

---

## **A Avaliação dos Fundos Europeus em Portugal**

The Evaluation of European Funds in Portugal

Ana Sofia Amandio\*

*CIES-IUL, Sociology and Public Policies, Lisbon, Portugal.*

---

### **RESUMO:**

Neste artigo apresenta-se um estudo sobre a avaliação do principal instrumento da Política de Coesão no Portugal europeu, os Fundos Estruturais Europeus de Investimento (FEEI). A partir de uma base documental composta por legislação nacional e comunitária (1986-2020), analisa-se a institucionalização da avaliação dos fundos europeus na administração pública, focando-se os atores e as regras da avaliação. A produção destes dados empíricos revela um processo dual de implementação da política de avaliação dos fundos europeus na administração indireta do Estado, a partir do qual uma crescente tecnocratização da avaliação representa novos condicionamentos ao financiamento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política de Coesão, FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, Avaliação, Políticas Públicas, Administração Pública

### **ABSTRACT:**

This article presents a study on the evaluation of the main Cohesion Policy instrument in European Portugal, the European Structural Investment Funds (ESIF). The institutionalisation of the evaluation of European funds in public administration is analysed from a documentary base composed of national and EU legislation (1986-2020), focusing on the actors and the evaluation rules. The production of these empirical data reveals a dual process of implementation of the evaluation policy of European funds in the indirect administration of the state, where increasing technocratisation of the evaluation represents new constraints to funding.

**KEYWORDS:** Cohesion Policy, ESIF - European Structural and Investment Funds, Evaluation, Public Policies, Public Administration

---

## **1. Introdução**

Existem muitas definições de avaliação de políticas públicas (Shaw *et al.*, 2006). A definição de avaliação da Comissão Europeia coloca, atualmente, a tónica na avaliação da eficácia, eficiência e impacto dos programas (artigo 54.º, Reg. n.º 1303/2013 de 17 dezembro<sup>1</sup>). A avaliação destina-

---

\* Contacto da Autora: [sofia.lai.amandio@gmail.com](mailto:sofia.lai.amandio@gmail.com)

<sup>1</sup> A referência aos diplomas legais constante no corpo do texto considera-se integral e bastante.

se a melhorar a conceção e implementação de programas, visando conhecer o que foi alcançado com o apoio dos fundos europeus. Esta aceção em nada se opõe ao significado de avaliação atribuído pela OECD/DAC (2019), segundo a qual uma avaliação deve ser relevante, coerente, eficaz, eficiente, aferir os impactos e defender a sustentabilidade dos benefícios, ao longo dos ciclos das políticas. Os seus resultados devem, ainda, ser acessíveis ao público.

A integração da economia portuguesa em instituições internacionais e a transferência gradual de funções de regulação do nível nacional para os níveis supranacional (caso da UE) e transnacional [caso da OCDE (Lemos, 2014)] acarretam um conjunto de restrições ao espaço de possibilidades de política pública (Gomes, 2003). Pautadas por critérios técnicos e jurídicos, as instituições globais determinam cada vez mais a avaliação de políticas públicas e as decisões dos governos. As restrições financeiras são controladas e avaliadas pelo Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97 de 26 de agosto) e pelo Tribunal de Contas Europeu (artigo n.º 285, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE). A avaliação da execução dos instrumentos de cofinanciamento da Política de Coesão, nos estados-membros, resulta precisamente da existência de políticas levadas a cabo pela capacidade legal da UE<sup>2</sup>.

Neste artigo, a legislação da avaliação dos fundos estruturais serve de base empírica para a discussão, atendendo ao papel fundamental da legislação nas políticas públicas europeias (Craig, 2012). Como elucida Guibentiff (2017), nas sociedades modernas o direito intervém na institucionalização das estruturas do sistema político, estabelecendo ligações com as administrações públicas. Neste contexto, acrescenta o autor, os órgãos de soberania de Portugal tecem relações institucionais com os órgãos da União Europeia e de organizações internacionais; os serviços da administração pública portuguesa cooperam com os serviços de instâncias supra ou internacionais; as pessoas e organizações que são visadas por políticas públicas portuguesas também são alvo de medidas, cada vez mais numerosas e constrangedoras, elaboradas nestas instâncias supra ou internacionais.

Santos (1985/1990) introduz aqui uma ressalva difícil de refutar: haverá uma discrepância entre o nível legal e institucional da atividade do Estado (promulgação da legislação e criação de órgãos encarregados da sua implementação) e a prática concreta e efetiva das agências estatais, dada a complexa variedade dos domínios da atividade estatal, o que determina a distância entre a matriz legal e institucional e a regulação social do dia-a-dia. Cabe neste artigo a análise do primeiro nível.

Nesta medida, em que consiste a institucionalização formal-legal da avaliação dos fundos europeus, em Portugal? Quais os modelos de governação legislados? Quem são os atores da sua implementação – interna e externa – na administração pública? E em que consiste a sua

---

<sup>2</sup> A capacitação das instituições europeias, resultante, entre outros, no poder de codecisão do Parlamento Europeu consignado no Ato Único Europeu, faz com que atualmente as propostas da Comissão Europeia sejam discutidas por dois legisladores, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE.

tecnicização? Eis o alinhamento do que se discute adiante, introduzido por algumas notas de contextualização, com vista à compreensão do «presente como história» (Sweezy, 1953).

A avaliação em Portugal acompanha a genealogia da União Europeia e da política de coesão. As primícias da avaliação de políticas públicas em Portugal ocorrem em 1986, com a adesão das economias ibéricas ao projeto europeu (Capucha *et al.* 1996; Ferrão & Mourato, 2010; Torres, 2010), na medida em que essa era uma condição no acesso aos fundos europeus. De facto, apesar de a interação com várias organizações internacionais – como a OCDE e as Nações Unidas – contribuir para lançar as sementes de um enquadramento normativo para a avaliação, a União Europeia continua a ser a força principal da pressão externa para a avaliação contínua das atividades do setor público português. De acordo com Ferrão (1996) foi efetivamente a Política de Coesão que determinou esta experiência portuguesa.

A Política de Coesão (European Commission, 2008) entrou em execução um ano após a reforma dos fundos estruturais promovida pelo Pacote Delors I em 1988, num modelo de programação plurianual que tem permitido a aprovação de quadros de apoio estrutural comunitário. O Tratado da União Europeia, aprovado em Maastricht em 1991, veio atribuir um papel de destaque aos fundos estruturais no aprofundamento da integração europeia (Godinho e Mamede 2004). A sua centralidade na política europeia foi corroborada pelo Tratado de Lisboa (2007), que veio reiterar a «coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os estados-membros».

Apoiada pelo Banco Europeu de Investimento e pelo Fundo Europeu de Investimento, a Política de Coesão é executada com base em três fundos estruturais, e a sua evolução acompanha o decurso da integração europeia, ao longo da qual foram sendo reforçados. O Fundo Social Europeu (criado em 1958, após a primeira referência às diferenças regionais no Tratado de Roma) e o FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (1975), antecederam o Fundo de Coesão (1994) concebido para ajudar países cujo PIB fosse inferior a 90% da média comunitária (Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal) (artigo n.º 177, TFUE). Estes três fundos da Política de Coesão, conjuntamente com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER – 2005) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP – 1993), constituem os cinco elementos dos Fundos Estruturais Europeus de Investimento (FEEI) – «principal instrumento da Política Regional no Portugal Europeu» (Lei n.º 82-A/2014 de 31 de dezembro) –, obedecendo atualmente a um mesmo regulamento europeu.

Esta política distingue-se assim pelos princípios normativos e pelas dotações financeiras que lhe estão associados. De acordo com os dados mais recentes do Banco de Portugal (2019), entre 1986 e 2018, Portugal recebeu um valor acumulado em torno de 130 mil milhões de euros, o que corresponde, em termos médios, a cerca de 2,5% do PIB nacional por ano. Segundo Bachtler *et al.* (2016), para muitas regiões recetoras de fundos estruturais, o dinheiro recebido tornou-se inclusive na principal componente das suas estratégias de investimento público.

Este avultado investimento foi sendo negociado no âmbito do modelo de governação partilhada – que contempla por sua vez uma «governança multinível» (Monteiro & Horta, 2018), numa lógica territorializada ou neoinstitucionalizada (Catarino, 2018) – entre a Comissão Europeia e o Governo português, desde a Comissão Delors e o Governo de Cavaco Silva até à Comissão Von der Leyen e o Governo de António Costa, com destaque para diferentes prioridades, de acordo com as necessidades de Portugal face à convergência europeia.

Desde a adesão (Patrício, 2009), foram negociados seis ciclos de programação dos FEEI: até 1988, um primeiro ciclo embrionário designado de Antigo Fundo ou Primeiro Regulamento; seguido de três Quadros Comunitários de Apoio (QCA), entretanto redenominados Quadros de Referência Estratégica Nacional (QREN) e, atualmente, Acordos de Parceria (PT2020). Os ciclos de negociação mais recentes têm apontado para uma duração de sete anos.

A estrutura operacional do QREN, no lugar de acompanhar as prioridades estratégicas, como aconteceu nos três QCA, foi desenhada em função de agendas temáticas. Pretendeu-se com isto que todos os programas operacionais (de âmbito nacional e regional) constituíssem instrumentos financeiros de uma estratégia definida e conduzida a nível nacional (Pires, 2017).

A governação dos fundos europeus tem vindo a implementar-se gradualmente no braço operativo do Estado, i.e, nas estruturas da administração pública. A adesão ao projeto europeu é, aliás, assinalada como um marco nas reformas da administração pública (cf. OECD, 1995; Mozzicafredo & Gomes 2001; Madureira & Ascensio 2013; Pires, 2017).

Cada vez mais complexos e especificados nos termos da lei, os modelos de governação revelam duas grandes mudanças. Por um lado, a gestão, o controlo e a avaliação tornam-se, com os anos, dimensões de uma mesma definição. Não é possível defini-los de modo dissociado. Melhorar a gestão é melhorar a avaliação, e melhorar a avaliação é apostar na gestão estratégica. Por outro lado, após adquirir maior centralidade nos modelos de governação, a avaliação adquire um poder condicional, alavancando o financiamento. Estas mudanças vão-se cristalizando de ciclo para ciclo.

Alicerçados nos edifícios institucionais da administração pública, os modelos de governação são cada vez mais indissociáveis das reformas de modernização administrativa, tal como entendidas, por exemplo, por Gonçalves (2018) e Pollit (2018). Torna-se deste modo necessário avaliar os resultados alcançados para comprovar o sucesso ou insucesso da política (Maximiano, Neves & Goulart, 2015), deixando de ser suficiente declarar que uma medida vai ser bem-sucedida na administração pública (Bilhim, 2008).

Sustentamos neste artigo que a avaliação dos fundos europeus é veiculada pela legislação aplicável aos FEEI. Esta assunção não pressupõe, logicamente, uma continuidade entre legislação e cultura de avaliação. A regulamentação e a efetiva produção de estudos de avaliação (práticas de avaliação associadas a atitudes, crenças, valores, regras e normas), são dimensões distintas, cuja articulação mereceria novas pesquisas.

Tal continuidade não deve, aliás, ser assumida. Só em 2020 Portugal foi introduzido no mapa dos estudos comparativos sobre a institucionalização da avaliação de políticas públicas (Diogo, 2020), rompendo com a sua ausência destas análises (Feinstein, 2012; Jacob et al., 2015; Lázaro, 2015; Varone & Jacob 2004).

Neste sentido, Branco e Sarmiento (2018) consideram que em Portugal as práticas de avaliação permanecem acantonadas aos estudos de avaliação sobre os fundos europeus, carecendo de organizações profissionais sólidas dedicadas à avaliação.

De modo ainda menos auspicioso para os fundos europeus, um relatório da Comissão Europeia (2019) sobre a capacidade de avaliação apresenta Portugal como o quinto caso mais fraco e um dos que menos avalia as Políticas da Coesão<sup>3</sup>. De facto, a tese de Carneiro (2007) sobre a inexistência de um rumo definido para a avaliação<sup>4</sup> permanece atual.

Para aprofundarmos a compreensão deste fenómeno, procedemos ao estudo do *corpus* legal que veicula a política de avaliação dos FEEI, perscrutando, em termos diacrónicos, a hipótese de institucionalização legal-formal da avaliação dos fundos europeus.

## 2. Objeto e Metodologia

A análise empírica incidiu sobre a legislação aplicável aos FEEI em Portugal. A base documental compreende dois *corpus* documentais: todos os regulamentos do Conselho da União Europeia aplicáveis aos ciclos de programação, disponíveis no Jornal Oficial da União Europeia (tabela 1); os diplomas publicados em Diário da República, série I, entre 1986 e 2020, triados com base na seguinte combinação de palavras: «avaliação» + «Antigo Fundo» / «Anterior Regulamento» / «QCA» / «QREN» / «PT2020» (tabela 2). Por forma a alcançar uma visão mais abrangente da relação entre a avaliação e os fundos estruturais, foram considerados diplomas como as Grandes Opções do Plano e as Leis do Orçamento de Estado, para além da legislação específica. A estabilização final da base documental resultou numa coleção de 81 diplomas.

Tabela 1 – Base documental: regulamentos europeus por ciclo de programação

Ciclo de programação	Período	Regulamentos europeus
AF	1986-1988	Pacote Delors I Reg. N.º 2052/1988, 24 de junho
QCA I	1989-1993	Reg. N.º 4253/1988, 19 de dezembro Regs. N.º 4254, 4255 e 4256/88, dezembro
QCA II	1994-1999	Reg. N.º 2082/1993, 20 de julho
QCA III	2000-2006	Reg. N.º 1260/1999, 21 de junho
QREN	2007-2013	Reg. N.º 1083/2006, 11 de julho
PT2020	2014-2020	Reg. N.º 1303/2013, 17 de dezembro

<sup>3</sup> Algo que uma atualização do relatório poderá vir rapidamente refutar. Cf. <https://www.adcoesao.pt/fundos/portugal-2020/avaliacao/resultados-das-avaliacoes/>

<sup>4</sup> Que deveria incidir menos como meio de controlo e de contenção da despesa pública e mais como instrumento de promoção do conhecimento, de responsabilização política, de transparência dos processos e de participação da sociedade civil.

Tabela 2 – Base documental: contagem de diplomas de legislação nacional por ciclo de programação

<b>Ciclo de programação</b>	<b>Contagem</b>
AF	14 diplomas
QCA I	6 diplomas
QCA II	9 diplomas
QCA III	8 diplomas
QREN	28 diplomas
PT2020	31 diplomas
Total	96 diplomas

Estes diplomas correspondem a atos (resoluções do Conselho de Ministros, resoluções da Assembleia da República, leis, decretos-lei, despachos, despachos conjuntos, avisos, portarias) e entidades emittentes várias (Assembleia da República, Presidência do Conselho de Ministros, ministérios que em determinados momentos históricos foram nucleares para os fundos, como foi o caso do Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direção-Geral das Comunidades Europeias).

Os documentos – extraídos do Diário da República Eletrónico (DRE) e do EUR-Lex (acesso ao direito da União Europeia), em janeiro de 2021 – foram analisados no *software* MAXQDA. Com base numa abordagem indutiva, no decurso da análise temática de conteúdo, foram sendo identificadas e elaboradas várias dimensões, categorias e subcategorias (tabela 3) que veremos tratadas nas páginas seguintes.

Tabela 3 – Base documental: institucionalização legal da avaliação dos FEEI: dimensões, categorias e subcategorias de análise

<b>Dimensões</b>	<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
<b>CRESCENTE CENTRALIDADE DA AVALIAÇÃO NOS MODELOS DE GOVERNAÇÃO</b>	Edifícios institucionais	Gestão / controlo / avaliação
	Condicionalismos assentes na avaliação	Operacionais / financeiros
<b>EXTENSÃO E MULTIPLICAÇÃO DOS ATORES DE AVALIAÇÃO</b>	Geometrias variáveis	Indivíduos / equipas / redes
	Tipos de avaliadores	Avaliadores externos / internos
	Posição relativa na contratação	Contratação / produção dos estudos
<b>EXPLICITAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO</b>	Especialização dos objetos de avaliação; pericialização dos tipos e critérios de avaliação; multiplicação dos momentos de avaliação	Objetos / tipos e critérios / momentos

Por razões analíticas de delimitação do objeto, a escala de observação situa-se ao nível macro, dos ciclos de programação dos FEEI, e não dos diferentes fundos, programas operacionais (temáticos e regionais), ou dos projetos financiados. Trata-se de uma abordagem extensiva, *et pour cause*, não intensiva.

### **3. O lugar institucional da avaliação nos modelos de governação e os atores da avaliação**

A crescente centralidade das lógicas da avaliação nos modelos de governação e gestão dos ciclos de programação integrados na administração pública é, na legislação nacional e comunitária, inequívoca.

Com a denúncia de «deficiências e insuficiências graves no funcionamento do sistema de gestão» (RCM n.º 69/96 de 13 de maio) no âmbito do QCA II, a aprovação do QCA III veio regulamentar um novo modelo de organização, com condições de gestão, avaliação, acompanhamento e controlo que granjearam suprir tais falhas (D-L n.º 54-A/2000 de 7 de abril; Lei n.º 30-B/2000 de 29 de dezembro; Lei n.º 109-A/2001 de 27 de dezembro). Neste alinhamento, o modelo de governação do QREN privilegia a gestão e monitorização estratégica das intervenções, garantindo a prossecução eficiente e eficaz do desígnio estratégico (RCM n.º 25/2006 de 10 de março). A aprovação das RCM n.º 33/2013 de 20 de maio e 39/2013 de 14 de junho vêm posteriormente consolidar o modelo de governação do PT2020, assente na gestão, acompanhamento, avaliação e prestação de contas.

A questão dos condicionalismos operacionais e financeiros determinados pela avaliação é o segundo aspeto que vem firmar a política de avaliação veiculada pela regulamentação dos fundos europeus. A mudança foi introduzida pelo QCA III com a consagração de reservas de dotações financeiras, a afetar a meio do período de programação. Isto obrigou a um exercício de avaliação intercalar e de reprogramação, em 2004. Nos termos da Lei n.º 32-A/2002 de 30 de dezembro, as conclusões das avaliações passam a influenciar a atribuição da reserva de eficiência e a qualidade das avaliações dos programas operacionais constitui-se como um dos seus critérios de atribuição. Para o efeito, o regulamento europeu aplicável ao QCA III (Reg. N.º 1260/1999 de 21 de junho) testa uma elevada prescrição das avaliações a realizar. Os seus resultados devem, ainda, ser publicados com vista a uma maior transparência, visibilidade e controlo.

A publicação dos primeiros documentos de trabalho sobre avaliação produzidos pela Comissão Europeia durante o QCA III, em complemento à regulamentação legal, vieram reiterar a relevância da avaliação. A regulamentação europeia aplicada aos FEEI é complementada por documentação técnica da EVALSED, recurso *online* que fornece orientações sobre a avaliação do desenvolvimento socioeconómico, com um enfoque específico na avaliação da Política de Coesão da eu e da DG REGIO – Direção-Geral de Política Regional e Urbana. Desde então, estas orientações têm vindo a multiplicar-se e a especializar-se sob a forma de planos de avaliação, recomendações e definição de conceitos.

O acervo legal aponta para um processo irreversível. Nos termos do regulamento europeu aplicável ao QREN (Reg. n.º 1083/2006 de 11 de julho), pode ser elaborado um plano de avaliação dos programas operacionais e as avaliações estratégicas de um ou vários programas, relativo às prioridades comunitárias e nacionais. De acordo com a legislação nacional (RCM n.º 86/2007 de

3 de julho), as avaliações devem ser utilizadas quando revelam um desvio considerável em relação aos objetivos inicialmente fixados.

Os instrumentos de cofinanciamento assentam, desde o PT2020, num conjunto de princípios, entre os quais, a avaliação operacional e estratégica das intervenções apoiadas, com um crescente enfoque nos resultados alcançados (Mateus, 2015). Visando a concretização dos princípios gerais estabelecidos – racionalidade económica, concentração, disciplina financeira, segregação de funções de gestão, prevenção de conflitos de interesse, transparência e prestação de contas – sublinha-se uma gestão eficiente dos instrumentos estruturais (RCM n.º 39/2013 de 14 de junho; Lei n.º 82-A/2014 de 31 de dezembro). O regulamento europeu aplicável ao PT2020 (Reg. n.º 1303/2013 de 17 dezembro) identifica também a necessidade de a avaliação contribuir para melhorar a qualidade da elaboração e execução dos programas e avaliar a sua eficácia, eficiência e impacto, com base num plano de avaliação. O Sistema de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 é, neste sentido, um instrumento da Comissão Europeia para aumentar o conhecimento sobre a aplicação e operacionalização do FEEI (RCM n.º 39/2013 de 14 de junho). O princípio da avaliação assenta em redes interministeriais que desempenham funções de cariz hierárquico vário (político, técnico, fiscal, financeiro, gestor e operacional), e nas quais participam comissões de acompanhamento e grupos técnicos de avaliação (D-L n.º 137/2014 de 12 de setembro).

No PT2020, as diretrizes legais assumem um cariz vinculativo: caso haja indícios de que uma prioridade não conseguiu atingir os objetivos intermédios estabelecidos no quadro de desempenho devido a deficiências de execução, e de que o estado-membro não tomou as medidas corretivas necessárias, a Comissão deverá poder suspender os pagamentos ao programa ou, no final do período de programação, aplicar correções financeiras (artigo 142.º, Reg. n.º 1303/2013 de 17 dezembro). A avaliação torna-se nestes termos um imperativo que condiciona o volume de financiamento atribuído, podendo determinar o encerramento de programas e apontando para uma crescente pressão exercida pela Comissão Europeia.

Esta implementação dos modelos de gestão dos fundos europeus na administração pública é protagonizada por um sistema dual, composto por atores internos e por atores externos. Assim, a internalização de atores estruturais tratada no ponto anterior é concomitante à externalização da avaliação. Este fenómeno acompanha, de resto, uma tendência mais ampla na administração pública (Mateus, 2015), que corresponde, neste caso, ao *outsourcing*, assente na contratação pública de avaliação externa e independente.

Considerando os atores da avaliação dos fundos estruturais nas suas geometrias variáveis, focamos dois atores que assumem destaque na análise: a evolução organizacional dos observatórios e os avaliadores independentes. Assim, da escala dos indivíduos à escala das redes interinstitucionais, passando pelas equipas, os gabinetes e os ministérios na sua complexidade organizacional e hierárquica, reservámos para este ponto o enfoque sobre aquele que



consideramos ser o principal ator institucional – interno – da avaliação, a par da contratação pública de serviços externos: os observatórios.

Os observatórios assumem diferentes configurações ao longo dos ciclos de programação e são os principais responsáveis pelos processos de avaliação, na medida em que são os autores da sua contratualização, ditando os parâmetros dos cadernos de encargos e monitorizando o conjunto dos processos. A promoção da sua relevância jurídica e o crescimento da sua dimensão organizacional são talvez os indicadores mais valiosos da centralidade que a avaliação tem adquirido nas estruturas de governação dos fundos. O observatório ascendeu de «estrutura de projeto» (QCA) a «estrutura de missão» (QREN) e escapa hoje à sua configuração organizacional inicial. A fusão do observatório com outras instituições da administração pública resultou numa nova «autoridade nacional» (PT2020).

Apesar de não constarem sinais da aplicação da legislação, a realização da avaliação das intervenções dos fundos estruturais, no período 1989-1993, é legislada como sendo da responsabilidade do Observatório do QCA I, «com vista a conhecerem-se, de forma mais cabal, os efeitos socioeconómicos da sua aplicação em Portugal» (Lei n.º 39-A/94 de 27 de dezembro). A «avaliação do impacte dos efeitos económicos e sociais da execução global» do QCA II incumbe, respetivamente, ao Observatório do QCA II (Portaria n.º 541/99 de 23 de julho) que constitui uma «sede de análise e avaliação da execução e dos resultados das intervenções operacionais», sendo integrado por «especialistas nacionais de reconhecido mérito» e funcionando junto do Gabinete do Secretário de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (D-L n.º 208/98 de 14 de julho). Em contrapartida, o «controlo financeiro de alto nível» é assegurado pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF)».

Neste alinhamento são competências do Observatório do QCA III «apoiar e participar no processo de análise do impacte económico e social da execução global» (D-L n.º 54-A/2000 de 7 de abril). O Observatório constitui uma «sede de análise e avaliação da execução e dos resultados» do Quadro (D-L n.º 151/2000 de 20 de julho) e funciona junto do ministro do Planeamento, tendo adquirido o estatuto de estrutura de projeto (RCM n.º 27/2000 de 16 de maio).

Com maior responsabilidade estatutária, o Observatório do QREN é criado em 2007 enquanto estrutura de missão, destinado a assegurar o exercício das atividades técnicas de coordenação e monitorização estratégica. A coordenação da monitorização estratégica é assegurada com a monitorização operacional e financeira, exercida pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR), nas matérias relativas às operações cofinanciadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, e pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE), no quadro das operações apoiadas pelo FSE. Cabe ao Observatório QREN a elaboração do plano global de avaliação do QREN e dos Programas Operacionais, em articulação com o IFDR, I.P., e o IGFSE, I.P., bem como com as autoridades de gestão: «emitir orientações técnicas sobre os exercícios de avaliação a realizar no período 2007-2013»; e «participar no processo de

seleção dos peritos e organismos que vão realizar os referidos estudos de avaliação» (D-L n.º 312/2007 de 17 de setembro). O Observatório QREN constitui um marco nas políticas públicas nacionais, dado o grau de planeamento, programação, monitorização, avaliação e escrutínio desenvolvido rigorosamente demonstrado (Feio, 2005).

Fruto da evolução da configuração organizacional do observatório, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) é um instituto público, de regime especial, que concentra numa única instituição funções relativas à coordenação global da execução dos fundos da Política de Coesão (RCM n.º 39/2013 de 14 de junho; D-L n.º 140/2013 de 18 de outubro). Atualmente, a AD&C sucede nas atribuições, direitos e obrigações ao IFDR, I.P., ao IGFSE, I.P. e ao Observatório do QREN (agora extintos). A concentração da AD&C é tida como constituindo um contributo inequívoco para a «racionalização, especialização e eficiência dos serviços» (DL n.º 140/2013 de 18 de outubro). Compete à Agência, I.P, enquanto órgão de coordenação técnica dos FEEL, «contribuir para a elaboração do plano global de avaliação do Portugal 2020» (D-L n.º 137/2014 de 12 de setembro), com base na capacitação dos vários atores envolvidos na avaliação (grupos de acompanhamento; rede de monitorização e avaliação), que é realizada por peritos externos, equipas mistas e equipas internas à AD&C.

A AD&C, situada na administração indireta do estado, e integrada no Ministério do Planeamento, tem um papel basilar na avaliação de políticas públicas estruturais de investimento, concentrando funções relativas à coordenação global, certificação, pagamento, avaliação, comunicação, monitorização e auditoria de operações relativas aos fundos da Política de Coesão (RCM n.º 39/2013 de 14 de junho; D-L n.º 140/2013 de 18 de outubro).

A par deste fenómeno de expansão da rede interinstitucional da administração pública, em todos os ciclos de programação é mencionada a contratação pública de «peritos externos» ou «avaliadores independentes» para a realização de «estudos de avaliação» ou para o «exercício de funções consultivas na avaliação». A realização da avaliação de fundos estruturais acaba por recair, ao mesmo tempo, no setor privado.

Até ao QCA III tal acontece com relativa autonomia da Comissão Europeia, já que a regulamentação europeia não faz qualquer menção ao «avaliador independente». A figura do avaliador é apenas introduzida no ciclo de 2000-2006 e adstrita à avaliação intercalar (artigo n.º 42). Mais tarde, nos termos dos regulamentos europeus aplicáveis ao QREN (artigo n.º 47) e ao PT2020 (artigo n.º 54), a figura do avaliador é progressivamente regulada pela Comissão: a realização das avaliações é assegurada por peritos, internos ou externos, funcionalmente independentes das autoridades responsáveis pela execução do programa.

Uma rápida consulta feita no Portal dos Contratos Públicos revela que estes avaliadores independentes correspondem a um pequeno conjunto de empresas de consultoria e investigação académica: a Augusto Mateus & Associados [integrada em 2017 na Ernst & Young (EY) Portugal], o Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU), o Instituto de

Estudos Sociais e Económicos (IESE), e a Quaternaire Portugal lideram os estudos sobre os últimos três ciclos de programação, desempenhando um papel considerável na avaliação de políticas estruturais.

Outras entidades merecem ainda um destaque estrito ao QCA III (CESO I&D, Investigação e Desenvolvimento Faculdade de Economia da UP, Universidade do Algarve, Direção regional de formação profissional); ao QREN (SPI Sociedade portuguesa de inovação SA); e ao PT2020 (Improve Consult, PPLL COnsult, ISCTE-IUL).

A dualização do sistema de avaliação tem suscitado alguma reflexão. Mamede e Feio (2012) sugerem, a este propósito, a criação de mecanismos alternativos de monitorização, controlo e avaliação independentes, de forma a minimizar riscos de apropriação dos recursos públicos por interesses particulares e fomentar processos de aprendizagem conducentes ao aumento da eficácia das intervenções. Neste fito parece ensaiar-se uma possível génese da criação daquele que viria a ser posteriormente o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março.

#### **4. Caracterização dos critérios de avaliação**

Nos termos do Regulamento Europeu do PT2020, a avaliação é uma forma específica de análise e pesquisa, de investigação académica e análise científica. No interesse de fortalecer a formulação de políticas baseadas em evidências, os avaliadores devem ter acesso aos dados confidenciais usados para a monitorização dos programas. A digitalização de bases de dados, centralizados e armazenados em sistemas de informação, vêm por seu turno potenciar a transparência institucional associada à disponibilização dos resultados das avaliações.

Mas este entendimento de «avaliação» não é estanque e muda com os ciclos de programação dos fundos europeus. Tornando-se mais compósita, especializada e técnica, baseia-se em teorias, modelos analíticos e metodologias específicas. Atualmente os seus significados encontram-se rigorosamente explicitados, não apenas na legislação, como em glossários e documentação vária da autoria da Comissão Europeia.

Desagregámos cinco componentes empíricas do significado de avaliação, cuja variação diacrónica procuramos ilustrar na tabela 4. Ressalva intrínseca à análise de qualquer processo: a evolução não é linear e os termos homónimos nem sempre são sinónimos em períodos diferentes.

Tabela 4 – Caracterização da evolução da institucionalização legal da avaliação (AV) dos fundos europeus em Portugal de acordo com a análise

	<b>Especialização dos objetos de avaliação</b>	<b>Pericialização dos tipos e critérios de avaliação</b>	<b>Multiplicação dos momentos de avaliação</b>
<b>AF</b>	Objeto de avaliação <i>geral</i> : <i>integração na CEE</i>	Avaliação <i>objetiva</i>	Avaliação <i>final</i>
<b>QCA I</b>	Objeto de avaliação <i>geral</i> : <i>ação comunitária macroeconómica</i> , com avaliação das <i>intervenções operacionais / estruturais</i>	Avaliação <i>global</i> da <i>eficácia</i> e do <i>impacto</i>	Avaliação <i>ex ante</i> , <i>permanente</i> , <i>intermédia</i>
<b>QCA II</b>	Objeto de avaliação <i>geral</i> , focado nos <i>objetivos macroeconómicos</i> , nos <i>ciclos de programação</i> e nas <i>ações e intervenções com finalidade estrutural</i>	Avaliação <i>global</i> da <i>eficácia</i> e do <i>impacto</i>	Avaliação <i>ex post</i> , <i>final</i>
<b>QCA III</b>	Objeto de avaliação <i>geral</i> , focado nos <i>objetivos macroeconómicos</i> , <i>ciclos de programação</i> e <i>ações e intervenções com finalidade estrutural</i> , na <i>pertinência e realização dos objetivos</i> , <i>utilização das dotações</i> e o <i>funcionamento da execução</i> e do <i>acompanhamento</i>	Avaliação <i>global</i> e avaliação <i>complementar</i> da <i>eficácia</i> e do <i>impacto</i>	Avaliação <i>ex ante</i> , <i>intercalar</i> , <i>final</i>
<b>QREN</b>	Objeto de avaliação focado nas geometrias variáveis dos: <i>programas</i> , <i>conjunto de programas</i> , <i>domínios de intervenções</i> , <i>projetos e encargos</i> , no <i>cumprimento do princípio da adicionalidade</i> , na <i>implementação</i> e <i>execução</i>	Avaliação <i>operacional e estratégica</i> da <i>qualidade</i> , <i>eficácia</i> , <i>eficiência</i> , <i>coerência</i> , <i>impacto</i> , <i>sustentabilidade</i> , <i>valor acrescentado comunitário</i>	Avaliação <i>ex ante</i> , <i>intercalar</i> , <i>final</i> , <i>ex ante</i> , <i>ongoing</i> , <i>intercalar</i> , <i>final</i> , <i>ex post</i>
<b>PT2020</b>	Objetos de avaliação <i>híper específicos</i> : <i>instrumentos financeiros</i> , <i>programas</i> , <i>objetivos de cada prioridade</i> , <i>planeamento estratégico</i> e <i>execução</i>	Avaliação de <i>processo</i> e <i>impacto</i> da <i>eficácia</i> , <i>eficiência</i> , <i>sustentabilidade</i> , <i>valor acrescentado comunitário</i> , <i>impacto baseado na teoria</i> , dos <i>programas à luz da missão dos FEEL</i> e das <i>metas</i>	Avaliação <i>ex ante</i> , <i>ongoing</i> , <i>sistemática</i> , <i>ex post</i>

A análise revela uma transição paulatina, de um largo espectro temático dos *objetos de avaliação*, como a integração na CEE e a ação comunitária, para uma avaliação segmentada pelos instrumentos financeiros, prioridades temáticas e programas.

Transitamos igualmente de *tipos de avaliação* genericamente definidos como «objetivos» ou «globais» – termos apropriados do senso comum – para definições mais técnicas, em particular, nos dois últimos ciclos. No QREN encontramos diferentes tipos de avaliações, em função do seu objetivo, *operacional* (apoiar o acompanhamento de um programa operacional) ou *estratégico* (examinar a evolução de um programa ou grupo de programas, em particular quando identificado um desvio considerável em relação aos objetivos inicialmente fixados) (RCM n.º

86/2007 de 3 de março). No PT2020 temos as avaliações de *processo* (centradas na implementação dos programas) e de *impacto* (centradas nos efeitos de uma intervenção e na compreensão do funcionamento de um programa) (COM, 2014).

Os *momentos de avaliação* captam atualmente o objeto sob um ângulo trifásico: antes, durante e depois, de modo cada vez mais sistemático e condicional. A Avaliação Final (realizada logo após o final do programa) é completada por uma Avaliação *ex post* que exige a identificação de fatores de êxito ou fracasso e a avaliação da sustentabilidade dos resultados no longo prazo e o seu impacto concreto). No PT2020, a Avaliação *ex ante* colige uma nova cláusula, de controlo e monitorização, que se traduz em condicionalidades *ex ante* (artigo 19.º, Reg. n.º 1303/2013 de 17 dezembro). No caso de incumprimento, os pagamentos intercalares destinados às prioridades pertinentes do programa poderão ser suspensos.

A lista dos *critérios de avaliação* desenrola-se no tempo. No PT2020, a eficácia (verificação se os objetivos formulados no programa foram alcançados / estão em vias de ser alcançados), a eficiência (comparação entre os resultados alcançados e os recursos mobilizados), o impacto (efeitos do programa no contexto socioeconómico) e a sustentabilidade (durabilidade dos resultados da intervenção a longo prazo, para além da duração da intervenção) (COM 20ª3a, 2013b) são detalhadamente definidos. Os significados são inclusivamente esmiuçados durante o ciclo de programação em curso, em publicações sucessivas (COM 2014).

## 5. Considerações finais

Este estudo objetiva o cariz normativo e vinculativo da avaliação dos fundos europeus na legislação nacional e europeia, consolidado nos últimos 30 anos. Mais do que um estudo, relatório ou instrumento de política, a avaliação dos fundos europeus assume o cariz de uma política nacional e supranacional.

De facto, o processo de europeização favoreceu a concentração das decisões por peritos (Fernandes, 2014) e a institucionalização da avaliação indica, precisamente, o abandono de formas anteriores de burocracia rumo a trilhos tecnocráticos e oligárquicos da Política de Coesão, traduzidos pela ascensão de redes de especialistas em políticas públicas e empresas de consultoria, que concorrem com as instituições representativas para a definição de decisões governamentais – no contexto da ascensão das instituições globais, ou «instituições guardiãs» (Dahl, 1997; Schmitter & Treschel, 2004), como são os casos da União Europeia, da OCDE, do Banco Mundial, do Banco Central Europeu e da Organização Mundial do Comércio.

Se é certo que qualquer democracia pressupõe a existência de estruturas não eleitas relevantes para a vida quotidiana (como é o caso da própria administração pública) torna-se deste modo evidente que o valor das políticas de avaliação dos fundos europeus para a sociedade democrática depende do seu contributo para decisões fundamentadas que legitimem a intervenção pública; por uma crescente transparência e prestação de contas; bem como pela consulta e

participação cidadã, operados em prol da resolução de problemas sociais, da promoção do crescimento económico e do bem-estar coletivo.

Os resultados deste estudo documental poderão, enfim, beneficiar do cruzamento com outras metodologias de pesquisa, que revelem outros ângulos da avaliação dos fundos europeus em Portugal, na transição para o Portugal 2030.

## Referências

Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., Polverari, L. (2016). *EU Cohesion Policy in Practice. What Does it Achieve?* London: Rowman & Littlefield.

Banco de Portugal (2019). *Boletim Económico*. Lisboa: Edição Departamento de Estudos Económicos.

Bilhim, J. (2008). Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2: 43-63.

Branco, M.; Sarmiento, E. M. (2018). [The road ahead for evaluation in the Lusophone world: resilience and action in critical times. EES, Greece, aveiro.academia.edu.](http://hdl.handle.net/10451/282)

Capucha, L.; Almeida, J.; Pedroso, P.; Silva, J. (1996). Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (22), 9-27.

Carneiro, I. (2007). *A Avaliação de Políticas Públicas no Discurso Político Português (1926-2005)*: Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/282>

Catarino, J.R. (2018). As Políticas europeias de desenvolvimento territorial na ótica da abordagem place based: uma análise sobre a sua coerência perspectivada na dimensão orçamental do programa Portugal 2020. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 139, pp. 487-499.

Craig, P. (2012). *EU Administrative Law*, Oxford: Scholarship Online.

Dahl, Robert (1997), *On Political Equality*, New Haven e Londres, Yale University Press.

Diogo, A. (2020). Portugal. In Reinhard Stockmann et al. (Eds.). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, (pp. 329-348). Palgrave Macmillan.

European Commission (2008). A Política de Coesão da EU de 1988 a 2008: Investir no futuro da Europa. *Revista Panorama*, Direcção-Geral da Política Regional.

European Commission (2013a). *Evalsed Sourcebook. Method and Techniques. European Cohesion Fund, Brussels: European Regional Development Fund.* [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-sourcebook-method-and-techniques](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-sourcebook-method-and-techniques)

European Commission (2013b). *Evalsed. The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development*. European Cohesion Fund: European Regional Development Fund. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-)

[documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/the-programming-period-2014-2020-guidance-document-on-monitoring-and-evaluation-european-regional-development-fund-and-cohesion-fund)

European Commission (2014). *Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and Recommendations*. European Cohesion Fund. European Regional Development Fund. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/the-programming-period-2014-2020-guidance-document-on-monitoring-and-evaluation-european-regional-development-fund-and-cohesion-fund](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/the-programming-period-2014-2020-guidance-document-on-monitoring-and-evaluation-european-regional-development-fund-and-cohesion-fund)

European Commission (2019). *Commission Staff Working Document. Synthesis of the Findings of the Evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations/2019/synthesis-of-the-findings-of-the-evaluations-of-european-structural-and-investment-funds-programmes](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2019/synthesis-of-the-findings-of-the-evaluations-of-european-structural-and-investment-funds-programmes)

Feinstein, O. N. (2012), Evaluation as a learning tool. *New Directions for Evaluation*. (134) 103-112.

Feio, P. A. (coord), (2005). O Que Fazemos Com os Dinheiros Europeus? O QREN 2007-2013, <https://www.am-lisboa.pt/documentos/1518971654U7uAX2ob7Dx19FE4.pdf>

Fernandes, Tiago (2014), *A Sociedade Civil*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Ferrão, J. (1996). A avaliação comunitária de programa regionais: aspectos de uma experiência recente?. *Sociologia Problemas e Práticas*, (22) 29-41.

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*, 12 (1), 9-28.

Godinho, M. M. & Mamede, R. P. (2004). Convergência e mudança estrutural no âmbito dos «países da coesão». *Análise Social*, 169, 1069-1090.

Gomes, J. S. (2003). A avaliação de políticas públicas e a governabilidade. In J. Mozzicafredo et al. (Org.) *Ética e Administração: como modernizar os Serviços Públicos?* (pp. 389-408) Oeiras: Celta.

Gonçalves, A. O. (2018). Questão do Mérito em Tempos de Reformas Administrativas. *Ciências e Políticas Públicas*. IV(1),113-135.

Guibentif, P. (2017). O direito na constituição da política. *CESContexto*. 19, 7-36.

Jacob, S., Speer, S., Furubo, J.-E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the international atlas of evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6-31.

Lázaro, B. (2015). *Comparative Study on the Institutionalization of Evaluation in Europe and Latin America*. Eurosocietal. Programme for Social Cohesion in America Latina.

Lemos, V. (2014). *A Influência da OCDE nas Políticas Públicas de Educação em Portugal*. Lisboa: Almedina.

Madureira, C.; Asensio M. (2013). *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora.

Mamede, R. P. & Feio, P. A. (2012). Condições da eficácia e legitimidade da intervenção do Estado: o caso da política industrial em Portugal. In L. Veloso e R. M. do Carmo (Org.) *A Constituição Social da Economia*, (pp. 155-196) Lisboa: Mundos Sociais.

Mateus, A. (coord.) (2015). *Três Décadas de Portugal Europeu. Balanço e Perspetivas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A).

Monteiro, S.; Horta, A. (2018). Governança multinível em Portugal: fundamentos teórico-conceituais, Working Paper 03, *Unidade de Política Regional*, Núcleo de Estudos e Políticas Territoriais.

Mozzicafreddo, J. & Gomes, J. S. (2001). *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta.

Maximiano, S. S., Neves A. & Goulart, P. (2015). A política de gestão dos fundos comunitários na formação de professores: a formação profissionalizante. *Ciências e Políticas Públicas*, I(1): 49:86.

OECD (1995). Managing administrative reform: a case study of Portugal (1976-1994). *Public Management Occasional Papers*, Paris: Puma.

OECD (2016). *Evaluation Systems in Development Co-operation*, Paris. <https://www.oecd.org/dac/evaluation-systems-in-development-co-operation-9789264262065-en.htm>

OECD (2018). *Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, Paris. <https://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf>

OECD/DAC (2019). *Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use* OECD/DAC Network on Development Evaluation. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>

Patrício, R. (2009). *Uma Visão do Projecto Europeu – História, Processos e Dinâmicas*. Coimbra: Editora Almedina.

Pires, L. M. (2017). Trinta anos de Fundos Estruturais (1986-2015) *R: I Relações Internacionais*. A face visível da Europa. Os fundos europeus em Portugal 53: 019-038.

Pollit, C. (2018). A Review of Public Sector Reform. *Ciências e Políticas Públicas*. IV(1): 17-32.

Santos, B. de S. (1985/1990) Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: O caso português, *Análise Social* 21: 869–901.

Schmitter, P. e Trechel, A. (2004), The future of democracy in Europe: trends, analysis and reforms. *A Green Paper for the Council of Europe*, Strasbourg, Secretary General of the Council of Europe.

Shaw, I., Greene, J. C., Mark, M. M. (eds.) (2006). *The Sage Handbook of Evaluation*. London: Sage Publishing.

Sweezy, P. (1953). *The Present as History. Reviews on Capitalism and Socialism*. New York: Monthly Review Press.

Torres, M. do R. (2010). *Potencialidades e desafios da Avaliação em Avaliação e Boa Governança. Modelos e Práticas*. Centro de Congressos de Lisboa.

Varone, F. & Jacob, S. (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestão publique : un état des lieux comparatif. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11, 271-292.



**Artigo recebido a 07/06/2021 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 26/05/2022.**