



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Título

Enquadramento Institucional da Avaliação de Políticas Públicas em Portugal

Nome do candidato

Valdemar Rodrigo A. de S. O. Machado

Mestrado em,

Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Ricardo Paes Mamede, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento
Economia Política

Título
Enquadramento Institucional da Avaliação de Políticas Públicas em Portugal

Nome do candidato
Valdemar Rodrigo A. de S. O. Machado

Mestrado em,
Economia e Políticas Públicas

Orientador:
Ricardo Paes Mamede, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022

Às mulheres da minha vida, que com a sua garra me elevaram até aqui.

Avó Alice, Avó Maria José, Mãe Fátima, Irmã Cecília e Andreia

Agradecimento

Ao Professor Ricardo Paes Mamede o meu profundo agradecimento pela disponibilidade e generosidade com que pautou a sua orientação. Este trabalho teria sido impossível de realizar sem o seu incentivo permanente.

Resumo

A avaliação de políticas públicas em Portugal continua a ser incipiente trinta anos após o seu aparecimento através dos regulamentos comunitários. As avaliações têm uma “ocorrência fragmentada” na administração pública, concentrada em nichos como a aplicação dos fundos da União Europeia.

O cumprimento de requisitos legais é a razão por que se realizam os poucos processos avaliativos em Portugal e concentrados em determinadas áreas. Estes não são, em geral, percebidos como produtores de conhecimento para a ação pública, e por isso são tratados como mero formalismo legal que tem de ser realizado por imposição externa.

Por isto ocorre a externalização desta tarefa para consultores ou a Academia, e isso contribui para que os serviços públicos não se apercebam da potencialidade transformadora que estes exercícios permitem. A internalização desta tarefa pela administração pública é uma das prioridades identificadas nos casos internacionais analisados: França e Irlanda.

Portugal compara mal com os seus parceiros da OCDE em termos de enquadramento institucional nesta área. Falta-lhe legislação que afirme a importância e que responsabilize os agentes pela avaliação das políticas. Do ponto de vista institucional, só em 2021 foi criada uma entidade para coordenar as ações a desenvolver nesta matéria de forma transversal a toda a administração. Está por apresentar uma política de avaliação que sirva de guia à atuação da administração.

Palavras-chave: políticas públicas, avaliação, enquadramento institucional.

H11, H50

Abstract

The public policies evaluation in Portugal continues to be incipient thirty years after its appearance through community regulations. Such evaluations have a “fragmented occurrence” in public administration, being concentrated in niches such as the application of European Union funds.

The fulfilment of legal requirements is the reason why few assessment processes are carried out in Portugal, and so dense in certain fields. These are not, in general, perceived as producers of knowledge for public action, therefore are treated as mere legal formalism that must be carried out by external imposition.

For this reason, there is the outsourcing of this task to consultants or the Academy, and this contributes to public services not realizing the transformative potential that these exercises grant. The internalization of this task by the public administration sector is one of the priorities identified in the international cases analysed, France and Ireland.

Portugal performs poorly compared to other OECD partners in terms of institutional framework in this field. It lacks legislation that affirms its importance and makes the agents responsible for the evaluation of policies. From an institutional viewpoint, only in 2021 was an entity created to coordinate the actions to be developed in this field across the entire administration. It is yet to be presented an evaluation policy that will serve as a guideline for the public administration’s actions.

Keywords: public policies, evaluation, institutional framework.

H11, H50

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice de Figuras	xi
Introdução	1
Capítulo 1. Avaliação de Políticas Públicas e o seu enquadramento institucional	3
1.1. Importância da avaliação de PP	3
1.2. Em que consiste a avaliação de PP	4
1.3. Como implementar um Sistema de Avaliação?	6
1.3.1. A Institucionalização da Avaliação	7
1.3.1.1. Legislação	8
1.3.1.2. Política de Avaliação	8
1.3.1.3. Instituições	8
Capítulo 2. Enquadramento institucional da avaliação de políticas públicas em Portugal	11
2.1. Trina anos de avaliação em Portugal	11
2.2. Legislação em Portugal	12
2.3. Política de Avaliação em Portugal	13
2.4. Instituições em Portugal	14
2.4.1. PlanAPP	16
Capítulo 3. Exemplos Internacionais da implementação da avaliação de Políticas Públicas	19
3.1. Caso francês	19
3.1.1. O percurso da avaliação de PP em França	19
3.1.2. Marcos legislativos da avaliação de PP em França	20
3.1.3. Modernização da Ação Pública	21
3.1.4. Os números da avaliação de PP em França	23
3.1.5. Conclusões a retirar do caso francês	24
3.2. Caso irlandês	24
3.2.1. A avaliação de PP na Irlanda	24
3.2.2. Crise financeira e novo impulso à avaliação de PP	25
3.2.3. A prática da avaliação na Irlanda	26

3.2.4. Parlamento e o serviço de apoio	27
3.2.5. Educação: um difusor da avaliação na sociedade	27
3.2.6. A massa crítica (ou falta dela) e o papel preponderante do Estado	27
3.2.7. Conclusões a retirar do caso irlandês	28
Capítulo 4. Proposta de enquadramento institucional da avaliação de PP em Portugal	29
4.1. Legislação	29
4.2. Política de Avaliação	29
4.3. Instituições	30
4.4. “Choque de Avaliação” e Educação	32
Conclusões	33
Fontes	34
Referências Bibliográficas	35

Índice de Figuras

Figura 1 - Abordagens à avaliação de políticas públicas	4
Figura 2 - A avaliação no ciclo das políticas públicas	5
Figura 3 - A avaliação no ciclo das políticas públicas	5
Figura 4 - Quadro retirado da página 20 do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020.	15
Figura 5 - Organograma do PlanAPP retirado do seu sítio na internet.	17

Introdução

Em Portugal o debate sobre políticas públicas seja na educação, na saúde ou na justiça continua dominado pelas posições ideológicas dos intervenientes, enquanto a eficácia das mesmas não é conhecida nem merece grande atenção pública.

O desenho de políticas públicas é um exercício cada vez mais difícil dado o contexto cada vez mais complexo dos nossos dias. À maior visibilidade de fenómenos como a corrupção ou o mau uso dos recursos públicos, junta-se a ditadura orçamental que dificulta a missão dos governos e da administração pública em definir políticas que respondam aos anseios da população.

A avaliação, integrada no ciclo das políticas públicas, tem um papel a desempenhar no aperfeiçoamento das políticas e programas em execução, permitindo aos decisores uma tomada de decisão informada.

A boa governança é um dos objetivos das administrações públicas no século XXI, e a avaliação é uma ferramenta que promove uma maior transparência e a eficácia na sua atuação.

O enquadramento institucional da avaliação de políticas públicas pode ser um facilitador ou um inibidor do seu desenvolvimento, será esse o enfoque no primeiro capítulo deste trabalho. No seguinte será analisado o enquadramento institucional que Portugal tem nesta matéria. No terceiro capítulo serão estudados dois casos internacionais: França e Irlanda. No último capítulo serão apresentadas as alterações que Portugal precisa de realizar no seu enquadramento institucional da avaliação de políticas públicas.

Avaliação de Políticas Públicas e o seu enquadramento institucional

A avaliação procura medir os resultados e a eficácia das Políticas Públicas (PP) através da recolha, tratamento, interpretação e comunicação da informação disponível. As avaliações podem ser realizadas para: determinar se uma nova política alcançará os efeitos desejados; decidir se uma política em execução deve ser continuada, ajustada ou redimensionada; aferir se uma política precisa de alterações na sua gestão e administração; responder a uma exigência dos seus financiadores (Rossi, Lipsey, & Henry, 2004).

A expansão dos orçamentos nacionais, ao longo do século XX, especialmente em áreas como a Saúde, a Educação e a Segurança Social, criou a necessidade de medir os resultados alcançados para justificar o investimento realizado com os impostos dos contribuintes. Nos seus primórdios, as avaliações eram realizadas por iniciativa de académicos com o objetivo de expandir o conhecimento científico. Na atualidade, a iniciativa é cada vez mais dos “fazedores de políticas” (políticos e administração pública) e do interesse geral suscitado por determinada política na sociedade (Rossi, Lipsey, & Henry, 2004).

De área confinada ao meio académico, a avaliação passou a fazer parte do processo político e administrativo. Deste processo emergiu como área específica das ciências sociais (Rossi, Lipsey, & Henry, 2004).

1.1. Importância da avaliação de PP

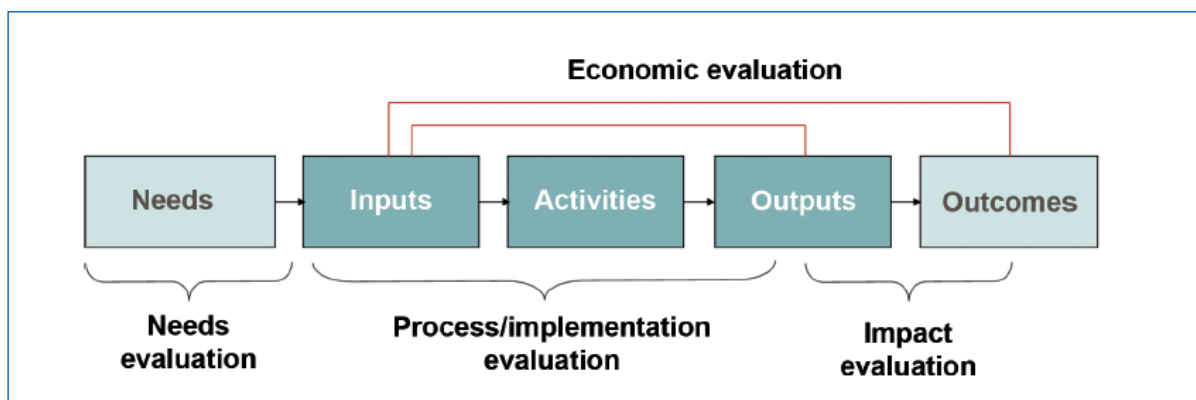
O mundo globalizado atual é marcado por volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, tendo a literatura científica atribuído o acrónimo *VUCA* do inglês “*Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity*” para o denominar (OCDE, 2020). Estes fatores originam uma complexificação dos problemas sociais, ambientais e económicos que afetam as sociedades contemporâneas.

Aos governos cabe, em articulação com a administração pública, definir PP capazes de responder aos problemas que afetam a sua comunidade. Esta missão do setor público é dificultada por haver uma cada vez maior exigência à sua atuação por parte dos cidadãos, enquanto estes sentem a sua confiança nas instituições públicas abalada pela maior perceção do fenómeno da corrupção. Internamente, a administração pública debate-se com as permanentes restrições orçamentais, e com a dificuldade de agregar todos os conhecimentos que necessita para responder aos desafios que enfrenta (Feio, 2020).

A avaliação, na área das políticas públicas, “é usada para fazer medidas, projetos e programas mais eficazes e eficientes”, alimentando “os decisores com informação e conclusões de forma a permitir processos de decisão racionais”. No processo de modernização da administração pública, a nível nacional e internacional, que se assiste nas últimas décadas, a avaliação é considerada um elemento central para a “promoção da boa governança e da boa gestão pública”. Esta é vista como instrumental para o exercício de “prestação de contas” e de “aprendizagem institucional”, numa altura em que os princípios da transparência, eficácia e utilidade são cada vez mais valorizados no escrutínio político realizado nas democracias ocidentais (Stockmann, Meyer, & Taube, 2020).

1.2. Em que consiste a avaliação de PP

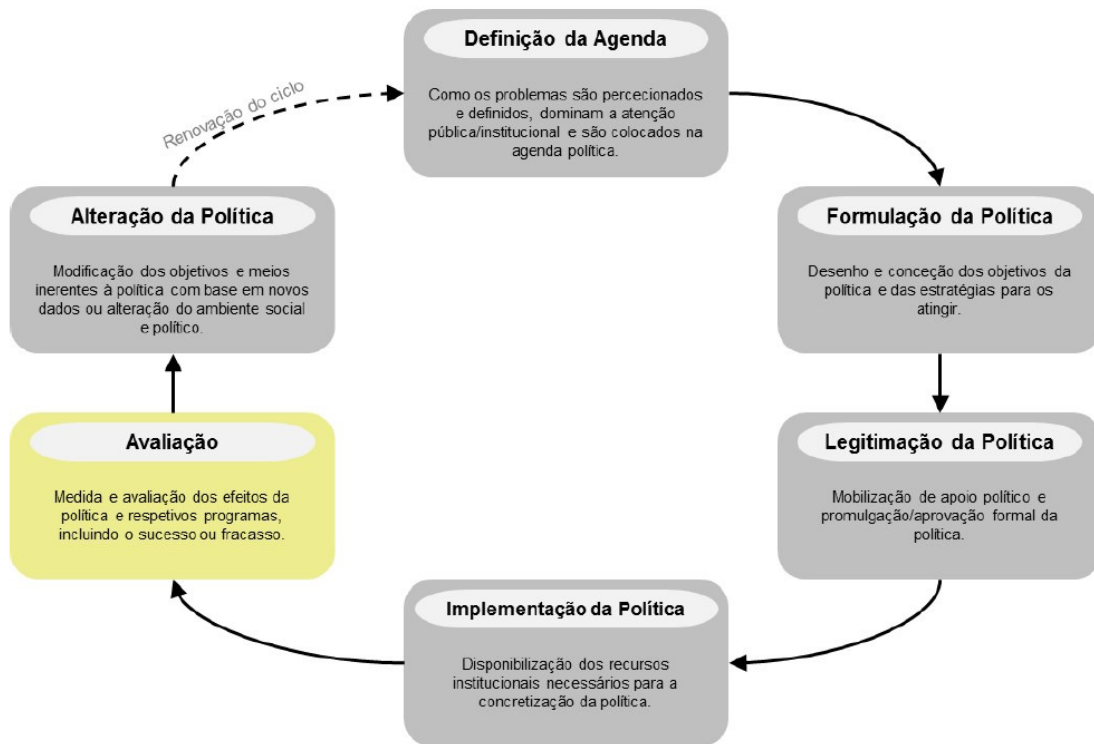
Segundo a definição de Rossi et al. (2004), uma avaliação consiste na aplicação de métodos de pesquisa social para investigar sistematicamente a eficácia de dada política, de uma forma adequada face ao seu contexto, e para produzir conhecimento que contribua para a melhoria da sua aplicação.



Source: Catalan Institute of Public Policy Evaluation (Ivàlua).

Figura 1 - Abordagens à avaliação de políticas públicas (Lázaro, 2015)

O primeiro desafio nas políticas públicas é a definição das necessidades, porque não é óbvio qual é o problema a debelar para melhorar, por exemplo, a “qualidade de vida” da comunidade. É preciso avaliar que aspeto dentro desta temática pode ser alterado de forma mais eficaz e eficiente por uma política pública para se alcançar os resultados pretendidos (Lázaro, 2015).



Fonte: Elaborado com base em KRAFT, M. E. e FURLONG, S. R., 2010, pp. 72-73.

Figura 2 - A avaliação no ciclo das políticas públicas (Imagem retirada da apresentação da Sessão 1 do Curso Intensivo Avaliação de Políticas Públicas 2020, do ISCTE, realizada pelo Professor Sérgio Caramelo.)

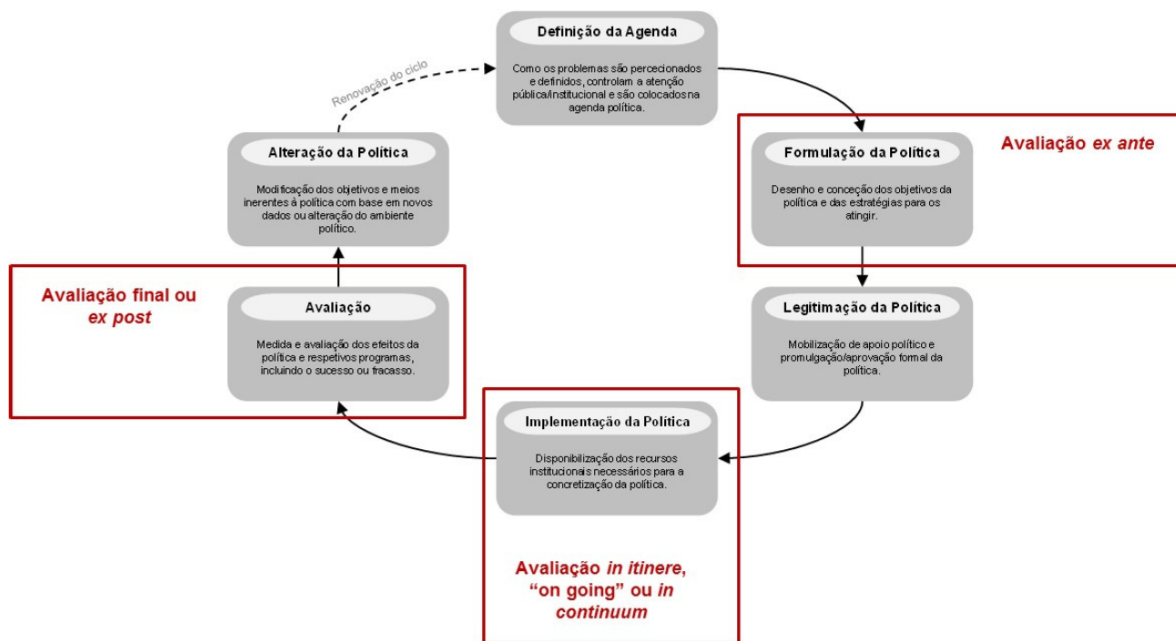


Figura 3 - A avaliação no ciclo das políticas públicas (Imagem retirada da apresentação da Sessão 1 do Curso Intensivo Avaliação de Políticas Públicas 2020, do ISCTE, realizada pelo Professor Sérgio Caramelo.)

Com a avaliação de PP procura-se estabelecer uma relação de causa-efeito entre a intervenção proposta e a mudança que se quer alcançar. Antes da aplicação da PP realiza-se uma avaliação *ex ante*, isto é, de um ponto de vista teórico procura-se analisar se a intervenção proposta tem condições para alcançar os resultados a que se propõem (Vai ter adesão do público-alvo? O seu financiamento é suficiente para mitigar o problema?). Após a aplicação da PP é possível avaliar a eficácia e o impacto da intervenção, isto é, determinar até que ponto a relação causa-efeito se verifica. A busca desta relação é o que distingue a avaliação das PP de processos de gestão e controlo, como auditorias e avaliação de performance (Lázaro, 2015).

Ter em conta as limitações da avaliação de políticas públicas é essencial para a correta perceção do seu papel. A mais-valia da avaliação é a sua capacidade de produzir evidência robusta da operacionalidade, eficácia e eficiência das PP, que depois pode alimentar o processo de decisão e incrementar a eficiência das intervenções públicas.

Esta produção de conhecimento é um processo contínuo, e em que cada uma das avaliações realizadas não dá um conhecimento conclusivo, mas antes acrescenta “algo mais” ao que se sabia anteriormente. Cada avaliação responde a questões ao mesmo tempo que abre outras para serem respondidas no futuro. Uma avaliação pode sugerir alterações que depois têm de ser avaliadas, ou recomendar que sejam recolhidos dados para se poder estudar melhor no futuro algum aspeto da intervenção pública.

Numa primeira abordagem a esta matéria existe a tentação de ver nesta ferramenta o crivo que vai decretar, ou não, sentenças de morte a políticas e programas. Essas expectativas erradas podem gerar perceções negativas da avaliação que podem pôr em causa a sua prática (Lázaro, 2015).

O conhecimento produzido pelas avaliações deve estar disponível aos decisores políticos sobre o futuro das PP, mas no sistema democrático este conhecimento não é soberano, esta informação é para ser tida em conta juntamente com outros aspetos legítimos de natureza política. Se as decisões políticas fossem apenas uma transposição dos resultados das avaliações realizadas, ter-se-ia uma espécie de sistema tecnocrático (Rist, 2006).

1.3. Como implementar um Sistema de Avaliação?

O Estado tem de ter uma abordagem sistémica e sistemática das PP que constrói, antecipando os resultados e *trade-offs* que a sua implementação vai gerar num contexto cada vez mais globalizado, complexo e interdependente. O estudo sistémico e sistemático dos impactos de uma PP é o que permite identificar as suas fragilidades, possibilitando a tomada de decisões informadas, e por isso racionais, sobre sua (re)formulação. A responsabilização e a transparência que resulta desta abordagem promoverá a legitimidade das opções públicas tomadas face aos cidadãos.

Um sistema de avaliação de PP está estabelecido quando a avaliação faz parte do ciclo das PP, sendo “conduzido com rigor metodológico e de uma forma sistemática e em que os seus resultados são usados por decisores políticos”, e a informação da mesma é disponibilizada ao cidadão comum. Um sistema é composto por valores, práticas e instituições “associadas a um particular sistema político-administrativo” (Lázaro, 2015).

No relatório da OCDE “Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences” (OCDE, 2020), a análise a inquéritos realizados a dezenas de países permitiu concluir que os maiores desafios para a implementação da política de avaliação em toda a administração pública eram: o uso limitado dos resultados da avaliação na criação de políticas, a falta de uma estratégia que envolvesse toda a administração na implementação da avaliação, e as disponibilidades limitadas de recursos humanos (em número e em competências).

Os desafios identificados estão interligados. A falta de recursos humanos pode afetar a qualidade da avaliação, e a falta de qualidade pode impactar negativamente o seu uso. A OCDE defende por isso uma “abordagem sistemática para a promoção da Avaliação” transversal a toda a administração pública (OCDE, 2020).

Segundo o relatório, esta abordagem precisa de contar com três dimensões: a institucionalização, a qualidade e o seu uso. Este trabalho foca-se na institucionalização da avaliação.

1.3.1. A Institucionalização da Avaliação

Uma estrutura institucional clara é um incentivo para que as avaliações (1) se realizem, (2) de forma sistemática e (3) com requisitos metodológicos, gerando transparência e responsabilização. Ao mesmo tempo protegem as avaliações de pressões políticas indevidas e de burocracia atentatória dos seus objetivos. Esse enquadramento contribui para a comparabilidade e consistência dos resultados ao longo do tempo (OCDE, 2020).

As dimensões mais relevantes para a institucionalização da avaliação são o seu enquadramento na lei do país, uma política de avaliação definida e inscrita em documentos estratégicos, e as instituições com responsabilidades nesta área (OCDE, 2020).

1.3.1.1. Legislação

No relatório da OCDE referido anteriormente constata-se que em 66% dos países inquiridos¹ a avaliação encontra-se inscrita na legislação em vigor. A Alemanha, França e a Suíça são exemplos, dos poucos países, que inscreveram na própria constituição referências à necessidade de avaliar as políticas públicas. Esta facto demonstra o consenso à volta desta matéria e a sua centralidade na ação do poder público e político (OCDE, 2020).

Em geral, na legislação são atribuídas responsabilidades da avaliação a certas entidades e são definidas as áreas a serem avaliadas. Esta responsabilização é essencial para que as instituições cumpram a sua missão neste âmbito. Em alguns países a legislação nesta área tem ramificações na sua lei orçamental, é o caso da Alemanha para destacar um exemplo.

1.3.1.2. Política de Avaliação

Uma política de avaliação ponderada, clara e anunciada contribui para a institucionalização da avaliação. Isto é realizado através da publicação de documentos orientadores como planos estratégicos e guias de boas práticas gerais e específicos por áreas ou instituições. Esta bibliografia é essencial para a implementação de uma avaliação com qualidade.

Metade dos 42 países que responderam ao inquérito da OCDE afirmaram ter uma política de avaliação. Cerca de 17 países indicaram que nos documentos orientadores estão definidos os deveres de cada instituição no que à avaliação diz respeito. 16 países declararam terem planos de avaliação que apontam a regularidade com que certas políticas devem ser avaliadas.

Objetivos a alcançar com a avaliação, como o aumento da eficiência, são uma componente presente na política de avaliação de 17 países inquiridos em 2018. Através destes documentos orientadores os países procuram assegurar outros objetivos relevantes como a qualidade da avaliação, o envolvimento dos interessados na avaliação para o seu uso efetivo no futuro e a imposição de normas éticas para a ação dos avaliadores.

1.3.1.3. Instituições

No inquérito promovido pela OCDE (OCDE, 2020) é possível verificar que é no poder executivo que se concentra a responsabilidade de promover a avaliação de PP na maioria dos países. A coordenação é realizada por uma ou mais instituições que estão na dependência direta, ou muito próxima, do centro político do governo, como é exemplo o gabinete do chefe de Governo, ou a Presidência do Conselho de Ministros.

¹ 42 países responderam ao inquérito, sendo 35 membros da OCDE.

Esta coordenação zela para que avaliações produzidas sejam (1) as necessárias, (2) que cumprem os requisitos metodológicos, (3) no *timing* correto, e (4) que sejam consideradas nos processos de decisão.

Na base da pirâmide encontram-se as diversas instituições setoriais, que a legislação responsabiliza pela produção das PP. Estas devem guiar a sua ação pelos planos estratégicos e guias de boas práticas, e respeitar as orientações emanadas pela coordenação do Governo.

No início deste século, Jacob (2005) identificou três configurações: a monopolista, onde uma organização concentra as responsabilidades da avaliação, que ocorre sobretudo em países no início do seu processo de institucionalização da avaliação; a pluralista centralizada, uma organização ou um conjunto de leis indicam aos restantes agentes o que devem fazer e estes agem em conformidade, esta configuração é comum em sistemas de avaliação maduros de países anglófonos; a ocorrência fragmentada, em que não existe um elemento centralizador e ocorre em países muito descentralizados ou em países onde avaliação está numa fase incipiente.

A configuração mais próxima ao caso médio que se identificou no inquérito da OCDE, a 42 países, é a pluralista centralizada. Pode-se então perceber que nos últimos anos mais países aderiram ao sistema dos “países anglófonos”.

Enquadramento institucional da avaliação de políticas públicas em Portugal

A influência externa foi o fator chave para o surgimento e desenvolvimento da avaliação de PP em Portugal a partir da década de 90 (Ferrão & Mourato, 2010). Com a adesão à organização que hoje designamos como União Europeia (UE) em 1986, Portugal passou a ter de cumprir regulamentos de acesso aos fundos comunitários e a diretivas legais emanadas pela organização para todos os estados-membros. Os autores Ferrão e Mourato (2010) denominam estes fatores como “externos de natureza coerciva”.

Nos pontos seguintes deste capítulo será apresentado um enquadramento histórico e analisado o enquadramento institucional português tendo por base as dimensões apontadas pela OCDE, baseado no capítulo referente a Portugal do livro *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (Stockmann, Meyer, & Taube, 2020), escrito por Diogo (2020).

2.1. Trinta anos de avaliação em Portugal

Para contextualizar os últimos 30 anos de Portugal é preciso ter em conta a sua história anterior. A sua democratização e adesão ao projeto europeu num espaço de 12 anos, ocorreu após 48 anos de ditadura e censura política no país (1926-1974), que não contribuiu para o desenvolvimento da participação cívica dos cidadãos. Este contexto ajuda a explicar, em parte, a desvalorização no seu seio de valores como a transparência e a responsabilização, valores fundamentais para uma cultura de avaliação.

Há vários anos que são disponibilizadas publicamente as avaliações nas áreas beneficiárias de fundos da UE, mas pouca discussão pública tem gerado nos *media* ou no parlamento nacional. O debate público/político continua limitado a discussões baseadas em posicionamentos ideológicos definidos à partida, não havendo espaço para a discussão dos resultados alcançados pelas PP e possíveis melhorias a implementar.

As avaliações realizadas em Portugal não têm uma presença relevante no espaço público, e isto torna-se particularmente perceptível quando se compara o seu impacto mediático com o das auditorias promovidas pelo Tribunal de Contas.

Podemos assim identificar certas insuficiências da imposição da avaliação através de fatores “externos de natureza coerciva” que, devido à sua dimensão *top-down* não foram capazes de mobilizar o cidadão comum para a sua importância e utilidade. Esta dimensão *top-down* é observável mesmo ao nível da própria administração pública. Tanto a administração central, como a regional e a local têm sido beneficiárias de fundos da UE, mas é notório que as avaliações são da quase exclusiva iniciativa da administração central.

A análise das áreas avaliadas pela administração central revela que existem temáticas de grande importância, como a reforma da administração pública ou as políticas fiscais, que ficaram de fora desses exercícios. As áreas apoiadas por fundos da UE são, quase exclusivamente, o objeto de avaliação. Daqui se conclui que a “iniciativa” da administração central advém dos fatores “externos de natureza coerciva”.

A ausência de avaliações sistemáticas em áreas tão relevantes como a saúde e educação demonstram que mesmo na administração central/governo a avaliação não tem o estatuto de instrumento fulcral para as tomadas de decisão nas políticas públicas.

O desconhecimento do papel da avaliação de PP faz com que seja confundida com a monitorização, ou seja considerada o mesmo que a auditoria, mesmo entre pessoas de responsabilidade. A formação superior nesta área é escassa e tem dificuldade em atrair formandos², podendo ser encontrada nos currículos como um assunto relacionado com as PP, por exemplo, mas nunca como uma temática independente e central. Os técnicos que trabalham nesta área repartem-se por outras áreas, como a consultoria, não sendo assim reconhecidos como avaliadores. A especialização desta matéria ainda não é uma realidade.

Resumindo, o panorama da avaliação de PP em Portugal é caracterizado por uma forte pressão externa (exigências legais do seu enquadramento supranacional) e uma fraca pressão interna (falta cultura de avaliação), tal como a Irlanda, a Espanha e Itália (Ferrão J. , 2018).

2.2. Legislação em Portugal

No inquérito realizado pela OCDE, à pergunta - *“Is there a legal framework guiding policy evaluation across government?”* - Portugal respondeu que não (OCDE, 2020). Diogo (2020) descreve a legislação sobre avaliação existente como “dispersa”.

Em várias políticas públicas é possível encontrar referências explícitas à necessidade de se proceder à avaliação da mesma, mas a avaliação é encarada como o fim do ciclo das políticas públicas e não como um elemento a ter em conta ao longo de todo o ciclo.

² O ISCTE e a Universidade Católica precisaram de duas tentativas para atraírem formandos suficientes para levarem a cabo uma formação superior nesta área.

Às referências sobre a avaliação falta densidade, ou melhor, uma legislação subjacente que detalhe o que é necessário ser feito, quando e que uso deve ser dado à avaliação produzida. Na realidade a avaliação é tratada como uma obrigação formal/legal, não cumprindo o seu papel de transformação das políticas para melhor.

Esta falta de densidade resulta em referências vagas a processos de avaliação que tendem a não ser realizados, e a prazos raramente cumpridos sem que daí resulte qualquer sanção.

Outra lacuna no enquadramento legislativo português é a ausência de informação sobre quais são os recursos financeiros que estão alocados para a avaliação de políticas públicas. Mais uma vez, o ecossistema dos fundos da UE é a exceção, definindo limites de financiamento para as diferentes áreas/programas.

2.3. Política de Avaliação em Portugal

Portugal no inquérito da OCDE declarou não ter uma política de avaliação (OCDE, 2020). A ausência de uma política transversal nesta área origina que as avaliações realizadas se restrinjam à área dos fundos da UE, que é onde existe um ecossistema favorável à avaliação. A importância destas avaliações fica muitas vezes prejudicada pelo seu âmbito se cingir à contribuição dos Fundos da UE para as PP, em vez de avaliar as PP como um todo.

Esta área, impulsionada pelos “fatores externos coercivos”, tem uma política de avaliação própria, orientações detalhadas e documentação técnica extensa para a produção e uso das avaliações. Estes documentos seguem as tendências internacionais, especialmente as recomendações da CE, ao nível da independência das avaliações, requisitos de qualidade e orientação para o impacto.

Esta “ilha” na administração pública, até agora, não foi capaz de “contaminar” a restante administração, o efeito de *spillover* não se vislumbra. O que mais uma vez reforça a ideia de que avaliação realizada serve para cumprir com os formalismos impostos pelos regulamentos comunitários, e não para ser usada como instrumento para melhorar as PP.

Outro facto que aponta nesse sentido é que em certas avaliações, realizadas nas áreas dos fundos da UE, afirmam que o *timing* da sua realização não permitirá que as suas conclusões sejam usadas para a definição dos próximos planos de ação. Daqui se conclui que as orientações, os planos e restante documentação não substitui uma cultura de avaliação plena.

A palavra avaliação entra circunstancialmente nos discursos políticos para legitimar a alteração de uma política ou para afirmar o falhanço de uma política levada a cabo pelos seus adversários. Mas não existe um pensamento político estruturado sobre a avaliação de políticas públicas. No parlamento, é a ocasião política que está na base dos pedidos esporádicos de auditorias ao Tribunal de Contas sobre determinadas políticas.

2.4. Instituições em Portugal

Portugal até 2020 não tinha uma organização transversal na administração central dedicada à avaliação de PP. Em 2006 foi realizada uma reforma da administração pública, tendo sido criados em ministérios-chave departamentos para concentrar as responsabilidades de planeamento, estratégia, avaliação e relações internacionais. Estes departamentos não conseguiram afirmar-se, e acabaram dissolvidos ou a especializarem-se apenas numa área.

A década seguinte a esta reforma ficou marcada por crises que levaram a um grande enfoque na diminuição das “gorduras do Estado”, tendo sido as entidades de “apoio à decisão” particularmente afetadas. Estas entidades sofreram uma diminuição de trabalhadores que foi mais do dobro face à média da administração pública (Feio, 2020).

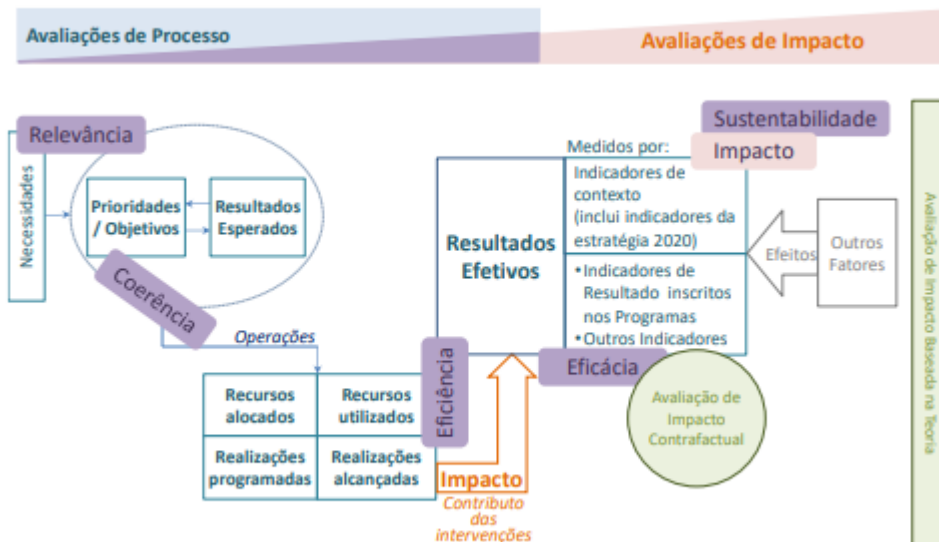
Os departamentos que resistem focam-se na avaliação do desempenho das organizações do setor público, ao invés da avaliação das políticas públicas a um nível macro. A possibilidade de criação de um instituto público da avaliação de PP nunca foi suscitada publicamente. Com base na caracterização de Jacob (2005), a avaliação em Portugal é uma “ocorrência fragmentada” característica de um país numa fase incipiente da avaliação.

Na área dos fundos da UE, como referido anteriormente, há avaliação sistemática e é possível observar a preponderância que a organização coordenadora desta área tem para que a avaliação ocorra. A Agência de Desenvolvimento e Coesão (AD&C) concentra as funções de “coordenação global, certificação, pagamento, avaliação, comunicação, monitorização e auditoria de operações.”

Esta agência tem a responsabilidade de zelar “para que as avaliações produzidas sejam (1) as necessárias, (2) que cumprem os requisitos metodológicos, (3) no timing correto, e (4) que sejam consideradas nos processos de decisão.”³. O processo de avaliação dos Fundos da UE tem como paradigma a partilha de responsabilidades e o envolvimento de um conjunto alargado de agentes relevantes, como forma de promover a capacitação das entidades para a avaliação de PP (Feio, 2020).

³ Retirado do segundo parágrafo do ponto 1.3.1.1 *Instituições*.

Tipo de avaliações e Critérios de avaliação



Fonte: Adaptado de CE (2014), Guidance Document on Monitoring and Evaluation – CF and ERDF – Concepts and Recommendations.

Figura 4 - Quadro retirado da página 20 do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020.

A AD&C tem uma equipa interna dedicada à avaliação que devido ao seu grau de especialização exerce uma supervisão apertada dos processos de avaliação. Nessa supervisão procura garantir que os requisitos metodológicos seguidos são os recomendados pelas instituições internacionais. No sítio na internet desta agência podemos encontrar documentação extensa nesta matéria, que representa a “política de avaliação” adotada nesta área. Alguma da documentação são traduções para português de orientações das instâncias europeias, permitindo que essa informação chegue a um público mais vasto.

As avaliações são supervisionadas pela AD&C mas quem as realiza são equipas externas aos serviços públicos. Estes não têm o conhecimento e a disponibilidade de recursos para realizar tal tarefa. O reduzido mercado de avaliação em Portugal tem como principais fornecedores a Academia, através das suas equipas de investigação, e as empresas de consultoria. A AD&C procura atrair a Academia para a avaliação de PP através da disponibilização de dados e das lições apreendidas nestes processos, que podem servir como base para investigações científicas nas diversas áreas (Diogo, 2020).

O papel preponderante do setor privado na avaliação de PP merece atenção porque este setor já tem uma presença muito relevante na formulação das PP, existindo o risco de uma empresa acabar encarregada de avaliar uma política que contribui decisivamente na formulação. Isto surge num contexto marcado por uma administração pública enfraquecida e focada na redução de custos, o que a torna mais vulnerável aos interesses privados. É fundamental que a administração pública tenha o conhecimento e o pensamento estratégico para ser capaz de proteger o interesse público na formulação das PP (Lopes, 2020) (Feio, 2020).

Por outro lado, esta abertura ao setor privado pode contribuir para um modelo de apoio à decisão política mais aberto à sociedade e menos fechado nos “corredores e gabinetes do poder”. Este modelo preconiza que um processo mais aberto e participado pela sociedade acaba por produzir melhores políticas e mais compreensíveis pelos cidadãos, o que concorre para o seu sucesso.

O Tribunal de Contas tem na avaliação de PP uma das suas mais recentes áreas de atuação de acordo com a lei, tendo acompanhado as suas congéneres internacionais neste âmbito. A sua atuação tem sido discreta, mas espera-se que no futuro esta área ganhe relevância.

2.4.1. PlanAPP

Em 2021 foi criado um organismo dedicado à “definição e implementação de políticas públicas e à análise prospetiva dentro do Estado”, denominado de PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública. Este encontra-se sobre a tutela da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), que é o centro político do governo e pretende atuar em todo o ciclo da política pública, desde o planeamento até à avaliação, fomentando metodologias e competências que reforcem o desempenho dos diversos serviços públicos.

No decreto de lei que aprova este centro de competências é destacada a prioridade do governo português em consolidar “modelos de gestão transversal” na administração pública, através de “centros de competências” e “redes colaborativas temáticas”. A abrangência transversal do PlanAPP dependerá da dinamização de uma rede colaborativa, a Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN), que contará com representantes de todas as áreas ministeriais e será o fórum de capacitação e partilha de boas práticas na administração pública.

Este centro de competências absorveu a Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) que desde 2017 avalia os impactos nos cidadãos e nas empresas que das propostas legislativas aprovadas em Conselho de Ministros.

Assim é possível constatar que ao nível institucional estão a ser dados passos importantes para melhorar as políticas públicas em Portugal.

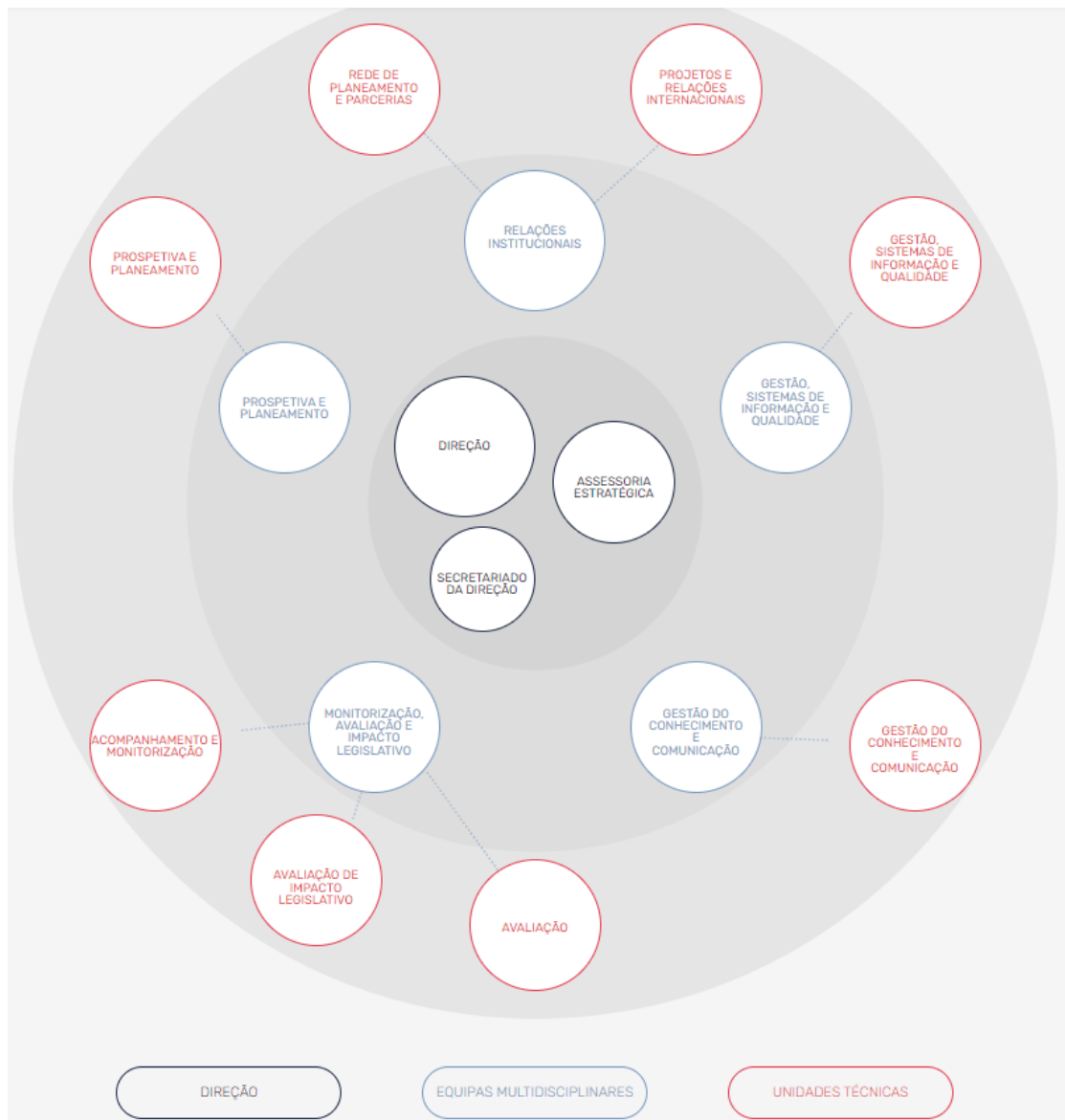


Figura 5 - Organograma do PlanAPP retirado do seu sítio na internet.

Exemplos Internacionais da implementação da Avaliação de Políticas Públicas

Neste capítulo vamos apresentar o percurso da avaliação de PP em dois países que podem dar pistas sobre o que fazer, e o que evitar, nos processos de desenvolvimento desta temática em Portugal. Os países estudados não são os que mais se destacam nesta área, mas são países com uma proximidade cultural e de desenvolvimento com Portugal que nos permitem retirar ensinamentos das tentativas realizadas da sua implementação.

De seguida abordaremos o caso francês, e depois passaremos ao caso irlandês.

3.1. Caso francês

França não é considerada um dos países na vanguarda na área da avaliação de PP, mas as décadas de tentativas para estabelecer a avaliação como um instrumento central no desenvolvimento de PP merece análise. O capítulo do livro *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (Stockmann, Meyer, & Taube, 2020) referente à França e escrito por Clément Lacouette-Fougère e Benoit Simon constitui a principal fonte para a análise produzida (Lacouette-Fougère & Simon, 2020).

Em França, tal como em Portugal, a avaliação é vista como algo importado e a sua institucionalização tem ficado aquém do desejado. Outra similitude pode ser observada no destaque mediático que os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas nacional têm na opinião pública, que as avaliações de PP não conseguem alcançar. A causa apontada para esta situação é a sua linguagem técnica que não atrai os cidadãos nem os *opinion makers*, e que dificulta a perceção da sua mais-valia face a processos mais conhecidos como, por exemplo, a auditoria e a monitorização.

3.1.1. O percurso da avaliação de PP em França

Nos anos 80 começou a afirmação da avaliação de PP em França através de dois níveis da administração que procuraram através deste instrumento legitimar a sua ação. Ao nível supranacional a UE e ao nível infranacional as regiões, que passaram a ter mais autonomia nesse período. As regiões deixaram apenas de cumprir contratos-programa acordados com a administração central, para passarem a ter autonomia na alocação dos seus recursos e a avaliação foi utilizada para legitimar as opções realizadas. Na mesma medida, a UE (na altura ainda CE) procurou com este instrumento fomentar a boa alocação dos recursos disponibilizados aos seus estados-membros.

No final dos anos 80, o crescimento da VUCA⁴ fez com que entrasse na agenda política a necessidade de modernização da administração pública, e desde cedo a avaliação de PP foi considerada, por políticos e altos quadros da administração central francesa, como um instrumento para alcançar esse fim. O consenso acerca desta matéria resultou em 2008 na consagração na constituição da necessidade de se proceder avaliação de PP.

Na segunda década deste século, a avaliação de PP foi uma componente da iniciativa *Modernização da Ação Pública (MAP)* que decorreu entre 2012 e 2017. Esta componente consubstanciou-se na realização de 80 avaliações a nível interministerial nas principais políticas governamentais (educação, saúde, et cetera). Este plano de avaliação foi um marco na avaliação das PP em França como poderemos ver de seguida.

3.1.2. Marcos legislativos da avaliação de PP em França

Nos anos 90 foi aprovada a primeira legislação com o objetivo de afirmar a nível nacional a avaliação de PP. Dessa legislação resultou a criação do Comité Interministerial de Avaliação (CIME), o Conselho Científico para Avaliação (CSE) e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Avaliação (FNDE). Além dos avanços na área institucional, esta reforma pela primeira vez definiu balizas a nível metodológico para esta área.

Os resultados deste ambicioso pacote legislativo foram parcos. Não ocorreu um aumento da procura de avaliações para “guiar” os processos de decisão de PP, mantendo-se estável o número de avaliações realizadas. Para isso muito contribuiu a omissão nas peças legislativas das autoridades regionais/locais, que continuavam a ser as entidades que mais recorriam a este instrumento para cumprimento dos regulamentos de acesso aos fundos da UE e em busca de legitimar as suas opções de investimento.

Em 2007 foi nomeado pela primeira vez para o governo francês um secretário de Estado, sob a alçada direta do primeiro-ministro, que ostentava no seu título “(...) avaliação de políticas públicas”. Na reforma constitucional levada a efeito no ano seguinte, procurou-se reforçar a visibilidade desta temática através da sua inscrição na Constituição, e foram atribuídas responsabilidades nesta área ao Parlamento e ao Tribunal de Contas.

⁴ *Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity*

Este segundo ambicioso pacote legislativo foi incapaz de fomentar o desenvolvimento da avaliação de PP na prática destas duas instituições. O Parlamento francês não implementou um processo de avaliação sistemática das PP, quando na reforma constitucional se previa que os membros do Parlamento deveriam alocar 25% do seu tempo ao “controlo da ação governativa e a avaliar as políticas públicas”.

As tentativas de atribuir ao Parlamento um papel relevante na avaliação de PP vêm desde 1980 e com resultados pouco relevantes. Por exemplo, em 1996 foram criadas duas unidades técnicas junto do Parlamento nesta área que acabaram extintas, logo no ano 2000, pela fraca produção de relatórios.

O mesmo Parlamento, que aprovou a reforma constitucional, em 2009 aprovou uma lei que prevê a obrigação de que qualquer lei apresentada ao Parlamento dever ser acompanhada por um estudo do seu impacto. Mas até agora não foram reunidas as condições para pôr em prática esta lei. Conclui-se que a criação de legislação e de instituições não garante a surgimento de uma cultura de avaliação num país.

3.1.3. Modernização da Ação Pública

Em 2012 surgiu uma nova tentativa de dar um impulso à avaliação de PP em França, o governo francês lançou um programa interministerial de avaliação para serem realizadas mais de 80 avaliações em 5 anos. O plano de avaliação foi desenhado para abranger todas as áreas públicas. Este programa fez parte da iniciativa *Modernização da Ação Pública* que foi uma ação de grande espectro com o objetivo de modernizar os serviços públicos franceses.

Este plano de avaliação teve 5 princípios primordiais. O primeiro era o de alimentar os processos de decisão do futuro das PP avaliadas. Outro princípio definido foi o da transparência, com a obrigatoriedade de ser disponibilizado ao cidadão o relatório final da avaliação. As avaliações foram realizadas tendo como princípio a participação de todas partes interessadas, que além da própria administração inclui, por exemplo, os beneficiários de determinada política. O estudo da relevância e do impacto social é outro princípio, ao invés de se restringir à efetividade e eficiência da PP. Por último, a necessidade de independência no processo avaliativo foi sublinhada.

No processo seguido nestas avaliações foram centrais as necessidades enunciadas pelos adjudicantes/decisores e o seu objetivo era contribuir, de facto, para os processos de decisão que se seguiriam. O resultado esperado destas avaliações era a promoção de transformações significativas nos serviços públicos, que podiam a nível organizacional provocar a fusão de serviços, ou a nível estratégico causar a redefinição dos objetivos da PP.

Um dos aspetos inovadores foi a escolha das inspeções gerais para levarem a cabo o ambicioso plano de avaliação. As inspeções gerais foram sempre entidades hostis à abordagem da avaliação de PP, valorizando à partida os métodos que dominavam. Procurando contrariar este antagonismo e semear na administração conhecimentos de avaliação, estas entidades foram as escolhidas.

Os inspetores não tinham à priori conhecimentos de avaliação e foram “aprendendo” neste processo, em casos excepcionais recorreram à ajuda de profissionais da área de avaliação, mas na generalidade contaram apenas com o apoio externo de especialistas da área a ser avaliada e na recolha de dados.

Este ambicioso plano de avaliação foi mais um passo no percurso que França tem trilhado nesta temática, mas só foi possível realizar em cinco anos recorrendo a vários compromissos. A escolha dos inspetores gerais para avaliadores teve os seus méritos, mas a sua falta de conhecimentos de avaliação não contribuiu para que o produto da avaliação tenha tido a abordagem necessária para contribuir positivamente para o processo de decisão de PP. O provável é que certas equipas de avaliação tenham trabalhado recorrendo aos métodos que já dominavam como inspetores.

A meta-avaliação realizada ao plano de avaliação permitiu aferir que em 60% das conclusões e recomendações não ficou explícito quais foram as fontes de informação usadas para chegar às mesmas. Outro ponto de melhoria apontado é a dificuldade em metade da amostra de se distinguir as opiniões dos avaliadores dos factos suportados pela informação existente ou produzida.

Apenas 40% das avaliações incluíram na sua formulação questões de avaliação, apurou a meta-avaliação, mas nas avaliações lançadas em 2013 esse valor era de 30% enquanto que as formuladas em 2015 o valor ascendeu a 90%. Daqui percebemos como este plano de avaliações foi um processo de aprendizagem.

Um processo de aprendizagem que ainda ficou longe do estado da arte nesta matéria. Quando se analisa a estruturação das avaliações nota-se a ausência de componentes fundamentais para uma boa avaliação, como a descrição dos critérios a considerar no processo avaliativo e na avaliação da PP. Em nenhum caso foi realizada a reconstrução da lógica de intervenção que esteve na base da PP.

A menor qualidade de uma avaliação, em termos gerais, pode ser atribuída à ausência dos melhores requisitos metodológicos na sua produção. A falta de qualidade de algumas avaliações levam os decisores a tomarem a “árvore pela floresta”, e a porem em causa a utilidade da avaliação de PP devido ao seu custo e duração. Isto pode levar a um círculo vicioso em que a intenção de reduzir o custo e a duração da avaliação apenas resulta em avaliações de pior qualidade, levando à marginalização da sua prática.

A primazia das avaliações de processo é notória neste plano de avaliação, e espelha o que é o ecossistema da avaliação em França. Esta primazia só não é total porque existem centros de

investigação que fazem avaliações de impacto nas áreas da educação, saúde e emprego. Estas avaliações acabam por ter uma repercussão importante no debate público.

3.1.4. Os números da avaliação de PP em França

Em 2016 estimava-se que seriam realizadas menos de 300 avaliações de PP em França anualmente. Por outro lado, existiam 15 ministérios, 1200 agências nacionais, 17 autoridades regionais, 100 departamentos e 1266 comunidades locais. Pelo número de avaliações realizadas anualmente pode-se concluir que avaliação sistemática generalizada na administração está longe de ser uma realidade.

Dentro da administração há uma heterogeneidade na prática da avaliação, com as instituições ligadas aos fundos da UE a terem um grande volume de avaliações em comparação com as restantes. Também em França os “fatores externos coercivos” têm um papel que não se pode desvalorizar. A administração central concentra 50% das avaliações encomendadas, e as autoridades regionais tem um peso que é 1/3 deste. Os pontos comuns com Portugal são evidentes.

As avaliações realizadas internamente pelos serviços públicos representam apenas 10% das avaliações de PP realizadas. 66% das avaliações são adjudicadas a elementos externos, na sua maioria empresas de consultoria. As Universidades e centros de investigação têm um peso de 2% neste universo.

As universidades têm respondido ao crescimento da procura de pessoal qualificado nesta área. Existem vários mestrados dedicados à avaliação de PP, e um número significativo de licenciaturas e mestrados que contém no seu currículo unidades curriculares dedicadas a este tema. Por outro lado, a formação profissional nesta área desenvolveu-se significativamente procurando dotar os recursos humanos da administração pública e dos privados interessados em trabalhar em avaliação das competências necessárias. São várias as entidades que oferecem formação nesta área e cada vez mais específica, com enfoque em temáticas como a educação, a saúde ou adaptação às alterações climáticas.

Ao nível da transparência verifica-se que apenas 47% das avaliações são tornadas públicas. Numa análise por entidades públicas constata-se que 70% das avaliações realizadas da iniciativa da administração central são divulgadas, enquanto que nas avaliações da iniciativa das administrações regionais e locais esse valor desce para os 22%.

Todos estes dados fazem parte de um barómetro publicado pela Sociedade Francesa de Avaliação (SFE). A massa crítica desenvolvida nesta área ao longo dos anos permitiu que os profissionais criassem e mantenham desde 1999 a SFE. Esta reúne mais de 400 membros entre investigadores, consultores, funcionarios públicos e outros. Através da compilação de informação relevante nesta área, procura contribuir para o desenvolvimento da avaliação em França (Société Française de l'Évaluation, 2016).

3.1.5. Conclusões a retirar do caso francês

Em França há 30 anos que as autoridades insistem e persistem em implementar a avaliação de PP como um pilar da administração pública. As lideranças governamentais têm tomado decisões relevantes nesse sentido, com a mais evidente a ser a consagração na Constituição da sua prioridade. A massa crítica criada permitiu a criação de uma associação de pares que se pugna pelo desenvolvimento desta prática.

Por outro lado, os avanços legislativos e institucionais não criaram uma verdadeira cultura de avaliação na sociedade francesa. O número de avaliações produzidas indicam que a prática não é generalizada nem sistemática. As avaliações produzidas são na sua maioria de processo, em detrimento das de impacto. A transparência através da disponibilização ao público das avaliações produzidas ainda não é uma prática generalizada. O Parlamento que tem o poder de fiscalizar o poder executivo continua a não ver a utilidade desta ferramenta para a persecução da sua missão.

3.2. Caso irlandês

A Irlanda conheceu nos últimos 40 anos um desenvolvimento fulgurante que a fez passar de um patamar de desenvolvimento similar ao português, para um patamar comparável com o “pelotão da frente” dos países europeus. Esta proximidade com Portugal num momento tão recente, situação sem paralelo com nenhum dos países que compõem o “pelotão da frente” da Europa, contribuiu para que o percurso na avaliação de PP da Irlanda tenha sido o analisado neste trabalho.

O capítulo do livro *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (Stockmann, Meyer, & Taube, 2020) referente à Irlanda e escrito por Richard Boyle, Joe O’Hara, Gerry McNamara e Martin Brown constitui a principal fonte para a análise produzida (Boyle, O’Hara, McNamara, & Brown, 2020).

3.2.1. A avaliação de PP na Irlanda

A avaliação de PP na Irlanda principia pela mesma via que em Portugal, como um requisito ao acesso de Fundos da UE ainda na década de 80. Os Quadros Comunitários de Apoio (QCA) de 1989-1993 e 1994-1999 foram um período de desenvolvimento da avaliação no país, tendo sido realizadas avaliações *ex ante*, intermédias e *ex post*, assim como internas, externas e independentes aos programas operacionais que constituíram os QCA.

A partir do ano 2000, o crescimento económico da Irlanda faz com que receba menos Fundos da UE com a corresponde redução da atividade avaliativa. Atualmente existe pouca avaliação ligada a esta área, esta situação não contribui para o crescimento da massa crítica deste setor na Irlanda.

Anteriormente, na década de 90 ocorreu um conjunto de reformas na administração pública irlandesa em que um dos objetivos era a institucionalização da avaliação da aplicação da despesa pública. Em 1997 é criado um mecanismo, atualmente denominado *Value for Money and Policy Review* (VFMPR), que avalia as decisões de alocação de recursos medindo o seu impacto e promovendo a transparência no uso dos recursos públicos.

Através do VFMPR procura-se perceber para determinada despesa: qual foi o “racional e os objetivos” para a sua alocação; se atualmente ainda se enquadra nas prioridades definidas; se tem atingido o seu propósito; qual é o seu custo-benefício; e como se compara face a outras abordagens para alcançar os mesmos propósitos.

Um relatório em 2004 apurou que os resultados desta iniciativa tinham sido limitados porque muitos departamentos não fizeram a avaliação de custo-benefício que poderia ter alimentado o processo de revisão da alocação dos recursos pelas diferentes políticas. Para esta situação contribuiu a expansão económica da Irlanda neste período, tendo o enfoque no controlo da despesa pública diminuído.

3.2.2. Crise financeira e novo impulso à avaliação de PP

A crise da zona euro em 2010-2011 levou a Irlanda a pedir assistência internacional e a implementar medidas de austeridade para reduzir a sua despesa pública. É neste contexto que surge um novo impulso à avaliação da alocação de recursos, que começou por verificar que as avaliações de custo-benefício (as VFMPR) não estavam a ser tidas em conta no processo de decisão da alocação dos recursos.

Do ponto de vista institucional foi criado o *Irish Government Economic and Evaluation Service* (IGEES), um organismo com uma atuação transversal a toda a administração com a missão de incentivar o uso de análises de custo-benefício no processo de decisão das políticas/programas a realizar.

Em termos de política de avaliação, foi publicado o *Public Spending Code* (PSC) que além de definir as regras e procedimentos a aplicar pela administração para que alocação da despesa pública tenha por base o melhor custo-benefício, apresenta as orientações para a realização das avaliações dessas decisões. O PSC foca-se em grande medida na prática da avaliação através do VFMPR, porque é este tipo de avaliação mais comum na Irlanda. Este código é para ser aplicado por todos os organismos públicos e pelas entidades que recebem fundos públicos, encontrando-se em permanente atualização.

Este novo impulso promoveu alterações no mecanismo do VFMPR, “alinhando-o com o processo de alocação de despesa” e promovendo o “envolvimento do parlamento na seleção” das avaliações a realizar. No PSC ficou estipulado que todos os “programas estratégicos de despesa” devem, em cada três anos, efetuar uma avaliação aprofundada integral ou parcial da sua alocação de despesa.

3.2.3. A prática da avaliação na Irlanda

Na prática, a abrangência da despesa avaliada tem sido pequena quando comparada com a despesa total dos programas. O PSC é apenas um guia para as entidades que abrange, não tendo o peso legal de uma lei. As avaliações acabam por ser ultrapassadas por outras prioridades e pela escassez de recursos.

Outra orientação presente no PSC é que avaliação deve ser realizada com os recursos internos dos organismos. A externalização das avaliações é desencorajada porque um dos objetivos da política de avaliação é capacitar os serviços públicos nesta área. Pode existir a necessidade de externalizar trabalhos complexos numa determinada avaliação, mas a externalização de todo o processo não é uma opção desejada. Outra razão que explica esta abordagem é que a opinião pública irlandesa não aprova a externalização de trabalho público para consultores e nem confia na qualidade do mesmo.

As avaliações são produzidas por funcionários públicos que receberam alguma formação profissional em avaliação e em análises de custo-benefício, mas que não são avaliadores a tempo inteiro. Para garantir a qualidade da avaliação e uma abordagem mais coerente, cada avaliação tem uma equipa de acompanhamento com representantes do organismo responsável pela coordenação da atividade avaliativa.

Noutra ótica, a análise comparada entre as recomendações formuladas pelas avaliações realizadas pelas próprias entidades às suas políticas e pelas avaliações mais abrangentes levadas a cabo centralmente, por uma unidade de avaliação localizada num dos departamentos do ministério das finanças, concluiu que as primeiras tendem a focar-se mais em problemas operacionais e as segundas a concentrarem-se no impacto e relevância. Assim, as próprias entidades tendem a encontrar ajustes operacionais a realizar enquanto a unidade central tende a propor alterações profundas ou abandono de certos vectores de certa política.

Os relatórios das avaliações são disponibilizados publicamente, mas não conseguem captar atenção da opinião pública. Os media só dão destaque às poucas avaliações que versam numa matéria controversa, ou nas avaliações que produzem conclusões controversas.

3.2.4. Parlamento e o serviço de apoio

Numa base *ad hoc* o Parlamento irlandês pede a realização de avaliações, mas este não tem nenhum papel definido no enquadramento institucional da avaliação de PP na Irlanda. Isto é, a realização de avaliações é uma responsabilidade do poder executivo. No processo orçamental, definido em 2012, foi previsto que os parlamentares poderiam sinalizar no início do ano as áreas que precisavam de avaliação, e que no fim do ano teriam as VFMPR produzidas pela administração. O interesse dos parlamentares por estas avaliações tem sido reduzido.

Dada esta falta de interesse e para que esta informação seja tida em conta no processo legislativo, os serviços de apoio do Parlamento têm procurado integrar na documentação de suporte que produzem as principais conclusões retiradas. O serviço de apoio tem produzido relatórios concisos que respondem às seguintes questões: i) “como o programa está a funcionar?”; ii) existem exemplos (internacionais ou não) de ter funcionado e como será adaptado?; iii) os benefícios compensam os custos? Outra abordagem seguida, principalmente na fase pré-legislativa, é sugerirem especialistas da área para serem ouvidos acerca da matéria a legislar.

3.2.5. Educação: um difusor da avaliação na sociedade

A educação é uma exceção quando nos referimos à visibilidade da avaliação na Irlanda, os media dão uma cobertura significativa às avaliações realizadas nesta área. A avaliação das escolas na Irlanda é um compromisso entre duas componentes, uma de autoavaliação por parte da escola e a outra de avaliação externa à escola.

Em ambas recorrem aos resultados da aprendizagem dos alunos, mas mais importante é a auscultação que promovem de todos os agentes que fazem parte do universo escolar. São feitos questionários e *focus group* envolvendo alunos e professores, mas também encarregados de educação, a direção da escola e o pessoal não docente.

Esta transformação da avaliação, de uma matéria alheia e insondável ao cidadão comum, num processo de envolvimento e auscultação dos intervenientes de uma dada área é fundamental para que avaliação seja reconhecida como uma mais-valia pela sociedade.

3.2.6. A massa crítica (ou falta dela) e o papel preponderante do Estado

Tal como em França, o setor da avaliação na Irlanda ainda é um nicho, mas enquanto num país com quase 70 milhões de habitantes esse nicho tem a massa crítica suficiente para que exista uma associação que trabalhe em prol da avaliação no país, na Irlanda (com os seus 5 milhões de habitantes) a massa crítica só lhe permitiu desenvolver fóruns de partilha de informação entre os agentes.

A mesma questão se aplica à formação académica e profissional na área da avaliação. Em França a massa crítica gerada permite-lhe ter uma oferta formativa sistemática há anos, na Irlanda essa oferta é recente, e está indubitavelmente dependente da prioridade dada pelo poder público/político a esta matéria. Esta dependência foi agravada pela redução drástica da avaliação gerada pela aplicação dos Fundos da UE.

3.2.7. Conclusões a retirar do caso irlandês

Numa primeira instância o que mais se destaca na abordagem irlandesa à avaliação de PP é a primazia pela avaliação custo-benefício, ao invés da avaliação de processo ou de impacto, por exemplo. Esta é uma abordagem mais direta, mais focada nas ações (despesa realizada) em detrimento das intenções (objetivos da política) que determinado programa ou política tiveram na sua origem. A enfoque na busca pela melhor alocação dos recursos é uma constante ao longo das décadas de desenvolvimento da avaliação.

Um aspeto chave para o desenvolvimento da avaliação na Irlanda é a aposta na capacitação e internalização dos serviços públicos para esta matéria. Uma administração nunca considerará sua uma tarefa que externaliza integral ou parcialmente. Nos momentos complicados será a primeira tarefa a ser posta de parte, isto é, desta forma nunca se desenvolverá uma cultura de avaliação. Uma cultura de avaliação é um processo de longo prazo que precisa de ser trilhado, e um dos primeiros passos deve ser a internalização da avaliação de PP pela administração.

A Irlanda apresenta mais dois aspetos a salientar. Primeiro, o papel que os serviços de apoio ao Parlamento podem ter para alimentar o poder legislativo com o que de mais importante se pode retirar das avaliações levadas a cabo. Por último, através da educação é possível demonstrar a toda a sociedade a utilidade deste processo de melhoria continua dos processos públicos.

Proposta de enquadramento institucional da avaliação de PP em Portugal

Uma cultura de avaliação beneficia de um enquadramento institucional mais ajustado ao seu desenvolvimento através de modificações legislativas, políticas e institucionais, mas precisa também de maturação para se verificar a mudança preconizada. Nesse sentido as propostas apresentadas correspondem ao iniciar de um processo, e não a uma receita que produzirá instantaneamente a realidade que se quer alcançar na avaliação de PP em Portugal.

4.1. Legislação

No relatório da OCDE (OCDE, 2020) são destacados os países que inscreveram na Constituição a necessidade de existir a avaliação de PP. Pelo estudo do caso francês percebemos que isso foi um culminar de um percurso que começou na década de 80 e que teve um consenso alargado. Para Portugal seria extemporâneo sugerir no curto-prazo esse passo, mas os exemplos apresentados evidenciam que a sua inclusão no futuro faria sentido. Se na Constituição estão inscritos os direitos fundamentais dos cidadãos faz sentido que esteja inscrito o dever do Estado de verificar que os está a prestar efetivamente.

No imediato pedia-se uma legislação primária específica sobre esta matéria que fosse capaz de gerar um consenso alargado, e de afirmar a avaliação como um desígnio nacional. Esta legislação teria de elencar as obrigações das diferentes entidades e que políticas teriam de ser avaliadas, acabando com a dispersão e falta de densidade legal que se verifica.

4.2. Política de Avaliação

Além de legislação que defina as responsabilidades das entidades e as áreas a serem avaliadas, é necessário produzir guias que assegurem a qualidade da avaliação, o envolvimento dos decisores que em última instância utilizaram a informação produzida, e a definição de requisitos éticos e metodológicos.

Portugal nas últimas décadas tem seguido a tendência dos países de OCDE de esvaziamento das competências da administração pública, recorrendo em cada vez mais à externalização das suas tarefas, nomeadamente no apoio à decisão. Recentemente vários países da OCDE começaram a fazer marcha-atrás nesse processo concluindo que o Estado tem de manter um alto nível de autonomia para não ser capturado por todo o tipo de interesses (Feio, 2020).

Para a avaliação é importante salientar também que é nos serviços públicos que se encontra a “memória institucional” da evolução das políticas públicas, as bases de dados e os sistemas de informação que lhe são primordiais. Estas entidades, e principalmente os funcionários públicos que as compõem, são os repositórios do conhecimento e compreensão que orientou o desenho ou transformação das PP (Feio, 2020).

Como observamos no caso francês e irlandês a aposta na internalização da avaliação das PP é um passo fulcral para o enraizamento da avaliação das PP num país. Externalizar este trabalho, como tem sido a prática usual em Portugal, condena a avaliação a ser percecionada apenas como uma formalidade a ser cumprida, em vez de uma parte integrante do ciclo das políticas públicas.

A internalização da avaliação de PP seria uma das prioridades preconizadas na política de avaliação, em linha com o que se encontra enunciado na Irlanda. A externalização só deve ocorrer em casos excecionais, para tarefas específicas e nunca uma avaliação por inteiro. Tal como na Irlanda existiriam avaliações realizadas por quem está a executar a política, que produziriam maioritariamente recomendações de ajustes operacionais, e avaliações da responsabilidade da unidade central de avaliação que teria uma visão mais “desapaixonada” e mais reformista da mesma política.

4.3. Instituições

A avaliação terá maior capacidade de moldar as PP quanto mais próxima tiver da sua aplicação, assim deve ser o poder executivo a ficar com a responsabilidade de avaliar as PP que executa. Portugal fazendo esta opção estará a seguir o exemplo da maioria dos países da OCDE (OCDE, 2020). Em França e na Irlanda foi possível observar a dificuldade de atrair o poder legislativo, representado pelos respetivos Parlamentos, para esta temática.

Atendendo às configurações identificadas por Jacob (2005), Portugal deveria desenvolver uma configuração “pluralista centralizada” com um organismo central a coordenar a ação das diferentes entidades setoriais em matéria de avaliação. Este organismo central garantirá que as “avaliações produzidas sejam (1) as necessárias, (2) que cumprem os requisitos metodológicos, (3) no *timing* correto, e (4) que sejam consideradas nos processos de decisão.”⁵

⁵ Retirado do segundo parágrafo do ponto 1.3.1.1 *Instituições*.

A capacidade deste organismo central de influenciar a atuação das restantes entidades depende da força legal que lhe for atribuída e do peso político da sua tutela direta. Nesse sentido, este organismo deveria ficar sobre a tutela do centro político do governo, que no caso de Portugal podemos considerar que é a Presidência do Conselho de Ministros (PCM).

Este é o percurso que está a ser trilhado com a criação do PlanAPP (Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública) em 2021, que preconiza uma visão integrada do ciclo da política pública do planeamento à avaliação.

Este centro de competências através da dinamização da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN) procurará catalisar a transformação transversal da administração pública nesta área.

Nesse sentido, é questionável a prioridade legislativa que é dada ao seu papel de liderança da REPLAN. No seu decreto de aprovação são apontadas quinze atribuições ao PlanAPP e a articulação da REPLAN é a 14ª da lista.⁶

Esta posição pode ajudar a explicar o porquê de só passado 20 meses desde a criação do PlanAPP, a REPLAN tenha tido a sua primeira reunião em novembro de 2022.⁷⁸ É importante que mais cedo do que tarde este centro de competências se afirme como um organismo de todo o governo, e não acabe reduzido a mais um organismo de um ministério.

No 21º artigo do mesmo decreto pode-se ler que o PlanAPP será avaliado daí a três anos, o que é um bom princípio. Já a referência seguinte é menos consensual: “(...) tendo em vista o eventual alargamento da respetiva missão ou âmbito de atuação”. Enunciar uma avaliação com vista a um “alargamento” não é uma boa prática em termos de PP. Um projeto com esta ambição precisa de tempo para consolidar a sua atuação, preconizar no ato de criação um “alargamento” é não ter o foco no desafio que tem pela frente.

Noutra vertente institucional, uma forma de dar visibilidade a esta área seria seguir o exemplo francês e fazê-la constar no nome de uma Secretaria de Estado. O atual XXIII governo constitucional tem no ministério da Presidência uma secretaria de Estado do Planeamento que no futuro se poderia denominar “Planeamento e Avaliação das Políticas Públicas”.

⁶ A 15ª atribuição é: “Exercer as demais atribuições que lhe sejam cometidas por lei ou por regulamento”.

⁷ Outro fator a ter em conta foram as eleições legislativas antecipadas em janeiro de 2022 que atrasaram a indicação dos representantes por parte de cada área ministerial.

⁸ Informação que consta no site do PlanAPP (<https://planapp.gov.pt/replan-reuniao-inaugural-campusapp/>)

Outra mudança institucional seria no Parlamento. A avaliação precisa de ter espaço no debate público para ganhar notoriedade. A solução irlandesa para um debate político mais informado é alimentar os parlamentares com o melhor conhecimento disponível através dos serviços de apoio do Parlamento. Portugal tem, por exemplo, uma unidade técnica dedicada a matérias orçamentais e poderia expandir a sua área de intervenção.

4.4. “Choque de Avaliação” e Educação

O governo francês para dar um impulso à avaliação em França fez um plano de avaliação com 80 exercícios avaliativos nas mais diversas e importantes áreas da administração, a realizar em cinco anos. Desta forma procurou acelerar o processo de integração da avaliação na administração, fomentando a capacitação dos serviços nesta área. Promoveu um verdadeiro “choque de avaliação”.

O governo português deveria estudar a possibilidade de realizar à sua escala um plano de avaliação ambicioso que fosse um ato de afirmação da avaliação na administração e na sociedade civil. As avaliações realizadas, além de serem um processo de capacitação, teriam de ter resultados que demonstrassem a sua utilidade para a identificação e eliminação de constrangimentos das políticas.

Na Irlanda, a educação é o setor em que avaliação do PP tem mais visibilidade e ao mesmo tempo que mobiliza a auscultação de um grande número de pessoas, entre alunos, professores, encarregados de educação, direção das escolas e pessoal não docente. Se queremos que o espaço público deixe de estar dominado por perniciosos “Ranking das Escolas”, é necessário dar-lhe uma alternativa melhor.

Através da educação será possível demonstrar à sociedade as mais-valias da avaliação, envolvendo o cidadão comum no processo.

Conclusões

O crescimento das despesas sociais na segunda metade do século XX criou a necessidade de aumentar a eficiência na utilização dos recursos e de a demonstrar perante os contribuintes. Assim, no âmbito mais alargado do ciclo das políticas públicas, surgiu avaliação de Políticas Públicas.

Em Portugal, a avaliação começou e tem-se desenvolvido através de fatores “externos de natureza coerciva”, como o cumprimento de regulamentos da UE que permitem o seu acesso aos fundos comunitários. A falta de pressão interna ou, por outras palavras, a falta de uma cultura de avaliação, resulta em avaliações focadas no cumprimento de obrigações legais, e não na transformação das políticas subjacentes.

O percurso de França e da Irlanda nesta matéria demonstram que a construção de uma cultura de avaliação é um processo demorado que exige persistência. Do exemplo francês e irlandês destaca-se a importância da internalização desta tarefa nos serviços públicos para o seu enraizamento nos mesmos.

Neste trabalho propõe-se que Portugal siga o exemplo da maioria dos países da OCDE e introduza modificações legislativas, políticas e institucionais que melhorem o enquadramento institucional para o desenvolvimento da avaliação de PP.

O governo português parece ter dado o primeiro passo nesta direção com a recente criação do PlanAPP. Este centro de competências é uma instituição fundamental para catapultar a avaliação nacional de “ocorrência fragmentada” para “pluralista centralizada”.

Fontes

PlanAPP. (Novembro de 2022). *Trabalhos da RePLAN arrancam com reunião inaugural no CampusAPP*.
Obtido de <https://planapp.gov.pt/replan-reuniao-inaugural-campusapp/>

Presidência do Conselho de Ministros. (março de 2021). Diário da República. *Decreto-Lei n.º 21/2021 - Aprova a orgânica do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva*, pp. 24-33.

Referências Bibliográficas

- Agência de Desenvolvimento e Coesão. (2021). *Plano Global de Avaliação do Portugal 2020*.
- Boyle, R., O'Hara, J., McNamara, G., & Brown, M. (2020). Ireland. Em R. M. Stockmann, *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 227-248). ZEITSCHRIFT FUR EVALUATION.
- Diogo, A. (2020). Portugal. Em R. M. Stockmann, *Institutionalization of Evaluation in Europe* (pp. 329-347). ZEITSCHRIFT FUR EVALUATION.
- Feio, P. A. (Novembro de 2020). Sistemas de Apoio à Reflexão Estratégica e à Decisão Política: que papel para a Administração Pública? Contributos para um debate necessário. *Revista de Administração e Emprego Público*, pp. 83-107.
- Ferrão, J. (2018). Dos paradigmas, práticas e teorias de avaliação às metodologias: uma visão panorâmica. Em J. Ferrão, & J. P. Paixão, *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa.
- Ferrão, J., & Mourato, J. (2010). A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania: o caso da política de ordenamento do território em Portugal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*.
- Furubo, J., Rist, R., & Sandahl, R. (2002). *International Atlas of Evaluation*. Transaction Publishers. New.
- Jacob, S. (2005). *Institutionaliser l'Évaluation des Politiques Publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*. P.I.E. Peter Lang.
- Lacouette-Fougère, C., & Simon, B. (2020). France. Em R. M. Stockmann, *Institutionalization of Evaluation in Europe* (pp. 139-165). ZEITSCHRIFT FUR EVALUATION.
- Lázaro, B. (julho de 2015). Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. *Studies n. 15*.
- Lopes, J. V. (2020). O Sistema Nacional de Avaliação de Políticas Públicas. Documento de trabalho.
- OCDE. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. OECD Publishing, Paris: OECD Public Governance Reviews.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications.
- Société Française de l'Évaluation. (2016). *Baromètre 2016 de l'évaluation des politiques publiques en France*. Obtido de http://www.sfe-asso.fr/sites/default/files/document/sfe_barometre_2016.pdf
- Stockmann, R., Meyer, W., & Taube, L. (2020). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan.