

IGOT

PLANEAMENTO ESTRATÉGICO



PLANEAMENTO ESTRATÉGICO – *Métodos e Técnicas de Avaliação*



Eduarda Marques da Costa
IGOT_UL

IGOT

2. Políticas, Programas de Desenvolvimento e Avaliação

IGOT

Conceito de Avaliação:

“Consiste num juízo de valor em relação a critérios explícitos, tendo por base informação especialmente recolhida e analisada” (CE, 1999)

Metodologias de avaliação:

- “construções científicas atuando sobre juízos de valor de forma a transformá-los em juízos com utilidade” (GUBA e LINCOLN, 1989)



Avaliação em Planeamento → Políticas / Análise das Políticas
(conh^o das causas, consequências e *performance* das políticas)

IGOT

Concept of evaluation

- “(...) consists of judging its value in relation to explicit criteria and on the basis of the information that has been specially gathered and analyzed.” (CE, 1999)
- Evaluation Methodologies:
 - “scientific constructs acting on value judgments, to turn them into judgments with utility” (GUBA e LINCOLN, 1989)
 - The assessment in planning → Policies / Policy analysis (identification of the causes, consequences and policy performance)

IGOT

Contexto histórico:

- **Avaliação** – eminentemente associada às políticas públicas
- **Método** – integra elementos de várias disciplinas: economia e sociologia, mas também a psicologia, ciências políticas, filosofia, ecologia, geografia,
- **Fases:**
 - De uma visão de eficiência económica para uma visão mais integradora
 - Mas a crise?????

IGOT

- Evaluation - eminently related to public policy
- Method - incorporate elements from various disciplines: economics and sociology, but also the psychology, political science, philosophy, ecology, geography
- Methods:
 - Economic and Public Policy Theory
 - Organisational theories
 - and political and administrative sciences management methods

IGOT

Para que serve?

Para assegurar:

- **Eficácia e Eficiência do Planeamento** – assegurar que existe justificação para o programa e que os recursos são bem utilizados;
- **Responsabilização** – demonstrar como é que o programa atingiu os objectivos e como foram usados os recursos;
- **Uma melhor implementação** – melhorar a performance, nomeadamente da sua gestão e dos seus resultados
- **Produção de novo conhecimento** – contribuir para um melhor conhecimento dos sectores/territórios/problemas
- **Reforço das instituições** – através da melhoria dos programas consegue-se reforçar a missão das instituições

IGOT

Tipos de avaliação:

Geral

Temática

Aprofundada (In-depth)

Organização da avaliação:

- Auto-avaliação;
- Avaliação interna
- Avaliação externa
- Formas mistas de avaliação

IGOT

Níveis ou escala de intervenção da avaliação:

- Pequenos projectos
- Planos/Programas locais
- Planos/Programas regionais
- Planos/Programas nacionais
- Planos/Programas transnacionais
- Empresas/organizações

IGOT

Tipos de informação:

- Quantitativa
- Qualitativa
- Ambas:
 - Relativas à realização física, financeira e de impactes
 - Recolhida em: Dados de execução, Documentos; Entrevistas; Paineis de actores; Observação; Questionários; Fontes estatísticas

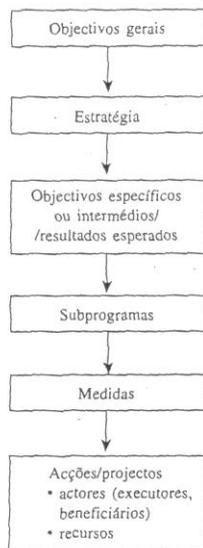


Figura 1: Estrutura-tipo de um programa de desenvolvimento regional

Fonte: CAPUCHA

Níveis da avaliação

| | |
|----------|---|
| Programa | Conjunto coordenado de várias acções; Com objectivos operacionais precisos Com uma calendarização e um orçamento |
| Política | Conjunto de programas e/ou medidas que têm o mesmo objectivo geral mas não necessariamente os mesmos objectivos específicos, calendários e formas de gestão |
| Projecto | É uma acção com um determinado orçamento e uma determinada calendarização |

Estes três níveis relacionam-se com o ciclo de vida da avaliação:

- Desenho do programa – Ex ante
- Implementação – Intercalar
- Relatório/Conclusão - Ex-post



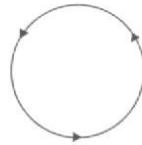
Posicionamento no processo de planeamento

Avaliação depende:

- do estágio em que se encontra no ciclo de vida da programação;
- do nível de decisão envolvido (programa, política, projecto)
- do tipo de avaliação (geral, temática ou aprofundada)

Box 6 – Evaluation in the life cycle of a programme

Design of the programme
Ex ante evaluation
Feasibility study

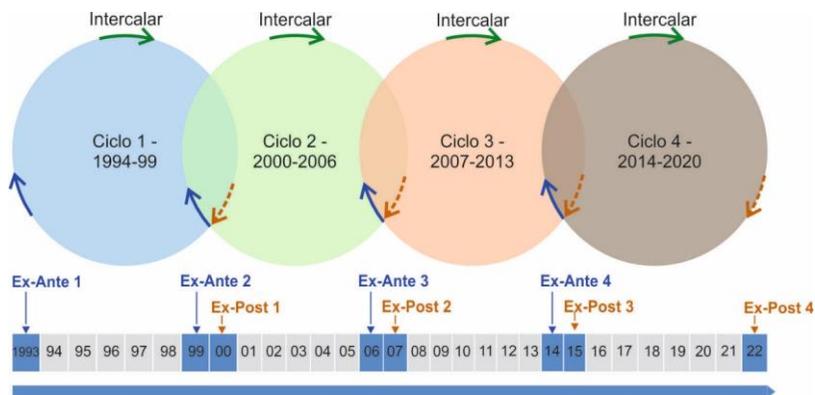


Ex post evaluation
Report
Conclusion

Implementation
Monitoring outputs
Mid-term evaluation



A Interação entre os vários ciclos de Avaliação



Marques da Costa (2018)

As políticas públicas – natureza do processo de avaliação e posicionamento no processo de planeamento

Ex-Ante

| Fase em que se desenvolve | <ul style="list-style-type: none"> • Tem lugar no início do ciclo • Antes do programa ser adotado |
|---------------------------|---|
| Objetivos | <ul style="list-style-type: none"> • assegurar que o programa final seja o mais relevante possível; • assegurar a coerência interna – entre os objetivos gerais, específicos, ações e meios planeados; • assegurar a coerência externa – em relação a outros programas ou sistemas políticos com os quais existem articulações • procurar chegar a conclusões para integrar no programa • determinar a capacidade de resposta ou o protagonismo de alguns agentes |
| Preocupações | <ul style="list-style-type: none"> • centra-se sobre uma análise de: forças; fraquezas; potencialidades; • julga <i>à priori</i>: • se os assuntos foram corretamente diagnosticados • se a estratégia e os objetivos propostos eram relevantes • se há incoerência na relação com as orientações e as políticas na comunidade • se os impactes previstos são realistas • prepara elementos para que se possa efetuar uma monitorização e avaliação futura, tanto quanto possível quantificáveis |

EUROPEAN COMMISSION (1999)

Análise SWOT

Região Centro - Forças/Fraquezas, Oportunidades/Ameaças

| FORÇAS | FRAQUEZAS |
|--|---|
| Qualidade dos recursos naturais (geológicos, hídricos, florestais, paisagísticos) | Insuficiente ordenamento e carência de infra-estruturas |
| Recursos humanos (apesar da situação média em termos de qualificações) | Desajustamentos na oferta e procura de qualificações |
| Potencial de ensino superior. Qualidade das infra-estruturas tecnológicas (CT) | Fraca articulação territorial do Ensino Superior e ausência de uma rede regional de I&D |
| Estrutura de povoamento favorável a processos difusos de industrialização | Debilidade da rede urbana |
| Património histórico e arquitectónico. | Deficientes acessibilidades intra-regionais: isolamento do interior |
| Posição geográfica: boas acessibilidades | Fraca dinâmica demográfica: despovoamento do interior |
| Tecidos produtivos locais com tradição | Pequena dimensão do mercado local |
| Potencial empresarial local (no litoral) | Fraco domínio dos mercados |
| Presença de capitais estrangeiros, inserção das empresas em circuitos de comercialização | Cadeias de valor curtas |
| Bom a inserção nas redes transeuropeias | Fraca solidariedade intra-regional (cooperação entre cidades) |
| Papel chave na articulação do território nacional | Crise financeira de importantes empresas em sectores tradicionais |
| Alguma inovação nas produções agrícolas (tabaco, agricultura biológica,...) | Debilidade dos serviços e estruturas de apoio às actividades produtivas |
| Produtos agro-pecuários com tradição e qualidade | Insuficiente pensamento e planeamento estratégico empresarial |
| | Fragmentação das explorações agrícolas e das estruturas organizativas dos produtores |

Análise SWOT

| OPORTUNIDADES | AMEAÇAS |
|--|---|
| <p>Aprofundar a internacionalização:</p> <ul style="list-style-type: none"> - maior presença no mercado - reforço da subcontratação <p>Alargar as cadeias de valor: participação nos circuitos de distribuição, integração de produções, serviços avançados (concepção, qualidade, desenvolvimento tecnológico)</p> <p>Valorizar as “promessas” (recursos hídricos, turismo, amenidades)</p> <p>Afirmar produtos tradicionais: incorporar engenharia, arte e design</p> <p>Articular lanifícios e vestuário</p> <p>Desenvolver fileira da saúde e apoiar a criação de empresas de base tecnológica</p> <p>Aproveitar as infra-estruturas tecnológicas p/ prestar serviços internacionais</p> <p>Desenvolver serviços de logística</p> <p>Desenvolver serviços empresariais para o mercado nacional</p> <p>Desenvolver produções biológicas e energias alternativas (aproveitamento energético da biomassa florestal)</p> | <p>Perda de factores de competitividade baseados no custo: desaparecimento de sectores como o vestuário</p> <p>Desaparecimento de empresas que não têm acesso a novas formas de energia</p> <p>Dificuldades de abastecimento de matérias primas florestais</p> <p>Acréscimo de custos por respeito das normas ambientais</p> <p>Desaparecimento de empresas dos sectores tradicionais: perda de emprego</p> <p>Dificuldades de sobrevivência da pequena agricultura</p> |

As políticas públicas – natureza do processo de avaliação e posicionamento no processo de planeamento

Intercalar

| | |
|---------------------------|--|
| Fase em que se desenvolve | <ul style="list-style-type: none"> • Tem lugar na 2ª fase do ciclo • Durante a implementação das intervenções |
| Objectivos | <ul style="list-style-type: none"> • possibilidade de fazer ajustamentos ao programa, caso haja desfasamento entre os objetivos definidos e os percursos efetuados • (usa informação do sistema de monitorização, da avaliação ex-ante e outra) |
| Preocupações | <ul style="list-style-type: none"> • analisa criticamente os primeiros resultados da intervenção • avalia a gestão financeira do programa, qualidade da monitorização e da sua implementação • mostra quais os desvios em relação aos objetivos iniciais • por comparação com a situação inicial, sublinha as mudanças no contexto económico e social • verifica se os objetivos se mantêm relevantes • verifica se a evolução das prioridades comunitárias põem problemas de coerência, ajudando a ajustar/reprogramar os programas • pode sugerir uma avaliação aprofundada |

EUROPEAN COMMISSION (1999)

As políticas públicas – natureza do processo de avaliação e posicionamento no processo de planeamento

Ex-Post

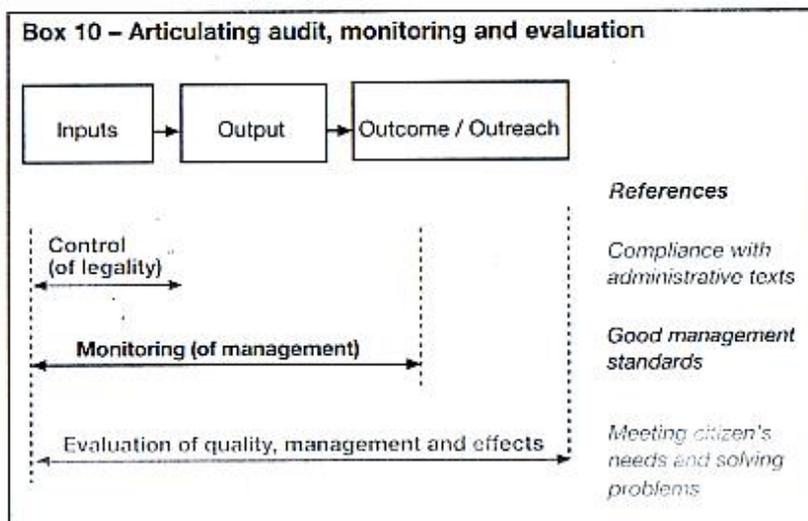
| Fase em que se desenvolve | <ul style="list-style-type: none"> Fim do ciclo Julgamento do programa |
|---------------------------|--|
| Objectivos | <ul style="list-style-type: none"> Medir a eficácia Medir a eficiência Medir os impactes |
| Preocupações | <ul style="list-style-type: none"> Implica a combinação da avaliação prévia (incluindo o diagnóstico da situação de partida) com a análise dos resultados finais, visando identificar os efeitos líquidos, desejados, não desejados, diretos e indiretos, através da comparação das situações de partida e de chegada Centra-se na identificação dos fatores de sucesso/insucesso Avaliar a sustentabilidade dos impactes Procura apresentar conclusões generalizadas e aplicáveis a outros programas ou regiões |

EUROPEAN COMMISSION (1999)

Atividades relacionadas com a avaliação:

| | Auditoria | Monitorização | Avaliação |
|-----------------------------------|---|--|--|
| Como é que a política é avaliada? | Verifica-se a legalidade e a regularidade na implementação dos recursos | Verifica a gestão da intervenção Produz-se uma análise de progresso | Julga a implementação com base em outputs e impactes |
| Quais os critérios de avaliação | Segundo critérios definidos à priori (orçamento, regulamentos, ...) | Em termos dos objectivos a serem atingidos | Define os critérios e depois julga |

IGOT



IGOT

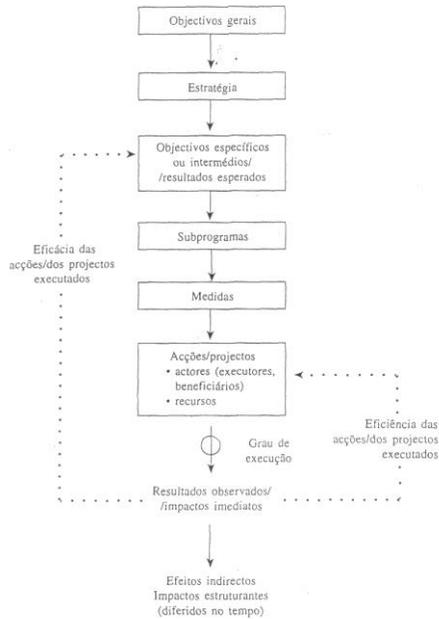
Critérios para avaliação:

| | | |
|--------------------|---|--|
| Eficácia | <ul style="list-style-type: none"> • Conhecer como é que os objectivos do programa têm sido atingidos • Sucesso ou dificuldades • Qual a adequabilidade das soluções escolhidas • Caracterizada por uma racionalidade técnica | <ul style="list-style-type: none"> • Em que medida é os objectivos definidos foram atingidos? • Os instrumentos usados produziram os efeitos desejados? • Análise intercalar e ex-post • Análise ex-ante – como potencial |
| Eficiência | <ul style="list-style-type: none"> • Comparação dos resultados obtidos ou seja, dos impactes com os recursos mobilizados • Caracterizada por uma racionalidade económica | <ul style="list-style-type: none"> • Qual o custo para se obterem aqueles objectivos? • Foram os objectivos atingidos ao menor custo? • Podem-se obter melhores efeitos com os mesmos custos? • Análise intercalar e ex-post |
| Suficiência | <ul style="list-style-type: none"> • Alcance da eficácia | <ul style="list-style-type: none"> • Em que medida é que a eficácia responde às necessidades ou oportunidades que deram lugar ao problema |



Critérios para avaliação:

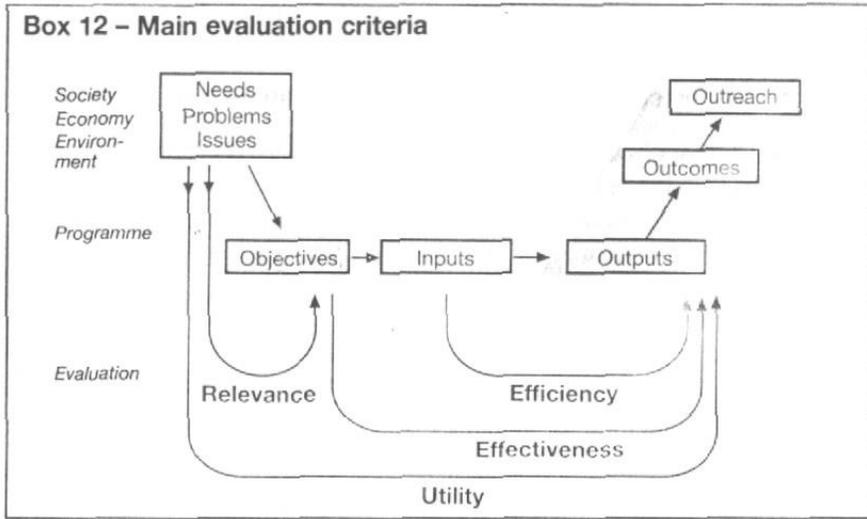
| | | |
|-------------------------------|---|---|
| Equidade | <ul style="list-style-type: none"> • Racionalidade social e legal | <ul style="list-style-type: none"> • Custos e benefícios distribuídos de forma igual? |
| Relevância Aptidão | <ul style="list-style-type: none"> • Adequabilidade dos objectivos do programa em relação aos problemas socio-económicos da região/sector • Os programas devem ser eficientes e equitativos | <ul style="list-style-type: none"> • Em que medida é que os objectivos do programa se justificam em relação às necessidades? • Corresponderão às prioridades locais/regionais, nacionais, europeias? • Muito importante na análise ex-ante |
| Utilidade | <ul style="list-style-type: none"> • Impactes e a sua relação com o contexto económico e social • Em que medida é que a política responde às necessidades de certos domínios/grupos | <ul style="list-style-type: none"> • São os efeitos esperados/não esperados satisfatórios do ponto de vista das necessidades? • Pode responder aos critérios de eficácia, eficiência, equidade e adequabilidade e não ter capacidade de resposta em certos domínios |



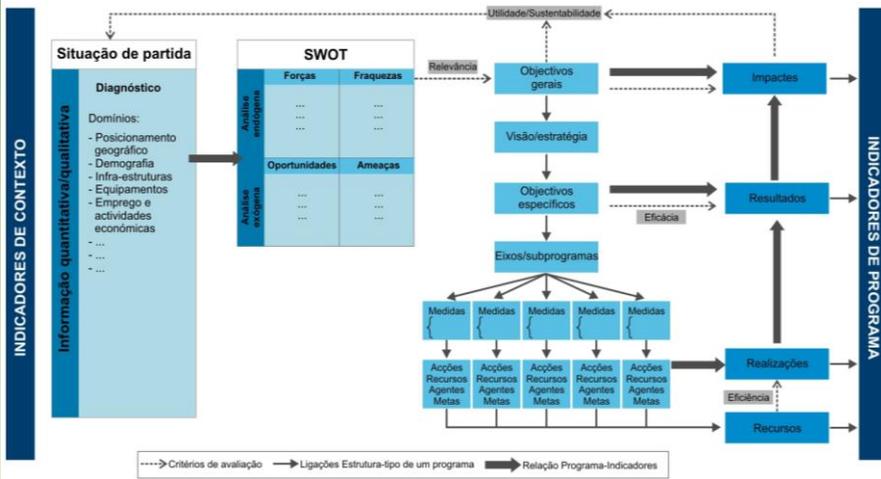
Fonte: CAPUCHA

Figura 3: Avaliação da execução e dos resultados do programa (aplicação à estrutura-tipo na figura 1)

Box 12 – Main evaluation criteria



CE (1999)



Marques da Costa (2018)

Bibliografia

- EUROPEAN COMMISSION (1999) – *Evaluation socio-economic programmes*, Ed. O.O.P.E.C., Luxemburg.
- EUROPEAN COMMISSION (2012) - *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, July 2012
- FERREIRA, A. F. (2005) – “Como se faz um plano estratégico – Guia Metodológico”, Gestão estratégica de Cidades e Regiões, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 139-165
- MARQUES DA COSTA, E. (2011) - Monitoreo y evaluación de las políticas – contribución metodológica basada en el caso de estudio portugués, *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial – reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, ed. Joaquin Farinos, Universidade de Valência, 499-518pp.
- MARQUES DA COSTA, E. (2018) – Informação e avaliação de políticas públicas, in *Metodologias de avaliação de políticas públicas* (Information and evaluation of public policies in *Public policy evaluation methodologies*), ed. Ferrão, J.; Feijó, A.; Paixão, J. M. P., Lisboa, Imprensa da Universidade de Lisboa (pp- 87-106)
- Marques da Costa, E.; Antonello, Ideni (2018) Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Portugal e o Brasil, *Soc. Nat., Uberlândia, MG v.30, n.1, p.29-52 | jan./abr. 2018 | DOI: <http://dx.doi.org/10.14393/SN-v30n1-2018-2> https://www.researchgate.net/publication/326125678_Avaliacao_das_Politicas_de_Ordenamento_do_Territorio_uma_analise_comparativa_aplicada_entre_Portugal_e_o_Brazil*
- OREA (2002), D. G. – “Marco Conceptual de la Ordenacion Territorial”, Ordenacion Territorial, Ed. Agrícola Espanola, SA, pp. 43-70