

A avaliação de políticas públicas em Portugal: marcos de um desenvolvimento incipiente

Mónica Catarina do Adro Lopes¹

Resumo

Neste artigo analisa-se o panorama atual e as tendências de desenvolvimento da prática de avaliação de políticas públicas em Portugal, tendo por base a revisão bibliográfica e análise documental conduzidas no âmbito de uma investigação em curso. A avaliação de iniciativas com impacto relevante do ponto de vista do interesse público tem uma história curta em Portugal e tem-se desenvolvido sob o impulso de fatores externos. Ainda que ao longo da última década se tenham vindo a multiplicar os exercícios de avaliação de políticas públicas, os mecanismos de avaliação instituídos são insuficientes e incompletos, o que é evidenciado pela ainda fraca institucionalização da função de avaliação na administração pública.

Palavras-chave: Governança; Avaliação; Políticas Públicas; União Europeia; Fundos Estruturais

Abstract

This paper analyses the current situation and the development trends of public policy evaluation practice in Portugal, based on the literature review and document analysis conducted as part of an ongoing research. The evaluation of relevant initiatives of public interest has a short history in Portugal and has flourished under the impulse of external factors. Although public policy evaluation exercises have increased over the last decade, assessment mechanisms are inadequate and incomplete, as evidenced by the still weak institutionalization of evaluation in public administration.

¹ Mónica Lopes é Mestre em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e frequenta, atualmente, o programa de doutoramento em Sociologia pela mesma Faculdade. Enquanto investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES), tem participado em diversos projetos de investigação/avaliação relacionados com políticas e práticas de igualdade entre mulheres e homens, organizações da sociedade civil e fundos estruturais. Os seus interesses de investigação incluem avaliação, terceiro sector, políticas públicas, políticas sociais e de conciliação trabalho/família, e relações sociais de sexo.

Keywords: Governance; Evaluation; Public Policies; European Union; Structural Funds

Introdução

A avaliação de políticas públicas é desde há alguns anos uma preocupação central dos governos dos países industrializados e aparece ligada a aspetos sociais e de transparência democrática, em estreita relação com a participação plural dos diversos atores, apontando para um novo tipo de controlo político-democrático em consonância com os princípios da Nova Governança. Na Europa, o impulso para a afirmação do paradigma da Governança encontra-se plasmado no Livro Branco da Governança, cujos princípios se baseiam na "abertura, participação, responsabilidade, eficiência e consistência, propondo-se também os da legitimidade democrática e da subsidiariedade". Esta nova forma de governar apoia-se em modelos de gestão pública, que perseguem maior eficácia e eficiência do sector público nos seus diferentes níveis de governo, estratégico e operativo.

A avaliação, enquanto instrumento público, possui, nesta linha de pensamento, duas vertentes complementares e diferenciadas: a vertente político estratégica e democrática – que remete para a responsabilização e para a transparência do governamental – e a vertente gestonária – que melhora a gestão pública e a prestação de contas. Trata-se de valorizar os recursos públicos com o fim de transformar o que não funciona, mas não sob premissas exclusivamente técnicas, mas também de interlocução social, que propicie uma cultura de responsabilidade e melhoria contínua (Rodrigues, 2011). A avaliação contribui, nesta perspetiva, para a melhoria administrativa que, não só é compatível com a eficiência, como poderá reforça-la, promovendo a lógica relacional entre as distintas esferas administrativas, e aproveitando as suas capacidades, recursos e sinergias (Cuesta e Martínez, 2010: 19). Neste sentido, a ação não pode deixar de levar em linha de conta aspetos como a legalidade e a legitimidade, pelo que podemos encarar o conceito de Governança como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que Estado e Administração Pública passam a ter que funcionar como “sistema de órgãos orientadores dos distintos atores sociais e económicos de uma sociedade determinada” (Pagaza, 2000:48). Todavia, segundo

algumas análises (Cuesta e Martínez, 2010; Madureira e Rodrigues, 2007), a incorporação do marco referencial da Governança na avaliação de políticas públicas, que seria o ponto de partida para a valorização da ação pública que se quer considerar dentro do bom governo, não tem sido frequente.

Este artigo, produto da reflexão conduzida no âmbito de pesquisa de doutoramento em curso, pretendo contextualizar a avaliação de políticas públicas no marco referencial da governança, discorrendo brevemente sobre as origens da avaliação, equacionado a influência da integração europeia no seu impulsionamento, e refletindo sobre o panorama atual e as tendências de desenvolvimento da prática de avaliação de políticas públicas em Portugal. A reflexão aqui apresentada, de caráter preliminar, baseia-se na revisão da literatura sobre avaliação de políticas públicas e no mapeamento de informação qualitativa sobre fundos estruturais e sobre organismos e agências (governamentais e não governamentais) dedicados à avaliação de políticas e programas públicos em Portugal.

1. O impulso da União Europeia para a avaliação

Na Europa, além dos países pioneiros do Norte e do Reino Unido, o grande impulso para a avaliação nos últimos anos vem da União Europeia, que vem sublinhando a importância de avaliar as suas políticas e a necessidade do desenvolvimento de políticas de avaliação pelos países membros. O desenvolvimento de políticas regionais promovido pela UE colocou em marcha o mecanismo dos Fundos Estruturais (FEDER e FSE) que obriga os Estados-Membros a realizar atividades de avaliação sistemáticas e obrigatórias que justifiquem os programas de ajuda. Defende-se que não só é importante definir os problemas e as necessidades de regiões com rigor e correção aquando do desenho de programas que os colmatem, mas também estabelecer um sistema de avaliações periódicas para avaliar a relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade das intervenções públicas. O objetivo é contribuir para a conceção de intervenções e para o estabelecimento de prioridades sociais, procurando maior eficiência e eficácia nos resultados e nos impactos dos programas, assim como a prestação de contas das intervenções.

Os Fundos Estruturais têm, pois, criado um ambiente, uma linguagem e um mercado de avaliação com benefícios significativos para o seu impulsionamento, ainda

que não isento de contradições. No perspectiva de Urteaga (2010), os trabalhos realizados em resposta à obrigação regulamentar de avaliar a ação comunitária parecem constituir mais uma forma disfarçada de controlo do que uma avaliação, no sentido pleno da palavra. O autor aponta vários elementos que no seu entender vêm reforçar esta perceção: o formalismo tecnocrático das diretivas europeias, o facto de os programas avaliados serem identificados pelos grandes objetivos da política estrutural, cujo carácter genérico parece pouco propício à avaliação, o carácter sistemático e obrigatório do exercício (a avaliação do programa abarca a totalidade do programa sem descuidar nenhum critério), ou a importância dada à justificação económica dos gastos e aos indicadores de resultados (*idem*, 2010: 42). As reservas de Cuesta e Martínez apontam no mesmo sentido. Sustenta-se que as solicitações da avaliação não se baseiam nos problemas concretos que os programas apresentam, mas espelham uma e outra vez os mesmos pressupostos que devem verificar-se para obtenção dos fundos. Refere-se ainda que as ofertas de avaliação se convertem em cópias que tentam cumprir, sem maior criatividade, as convocatórias da Comissão, por se temer não encaixar nos termos das suas especificações e perder os concursos (Cuesta e Martínez, 2010: 36).

Apesar dos constrangimentos apontados, reconhece-se que a qualidade da avaliação se tornou recentemente uma forte preocupação no domínio comunitário, relevando-se alguns méritos da Comissão neste âmbito. Com efeito, no período de 1994-99, percorreu-se um longo caminho no sentido de individualizar métodos de avaliação para averiguar os efeitos dos programas que recebiam os Fundos. Este percurso deveu-se tanto ao debate produzido na própria comunidade internacional de avaliadores/as, que discutiam sobre os diversos enfoques e a forma como integrá-los, assim como o trabalho desenvolvido no âmbito do programa europeu MEANS, que confrontou as experiências mais significativas em avaliação e que concluiu o seu trabalho com a publicação de uma série de guias que fornecem um amplo conjunto de ferramentas das quais se podem extrair conclusões, indicado as virtualidades e as limitações de cada uma delas e convidando avaliadores e avaliadoras a desenvolver outras.

No caso português, a integração europeia deverá ter funcionado como um motor de desenvolvimento no que diz respeito às políticas de reforma e modernização

da administração pública e designadamente da avaliação de políticas públicas, ao obrigar os Estados Membros, nomeadamente Portugal, a modificar as suas estruturas e procedimentos administrativos, ainda que a extensão da efetividade desta influência seja questionada por diversos/as autores/as. Em entrevista realizada no âmbito do estudo de Inês Carneiro, Paulo Feio, avaliador do observatório do QREN, sustenta que:

Nós não tínhamos, e em certa medida ainda não temos, uma prática instituída de avaliação de políticas públicas e portanto, neste processo de integração europeia, de adoção de normas na ótica regulamentar e de disseminação de práticas de administração que incluam uma componente de avaliação de políticas é um processo que, sendo gradual, numa perspetiva qualitativa é muito importante e que de alguma forma permitiu, a meu entender, disseminar esta prática para outros domínios das políticas públicas, mesmo não sendo cofinanciado (Carneiro, 2007: 70).

Aliás, segundo José Magone (1997 *apud* Carneiro, 2007: 69), foi a gestão dos fundos estruturais que impulsionou e tornou realmente evidente a necessidade de adaptação das estruturas da Administração Pública portuguesa aos procedimentos europeus, para que a administração portuguesa fosse capaz de aumentar a sua eficiência com vista a facilitar a absorção, a implementação e a monitorização dos fundos estruturais. Numa perspetiva mais crítica, Campos (1997:6) defende que “a integração europeia foi uma grande ocasião perdida de modernização da Administração Pública no nosso país” e que “as políticas públicas só muito excecionalmente têm sido avaliadas, e a maior parte das vezes por pressão da União Europeia para avaliação do uso dos fundos estruturais.”

Se o alcance da influência da União Europeia na avaliação de políticas públicas no nosso país é questionado por alguns/mas analistas, a ideia de que a avaliação de iniciativas com impacto relevante do ponto de vista do interesse público tem uma história curta em Portugal e se tem desenvolvido sobretudo sob o impulso de fatores externos parece reunir consenso. Sem uma produção relevante no campo das teorias da avaliação, o desenvolvimento inicial de exercícios de avaliação em Portugal resultou sobretudo dos requisitos das regulamentações de programas cofinanciados por fundos comunitários, e centrou-se em aspetos metodológicos associados à aplicação de procedimentos então novos no contexto português (Ferrão e Mourato, 2012; 2010).

2. Evolução e panorama atual da avaliação de políticas públicas em Portugal: algumas notas

A década de 90 do último século, cujo início é marcado pelo surgimento das primeiras publicações sobre avaliação, representa o período de nascimento da avaliação de políticas públicas como domínio profissional e científico próprio em Portugal. Além dos primeiros estudos de avaliação sobre a implementação de programas cofinanciados, são editados textos que procuravam sintetizar e transpor para a realidade portuguesa os debates e experiências desenvolvidos em outros países, quer em termos de metodologias (Capucha *et al*, 1996; Rodrigues, 1993), quer em termos de aplicações a campos específicos de intervenção, como o do emprego, da educação, da reabilitação urbana e da intervenção social.

O panorama da avaliação de políticas públicas em Portugal alterou-se, entretanto, de forma considerável, sobretudo a partir do início da segunda metade da primeira década deste século (Ferrão e Mourato, 2012; 2010). Multiplicaram-se os exercícios de avaliação, diversificaram-se os objetivos visados, os domínios de aplicação e as metodologias utilizadas. Temos assistido a um aumento significativo no número de profissionais, investigadores/as e organizações do setor privado (lucrativo e não lucrativo) especializados na avaliação de políticas e programas públicos, gerando procura e favorecendo a oferta de formação especializada. As universidades, com destaque para o Instituto Universitário de Lisboa, começaram a oferecer este tipo de especialização, particularmente ao nível da formação pós-graduada, integrando cursos de pós-graduação², de especialização³ ou unidades curriculares⁴ com enfoque específico na avaliação de políticas públicas.

O *website* do Observatório do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional), entidade responsável pelo acompanhamento da aplicação dos fundos estruturais Comunitários em Portugal para o período 2007-2013, contém um volume de estudos de avaliação (globais, temáticos, de programas operacionais, etc.) desenvolvidos no âmbito do QREN e de períodos de programação anteriores, que é revelador de algum caminho já percorrido nas duas últimas décadas. O *site* divulga

² Pós-Graduação em Avaliação e Desenvolvimento na Administração Pública (ISCTE-IUL).

³ Curso de especialização avaliação de políticas públicas (IPPS/ISCTE-IUL).

⁴ Desenho, Gestão e Avaliação de Políticas Públicas (ministrada no âmbito de vários programas de Mestrado: Sociologia, Políticas Sociais, Economia Social e Solidária,...) Planeamento, Programação e Avaliação de Políticas (ministrada no âmbito do Mestrado em Economia e Políticas Públicas) – ISCTE-IUL.

também eventos e disponibiliza recursos úteis sobre avaliação que, embora limitados ao seu domínio de intervenção e resultem em muitos casos da reflexão produzida noutros países, constituem um contributo importante para promoção do conhecimento em avaliação no nosso país.

Ainda que de forma dispersa, com desigualdades relevantes entre distintos domínios de intervenção, e debatendo-se com resistências de natureza diversa, foram proliferando os exercícios de avaliação de políticas e programas públicos. Apesar do caminho já percorrido, o histórico de reflexão, debate, produção e disseminação do conhecimento (científico e técnico) no domínio da avaliação no nosso país é, todavia, ainda limitado. Considerando que a crescente importância da avaliação na sociedade portuguesa tem estado sobretudo associado aos Fundos Estruturais Comunitários, e dada a relativa autonomia dos projetos europeus, desenvolveram-se culturas de avaliação com filosofias, abordagens e metodologias próprias que não confluíram para produzir uma cultura de avaliação comum e generalizada (AvalPortugal, 2012). As diversas organizações e iniciativas no âmbito da avaliação de programas e políticas públicas foram evoluindo ao longo das últimas três décadas sem coordenação, coexistindo uma diversidade de abordagens conceituais utilizadas por diferentes organizações que gerem e realizam avaliações. A criação, no final da última década, de uma associação de avaliação de âmbito nacional – a Associação Portuguesa de Avaliação – constitui uma iniciativa (não governamental) potencialmente relevante para a consolidação e promoção de uma cultura de avaliação comum e generalizada. Não obstante, encontra-se em fase precoce de desenvolvimento e o impacto da sua atuação é ainda muito limitado. A Associação Portuguesa de Avaliação (AvalPortugal) foi constituída em Abril de 2009, com a seguinte missão:

Fomentar e promover a cultura da avaliação, designadamente no âmbito das políticas públicas, dos programas, das intervenções e das organizações, dinamizar a produção e a disseminação do conhecimento no domínio da avaliação, criando as condições necessárias para a capacitação dos atores envolvidos e estimulando o diálogo constante e participativo (*idem, ibidem: 1*)

Em fase precoce de desenvolvimento, a associação tem apostado numa estratégia de consolidação que permita garantir as bases para um debate a nível nacional sobre o tema da avaliação. Com efeito, até 2012, a operacionalização da sua estratégia assentou no processo de criação das bases legais para o funcionamento da AvalPortugal,

na divulgação da associação (a nível nacional e internacional) e na operacionalização dos Grupos de Trabalho. Dentre as atividades já desenvolvidas, destaca-se a preparação, em 2011, de um ciclo de conferências sobre a Avaliação de Políticas Públicas em tempos de Crise. Apesar da assinalável ambição dos seus objetivos e das suas orientações estratégicas para um futuro próximo (2013/16) e não menosprezando o caminho percorrido pela associação, particularmente em termos de reflexão e consolidação interna, o âmbito, intensidade e intensidade da sua intervenção é ainda muito limitado. Com efeito, segundo é possível concluir da informação disponibilizada nos relatórios de atividades e nos espaços web da AvalPortugal, o seu trabalho para o exterior é ainda pouco visível e sistemático. De resto, apesar de possuírem uma estrutura funcional, os conteúdos quer do website quer do blog de notícias associação são muito parcos para responder aos objetivos de divulgação da associação e de disseminação de conhecimento enunciados na missão e deixam transparecer alguma falta de dinamismo da organização em termos de atividades que respondam à estratégia prosseguida.

Os mecanismos de avaliação instituídos são, pois, insuficientes e incompletos. Ao contrário de outros países da EU⁵, em Portugal não foi ainda criado um organismo oficial central de avaliação multisetorial que sinalize a importância atribuída pelo Estado à avaliação de políticas públicas enquanto pilar de boa governação e como uma forma de fortalecer o processo democrático. Ao invés de um sistema coeso de avaliação, existe uma constelação de organizações com mandatos e/ou práticas de avaliação que não estão relacionados. As atividades e competências de avaliação estão dispersas por diferentes atores, incluindo as unidades ministeriais setoriais e os órgãos de auditoria interna e externa. Os organismos oficiais envolvidos na avaliação de políticas públicas ou na medição do desempenho do governo em Portugal incluem, entre outros: o Conselho de Ministros, o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, a Direção Geral do Orçamento, ministérios setoriais e respetivas unidades de estudo/avaliação⁶, agências estatais⁷, estruturas de missão⁸ e outras entidades públicas⁹.

⁵ Em Espanha, por exemplo, foi criada em 2006 a AEVAL (*Agencia Estatal de Evaluacion de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*).

⁶ Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério da Finanças), Gabinete de Estratégia e Estudos (Ministério da Economia), Gabinete de Estratégia e Planeamento

Além da ainda fraca institucionalização da função de avaliação na administração pública, este instrumento tem surgido no discurso político sobretudo como meio de controle e de contenção da despesa pública, e menos como instrumento de promoção do conhecimento, de responsabilização política, de transparência dos processos e de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão (Carneiro, 2007). De acordo com Maria do Rosário Torres (2010):

A avaliação parece constituir-se mais como meio de controlo do Governo sobre a Administração do que controlo da sociedade civil sobre o nível político e que está a ser utilizada como meio de passar de uma administração burocrática a uma gestão tecnocrática (*idem, ibidem*).

As questões da avaliação de políticas públicas que podem responder às exigências do novo paradigma da Governança não têm sido, pois, incorporadas no discurso político português, tendo sido privilegiadas ao longo do tempo as questões que assumem a avaliação de políticas públicas como um instrumento de gestão, como a procura de uma maior eficácia e eficiência e a aferição de objetivos. O enfoque no desempenho e na eficiência e produtividade, visível nos principais documentos de estratégia e programação dos governos nacionais, reforçou-se a partir de 2009, na sequência da crise económica e social. Os programas de governo e os documentos de estratégia orçamental dos últimos 5 anos evidenciam uma forte preocupação com o reforço do controlo do desempenho da atividade do Estado, ao nível do cumprimento dos limites de despesa definidos e de preocupação com objetivos financeiros, incluindo mais frequentemente análises de custos/benefícios e de auditorias financeiras.

Conclusões

Na atualidade, não se entende a avaliação apenas como ferramenta técnica, de utilidade para o nível de gestão dos governos, mas sim um instrumento de fortalecimento do Estado no seu nível estratégico, sob os princípios de bom governo, tornando mais transparente e responsável a ação pública, melhorando a eficiência

(Ministério Da Solidariedade, Emprego E Segurança Social), Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território), Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais.

⁷ Por exemplo, a Agência Portuguesa do Ambiente Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Agência de Avaliação e Acreditação Do Ensino Superior (A3ES).

⁸ O Observatório do QREN, por exemplo.

⁹ Como seja a Entidade Reguladora da Saúde (Sistema Nacional de Avaliação em Saúde).

gestora do setor público e concebendo um papel mais ativo para os atores implicados nas políticas públicas.

Todavia, as questões da avaliação de políticas públicas que podem responder às exigências do novo paradigma da Governança não têm sido incorporadas no discurso político português. De resto, não se pode dizer que a avaliação tenha sido alguma vez sistematizada e considerada uma política pública autónoma no nosso país. A atividade de avaliação vem ocorrendo em Portugal há anos, com uma aceleração e mudança qualitativa desde a segunda metade deste século, mas ainda não reverteu num sistema de avaliação consolidado. Isto aponta para o ainda longo e complexo caminho a percorrer no sentido da institucionalização de um sistema de avaliação no nosso país.

Referências bibliográficas

Aval Portugal (2012), *Relatório de Atividades 2011 da Associação Portuguesa de Avaliação*. Página consultada a 4 de Setembro de 2013, em <http://www.avalportugal.org/documentos.aspx>.

Campos, António C. (1997), "Novos Desafios para a Administração Pública", in *Jornadas de Modernização Administrativa*. Lisboa, 21 de Novembro de 1997. Oeiras: INA.

Capucha, Luís; Almeida, João; Pedroso, Paulo; Silva, José (1996), "Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal", *Sociologia - Problemas e Práticas*, 22, 11-17.

Carneiro, Inês F. (2007), *A avaliação de políticas públicas no discurso político português (1926-2005)*, Tese de Mestrado em Política Comparada. Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.

Cuesta, Marisa; Martínez, Ana R. (2010), *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Ferrão, João; Mourato, João (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).

Ferrão, João; Mourato, João (2012), "Responsabilidade Social Territorial e Localismo Ético", *Revista de Economia Solidária*, 5, 18-39.

Madureira, César; Rodrigues, Miguel (2011), "A Avaliação do Desempenho Individual no contexto da Administração Pública Portuguesa - Desafios e limitações do SIADAP", *in Iº Encontro Internacional Trabalho, Organizações e Profissões*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 7 e 8 de Julho de 2011. Página consultada a 1 de Março de 2013, em <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/626/1/A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20desempenho%20individual%20no%20contexto%20da%20AP%20portuguesa%20-%20Desafios%20e%20limitacoes%20do%20SIADAP.pdf>.

Pagaza, Ignacio P. (2000), "La Globalización y la Reforma a las Administraciones Públicas", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 5, 41-53.

Rodrigues, Carlos (2011), *Governança de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Mangualde: Pedagogo.

Rodrigues, Maria João (1993), *Avaliação e aprendizagem social: uma proposta de metodologia*. Lisboa: Dinâmica.

Torres, Maria do Rosário (2010), "Potencialidades e desafios da Avaliação" *in Avaliação e Boa Governança - Modelos e Práticas*. Centro de Congressos de Lisboa, 12 de Março. Página consultada a 11 de Março de 2013, em <http://www.observatorio.pt/download.php?id=250>.

Urteaga, Eguzki (2010), "La evaluación de políticas públicas en el mundo", *Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, 10, 34-44.