



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A Avaliação dos Fundos Europeus em Portugal entre 1989 e 2020: Educação e Formação de Adultos

Inês Sofia Martins de Oliveira Gonçalves das Neves

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Sofia Lai Amândio, Investigadora Associada,
CIES-Iscte - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

outubro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Avaliação dos Fundos Europeus em Portugal entre 1989 e 2020: Educação e Formação de Adultos

Inês Sofia Martins de Oliveira Gonçalves das Neves

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Sofia Lai Amândio, Investigadora Associada,
CIES-Iscte - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

outubro, 2023

À Alcina, pelo apoio incondicional.

“Out of the mountain of despair, a stone of hope.” – Martin Luther King Jr.

Agradecimento

Um especial agradecimento à minha orientadora, Doutora Sofia Lai Amândio, pela sua compreensão, disponibilidade, carinho e valioso *feedback*. Obrigada por me dar espaço para expor e desenvolver as minhas ideias.

À Sandra Dionízio, coordenadora do Núcleo de Avaliação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P., pela simpatia, apoio e conhecimento que me transmite. Obrigada por me ter dado a oportunidade de trabalhar na área da avaliação que tanto gosto. Estou para sempre grata.

Ao Núcleo de Avaliação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P., pela simpatia e palavras de força. Por me mostrarem o que significa trabalhar num ambiente de entreajuda e bons valores. Que sorte poder fazer parte desta equipa.

À minha família por me apoiarem neste percurso. Um agradecimento especial à minha irmã, pelas palavras de conforto.

Às minhas amigas, aquelas que Coimbra me deu, pela amizade e por sempre me motivarem quando mais necessito.

À minha madrinha Alcina, a estrelinha que me guia na Terra, por todo o carinho e apoio incondicional. Obrigada por tudo.

E, por último, às estrelinhas que me guiam no céu.

A todos, um sincero obrigada.

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo compreender como a avaliação dos fundos comunitários tem evoluído, em Portugal, entre 1989 e 2020. Paralelamente, procura sistematizar informação que possibilite preencher eventuais lacunas relativas à temática da avaliação no país.

Para atingir os objetivos da investigação é realizada, primeiramente, uma revisão da literatura existente sobre a temática da avaliação e a sua aplicação ao contexto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Posteriormente, o estudo recorre a uma análise compreensiva, que utiliza como técnica de recolha de informação a análise documental. A análise é realizada em três etapas. Em primeiro lugar, é explorada a evolução das exigências legais dos Regulamentos dos Fundos Europeus. Em segundo lugar, é explorada a evolução das orientações gerais europeias e são destacadas marcas distintivas dos períodos de programação. Por fim, a investigação procede a uma análise de avaliações do segmento da educação e formação de adultos realizadas, em Portugal, entre 1989 e 2020.

Através da investigação realizada, a dissertação conclui que a avaliação sofreu uma grande evolução, tanto ao nível da legislação europeia e das orientações gerais comunitárias, como da avaliação em Portugal.

Palavras-Chave: Avaliação; Políticas Públicas; Política de Coesão; Fundos Europeus Estruturais e de Investimento; Educação e Formação de Adultos.

Abstract

The present dissertation aims to understand how the evaluation of community funds has evolved in Portugal between 1989 and 2020. At the same time, it seeks to systematize information that may fill potential gaps related to the evaluation theme in the country.

To achieve the research objectives, firstly, a literature review on the evaluation theme and its application to the context of the European Structural and Investment Funds (ESIF) is conducted. Subsequently, the study employs a comprehensive analysis, using documentary analysis as an information collection technique. The analysis is carried out in three stages. Firstly, it explores the evolution of the legal requirements of the European Funds Regulations. Secondly, it delves into the evolution of the general European guidelines and highlights distinctive features of the programming periods. Finally, the research proceeds to an analysis of evaluations in the adult education and training sector conducted in Portugal between 1989 and 2020.

Through the conducted research, the dissertation concludes that the evaluation has undergone significant evolution, both in terms of European legislation and general community guidelines, as well as in the context of evaluation in Portugal.

Keywords: Evaluation; Public Policies; Cohesion Policy; European Structural and Investment Funds; Adult Education and Training.

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice de Quadros e Figuras	xi
Glossário de Siglas	xiii
Capítulo 1. Introdução	1
Capítulo 2. Revisão da Literatura	3
2.1. A Avaliação de Políticas Públicas	3
2.2. A Avaliação de Políticas Públicas no Contexto dos FEEI	6
2.3. Abordagens Metodológicas à Avaliação	11
2.4. A Avaliação dos FEEI em Portugal	14
2.4.1. Os Quadros Comunitários	16
2.4.2. Os Atores e a Capacitação em Avaliação	20
2.5. A Educação e a Formação de Adultos em Portugal	22
Capítulo 3. Desenho da Investigação e Métodos	27
3.1. A Escolha do Caso de Estudo e a Formulação de Hipóteses	27
3.2. Metodologia	29
Capítulo 4. A Evolução da Avaliação da Educação e Formação de Adultos em Portugal desde o QCA I ao PT 2020	31
4.1. Exigências Formais de Avaliação dos FEEI ao longo dos Períodos de Programação	31
4.2. Orientações Gerais de Avaliação dos FEEI ao longo dos Períodos de Programação	35
4.3. Análise de Avaliações da Educação e Formação de Adultos por Período de Programação	38
Capítulo 5. Discussão de Resultados	43
Capítulo 6. Conclusão	47
Fontes	49
Referências Bibliográficas	51

Índice de Quadros e Figuras

Figura 2.1. Etapas do Ciclo Político	4
Quadro 3.1. Qualificação da população adulta (%) (entre os 25-64), em Portugal e UE 27, 1992, 2000, 2010, 2016, 2020	28
Quadro 3.2. Participação de adultos em ações de educação e formação (%), (idades 25-64), em Portugal e EU 27, 2000, 2010, 2016, 2020	29

Glossário de Siglas

ABT – Avaliação Baseada na Teoria
AC – Avaliação Contrafactual
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
ANEFA – Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
CE – Comissão Europeia
CEE – Comunidade Económica Europeia
EFA – Cursos de Educação e Formação de Adultos
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP – Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE – Fundo Social Europeu
INO – Iniciativa Novas Oportunidades
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PGA – Plano Global de Avaliação
PT 2020 – Acordo de Parceria Portugal 2020
PRODEP I – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
TdM – Teoria da Mudança
UE – União Europeia

CAPÍTULO 1

Introdução

A Política de Coesão é um dos pilares da União Europeia (UE) (Fratesi & Wishlade, 2017, p. 818). Esta é executada através de três fundos europeus – o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão – que juntamente com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP), compõem os Fundos Estruturais Europeus de Investimento¹ (FEEI), no período 2014-2020 (Amândio, 2022; Comissão Europeia, 2022, p. 268).

A Política de Coesão demarca-se pelos apoios concedidos a domínios variados: inclui apoios ao ensino e formação profissional, ao emprego, ao combate à exclusão social, às empresas, à ciência e tecnologia, ao tratamento de águas e resíduos, à descarbonização, ao desenvolvimento local e rural, entre outros (Mamede, 2020). Devido à dimensão do orçamento e ao papel supranacional da Comissão Europeia (CE), a Política de Coesão é objeto de um grande escrutínio. É, por essa razão, objeto de várias avaliações (Fratesi & Wishlade, 2017, p. 818).

A avaliação é fundamental para a UE, uma vez que importa saber como o dinheiro comunitário é aplicado, permitindo observar o desempenho de um programa/política e responder a questões sobre o porquê de determinada política funcionar, ou não (Comissão Europeia, 2015a, p. 3-6; Mamede, 2020). A crescente importância atribuída à avaliação é, assim, justificada pela necessidade de fundamentar a intervenção governamental (Batchler & Wren, 2006, p. 143).

Em Portugal, as primícias da avaliação de políticas públicas ocorrem com a adesão do país ao projeto europeu, em 1986, sendo esta uma condição necessária no acesso aos fundos comunitários (Amândio, 2022, p. 3). A avaliação continua, hoje, a ser uma obrigação dos Regulamentos comunitários dos fundos estruturais, existindo também para além destes (Ferrão & Mourato, 2011, p. 141; Ferrão, 2018, p. 18; Mamede, 2020). No entanto, esta continua muito ligada a obrigações legais comunitárias (Mamede, 2020). Apesar da obrigatoriedade, Portugal aparece, segundo um relatório da Comissão Europeia de 2019, como o quinto país, entre os países da UE, que menos avalia os seus programas da Política de Coesão (Comissão Europeia, 2019; Amândio, 2022, p. 5). Portugal continua, neste sentido, a apresentar uma fraca cultura de avaliação de políticas públicas, o que não significa que não se avalie no país (Ferrão & Mourato, 2011, p. 141; Ferrão, 2018, p. 18; Mamede, 2020).

¹ Embora os FEEI englobem os cinco fundos mencionados, a presente dissertação analisa a temática da avaliação dos fundos da Política de Coesão, pelo que a referência aos FEEI ao longo do texto se refere apenas aos três fundos desta Política.

De acordo com Ricardo Paes Mamede (2020), o país parece enfrentar bloqueios no que toca à avaliação, podendo estes estar ligados à fraca cultura de avaliação, à qualidade dos estudos realizados, à pouca visibilidade dos seus resultados e à escassez de respostas que permitam atribuir sentido à sua prática, seja por alguma imaturidade democrática ou pela escassez de recursos para dedicar ao tema, no Estado, na comunicação social e na sociedade civil.

Apesar de existir uma vasta literatura sobre a Política de Coesão e a sua avaliação a nível internacional, verifica-se que existe pouca informação relativa à avaliação de políticas públicas em Portugal, podendo mesmo arriscar-se a dizer que é um tema subdesenvolvido no país. Assim, a presente dissertação visa responder à seguinte pergunta de partida: “*Como é que a avaliação dos fundos comunitários evoluiu de 1989 a 2020, em Portugal?*”. Para responder à pergunta, a presente dissertação recorre a uma análise documental que inclui legislação europeia, orientações gerais comunitárias e avaliações do segmento da educação e formação de adultos realizadas em Portugal, neste período.

Por conseguinte, a presente investigação procura desvendar como a avaliação dos fundos estruturais se tem desenvolvido em Portugal e colmatar eventuais lacunas de informação relativas à avaliação no país, sistematizando, para o efeito, a informação encontrada sobre a temática.

Neste sentido, a presente dissertação encontra-se organizada da seguinte forma: o Capítulo 2, dedicado à revisão da literatura, inicia-se com uma apresentação sobre a temática da avaliação de políticas públicas, seguida da análise da avaliação no contexto dos FEEI, e por uma abordagem às metodologias de avaliação. Neste capítulo é ainda abordada a avaliação dos FEEI em Portugal e por fim, é explorada a evolução da educação e a formação de adultos em Portugal. No Capítulo 3, respeitante ao desenho da investigação e métodos, expõe-se a razão da escolha do caso de estudo, formulam-se hipóteses e refere-se a metodologia utilizada para a investigação. O Capítulo 4 analisa as exigências formais de avaliação dos FEEI ao longo dos períodos de programação, as orientações gerais de avaliação dos FEEI ao longo dos períodos de programação e, por último, as avaliações do segmento da educação e formação de adultos por período de programação. Os resultados da investigação são discutidos no capítulo 5.

CAPÍTULO 2

Revisão da Literatura

2.1. A Avaliação de Políticas Públicas

São várias as definições de “política pública” (Dye, 2013). Segundo Dye (2013), as políticas públicas são tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer. O governo é, para o autor, o principal agente político (p.3). Jenkins (1978), por sua vez, oferece uma definição diferente ao referir que a política pública se traduz num conjunto de decisões, tomadas por um ator ou um grupo de atores, relativamente a uma seleção de objetivos e meios para os realizar.

Bilhim (2008), apresenta também uma perspetiva semelhante à de Jenkins. Segundo Bilhim (2008), os programas e as políticas que integram e guiam a vida política e social são o resultado de um conjunto de interações bastante complexas, envolvendo diferentes grupos e organizações que possuem diferentes interesses e opiniões (p. 5). Para o autor, embora o governo seja um ator importante e de peso, as políticas públicas não podem ser pensadas apenas como o resultado de um processo de decisão do governo (Bilhim, 2008, p. 5).

Para uma melhor simplificação e compreensão do processo das políticas públicas, vários autores propõem que as políticas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas, podendo estas ser investigadas de forma isolada ou em relação com etapas posteriores (Rodrigues, 2014, p. 17). Esta desagregação por etapas permite analisar a ação pública como um “processo inacabado e sequencial que se repete e reconstrói” (Rodrigues, 2014, p. 17).

Apesar de a identificação destas etapas variar consoante os autores, é possível identificar um tronco comum a todas as propostas: a primeira fase diz respeito à definição do problema e agendamento; a segunda diz respeito à formulação das medidas de política e legitimação da decisão; a terceira passa pela implementação da medida de política; a quarta e última diz respeito à avaliação e mudança (Rodrigues, 2014, p. 18). É neste último estágio que a presente dissertação encontra o seu foco.

Figura 2.1. Etapas do Ciclo Político



Fonte: Elaboração própria a partir de Rodrigues (2014).

As políticas procuram contribuir para a resolução de problemas que são definidos como politicamente relevantes para a esfera pública ou, pelo menos, contribuir para a diminuição da sua carga problemática (Knoepfel et al., 2007; Jann & Wegrich, 2007, p. 53). Após a programação e implementação da política, esta deve ser alvo de uma avaliação sistemática (Knoepfel et al., 2007). Segundo Wu, et al. (2010), a avaliação das políticas diz respeito a todas as atividades que são realizadas por atores estatais e sociais, com o objetivo de determinar a forma como uma política tem funcionado na prática e estimar, ao mesmo tempo, o seu possível desempenho no futuro (p. 83).

Para Knoepfel et al. (2007), a avaliação corresponde a uma fase do ciclo de vida de uma política, que procura determinar os impactos, em termos de mudança dos comportamentos do público-alvo, e identificar os resultados, em termos de efeitos efetivamente gerados entre os beneficiários finais, de uma política. Esta é uma fase de apreciação sistemática e objetiva de um programa, projeto ou política, ainda em curso ou já concluído, do seu desenho e implementação e dos seus resultados (OCDE: 2002, p. 21). Procura-se assim, aferir os efeitos e os impactos, a distância relativamente às metas e objetivos previamente estabelecidos, a eficácia e a eficiência da intervenção pública e os processos de modificação, quer dos meios políticos quer dos objetivos (Rodrigues, 2014, p. 18-19).

Segundo Gardner e Brindis (2017), os resultados da avaliação permitem informar os decisores políticos sobre as suas escolhas e informar sobre os efeitos da política levada a cabo (p. 8). Imas e Rist (2009), acrescentam ainda que os resultados das avaliações permitem fornecer *feedback* sobre programas, políticas e projetos aos clientes, às organizações não-governamentais, às agências governamentais, ao público e a outros atores, ao apresentarem informações importantes sobre a forma como os fundos públicos são utilizados (p. 14).

Para Capucha, et al. (1996), a avaliação permite que as pessoas e as instituições que participam na elaboração, no planejamento, na gestão e execução de uma política, consigam refletir sobre o seu trabalho e sobre os resultados alcançados, aprendendo com eles (p. 11). Segundo os autores, esta é uma forma de “trazer verdade à resolução de problemas” (Capucha et al., 1996, p. 11). A avaliação deve, ademais, fornecer informações úteis e credíveis que, através da aprendizagem, possibilitem a sua integração em novas rondas de elaboração de políticas, levando ao aperfeiçoamento da concepção e da aplicação de uma política, a uma reforma ou mesmo à sua cessação (OCDE, 2002, p. 22; Jann & Wegrich, 2007, p. 54; Wu et al., 2010, p. 83).

Apesar de a avaliação corresponder a uma fase do ciclo político, não é necessariamente limitada a uma etapa específica (Jann & Wegrich, 2007, p. 53). Segundo Wollmann (2007), em termos de diferentes ligações temporais e funcionais com o ciclo político, podem ser feitas distinções entre a avaliação *Ex-ante*, que antecede a tomada de decisão; a avaliação *Ongoing*, que se destina a identificar resultados e efeitos provisórios de políticas cuja implementação e realização ainda se encontra em curso; e a avaliação *Ex-post*, cujo objetivo passa por avaliar a realização de objetivos e efeitos das políticas quando estas são completamente executadas (pp. 393-394). Segundo o autor pode distinguir-se ainda entre avaliação interna e externa. A avaliação interna diz respeito a uma avaliação realizada internamente pela própria agência operacional, sendo muitas vezes descrita como autoavaliação. A avaliação externa, por sua vez, é iniciada ou financiada por fontes externas e realizada por atores independentes que não fazem parte da unidade administrativa operacional (Wollmann, 2007, p. 395).

Imas e Rist (2009) referem que os avaliadores internos têm a vantagem de, geralmente, conhecer melhor o programa, projeto ou política em estudo, o que lhes permite apresentar perguntas mais pertinentes e relevantes (p.17). Contudo, esta também pode ser uma desvantagem, uma vez que, a proximidade à política pode impedir de a ver claramente, sendo difícil reconhecer mudanças ou soluções claras. Outra desvantagem dos avaliadores internos diz respeito às pressões e às influências a que estão sujeitos por parte dos decisores do programa (Imas & Rist, 2009, p. 18).

Segundo os autores, os avaliadores externos fornecem uma perceção de objetividade a uma avaliação e têm geralmente mais credibilidade. Ademais, os avaliadores externos são independentes da administração e das decisões financeiras sobre o programa e a sua maioria tem competências mais especializadas, necessárias para a elaboração de avaliações eficazes (Imas & Rist, 2009, p. 18). O facto de existirem estas vantagens não significa que a avaliação externa seja uma garantia de resultados credíveis e independentes, especialmente se existirem laços anteriores entre os consultores e o programa em estudo. Para além disso, os avaliadores externos também podem ser complacentes em excesso com a administração, tendo por objetivo obter trabalho futuro (Imas & Rist, 2009, p. 18).

Segundo Capucha, et al. (1996), para além da avaliação interna e da avaliação externa, é possível conceber, ainda, formas mistas ou compósitas, designadas de “avaliações interativas”. As avaliações interativas permitem que o avaliador – ou a equipa de avaliadores que pertencem a organizações diferentes das que conduzem a intervenção, em estreita articulação com elas – possam participar e cooperar no processo avaliativo (p. 12). Também Imas e Rist (2009) refletem sobre o que chamam avaliação participativa, cada vez mais considerada como um terceiro método de avaliação, que permite aos avaliadores trabalharem em colaboração com representantes de agências e partes interessadas, para conceber, materializar e interpretar uma avaliação (p. 18).

Os atores que impulsionam as avaliações são também de extrema importância. Segundo Wollman (2007), são muitas vezes os Parlamentos que iniciam e levam a cabo avaliações de programas ou políticas por eles inaugurados (p. 395). No entanto, as avaliações podem também ser realizadas por tribunais de auditoria; podem ser impulsionadas pelo Primeiro-Ministro ou pelo Ministério das Finanças; podem ser examinadas questões por comissões *ad hoc*; e na falta de peritos em avaliação, podem ser levadas a cabo por institutos de investigação externos, como os de ciências sociais ou mesmo empresas de investigação para que estes realizem um trabalho de avaliação, numa base contratual (Wollmann, 2007, pp. 395-396).

Contudo, podem existir limitações ao processo de avaliação. Segundo Wu, et al. (2010), a avaliação pode encontrar constrangimentos devido à falta de apoio organizacional, uma vez que em determinados países não existem agências dedicadas à avaliação nem recursos suficientes para as levar a cabo; devido à falta de experiência em avaliação, não existindo muitas vezes por parte dos avaliadores formação prévia ou experiência em avaliação; devido à perceção limitada do âmbito da avaliação, quando a avaliação é essencialmente contabilística, não incidindo sobre resultados e impactos; e devido à falta de capacidade de recolha de dados, criando muitas vezes lacunas no trabalho que se realiza (pp. 89-90).

Em suma, apesar das limitações que se impõem ao seu exercício, a avaliação é uma ferramenta valiosa de aprendizagem, já que os seus resultados permitem fornecer informação sobre o funcionamento de uma política tanto aos decisores políticos e atores participantes dos processos de avaliação, como ao público em geral. Para que o objetivo da avaliação seja cumprido é imprescindível que estas sejam úteis e credíveis.

2.2. A Avaliação de Políticas Públicas no Contexto dos Fundos Europeus Estruturais de Investimento (FEEI)

Vários autores têm estudado a influência que os fundos europeus têm tido nos processos de avaliação implementados nos diferentes Estados-Membros (Bachtler & Michie, 1995, p. 745). Importa por isto perceber como estes processos se têm desenvolvido no âmbito da Política de Coesão.

Ao confrontar-se com disparidades de riqueza muito acentuadas entre regiões europeias, a UE elaborou a Política de Coesão para fazer face aos problemas sociais e políticos que as disparidades originavam (Molle, 2009, p. 3). O objetivo principal desta Política passa pela promoção de um desenvolvimento harmonioso global, pelo reforço da coesão económica, territorial e social e pela redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões (Molh & Hagen, 2010, p. 353). Dada a sua importância, a Política de Coesão tornou-se uma componente significativa no orçamento da UE, sendo hoje implementada através de vários projetos de desenvolvimento (Farole et al., 2011, p. 1090; Molle, 2009, p. 3).

Esta Política é executada através de três fundos europeus, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (Comissão Europeia, 2022). Juntamente com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP), constituem os Fundos Estruturais Europeus de Investimento, no período 2014-2020 (Comissão Europeia, 2022, p. 268; Amândio, 2022).

Estes instrumentos financeiros da Política de Coesão não surgiram todos ao mesmo tempo, e a necessidade de promover a sua coordenação é recente. O FSE, criado aquando do Tratado de Roma, entrou em vigor em 1958. Mais tarde, e só após o primeiro alargamento comunitário, foi criado o FEDER, entrando em vigor em 1975. O Fundo de Coesão, mais recente, de 1993, foi criado no âmbito do Tratado da União de forma a reforçar o papel dos fundos no apoio ao investimento em infraestruturas (Feio, 2015, p. 15).

Como sublinha Evans (1999), cada um dos fundos apresenta características próprias. No entanto, todos têm em comum o facto de prestarem assistência financeira destinada a apoiar a execução dos objetivos da União. Esta prestação de assistência pressupõe também a existência de uma prestação de assistência nacional complementar, para que se evite a “ilusão fiscal” e se assegure que as despesas sejam um reflexo das necessidades dentro dos países (pp. 1-5).

Desde o final da década de 1980 que os fundos disponibilizados duplicaram, acabando por se tornar a área de compromisso com maior relevo no orçamento da UE. Para o período de 2007-2013, por exemplo, foram atribuídos aos fundos de coesão, 347 mil milhões de euros. Mais de 80 % destes tinham como objetivo a promoção da convergência (Farole et al., 2011, p. 1090). Para o período de 2014-2020, cerca de 355 mil milhões de euros foram dedicados à Política de Coesão (Comissão Europeia, 2022, p. 270).

Torna-se aqui fundamental perceber o que se entende por “coesão”. De acordo com Molle (2009), a coesão é percebida como o grau em que as disparidades de bem-estar económico e social entre diferentes regiões da UE são social e politicamente toleráveis (p. 5). O grande objetivo da Política de Coesão é a convergência. A fim de atingir este objetivo, o apoio da Política é concentrado nas regiões mais necessitadas, regiões com níveis mais elevados de problemas sociais e níveis mais baixos de riqueza (Molle, 2009, p. 9). Importa referir que para os fundadores como Monnet, Adenauer e Schumann, a solidariedade detinha um papel indispensável para o sucesso da construção europeia. Por essa razão, o princípio da solidariedade, no qual foi alicerçado o projeto de reconstrução e união da Europa no pós-guerra, é o princípio que se encontra na base do conceito de coesão social e económica criado por Jacques Delors com o apoio de Tommaso Padoa-Schioppa (Martins, 2017, p. 11).

A Política de Coesão é a principal política de investimento da UE. Visa apoiar a competitividade empresarial, a educação, o desenvolvimento sustentável, o combate à pobreza e discriminação, entre outros, e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (Comissão Europeia, 2022). Em termos de governação é única, uma vez que é gerida por um modelo de governação multinível, que envolve os governos nacionais, as administrações regionais e as comunidades locais no âmbito de uma gestão partilhada com a Comissão Europeia (Fratesi & Wishlade, 2017, p. 818).

A execução desta política implica uma interação complexa entre a CE e as autoridades nacionais e regionais, numa abordagem descendente (Ederveen et al., 2002, p. 14). Numa primeira fase a CE propõe, para um período de programação, um orçamento e um conjunto de regras respeitantes à Política de Coesão. De seguida, a política deve ser aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho de Ministros. Caso seja aprovada, o orçamento é distribuído pelos Estados-Membros. A CE, em consulta direta com os Estados-Membros, determina que regiões podem aceder aos fundos tendo em conta os objetivos estabelecidos. Posteriormente, os Estados-Membros ou regiões apresentam projetos ou planos, que são discutidos com a CE. Se existir uma aprovação por parte da CE, então, parte dos fundos concedidos é adiantada. Por fim, e só após estes passos, é que os pormenores dos projetos são desenvolvidos de modo concreto (Ederveen et al., 2002, p. 14).

A CE procura, assim, trabalhar conjuntamente com as regiões e os Estados-Membros na elaboração de programas operacionais e acordos de parceria que permitam identificar as necessidades de desenvolvimento e as prioridades de investimento (Comissão Europeia, 2014).

Relativamente ao êxito da Política de Coesão, as opiniões dividem-se (Ederveen et al., 2002, p. 7). Para Mairate (2006), os FEEI têm sido fundamentais no processo de convergência e no crescimento económico dos vários países e regiões apoiados (p. 169). Também a Comissão Europeia (2022) aponta o carácter positivo do efeito da Política de Coesão na redução das disparidades económicas, territoriais e sociais, referindo, no entanto, as transições digital, ecológica e demográfica como possíveis desafios ao progresso (p. xxvi). Cappelen, et al. (2003), por sua vez, consideram que, embora os fundos estruturais tenham um impacto positivo e significativo no crescimento das regiões europeias, o apoio tem tido efeitos mais claros em ambientes mais desenvolvidos, sugerindo que o impacto dos apoios dos fundos depende do ambiente recetor, sendo por sinal, menos eficaz onde a sua necessidade é mais sentida (p. 640).

Outros autores demonstram-se mais pessimistas. Boldrin e Canova (2001), por exemplo, consideram que as políticas adotadas não têm sido as mais adequadas, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas. Para os autores, a Política de Coesão tem sobretudo um objetivo redistributivo, motivado por considerações políticas, tendo a Política pouca relação com a promoção do crescimento económico (Boldrin & Canova, 2001). Já Ederveen et al. (2002), acreditam que a Política de Coesão tem margem para melhorar a sua eficácia (p. 7).

Tenha a Política de Coesão impactos positivos ou menos positivos visíveis, esta tornou-se, de facto, o domínio mais preponderante da política comunitária (Batchler & Wren, 2006, p. 143). 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. O acompanhamento e a avaliação têm, neste sentido, um papel fundamental para a obtenção de informações relativas ao alcance do investimento público (Comissão Europeia, 2014, p. 2). A UE tem, neste sentido, promovido a avaliação dos FEEI, ação por vezes considerada como uma pressão externa para o desenvolvimento e expansão da avaliação entre os Estados-Membros (Stern, 2009, pp. 67-68).

Este desenvolvimento foi possível com a reforma dos fundos estruturais em 1988 (Bachtler & Michie, 1995, p. 745). Posteriormente ao Ato Único Europeu, de 1986, onde se reconhece a necessidade de políticas que tivessem em conta o objetivo político da coesão económica e social, a Política de Coesão entra em vigor, em termos operacionais, em 1989, após a reforma dos fundos estruturais promovida pelo Pacote Delors I em 1988 (Bailey & De Propris, 2002, p. 408; Feio, 2015, p. 15; Fratesi & Wishlade, 2017, p. 818; Pires, 2017, p. 20; Amândio, 2022, p. 3). Esta entra em execução num modelo de programação plurianual, permitindo a aprovação e implementação de quadros de apoio estrutural comunitário (Pires, 2017, p. 20; Amândio, 2022, p. 3).

Segundo Bachtler e Michie (1995), a avaliação da política regional concentrava-se, no início dos anos 1980, no Norte da Europa, em países como a Alemanha e o Reino Unido, por exemplo. Pelo contrário, a avaliação em alguns países do sul da Europa era relativamente fraca (p. 745). Com a reforma, a avaliação das operações dos fundos aumentou progressivamente em termos de rigor, âmbito, escala e gestão financeira (Bachtler & Michie, 1995, p. 745; Bachtler & Wren, 2006, p. 143). Com estas condições, as obrigações dos Estados-Membros de acompanhar e avaliar as suas políticas aumentaram (Bachtler & Michie, 1995, p. 750).

Atualmente, a CE enfatiza que se avalie a eficácia, a eficiência, a relevância, a coerência e o valor acrescentado da União tendo por objetivo melhorar a elaboração e execução dos programas. Para além destes critérios, a avaliação pode ainda abranger a inclusão, a não discriminação e a notoriedade (Artigo 44.º, Regulamento N.º 2021/1060 de 24 de junho). A avaliação é necessária. A UE, enquanto um dos maiores doadores do mundo e enquanto impulsionadora do valor de uma avaliação rigorosa, utiliza a avaliação como uma ferramenta de aprendizagem, uma vez que esta permite entender o que funciona e o que não funciona e observar o desempenho de uma política, estratégia, programa, projeto ou intervenção. Por este motivo, a política de avaliação da UE procura conduzir a uma forte cultura de responsabilidade e aprendizagem (Comissão Europeia, 2015a, pp. 3-6).

Existem, por isso, certos princípios que, segundo a CE (2015a), a avaliação deve cumprir, tais como: a transparência relativamente a dados, resultados, conclusões e recomendações que devem ser disponibilizados ao público; a independência, uma vez que as avaliações devem ser realizadas por peritos imparciais; a qualidade, uma vez que estas devem fornecer conclusões credíveis e sólidas baseadas em provas; e a utilidade, pois devem contribuir para melhorar as intervenções ao fornecer informação crítica e recomendações (pp. 9-10).

Existindo uma maior necessidade de responsabilização pelas despesas, a Política de Coesão da UE torna-se uma das políticas mais avaliadas (Bachtler & Wren, 2006, p. 143). A avaliação dos programas dos Fundos Estruturais e de Coesão tem de ser realizada em momentos definidos do ciclo de programação (Bachtler & Wren, 2006, p. 143). Este ponto será abordado no Capítulo III desta investigação, com o objetivo de explorar concretamente o que é definido na legislação europeia para cada período de programação, em termos de avaliação.

Segundo Bachtler e Wren (2006), a prática de avaliação da UE acaba por reforçar a importância da avaliação nos Estados-Membros, influenciar as suas escolhas políticas e estimular a aprendizagem política (p. 149). Contudo, Stern (2009), refere que a aceitação da avaliação depende das especificidades dos vários países. A avaliação pode ser uma obrigação legal, no entanto, a aceitação da mesma acaba por ser influenciada pelo contexto nacional assim como pelas disposições institucionais (p. 82).

Jacob, et al. (2015) reforçam ainda que os diferentes estilos políticos nacionais têm a capacidade de moldar os padrões de elaboração de políticas nos sistemas de administração pública e que estes estilos podem ter impacto na avaliação das mesmas (p. 7). Assim, tal como referem Bachtler e Wren (2006), a avaliação evolui de formas muito diferentes nos Estados-Membros estando integrada de formas díspares na cultura político-administrativa de cada um (p. 149).

Os Estados-Membros demonstram diferentes capacidades e técnicas relativamente à avaliação, refletindo diferentes tradições e práticas políticas e de gestão pública (Batchler & Wren, 2006, p. 145). Historicamente, existe uma divisão “norte-sul” no que diz respeito à experiência de avaliação. Em países do Norte da Europa, como os Países Baixos, a Alemanha, o Reino Unido e países nórdicos, existe uma tradição forte de avaliação da política regional, com a realização de avaliações regulares. Pelo contrário, em alguns países do sul da Europa, como Espanha e Itália, a avaliação das políticas não se encontra bem enraizada na cultura administrativa pública (Batchler & Wren, 2006, p. 149). O mesmo se aplica a Portugal, que tem uma fraca cultura de avaliação (Ferrão & Mourato, 2011, p. 141; Mamede, 2020). Bachtler e Wren (2006), indicam ainda diferenças no tipo de dados recolhidos e na sofisticação das avaliações. As diferentes culturas de avaliação refletem-se em diferentes abordagens à avaliação da política regional e em diferentes respostas às obrigações que advêm dos fundos estruturais (pp. 144-151).

Resumidamente, a avaliação dos fundos da Política de Coesão, principal política de investimento europeia, é essencial para a UE. Torna-se, por isso, inquestionável que esta tem um papel fundamental na realização de avaliações nos Estados-Membros (Stern, 2009, pp. 67-68). Não obstante, tal ocorre com impactos diferenciados nas práticas de avaliação dos vários países. A institucionalização de uma cultura de avaliação varia claramente entre os Estados-Membros, existindo uma assimetria na capacidade de avaliação (Bachtler & Wren, 2006, p. 151).

2.3. Abordagens Metodológicas à Avaliação

Com a crescente relevância atribuída à Política de Coesão da UE e com a avaliação a ganhar cada vez mais valor, a metodologia de avaliação da Política de Coesão passa a ser objeto de um maior debate e escrutínio (Batchler & Wren, 2006, p. 144). Embora não exista uniformidade relativamente à abordagem a utilizar, a CE introduz e passa a dar uma maior importância à teoria na avaliação da Política de Coesão (Batchler & Wren, 2006, p. 144; Comissão Europeia, 2013a, pp. 20-21). Torna-se desta forma essencial definir, neste ponto, o significado de “utilizar a teoria na avaliação”.

A proposta de Weiss sobre um modo alternativo de avaliação – a Avaliação Baseada na Teoria (ABT) – é essencial para o debate (Weiss, 1995, p. 66). Weiss (1995) propõe a ideia de basear a avaliação no que designa de “teorias da mudança”, em vez dos métodos de avaliação padrão, que atribuem destaque principalmente à medição quantitativa dos indicadores de resultados (p. 66). Desde a proposta da autora, a ABT tem tido um desenvolvimento significativo, surgindo uma proliferação de terminologias que são, na sua essência, semelhantes (Rogers, 2007, p. 63).

A ABT procura explorar o “como” e o “porquê” de um programa ter sucesso ou não (Birckmayer & Weiss, 2000, p. 407). Esta é uma abordagem à avaliação que exige a revelação, de forma detalhada, dos pressupostos em que um programa se baseia. Isto significa saber que atividades estão a ser realizadas, qual o efeito de cada uma das atividades, qual a resposta esperada, e assim sucessivamente, para atingir os resultados esperados. Segue-se assim cada passo da sequência com o objetivo de se averiguar se os “mini-passos” esperados se concretizam de facto (Birckmayer & Weiss, 2000, p. 408).

Na ABT, o contexto é essencial na compreensão da interação entre os programas e os seus efeitos. O contexto atua a vários níveis, é multifacetado e inclui dimensões como as sociais, organizacionais, políticas e individuais. Sendo difícil de contabilizar ou medir o contexto, este deve ser considerado como parte da avaliação, podendo ser importante na descoberta de circunstâncias e razões que expliquem o porquê de uma intervenção funcionar (Blamey & Mackenzie, 2007, pp. 440-442).

Segundo Wong, et al. (2013), tanto académicos como decisores políticos apresentam cada vez mais interesse em abordagens “amigas das políticas” que procurem elucidar sobre determinadas questões e “compreender influências contextuais sobre se, porquê e como as intervenções podem funcionar” (p. 1). Neste sentido, surgem, para preencher um certo défice na avaliação de programas e políticas, a Teoria da Mudança (TdM) e a Avaliação Realista (Blamey & Mackenzie, 2007, p. 440). Embora existam outras abordagens relevantes, a presente dissertação mobiliza apenas as perspetivas mencionadas acima, dada a sua centralidade para a CE.

A TdM permite explicar as mudanças que são induzidas por uma intervenção, assumindo-se como um roteiro ao fornecer caminhos de resultados que possibilitam chegar à missão de determinada organização (Dhillon & Vaca, 2018, p. 65; Dionízio & Rodrigues, 2022, p. 9). Para este intuito, é necessário que se identifique o quadro lógico subjacente a essa intervenção e se explicita “cada passo da cadeia de resultados, bem como os mecanismos que explicam a progressão ao longo dessa cadeia de resultados” (Dionízio & Rodrigues, 2022, p. 9). Para além disto, devem ser integrados também os aspetos contextuais e os pressupostos com influência na relação causal entre atividades da intervenção, as realizações e os resultados que se desejam atingir (Dionízio & Rodrigues, 2022, p. 9). Segundo Dionízio e Rodrigues (2022), a TdM permite explicar o “como” e o “porquê” da mudança decorrida, mostrando como é esperado que a intervenção produza certos efeitos previstos. Com o propósito de se avaliar uma intervenção, os diferentes elementos da TdM, ou parte deles, são testados (pp. 9).

Para Dionízio e Rodrigues (2022), o quadro lógico da TdM, visto como a cadeia sequencial e causal da intervenção, permite especificar objetivos a atingir, recursos a utilizar, atividades que se pretendem desenvolver, resultados esperados e impactos previstos. Permite especificar também pré-condições e fatores externos que acabam por influenciar esta cadeia. Assim, de acordo com os autores, o quadro lógico engloba, de forma geral, as seguintes componentes: necessidades/problemas, meios alocados, atividades a desenvolver, realizações concretizadas pelas atividades, os resultados esperados e os impactos para que a intervenção contribui (pp. 9-10).

Também Dhillon e Vaca (2018) apresentam uma proposta de TdM, referindo que, para além do impacto, dos resultados, dos produtos, estratégias e ligações causais genéricas, a TdM deve incluir adicionalmente, elementos como os vínculos causais específicos, mecanismos e pressupostos para que seja considerada robusta. As teorias da mudança são também normalmente apresentadas de forma visual, em estilo de fluxograma formado por linhas e caixas (pp. 70).

Relativamente à avaliação realista, Wong, et al. (2013), afirma que a síntese realista, enquanto abordagem, tem-se tornado cada vez mais popular (p. 1). Esta abordagem procura responder, de forma resumida, à questão “O que funciona para quem, em que circunstâncias, como e porquê?” e procura desvendar a relação entre o contexto, o mecanismo e o resultado (Wong et al., 2013, p. 2). Segundo Blamey e Mackenzie (2007), estas configurações de contexto, mecanismos e resultados, terminologia própria da Avaliação Realista, tentam produzir hipóteses sobre os gatilhos situacionais e causais que geram respostas às intervenções ou mudanças de comportamento. Para que seja possível identificar estas configurações, é necessário conhecer as atividades de determinado programa, conhecer os grupos-alvo e os resultados desejados (p. 446).

A Avaliação Realista procura refinar, de forma constante, a aprendizagem existente sobre os mecanismos que podem ser acionados, em que circunstâncias e para que indivíduos. Assim, o avaliador baseia-se no que já conhece sobre as circunstâncias em que determinadas estratégias funcionam e, reflete também sobre a literatura existente (Blamey & Mackenzie, 2007, p. 448).

Tanto a TdM como a Avaliação Realista foram desenvolvidas como resposta às lacunas detetadas nas avaliações experimentais e é possível dizer-se que existem semelhanças entre as abordagens. Ambas procuram compreender os processos causais e ambas tentam compreender o papel do contexto, embora o façam de formas ligeiramente diferentes (Rolfe, 2019, pp. 4-6). Porém, existe uma diferença clara entre as duas. Na abordagem da TdM, o foco prende-se mais na aquisição cumulativa de peças do “quebra-cabeças” do conhecimento, enquanto a Avaliação Realista procura uma refinação constante do que funciona, para quem e em que circunstâncias (Blamey & Mackenzie, 2007, p. 448). De acordo com Rolfe (2019), a combinação das duas abordagens pode ser vantajosa, uma vez que se podem complementar (p. 7).

Relativamente a métodos e técnicas metodológicas, é possível dizer-se que, de uma forma geral, são utilizados na avaliação, indicadores de realização física e financeira e/ou indicadores de processo e impacto, dados avaliativos e/ou dados descritivos, variáveis qualitativas e/ou variáveis quantitativas, estudos de caso, construção de modelos e/ou tipologias, análises intensivas e/ou análises extensivas (Capucha et al., 1996, pp. 17-18). As técnicas de recolha e tratamento de informação podem passar, por exemplo, pela análise documental, pela observação direta, por entrevistas exploratórias, painéis de atores, questionários, diários de atividade e análise de dados administrativos e fontes estatísticas (Capucha et al., 1996, p. 18).

É comum na avaliação a utilização de abordagens de métodos mistos (Newcomer et al., 2010, pp. 9-10). Segundo Chen (2006), a investigação com métodos mistos é a combinação de métodos quantitativos e qualitativos de forma sistemática na investigação ou avaliação, podendo esta combinação fazer face aos pontos fracos de um único método, seja ele quantitativo ou qualitativo (p. 75). Recentemente, tem-se assistido a um crescente reconhecimento por parte dos responsáveis pela encomenda de estudos de avaliação de que a componente qualitativa é bastante útil para garantir a fundamentação dos resultados da análise quantitativa (Hart, 2007, p. 306). Na ABT, por exemplo, a utilização da combinação de métodos quantitativos e qualitativos para recolher informações sobre os vários elementos de um programa tem vindo a demonstrar-se fundamental, permitindo obter uma visão mais completa de um programa (Chen, 2006, p. 79).

Em síntese, a crescente importância dada à ABT, com a utilização de abordagens como a TdM e a Avaliação Realista, é fruto da crescente relevância atribuída à Política de Coesão e à necessidade da sua avaliação. Desenvolvidas como respostas às lacunas das avaliações experimentais, as abordagens da ABT permitem, ao explorar o “como” e o “porque” de um programa ter sucesso ou não, olhar para além da medição quantitativa dos indicadores de resultados. Idealmente, abordagens qualitativas e quantitativas devem ser usadas em complementaridade para a realização de avaliações robustas.

2.4. A Avaliação dos FEEI em Portugal

A avaliação de políticas públicas em Portugal – como em muitos outros países – tem sido impulsionada por pressões externas, como as exigências da União Europeia (UE) e os requisitos legais associados aos fundos da UE (Ferrão & Mourato, 2011, p. 141; Ferrão, 2018, p. 18; Mamede, 2020).

Em Portugal, a avaliação de políticas públicas teve as suas primícias com a adesão das economias ibéricas ao projeto europeu, em 1986, sendo que esta era uma condição necessária para aceder aos fundos comunitários (Amândio, 2022, p. 3). Por esta razão, Portugal, mas também países como Espanha, Itália e Grécia limitaram, durante a década de 1990, os seus exercícios de avaliação ao cumprimento dos requisitos regulamentares europeus (Bachtler & Wren, 2006, p. 149).

O contexto onde a avaliação é operacionalizada varia bastante entre países e os fatores que influenciam as práticas de avaliação e os discursos sobre esta podem ser vários – de natureza societal, económica, política, institucional e cultural (Ferrão, 1996, pp. 32-33; Ferrão, 2018, p. 6). Estas práticas e discursos refletem, por isto, contextos particulares dos vários países, demonstrando uma atribuição de relevância diferente à avaliação de políticas, planos e programas (Ferrão, 2018, p. 6).

Para Ferrão (1996), na ausência de uma cultura consolidada de avaliação, vigoram, em Portugal, as ideias de inspeção e fiscalização (p. 30). Também Bilhim (2008) aborda esta questão, referindo que a ausência de formação na área da avaliação e a postura cultural dos governantes e legisladores conduz a uma falta de sensibilização para a necessidade de capacitação. Esta conduz, consequentemente, a que exista na Administração Pública, uma fraca cultura de avaliação (pp.15-16). De acordo com o autor, esta situação leva à ausência de aprendizagem com os erros, e resulta na persistência de um caminho que não conduz ao sucesso (Bilhim, 2008, p. 16). Ferrão (1996) propõe, neste sentido, algo fundamental: a necessidade de transformar a avaliação em processos de aprendizagem coletiva, que permitam superar as visões redutoras que a encaram como um conjunto de procedimentos burocráticos e técnicos de fiscalização (p. 40).

Conforme referido por Ricardo Paes Mamede (2020), em Portugal, a avaliação é uma realidade, uma vez que existem obrigações decorrentes dos regulamentos comunitários que devem ser cumpridas. No entanto, sabe-se muito pouco acerca da eficácia e da finalidade das políticas implementadas no país. O autor aponta vários fatores para explicar esta situação, tais como a já mencionada falta de cultura de avaliação, a escassa visibilidade dos resultados das avaliações e a qualidade dos próprios estudos. A escassez de respostas que permitam dar sentido à avaliação pode ser justificada, por exemplo, por uma certa imaturidade democrática, pela falta de recursos destinados a esta questão por parte do Estado, bem como pela comunicação social e pela sociedade civil.

Mamede e Adão e Silva (2019) apresentam também a sua perspetiva sobre as políticas públicas em Portugal, e explicam que o problema das políticas públicas no país está relacionado com a forma e a qualidade dos processos de conceção, implementação, coordenação e avaliação. Para que existam boas políticas públicas de qualidade é, segundo os autores, fundamental uma avaliação sólida e uma adequada adaptação das políticas (pp. 5-6). Neste contexto, torna-se fundamental a partilha de diagnósticos e a avaliação das decisões tomadas, algo que aparenta estar em falta na cultura política em Portugal, uma vez que persiste a ênfase nas reformas, fomentando a ineficácia e o desperdício (Mamede e Adão e Silva, 2019, p. 6).

Feio (2015) adiciona, numa abordagem mais crítica, que os fundos europeus nem sempre foram utilizados da melhor forma, já que o risco da má utilização de recursos está presente em qualquer intervenção pública. No entanto, o autor sublinha que este aspeto representa apenas uma pequena parcela de uma história que também inclui diversos casos de sucesso (p. 9). Não obstante, Portugal aparece ainda, segundo um relatório de 2019 da Comissão Europeia, como o quinto país da União Europeia que menos avalia os seus programas no âmbito da Política de Coesão (Comissão Europeia, 2019; Amândio, 2022, p. 5).

Importa, neste encalce, perceber o modo como a avaliação se desenvolveu em Portugal. As primeiras publicações de autores portugueses sobre avaliação datam do início dos anos 1990 e recaem sobre programas específicos, por exemplo, a Iniciativa Comunitária Horizon, o Programa Iniciativas Locais de Emprego e o Programa de Formação da Administração Pública. O surgimento, no país, da avaliação de políticas públicas como um domínio científico e profissional, nos anos 1990, justifica a transposição para a realidade portuguesa dos vários debates que se vinham a desenvolver noutros países, quer em termos metodológicos, quer de aplicação a domínios específicos de intervenção (Ferrão & Mourato, 2010, pp. 10-11).

Para Ferrão e Mourato (2010), a edição especial de 1996 da revista *Sociologia. Problemas e Práticas*, dedicada ao tema da avaliação e intitulada “Metodologias de Avaliação”, pode ser vista como um marco importante (p. 11). Também relevante foi o primeiro encontro sobre avaliação na administração pública, organizado, em 1998, pelo Instituto Nacional da Administração². Entretanto, ao longo dos anos, em Portugal, o panorama da avaliação de políticas públicas foi-se alterando, multiplicando-se os exercícios de avaliação, diversificando-se as metodologias, os domínios de aplicação e os objetivos (Ferrão & Mourato, 2010, p. 11).

Com o intuito de aprofundar a compreensão da avaliação dos FEEI em Portugal, os subpontos seguintes pretendem abordar aspetos relevantes para o seu debate. Assim, têm como objetivo descrever a forma como o país utilizou os fundos europeus ao longo dos quadros comunitários, analisar a presença de um ator organizacional crucial para a avaliação em Portugal e ponderar sobre a capacitação em avaliação e a sua relevância.

2.4.1. Os Quadros Comunitários

Neste subponto propõe-se uma análise dos quadros comunitários estabelecidos em Portugal, desde a entrada do país nas Comunidades Europeias, referindo-se para o efeito algumas das conquistas atingidas com o apoio dos financiamentos comunitários.

² Entidade responsável a nível nacional pela formação de técnicos da administração e dirigentes públicos (Ferrão e Mourato, 2010).

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, permitiu ao país beneficiar dos fundos estruturais que impactaram fortemente a economia nacional (Soares, 2007, p. 460; Pires, 2017, p. 19). Desde então, sete ciclos de programação dos FEEI foram negociados entre a CE e os governos constitucionais (Amândio, 2022, p. 4; Banco de Portugal, 2023, p. 4). Em primeiro lugar, um ciclo embrionário, de 1986 a 1988, também designado “Anterior Regulamento” ou “Antigo Fundo”. Posteriormente, foram negociados três Quadros Comunitários de Apoio (QCA): o QCA I, de 1989 a 1993; o QCA II, de 1994 a 1999; e o QCA III, de 2000 a 2006. O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), para o período de 2007 a 2013, antecedeu o Acordo de Parceria Portugal 2020 (PT 2020), para o período de 2014-2020 (Mateus, 2013, p. 480; Pires, 2017, pp. 19-20; Amândio, 2022, p. 4). Um novo ciclo de programação, designado Portugal 2030, foi recentemente aprovado para o período de 2021-2027 (Banco de Portugal, 2023, p. 4).

Durante o primeiro ciclo de programação dos FEEI, de 1986-1988, os apoios programados centraram-se em projetos individuais, com ênfase no financiamento de infraestruturas para abastecimento e distribuição de água, saneamento básico, estradas, bem como em instalações educativas e de apoio à atividade económica, exemplificadas pelo Centro de Congressos de Lisboa e a EXPONOR (Pires, 2017, pp. 19-20).

No QCA I (1989-1993), os apoios foram direcionados especialmente para desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local, ao desenvolvimento dos recursos humanos, à criação de infraestruturas económicas, ao apoio ao investimento produtivo, à promoção da competitividade agrícola e desenvolvimento rural e à reconversão e reestruturação do setor industrial em zonas como, por exemplo, Setúbal e Vale do Ave, ou setores específicos como o naval e o siderúrgico (Mateus, 2013, p. 460; Pires, 2017, p. 23).

Os programas para as telecomunicações (STAR) e energia (Valoren), o programa específico de desenvolvimento da agricultura portuguesa (PEDAP), o programa nacional de interesse comunitário de incentivos à atividade produtiva, a operação integrada de desenvolvimento do Norte Alentejano e o programa específico de desenvolvimento da indústria portuguesa (PEDIP) são alguns programas importantes de mencionar neste quadro comunitário (Mateus, 2013, p. 466). Relativamente ao desenvolvimento dos recursos humanos, os apoios envolveram formas de intervenção como, por exemplo, os programas de âmbito de formação profissional e o programa operacional para generalizar o acesso à educação, reduzir o analfabetismo e modernizar as infraestruturas escolares (Mateus, 2013, p. 466).

Com o QCA II (1994-1999), procurou-se, tal como no QCA I, reforçar a coesão interna e a convergência com a Europa. Este ciclo de programação foi estruturado tendo em conta quatro eixos: a promoção da qualidade de vida e da coesão social; a qualificação dos recursos humanos e o emprego; o reforço dos fatores de competitividade da economia; e o fortalecimento da base económica regional (Pires, 2017, p. 25). As apostas para o desenvolvimento do país pareciam passar fortemente pela modernização do tecido económico em vários setores de atividade e pela criação de infraestruturas de suporte ao desenvolvimento, como transportes, telecomunicações, energia e acessibilidades (Mateus, 2013, p. 461).

Embora a qualificação dos recursos humanos e o emprego fossem um eixo prioritário do QCA II, e a educação se apresentasse como uma prioridade clara para o novo governo saído das eleições de outubro de 1995, a relação entre infraestruturas e formação foi, neste período, bastante desequilibrada. Existiu, portanto, face ao período anterior, um crescimento das infraestruturas territoriais no total dos fundos e uma redução do peso atribuído à formação (Pires, 2017, pp. 25-26).

O QCA III (2000-2006) tinha como objetivo superar os atrasos estruturais que afastavam Portugal dos países mais desenvolvidos da Europa. A sua estrutura sustentou-se em eixos de intervenção como a promoção do desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional; a afirmação da valia do território e a posição geoeconómica do país; a elevação do nível de qualificação dos portugueses e a promoção do emprego e da coesão social; e a alteração do perfil produtivo em direção às atividades do futuro (Pires, 2017, p. 28).

Neste ciclo, foi dada novamente importância às infraestruturas de transportes, de energia e de gestão do ambiente. Marcaram também este período, por exemplo, o acesso da tecnologia às escolas e aos jovens, o reforço das despesas em Ciência e Tecnologia e os centros de novas oportunidades (Pires, 2017, p. 29). Relativamente à qualificação dos portugueses e à promoção do emprego e da coesão social, a estratégia dos apoios envolveu intervenções como o programa operacional emprego, formação e desenvolvimento, criado para promover o desenvolvimento social, a formação qualificante e a transição para a vida ativa, a modernização e formação da administração pública, e a formação ao longo da vida e a adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores; e o programa operacional da educação, direcionado para a formação inicial de jovens, para o apoio às infraestruturas escolares e promoção da empregabilidade da população ativa e para a formação contínua e avançada dos profissionais da educação (Mateus, 2013, p. 470).

O QCA III introduziu também, como novidade, a consagração de duas reservas de dotações financeiras. Estas seriam afetadas a meio do período de programação, de acordo com o surgimento de novas prioridades ou problemas e da evolução da implementação dos programas operacionais (Pires, 2017, p. 28). Esta novidade exigiu, em 2004, um exercício de avaliação intercalar e de reprogramação do QCA III de forma a integrar os montantes em reserva, o que, todavia, não mudou a repartição relativa entre Fundos (Pires, 2017, p. 28).

Com o QREN (2007-2013), cinco prioridades estratégicas foram definidas: a promoção da qualificação da população portuguesa; a promoção do crescimento sustentado; a garantia da coesão social; a qualificação das cidades e do território; e o aumento da eficiência da governação (Mateus, 2013, p. 471; Pires, 2017, p. 30). Contrariamente ao que aconteceu nos três QCA, e de forma a racionalizar a seleção de projetos a financiar, o QREN foi desenhado em função de três agendas temáticas: a agenda para o potencial humano, a agenda para os fatores de competitividade e a agenda para a valorização do território (Pires, 2017, p. 31).

Estas agendas temáticas foram concretizadas através de três programas operacionais temáticos, pelos programas operacionais regionais do Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira e pelos programas operacionais de assistência técnica e de cooperação territorial (Mateus, 2013, p. 472). Assim, em primeiro lugar, os Estados-Membros elaboraram os seus Quadros de Referência Estratégica Nacionais e, posteriormente, os respetivos Programas Operacionais, negociados com a CE e aprovados durante 2007 (Feio, 2015, pp. 18-19).

Neste período, assiste-se a um esbater do peso da infraestruturização do território e a um forte crescimento do investimento, por exemplo, em formação e em infraestruturas sociais (Pires, 2017, p. 32) As ações de formação destacam-se entre o conjunto dos projetos mais relevantes financiados pelo QREN, podendo destacar-se também as bolsas da Fundação de Ciência e Tecnologia. Os investimentos elevados em educação e em ambiente acabaram por se manter neste período (Pires, 2017, p. 32).

O PT 2020 (2014-2020) surge num período de alinhamento da Política de Coesão Europeia com a Estratégia Europa 2020, estratégia que visa um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável (Pires, 2017, pp. 33-34). O Acordo de Parceria adota a competitividade e internacionalização, a inclusão social e emprego, o capital humano e a sustentabilidade e eficiência no uso de recursos como prioridades de intervenção, sendo que para cada uma destas prioridades são definidas, metas e objetivos (Pires, 2017, p. 34) Os programas operacionais têm como função contribuir para estas metas e objetivos e, neste sentido, cada uma das prioridades acaba por ser materializada através de um programa operacional temático, assim como através de componentes dos programas operacionais regionais (Pires, 2017, p. 34).

Segundo Pires (2017), o PT 2020, contrariamente aos períodos anteriores, surge a favorecer as qualificações, o emprego e o investimento produtivo em detrimento do que o autor designa de “investimento em betão”, descendo as infraestruturas territoriais, pela primeira vez, para os 20 por cento (p. 35)

Entre 1986 e 2018, estima-se que Portugal tenha recebido, a preços de 2011, um valor acumulado em torno de 130 mil milhões de euros (Banco de Portugal, 2019, p. 21; Amândio, 2022, p. 3). Importa referir que, a absorção dos recursos referentes ao Portugal 2020 (2014-2020) pode ocorrer até 2023, o que acrescerá ao valor estimado (Banco de Portugal, 2023, p. 4).

2.4.2. Os Atores e a Capacitação em Avaliação

Neste subponto pretende-se refletir sobre o papel desempenhado por atores institucionais que foram determinantes na evolução da avaliação em Portugal, assim como evidenciar o papel decisivo da capacitação, isto é, da melhoria das capacidades em avaliação de todos os participantes envolvidos nos processos avaliativos.

Segundo Amândio (2022), a par da contratação pública de serviços externos de atores importantes como os avaliadores independentes, os observatórios são um ator institucional interno relevante na análise da evolução da avaliação em Portugal (pp. 8-9). Estes podem ser vistos como os principais responsáveis pelos processos de avaliação, uma vez que realizam a contratualização das avaliações, determinam os parâmetros dos cadernos de encargos e monitorizam os vários processos (Amândio, 2022, p. 9).

Ao longo dos ciclos de programação, os observatórios foram assumindo configurações diferentes. O observatório enquanto “estrutura de projeto” nos QCA, ascendeu a “estrutura de missão” no QREN (Amândio, 2022, p. 9). O observatório do QREN, entidade responsável por acompanhar a aplicação dos fundos estruturais comunitários para o período de 2007-2013, constituiu um marco importante, dado o seu grau de planeamento, programação, monitorização, avaliação e escrutínio (Feio, 2015, pp. 9-10; Amândio, 2022, p. 9). A criação do website do Observatório do QREN permitiu também o acesso a documentos de avaliação, guias e estudos (Ferrão & Mourato, 2010, p. 11).

Fruto da evolução da configuração organizacional do observatório, resultante da fusão do observatório com outras instituições da administração pública, surgiu uma nova “autoridade nacional” no PT 2020 (Amândio, 2022, pp. 9-10). A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) é um instituto público de regime especial. Está integrada na administração indireta do Estado e é dotada de autonomia financeira e administrativa (Decreto-Lei n.º 140/2013 de 18 de outubro). A criação desta entidade resultou da fusão de três outras entidades: o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P., o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. e a estrutura de Missão Observatório do QREN. A AD&C coordena a política de desenvolvimento regional e procura assegurar a coordenação geral dos FEEI (Decreto-Lei n.º 140/2013 de 18 de outubro).

De entre as várias competências desta entidade, importa referir o seu papel na avaliação das políticas cofinanciadas, com a promoção da realização de estudos de avaliação para aferir a contribuição dos FEEI, em particular dos fundos da Política de Coesão, quer para a concretização dos objetivos estratégicos comunitários quer para os nacionais; e com a coordenação e implementação do plano global de avaliação, acompanhando a preparação, o lançamento e execução dos exercícios de avaliação estabelecidos nesse plano (Portaria n.º 351/2013 de 4 de dezembro). Importa também referir o papel da AD&C na disseminação de conhecimento e realização de ações de formação em matéria de avaliação de políticas e programas, permitindo a capacitação e o desenvolvimento de competências na administração pública (Portaria n.º 351/2013 de 4 de dezembro).

Ademais, a AD&C partilha no seu sítio *Web* todas as avaliações realizadas, incluídas no Plano Global de Avaliação 2020, permitindo o acesso ao público. Partilha ainda, para além das avaliações, materiais relevantes sobre avaliação como artigos e guias de orientações e promove seminários de avaliação para o público interessado na temática, de que é exemplo o Seminário “Avaliação dos Fundos Europeus – dos Resultados do 2020 ao Plano de Avaliação do 2030”, realizado em Évora, em outubro de 2023 (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2023).

Por existir ainda um longo caminho a percorrer relativamente à consolidação de uma cultura de avaliação em Portugal, a capacitação em avaliação, isto é, a melhoria das competências e conhecimentos em avaliação, é fundamental (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2021, p. 50). Esta é cada vez mais impulsionada para responder não só às exigências formais da CE, mas também às necessidades de se avaliar, em geral, as várias políticas no país. Neste sentido, torna-se essencial investir na aquisição de competências em avaliação, promover a integração da avaliação na gestão das organizações, procurar assegurar a qualidade das várias fases de avaliação, desenvolver um mercado de produção de avaliações de qualidade e fomentar, ao nível societal, hábitos de escrutínio de políticas públicas, através da divulgação de resultados das avaliações e do seu debate (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2021, p. 50).

O Plano Global de Avaliação (PGA) tem também como objetivo “desenvolver competências e capacitar para a avaliação as entidades com responsabilidades na governação dos FEEI e outras entidades da Administração Pública, (...)” (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2021, p. 56). A capacitação institucional, um dos objetivos da função da avaliação, é de extrema relevância, pois desenvolve e melhora as capacidades dos intervenientes nos programas, das suas redes e das suas instituições (Comissão Europeia, 2013a). O PGA assume-se como um documento orientador de avaliação, contribuindo para a realização de avaliações de maior qualidade, utilidade e relevância, permitindo tornar as políticas públicas eficazes e eficientes e contribuir para uma maior prestação de contas perante os cidadãos (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2021, p. 6).

Acima de tudo, importa que a avaliação seja entendida como necessária e se expanda. Tal como referem Dionízio e Rodrigues (2022), de forma esperançosa, espera-se que ao aumentar a exposição dos resultados das políticas cofinanciadas, ao aumentar a capacitação dos vários atores, instituições e redes envolvidos nos processos de avaliação, ao melhorar o planeamento e implementação das políticas públicas e ao aumentar o conhecimento sobre as políticas cofinanciadas, se gere um efeito contágio de reforço da avaliação das políticas públicas nacionais não cofinanciadas e, desta forma, se reforce a institucionalização da avaliação em Portugal. Esta parece demonstrar-se uma condição fundamental para a generalização da avaliação no país (p. 12).

2.5. A Educação e a Formação de Adultos em Portugal

Para abordar a temática da educação e formação de adultos em Portugal, importa, em primeiro lugar, distinguir alguns conceitos como os de educação formal, educação não formal e educação informal.

Por educação formal entende-se a aprendizagem que ocorre num ambiente estruturado e organizado, dedicado especificamente à aprendizagem e conducente à atribuição de uma qualificação sob a forma de diploma ou certificado. Esta inclui os “sistemas de ensino geral, de formação profissional inicial e de ensino superior” (Recomendação do Conselho, de 20 de dezembro de 2012; Conselho Nacional de Educação, 2019, p. 5). A educação não formal diz respeito à aprendizagem que é desenvolvida, por exemplo, através de atividades planeadas. Pode abranger programas destinados à alfabetização de adultos, ao ensino básico para jovens que abandonam precocemente a escola e à atribuição de competências profissionais. A educação informal, por sua vez, é uma aprendizagem que resulta das atividades da vida quotidiana relacionadas, por exemplo, com a família, o trabalho ou o lazer, sendo que esta “pode ser involuntária do ponto de vista do aprendente” (Recomendação do Conselho, de 20 de dezembro de 2012; Conselho Nacional de Educação, 2019, p. 5).

O setor da educação de adultos é bastante diversificado (Comissão Europeia, 2018, p. 17). Engloba a educação e formação profissional formal de adultos, cujo objetivo passa pela obtenção de uma qualificação profissional e/ou certificação escolar formal por aqueles que concluem o seu percurso educativo e formativo; ofertas formativas de áreas socioculturais e de desenvolvimento local; e outros projetos e atividades não formais e informais com impacto a nível educacional e da aprendizagem (Comissão Europeia, 2018, p. 17).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2021), os desafios decorrentes de um mundo cada vez mais complexo e em rápida mudança demonstram como uma mão-de-obra altamente qualificada é fundamental para a progressão dos países. Apesar dos progressos na melhoria do desempenho educativo e formativo em Portugal, a população portuguesa continua a envelhecer apressadamente, existindo ainda uma grande discrepância de competências entre jovens instruídos e os adultos mais velhos (p. 5).

Trocado da Mata (2019) identifica um aspeto preocupante: ao longo das últimas duas décadas, tem-se evidenciado uma ambição modesta no combate ao elevado défice de qualificações dos adultos, assim como uma notória dificuldade em estabelecer um compromisso político na definição da educação de adultos como um domínio de intervenção prioritário (p. 8). Como refere Capucha (2013), a educação de adultos, em Portugal, “nunca teve uma vida fácil”, deambulando entre experiências, intenções, avanços e recuos, períodos de maior atividade e períodos de muito pouca atividade (p. 29). De acordo com alguns autores, este setor foi caracterizado por períodos de valorização e desvalorização (Távora et al., 2012, p. 34).

De facto, desde a década de 1950, o país apostou na educação e formação de adultos, variando esta aposta de acordo com os governos em funções (Silva & Ferreira, 2017, p. 37). Em 1952, com Francisco Leite Pinto como ministro da Educação, o Estado Novo delineou, com o objetivo de erradicar o analfabetismo, um Plano Nacional de Educação Popular (Rodrigues, 2010, p. 301; Capucha, 2013, pp. 29-30). Mais tarde, a reforma de 1964 do ministro da Educação Inocêncio Galvão Teles, procurou generalizar o acesso ao 5.º e 6.º anos de escolaridade, criando a telescola. Esta foi colocada também ao serviço da formação de adultos (Rodrigues, 2010, p. 302). Com a reforma de Veiga Simão, a educação de adultos adquiriu grande relevância, tendo sido criada, em 1971, uma estrutura na orgânica do Ministério da Educação, a Direção-Geral da Educação Permanente – que dentro das suas competências deveria desenvolver atividades de promoção profissional e cultural destinadas a adultos (Rodrigues, 2010, p. 302; Capucha, 2013, p. 30).

Apesar dos vários planos de educação de crianças, jovens e adultos, 30% da população portuguesa chegou ao 25 de Abril sem saber contar, ler ou escrever. Assim, as preocupações viraram-se para a alfabetização da população entre abril de 1974 e novembro de 1975, sendo lançado um Plano Nacional de Alfabetização executado pelas “Associações de Educação Popular”, que se revelou irrealista, uma vez que visava reduzir, em apenas 3 anos, a taxa de analfabetismo para 3% (Capucha, 2013, p. 31).

Em 1986, Portugal entrou na Comunidade Económica Europeia (CEE) com visíveis défices estruturais de qualificações da sua população (Martins, 2014, p. 691). Contudo, a adesão, permitiu ao país dispor de uma volumosa contribuição financeira dos fundos estruturais comunitários que lhe possibilitou iniciar um processo de elaboração e concretização de políticas de educação e formação de adultos (Rothés, 2009, p. 63; Conselho Nacional de Educação, 2019, p. 11). A par da adesão, Portugal viu também consagrada uma das reformas mais importantes do seu período democrático, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Martins, 2014, p. 691).

O impacto dos programas de financiamento da CEE ficou evidente com a educação de adultos a ser orientada claramente para a produção de capital humano e de mão-de-obra qualificada. No entanto, embora os montantes tenham tido algumas aplicações importantes, o aproveitamento destes recursos, foi, em grande parte, limitado por uma constante desvalorização política e social do direito dos adultos à educação e formação (Rothés, 2009: 63; Fragoço & Guimarães, 2010, p. 23).

Importa referir a relevância do FSE neste contexto, uma vez que este fundo se dirige efetivamente às pessoas, no quadro dos objetivos e desígnios da coesão social económica e territorial, e em particular à promoção de emprego, combate à exclusão, à qualificação e à formação profissional (Mateus, 2013, p. 448).

Do FSE, Portugal recebeu montantes que aumentaram ao longo dos quadros comunitários: no QCA I (1989-1993), o país recebeu 3827 milhões de euros, no QCA II (1994-1999), recebeu 5162 milhões de euros, no QCA III (2000-2006), de 6574 milhões de euros, no QREN (2007-2013), a quantia subiu para 8195 milhões de euros e no PT 2020 (2014-2020), para 7204 milhões de euros (Pires, 2017, p. 21).

A formação que o FSE financiou, destinou-se inicialmente a jovens entre os 14 e os 25 anos com níveis educativos baixos, à procura do primeiro emprego ou com empregos precários. Esta iniciativa organizou-se em dois cenários. Um destinado a jovens já envolvidos em ações da extensão educativa e outro destinado a todos os restantes (Capucha, 2013, p. 34). A iniciativa abriu caminho para o que veio a ser um ponto de mudança no sistema - a criação do Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP I) – Sub-Programa Educação de Adultos, iniciado em 1990 (Capucha, 2013, p. 35). Desta forma, o PRODEP I foi entendido como a primeira tentativa de articular políticas sociais e de emprego com políticas públicas de educação (Guimarães et al., 2014, pp. 4145-4146).

Portugal segue, desde finais da década de 90 do século XX, uma estratégia de aprendizagem ao longo da vida associada às diretrizes da UE (Comissão Europeia, 2018, p. 23). O *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*, de 2000, emitido pela UE sublinha nesta senda a ligação, cada vez mais notória, entre a educação e a formação e o crescimento económico, o emprego, a competitividade e a inclusão social (Cavaco et al., 2014, pp. 347-348).

Em 2000, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social passam a ter conjuntamente e pela primeira vez, a responsabilidade pela educação e qualificação dos adultos em Portugal, criando-se a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) (Rothés, 2009, p. 63; Rodrigues, 2010, p. 302). No seu período de existência, a ANEFA ficou associada à criação do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) e ao lançamento dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) (Rothés, 2009, p. 63; Fragoso & Guimarães, 2010, p. 24). Estas duas ofertas surgem com a necessidade de se reforçar a oferta formal de educação de adultos, e de se olhar para além desta. Alargou-se assim a oportunidade dos cidadãos ativos, empregados e desempregados, e os adultos menos escolarizados, de verem as suas competências e conhecimentos, adquiridos ao longo da sua vida, reconhecidas, validadas e certificadas (Fragoso & Guimarães, 2010, p. 24; Távora et al., 2012, p. 33).

Torna-se relevante mencionar também, na evolução da educação e formação de adultos no país, o papel do PRODEP 3, que incluía um eixo dedicado à aprendizagem ao longo da vida e cujas prioridades passavam por proporcionar aos jovens entre os 15 e os 18 anos, o ensino secundário com qualificação profissional de nível 3, a multiplicação de ação de curta duração na área da literacia digital e o funcionamento do sistema de RVCC (Capucha, 2013, p. 35). No entanto, em 2002, verifica-se um recuo no caminho que se vinha a traçar. A ANEFA é extinta e substituída pela Direção-Geral de Formação Vocacional (Rothés, 2009, p. 63; Capucha, 2013, p. 36).

Apesar do esforço realizado ao longo dos anos, este não permitiu resolver o problema do défice de qualificação dos adultos (Rodrigues, 2010, p. 303). A operação censitária de 2001 revelou dados alarmantes: 4,2 milhões de adultos, com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, não possuíam o ensino secundário, dos quais 3,5 milhões não iam além dos seis anos de escolaridade (Trocado da Mata, 2019, p. 8). Em 2001, eram ainda cerca de 1 milhão os adultos que não tinham terminado os seus níveis de ensino e centenas de milhares as pessoas que frequentavam formações profissionais, mas que não recebiam reconhecimento ou equivalência escolar pela sua frequência (Capucha, 2013, p. 39).

O esmorecimento que se fazia sentir foi interrompido em 2005 com o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades (INO), enquadrada no Plano Tecnológico, e com a criação da Agência Nacional para a Qualificação (Rothes, 2009, p. 64; Fragoso & Guimarães, 2010, p. 26; Capucha, 2013, p. 37). A INO contemplava dois eixos importantes, um dedicado aos jovens e outro dedicado à qualificação da população adulta com o ensino secundário por concluir (Rothes, 2009, p. 61). O eixo dos adultos, dedicado à população ativa, desempregada ou empregada, procurou oferecer uma nova oportunidade àqueles que tinham interrompido ou queriam recomeçar um percurso de qualificação, o que se materializou através de processos de RVCC ou de percursos de educação e formação (Rothes, 2009, p. 62). Entre 2006 e 2011 inscreveram-se na INO cerca de 1,5 milhões de adultos, sendo que de entre os inscritos, 291.361 obtiveram uma certificação parcial e 427.739 obtiveram uma certificação total (Capucha, 2013, p. 49).

Apesar dos progressos alcançados ao longo dos anos, Portugal continuava a apresentar, em 2016, um expressivo défice estrutural de qualificações da sua população (Portaria n.º 232/2016, de 29 de agosto). A qualificação de adultos voltou, assim, à agenda política como domínio prioritário em 2016, sendo aprovado o Programa Qualifica que estabeleceu metas claras: garantir que 50% da população ativa concluía o ensino secundário até 2020; alcançar uma taxa de participação dos adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida em 2020, de 20% e em 2025, de 25%; e pelo menos meio milhão de adultos abrangidos pelas soluções de qualificação integradas no Programa Qualifica, entre 2017 e 2020 (Trocado da Mata, 2019, p. 9; Valente, 2020, pp. 78-79).

O Programa Qualifica, procurava, deste modo, revitalizar a educação e formação de adultos e reaproximar Portugal das metas de convergência em matéria de aprendizagem ao longo da vida com a média dos países da UE (Portaria n.º 232/2016, de 29 de agosto; Eurydice, 2023). De facto, inscreveram-se, entre janeiro de 2017 e agosto de 2018, 228.571 adultos nos Centros Qualifica, 44.391 nos cursos EFA e 574.2666 nas Formações Modulares, ficando evidente uma nova predisposição dos adultos para a aprendizagem (Valente, 2020, p. 81).

Relativamente ao financiamento comunitário, para o período 2007-2013, o Eixo Prioritário 2 do Programa Operacional do Potencial Humano – Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida – assegurou um envelope financeiro de mais de 3,2 mil milhões de euros, a que acresceu o financiamento das Regiões de Lisboa e do Algarve pelo Orçamento de Estado. Deste valor, mais de 2,2 mil milhões de euros correspondeu à comparticipação do FSE para o eixo 2 (Capucha, 2013, p. 38). Para o período do PT 2020 (2014-2020), o apoio do FSE para formação de adultos teve um valor aprovado de 883,1 milhões de euros, tendo sido 646 milhões de euros já executados (Mais Transparência, 2023).

Sobre a questão do financiamento dos FEEL, Capucha (2018) considera que não existe, para a educação de adultos, um orçamento sustentável, uma vez que este está dependente dos ciclos de financiamento europeu. Para o autor, sendo a educação apresentada pelos governos como prioritária e tendo os adultos direito à educação, este segmento deveria ser inscrito no Orçamento de Estado, o que o protegeria das oscilações nos quadros de financiamento europeu (p. 23).

Em suma, podemos afirmar que a aposta na educação e formação de adultos, em Portugal, não é linear. É marcada por progressos e retrocessos e está claramente dependente dos financiamentos provindos dos fundos comunitários. Este segmento da educação demonstra, acima de tudo, uma grande discrepância entre jovens e adultos, demarcando a relevância do tema. Além do mais, é necessário olhar de uma forma mais aprofundada para a questão da educação e formação de adultos. A este propósito, Valente (2020) considera que é necessário olhar para além de uma abordagem meramente estatística do desempenho de um programa, para compreender que o problema das qualificações não tem apenas relação com a competitividade dos países. A inclusão social é, neste sentido, um fator de peso, pois está ligada ao problema da igualdade, que não pode ser atingida se continuar a existir desigualdade no acesso e na frequência de formação. Assim, de acordo com a autora, é essencial abranger públicos menos qualificados, mais vulneráveis e propensos a contextos de pobreza e exclusão social (p. 80).

CAPÍTULO 3

Desenho da Pesquisa e Métodos

Na presente secção, será apresentada e justificada a escolha da avaliação e da educação e formação de adultos como caso de estudo. De seguida, será exposta a metodologia para a realização da investigação.

3.1. A Escolha do Caso de Estudo e a Formulação de Hipóteses

Nesta secção procura-se explicar a escolha do objeto de estudo e formular hipóteses que, numa fase posterior, serão corroboradas ou refutadas.

A avaliação dos FEEI, em Portugal, foi escolhida como caso de estudo devido à relevância do tema. Portugal tem uma fraca tradição no que toca à avaliação de políticas públicas e o seu surgimento no país pode ser explicado, em grande medida, pelas exigências dos regulamentos comunitários que estipulam a avaliação dos FEEI como requerimento para o acesso aos apoios (Ferrão & Mourato, 2011, p. 141; Ferrão, 2018, p. 18).

Além disso, persiste uma lacuna considerável no que diz respeito ao propósito e à eficácia das políticas implementadas em Portugal. Esta falta de conhecimento é atribuível não apenas a uma cultura deficiente de avaliação, mas também à insuficiente divulgação dos resultados de estudos, incertezas quanto à qualidade das avaliações, bem como à escassez de recursos destinados a esta questão, tanto por parte do Estado, da sociedade civil como dos meios de comunicação social. Adicionalmente, parece haver uma limitada dedicação de tempo à busca de soluções para superar os desafios identificados (Mamede, 2020).

Para melhor compreender a evolução da avaliação em Portugal, recorre-se a avaliações no âmbito da educação e formação de adultos. A escolha desta área de estudo revela-se particularmente pertinente, dada a vulnerabilidade da estrutura de qualificações da população portuguesa, que tem constituído um dos principais obstáculos estruturais do país. Além disso, a dificuldade em estabelecer um compromisso político sólido no que concerne à promoção da qualificação de adultos como uma área de intervenção prioritária tem sido uma constante nas últimas décadas (Trocado da Mata, 2019, pp. 7-11). Este é ainda um segmento da educação que sempre foi operacionalizado através dos fundos comunitários (Guimarães, 2012, p. 75).

O quadro 3.1 e o quadro 3.2, apresentam, respetivamente, a percentagem da população entre os 25 e os 64 anos com um nível de qualificação igual ou superior ao ensino básico e nível de qualificação secundário ou pós-secundário nos anos 1992, 2000, 2010, 2010 e 2020, em Portugal e UE 27 e a taxa de participação de adultos, entre os 25 e os 64 anos, em ações de educação e formação, em Portugal e UE 27, nos anos 2000, 2010, 2016, 2020. Apesar do período temporal em análise pela presente dissertação ter o seu início em 1989, os dados estatísticos do Eurostat apenas permitem visualizar informação a partir de 1992, para as qualificações dos adultos, e de 2000, para a participação em ações de formação.

Assim, é possível perceber pelo quadro 3.1. que, em 1992, 80,1 % da população portuguesa, entre os 25 e os 64 anos, tinha um nível de qualificação igual ou superior ao ensino básico (nível 0-2), um número extremamente elevado. Apenas um número reduzido, cerca de 9,4 % detinha um nível de qualificação secundário ou pós-secundário (nível 3 e 4). Em 2000, a percentagem da população adulta com o nível 0-2 passa para 80,8 %, e para 10,4 % a da população com o nível 3-4.

Ao longo dos anos, os números foram-se alterando. Em termos de qualificações, a percentagem de adultos, entre os 25 e os 64 anos, com o nível de qualificação igual ou inferior ao ensino básico foi diminuindo de 2000 a 2020, e a percentagem de adultos com o nível secundário ou pós-secundário foi aumentando. Contudo, relativamente à média da UE, Portugal continua abaixo das expectativas.

Quadro 3.1. Qualificação da população adulta (%) (entre os 25-64), em Portugal e UE 27, 1992, 2000, 2010, 2016, 2020

		Nível 0-2 (igual ou inferior ao ensino básico)	Nível 3 e 4 (secundário ou pós-secundário)
1992	UE 27	_____	_____
	Portugal	80,1 %	9,4 %
2000	UE 27	_____	_____
	Portugal	80,8 %	10,4 %
2010	UE 27	27,8 %	47,6%
	Portugal	68,3 %	16,2 %
2016	UE 27	23,4 %	47,5 %
	Portugal	53,1 %	23,1 %
2020	UE 27	21%	46,3 %
	Portugal	44,6 %	27,2 %

Fonte: Eurostat (2023), *Labour Force Survey*.

Fica também claro, através da observação do quadro 3.2., que apenas 3,3 % dos adultos participava, em 2000, em ações de formação em Portugal. Ao longo dos anos, os números modificam-se. De 2010 a 2020, a taxa de participação aumenta razoavelmente, encontrando-se mesmo, em 2020, nos 10%, um valor superior aos 9,1 % da média europeia.

Quadro 3.2. Participação de adultos em ações de educação e formação (%), (idades 25-64), em Portugal e UE 27, 2000, 2010, 2016, 2020

	2000	2010	2016	2020
UE 27	—	7,8 %	10,3 %	9,1 %
Portugal	3,3 %	5,7 %	9,6 %	10 %

Fonte: Eurostat (2023), *Labour Force Survey*.

Ainda que Portugal apresente progressos na melhoria do desempenho educativo e formativo, a população portuguesa continua bastante envelhecida, colocando em evidência a ampla discrepância de competências entre os jovens instruídos e os adultos mais velhos (OCDE, 2021, p. 5). Tendo em conta esta informação e procurando a presente dissertação perceber como a avaliação tem evoluído em Portugal, opta-se por analisar avaliações deste segmento da educação dada a relevância do tema.

Neste capítulo importa também apresentar as hipóteses formuladas para que, numa fase posterior da dissertação, sejam corroboradas ou refutadas. Tendo em conta o abordado nos capítulos anteriores, são formuladas as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: As exigências formais têm um papel relevante na transparência de resultados e prestação de contas em Portugal.

Hipótese 2: Para além das exigências formais, as orientações gerais são aplicadas na elaboração das avaliações da educação e formação de adultos em Portugal.

Hipótese 3: A AD&C tem um papel determinante na institucionalização da avaliação em Portugal.

3.2 . Metodologia

A metodologia da presente dissertação recorre a uma abordagem compreensiva e utiliza como técnica de recolha de informação a análise documental (Albarello et al., 1997). É analisada legislação europeia, como os Regulamentos Gerais dos FEEI e Regulamentos Específicos do FSE, correspondentes aos vários períodos de programação, e legislação nacional como Decretos-Lei que aplicam os Regulamentos Europeus à realidade nacional; orientações gerais presentes no MEANS (1999), no EVALSED (2004, 2008, 2013), em documentos de trabalho da CE, e nos PGA, tanto do QREN como do PT 2020; e, por

fim, são analisadas avaliações e estudos de avaliação do segmento educação e formação de adultos em Portugal. Relativamente à técnica de análise, recorre-se a uma análise temática de conteúdo com base na construção de temas e categorias, subdividindo o texto em novas categorias de significado (Albarello et al., 1997).

De modo complementar, são utilizados dados estatísticos do inquérito *Labour Force Survey*, do Eurostat, com o objetivo de perceber, por um lado, a evolução das qualificações da população adulta ao longo dos anos em Portugal e, por outro, a evolução da participação da população adulta em ações de formação.

Impuseram-se também algumas limitações à recolha de informação para a presente análise, como a dificuldade em encontrar avaliações e estudos de avaliação, principalmente referentes aos quadros comunitários QCA I, II e III. Para obter avaliações foi feita uma pesquisa online e foi efetuado pedido a algumas consultoras e instituições como, por exemplo, ao Gabinete Oliveira das Neves, do qual se obteve resposta; e à Quaternaire, S.A e ao Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), dos quais não se obteve qualquer resposta.

Assim, as avaliações examinadas pela presente dissertação correspondem apenas àquelas que foram acessíveis *online*, quer através de uma pesquisa básica num motor de busca, quer nas páginas *online* do QREN e da AD&C, e àquelas facultadas pelas consultoras a quem foi requerido o seu envio, podendo existir outras para além das que aqui são referidas.

Relativamente à escolha do espaço temporal, optou-se por analisar o período entre 1989 e 2020, correspondendo ao QCA I (1989-1993), ao QCA II (1994-1999), ao QCA III (2000-2006), ao QREN (2007-2013) e ao PT 2020 (2014-2020). O período embrionário (1986-1988), demonstrou-se um período de adaptação de Portugal à entrada na CEE, parecendo, por isso, mais estável iniciar a análise pelo QCA I. Não se optou por analisar o Portugal 2030, o novo período de programação negociado, por ser demasiado recente e não existirem ainda um conjunto de avaliações produzidas e disponíveis para análise.

CAPÍTULO 4

A Evolução da Avaliação da Educação e Formação de Adultos em Portugal desde o QCA I ao PT 2020

Para melhor compreender a evolução da avaliação em Portugal, procurou-se, nos subcapítulos que se seguem, explorar, para cada período de programação, o que é definido em matéria de avaliação na legislação europeia, as orientações gerais que partem da CE e de entidades nacionais ligadas à avaliação dos FEEI, e analisar avaliações do segmento educação e formação de adultos, a fim de perceber as suas características.

Neste sentido, a informação encontrada foi categorizada em unidades de significado (Anexos A, B e C).

4.1. Exigências Formais de Avaliação dos FEEI ao longo dos Períodos de Programação

Neste subponto pretende-se perceber como os regulamentos europeus têm evoluído, ao explorar o que é definido em termos de avaliação na sua estrutura, já que destes advêm exigências que todos os Estados-Membros devem cumprir. Uma vez que, numa fase posterior, são mobilizadas avaliações do segmento da educação e formação de adultos, são explorados tanto os Regulamentos Europeus Gerais dos Fundos, como os Regulamentos Específicos do FSE correspondentes a cada ciclo de programação. A sistematização deste subponto encontra-se presente no Anexo A.

Importa, antes de mais, definir alguns critérios de avaliação importantes, com base no entendimento da CE sobre os mesmos, para melhor compreender a exposição que se segue. Por *impacto*, entende-se os efeitos do programa no contexto socioeconómico, isto é, a mudança que pode ser atribuída a uma intervenção. A *eficácia* diz respeito à realização de objetivos, isto significa verificar se os objetivos formulados no programa foram ou não alcançados. A *eficiência*, por sua vez, diz respeito à comparação entre os recursos mobilizados e os resultados alcançados (Comissão Europeia, 2013a, pp. 99-103). A *relevância* pode ser entendida como a adequação dos objetivos explícitos de uma intervenção em relação aos problemas socioeconómicos que uma intervenção procura resolver (Comissão Europeia, 2013a, p. 110). A *coerência* pode ser interna ou externa. A *coerência interna* prende-se com a correspondência entre os vários objetivos de uma mesma intervenção enquanto a *coerência externa* se prende com a correspondência entre os objetivos de uma intervenção e os objetivos de outras intervenções inter-relacionadas. Por último, o *valor acrescentado europeu*, pode ser entendido, de forma muito simples, como o valor que é criado com a intervenção da UE que é “adicional ao valor que seria criado pela ação individual dos Estados-Membros ou as mudanças que podem ser razoavelmente atribuídas a intervenções apoiadas pela UE” (Comissão Europeia, 2013a; Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2021, pp. 17-18).

Passando para os Regulamentos Europeus Gerais dos Fundos, o ciclo de programação correspondente ao QCA I (1989-1993), contou com dois regulamentos: o Regulamento (CEE) N.º 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988 e o Regulamento (CEE) N.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988. Como fica visível através do Anexo A, nestes dois regulamentos é possível verificar que a avaliação tem a função de “apreciar a *eficácia* das intervenções estruturais” e o seu *impacto* relativamente aos objetivos estabelecidos (Artigo 6.º, Regulamento (CEE) N.º 2052/88 do Conselho, de 24 de junho). Para além disso, a *avaliação ex ante* e a *avaliação ex post* foram os tipos de avaliação requeridos para medir a eficácia e o impacto das ações financiadas (Artigo 26.º n.º 2, Regulamento (CEE) N.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro).

Quanto ao FSE, o Regulamento (CEE) N.º 4255/88 do Conselho de 19 de dezembro de 1988, regulamento específico do fundo, não faz qualquer menção à temática da avaliação. Os Regulamentos Gerais dos Fundos foram transpostos para a realidade portuguesa através do Decreto-Lei n.º 121-B/90, de 12 de abril, que definiu “a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio para as intervenções estruturais comunitárias no território português (QCA)”.

Com base na análise realizada (Anexo A), é possível verificar que, para o período correspondente ao QCA II (1994-1999), os Regulamentos Gerais dos FEEI, Regulamento (CEE) N.º 2081/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993 e o Regulamento (CEE) N.º 2082/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993, exigem, à semelhança do período anterior, que a avaliação aprecie a *eficácia* das intervenções estruturais e o *impacte* socioeconómico das ações comunitárias. A apreciação dos critérios definidos passou pela *apreciação ex ante*, pelo *acompanhamento* e pela *avaliação ex post* das ações comunitárias (Artigo 6.º, Regulamento (CEE) N.º 2081/93 do Conselho, de 20 de julho). Através da leitura dos Regulamentos fica ainda explícito que tanto a *apreciação ex ante* como a *avaliação ex post* devem ser executadas através de uma parceria entre os Estados-Membros e a CE, sendo que a *apreciação ex ante* impõe ainda a condição de incluir a apreciação do impacto ambiental (Regulamento (CEE) N.º 2081/93 do Conselho, de 20 de julho; Artigo 26.º Regulamento (CEE) N.º 2082/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993).

Relativamente ao FSE, o Regulamento (CEE) N.º 2084/93 do Conselho de 20 de julho de 1993, que altera o Regulamento do período anterior relativo a este fundo, menciona a avaliação, embora não o faça de forma aprofundada. Esta pequena menção está presente no artigo 6.º n.º 1 do Regulamento, referente à assistência técnica, projetos-piloto e projetos de demonstração: “O fundo pode financiar, fora dos quadros comunitários de apoio, até ao limite de 0,5 % da sua dotação anual, ações de preparação, apreciação, acompanhamento e avaliação, nos Estados-membros ou a nível comunitário (...)” (Artigo 6.º, Regulamento (CEE) N.º 2084/93 do Conselho de 20 de julho).

Importa referir também que, para este período, os Regulamentos Gerais dos Fundos foram transpostos para a realidade portuguesa através do Decreto-Lei n.º 99/94 de 19 de abril que definiu “a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do Quadro Comunitário de Apoio”.

A função da avaliação no período correspondente ao QCA III (2000-2006) parece ser semelhante à dos períodos anteriores, sendo exigido a apreciação da *eficácia* das intervenções estruturais, a apreciação do *impacto* da ação comunitária em relação aos objetivos estabelecidos e a apreciação do *impacto* das incidências da ação comunitária em problemas estruturais específicos, tal como fica visível pelo Anexo A. Estas são exigências que constam no artigo 40.º do Regulamento (CE) N.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999.

Relativamente aos tipos de avaliação, passa a ser exigido a *avaliação ex ante*, pela qual o Estado-Membro é o principal responsável; a *avaliação intercalar*, a incidir sobre cada quadro comunitário de apoio e cada intervenção e sob responsabilidade do Estado-Membro em parceria com a CE; a *atualização da avaliação intercalar*; e a *avaliação ex post*, cuja responsabilidade pertence à CE em parceria com o Estado-Membro. Para além destas, surge também a possibilidade de serem lançadas avaliações complementares temáticas (Artigo 40.º, 41.º, 42.º do Regulamento (CE) N.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho). Ademais, este Regulamento introduz uma novidade – a colocação dos resultados das avaliações realizadas à disposição do público, mediante pedido (Artigo 40.º n.º 4 do Regulamento (CE) N.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho).

Quanto ao FSE, a presença da avaliação é encontrada no artigo 6.º, relativo a ações inovadoras e assistência técnica, do Regulamento (CE) N.º 1784/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de julho de 1999: “(...) a Comissão poderá financiar ações de preparação, acompanhamento e avaliação, nos Estados-Membros ou ao nível da Comunidade, necessárias para a execução das ações previstas no presente regulamento.”.

Neste período, o Regulamento Geral dos Fundos foi transposto para a realidade portuguesa através do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de abril que definiu “a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal”.

Já no período correspondente ao QREN (2007-2013), o artigo 47.º do Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, expressa exigências claras – a avaliação tem de ter como objetivo “melhorar a *qualidade*, a *eficácia* e a *coerência* da intervenção dos fundos” e melhorar a “*estratégia e execução* dos programas operacionais no que respeita aos problemas estruturais específicos que afetam os Estados-Membros e as regiões em causa”. Aqui, o Regulamento (CE) N.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho de 2006, relativo ao FSE, introduz ainda, no artigo 4.º, relativo à coerência e concentração do apoio, que a avaliação deve analisar a contribuição das ações apoiadas pelo FSE para a execução da Estratégia Europeia para o Emprego e para a inclusão social, a igualdade entre mulheres e homens, o ensino e formação e a não discriminação.

As avaliações, neste período, deviam ser levadas a cabo pelo Estado-Membro *antes* do período de programação, podendo estas ser realizadas por programa operacional ou conjunto de programas; pelo Estado-Membro com consulta da CE *durante* o período de programação, englobando avaliações de natureza estratégica ou de natureza operacional; e pela CE em cooperação com os Estados-Membros *após* o período de programação (Artigo 47.º, 48.º, 49.º do Regulamento (CE) N.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho). Algumas mudanças importantes foram encontradas neste período como a possibilidade de elaboração de um plano de avaliação; a exigência das avaliações serem realizadas por organismos ou peritos, internos ou externos, funcionalmente independentes das autoridades de gestão; e o aconselhamento da publicação dos resultados das avaliações – “Os resultados devem ser publicados de acordo com as regras aplicáveis ao acesso aos documentos” (Artigo 47.º e 48.º do Regulamento (CE) N.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho).

Nesta altura, o Decreto-Lei N.º 312/2007, de 17 de setembro que definiu “o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 e dos respetivos programas operacionais”, transpôs para a realidade portuguesa as exigências do Regulamento Geral Europeu.

Para o período correspondente ao PT 2020 (2014-2020), o Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, exigia que se avaliasse a *eficácia*, a *eficiência* e o *impacto* dos programas, tendo por objetivo melhorar a sua elaboração e execução. Para além dos critérios mencionados, o Regulamento exigia ainda que se tivesse em conta o *impacto* dos programas avaliados à luz da missão dos FEEI, tendo em consideração as metas europeias para um crescimento sustentável, inteligente e inclusivo (Artigo 54.º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro). No que respeita ao Regulamento específico do FSE, estes critérios deviam ser também aplicados à avaliação do apoio do Fundo e da dotação específica da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (Artigo 19.º n. 6º do Regulamento (UE) N.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro).

Relativamente ao tipo de avaliação, estabeleceu, com maior clareza, a realização da *avaliação ex ante*; da *avaliação durante* o período de programação, especificamente avaliações para determinar a eficácia, a eficiência e o impacto de cada programa e uma avaliação para aferir como os FEEI contribuíam para os objetivos de cada prioridade/eixo prioritário; e da *avaliação ex post*, a ser realizada pela CE em cooperação com os Estados-Membros e autoridades de gestão (Artigo 55.º, 56.º, 57.º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro). Para além disso, como consta na coluna “Outras Indicações Relevantes” do Anexo A, o Regulamento estabeleceu a obrigatoriedade da definição de um plano de avaliação; das avaliações serem realizadas por peritos, internos ou externos, funcionalmente independentes das autoridades responsáveis pela execução do programa; e de se tornarem públicas, na sua totalidade, as avaliações realizadas (Artigo 54.º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro).

Para este período, as exigências do Regulamento Geral Europeu dos Fundos foram transpostas para a realidade portuguesa através do Decreto-Lei N.º 137/2014, de 12 de setembro que “estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020”.

4.2. Orientações Gerais de Avaliação dos FEEI ao longo dos Períodos de Programação

Neste subponto pretende-se expor algumas das grandes marcas dos períodos de programação, aspetos relevantes e orientações gerais de documentos providos da CE, por exemplo, do MEANS e do EVALSED, e de entidades nacionais, como do PGA do Observatório do QREN e da AD&C, que aplicam essas orientações europeias. A informação deste subponto, contrariamente ao anterior que apresenta obrigações legais, apresenta apenas grandes marcas dos períodos de programação e orientações/recomendações, estas últimas sem qualquer obrigatoriedade legal.

Para o período de 1989-1999, não se encontrou nenhum documento relevante em matéria de avaliação (Anexo B). Contudo, o MEANS (1999) faz uma análise retrospectiva curta sobre este período, permitindo retirar algumas conclusões relevantes. Em primeiro lugar, parece ficar claro que, o estabelecimento de uma programação plurianual é uma novidade neste período, podendo ser mesmo visto como revolucionário para as administrações nacionais e regionais. Esta novidade teve impacto na avaliação. Tanto os serviços da Comissão como a maioria das autoridades competentes não detinham as competências necessárias em matéria de avaliação dos Fundos Estruturais, o que levou à falta de qualidade das avaliações neste período. Assim, assistiu-se a uma ausência de condições adequadas para que a fase de avaliação *ex ante* decorresse normalmente (Comissão Europeia, 1999, p. 35).

Através da leitura do MEANS (1999), parece ficar visível, para o período de 1994-1999, um reforço dos requisitos relativos à avaliação. É introduzida a avaliação intercalar e passa a ser dada uma maior importância aos resultados e impactos como caminho para a obtenção de *feedback* sobre as ações em curso. Para além disso, passa a ser recomendada a utilização de métodos adaptados às características específicas dos programas de desenvolvimento socioeconómico. Uma vez que as decisões são muitas vezes tomadas conjuntamente, torna-se necessário que a avaliação envolva a participação dos vários parceiros (Comissão Europeia, 1999, pp. 24 - 27). É ainda dado um maior foco à análise de impacto e uma ênfase significativa à necessidade de melhorar a utilização das avaliações como instrumentos de prestação de contas aos cidadãos e instituições democráticas, e à necessidade de um maior envolvimento dos gestores no processo de avaliação (Comissão Europeia, 1999, pp. 197-201).

Tal como consta no EVALSED (2004) e na sistematização apresentada no Anexo B, no período de 2000-2006, as autoridades responsáveis dos Estados-Membros voltam a ser responsáveis por muitas das obrigações de avaliação. Para além disso, a CE parece cada vez mais preocupar-se com a utilização das avaliações de uma forma sistemática no decorrer da implementação dos programas (Comissão Europeia, 2004, p. 15). Ademais, passa-se a privilegiar uma abordagem pragmática, sendo que as técnicas e métodos escolhidos para análise devem refletir o enfoque e o objetivo da avaliação. Neste sentido, é atribuída importância aos dados quantitativos que fornecem visões mais gerais e aos dados qualitativos que permitem perceber certas opiniões, experiências e subtilezas. Privilegia-se, por isso, a aplicação, em conjunto, de diferentes técnicas e métodos com o objetivo de reforçar a análise e tornar as conclusões e os resultados da avaliação mais fiáveis (Comissão Europeia, 2004, pp. 140-141). Por fim, parece ficar claro que a CE privilegia, neste período, uma maior sensibilização para a disseminação das conclusões das avaliações e dos seus relatórios de forma a apoiar a responsabilização democrática e a transparência (Comissão Europeia, 2004, p. 81).

Para o período de programação 2007-2013, foram analisados três documentos: o EVALSED (2008), o Documento de Trabalho N. 5 da Comissão Europeia, designado *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During The Programming Period* (2007) e a versão de 2009 do Plano Global do QREN e dos Programas Operacionais 2007-2013. Nestes documentos ficaram claras algumas mudanças relativamente aos períodos anteriores. Este período assistiu à mudança de uma abordagem mais rígida para uma mais flexível, orientada para a procura de uma avaliação contínua (*on-going*) (Comissão Europeia, 2008, p. 134; Comissão Europeia, 2007, p. 5). As obrigações de avaliação para este período foram assim reduzidas com o objetivo de implementar uma abordagem de avaliação baseada nas necessidades ao longo da intervenção (Comissão Europeia, 2008: 46; Observatório do QREN, 2009: 6). Para além disso, a CE passou também a aconselhar a elaboração de um plano de avaliação plurianual pelos Estados-Membros com o intuito de orientar o processo de avaliação (Comissão Europeia, 2008, p. 46).

Com uma maior ênfase dada a questões específicas de avaliação, a CE começa similarmente a sugerir que as avaliações encontrem foco em uma ou mais questões de avaliação, como a relevância, a eficácia, a eficiência e a coerência (Comissão Europeia, 2008, p. 4; Comissão Europeia, 2007, pp. 10-11). Ademais, passa a ser dado um maior foco a avaliações de natureza estratégica e de natureza operacional e, fica também visível, uma maior orientação para os resultados (Comissão Europeia, 2008, p. 15; Observatório do QREN, 2009, p. 6). Por fim, e em consonância com o período anterior, o período de programação 2007-2013, continuou a dar importância à utilização de dados quantitativos e qualitativos (Comissão Europeia, 2008, p. 127).

Por último, para o período 2014-2020, são analisados os cinco documentos que constam na coluna Documentos Orientadores do Anexo B. Os documentos analisados demonstram um reforço da abordagem de avaliação relativamente ao período anterior mantendo-se, contudo, a abordagem baseada nas necessidades, isto é, a necessidade de se continuar com as exigências de avaliar cada prioridade pelo menos uma vez durante o período de programação de acordo com as necessidades (Comissão Europeia, 2013a, p. 37). Este período parece ficar também marcado por um maior foco nos resultados e um maior foco no impacto, visto como essencial para a mudança (Comissão Europeia, 2013a, pp. 9-13). É, assim, dado um maior foco à avaliação de impacto, passando este a ser entendido como “a contribuição da política para a mudança” (Comissão Europeia, 2013, pp. 9-12; Comissão Europeia, 2014, p. 6).

É então dada relevância à utilização da Avaliação Contrafactual (AC) e da ABT como métodos da Avaliação de Impacto (Comissão Europeia, 2014, p. 6). A Avaliação de Impacto Baseada na Teoria é importante, uma vez que existem informações, para além do efeito causal quantificável, que são úteis aos decisores políticos na tomada de decisão (Comissão Europeia, 2013b, p. 48; Comissão Europeia, 2014, p.7). Esta abordagem produz uma narrativa e não uma estimativa quantificada do impacto, procurando fornecer informação sobre o porquê de algo funcionar ou não funcionar, e em que circunstâncias (Comissão Europeia, 2013b, p. 49; Comissão Europeia, 2014, p. 7). No âmbito da Avaliação de Impacto Baseada na Teoria são muitas vezes mencionadas abordagens como a Avaliação Realista, a Avaliação Participativa e a Análise da Contribuição (Comissão Europeia, 2014, p. 7).

A AC, por sua vez, corresponde a um conjunto de técnicas que têm a capacidade de responder de uma forma credível à pergunta “Será que funciona?”. A AC produz respostas que são essencialmente números e baseia-se em modelos de causa e efeito, requerendo, por isso, um contrafactual definido de forma rigorosa e credível. Esta consiste na utilização de grupos de comparação ou de controlo (Comissão Europeia, 2014, p. 7; Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2021, p. 19). Na AC são utilizadas abordagens experimentais como a distribuição aleatória, e não-experimentais como a regressão descontínua, o emparelhamento aproximado, o emparelhamento exato, o emparelhamento da propensão a participar na intervenção, a diferença-nas-diferenças e variáveis instrumentais (Comissão Europeia, 2014, p. 7; Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2021, p. 19). Segundo a CE, é ideal utilizar as abordagens teóricas e contrafactuais em complementaridade (Comissão Europeia, 2014, p. 7; Comissão Europeia, 2015b, p. 28).

Passa também a ser dada especial importância, dentro da ABT, à utilização de várias abordagens, como a TdM, a Avaliação Realista e a Análise da Contribuição. Uma vez que já se demonstrou, anteriormente, a importância da TdM e da Avaliação Realista, refere-se agora a importância da Análise da Contribuição. Esta abordagem procura “determinar a contribuição de um programa para os resultados desejados” (Comissão Europeia, 2013b, p. 55). Assim, procura fornecer provas plausíveis que permitam diminuir a incerteza quanto à diferença que determinado programa tem para os resultados observados, em vez de tentar estabelecer definitivamente uma ligação causal entre o programa e os resultados pretendidos (Comissão Europeia, 2013b, p. 55).

Neste período é ainda dada importância às avaliações temáticas e à necessidade de as avaliações serem realizadas por entidades diferentes da responsável pela execução do programa ou por peritos externos, sendo esta entendida como uma boa prática (Comissão Europeia, 2013a, p. 10; Comissão Europeia, 2014, p. 15). A CE recomenda ainda que na avaliação se considere questões como “Existe compreensão, abertura para a ideia de aprendizagem?” e “Ou será a avaliação vista apenas como uma obrigação imposta pela Comissão?” (Comissão Europeia, 2014, p. 16). Entre as marcas deste período pode ser referida ainda a obrigatoriedade de se tornarem públicos, preferencialmente *online*, os resultados da avaliação. Por fim, importa mencionar a recomendação, por parte da CE, da necessidade de se elaborar resumos executivos em inglês que permitam a transmissão europeia dos resultados das avaliações publicadas (Comissão Europeia, 2015b, p. 29).

4.3. Análise de Avaliações da Educação e Formação de Adultos por Período de Programação

Neste subponto, empreende-se uma análise das avaliações pertinentes no âmbito da educação e formação de adultos, realizadas ao longo dos períodos do QCA I até ao PT 2020. Para este efeito, foi desenvolvido um quadro, apresentado no Anexo C, que desagrega a informação das avaliações em categorias, a fim de destacar as suas características específicas. Um enfoque particular é dedicado às características que se relacionam com os dois subpontos anteriores, conforme descritos nos anexos A e B.

Importa, antes de mais, reforçar a ideia de que as avaliações que aqui se apresentam são apenas as encontradas, existindo certamente mais para além destas. Tal como demonstra o Anexo C, percebe-se a existência de pelo menos duas avaliações do segmento da educação e formação de adultos no QCA I (1989-1993). Contudo, apenas se analisa a encontrada – a *Avaliação Ex-Post do QCA I: Área dos Recursos Humanos*, apresentada em 1995 e realizada por António Oliveira das Neves, com a colaboração de Paulo Pedroso, José António Vieira da Silva, Victor Cavaco e Cristina Ferreira. A avaliação é *ex-post*, avalia o impacto das intervenções e tem em conta, embora de forma não aprofundada, questões de eficiência e eficácia. Não apresenta, no entanto, referência à metodologia utilizada.

Para o período seguinte, QCA II (1994-1999), não foram encontradas avaliações para análise. Já no QCA III (2000-2006), das sete avaliações que constam no Anexo C, seis delas foram encontradas. Em 1999, foi apresentada uma avaliação *ex-ante* realizada pelo Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEDEC), que analisava a pertinência, a eficácia e a coerência interna e externa das intervenções, designada *Avaliação Ex-Ante do PRODEP III*. Em 2004, foi apresentada uma avaliação complementar temática também realizada pelo Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEDEC) designada *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida*. Esta avaliação analisou o impacto e recorreu a técnicas de recolha de informação como a análise documental, análise de dados, entrevistas, inquéritos e estudos de caso. O *Estudo de Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida*, apresentado em 2005, foi também encontrado para este período. Este estudo de avaliação temático e complementar, realizado pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), não fez menção a critérios de avaliação e utilizou técnicas de recolha de informação simples como a análise documental, estudos de caso, inquéritos e entrevistas.

Já em 2007, é apresentada a *Avaliação de Impacte de Programas de Educação, Formação e Certificação de Adultos na Região do Vale do Sousa*. Este estudo, realizado por Cristina Parente e Liliana Moreira, é uma avaliação *ex-post* e uma avaliação de impacto. Também em 2007 é apresentado o *Estudo de Avaliação do Impacto da Formação dos Ativos Empregados Beneficiários de Ações Financiadas pelo FSE*, realizado pela Quaternaire Portugal, S.A. Este estudo apresenta-se como uma atualização da avaliação intercalar, típica do período do QCA III, e como uma avaliação de impacto temática. O estudo recorre a técnicas de recolha de informação como a análise documental e estatística, estudos de caso, *focus-group*, entrevistas e questionários.

O período do QCA III conta ainda com o *Estudo de Avaliação de Impacte das Ações Financiadas pelo FSE na Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários*, apresentado também em 2007 e realizado pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e a pela Quaternaire Portugal, S.A. O estudo, *ex-post*, de impacto e temático, avalia o impacto das medidas de política. Importa referir que para o QCA I, II e III, não existe um sítio *web* específico onde constem as avaliações encontradas.

Para o quadro comunitário do QREN (2007-2013) foram encontradas doze avaliações (Anexo C). Em 2007, é apresentada a *Avaliação ex-ante do Programa Operacional Potencial Humano*, coordenada por Roberto Carneiro. Esta é uma avaliação *ex-ante*, de programa, operacional, que analisa questões de avaliação como a relevância, a pertinência, a utilidade e a coerência interna e externa. Mais tarde, em 2010, é apresentada a *Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013*, realizada pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e pela Quaternaire Portugal, S.A. Esta avaliação global, de natureza estratégica, é realizada durante o período de programação e recorre a algo novo em termos metodológicos – à teoria da programação – na sua essência, semelhante à TdM. Recorre também a técnicas simples de recolha de informação como a inquirição, estudos de caso, entrevistas, painéis de discussão e análise documental.

Também em 2010 é apresentado o *Estudo de Avaliação da Operacionalização do Programa RUMOS*, realizado pela Quaternaire Portugal, S.A. Este estudo de avaliação realizado durante o período de programação é um estudo de programa de natureza operacional que avalia a pertinência, a adequação, a qualidade, eficácia e eficiência. Em termos metodológicos combina a teoria da programação com um conjunto de métodos de recolha de informação como a análise documental, o recurso a sistemas de informação, entrevistas, inquéritos e estudos de caso. A *Avaliação Intercalar do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida*, apresentada em 2010, é realizada pelo Gabinete Oliveira das Neves. Esta é uma avaliação intercalar, de programa, e analisa a relevância, a eficácia e a eficiência. Utiliza técnicas de recolha de informação como a análise documental, entrevistas e inquéritos.

Também a *Avaliação da Operacionalização das Formações Modulares do POPH no âmbito da Operacionalização do QREN*, apresentada em 2010, é realizada pelo Gabinete Oliveira das Neves. Esta é uma avaliação realizada durante o período de programação e de natureza operacional. A avaliação procura responder a questões de relevância, qualidade, eficácia e eficiência. Os principais instrumentos metodológicos utilizados são a análise do sistema de informação e base de dados, as entrevistas, os inquéritos, os estudos de caso e os *focus-group*. Aborda ainda a contribuição das ações para a inclusão social, não discriminação, igualdade entre homens e mulheres e o ensino e formação.

Em 2010, são apresentadas mais duas avaliações. A avaliação *Iniciativa Novas Oportunidades: resultados da Avaliação Externa 2009-2010*, realizada pela Universidade Católica Portuguesa, é uma avaliação realizada durante o período de programação, temática e que toca em questões de avaliação como a qualidade, o impacto, a pertinência, a relevância e a coerência. Para esta avaliação recorre-se a técnicas de recolha de informação como os *focus-group* e entrevistas. A *Avaliação do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações*, realizada pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) é uma avaliação realizada durante o período de programação, de impacto e que recorre à análise documental e estatística, entrevistas, estudos de caso e inquéritos. Para além disso, analisa questões de avaliação como a eficácia, a qualidade e a coerência.

Em 2011 é lançado o *Estudo de Avaliação e Acompanhamento dos Ensinos Básico e Secundário*, realizado pelo Iscte – Instituto Universitário de Lisboa. Este é um estudo realizado durante o período de programação, temático, mas que não explica os critérios de avaliação analisados. Um ano depois, em 2012, é apresentado o *Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social (2007-2013) – Programa RUMOS*, realizado pela Quaternaire Portugal, S.A. Este é um estudo de avaliação intercalar, de programa e de natureza operacional, que responde a questões de avaliação como a pertinência e relevância, o impacto, a eficiência, a eficácia e a qualidade. Ademais, utiliza na sua metodologia, grupos de controlo, para além de técnicas de recolha de informação como entrevistas, inquéritos e estudos de caso. É ainda uma avaliação focada nos resultados e impactos das tipologias do Programa Rumos.

A *Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formação Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações*, realizada pelo Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico, é também apresentada em 2012. Esta é uma avaliação realizada durante o período de programação, é uma avaliação de impacto e temática, que recorre a grupos de controlo para a sua metodologia, assim como a técnicas de recolha de informação como sistemas de informação e registos da Segurança Social.

É também em 2012 apresentado o estudo *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, realizado pelo Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico. Tal como a anterior, é uma avaliação realizada durante o período de programação e temática. Recorre também, tal como a avaliação anterior, a grupos de controlo para a sua metodologia. Por fim, a avaliação *A educação e a formação na ativação dos desempregados mais velhos*, realizada pela Associação Empresarial de Portugal e pela Quaternaire Portugal, S.A e apresentada em 2014, é uma avaliação *ex-post* que toca em critérios de avaliação como a eficácia, a qualidade e o impacto. Para além destas características, a avaliação recorre à utilização de técnicas de recolha de informação como análise documental, análise estatística, entrevistas, auscultação de peritos e *workshops*.

É de extrema relevância mencionar que, no contexto do Quadro de Referência Estratégico Nacional, algumas das avaliações estão disponíveis para consulta no *website* do QREN.

Relativamente ao PT 2020 (2014-2020), foram encontradas nove avaliações, que se demarcam das restantes pelo rigor e inovação metodológica (Anexo C). Em 2014 é apresentada a *Avaliação Ex Ante do Programa Operacional do Capital Humano*, realizada pela Quaternaire Portugal, S.A. Como é possível verificar pela coluna das características do Anexo C, esta é uma avaliação *ex-ante* e uma avaliação de programa, que procura responder a questões de avaliação como a relevância e a coerência interna e externa. A *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Açores 2020*, realizada pela Quaternaire Portugal, S.A é apresentada em 2021. Esta é uma avaliação intercalar, de programa e uma avaliação de impacto baseada na teoria. A avaliação utiliza a TdM combinada com princípios de Avaliação Realista e responde a questões de avaliação como a relevância, o impacto, a eficácia, a eficiência e o valor acrescentado europeu.

Um ano depois, em 2022, é apresentada a *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Madeira 2020*, realizada pela EY Parthenon. Esta avaliação intercalar, apresenta-se como uma avaliação de programa, como uma avaliação de impacto e como uma ABT, que aplica a TdM e responde a questões de avaliação como a eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade, valor acrescentado europeu, relevância e coerência interna e externa. No mesmo ano é apresentada a *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Capital Humano*, realizada pela Quaternaire Portugal, S.A. Esta avaliação, também intercalar e de programa, é para além disso, uma ABT que combina a TdM com princípios de Avaliação Realista. Avalia a eficácia, a eficiência, o impacto, o valor acrescentado europeu, a relevância e a coerência.

A *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Algarve 2020*, realizada pela EY Parthenon e apresentada em 2022, assume-se como uma avaliação intercalar, de programa e de impacto. É para além disso uma ABT, que aplica a TdM e que avalia a eficácia, a eficiência, a eficiência operativa, o impacto e sustentabilidade, o valor acrescentado europeu, a relevância, a coerência interna e a coerência externa.

Tal como demonstrado no Anexo C, existem ainda mais duas avaliações apresentadas em 2022. Estas correspondem a dois lotes. A primeira diz respeito à *Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos - Lote 1* e a segunda diz respeito à *Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a melhoria das qualificações e melhoria da qualidade dos empregos dos adultos empregados – Lote 2*, sendo ambas da autoria da EY-Parthenon. Estas avaliações apresentam as mesmas características. São avaliações realizadas durante o período de programação (*ongoing*) e são, no essencial, avaliações de impacto de natureza temática. São ainda ABT complementadas com análise contrafactual, especificamente métodos de emparelhamento. Aplicam a TdM como método da ABT e utilizam ainda a Análise da Contribuição. Relativamente a critérios, avaliam a eficácia, a eficiência, eficiência operativa, o impacto e o valor acrescentado europeu das intervenções.

No ano seguinte, em 2023, foram apresentadas mais duas avaliações, neste caso regionais: a *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Lisboa 2020*, realizada pela EY Parthenon e a *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Alentejo 2020*, realizada pelo CEDRU. A *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Lisboa 2020* apresenta-se como uma avaliação intercalar, de programa e de impacto. É uma ABT e recorre à utilização da TdM e da Análise da Contribuição. Avalia a eficácia, a eficiência, a eficiência operativa, o impacto e sustentabilidade, o valor acrescentado europeu e a relevância e coerência interna e externa.

Por fim, a *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Alentejo 2020*, tal como a anterior, é uma avaliação intercalar, de programa e de impacto. É ainda uma ABT, que aplica a TdM e que procura avaliar a eficácia, a eficiência, o impacto e sustentabilidade, o valor acrescentado europeu, a relevância e a coerência interna e externa.

Para encerrar a análise das avaliações no âmbito do PT 2020, é crucial mencionar que todas as avaliações realizadas durante este período de financiamento estão disponíveis *online* no *website* da AD&C.

CAPÍTULO 5

Discussão dos Resultados

Neste capítulo pretende-se discutir os resultados encontrados, quer em termos de evolução dos Regulamentos Europeus dos Fundos e de orientações gerais, quer em termos de evolução das avaliações em Portugal, para o período entre 1989 e 2020. Procura-se, principalmente, perceber se as hipóteses formuladas são, com base na análise realizada, corroboradas ou refutadas.

Primeiramente, fica clara a evolução dos Regulamentos Europeus e das orientações gerais. As exigências de avaliação dos Regulamentos dos Fundos tornam-se, ao longo dos períodos de programação, mais exigentes e robustas, transparecendo a preocupação da CE em avaliar mais e melhor. Com o objetivo de perceber para quê e de que forma contribuem os financiamentos atribuídos aos Estados-Membros, a CE procura avaliar cada vez mais. Esta necessidade fica visível não só pelo aumento, ao longo dos períodos de programação, dos momentos de realização de avaliações, mas também pela ampliação dos critérios de avaliação. O salto parece ser dado no período de programação 2007-2013, assistindo-se a um reforço no período de 2014-2020, quer em termos de critérios de avaliação, quer em termos de orientações gerais, tornando-se estas também mais específicas - especialmente em termos metodológicos, favorecendo-se a utilização de abordagens metodológicas como a TdM, a Avaliação Realista e a Análise da Contribuição.

Para além destas evoluções, existem também outras que apresentam um peso relevante. São exemplos, a elaboração de planos de avaliação, opcional no período 2007-2013 e obrigatório no período 2014-2020; e a publicação dos resultados das avaliações, recomendação no período 2007-2013 e obrigatório no período 2014-2020.

A evolução fica também visível nas avaliações realizadas em Portugal. As avaliações passam a ser mais focadas em intervenções específicas. Note-se que, por exemplo, no QCA I (1989-1993), a designação da avaliação faz referência aos recursos humanos, um termo bastante geral. Ao longo dos quadros comunitários, a especificação torna-se mais aparente. As avaliações tornam-se também mais rigorosas, quer em termos de critérios a avaliar, quer em termos metodológicos. As avaliações encontradas, principalmente as do QCA I, e III, baseiam-se essencialmente numa sistematização de informação, não respondendo, portanto, à questão “A política implementada funciona?”. Em termos de avaliação em Portugal, o salto parece ser dado, claramente, no PT 2020, tornando-se a avaliação mais rigorosa quer em termos de questões de avaliação quer em termos de metodologias utilizadas.

Importa agora determinar se as hipóteses formuladas são confirmadas ou refutadas. Com base na discussão até agora apresentada, a *Hipótese 1*, que postula que “As exigências formais têm um papel relevante na transparência de resultados e prestação de contas em Portugal”, é corroborada. Esta hipótese é rapidamente confirmada, uma vez que sem o cumprimento das exigências formais dos FEEI, a realização das avaliações seria significativamente reduzida. Além disso, as obrigações legais requerem a divulgação dos resultados das avaliações. Essa obrigação surgiu durante o período de 2007-2013, quase como uma recomendação, indicando que “devem ser” publicados, e tornou-se uma exigência no âmbito do PT 2020, que estabelece que “as avaliações são tornadas públicas na sua totalidade”. Dessa forma, as avaliações são mais facilmente encontradas no QREN e no seu website, assim como no PT 2020 no website da AD&C. A condução das avaliações e, especialmente, a divulgação dos seus resultados, contribuem para a promoção da transparência, da responsabilização e da prestação de contas.

A *Hipótese 2* “Para além das exigências formais, as orientações gerais são aplicadas na elaboração das avaliações da educação e formação de adultos em Portugal”, é parcialmente confirmada. A parcialidade advém do facto de as avaliações, especialmente as do QCA I e do QCA III, não terem em conta critérios de avaliação exigidos. As avaliações realizadas no PT 2020, podem ser vistas, em termos de rigor e conformidade com os critérios de avaliação exigidos pelos Regulamentos, como exemplares – cada critério corresponde a perguntas de avaliação claras. Em termos de orientações, estas são aplicadas nas avaliações da educação e formação de adultos, especialmente a partir do PT 2020, demonstrando maior rigor metodológico.

A *Hipótese 3* “A AD&C tem um papel determinante na institucionalização da avaliação em Portugal” é corroborada. Esta hipótese é confirmada tanto pela análise prática da presente dissertação como pela revisão da literatura efetuada. De facto, o requisito legal dos Regulamentos dos Fundos de publicação de todas as avaliações realizadas no período de 2014-2020, exige que a AD&C publique na sua página *web* todas as avaliações realizadas em Portugal para o PT 2020. A AD&C tem contribuído para a institucionalização da avaliação em Portugal. Embora obedeça a exigências dos fundos, a entidade disponibiliza no seu sítio *web*, para além das avaliações, materiais relevantes como guias e artigos importantes sobre avaliação e metodologias. Promove ainda seminários de avaliação para o público interessado na temática, de que é exemplo o Seminário “Avaliação dos Fundos Europeus – dos Resultados do 2020 ao Plano de Avaliação do 2030”, realizado em Évora, em outubro de 2023 (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2023).

A AD&C contribui para a institucionalização da avaliação em Portugal. A sua ação, enquanto Instituto Público, vem acrescentar a todo o edifício legal, estatutário, gestor, organizacional, procedimental, metodológico e técnico-administrativo previamente erguido, sobretudo com o QCAIII e com o QREN. Apesar de contribuir para a institucionalização da avaliação no país, importa referir que, a AD&C, não detém logicamente poderes públicos bastantes para transformar, só por si, a cultura de avaliação de políticas públicas em Portugal.

Em conclusão, é possível perceber que existe uma enorme evolução da avaliação em Portugal desde o QCA I (1989-1993) ao PT 2020 (2014-2020). Esta é a resposta à pergunta inicial “*Como é que a avaliação dos fundos comunitários evoluiu de 1989 a 2020, em Portugal?*”.

CAPÍTULO 6

Conclusões

A presente dissertação teve como objetivo responder à questão de investigação “*Como é que a avaliação dos fundos comunitários evoluiu de 1989 a 2020, em Portugal?*”. Para o efeito, o presente estudo recorreu a uma análise compreensiva, que utilizou como técnica de recolha de informação a análise documental, e a uma técnica de análise temática de conteúdo, que permitiu a construção de temas e categorias, ao subdividir o texto em novas categorias de significado. A análise foi realizada em três etapas. Em primeiro lugar, foi feita uma análise da evolução das exigências legais dos Regulamentos Gerais Europeus dos Fundos e dos Regulamentos Específicos do FSE. Em segundo lugar, procurou-se, tal como para a legislação europeia, analisar a evolução de orientações gerais, assim como perceber grandes marcas dos períodos de programação. Finalmente, procedeu-se a uma análise de avaliações do segmento da educação e formação de adultos realizadas, em Portugal, entre 1989 e 2020.

De facto, ficou visível uma grande evolução da avaliação em Portugal ao longo dos quadros comunitários analisados – esta foi a resposta encontrada para a pergunta de partida. A investigação permitiu não só perceber que tanto a legislação europeia como as orientações gerais evoluíram em termos de rigor, mas que também em Portugal essa evolução foi identificada. O salto positivo pareceu ser dado, claramente, no PT 2020, apresentando as avaliações um maior rigor, quer em termos de cumprimento dos requisitos legais, quer em termos de metodologias aplicadas. Isto não quer, contudo, dizer que as avaliações demonstraram qualidade em termos de informação – apenas mostraram que existiu uma clara aposta, principalmente no PT 2020, em tornar a avaliação dos FEEL, em Portugal, rigorosa e mais robusta. Esta informação permitiu validar a *Hipótese 2* “Para além das exigências formais, as orientações gerais são aplicadas na elaboração das avaliações da educação e formação de adultos em Portugal”.

As Hipóteses formuladas e validadas permitem perceber bastante sobre a evolução da avaliação em Portugal. A *Hipótese 1* “As exigências formais têm um papel relevante na transparência de resultados e prestação de contas em Portugal”, permite compreender que a avaliação no país, embora tenha evoluído, permanece dependente das exigências formais dos FEEL. Sem obrigatoriedade, o número de avaliações realizadas era certamente mais reduzido.

Esta situação pode ser explicada pela fraca cultura de avaliação em Portugal. A transparência e a prestação de contas são fundamentais e são as exigências legais da publicação dos resultados das avaliações que mais permitem contribuir para estes objetivos.

As avaliações do QREN encontram-se publicadas na página *online* do QREN, embora não seja possível encontrar todas as avaliações realizadas, e as avaliações do PT 2020 encontram-se publicadas na sua totalidade na página *online* da AD&C. Este é um ponto fundamental, que explica o porquê de se encontrar mais facilmente para análise, avaliações destes dois quadros comunitários. A ausência de uma exigência relativa à publicação dos resultados das avaliações nos períodos correspondentes ao QCA I, QCA III e QCA III, demonstra o porquê da procura de avaliações ser uma tarefa complexa. Este é um ponto que encontra ligação com a *Hipótese 3* “A AD&C tem um papel determinante na institucionalização da avaliação em Portugal”. É sabido que o requisito legal dos Regulamentos Europeus exige que a AD&C publique na sua página *Web* todas as avaliações do PT 2020. Contudo, a AD&C disponibiliza também no seu sítio *Web* materiais relevantes como guias e artigos sobre avaliação e metodologias. A entidade promove ainda seminários de avaliação para o público em geral.

A presente investigação enriqueceria se tivessem sido realizadas entrevistas a entidades como a AD&C – permitiria perceber melhor o papel da entidade na institucionalização da avaliação – e a consultores em avaliação. Contudo, optou-se por uma análise documental que se demonstrou relevante para perceber de que forma as avaliações se encontram acessíveis.

Demonstra-se pertinente refletir ainda sobre alguns aspetos relativos à avaliação em Portugal, sendo este um tema que gera, claramente, debate e reflexão. Apesar da evolução positiva de Portugal em matéria de avaliação, é preciso entender também que existe ainda um caminho a percorrer. Este parece ser ainda um campo subdesenvolvido e cuja existência se encontra bastante ligada às exigências formais que advêm dos FEEL.

Como abordado anteriormente, a avaliação gera aprendizagem. Permite refletir sobre o porquê de uma política existir, para quem existe e em que circunstâncias existe. É, por isso, essencial, que a avaliação seja entendida como uma ferramenta de aprendizagem para que se torne uma prática generalizada. Parece, portanto, capital que os decisores políticos a entendam como tal, para que a cultura de avaliação seja reforçada. Ademais, para a aprendizagem é necessário que existam boas avaliações, isto é, avaliações úteis e credíveis. Por fim, é necessário um maior envolvimento dos vários atores que participam nos processos da avaliação e um maior envolvimento da comunicação social. A informação necessita de chegar ao público em geral para que se gere debate.

Para concluir, seria importante em investigações futuras perceber como as questões abordadas se materializam no novo quadro comunitário Portugal 2030. Seria ainda interessante perceber, através da comparação, se a avaliação dos fundos comunitários gera algum efeito *spill over*, em termos de rigor, para a avaliação de políticas não cofinanciadas.

Fontes

Decreto-Lei n.º 121-B/90, de 12 de abril de 1990. Diário da República, 1.ª série — N.º 86

Decreto-Lei n.º 99/94 de 19 de abril de 1994. Diário da República, 1.ª série - A — N.º 91

Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de abril de 2000. Diário da República, 1.ª série - A — N.º 83

Decreto-Lei N.º 312/2007, de 17 de setembro de 2007. Diário da República, 1.ª série — N.º 179

Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro. Diário da República, 1.ª série — N.º 202

Decreto-Lei N.º 137/2014, de 12 de setembro de 2014. Diário da República, 1.ª série — N.º 176

Portaria n.º 232/2016, de 29 de agosto. Diário da República, 1.ª série - N.º 165.

Portaria n.º 351/2013, de 4 de dezembro. Diário da República, 1.ª série — N.º 235

Recomendação do Conselho, de 20 dezembro de 2012, sobre a validação da aprendizagem não formal e informal (2012/C 398/01)

Regulamento (CEE) N.º 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988

Regulamento (CEE) N.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988

Regulamento (CEE) N.º 4255/88 do Conselho de 19 de dezembro de 1988

Regulamento (CEE) N.º 2081/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993

Regulamento (CEE) N.º 2082/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993

Regulamento (CEE) N.º 2084/93 do Conselho de 20 de julho de 1993

Regulamento (CE) N.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999

Regulamento (CE) N.º 1784/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de julho de 1999

Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006

Regulamento (CE) N.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006

Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013

Regulamento (UE) N.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013

Regulamento (EU) N.º 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021

Referências Bibliográficas

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (2021, dezembro). *Plano Global de Avaliação 2014-2020*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/01_PGA-PT2020_Revisao2021_dez2021-0002.pdf
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (2023, outubro). Já está disponível a gravação do Seminário de Avaliação dos Fundos Europeus. https://www.adcoesao.pt/gravacao-disponivel-seminario-de-avaliacao-dos-fundos-europeus/?fbclid=IwAR0ZX71YtDarw_daC0GgbGr23Q50ZHwEEkrAPtrSF7YiZS58muqnaO7b0I
- Albarello, L., Digneffe, F., Maroy, J. H. C., Ruquoy, D., & Saint-Georges, P. (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Amândio, A. S. (2022). A avaliação dos fundos europeus em Portugal. *Public Sciences & Políticas/Ciências e Políticas Públicas*, 8(1). <https://doi.org/10.33167/2184-0644.cpp2022.8.1.3>
- Associação Empresarial de Portugal & Quaternaire Portugal, S.A. (2014). *A educação e a formação na ativação dos desempregados mais velhos*. https://iefp.eapn.pt/docs/Educacao_formacao_na_activacao_desempregados_mais_velhos.pdf
- Bachtler, J. & Michie, R. (1995). A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds. *Regional Studies*, 29(8), 745-751. <https://doi.org/10.1080/00343409512331349353>
- Bachtler, J. & Wren, C. (2006). Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges. *Regional Studies*, 40(2), 143-153. <https://doi.org/10.1080/00343400600600454>
- Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., & Polverari, L. (2016). *EU Cohesion Policy in Practice: What Does it Achieve?* London: Rowman & Littlefield.
- Bailey, D. & De Propriis, L. (2002). The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 408-428. <https://doi.org/10.1080/13501760210139696>
- Banco de Portugal (2019). *Boletim Económico*. Lisboa: Edição Departamento de Estudos Económicos.
- Banco de Portugal. (2023). Fundos europeus e desempenho das empresas portuguesas. *Revista de Estudos Económicos*, IX(1). www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/re202301_pt.pdf
- Bilhim, J. (2008). Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2, 43-63.
- Birckmayer, J. D., & Weiss, C. H. (2000). Theory-based evaluation in practice: what do we learn?. *Evaluation review*, 24(4), 407-431.
- Boldrin, M., & Canova, F. (2001). Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic policy*, 16(32), 206-253.

- Blamey, A., & Mackenzie, M. (2007). Theories of change and realistic evaluation: peas in a pod or apples and oranges?. *Evaluation*, 13(4), 439-455.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. & Verspagen, B. (2003). The Impact of EU Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 621-644.
- 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.
- Capucha, L. (2013). Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação de adultos é uma prioridade. *Aprender*, 34, 29-65.
- Capucha, L. (2018). Educação de adultos: A ideologia conta. *Fórum Sociológico*, 32, 17-27.
- Carneiro, R. (Coord.). (2007). *Avaliação ex-ante do Programa Operacional Potencial Humano*.
- Cavaco, C., Lafont, P. & Pariat, M. (2014). Policies of adult education in Portugal and France: the European Agenda of validation of non-formal and informal learning. *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), 343-361.
- Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico. (2012). *Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formação Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações*.
- Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico. (2012). *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*.
- CEDRU. (2023). *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Alentejo 2020*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/avaliacao_intercalar_poalentejo_RFinal.pdf
- Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos. (1999). *Avaliação Ex-Ante do PRODEP III*.
- Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos. (2004). *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida*. Direção-Geral de Formação Vocacional.
- Chen, H. T. (2006). A theory-driven evaluation perspective on mixed methods research. *Research in the Schools*, 13(1), 75-83.
- Comissão Europeia. (1999). *MEANS. Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management (Volume 1- 6)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia. (2004). *EVALSED: A Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – O GUIA*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/guia_avaliacao_desenvolvimento_socioeconomico.pdf
- Comissão Europeia. (2007). *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During The Programming Period. Working Document No. 5*.
- Comissão Europeia. (2008). *Evalsed: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development*. European Cohesion Fund: European Regional Development Fund. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/752dd092-3ea5-429c-96dc-4507d0cda886>

- Comissão Europeia. (2013a). *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-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide
- Comissão Europeia. (2013b). *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
- Comissão Europeia. (março, 2014). *The Programming Period 2014-2020. Guidance Document on Monitoring and Evaluation*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf
- Comissão Europeia. (2015a). *Evaluation matters: the evaluation policy for European union development co-operation*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2841/85201>
- Comissão Europeia. (2015b). *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. Guidance Document, European Social Fund. Programming period 2014-2020*. https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/guidance_document_-_monitoring_and_evaluation_of_european_cohesion_policy_-_european_social_fund.pdf
- Comissão Europeia. (2018). *Rede de especialistas nacionais independentes na área da educação de adultos/competências de adultos. Relatório Nacional Completo – Portugal*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Comissão Europeia. (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/sources/reports/asr2019/esif_asr2019_swd_en.pdf
- Comissão Europeia. (2022). *Cohesion in Europe towards 2050. Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- Conselho Nacional de Educação. (2019). Relatório Técnico. Educação e Formação de Adultos. *Coleção Estudos e Relatórios*.
- Dionízio, S. & Rodrigues, D. (2022). A estratégia de avaliação do Portugal 2020. Uma perspetiva segundo a teoria da mudança. *Coleção Políticas e Territórios*, Caderno Temático, 3. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Avaliac%CC%A7a%CC%83o-Portugal-2020_janeiro2022_vf.pdf
- Dhillon, L. & Vaca, S. (2018). Refining theories of change. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 14(30), 64-87.
- Dye, T. (2013). *Understanding Public Policy*. 14 ed. Pearson.

- Ederveen, S., Gorter, J., De Mooij, R., & Nahuis, R. (2002). Funds and games. *The Economics of European Cohesion Policy. CPB Special Publication*, 41.
- Eurostat. (2023). *Population by educational attainment level, sex and age (%)*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_03/default/table?lang=en
- Eurostat. (2023). *Adult participation in learning by sex*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_04_60_custom_3042803/default/table
- Eurydice. (março, 2023). *Educação e Formação de Adultos*. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/pt-national-education-systems/portugal/educacao-e-formacao-de-adultos>
- Evans, A. (1999). *The EU Structural Funds*. Oxford University Press.
- EY-Parthenon. (2022). *Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos. Lote 1*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Relato%CC%81rio-Final_Lote-1_Adultos-desempregados.pdf
- EY-Parthenon. (2022). *Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e melhoria da qualidade dos empregos dos adultos empregados. Lote 2*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Relato%CC%81rio-Final_Lote-2_Adultos-empregados.pdf
- EY-Parthenon. (2022). *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Madeira 2020*. <https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Relatorio-Final.pdf>
- EY-Parthenon. (2022). *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Algarve 2020*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/033807_Relatorio-Final_Av-Intercalar-PO-Algarve_vf.pdf
- EY-Parthenon. (2023). *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Lisboa 2020*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Av-Intercalar-Lisboa2020_RF.pdf
- Farole, T., Rodríguez-Pose, A. & Storper, M. (2011). Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, 49(5), 1089-1111. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x>
- Feio, P. A. (Coord.) (2015). *O que Fazemos com os Dinheiros Europeus: O QREN 2007-2013*. Livro Eletrónico. <https://www.am-lisboa.pt/documentos/1518971654U7uAX2ob7Dx19FE4.pdf>
- Ferrão, J. (1996). A avaliação comunitária de programas regionais: aspectos de uma experiência recente”. *Sociologia Problemas e Práticas*, (22) 29-41.
- Ferrão, J. (2018). Dos paradigmas, práticas e teorias de avaliação às metodologias: uma visão panorâmica. Em J. Ferrão & J. M. P. Paixão (Eds), *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 5-28). 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*, 12 (1), 9-28.

- Ferrão, J. & Mourato, J. (2011). Evaluation and Spatial Planning in Portugal: From legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation. Em J. F. Dasí (Ed. e Coord.), *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (pp. 141-166). Publicacions de la Universitat de València.
- Fragoso, A. & Guimarães, P. (2010). Is there still a place for social emancipation in public policies? Envisioning the future of adult education in Portugal. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 2(1-2), 17-31.
- Fratesi, U. & Wishlade, F. G. (2017). The impact of European Cohesion Policy in different contexts. *Regional Studies*, 51(6), 817-821. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1326673>
- Gabinete Oliveira das Neves. (2010). *Avaliação Intercalar do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV) 2007-2009*.
- Gabinete Oliveira das Neves. (2010). *Avaliação da Operacionalização das Formações Modulares do POPH no âmbito da Operacionalização do QREN*. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-Final-24.pdf>
- Gardner, A. L. & Brindis, C. (2017). *Advocacy and Policy Change Evaluation. Theory and Practice*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Guimarães, P. (2012). A educação e formação de adultos (1999-2010): a progressiva importância da educação e formação para a competitividade. *Revista Lusófona de Educação*, 22, 69-84.
- Guimarães, P., Alves, N., Cavaco, C., & Marques, M. (2014). Is adult education and training policy (1999-2011) in Portugal based on a dilemma? The critical construction of the employable learner. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 116, 4145-4149.
- Hart, M. (2007). Evaluating EU regional policy. How might we understand the causal connections between interventions and outcomes more effectively? *Policy Studies*, 28(4), 295-308.
- Imas, L. G. M. & Rist, R. C. (2009). *The Road to Results. Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington, DC: The World Bank.
- Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2005). *Estudo de Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida. Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento*.
- Instituto de Estudos Sociais e Económicos & Quaternaire Portugal, S.A. (2007). *Estudo de Avaliação de Impacte das Ações Financiadas pelo FSE na Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários*.
- Instituto de Estudos Sociais e Económicos & Quaternaire Portugal, S.A. (2010). *Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/3_relatorio.pdf
- Instituto de Estudos Sociais e Económicos. (2010). *Avaliação do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações*. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-Final-25.pdf>
- Iscte–Instituto Universitário de Lisboa. (2011). *Estudo de Avaliação e Acompanhamento dos Ensinos Básico e Secundário*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/13_relatorio.pdf

- Jacob, S., Speer, S. & Furubo, J. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6-31.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. Em F. Fisher, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). CRC Press.
- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol, The Policy Press University of Bristol.
- Mais Transparência (agosto, 2023). *Áreas de Investimento*. <https://transparencia.gov.pt/pt/fundos-europeus/pt2020/areas-de-investimento/>
- Mairate, A. (2006). The “added value” of European Union Cohesion policy. *Regional Studies*, 40(2), 167-177. <https://doi.org/10.1080/00343400600600496>
- Mamede, R. P. (2020, janeiro). Quem sabe que políticas funcionam em Portugal? *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/ricardo-paes-mamede/quem-sabe-que-politicas-funcionam-em-portugal-11729421.html>
- Mamede, R. P. & Adão e Silva, P. (2019). *O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas*. Lisboa; IPPS-Iscte.
- Martins, S. C. (2014). Políticas Educativas Europeias: Divergir e Convergir num Espaço Comum. Em M. L. Rodrigues (org.), *40 Anos de Políticas Educativas de Educação em Portugal* (pp. 685-707). Lisboa, Almedina.
- Martins, V. (2017). Coesão económica e social. Do apogeu ao crepúsculo? *Relações Internacionais*, 53, 11-18. <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a02>
- Mateus, A. (coord.) (2013). *25 anos de Portugal Europeu*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A).
- Mohl, P. & Hagen, T. (2010). Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 40, 353-365.
- Molle, W. (2007). *European Cohesion Policy*. Londres, Routledge.
- Newcomer, K. E., Hatry, H. P. & Wholey, J. S. (2010). Planning and Designing Useful Evaluations. Em J. S. Wholey, H. P. Hatry & K. E. Newcomer (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (pp. 5-29). Jossey-Bass.
- Observatório do QREN. (2009, março). Plano Global de Avaliação do Quadro de Referência Estratégica Nacional e dos Programas Operacionais 2007-2013.
- OCDE. (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results based in Management*, OCDE Publications. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- OCDE. (2021). *Reforçar a garantia da qualidade na educação e formação de adultos em Portugal: guia de implementação*. OCDE, Paris. <https://www.oecd.org/skills/centre-for-skills/Strengthening->

[Quality-Assurance-in-Adult-Education-and-Training-in-Portugal-Implementation-Guidance_Report-Summary_PT.pdf](#)

- Oliveira das Neves, A. (Coord.) (1995). *Avaliação Ex-Post do QCA I: Área dos Recursos Humanos*. Direcção Geral de Desenvolvimento Regional.
- Parente, C. & Moreira, L. (2007). Avaliação de Impacte de Programas de Educação, Formação e Certificação de Adultos na Região do Vale do Sousa. Em A. Oliveira das Neves (Coord). *Cadernos Sociedade e Trabalho. Aprendizagem ao Longo da Vida* (pp. 59- 89). MTSS/GEP.
- Pires, L. M. (2017). 30 Anos de Fundos Estruturais (1986-2015). *Relações Internacionais*, 53, 019-038. <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>
- Quatenaire Portugal, S.A. (2007). *Estudo de Avaliação do Impacto da Formação dos Ativos Empregados Beneficiários de Ações Financiadas pelo FSE*.
- Quatenaire Portugal, S.A. (2010). *Estudo de Avaliação da Operacionalização do Programa RUMOS*. https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/Upload/Anexos/AvalRumos_RelFinal_28Abril10.pdf
- Quatenaire Portugal, S.A. (2012). *Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social (2007-2013) – Programa RUMOS*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/25_relatorio.pdf
- Quatenaire Portugal, S.A. (2014). *Avaliação Ex Ante do Programa Operacional do Capital Humano*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/exante_rf_poch.pdf
- Quatenaire Portugal, S.A. (2021). *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Açores 2020*. <https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Relatorio-FINAL-Volume-1.pdf>
- Quatenaire Portugal, S.A. (2022). *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Capital Humano*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/RF_AV-INTERC_POCH_VOL-1_F.pdf
- Rodrigues, M. L. (2010). *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*. Lx, Almedina.
- Rodrigues, M. L. (coord.) (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa: INCM.
- Rogers, P. J. (2007). Theory-based evaluation: Reflections ten years on. *New directions for evaluation*, (114), 63-67.
- Rolfe, S. (2019). Combining Theories of Change and Realist Evaluation in practice: Lessons from a research on evaluation study. *Evaluation*, 1-23.
- Roths, L. (2009). Novas Oportunidades: uma revolução na aprendizagem. Em *O Sentido da Mudança: Políticas Públicas em Portugal, 2005-2009* (pp. 61-69). Lisboa, Portugal: Fundação Res Publica.
- Silva, G. P. & Ferreira, M. E. (2017). Retrato da Mudança na Transição dos CNO para os CQEP – Desafios da Descontinuidade. *RCEJ/Rebules*, 29, 35-57.
- Soares, A. G. (2007). Portugal and the European Union: The ups and downs in 20 years of membership. *Perspectives on European Politics and Society*, 8(4), 460-475. <https://doi.org/10.1080/15705850701640835>

- Stern, E. (2009). Evaluation policy in the European Union and its institutions. Em W. M. K. Trochim, M. M. Mark, & L. J. Cooksy (Eds.), *Evaluation Policy and Evaluation Practice: New Directions for Evaluation* (pp. 67–85).
- Távora, A., Vaz, H. & Coimbra, J. L. (2012). A(s) Crise(s) da Educação e Formação de Adultos em Portugal. *Saber & Educar*, 17, 28-40.
- Trocado da Mata, J. (2019). O frágil panorama das qualificações da população portuguesa. Em R. P. Mamede & P. Adão e Silva (orgs.) *O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas*. Lisboa; IPPS-Iscte.
- Universidade Católica Portuguesa. (2010). *Iniciativa Novas Oportunidades: resultados da Avaliação Externa 2009-2010*. <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-11.pdf>
- Valente, A. C. (2020). Ninguém pode ficar para trás: o contributo do Programa Qualifica. Em *Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás - Seminários e Colóquios* (pp. 78-84). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. Em J. Connell, A. Kubisch, L. B. Schorr, & C. H. Weiss (Eds.), *New approaches to evaluating community initiatives: Volume 1, concepts, methods, and contexts* (pp. 65-92). New York, NY: Aspen Institute.
- Wong, G., Greenhalgh, T., Westhorp, G., Buckingham, J., & Pawson, R. (2013). RAMESES publication standards: realist syntheses. *BMC medicine*, 11, 1-14.
- Wollmann, H. (2007). Policy Evaluation and Evaluation Research. Em F. Fischer & G. J. Miller (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 393-402). New York. Routledge.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. A. (2010). *The Public Policy Primer. Managing the policy process*. Routledge.

Anexos

Anexo A. Evolução dos Regulamentos Europeus (e sua aplicação a nível nacional) e Exigências Formais dos Fundos Estruturais

Períodos de Programação	Regulamentos Europeus Gerais e Específico FSE	Legislação Nacional	Função da Avaliação	Tipos de Avaliação	Outras Indicações Relevantes
1989 - 1993	<p>Gerais:</p> <p>Regulamento (CEE) N.º 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988</p> <p>Regulamento (CEE) N.º 4253/88 do Conselho, de 19 de dezembro de 1988</p> <p>Específico FSE:</p> <p>Regulamento (CEE) N.º 4255/88 do Conselho de 19 de dezembro de 1988 – não menciona avaliação</p>	<p>Decreto-Lei n.º 121-B/90, de 12 de abril – Define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio para as intervenções estruturais comunitárias no território português (revogado)</p>	<p>Apreciar a <i>eficácia</i> das intervenções estruturais e o seu <i>impacto</i> relativamente aos objetivos estabelecidos</p>	<p>Avaliação <i>ex-ante</i></p> <p>Avaliação <i>ex-post</i></p>	
1994 -1999	<p>Gerais:</p> <p>Regulamento (CEE) N.º 2081/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993 (altera o Reg. (CEE) N.º 2052/88)</p> <p>Regulamento (CEE) N.º 2082/93 do Conselho, de 20 de julho de 1993 (altera o Reg. (CEE) N.º 4253/88)</p>	<p>Decreto-Lei n.º 99/94 de 19 de abril – Define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do Quadro Comunitário de Apoio</p>	<p>Apreciação e avaliação com objetivo de avaliar o <i>impacte</i> socioeconómico das ações comunitárias</p> <p>Garantir a <i>eficácia</i> das intervenções</p>	<p>Apreciação <i>ex-ante</i> – executada em parceria pela Comissão e pelo Estado-Membro; deve incluir o impacto ambiental</p> <p>Acompanhamento</p>	

	<p>Específico FSE:</p> <p>Regulamento (CEE) N.º 2084/93 do Conselho de 20 de julho de 1993 (altera o Reg. (CEE) n.º 4255/88) – faz referência à avaliação, embora não aprofunde</p>			<p>Avaliação após a execução da ação/<i>ex-post</i> – parceria entre a Comissão e o Estado-Membro</p>	
2000 - 2006	<p>Geral:</p> <p>Regulamento (CE) N.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de junho de 1999</p> <p>Específico FSE:</p> <p>Regulamento (CE) N.º 1784/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de julho de 1999 – faz referência à avaliação embora não aprofunde</p>	<p>Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de abril – Define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal</p>	<p>Apreciar a <i>eficácia</i> das intervenções estruturais</p> <p>Apreciar o <i>impacto</i> da ação comunitária em relação aos objetivos</p> <p>Apreciar o <i>impacto</i> das incidências da ação comunitária em problemas estruturais específicos</p>	<p>Avaliação <i>ex-ante</i> – o Estado-Membro é o principal responsável pela avaliação</p> <p>Avaliação intercalar – incide sobre cada quadro comunitário de apoio e cada intervenção; o Estado-Membro é responsável em parceria com a Comissão</p> <p>Atualização da avaliação intercalar</p> <p>Avaliação <i>ex-post</i> – da responsabilidade da Comissão em parceria com o Estado-Membro</p> <p>Possibilidade de avaliações complementares (temáticas)</p>	<p>Resultados das avaliações colocados à disposição do público, mediante pedido</p>

2007 - 2013	<p>Geral:</p> <p>Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006</p> <p>Específico FSE:</p> <p>Regulamento (CE) N.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006 (revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999) – faz referência à avaliação</p>	<p>Decreto-Lei N.º 312/2007, de 17 de setembro de 2007 – Define o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 e dos respetivos programas operacionais</p>	<p>Melhorar a <i>qualidade, eficácia, eficiência</i> e a <i>coerência</i> da intervenção dos fundos</p> <p>Melhorar a <i>estratégia</i> e a <i>execução</i> dos programas operacionais no que respeita aos problemas estruturais específicos</p> <p>Analisar a contribuição das ações apoiadas pelo FSE para a execução da Estratégia Europeia para o Emprego e para a inclusão social, a não discriminação, a igualdade entre mulheres e homens e o ensino e formação</p>	<p>Avaliação antes do período de programação/<i>ex-ante</i> por programa operacional, conjunto de programas; da responsabilidade do Estado-Membro</p> <p>Avaliação durante o período de programação/<i>ongoing</i> * – da responsabilidade do Estado-Membro com consulta da Comissão</p> <p>*Avaliações de natureza estratégica ou de natureza operacional durante o período de programação</p> <p>Avaliação após o período de programação/<i>ex-post</i> – realizada pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros</p>	<p>Possibilidade de elaboração de um plano de avaliação</p> <p>Avaliações realizadas por organismos ou peritos, internos ou externos, funcionalmente independentes das autoridades de gestão</p> <p>Resultados das avaliações devem ser publicados</p>
2014 - 2020	<p>Geral:</p> <p>Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013</p>	<p>Decreto-Lei N.º 137/2014, de 12 de setembro de 2014 – Estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de</p>	<p>Avaliar a <i>eficácia, a eficiência e impacto</i> dos programas, com o objetivo de melhorar a sua elaboração e execução.</p>	<p>Avaliação <i>ex-ante</i></p> <p>Avaliação durante o período de programação/<i>ongoing</i>:</p>	<p>Definição de um plano de avaliação (obrigatório)</p>

	<p>Específico FSE:</p> <p>Regulamento (UE) N.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013 (revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 de Conselho) – artigo dedicado à avaliação</p>	<p>investimento para o período de 2014-2020</p>	<p>No caso do FSE, os critérios acima devem ser aplicados à avaliação do apoio do FSE e da dotação específica da Iniciativa para o Emprego dos Jovens</p> <p><i>Impacto</i> dos programas avaliado à luz da missão dos FEEI, tendo em conta as metas europeias para um crescimento <i>sustentável, inteligente e inclusivo.</i> (valor acrescentado)</p>	<p>- Avaliações para determinar a eficácia, a eficiência e o impacto de cada programa</p> <p>-Pelo menos uma vez deve ser realizada uma avaliação para aferir o contributo dos FEEI para os objetivos de cada prioridade/eixo prioritário. (Aplica-se ao apoio do FSE)</p> <p>Avaliação <i>ex-post</i> – realizadas pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros e autoridades de gestão</p>	<p>Avaliações realizadas por peritos, internos ou externos, funcionalmente independente das autoridades responsáveis pela execução do programa</p> <p>As avaliações são tornadas públicas na sua totalidade (maior transparência)</p>
--	---	---	--	--	---

Anexo B. Orientações Gerais e Grandes Marcas por Períodos de Programação

Períodos de Programação	Documentos Orientadores	Orientações Gerais e Grandes Marcas
QCA I (1989 - 1993)	<p>Sem documento</p> <p>(MEANS (1999) - embora não seja um documento orientador deste período, faz uma análise retrospectiva curta sobre avaliação</p>	<p>Programação plurianual - revolucionário para as administrações nacionais e regionais.</p> <p>Falta de competências de avaliação relativas aos Fundos Estruturais por parte da maioria das autoridades competentes e dos próprios serviços da Comissão.</p> <p>Consequente falta de qualidade das avaliações realizadas.</p> <p>Falta de condições adequadas para a fase de avaliação <i>ex ante</i>.</p>
QCA II (1994 -1999)	<p>MEANS (volume 1-6) (1999)</p>	<p>Reforço considerável dos requisitos relativos à avaliação.</p> <p>Introdução da avaliação intercalar.</p> <p>Importância dos resultados e impactos – na obtenção de <i>feedback</i> das ações em curso.</p> <p>Utilização de métodos adaptados às características específicas dos programas (características como tomada de decisões conjuntas, que envolvem a participação de vários parceiros na avaliação).</p> <p>Foco na análise de impacto.</p> <p>Ênfase na necessidade de melhorar a utilização das avaliações como instrumentos de prestação de contas às instituições democráticas e aos cidadãos.</p> <p>Ênfase na necessidade de um maior envolvimento por parte dos gestores no processo de avaliação.</p>
QCA III (2000 - 2006)	<p>EVALSED (2004)</p>	<p>As autoridades responsáveis dos Estados-Membros voltam a ser responsáveis por muitas das obrigações de avaliação.</p> <p>Preocupação com a utilização sistemática da avaliação no decorrer da implementação de um programa.</p> <p>Abordagem pragmática: as técnicas e métodos selecionados para análise devem refletir o objetivo e enfoque da avaliação.</p>

		<p>Importância atribuída aos dados quantitativos que forneçam visões gerais (agregação de resultados de uma intervenção, fornecer uma perspectiva comparativa) e aos dados qualitativos que permitam captar subtilezas, opiniões e experiências de pessoas.</p> <p>Privilegia-se a aplicação de diferentes técnicas em conjunto, de forma a reforçar a análise e tornar os resultados e as conclusões da avaliação mais fiáveis.</p> <p>Maior sensibilização para a disseminação de avaliações e suas conclusões (não há obrigatoriedade).</p>
<p>QREN (2007 - 2013)</p>	<p>EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development (2008)</p> <p>Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During The Programming Period. Working Document No. 5 (2007)</p> <p>Plano Global de Avaliação do QREN e dos Programas Operacionais 2007-2013 (2009)</p>	<p>Obrigações de avaliação reduzidas permitindo uma abordagem mais flexível, baseada nas necessidades, e orientada para a procura da avaliação durante o período de programação (<i>ongoing</i>) - foco na avaliação contínua.</p> <p>Recomendação da elaboração de um plano de avaliação plurianual.</p> <p>Foco em uma ou mais questões de avaliação: relevância; coerência; eficácia; eficiência.</p> <p>Foco na natureza estratégica e operacional das avaliações.</p> <p>Orientação para os resultados.</p> <p>Importância atribuída aos dados quantitativos que forneçam visões gerais (agregação de resultados de uma intervenção, fornecer uma perspectiva comparativa) e aos dados qualitativos que permitam captar subtilezas, opiniões e experiências de pessoas.</p>
<p>PT 2020 (2014 - 2020)</p>	<p>EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development (2013)</p> <p>EVALSED sourcebook: Method and Techniques (2013)</p> <p>Guidance Document on Monitoring and Evaluation, Concepts and Recommendations, European Cohesion Fund, European Regional Development Fund (2014)</p>	<p>Abordagem de avaliação reforçada relativamente ao período anterior. Mantem-se, contudo, a lógica da abordagem baseada nas necessidades.</p> <p>Foco na orientação para os resultados.</p> <p>Foco no impacto para a mudança - Maior foco na avaliação de impacto face à de processo.</p> <p>Utilização da Avaliação de Impacto Contrafactual (AC) e da Avaliação de Impacto Baseada na Teoria (ABT) como métodos da Avaliação de Impacto (devem complementar-se).</p> <p>Importância dada à Teoria da Mudança (TdM) enquanto abordagem da ABT.</p>

	<p>Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. Guidance Document, European Social Fund. Programming period 2014-2020 (2015)</p> <p>Plano Global de Avaliação PT2020 (2021)</p>	<p>Importância dada à Avaliação Realista enquanto abordagem da ABT.</p> <p>Importância dada à Análise da Contribuição enquanto abordagem da ABT.</p> <p>Importância dada à avaliação temática - mais adequada à lógica de programação do PT 2020.</p> <p>Realização de avaliações por peritos externos ou organizações diferentes da responsável pela execução do programa - entendido como boa prática.</p> <p>Recomendação por parte da Comissão de se considerar questões como “Existe compreensão, abertura para a ideia de aprendizagem?” “Ou será a avaliação vista apenas como uma obrigação imposta pela comissão?”.</p> <p>Os resultados das avaliações são obrigatoriamente tornados públicos, preferencialmente <i>online</i> – mais transparência.</p> <p>Recomendação por parte da Comissão da elaboração de resumos executivos em inglês, permitindo uma maior transmissão europeia dos resultados das avaliações publicadas – mais transparência</p>
--	---	---

Anexo C. Avaliações da Educação e Formação de Adultos por Períodos de Programação e suas características

Períodos de Programação	Avaliações do Setor da Educação e Formação de Adultos	Características	Outras Informações Relevantes
<p>QCA I (1989 - 1993)</p>	<p>Avaliação <i>Ex-Post</i> do QCA I: Área dos Recursos Humanos (1995)</p> <p>Relatório de Avaliação do PRODEP – Sub-Programa Educação de Adultos (não encontrada)</p>	<p>-Avaliação <i>ex-post</i></p> <p>-Avalia o impacto</p> <p>-Tem ainda em conta questões de eficiência e eficácia</p> <p>-Não existe referencia a metodologia</p>	<p>-Realizada por António Oliveira das Neves</p>
<p>QCA II (1994 -1999)</p>	<p>Não encontradas</p>	<p>-----</p>	<p>-----</p>
<p>QCA III (2000 - 2006)</p>	<p>Avaliação Ex-Ante do PRODEP III (1999)</p> <p>Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região Norte (não encontrada)</p> <p>O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida (2004)</p>	<p>-Avaliação <i>ex-ante</i></p> <p>-Analisa a pertinência, a coerência interna e externa e a eficácia</p> <p>-Avaliação complementar temática</p> <p>-Avalia o Impacto</p>	<p>-Realizada pelo CIDEC - Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos</p> <p>-Realizada pelo CIDEC - Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos</p>

	<p>Estudo de Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida (2005)</p>	<p>-Recorre a uma análise documental, análise de dados, inquéritos, entrevistas e estudos de caso</p> <p>-Avaliação complementar</p> <p>-Estudo de avaliação temático</p> <p>-Não menciona critérios de avaliação</p> <p>-Recorre a análise documental, estudos de caso, inquéritos e entrevistas</p>	<p>-Realizado pelo IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos</p>
	<p>Avaliação de Impacte de Programas de Educação, Formação e Certificação de Adultos na Região do Vale do Sousa (2007)</p>	<p>-Avaliação <i>ex-post</i></p> <p>-Avaliação de Impacto</p>	<p>-Realizada por Cristina Parente e Liliana Moreira</p>
	<p>Estudo de Avaliação do Impacto da Formação dos Ativos Empregados Beneficiários de Ações Financiadas pelo FSE (2007)</p>	<p>-Atualização da Avaliação Intercalar</p> <p>-Avaliação de Impacto</p> <p>-Avaliação temática</p> <p>-Recorreu a análise documental e estatística, estudos de caso, <i>focus-group</i>, entrevistas e questionários</p>	<p>-Realizado pela Quaternaire Portugal, S.A</p>

	Estudo de Avaliação de Impacte das Ações Financiadas pelo FSE na Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários (2007)	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação <i>ex-post</i> -Avaliação de Impacto -Avaliação temática 	-Realizado pelo IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos e a Quaternaire Portugal, S.A
QREN (2007 - 2013)	Avaliação ex-ante do Programa Operacional Potencial Humano (2007)	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação <i>ex-ante</i> -Avaliação de Programa -Avaliação Operacional -Analisa questões de relevância, pertinência e coerência interna e externa e de utilidade 	-Coordenada por Roberto Carneiro
	Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação durante o período de programação -Natureza estratégica -Avaliação Global -Combina a teoria da programação com métodos de recolha de informação como a análise documental, inquéritos, estudos de caso, entrevistas e painéis de discussão 	-Realizado pelo IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos e a Quaternaire Portugal, S.A
	Estudo de Avaliação da Operacionalização do Programa RUMOS (2010)	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação durante o período de programação -Avaliação de Programa -Avaliação de natureza operacional -Combina a teoria da programação com métodos de recolha de informação como a 	-Realizado pela Quaternaire Portugal, S.A

	<p>Avaliação Intercalar do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV) 2007-2009 (2010)</p>	<p>análise documental, sistema de informação, entrevistas, inquéritos e estudos de caso</p> <p>-Avalia a pertinência, a eficácia, a eficiência, a adequação e a qualidade</p> <p>-Avaliação intercalar</p> <p>-Avaliação de Programa</p> <p>-Analisa a relevância, a eficácia e a eficiência</p> <p>-Utiliza técnicas de recolha de informação como análise documental, entrevistas e inquéritos</p>	<p>-Realizada pelo Gabinete Oliveira das Neves</p>
	<p>Avaliação da Operacionalização das Formações Modulares do POPH no âmbito da Operacionalização do QREN (2010)</p>	<p>-Avaliação durante o período de programação</p> <p>-Avaliação de natureza Operacional</p> <p>-Técnicas de recolha de informação básicas como análise do sistema de informação e base de dados, as entrevistas, os inquéritos, os estudos de caso e os <i>focus-group</i></p> <p>-Toca em questões de relevância, qualidade, eficácia, eficiência</p> <p>-Aborda a contribuição das ações para a inclusão social, não discriminação, igualdade entre homens e mulheres e o ensino e formação</p>	<p>-Realizada pelo Gabinete Oliveira das Neves</p>

<p>Iniciativa Novas Oportunidades: resultados da Avaliação Externa 2009-2010 (2010)</p>	<p>-Avaliação durante o período de programação</p> <p>-Avaliação temática</p> <p>-Utiliza técnicas de recolha de informação como entrevistas e <i>focus-group</i></p> <p>-Avalia a qualidade e o impacto da intervenção</p> <p>-Avalia a coerência, a pertinência e a relevância</p>	<p>-Realizada pela Universidade Católica Portuguesa</p>
<p>Avaliação do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações (2010)</p>	<p>-Avaliação durante o período de programação</p> <p>-Avaliação de Impacto</p> <p>-Recorre a análise documental e estatística, entrevistas, inquéritos e estudos de caso</p> <p>-Analisa a eficácia, a qualidade e a coerência</p>	<p>-Realizada pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)</p>
<p>Estudo de Avaliação e Acompanhamento dos Ensinos Básico e Secundário (2011)</p>	<p>-Estudo realizado durante o período de programação</p> <p>-Avaliação Temática</p>	<p>-Realizado pelo Iscte – Instituto Universitário de Lisboa</p>
<p>Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social (2007-2013) – Programa RUMOS (2012)</p>	<p>-Avaliação Intercalar</p> <p>-Avaliação de Programa</p> <p>-Avaliação de natureza Operacional</p>	<p>-Realizado pela Quaternaire Portugal, S.A</p>

		<ul style="list-style-type: none"> -Utilização de grupos de controlo como metodologia -Utilização de entrevistas, inquéritos, e estudos de caso -Foco nas realizações, resultados e impactos do programa - Toca em critérios como a pertinência e relevância, o impacto, a eficiência, a eficácia e a qualidade 	
	<p>Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formação Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações (2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação durante o período de programação -Avaliação Temática -Avalia o Impacto -Recurso a informação de Sistemas de Informação, registos da Segurança Social -Recurso a grupos de controlo 	<p>-Estudo realizado pelo Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico</p>
	<p>Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho (2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação durante o período de programação -Avaliação Temática -Avalia o Impacto -Recurso a grupos de controlo 	<p>-Estudo realizado pelo Centro de Estudos de Gestão do Instituto Superior Técnico</p>
	<p>A educação e a formação na ativação dos desempregados mais velhos (2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação <i>ex-post</i> 	<p>-Realizada pela Associação Empresarial de</p>

		<p>-Utilização de técnicas de recolha de informação como análise documental, análise estatística, entrevistas, auscultação de peritos, workshop</p> <p>-Toca em critérios de avaliação como a eficácia, a qualidade e impacto</p>	<p>Portugal e Quatenaire Portugal, S.A</p> <p>➤ Avaliações Publicadas parcialmente no sítio web do Observatório do QREN – algumas não se encontram disponíveis online</p>
PT 2020 (2014 – 2020)	<p>Avaliação Ex Ante do Programa Operacional do Capital Humano (2014)</p> <p>Avaliação Intercalar do Programa Operacional Açores 2020 (2021)</p>	<p>-Avaliação <i>ex-ante</i></p> <p>-Avaliação de Programa</p> <p>-Avalia a relevância e a coerência interna e externa</p> <p>-Avaliação Intercalar</p> <p>-Avaliação de Programa</p> <p>-Avaliação de Impacto</p> <p>-Avaliação Baseada na Teoria</p> <p>-Aplicação da TdM</p> <p>-Aplicação de princípios básicos da avaliação realista</p> <p>-Responde às questões de avaliação: relevância, impacto,</p>	<p>-Realizada pela Quatenaire Portugal, S.A</p> <p>-Realizada pela Quatenaire Portugal, S.A</p>

	<p>Avaliação Intercalar do Programa Operacional Madeira 2020 (2022)</p>	<p>eficácia, eficiência e o valor acrescentado europeu</p> <p>Avaliação Intercalar</p> <ul style="list-style-type: none"> -Avaliação de Programa -Avaliação de Impacto -Avaliação Baseada na Teoria -Aplicação da TdM -Responde às questões de avaliação: eficácia, eficiência, impacto, sustentabilidade, valor acrescentado europeu e relevância interna e externa 	<p>-Realizada pela EY Parthenon</p>
	<p>Avaliação Intercalar do Programa Operacional Capital Humano (2022)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação Intercalar -Avaliação de Programa -Avaliação baseada na teoria (ABT) combinada com princípios da avaliação realista -Aplicação da TdM -Avalia a eficácia, a eficiência, o impacto, o valor acrescentado europeu, a relevância e a coerência 	<p>-Realizada pela Quaternaire Portugal, S.A</p>
	<p>Avaliação Intercalar do Programa Operacional Algarve 2020 (2022)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação Intercalar -Avaliação de Programa -Avaliação de Impacto -Avaliação Baseada na Teoria 	<p>-Avaliação realizada pela EY Parthenon</p>

	<p>Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos – Lote 1 (2022)</p>	<p>-Aplicação da TdM</p> <p>-Avaliou a eficácia, a eficiência, a eficiência operativa, o impacto, a sustentabilidade, o valor acrescentado europeu, a relevância e a coerência interna e externa</p> <p>-Realizada durante o período de programação (<i>ongoing</i>)</p> <p>-Avaliação de Impacto</p> <p>-Avaliação de Impacto de natureza temática</p> <p>-Avaliação baseada na Teoria (ABT) complementada com análise contrafactual (métodos de emparelhamento)</p> <p>-Aplicação da Teoria da Mudança (TdM) como método da ABT</p> <p>-Utilização da Análise da Contribuição</p> <p>-Avalia a eficácia, a eficiência, eficiência operativa, o impacto e o valor acrescentado europeu</p>	<p>-Avaliação realizada pela EY Parthenon</p>
	<p>Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e melhoria da qualidade dos empregos dos adultos empregados – Lote 2 (2022)</p>	<p>-Mesmas características que o Lote 1</p>	<p>-Avaliação realizada pela EY Parthenon</p>

	<p>Avaliação Intercalar do Programa Operacional Lisboa 2020 (2023)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação Intercalar -Avaliação de Programa -Avaliação de impacto -Avaliação baseada na teoria -Recorre à TdM -Recorre à Análise da Contribuição -Avalia a eficácia, a eficiência, a eficiência operativa, o impacto e sustentabilidade, o valor acrescentado europeu e a relevância e coerência interna e externa 	<p>-Avaliação realizada pela EY Parthenon</p>
	<p>Avaliação Intercalar do Programa Operacional Alentejo 2020 (2023)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação Intercalar -Avaliação de Programa -Avaliação de Impacto -Avaliação Baseada na Teoria -Aplicação da TdM -Avalia a eficácia, a eficiência, o impacto, a sustentabilidade, o valor acrescentado europeu, a relevância e a coerência interna e externa 	<p>-Avaliação realizada pelo CEDRU</p> <p>➤ Todas as avaliações se encontram publicas online na página da AD&C</p>