterogéneos consoante a área de intervenção – saúde, educação e emprego, transportes, descarbonização, etc.

A avaliação *ex ante* também pode ser aplicada a intervenções mais circunscritas. Por exemplo, a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) realizou, em 2010, uma avaliação *ex ante* da divulgação da duração média dos processos judiciais. O ponto de partida era que o conhecimento das durações médias das ações judiciais por parte de cidadãos, empresas e agentes da justiça contribuiria para um serviço público de qualidade, com transparência, pontualidade e previsibilidade.

A DGPJ começou por identificar vários modos como poderia essa informação ser divulgada e, em seguida, analisou comparativamente as vantagens e desvantagens de cada modo. Para o efeito considerou os seus custos e benefícios, as práticas noutros países e as preferências de profissionais do setor judicial e de cidadãos em geral. A avaliação permitiu concluir que, tendo em conta os vários aspetos examinados, a opção mais recomendável seria a criação de uma lista ordenada anual com as durações dos processos em cada tribunal, a partilhar com a comunicação social.

Fontes:

Direção-Geral da Política de Justiça (2010), Divulgação da Duração Média das Ações Judiciais: Estudo de Avaliação de Impacto. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/duracao-media-acoes-judiciais/>
Portugal (2024), PRR - Plano de Recuperação e Resiliência, “Parte 4: Impacto Macroeconómico do PRR”, pp. 261-282. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2024/04/PRR.pdf>

Caixa 1.2.: Avaliações *Ongoing*

A Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) realizou, em 2023, uma avaliação *ongoing* das suas linhas de financiamento, com vista a aferir o impacto das mesmas nas carreiras de investigação em Portugal. A partir de uma análise das trajetórias profissionais de cerca de 5800 bolsiros de doutoramento com bolsas iniciadas entre 1995 e 2012, examinou-se a evolução da taxa de sucesso e do tempo para obtenção do grau, bem como a integração laboral dos doutorados em atividades de investigação e desenvolvimento. Entre outros resultados, a avaliação permitiu recomendar que se passe a recolher informação também sobre a mobilidade internacional, o vínculo contratual e as aspirações pessoais dos doutorados, de modo a acompanhar melhor o impacto das linhas de financiamento em curso.

Outro caso é o da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED) 2018-2022, a qual foi objeto de avaliação *ongoing* externa. A equipa contratada pelo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua para realizar a avaliação começou por examinar os dados administrativos de monitorização da ENED. Em seguida, recolheu e analisou indicadores com vista a aferir a sua relevância, coerência, comunicação, disseminação e eficiência. A avaliação combinou uma análise retrospectiva da implementação da ENED até ao momento e uma análise prospetiva até ao final da sua vigência, incluindo recomendações para melhor cumprir as medidas previstas e alcançar as metas estabelecidas, assim como reforçar a qualidade dos mecanismos de acompanhamento.

Fontes:

Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2023), Impacto do Financiamento FCT nas Carreiras de Investigação em Portugal: Trajetórias Profissionais de Ex-Bolsiros de Doutoramento FCT. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/impacto-do-financiamento-fct-nas-carreiras-de-investigacao-em-portugal-trajetorias-profissionais-de-ex-bolsiros-de-doutoramento-fct/>

Logframe (2021), Relatório de Avaliação – Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2018-2022: Avaliação Intermédia. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/13716/>

Caixa 1.3.: Avaliações *Ex Post*

Em 2022-2023, o PLANAPP e o Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) conduziram uma avaliação *ex post* do Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP). O OPJP tinha sido inscrito no Orçamento do Estado de 2017 a 2019, com vista a fomentar a participação ativa e informada de jovens nos processos de decisão e na definição de políticas públicas.

A avaliação aferiu se a intervenção cumprira os objetivos estabelecidos e de que modo contribuía para o desenvolvimento de competências e de dinâmicas comunitárias, bem como se o uso dos recursos assegurara uma implementação eficiente. Permitiu identificar aspetos positivos e obstáculos a uma implementação mais eficaz, fornecendo conclusões e recomendações úteis para os decisores políticos e as instituições públicas tomarem opções informadas quanto a retomar o OPJP e em que moldes fazê-lo.

Em 2023, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) desenvolveu um projeto-piloto para testar a semana de trabalho de quatro dias. Conduzido por uma equipa externa com conhecimento especializado na temática, o projeto contou com a participação de 41 empresas privadas e abrangeu mais de 1000 trabalhadores, ao longo de seis meses. Ao fim desse período, a equipa realizou uma avaliação *ex post* do piloto para aferir os impactos da adoção da semana de quatro dias nas empresas (produtividade, custos e lucros) e nos trabalhadores (bem-estar, qualidade de vida e saúde física e mental).

A avaliação apurou impactos maioritariamente benéficos para empresas e trabalhadores. Identificou também fatores de sucesso e dificuldades sentidas no processo de redução do tempo de trabalho. As evidências recolhidas e analisadas permitiram não só emitir um juízo quanto ao mérito da semana de trabalho de quatro dias como política pública, mas também formular recomendações de cuidados específicos a ter em passos futuros para a generalização desta prática.

Fontes:

PLANAPP – Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas e IPDJ – Instituto Português do Desporto e Juventude (2023), Orçamento Participativo Jovem Portugal – Relatório Final da Avaliação. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/21518/>

Gomes, Pedro e Rita Fontinha (2024), Semana de Quatro Dias: Projeto-Piloto - Relatório Final. Disponível em: <https://www.planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/avaliacao-do-projeto-piloto-semana-de-quatro-dias/>

1.4. Tipos de avaliação

As avaliações podem também distinguir-se de acordo com os aspetos da intervenção sobre os quais incidem. A este respeito, encontramos frequentemente a distinção entre avaliação de processo e avaliação de impacto, ainda que nem sempre esta distinção seja evidente (p. ex., a mesma avaliação pode cobrir aspetos de ambos os tipos e, no caso de avaliações que se focam no desenho ou no resultado mais imediato das políticas, podemos encontrar outro tipo de classificação).

A **avaliação de processo** centra-se na implementação da política, aferindo se as atividades concretizadas correspondem ao planeado e necessário. Permite compreender melhor a operacionalização prática da política e as experiências e interpretações dos diversos atores envolvidos, verificando se os mecanismos previstos funcionam como deveriam e produzindo recomendações concretas para os afinar.

Caixa 1.4.: Avaliações de Processo

Em 2016, a Assembleia da República recomendou ao Governo que procedesse a uma avaliação da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015 e criasse, a partir desse balanço, uma nova estratégia. Incumbido de conduzir a avaliação, o Instituto da Segurança Social examinou os modos como os vários eixos e objetivos da estratégia tinham sido operacionalizados, trabalho que nos oferece um exemplo de avaliação de processo.

Baseada numa análise documental extensiva e em contributos recolhidos junto das entidades que tinham participado no desenvolvimento da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015, a avaliação permitiu identificar fatores de sucesso e obstáculos à implementação. Correspondendo à solicitação de partida, produziu propostas de ação futura, entre as quais medidas concretas para melhorar a implementação e a monitorização de uma futura estratégia.

Fontes:

Instituto da Segurança Social (2017), Relatório de Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/avaliacao-da-estrategia-nacional-para-a-integracao-de-pessoas-sem-abrigo-2009-2015-prevencao-intervencao-e-acompanhamento/>

A **avaliação de impacto** centra-se nos efeitos da política e nas interações desses efeitos com fatores externos. Identifica as mudanças a ocorrer/ocorridas a curto, médio ou longo prazo e procura ligações causais que permitam entender em que medida tais mudanças decorrem da intervenção, como ou porquê (ou se espera que assim seja, se o exercício ocorrer antes da implementação). Pode atentar a efeitos positivos e negativos, diretos e indiretos, intencionais e não intencionais.

Caixa 1.5.: Avaliações de Impacto

Exemplo de uma avaliação de impacto é a conduzida pelo Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE), do Ministério da Economia e da Transição Digital, para aferir os efeitos do Sistema de Incentivos Fiscais à Inovação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE) no comportamento das empresas.

Após estudar o modo de funcionamento do SIFIDE e consultar os estudos já realizados sobre a temática, as autoras da avaliação construíram uma base de dados com informação de diferentes fontes para conseguir analisar a evolução de indicadores ao longo do tempo e as características de empresas e trabalhadores.

Os resultados da avaliação corroboraram o contributo efetivo do SIFIDE para a promoção do investimento das empresas em investigação e desenvolvimento. Permitiram também identificar diferenças de impacto consoante a dimensão e o setor da empresa, bem como aspetos específicos do desempenho relativamente aos quais não há evidência de alterações decorrentes do SIFIDE.

Fontes:

Basto, Rita Bessone, Ana Martins e Guida Nogueira (2021), "The Impact of R&D tax incentives in Portugal", GEE Paper 158, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Transição Digital. Disponível em: <https://www.planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/the-impact-of-rd-tax-incentives-in-portugal/>

Caixa 1.6.: Avaliações de Processo e de Impacto

Uma avaliação pode incidir sobre a implementação e os efeitos de uma política pública, integrando assim uma componente de avaliação de processo e uma componente de avaliação de impacto. É o caso do estudo sobre a aplicação da tarifa social de energia, promovido pela Agência para a Energia (ADENE) e desenvolvido por uma instituição académica em 2019. O estudo aferiu a abrangência da tarifa social de energia em Portugal, determinou qual o contributo da tarifa social para a redução dos encargos com energia nos orçamentos das famílias vulneráveis e examinou o processo de atribuição e aplicação deste benefício.

Embora se trate de uma análise que vai além da avaliação no sentido mais estrito, é exemplo de um trabalho que avalia quer os modos como a política pública foi implementada (processo), quer os efeitos que produziu (impacto). Nestas duas vertentes, a equipa que realizou o estudo elaborou recomendações para melhorar o funcionamento da tarifa social e propôs medidas alternativas ou complementares para garantir o acesso universal aos serviços energéticos.

Fontes:

Observatório da Energia e CeBER – Centre for Business and Economic Research da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2019), Estudo sobre a Aplicação da Tarifa Social de Energia em Portugal. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/estudo-sobre-a-aplicacao-da-tarifa-social-de-energia-em-portugal/>

2. Realização e gestão de uma avaliação

A avaliação de uma política pública pode ser organizada e conduzida de diversas maneiras, consoante os seus propósitos específicos e os recursos disponíveis. De um modo geral, as atividades devem ser desenvolvidas de forma a garantir a qualidade e utilidade dos resultados da avaliação. Para isso existem práticas recomendadas, que devem ser ajustadas a cada caso concreto. Neste capítulo, descrevemos o processo típico de uma avaliação, especificando as suas etapas e os aspetos que requerem particular cuidado.

2.1. As etapas da avaliação

Distinguímos quatro etapas que compõem o processo de uma avaliação, conforme sintetizadas na Figura 3 e aprofundadas em seguida.

Figura 3 – Etapas do processo de avaliação de uma política pública

Etapa 1: Preparar a avaliação

Verificação das condições técnicas e de contexto necessárias à realização da avaliação.

Etapa 2: Desenhar a avaliação

Definição dos aspetos técnicos e práticos que orientarão a realização da avaliação, designadamente a metodologia a seguir.

Etapa 3: Executar a avaliação

Aplicação da metodologia definida, com recolha e análise dos dados relevantes para responder às questões de avaliação e, com base nessa análise, produzir conclusões e recomendações.

Etapa 4: Difundir os resultados

Comunicação dos resultados de avaliação de forma adequada e abrangente de forma a que sejam compreendidos pelos seus destinatários, gerando aprendizagem e promovendo a transparência e a prestação de contas, bem como assegurar o acompanhamento da incorporação das recomendações.

Nota: elaboração própria.

2.1.1. Preparar a avaliação

A relevância, qualidade ou utilidade da avaliação de uma política pública é frequentemente afetada pelo facto de a avaliação não ter sido prevista e planeada atempadamente. Esse planeamento deve, por isso, começar o mais cedo possível, idealmente no período de formulação da intervenção, para assegurar que:

- A estrutura da política a avaliar é adequada a uma avaliação, nomeadamente incluindo objetivos e metas claras e verificáveis, bem como um modelo lógico consistente para as atingir;
- Existem os recursos humanos, orçamentais e de tempo adequados à avaliação;
- São recolhidos os dados e a informação necessária para responder às questões de avaliação.

Nesta etapa de preparação, pode ser muito útil realizar uma análise de avaliabilidade. Trata-se de um estudo exploratório para definir em que medida os conhecimentos disponíveis e as condições técnicas e institucionais permitirão obter respostas fiáveis e credíveis às questões de avaliação.

A análise de avaliabilidade é predominantemente qualitativa e pode recorrer a técnicas como a análise documental e a realização de entrevistas ou grupos de discussão com partes interessadas.



Sugestão de Leitura

O PLANAPP produziu uma introdução concisa, acessível e prática às análises de avaliabilidade:

PLANAPP (2024), "Avaliação de políticas públicas: por onde começar? A análise de avaliabilidade como instrumento base do processo de avaliação". Disponível em https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2024/01/PlanAPP_Guia-Avaliabilidade-1.pdf

2.1.2. Desenhar a avaliação

Esta etapa tem como objetivo definir os aspetos técnicos e práticos da avaliação que será executada. São tomadas decisões quanto ao âmbito específico da avaliação, aos métodos de recolha e análise de dados e ao calendário de trabalho, entre outras.

Os aspetos então definidos são habitualmente sintetizados num documento, por exemplo um Plano de Avaliação ou Termos de Referência. Ao identificar claramente o que será avaliado, como, quando e com que meios, esse documento permite acautelar a disponibilização dos recursos necessários e gerir as expectativas em torno da avaliação. Pode tratar-se de um documento dinâmico, refletindo mudanças de contexto e de prioridades que ocorram ao longo do tempo. Com maior ou menor grau de pormenor, deve explicitar os seguintes aspetos.

O que será avaliado?

- Objeto e objetivos da avaliação:
 - O objeto da avaliação é a intervenção que será sujeita a avaliação (política pública, estratégia, programa, medida ou outra iniciativa) e os objetivos são os motivos pelos quais se pretende realizar a avaliação, podendo estes ser, por exemplo, contribuição para melhorar a política pública, prestação de contas, produção de conhecimento, entre outros.
- Lógica da intervenção:
 - Entende-se por lógica da intervenção o raciocínio que explica como se propõe a intervenção responder ao problema ou necessidade de partida. Clarificar a lógica da intervenção requer que se identifique a situação inicial (problema ou necessidade a que a intervenção pretende responder), a situação desejada (resolução ou mitigação do problema ou necessidade) e o modo de a atingir (recursos a investir, atividades a desenvolver). Este raciocínio pode ser representado através de modelos lógicos ou através da Teoria da Mudança. Amplamente recomendada no contexto da avaliação de políticas públicas, a Teoria da Mudança constitui uma ferramenta que identifica e descreve os mecanismos que se espera que ocorram para a intervenção funcionar, detalhando as atividades e recursos envolvidos, as premissas que suportam a lógica causal da intervenção e a influência do contexto na implementação.



Sugestão de Leitura

O PLANAPP disponibilizou um guia sobre a ferramenta Teoria da Mudança (TdM), com o objetivo de disponibilizar uma introdução sintética sobre esta ferramenta, útil para apoiar a fase de planeamento e/ou de avaliação das políticas públicas:

PLANAPP (2023), "Introdução à Teoria da Mudança". Disponível em https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/09/PlanAPPP_2023_GuiaTdM.pdf

- Questões de avaliação:
 - As questões de avaliação são as perguntas às quais a avaliação se propõe responder e que tenderão a estar alinhadas com os critérios de avaliação. Orientam o exercício de avaliação, assegurando que a análise se centra nos aspetos considerados mais relevantes. A explicitação da Teoria da Mudança, identificando os mecanismos e pressupostos para que a intervenção atinja os resultados previstos, pode ajudar a identificar esses aspetos, além de contribuir para a formulação de questões de avaliação mais específicas e direcionadas. Para exemplos de questões de avaliação frequentemente utilizadas, pode consultar-se o capítulo 1 deste guia.

Como será avaliado?

- Métodos de avaliação:
 - Os métodos de avaliação correspondem, de forma genérica, às técnicas que serão utilizadas para responder às questões de avaliação. A avaliação de políticas públicas pode recorrer a uma ampla variedade de abordagens metodológicas e de formas de recolha e análise de dados. O capítulo seguinte deste guia descreve algumas das práticas mais comuns, assim como os princípios que devem nortear a escolha entre umas e outras.
- Fontes de informação:
 - A possibilidade de responder satisfatoriamente às questões de avaliação depende da existência e localização de fontes de informação relevantes, credíveis e acessíveis. Estas podem incluir documentos, por exemplo publicações científicas, relatórios de monitorização, dados administrativos ou bases de dados estatísticas, bem como pessoas com conhecimento específico sobre a intervenção, por exemplo técnicos envolvidos na sua implementação, peritos académicos ou beneficiários, entre outros. Para além de identificar as fontes de informação pertinentes e antecipar eventuais lacunas de informação que podem afetar a qualidade da avaliação, deve definir-se quais as entidades que ficam incumbidas de recolher e analisar os dados em questão.
- Elementos de evidência:
 - Os elementos de evidência são os dados que provêm das referidas fontes, sistematizados tipicamente sob a forma de indicadores quantitativos ou qualitativos. Estes indicadores podem ser relativos à implementação (processo) ou aos efeitos (impacto) da intervenção. A definição dos indicadores mais apropriados para responder às questões de avaliação permite à equipa concentrar o trabalho posterior na sua recolha e análise, prevenindo a dispersão de esforços e a acumulação desproporcionada de dados.

Quando será avaliado?

- Calendarização da avaliação:
 - O calendário deve indicar as principais etapas e atividades da avaliação, estabelecendo prazos que sejam realistas e adequados à necessidade dos resultados para a tomada de decisão ou a prestação de contas. As atividades incluem a recolha e análise de dados, a elaboração de produtos da avaliação, a apresentação de resultados, entre outras possíveis. Caso se preveja encomendar a avaliação parcial ou integralmente a uma entidade externa, será necessário incluir no calendário os procedimentos relativos à contratação.

Com que meios será avaliado?

- Orçamento:
 - Considerando as características da avaliação planejada, calcula-se o orçamento necessário e definem-se as respectivas fontes de financiamento.
- Equipe de avaliação:
 - Dever-se-á indicar, face ao desenho proposto do exercício avaliativo, qual a configuração expectável da equipa de avaliação, quer em número de recursos humanos a afetar, quer em termos do perfil de competências a mobilizar (considerando o domínio dos objetos e das matérias em avaliação, bem como dos métodos e técnicas a utilizar).

O documento com estes elementos, quer tome a forma de Plano de Avaliação, de Termos de Referência ou outra, deve ser validado junto das principais partes interessadas, a fim de garantir que o desenho da avaliação corresponde às suas expectativas. O presente guia inclui, em Anexo, a estrutura de conteúdos-tipo que devem ser preparados na fase de desenho de uma avaliação (e.g. definir Termos de Referência).

2.1.3. Executar a avaliação

Nesta etapa, a avaliação é concretizada de acordo com o plano estabelecido na etapa anterior. A equipa incumbida da avaliação recolhe e analisa os dados relevantes para responder às questões de avaliação. Com base nessa análise, elabora as conclusões e recomendações da avaliação. As conclusões devem ser objetivas e sustentadas em evidências robustas, ao passo que as recomendações visam orientar a tomada de decisão em relação a ajustamentos ou à continuidade da intervenção.

Para garantir a transparência, é recomendado que os produtos da avaliação apresentem não só os resultados da avaliação, mas também a metodologia utilizada e as limitações da avaliação. Isto permite que os interessados na avaliação compreendam o processo e tenham uma visão clara das condições em que os resultados foram obtidos.

2.1.4. Difundir os resultados

O cumprimento dos três propósitos fundamentais da avaliação de políticas públicas – apoio à tomada de decisão, prestação de contas e produção de conhecimento – depende, em larga medida, de os seus resultados serem conhecidos, compreendidos e utilizados.

A referência à utilidade das avaliações tende a remeter para a sua utilização pelos destinatários diretos e mais imediatos da avaliação, nomeadamente decisores políticos. Porém, os resultados da avaliação podem também ser úteis para a sociedade no seu sentido mais amplo, possibilitando um debate

público mais informado. Em qualquer dos casos, as ações e produtos de comunicação a desenvolver devem ser adequados ao seu objetivo e destinatários

Quadro 3 – Ações e produtos de comunicação no âmbito de uma avaliação por tipo de destinatários

Tipos de Destinatários	Ações de Comunicação	Produtos de Comunicação
Decisores políticos	• Reuniões restritas • <i>Briefings</i> • Seminários de apresentação e debate de resultados	• <i>PowerPoint</i> de apresentação da avaliação, resultados e recomendações • Sumário Executivo • <i>Policy Brief</i> • Infografias
Administração Pública	• Reuniões restritas • <i>Briefings</i> • Seminários de apresentação e debate de resultados	• Relatórios, anexos e sumário executivo • <i>PowerPoint</i> de apresentação da avaliação, resultados e recomendações
Investigadores, académicos, peritos, outros avaliadores	• Conferências, congressos • Seminários, oficinas	• Relatório Final, anexos e sumário executivo • <i>Policy Brief</i> • Casos de estudo / práticas bem-sucedidas • Revistas científicas • Livros
Cidadãos, beneficiários da intervenção, parceiros sociais	• Conferências, congressos, seminários • Notícias na comunicação social • Informação nos websites e redes sociais dos <i>stakeholders</i> da avaliação	• <i>Policy Brief</i> • <i>Story telling</i> • Casos de estudo / práticas bem-sucedidas • Infografias • Vídeos
Comunicação social	• Comunicado de imprensa • Conferência de imprensa • Entrevistas • Conferências, congressos, seminários	• Comunicado de imprensa • <i>Policy Brief</i> • <i>Story telling</i> • Casos de estudo / práticas bem-sucedidas • Infografias

Fonte: adaptado de AD&C (2016: 30-31)

Adicionalmente, a divulgação dos resultados da avaliação deve ter em conta alguns aspetos que contribuem para a sua utilidade:

- Uso de linguagem e jargão simples e claro;
- Identificação clara dos principais resultados e recomendações da avaliação, não só no corpo dos documentos, mas também nos respetivos sumários;
- Resposta direta e exaustiva às questões de avaliação;
- Elaboração, a partir dos resultados da avaliação, de recomendações exequíveis e realistas para os seus destinatários;

- Comunicação transparente e abrangente dos resultados da avaliação, garantindo que todas as informações relevantes são divulgadas e contribuindo para a utilidade da avaliação enquanto ferramenta de aprendizagem;
- Previsão de tempos adequados para a elaboração, apresentação e discussão de produtos de comunicação de qualidade, publicados em prazos alinhados com o calendário e necessidades dos decisores políticos.

Ainda relativamente à transparência dos processos de avaliação das políticas públicas, é essencial tornar público o acesso às avaliações realizadas. O acesso público às avaliações contribui para promover o uso dos seus resultados e a aprendizagem institucional, proporcionando a oportunidade de refletir e aprofundar conhecimento sobre metodologias, abordagens ou técnicas, além de permitir o acesso a novos dados e a compreensão dos mecanismos de funcionamento das políticas públicas. Alguns canais que podem ser utilizados para tornar as avaliações acessíveis ao público são os *websites* institucionais das entidades que promovem a avaliação e o catálogo de avaliações do PLANAPP, que se encontra disponível no respetivo *website*.

Em suma, a estratégia de comunicação pode ser tão relevante quanto a realização da própria avaliação e deve ser considerada ao longo de todo o processo de avaliação. Este assunto é retomado em seguida, a propósito do envolvimento das partes interessadas.

2.2. A gestão da avaliação

Existem aspetos que merecem particular atenção quando se realiza a avaliação de uma política pública. Não se pretende aqui ser exaustivo, até porque cada avaliação requer cuidados específicos. O objetivo é realçar os aspetos mais comuns a considerar e antecipar por quem conduz, encomenda ou gere uma avaliação.

2.2.1. Envolvimento das partes interessadas

As partes interessadas, ou *stakeholders*, são as instituições e pessoas que têm interesse na avaliação ou são afetadas pelos seus resultados. De forma geral, é possível distinguir os seguintes perfis:

- **Entidades que implementam a intervenção:** têm a ganhar com a sistematização de aprendizagens sobre o que está a funcionar e com recomendações que reduzam o risco e a incerteza.
- **Decisores políticos:** acedendo a evidências sobre o que funcionou (e/ou não funcionou), porquê e como, bem como a lições aprendidas, a avaliação permite uma decisão mais informada.
- **Peritos:** possuem conhecimentos sobre as evidências e os dados existentes, úteis na avaliação.

- **Destinatários da política:** o envolvimento das pessoas afetadas pela política pode contribuir para a prestação de contas e a aproximação entre a população e as instituições públicas. Pode também ser útil para entender as suas perspetivas sobre os elementos mais relevantes da intervenção.
- **Público geral:** assegurar que os cidadãos têm conhecimento das avaliações de políticas públicas realizadas contribui para informar o debate público, promover a transparência e prestação de contas, bem como para fortalecer a confiança nas instituições democráticas.

É importante considerar as necessidades das diversas partes interessadas para orientar a preparação e desenho da avaliação, definir a estratégia de comunicação e assegurar a utilidade dos resultados.

Conforme o momento da avaliação, diferentes partes podem ser envolvidas:

- **Na preparação da avaliação,** o envolvimento dos responsáveis pela intervenção e dos decisores políticos é fundamental para assegurar a clarificação da lógica da intervenção, o consenso sobre o seu funcionamento e objetivos, para identificar aspetos críticos e relevantes, bem como para detalhar as necessidades a que a avaliação visa responder. Podem, ainda, ser envolvidos peritos que contribuam para um melhor entendimento do objeto da avaliação e técnicos da administração pública responsáveis pela recolha de dados.
- **No desenho da avaliação,** deve manter-se o envolvimento dos decisores políticos para assegurar que o processo é conduzido de forma transparente e que o desenho está alinhado com as suas expectativas. O envolvimento de outros intervenientes, como peritos e técnicos da administração pública pode justificar-se conforme a complexidade do objeto da avaliação, as metodologias a considerar e as fontes de informação necessárias.
- **Na execução da avaliação,** mobilizam-se especialmente os técnicos envolvidos na execução da política e os seus destinatários, uma vez que quem executa a intervenção e quem é diretamente afetado por ela tem um melhor entendimento e experiência sobre o que funciona e não funciona. Incluir os contributos destes intervenientes é essencial para chegar a conclusões e recomendações mais fundamentadas, oportunas e realistas.

Existem diversas maneiras de procurar e incentivar o envolvimento das partes interessadas. Por exemplo, pode ser constituído um grupo ou comité de acompanhamento que reúne periodicamente para analisar os progressos da avaliação, discutir os seus avanços e limitações e tomar eventuais decisões sobre passos seguintes. Podem também ser organizadas sessões de apresentação e debate em qualquer das etapas da avaliação – preparação, desenho, execução ou difusão de resultados –, com vista a partilhar e melhorar o que está a ser feito.

Em particular, estabelecer uma comunicação regular com os decisores responsáveis pela intervenção avaliada é também importante para assegurar que existe um entendimento partilhado relativamente ao objetivo, alcance e resultados da avaliação e à forma como estes serão difundidos.

2.2.2. Externalização da avaliação

Consoante as particularidades e exigências de cada avaliação, esta pode ser realizada por diferentes tipos de equipas. De modo genérico, considera-se que se trata de uma:

- **Avaliação interna**, quando é realizada por avaliadores funcionalmente integrados em departamentos responsáveis pela formulação ou implementação da intervenção avaliada;
- **Avaliação externa**, quando é realizada por avaliadores que não têm envolvimento com a intervenção avaliada, do ponto de vista da sua formulação e/ou implementação;
- **Avaliação mista**, quando é realizada por uma equipa composta de avaliadores externos e internos.

A decisão de constituir uma equipa interna, externa ou mista depende de diferentes fatores como:

- **Recursos financeiros:** avaliações internas normalmente envolvem menos custos;
- **Know-how e complexidade da avaliação:** avaliadores externos poderão ter mais experiência e conhecimentos especializados em avaliação e respetivas metodologias;
- **Tempo disponível:** avaliações internas são, em princípio, mais rápidas devido à familiaridade dos avaliadores com o contexto organizacional e com a operacionalização da intervenção;
- **Objetividade e imparcialidade:** avaliadores externos são percecionados como mais objetivos e imparciais.

No caso de equipas constituídas por avaliadores internos, deve ser assegurada a independência desses avaliadores face às funções de formulação e/ou implementação da intervenção, de forma a garantir a objetividade e imparcialidade nas conclusões e recomendações da avaliação.

No caso dos avaliadores externos contratados, deve ser assegurada a ausência de conflito de interesses, garantindo que os elementos que constituem a equipa de avaliação não participaram na fase de formulação ou de implementação da intervenção avaliada.

O recurso a equipas mistas revela-se especialmente benéfico para a capacitação da administração pública (e.g. aprendizagem de metodologias inovadoras e ganho de experiência) ou em avaliações que requerem conhecimentos que residem na entidade pública, nomeadamente o domínio de bases de dados ou compreensão mais aprofundada do contexto institucional e da operacionalização da intervenção.

Caixa 2.1.: Avaliações Internas, Externas e Mistas

O Programa de Recolocação constitui um mecanismo de transferência de requerentes de proteção internacional entre Estados-Membros da União Europeia, como medida de solidariedade entre estes, para aliviar os sistemas de asilo mais sobrecarregados. Entre 2015 e 2017, chegaram a Portugal um total de 1618 cidadãos no âmbito desse programa, acolhidos de forma descentralizada através da colaboração entre administração pública central, municípios e sociedade civil. Em 2017, o programa foi objeto de uma **avaliação interna**, realizada pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), que recolheu os elementos de evidência necessários, tais como dados administrativos e perceções de entidades e técnicos envolvidos no acolhimento dos refugiados. A avaliação analisou diversas vertentes do programa – receção e transporte, habitação, acesso à saúde, apoio psicológico, educação, trabalho, etc. –, permitindo identificar os seus pontos fortes e fracos, práticas inspiradoras levadas a cabo por municípios e casos de sucesso observados no terreno.

A Iniciativa Portugal Inovação Social congrega várias medidas inscritas em programas financiados por fundos europeus. No âmbito do Portugal 2020, estas medidas foram objeto de uma **avaliação externa**. Criou-se um Grupo de Acompanhamento, constituído por entidades com envolvimento ou interesse nas medidas que seriam avaliadas, e lançou-se um concurso público para contratar quem executasse a avaliação. Foi escolhida uma consultora com experiência e competências técnicas para o efeito. A equipa contratada aplicou vários métodos de recolha e análise de dados, envolvendo o Grupo de Acompanhamento sempre que pertinente. Concluída em 2022, a avaliação respondeu às questões formuladas inicialmente e recomendou ajustamentos para melhorar a implementação das medidas.

O Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual (*Cash Rebate*), criado em 2018, foi avaliado em 2023 com vista a informar a tomada de decisão quanto à sua continuidade e eventuais melhorias. Tratando-se de uma medida implementada conjuntamente pelo Ministério da Cultura e pelo Ministério da Economia e do Mar, os dois gabinetes de estudos destes ministérios – respetivamente, o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC) e o Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) – reuniram esforços com o PLANAPP (que coordenou) para realizar a avaliação do incentivo. Uma equipa constituída por elementos das três entidades desenhou e executou esta **avaliação mista**. A colaboração permitiu agregar conhecimentos e competências relativamente à intervenção avaliada e aos métodos de avaliação, bem como às formas mais apropriadas de difundir os resultados junto de decisores políticos e público geral. As recomendações da avaliação deram origem à introdução de melhoramentos no processo de implementação do incentivo.

Fontes:

Alto Comissariado para as Migrações – ACM (2017), Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas – Programa de Recolocação. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/avaliacao-da-politica-portuguesa-de-acolhimento-de-pessoas-refugiadas-programa-de-recolocacao/>

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas, GEPAC – Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais e GEE – Gabinete de Estratégia e Estudos (2023), Cash Rebate – Avaliação do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/cash-rebate-avaliacao-do-incentivo-a-producao-cinematografica-e-audiovisual/>

Quatenaire Portugal (2022), Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/avaliacao-das-medidas-de-promocao-da-inovacao-social/>

2.2.3. Ética na avaliação

Envolvendo a produção de juízos sobre o mérito e o valor de políticas públicas, a avaliação ocorre em ambientes complexos, caracterizados pela interação entre diferentes atores e instituições, cada um com as suas motivações, prioridades e visões do mundo. Nesta circunstância, a ética é uma componente fundamental para orientar as ações dos avaliadores ao longo do processo, de modo a garantir que a sua análise é isenta, justa e rigorosa.

Destacam-se como princípios éticos da avaliação:

- **Independência:** pressupõe que o avaliador age livre de condicionamentos ou pressões externas que possam comprometer a credibilidade e integridade da avaliação;
- **Imparcialidade:** diz respeito à capacidade de o avaliador ser justo durante a avaliação, considerando diversas perspectivas e evidências, sem deixar que preconceitos ou preferências pessoais enviesem o trabalho de análise;
- **Credibilidade:** pressupõe que a avaliação é rigorosa, mobiliza os métodos mais adequados, apresenta conclusões robustas e fundamentadas em evidências, bem como recomendações claras, concisas e equilibradas.

Inclui-se, em Anexo ao presente guia, um modelo possível de Carta Ética com base em 6 princípios éticos fundamentais.

2.2.4. Mecanismos de qualidade das avaliações

A garantia de qualidade deve ser uma preocupação constante ao longo do processo de avaliação. Pressupõe a existência de um conjunto de medidas e procedimentos que garantem que a avaliação é realizada seguindo padrões de excelência.

São manifestações de qualidade das avaliações as seguintes:

- O Plano de Avaliação e/ou os Termos de Referência são elaborados de forma clara, objetiva e com todos os elementos necessários;
- A metodologia de avaliação é adequada aos objetivos e questões de avaliação, bem como aos dados, orçamento e tempo disponíveis;
- O processo de avaliação é consultivo, integrando a perspectiva das partes interessadas, garantindo a veracidade e validade das informações e a relevância e utilidade da avaliação;
- A equipa de avaliação tem conhecimentos e competências técnicas adequadas;
- Os elementos da equipa de avaliação estão livres de conflitos de interesses e salvaguardam a observância de outras questões éticas;
- Os resultados e conclusões baseiam-se em evidências sólidas e em análises objetivas;
- As recomendações são oportunas e realistas;
- Os resultados, conclusões e recomendações têm entre si uma coerência lógica;

- O relatório final está em conformidade com o Plano de Avaliação e/ou os Termos de Referência e responde a todas as questões de avaliação;
- O estilo editorial, a estrutura e a linguagem dos produtos finais da avaliação são apropriados ao público a quem se dirigem;
- A avaliação é realizada em tempo útil e no momento adequado, permitindo que os seus resultados e recomendações alimentem a tomada de decisão;
- A avaliação responde às expectativas e necessidades de informação de quem a solicitou, bem como das principais partes interessadas.

O controlo de qualidade das avaliações pode ser realizado através de:

- **Meta-avaliações:** são avaliações que aferem a qualidade de uma ou várias avaliações passadas, considerando como foram desenhadas, executadas e utilizadas, incluindo a metodologia aplicada e os resultados alcançados. As meta-avaliações permitem identificar aspetos a melhorar e são uma oportunidade para refletir sobre as práticas de avaliação e aprimorar a sua qualidade.
- **Revisão de pares:** consiste no processo em que especialistas independentes analisam criticamente as avaliações realizadas por outros profissionais, quanto ao seu conteúdo, metodologia e resultados alcançados.

3. Métodos de avaliação

Todas as avaliações de políticas públicas requerem que se adote um ou vários métodos. A clareza quanto aos métodos adotados – ou seja, como se irá proceder a fim de responder às questões de avaliação – é fundamental para assegurar a robustez e transparência dos resultados.

Os métodos podem ser quantitativos ou qualitativos, mais simples ou mais complexos. Além disso, é frequente combinar diferentes métodos numa mesma avaliação, quer para responder a questões de avaliação distintas, quer para alcançar respostas mais completas.

Este capítulo sintetiza um conjunto de princípios e recursos práticos. No final do capítulo incluímos sugestões de leitura que permitirão aprofundar o conhecimento.

3.1. Seleção dos métodos de avaliação

Como selecionar os métodos mais adequados para avaliar uma política pública? Na maior parte dos casos, são vários os métodos possíveis e a decisão baseia-se numa ponderação de vantagens e desvantagens. Essa ponderação deve considerar os seguintes fatores:

- **As características da política pública a avaliar**, tais como a sua amplitude, a sua duração ou a facilidade na identificação de beneficiários. As possibilidades metodológicas são diferentes consoante se pretenda avaliar, por exemplo, uma medida de curta duração com um número reduzido de beneficiários ou um programa nacional de longa duração dirigido a toda a população.
- **Os aspetos estabelecidos aquando do planeamento da avaliação**, em particular os critérios e questões de avaliação. Partindo das questões de avaliação, poderá identificar-se quais os tipos de dados necessários para responder a tais questões e, em seguida, escolher o método mais apropriado para os obter. A revisão da literatura e a teoria da mudança, se elaboradas, também ajudam a selecionar os métodos, pois proporcionam uma visão panorâmica do conhecimento existente e clarificam os processos ou efeitos a examinar.
- **As condições práticas para a avaliação**, incluindo o prazo para a sua conclusão, os recursos financeiros disponíveis, as competências da equipa avaliadora ou a existência de dados. Nem sempre a metodologia que gostaríamos de adotar é viável, nomeadamente por limitações de tempo, restrições financeiras ou acessibilidade da informação. Importa assegurar que a estratégia metodológica definida é concretizável com os recursos existentes.

Para tomar as melhores decisões, é útil consultar pessoas com conhecimento da política pública em questão, tais como técnicos, peritos, beneficiários ou representantes da sociedade civil. No caso de avaliações externas, a seleção dos métodos deve ser discutida e acordada entre a entidade que solicita a avaliação e a entidade que a realizará.

Princípios a reter:

- ✓ **Selecionar os métodos em conjunto:**
 - O envolvimento de todas as partes interessadas na seleção dos métodos permitirá beneficiar dos seus conhecimentos e favorecer desde cedo a sua participação na avaliação, contribuindo para acordar prioridades e gerir expetativas.
- ✓ **Selecionar os métodos no momento adequado:**
 - As decisões metodológicas requerem informação prévia sobre a política pública em questão e as condições para a avaliar. Isto implica resistir ao impulso comum de começar o trabalho pela escolha dos métodos.
- ✓ **Registar a seleção de métodos:**
 - Uma vez definida, a metodologia deve ficar explicitada por escrito, de forma clara e sucinta, para ser partilhada junto de todas as partes interessadas e consultada ao longo da avaliação sempre que necessário. Importa assinalar também as limitações da metodologia, isto é, os aspetos que os métodos selecionados não permitirão captar.

Caixa 3.1.: Metodologia clara e completa

O Plano Nacional de Leitura (PNL) constitui uma política pública criada em 2006. A sua avaliação iniciou-se no mesmo ano, tendo acompanhado desde então a implementação e os impactos da intervenção. Os métodos da avaliação foram acordados pelo Ministério da Educação e pela instituição de ensino superior contratada para realizar a avaliação. Antes de selecionar os métodos, as duas entidades realizaram uma revisão de literatura e consensualizaram os objetivos específicos da avaliação, os recursos disponíveis e as partes interessadas a envolver.

A avaliação permitiu a comparabilidade dos resultados e a introdução de melhoramentos ao longo do tempo. Incorpora vários instrumentos de recolha e análise de dados, incluindo pesquisa documental, inquéritos por questionário, grupos de discussão, barómetros de opinião pública, observação direta e estudos de caso. A metodologia adotada encontra-se descrita em documentos públicos desde a divulgação dos primeiros resultados.

Fontes:

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência – Plano Nacional de Leitura: <https://www.dgeec.mec.pt/np4/246.html>

Costa, António Firmino (coord.) (2008). Avaliação do Plano Nacional de Leitura. CIES-ISCTE. [https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=246&fileName=Avalia_o_do_Plano_Nacional_de_Leitura.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=246&fileName=Avalia_o_do_Plano_Nacional_de_Leitura.pdf)

Costa, António Firmino (coord.) (2011). Avaliação do Plano Nacional de Leitura: Os Primeiros Cinco Anos. Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-2.pdf>

Lisboa, João Luís (coord.) (2022). PNL2027 – Sistema de Avaliação: Relatório Final. NOVA FCSH e Plano Nacional de Leitura. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/05/Relatorio-Final-16.pdf>

3.2. Recolha da informação

Uma avaliação pode recorrer a diversos métodos para recolher informação. Seja qual for o método adotado, importa considerar de antemão os aspetos práticos da tarefa e as suas implicações em matéria de gestão e proteção dos dados. Deverá ficar claro qual a informação a recolher, quem a recolherá, como será armazenada e quem terá acesso à mesma.

Quando possível, a recolha de informação antes e depois da intervenção tem a vantagem de permitir análises “pré-pós”, ou seja, comparações entre um momento anterior e um momento posterior à implementação da política. Poderá também ponderar-se o uso de técnicas participativas, por exemplo envolvendo um conjunto de cidadãos ou de beneficiários da intervenção na definição de quais os dados a recolher ou na própria recolha.

3.2.1. Informação secundária

Deve começar-se por averiguar se já existe informação que seja útil para responder, ainda que parcialmente, às questões de avaliação. A estes elementos chamamos informação secundária, pois é produzida fora do âmbito da avaliação e porventura com outros fins – de regulamentação, de gestão, de monitorização, académicos ou outros (Quadro 4).

Dependendo das questões de avaliação, a informação secundária pode oferecer elementos valiosos e até ser suficiente. Além disso, permite reduzir os custos da avaliação e evitar replicações desnecessárias de recolha.

Quadro 4 – Informação secundária usada em avaliações (fontes e exemplos)

Tipos de Fontes	Exemplos
Documentos normativos	• Diplomas legislativos • Regulamentos
Materiais institucionais	• Textos oficiais de divulgação • Guias práticos • Formulários de candidatura • Conteúdos de <i>websites</i>
Materiais e dados administrativos	• Avaliações preliminares • Bases de dados de monitorização • Relatórios de progresso ou de execução • Orçamentos e relatórios financeiros • Reclamações • Fichas de análise de candidaturas • Dados de tráfego <i>online</i>

Tipos de Fontes	Exemplos
Investigações e estudos já realizados	• Avaliações anteriores • Publicações académicas • Inquéritos nacionais

Nota: elaboração própria.

Convém ter em mente que a análise destes elementos é, muitas vezes, uma tarefa de elevada exigência. Assim acontece, por exemplo, quando requer a interpretação de legislação complexa, bases de dados ou publicações académicas especializadas.

3.2.2. Informação primária

Em complemento à informação secundária, é frequentemente necessário recolher informação original. A esta informação chamamos informação primária, pois é produzida no âmbito da avaliação.

Sendo orientada pelas questões de avaliação, a recolha de informação primária visa obter com precisão os elementos necessários para lhes responder.

Quadro 5 – Informação primária usada em avaliações (técnicas de recolhe e exemplos)

Técnica de recolha	Exemplos do que permite recolher
Construção de bases de dados administrativos	Bases de dados construídas especificamente para a avaliação, a partir de informação não tratada carregada em sistemas de informação
Questionário	Informação providenciada por um número elevado de pessoas sobre a implementação ou os impactos da intervenção, elementos para análise estatística, identificação de padrões ou correlações. Pode dar origem a uma base de dados para tratamento estatístico da informação quantitativa e qualitativa recolhida
Entrevista	Perspetivas individuais sobre a implementação ou os impactos da intervenção, reconstituição de experiências ou acontecimentos, contributos aprofundados que ajudam a identificar práticas e dinâmicas ou a interpretar outros dados
Grupo de discussão ou <i>Focus group</i>	Semelhanças e contrastes nas perceções individuais sobre a implementação ou os impactos da intervenção, aspetos que suscitem concordância ou discordância

Técnica de recolha	Exemplos do que permite recolher
Observação	Comportamentos, dinâmicas e interações em contexto real, práticas verificáveis, conhecimento mais contextualizado da experiência dos participantes
Estudo de caso	Aspetos aprofundados e detalhados de um caso (e.g. organização, projeto, local), dinâmicas e interações ocorridas, fatores contextuais da intervenção
Oficina participativa	Dinâmicas entre intervenientes-chave, recomendações e sugestões de melhoramento, consensos possíveis

Nota: elaboração própria.

As técnicas de recolha elencadas no quadro não são mutuamente exclusivas. Por exemplo, um estudo de caso pode ser feito com base em pesquisa documental, entrevistas e observação. Outro exemplo é o de questionários que, além de recolherem informação extensiva a partir das respostas às questões, permitem identificar pessoas com disponibilidade e com o perfil desejado para serem entrevistadas em seguida.

O uso de informação primária comporta as suas próprias exigências em matéria de tempo, recursos financeiros e competências técnicas, as quais devem ser consideradas e acauteladas aquando da seleção dos métodos. Um risco corrente é o de obter uma quantidade de dados desproporcional ao tempo de que se dispõe para os analisar. Pode também dar-se o caso de os dados recolhidos através destes métodos revelarem-se demasiado dispersos ou até contraditórios entre si. As técnicas de análise e triangulação de informação (adiante referidas) serão úteis nesses casos.

Caixa 3.2.: Uso de informação secundária e primária em avaliações

Os Sistemas de Incentivos do Portugal 2020 consistiram em várias linhas de apoio financeiro a empresas, associações empresariais e organismos de investigação, com vista a promover a sua competitividade e internacionalização. Para avaliar esta intervenção, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão contratou um consórcio constituído por duas consultoras e uma instituição de ensino superior. Pretendia-se uma avaliação de processo, de modo a aferir se a implementação dos Sistemas de Incentivos estava a maximizar os resultados previstos e quais os melhoramentos possíveis.

A avaliação baseou-se substancialmente em **informação secundárias**, incluindo documentos normativos (legislação e regulamentação), materiais institucionais (avisos de abertura de concursos, formulários de candidatura, conteúdos de websites) e informação administrativa (relatórios de execução, bases de dados de candidatos e matrizes de análise de candidaturas, entre outros documentos). A análise dessa informação deu a conhecer os níveis detalhados de execução dos Sistemas de Incentivos do Portugal 2020, bem como os seus processos de operacionalização, o perfil dos candidatos e as características dos projetos apoiados. Proporcionou assim respostas a questões de avaliação formuladas no âmbito de diversos critérios – relevância, eficácia, coerência e eficiência. Não tendo dispensado a recolha de informação primária, permitiu em todo o caso orientá-la para uma auscultação estratégica de candidatos e técnicos a fim de completar e aprofundar a informação já recolhida, corroborando ou refutando os resultados da análise da informação secundária.

O Programa Escolhas, criado em 2001, visa promover as oportunidades de jovens em risco de exclusão social, sobretudo através de projetos desenvolvidos pelos próprios jovens nos seus bairros de residência. Desde o primeiro triénio, o programa tem sido avaliado por instituições externas contratadas para esse efeito. A equipa avaliadora da 8ª Geração do Programa Escolhas (2021-2022) adotou uma combinação de métodos. Além de analisar informação secundária (documentos normativos e base de dados de monitorização do programa), recolheu **informação primária** através de dois questionários e três oficinas participativas. Estes instrumentos permitiram recolher informações e perspetivas de coordenadores, técnicos, monitores e dinamizadores comunitários sobre a implementação e os impactos da intervenção.

Os questionários, respondidos por um total de 491 pessoas (69% do universo), captaram perceções individuais dos mecanismos de implementação, recursos disponíveis e sustentabilidade dos projetos. As oficinas participativas, que reuniram 24 pessoas, proporcionaram um conhecimento mais aprofundado sobre práticas e estratégias no terreno e uma reflexão conjunta com intervenientes-chave. Com base nos dados recolhidos, a equipa respondeu às questões de avaliação que lhe tinham sido colocadas, identificando não só os principais pontos fortes e fracos da intervenção, mas também os processos e estruturas alternativas que devem ser consideradas para a melhorar.

Fontes:

Almeida, Tânia, Augusta Correia, Catarina Mendes Cruz, Pedro Estêvão e João Vasco Lopes (2022). Avaliação Externa do Programa Escolhas E8G: Relatório Final. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/05/Relatorio-Final-21.pdf>

Ernst & Young, Augusto Mateus & Associados, e Católica Porto Business School (2019). Avaliação da Implementação dos Sistemas de Incentivos do PT2020 – Relatório Final. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-Final-62.pdf>

Programa Escolhas – Avaliações. <http://www.programaescolhas.pt/avaliacoes> Quatenaire Portugal (2022), Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social. Disponível em: <https://planapp.gov.pt/estudos-avaliacao/avaliacao-das-medidas-de-promocao-da-inovacao-social/>

3.3. Análise de informação

Acontece com frequência os procedimentos adotados para analisar os dados serem pouco claros, inconsistentes ou mal comunicados. É importante dedicar algum tempo a definir as técnicas de análise que serão usadas e a descrevê-las para consulta futura.

A seleção das técnicas de análise dependerá do tipo de informação e do que se procura apurar.

Quadro 6 – Técnicas de análise de informação usadas em avaliações

Técnica de análise	Exemplos de tipos de informação a que se aplica	Exemplos do que procura apurar
Estatística descritiva	Dados de monitorização, dados administrativos, respostas a questionários, relatórios financeiros	Número de beneficiários, padrões de desempenho, correlações entre desempenho e características de beneficiários
Inferência Estatística	Dados de monitorização, dados administrativos; respostas a questionários	Atribuição de efeitos, aplicação de modelos econométricos; estimativas e intervalos de confiança, aplicação de métodos de classificação e agrupamento
Análise temática	Entrevistas, grupos de discussão, oficinas participativas, observação, diplomas legislativos, regulamentos, reclamações	Aspetos críticos, fatores contextuais, experiências relevantes, valores e perceções de participantes
Análise de discurso	Respostas a entrevistas, grupos de discussão, conteúdo de <i>websites</i> , debates públicos	Interpretações, linguagem, significados atribuídos por técnicos ou beneficiários
Análise comparativa de casos	Dados de monitorização, entrevistas, observação, estudo de caso, relatórios de progresso ou de execução	Fatores explicativos dos resultados, semelhanças e dissemelhanças em diferentes locais de implementação, projetos ou segmentos da população

Nota: elaboração própria.

Todas estas técnicas podem ser usadas com diferentes graus de complexidade e sofisticação, incluindo o recurso a programas informáticos. Com as devidas adaptações, podem também ser participativas, por exemplo envolvendo um painel de cidadãos na interpretação dos dados recolhidos e nas conclusões a extrair.

Caixa 3.3.: Análise de dados

A programação nacional dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020, designada Portugal 2020, integrou várias linhas de apoio financeiro a atividades de formação para pessoas adultas. Uma equipa externa foi contratada para avaliar o contributo efetivo dessas linhas de apoio para o aumento da qualificação e da empregabilidade. A equipa cruzou dados secundários de várias origens – o Sistema de Informação do Portugal 2020, o Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa, o Instituto de Informática da Segurança Social e o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – para aferir em que medida os percursos das pessoas que frequentaram as atividades de formação diferiram dos percursos daquelas que não as frequentaram. Além disso, recolheu informação primária através de cinco grupos de discussão e 27 entrevistas com organismos relevantes no processo de implementação.

A natureza dos dados requeria técnicas de análise distintas. Os dados secundários foram objeto de métodos de inferência estatística, em particular métodos de emparelhamento para construir um grupo de controlo e um grupo de tratamento. Foram assim medidos os resultados das intervenções e identificados fatores relevantes e ligações causais. Os dados recolhidos nos grupos de discussão e nas entrevistas foram objeto de análise temática, a qual permitiu averiguar obstáculos procedimentais, dinâmicas entre instituições e indivíduos, especificidades territoriais, entre outros elementos importantes para interpretar os resultados observados.

Fontes:

EY-Parthenon (2022), Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o Aumento da Qualificação e Empregabilidade dos Adultos – Lote 1: Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o Aumento da Qualificação e (Re)Inserção no Mercado de Trabalho dos Adultos. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-Final-70.pdf>

EY-Parthenon (2022), Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o Aumento da Qualificação e Empregabilidade dos Adultos – Lote 2: Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o Aumento da Qualificação e Melhoria da Qualidade dos Empregos dos Adultos Empregados. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-Final-71.pdf>

3.4. Triangulação de informação

Todas as técnicas de recolha possuem limitações. Por exemplo, um questionário permite recolher muitas respostas de forma sistemática, mas não capta as interações dos participantes em tempo real. A observação permite captar tais interações, mas torna geralmente mais difícil sistematizar os dados.

A triangulação de informação de diversas proveniências pode ajudar a equipa de avaliação a superar as limitações. No entanto, é preciso evitar que a tarefa se limite a uma acumulação de informação, somando informação sem um benefício claro para a produção de conclusões.

Existem diversas técnicas para triangular informação. Na prática, todas visam facilitar a sintetização e comparação da informação obtida, seja esta primária ou secundária.

Quadro 7 – Técnicas de triangulação de informação usadas em avaliações

Técnica	Em que consiste	Utilidades possíveis
Síntese de evidências	Processo sistemático com vista a identificar, interpretar e integrar informações de diversas origens com utilidade para a avaliação em curso. Estas informações podem decorrer de dados secundários (como estudos e avaliações anteriores) ou primários (como questionários ou entrevistas realizadas pela equipa de avaliação).	Obter uma perspetiva global do conhecimento já existente sobre a intervenção, localizar práticas promissoras, identificar lacunas de conhecimento, reduzir vieses de análise, clarificar contradições entre dados com diversas proveniências
Meta-análise	Análise de resultados quantitativos obtidos em vários estudos anteriores, tipicamente estudos experimentais ou quasi-experimentais. Deve procurar incluir todos os estudos que analisaram o mesmo efeito e tomar em consideração as eventuais diferenças metodológicas entre eles.	Estimar o efeito geral de uma medida de política pública, aferir o grau de confiança que podemos atribuir a uma determinada relação de causa-efeito, clarificar contradições entre resultados de diferentes estudos
Painel de peritos	Constituição de um grupo de pessoas com conhecimentos especializados, envolvendo-as em etapas específicas da avaliação. A dimensão e o modo de funcionamento do painel devem ser definidos consoante os seus propósitos concretos. Existem técnicas para conduzir as atividades de um painel de peritos, por exemplo a técnica Delphi, que tem por objetivo alcançar consensos através de um processo iterativo de pergunta e resposta.	Melhorar a interpretação de resultados, integrar conhecimento já existente, clarificar contradições de dados, identificar limitações da avaliação, apoiar a elaboração de recomendações

Nota: elaboração própria.

A triangulação de informação, através destas técnicas ou de outras, pode ocorrer em diversas etapas da avaliação. Por vezes é útil realizá-la num momento inicial, de modo a obter uma visão completa e crítica do conhecimento previamente existente para então afinar os critérios e questões de avaliação. Noutros casos, é efetuada já após a recolha de informação primária por parte da equipa da avaliação, a fim de robustecer a interpretação desses dados e a consequente formulação de conclusões.

Caixa 3.4.: Triangulação de informação

A Lei n.º 62/2017 estabeleceu o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa, incluindo limiares mínimos de mulheres e homens nos órgãos de administração e fiscalização das empresas e a elaboração anual de planos para a igualdade. Cinco anos após a entrada em vigor da lei, a sua aplicação foi avaliada por uma equipa constituída por técnicos do PLANAPP, em colaboração com a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE).

Tendo em conta que já existia então um conjunto substancial de informação relevante – relatórios anuais de execução da lei, análises dos planos para a igualdade, um projeto de investigação que estudara os efeitos da lei e várias publicações académicas, entre outros elementos –, a equipa de avaliação realizou uma síntese de evidências. Esta técnica permitiu examinar de forma sistemática todo o conhecimento produzido sobre a implementação e o impacto da lei, bem como identificar lacunas de conhecimento e incorporar estudos de caso de outros países com legislação semelhante. A síntese de evidências contribuiu não só para evitar a replicação de esforços e assegurar que a avaliação colmatava as lacunas de conhecimento, mas também para apoiar outros passos do trabalho, tais como a interpretação de resultados, a comparação internacional de experiências e a recomendação de melhoramentos no sistema de monitorização da implementação da lei.

Fontes:

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (2024). Representação equilibrada entre mulheres e homens nos cargos de direção das empresas: Relatório de avaliação da Lei n.º 62/2017. Consultar em: <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2024/11/PLANAPP-AvaliacaoLeiQuotas.pdf>

3.5. Os desafios específicos da avaliação de impacto

Os métodos acima referidos são usados em diversos tipos de avaliação, incluindo avaliações de processo e de impacto. Importa salientar, em todo o caso, que as avaliações de impacto comportam exigências específicas.

Em termos metodológicos, as avaliações de impacto distinguem-se, em primeiro lugar, consoante a lógica de inferência causal adotada. A lógica de inferência causal consiste no modo como a equipa de avaliação tenta inferir a causalidade entre a intervenção e o seu impacto, isto é, como procura estabelecer relações de causa-efeito. Embora também em avaliações de processo sejam feitas inferências causais, estas tendem a ser mais simples e diretas. Numa avaliação de impacto, as relações de causa-efeito procuradas são tipicamente mais complexas, mais distendidas no tempo e mais entrelaçadas com fatores externos.

Para lidar com tamanho desafio, desenvolveram-se nas últimas décadas diferentes propostas metodológicas. Estas variam entre lógicas de inferência causal assentes na noção de uma sequência linear de acontecimentos (e.g. lógicas de regularidade e contrafactual) e lógicas de inferência causal assentes numa visão mais contextual (e.g. lógicas configuracional, generativa, sistémica). Daí

decorrem diferentes práticas e preferências quanto a métodos específicos, com inúmeras variações e combinações possíveis.

Sem pretensões de exaustividade ou de detalhe, apresentamos em seguida duas abordagens que têm sido frequentemente adotadas em avaliações de impacto de políticas públicas, indicando a título de exemplo alguns métodos que têm mobilizado.

3.5.1. Avaliação de impacto experimental ou quasi-experimental

Nas abordagens experimental ou quasi-experimental, a equipa de avaliação estabelece inferências causais com base numa lógica contrafactual. Para produzir evidências quantitativas robustas do efeito líquido da intervenção, mede o seu impacto através da comparação estatística entre um grupo sujeito à intervenção (grupo de tratamento) e um grupo não sujeito à intervenção (grupo de controlo). O grupo de controlo é encarado como cenário em que a intervenção não tivesse sido adotada. Por conseguinte, a sua composição deve ser tão semelhante à do grupo de tratamento quanto possível.

Estas abordagens adequam-se particularmente a casos em que a intervenção é simples e concreta, a cronologia da implementação é clara e faseada, o conjunto de beneficiários é fácil de delimitar e os fatores contextuais são estáveis e conhecidos. Requerem uma elevada quantidade de dados numéricos e amostras representativas.

Consoante o tipo de intervenção, o objetivo da avaliação ou a disponibilidade de dados, entre outros aspetos relevantes, a equipa de avaliação pode recorrer a métodos distintos para assegurar que o grupo de tratamento e o grupo de controlo são adequadamente constituídos e comparados.

A abordagem experimental pode concretizar-se, por exemplo, através de uma experiência aleatória controlada (*randomized controlled trial*), na qual se define previamente, de forma aleatória, quem será sujeito à intervenção e quem não o será. Noutros métodos, os dois grupos são constituídos através de um incentivo aleatório a integrar o conjunto de beneficiários da intervenção (*randomized promotion design*) ou através de um alargamento progressivo do conjunto de beneficiários (*phase-in design*).

Para aferir com o máximo rigor as mudanças resultantes da intervenção, é usado com frequência o método de diferença-na-diferença (*difference-in-difference*), que compara as variações registadas nos dois grupos entre um momento anterior e um momento posterior à intervenção. Outro exemplo de método é a regressão descontínua (*regression discontinuity*), que compara apenas elementos do grupo de tratamento e do grupo de controlo que se encontram próximos de um ponto de corte. Um conjunto amplo de métodos estatísticos têm sido desenvolvidos para um emparelhamento mais preciso dos elementos a comparar (*propensity score matching*, *exact matching*, *coarsened exact matching*, *mahalanobis distance matching*, *synthetic control method*).

Caixa 3.5.: Avaliação de impacto contrafactual

Integrados no sistema educativo de Portugal desde 1989, os cursos profissionais constituem uma alternativa ao ensino secundário científico-humanístico. Entre 2004 e 2014, o número de alunos matriculados em cursos profissionais registou um grande aumento, refletindo um investimento público substancial nesta via de ensino com vista a combater o insucesso e abandono escolar, facilitar a transição do ensino para o mercado de trabalho e responder à procura de competências técnicas no mercado de trabalho. Uma equipa foi contratada em 2015 para avaliar o impacto dos cursos profissionais. Em particular, a equipa de avaliação procurou aferir se os alunos de cursos profissionais têm um desempenho escolar e profissional melhor do que se tivessem frequentado um curso científico-humanístico. A medição do desempenho tomou em conta indicadores relativos a retenção, desistência e conclusão dos cursos, progressão para o ensino superior, transição para o mercado de trabalho e qualidade do emprego obtido.

Baseando-se na lógica contrafactual para produzir inferências causais, a equipa adotou uma abordagem quase-experimental. Para esse efeito, construiu uma base de dados que combinava dados individuais do percurso escolar (disponibilizados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência) e do percurso profissional (disponibilizados pelo Instituto de Informática da Segurança Social). Como variáveis de controlo considerou fatores com potencial influência no desempenho escolar e profissional, incluindo o desempenho académico passado, as características do agregado familiar e o contexto escolar. Identificou assim um grupo de tratamento e um grupo de controlo. Para comparar elementos dos dois grupos tão idênticos quanto possível, recorreu ao método de emparelhamento aproximado (*coarsened exact matching*).

Esta metodologia permitiu à equipa de avaliação concluir que, para os alunos em análise, os cursos profissionais aumentaram as possibilidades de sucesso escolar e conduziram a maior e melhor empregabilidade no curto prazo. Em contrapartida, os resultados também sugeriram que os cursos profissionais reduziram a propensão para prosseguir para o ensino superior e tiveram um impacto diminuto sobre o abandono escolar nos primeiros anos do ensino superior.

Fontes:

Mamede, Ricardo Paes (Coord.) e Varejão, João (Coord.) (2015). ESF Supporting Youth in Portugal CIE of Vocational Training and Traineeships. DINAMIA/CET-ISCTE - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território, FEP-UP - Faculdade de Economia da Universidade do Porto. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-12.pdf>

3.5.2. Avaliação de impacto baseada na teoria

Na abordagem da avaliação de impacto baseada na teoria, a equipa de avaliação estabelece inferências causais com base numa lógica generativa. Começa por explicitar uma teoria da mudança e, através da recolha e análise de dados, examina de que modo esses dados corroboram ou refutam o contributo da intervenção para os resultados observados. Embora não proporcione uma medição quantitativa do efeito líquido da intervenção, permite examinar como operam os processos e mecanismos causais em curso, esclarecendo em que circunstâncias, porquê e para quem resultou a intervenção.

Esta abordagem adequa-se particularmente a casos em que a intervenção é complexa, o conjunto de beneficiários é difícil de delimitar, os fatores contextuais são instáveis ou desconhecidos, e existe uma multiplicidade de níveis de ação e agentes relevantes. Requer a construção de uma teoria da mudança robusta e uma análise aprofundada dos dados, geralmente combinando dados quantitativos e qualitativos de múltiplas fontes.

Consoante o tipo de intervenção, o objetivo da avaliação ou a disponibilidade de dados, entre outros aspetos, a equipa de avaliação pode recorrer a métodos distintos para assegurar que as vias de impacto são adequadamente identificadas e explicadas.

O método da “avaliação realista” baseia-se na noção de que o resultado da intervenção decorre da interação entre o contexto e o mecanismo de mudança, dependendo dos contributos de diversos agentes, dos recursos investidos e dos valores e comportamentos dos beneficiários. Por conseguinte, requer que se identifique e teste combinações de contexto-mecanismo-resultado, procurando aferir não só se a mudança observada corresponde ao objetivo da intervenção mas também em que circunstâncias, para quem e quais os fatores determinantes para assim acontecer (Pawson, 2013).

Um outro método, a “análise de contribuição”, visa igualmente produzir afirmações credíveis quanto ao modo como a intervenção contribuiu para os resultados observados, mas propõe outra maneira de reconstituir e testar as vias de impacto entre as atividades e os resultados (Mayne, 2019). Neste caso, as várias componentes da teoria da mudança elaborada são testadas a fim de apurar se a evidência empírica as corrobora ou refuta.

O método de “delineamento de processo” tem a sua génese nos métodos de estudo de caso e procura fazer uma descrição aprofundada dos mecanismos causais que conduzem aos resultados observados (Beach e Pedersen, 2013). Para esse efeito incorpora testes à evidência empírica, questionando a sequência temporal (é a temporalidade da ocorrência de resultados lógica plausível?), o esforço despendido (é razoável que o nível de esforço despendido tenha produzido os resultados observados?) e a visibilidade dos efeitos (há efeitos primários ou secundários efetivamente observáveis?).

A avaliação baseada na teoria pode mobilizar e conjugar estes métodos, bem como diversos outros, incluindo por exemplo a “análise comparativa qualitativa” (Baptist e Befani, 2015) ou a “diferença mais significativa” (Davies e Dart, 2005).

Caixa 3.6.: Avaliação de impacto baseada na teoria

O investimento na formação avançada em Portugal, particularmente através do financiamento público de Programas Doutorais, Bolsas de Doutoramento e Bolsas de Pós-Doutoramento, constitui uma política pública apoiada pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Em 2018, uma equipa externa foi contratada para avaliar o contributo efetivo destes fundos para a formação avançada. Pretendia-se que a avaliação aferisse não só em que medida a via de financiamento contribuía para a expansão e melhoramento da formação avançada, mas também de que forma se tinham produzido os efeitos, em que circunstâncias e em que contextos, identificando assim fatores críticos de sucesso.

Para este fim, a equipa adotou a abordagem da avaliação baseada na teoria. Elaborou uma teoria da mudança mapeando os objetivos da intervenção e as cadeias causais que conduziriam das atividades aos resultados pretendidos, com base em pesquisa documental, entrevistas a informantes privilegiados e um painel de peritos. Em seguida, recolheu os dados necessários para testar a referida teoria da mudança, incluindo dados secundários (indicadores de monitorização) e dados primários (através de entrevistas, grupos de discussão, estudos de caso e um questionário). O método de análise da contribuição foi aplicado a este conjunto de dados.

A metodologia permitiu à equipa de avaliação corroborar que os fundos contribuíram para a mitigação de défices quantitativos e qualitativos da formação avançada, mas também verificar que os benefícios permaneceram muito concentrados no contexto académico, com pouca incorporação no tecido empresarial. A equipa concluiu também que o investimento se traduziu sobretudo nas bolsas individuais de doutoramento e pós-doutoramento em detrimento dos programas doutorais, embora estes últimos revelassem ser um modelo mais adequado para promover o reforço da cooperação entre estabelecimentos de ensino superior, instituições de investigação e empresas.

Fontes:

Pereira, Catarina e Nuno Duarte (coords.) (2018), Avaliação do Contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para a Formação Avançada – Relatório Final. IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos e AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão. Disponível: <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-Final-69.pdf>

3.5.3. Alternativas e conjugações

As opções metodológicas devem ser tomadas caso a caso, de acordo com as especificidades de cada avaliação, e podem recorrer a uma ampla variedade de alternativas e conjugações.

Desde logo, as duas abordagens para a avaliação de impacto que descrevemos acima, embora assentem em lógicas de inferência causal diferentes e comportem tradições e métodos distintos, podem ser conjugadas numa mesma avaliação. Assim aconteceu, por exemplo, numa avaliação de impacto da Iniciativa Emprego Jovem (Instituto de Estudos Sociais e Económicos e PPLL Consult, 2021) e numa avaliação de impacto das medidas de emprego apoiadas pelo Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020 (NOVA Information Management School, 2021).

Além disso, existem evidentemente outras hipóteses de abordagem a adotar numa avaliação de impacto, incluindo abordagens estatísticas, de casos comparados, de sistemas complexos e de custo-benefício, entre outras.



Sugestões de Leitura

Existem, em vários países, manuais elaborados por organismos públicos que sintetizam métodos de avaliação de políticas públicas. É o caso do Reino Unido (HM Treasury, 2020), Estados Unidos da América (GAO, 2012) ou Espanha (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020a, 2020b).

Os livros de Stufflebeam e Coryn (2014) e Alkin e Vo (2017) oferecem sistematizações e discussões críticas de vários métodos, detalhando as suas diferenças e complementaridades. O volume coordenado por Ferrão e Paixão (2018) reúne experiências e reflexões sobre a aplicação de diversos métodos de avaliação no contexto específico de Portugal. O livro de Luis Capucha e Sérgio Caramelo (2024) parte do conhecimento científico mais recente, assente na experiência de condução de diferentes processos de avaliação e apresenta um quadro conceptual e sistémico para as práticas de planeamento e avaliação de políticas.

Existem também orientações da Comissão Europeia (CE, 2013). Em Portugal, os Planos Globais de Avaliação do Portugal 2020 (AD&C, 2021b) e do Portugal 2030 (AD&C, 2023) incluem descrições de procedimentos metodológicos no caso das avaliações dos fundos comunitários.

Para saber mais sobre as exigências e as opções metodológicas no caso de avaliações de impacto, poderá consultar-se as publicações de Stern et al. (2012) e Stern (2015).

Para a avaliação contrafactual, poderá ser útil consultar Gertler *et al.* (2016), World Bank (2022) ou Asian Development Bank (2017). Para a avaliação baseada na teoria, Weiss (1997), Coryn et al. (2011) e Treasury Board of Canada Secretariat (2021).

Outras publicações detalham e discutem métodos particulares, tais como a avaliação realista (Pawson, 2013), o delineamento de processo (Derek e Pedersen, 2013), a análise de contribuição (Befani e Mayne, 2014; Mayne, 2019) ou a técnica da diferença mais significativa (Davies e Dart, 2005).

Para conhecer melhor as potencialidades de combinar métodos quantitativos e qualitativos em avaliações de impacto, poderá consultar-se o guia metodológico da France Stratégie (Baiz & Revillard, 2022) ou o relatório de Garbarino e Holland (2009).

Referências Bibliográficas

- AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2016). *Plano Global de Avaliação 2014-2020 – Orientações para o Planeamento e Preparação das Avaliações do Portugal 2020*. AD&C.
- AEA - American Evaluation Association (2018). *Guiding principles for evaluators* Asian Development Bank (2017). *Impact Evaluation*. Asian Development Bank.
- Afonso, Maria (2021). *A Avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento: Portugal (1994-2012). Um Processo de Institucionalização Incompleto*. Tese de Doutoramento em Estudos de Desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa.
- Alkin, Marvin C. e Anne T. Vo (2017). *Evaluation Essentials From A to Z*. Routledge.
- Amândio, Ana Sofia (2022). A Avaliação dos Fundos Europeus em Portugal. *Public Sciences & Policies*, 8(1). <https://doi.org/10.33167/2184-0644.cpp2022.8.1.3>
- Baiz, Adam e Anne Revillard (2022). *Comment Articuler les Méthodes Qualitatives et Quantitatives pour Évaluer l'Impact des Politiques Publiques? Un Guide à l'Usage des Décideurs et des Praticiens*. France Stratégie.
- Baptist, Carrie e Barbara Befani (2015). *Qualitative comparative analysis – a rigorous qualitative method for assessing impact*. Better Evaluation.
- Beach, Derek e Rasmus Brun Pedersen (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan.
- Befani, Barbara e John Mayne (2014). Process tracing and contribution analysis: a combined approach to generative causal inference for impact evaluation. *IDS Bulletin* 45(6), 17-36.
- Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (2014). Código de Ética da Avaliação.
- Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (2014). Estrutura de Termos de Referência.
- Capucha, Luis e Sérgio Caramelo (2024). *Ciências Sociais Aplicadas. O Planeamento e a Avaliação de Políticas Públicas*. Almedina.
- Comissão Europeia (2013). *EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development: Guide and Sourcebook*. European Commission.
- Comissão Europeia (2020). *How to Use Administrative Data for European Social Funds Counterfactual Impact Evaluations: A Step-by-step Guide for Managing Authorities*. European Commission.
- Coryn, Chris L. S., Lindsay A. Noakes, Carl D. Westine e Daniela C. Schröter (2011). A systematic review of theory-driven evaluation practice from 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation* 32(2), 199-226.
- Davies, Rick e Jess Dart (2005). *The “Most Significant Change” (MSC) Technique – A Guide to Its Use*. CARE International.
- Diogo, Ana (2020). Portugal. In: Reinhard Stockmann, Wolfgang Meyer e Lena Taube (eds.). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Palgrave MacMillan, pp. 329-348.
- Ferrão, João e José Manuel Pinto Paixão (orgs.) (2018). *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Imprensa da Universidade de Lisboa.
- GAO – United States Government Accountability Office (2012). *Designing Evaluations – 2012 Revision*. US GAO.
- Garbarino, Sabine e Jeremy Holland (2009). *Quantitative and Qualitative Methods in Impact Evaluation and Measuring Results*. Governance and Social Development Resource Centre, Emerging Issues Research Service, UK Department for International Development.
- Gates, Emily e Lisa Dyson (2016). Implications of the changing conversation about causality for evaluators. *American Journal of Evaluation* 38(1), 29-46.
- Gertler, Paul J. et al (2016). *Impact Evaluation in Practice*. World Bank.
- HM Treasury (2020). *Magenta Book – Central Government Guidance on Evaluation*. Londres: Reino Unido.

- IEG - Independent Evaluation Group (2011). *Writing Terms of Reference for an Evaluation: a How-to Guide*. World Bank
- IFAD – International Fund for Agricultural Development (2022). *2022 IFAD Evaluation Manual*. Independent Office of Evaluation.
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020a). *Guía de Evaluación de Implementación*. Secretaría de Estado de Función Pública.
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020b). *Guía de Evaluación de Resultados*. Secretaría de Estado de Función Pública.
- Luis Capucha e Sérgio Caramelo (2024). *Ciências Sociais Aplicadas. Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas*. Almedina.
- Martins, Pedro S. (2023). *Guia prático de avaliação de impacto de medidas ativas de emprego*. Nova School of Business and Economics.
- Mayne, John (2019). Revisiting Contribution Analysis. *Canadian Journal of Program Evaluation* 34(2), 171-191.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. OECD Publishing.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2022). *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*. Disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>
- Pawson, Ray (2013). *The Science of Evaluation – A Realist Manifesto*. Sage.
- Stern, Elliot (2015). *Impact Evaluation – A Guide for Commissioners and Managers*. Big Lottery Fund, Bond, Comic Relief and the United Kingdom Department for International Development.
- Stern, Elliot, Nicoletta Stame, John Mayne, Kim Forss, Rick Davies e Barbara Befani (2012). *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations*. DFID Working Paper 38, United Kingdom Department for International Development.
- Stufflebeam, Daniel L. e Chris L. S. Coryn (2014). *Evaluation Theory, Models, & Applications*. Jossey-Bass.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2021). *Theory Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices*. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/evaluation-government-canada/theory-based-approaches-evaluation-concepts-practices.html>
- Weiss, Carol H. (1997). How can theory-based evaluation make greater headway? *Evaluation Review* 21(4), 501-524.
- World Bank (2022). *Impact Evaluation in International Development*. World Bank.

Anexos

Anexo 1: Conteúdos-tipo para o planeamento do processo de avaliação

1. Descrição da intervenção a avaliar e do seu contexto

- Descrição sucinta da intervenção e do seu contexto, por exemplo social, político, e económico;
- Explicitação do racional lógico: quais são os objetivos e metas da intervenção e como se propõe alcançá-los;
- Os papéis e responsabilidades das várias partes interessadas no design e na implementação da intervenção, referindo quaisquer mudanças que tenham ocorrido nesses papéis ao longo do tempo;
- Identificação dos destinatários da intervenção;
- Custo e financiamento;
- Período e território de implementação;
- Estudos ou avaliações que tenham sido realizados sobre a intervenção ou atividades relacionadas.

2. Motivos que justificam a avaliação e alcance dos seus resultados

- Mandato legal ou institucional para a realização da avaliação;
- Por que razão a avaliação deve ser feita e por que deverá ser feita neste momento;
- Utilidade geral das conclusões e recomendações que vierem a ser produzidas;
- Destinatários dos resultados da avaliação.

3. Âmbito da avaliação

Delimitar, no âmbito da intervenção, o que será coberto pela avaliação, por exemplo:

- Um determinado período de implementação e/ou área geográfica (a avaliação pode concentrar-se num segmento específico da história da intervenção ou ser limitada a uma área geográfica específica);
- Determinados domínios ou atividades da intervenção (a avaliação pode abranger apenas alguns dos domínios e/ou atividades da intervenção, ou a sua globalidade);
- Grupos-alvo específicos (a avaliação pode concentrar-se num subconjunto de beneficiários ou na sua totalidade);
- No interesse da harmonização e complementaridade, referir a existência de outras avaliações, concluídas ou planeadas, sobre o mesmo assunto.

4. Critérios de avaliação

- Relevância;
- Coerência;
- Eficácia;
- Eficiência;
- Impacto;
- Sustentabilidade.

5. Questões de avaliação

- Pelo menos uma questão por cada critério.

6. Metodologia da avaliação

- O quadro metodológico geral;
- Técnicas de recolha e análise de informação;
- Indicadores usados para acompanhar a intervenção, designadamente indicadores de realizações, de resultados e de impactos, juntamente com dados de partida e metas associadas;
- Disponibilidade de outros dados relevantes, como bases de dados locais, regionais ou nacionais existentes, ou relativos a intervenções semelhantes.

7. Equipa de avaliação

- Número de elementos, formação académica e experiência profissional relevante;
- Assegurar inexistência de conflito de interesses.

8. Produtos da avaliação e calendarização

- Tipos de produtos da avaliação, respetivos destinatários e/ou público-alvo;
- Calendarização dos trabalhos, com principais etapas do processo.

9. Orçamento

- Orçamento da avaliação, global e discriminado;
- Fonte de financiamento da avaliação.

Anexo 2: Carta Ética – Modelo de princípios

Princípios éticos para a avaliação de políticas

1. Independência

A avaliação deve ser realizada de forma independente, livre de pressões externas indevidas, sejam estas diretas ou indiretas.

2. Imparcialidade

A avaliação deve ser realizada de forma imparcial, livre de preconceitos ou preferências pessoais que possam comprometer uma análise objetiva.

3. Credibilidade

A avaliação deve ser rigorosa, mobilizar os métodos mais adequados, apresentar conclusões robustas e fundamentadas em evidências, e recomendações claras, concisas e equilibradas.

4. Competência

Os avaliadores e gestores da avaliação devem atuar dentro dos limites da sua formação e experiência profissional, procurando desenvolver e atualizar continuamente o seu conhecimento.

5. Respeito

Os envolvidos na avaliação devem garantir o respeito mútuo e evitar comportamentos discriminatórios por razões culturais, étnicas, religiosas, de gênero ou de qualquer outra natureza. No planeamento, execução e comunicação de resultados deve ter-se presente a existência e implicações destas diferenças e adequar a avaliação ao contexto em que se insere.

6. Confidencialidade

Os avaliadores e gestores da avaliação devem manter sigilo sobre todas as informações confidenciais que venham a ter acesso durante o exercício das suas funções, incluindo dados pessoais, informações estatísticas sensíveis e quaisquer dados relacionados com projetos realizados ou em desenvolvimento, cujo conhecimento deva ser de âmbito restrito.

Ferramentas e Guias Metodológicos

As Ferramentas e Guias Metodológicos são publicações de exposição – descritiva e/ou sob a forma de guião – de uma ou várias metodologias, qualitativas ou quantitativas, no contexto de um tema ou tópico de políticas públicas.

1. Introdução à Teoria da Mudança 
2. Avaliação de políticas públicas: por onde começar? - A análise de avaliabilidade como instrumento base do processo de avaliação 
3. Guias de Avaliação de Impacto Legislativo 
4. Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de Políticas Públicas - O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 
5. Guia para a Avaliação de Políticas Públicas



www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter