

# Avaliação de políticas públicas: por onde começar?

A análise de avaliabilidade como instrumento  
base do processo de avaliação

**Título**

Avaliação de políticas públicas: por onde começar? – A análise de avaliabilidade como instrumento base do processo de avaliação  
Ferramentas e Guias Metodológicos

**Data**

19 de janeiro de 2024

**Autoria**

Equipa Multidisciplinar de Avaliação de Políticas e de Impacto Legislativo (EMAPIL) – PlanAPP

O PlanAPP agradece os contributos dados pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), pelo Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) e pelo Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC) na elaboração dos Casos Práticos deste guia.

**Revisão e layout**

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE) – PlanAPP

**Nota**

Este guia insere-se na coleção Ferramentas e Guias Metodológicos, elaborados no âmbito da Incubadora de Competências para as Políticas Públicas (icPP), do PlanAPP. Focada na capacitação para o desenvolvimento das grandes áreas do ciclo das políticas públicas, a icPP tem por objetivo a criação de conhecimento e de capacidade técnica e a harmonização de práticas e conceitos entre os organismos da administração pública, nas áreas do planeamento e prospetiva, da monitorização e da avaliação de políticas públicas, com vista a melhorar a qualidade da intervenção pública.

**PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública**

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

[www.planapp.gov.pt](http://www.planapp.gov.pt)

# Índice

1. Introdução.....	4
2. Análise de avaliabilidade .....	6
2.1. O que é e para que serve.....	6
2.2. Quando e para quê .....	7
2.3. Como pôr em prática.....	12
2.4. Vantagens e limitações .....	16
Bibliografia.....	18
Anexo 1.....	19
Anexo 2.....	21

# 1. Introdução

O presente documento resulta de uma pesquisa bibliográfica e pretende disponibilizar uma introdução concisa, acessível e prática à análise de avaliabilidade, uma ferramenta que tem como objetivo melhorar a preparação da avaliação de políticas públicas, garantir as condições necessárias à sua execução e contribuir para elevar a qualidade e utilidade dos seus resultados.

A avaliação é uma dimensão do ciclo de políticas públicas que se caracteriza pela sua natureza sistemática, atravessando todas as etapas desse processo. No entanto, é comum considerá-la apenas como última etapa, desvalorizando-se a importância de uma preparação adequada que garanta a qualidade e a utilidade da avaliação. É comum enunciar-se a intenção de avaliar se determinada intervenção de política pública cumpriu os objetivos para que foi criada sem se salvaguardar as condições necessárias para o efeito.

Por se tratar de um exercício exigente do ponto de vista dos recursos envolvidos, a avaliação de políticas públicas requer que se façam opções. A decisão de prever e executar uma avaliação deve, por isso, ponderar tanto a utilidade potencial da avaliação, quanto as condições práticas para a realizar.

Este guia pretende ser um referencial de apoio à tomada dessa decisão. Pode ser também útil como orientação na fase de preparação de Termos de Referência, no caso de se pretender recorrer a entidades externas para a realização da análise.

Integrado na coleção Ferramentas e Guias Metodológicos, o guia destina-se sobretudo a entidades públicas que, em algum momento da sua atividade, se deparam com a necessidade de decidir acerca da avaliação de determinada política pública.

Pela sua natureza, o presente documento poderá evoluir para novas versões, de forma a afinar a sua pertinência e utilidade e a incorporar novos elementos que se considerem relevantes.

## O que queremos dizer quando falamos em avaliar políticas públicas?

- A avaliação de políticas **implica**:
  - Determinar, de modo sistemático e objetivo, o cumprimento dos objetivos e o mérito de uma política pública;
  - Analisar dados, com recurso a metodologias quantitativas e/ou qualitativas;
  - Colmatar necessidades específicas de informação e promover a aprendizagem coletiva, permitindo tomar decisões quanto ao futuro dessa política com base em evidências.
  
- A avaliação de políticas **não é**:
  - Avaliação de desempenho individual ou organizacional, integrados em mecanismos de qualidade. Ex.: Avaliação no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) ou do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).
  - Monitorização ao nível da execução de uma intervenção de política pública, através do acompanhamento sobre o estado e performance das realizações e resultados alcançados. Embora a avaliação de políticas possa tomar em consideração os relatórios de monitorização como uma das suas fontes de informação, implica uma análise crítica do processo de implementação e/ou dos seus efeitos e contributos para os objetivos da política.
  - Auditoria ao cumprimento de normas, que consiste em analisar se uma atividade financeira ou de gestão cumpre com padrões ou critérios previamente estabelecidos.

As questões-tipo a que estes processos visam dar resposta ajudam a clarificar estas diferenças:

Avaliação de políticas	Monitorização de políticas	Auditoria
Análise valorativa	Análise descritiva	Análise de conformidade
A política contribuiu para produzir os resultados observados? Como e em que circunstâncias? Que fatores condicionaram a execução e em que medida influenciaram os resultados? Como pode a política ser melhorada?	As atividades previstas estão a ser executadas? As metas estão a ser atingidas? Os recursos estão a ser alocados conforme planeado?	Os procedimentos de implementação da política foram seguidos de acordo com as diretrizes estabelecidas? Os recursos financeiros foram utilizados de maneira transparente? Foi assegurada uma boa gestão financeira?

## 2. Análise de avaliabilidade

### 2.1. O que é e para que serve

A análise de avaliabilidade surge nos EUA, na década de 1970, como resposta às preocupações partilhadas entre decisores políticos e avaliadores sobre a utilidade das avaliações de políticas públicas. Por um lado, os decisores políticos consideravam que os recursos investidos nas avaliações não se justificavam perante a incapacidade que estes exercícios demonstravam em determinar os efeitos das políticas. Por outro, os avaliadores deparavam-se com políticas mal estruturadas, carentes de um modelo lógico consistente, desprovidas de objetivos claros e de metas definidas, o que lhes condicionava a realização de avaliações robustas e de qualidade, que fossem úteis ao processo de tomada de decisão.

Neste contexto, a noção de “análise de avaliabilidade” ganha destaque e desenvolve-se como uma abordagem que enfatiza a importância de preparar as políticas públicas para a avaliação, assegurando que estão preenchidas as condições técnicas e de contexto necessárias a uma avaliação útil<sup>1</sup>, antes de se investir recursos nesse processo.

Segundo Davies (2013, p. 17) essas condições são:

- **Qualidade do desenho da política pública**, que deve ser claro, coerente e viável. Isto inclui a definição clara do propósito e objetivos da política, metas realistas e mensuráveis, existência de um modelo lógico consistente e de um entendimento partilhado sobre o funcionamento da intervenção (objetivos e forma de os alcançar);
- **Disponibilidade de informação**, que implica a recolha de informação relevante em tempo útil e a disponibilização ou acesso a essa informação;
- **Contexto institucional favorável**, o que abrange recursos disponíveis, designadamente financeiros e humanos, bem como consenso sobre a realização da avaliação, momento para o fazer e respetivos objetivos.

---

<sup>1</sup> A utilidade da avaliação de políticas públicas refere-se ao valor prático e aos benefícios que esse processo pode proporcionar para o desenvolvimento, implementação e melhoria das políticas públicas. Existem várias dimensões de utilidade: **utilidade instrumental**, ou seja, capacidade da avaliação fornecer informações que podem ser utilizadas para melhorar a execução e a gestão de intervenções de política pública; **utilidade substantiva**, que envolve a contribuição da avaliação para a compreensão dos impactos e resultados das políticas, sendo essencial para a reconceptualização dessas políticas no futuro; **utilidade estratégica**, que se refere à capacidade da avaliação promover uma cultura de diálogo, intercâmbio de ideias, aprendizagem coletiva e mobilização de *stakeholders* (Lisboa *et al.*, 2022, p.15).

Figura 1 – Para onde olha a análise de avaliabilidade

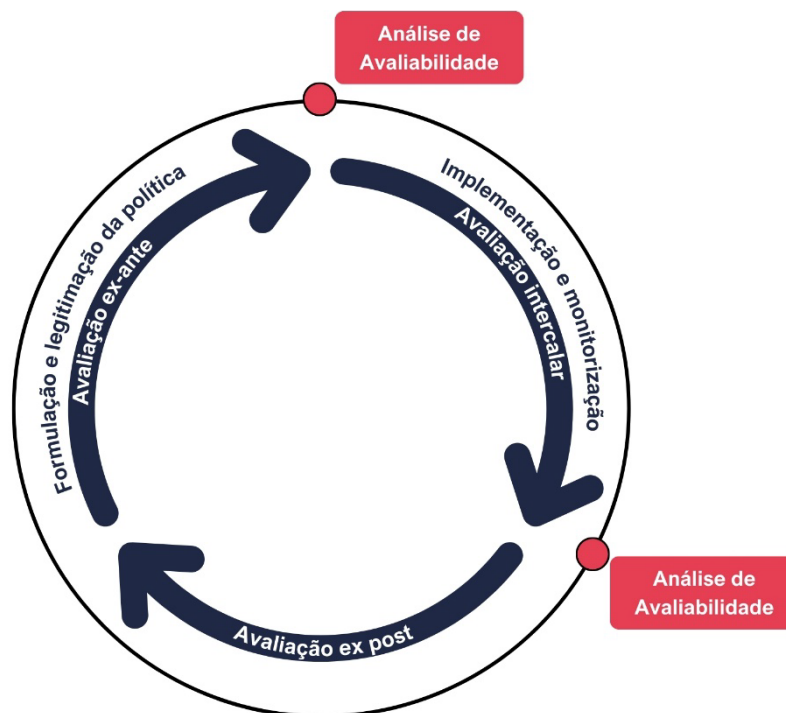


Fonte: Adaptado de IFAD (2022), p. 51

## 2.2. Quando e para quê

A análise de avaliabilidade pode ser realizada em diferentes momentos do ciclo da política pública, conforme os objetivos e a abrangência que se pretenda dessa análise.

Figura 2 – Posição da análise de avaliabilidade no ciclo de vida da política pública



Fonte: adaptado de Casillas et. al. (2020), p. 11

Assim:

- Se a análise visa melhorar as perspetivas de avaliação da política pública, então:

O foco está na qualidade do desenho da política pública e no seu sistema de recolha de informação. Neste caso, a análise de avaliabilidade realiza-se na **fase de formulação da política pública ou antes de iniciar a sua implementação**, a fim de informar a tomada de decisão sobre:

(i) necessidade de clarificar a lógica subjacente à intervenção (objetivos, estratégia para os alcançar— atividades a desenvolver, recursos a alocar, cronograma—, resultados previstos e impactos esperados);

(ii) necessidade de melhorar o sistema de recolha de informação (definição de metas, indicadores, identificação de quem, como e quando se recolhem os dados, quais dados, como assegurar a sua qualidade e disponibilidade);

(iii) a programação temporal dos momentos de avaliação.

#### Quais as diferenças entre uma avaliação *ex ante* e uma análise de avaliabilidade?

A avaliação *ex ante* procura aferir a consistência conceptual e estratégica de uma política pública, por exemplo, do ponto de vista da sua relevância e coerência, e contribuir dessa forma para robustecer a teoria da intervenção. A análise de avaliabilidade diferencia-se ao concentrar-se nos aspetos mais práticos, isto é, nas condições e requisitos operacionais que viabilizam uma avaliação eficaz, no futuro.

Avaliação <i>ex ante</i>	Análise de Avaliabilidade
<p>A política pública está bem formulada? Existem potenciais contradições ou inconsistências internas que podem prejudicar a eficácia global da política? A política está alinhada com outras políticas existentes? A política é relevante no curto prazo e também é sustentável a longo prazo? (...)</p>	<p>Existem condições técnicas e de contexto para avaliar a política pública?</p>

As análises de avaliabilidade podem, no entanto, ser parte integrante de uma avaliação *ex ante*. Ver, por exemplo, a “Avaliação Ex Ante ao Programa Operacional do Capital Humano 2014-2020”, disponível no Repositório de Estudos de Avaliação em <https://www.planapp.gov.pt/estudos-de-avaliacao/>, que, além de analisar a relevância e coerência do Programa, analisa também o seu sistema de indicadores, bem como o sistema de monitorização e avaliação, do ponto de vista da sua qualidade e adequação.



- Se a análise visa verificar se a política pública reúne as condições para uma avaliação imediata, então:

O foco é analisar se, face aos elementos disponíveis num dado momento e circunstâncias, é recomendável ou não prosseguir com a avaliação e em que termos. Neste caso, deve ocorrer **pouco antes do momento planeado para a realização da avaliação**, a fim de informar a tomada de decisão sobre:

- (i) realizar a avaliação;
- (ii) não realizar a avaliação.

Nesta fase, as oportunidades de ajustamentos à política pública e ao sistema de recolha de informações são já reduzidas, mas é possível apresentar cenários alternativos de avaliação, com base nos elementos disponíveis e nas condições existentes.

## Caso prático 1

### Experiências na condução de análise de avaliabilidade: Estudos promovidos pela AD&C

A AD&C está a promover a realização de estudos de avaliabilidade centrados nas principais áreas do Portugal 2030: investigação e inovação, educação e formação, ação climática e emprego para a inclusão. Estes estudos estão a ser realizados através de contratos de investigação realizados com Universidades que se dedicam ao estudo das políticas publicas.

A principal **motivação** desta iniciativa foi, face à experiência do passado recente e aos desafios metodológicos que se colocam para o futuro, desenvolver trabalhos de apoio ao desenho da estratégia de avaliação do Portugal 2030 (definindo e caracterizando as avaliações a realizar) e à sua implementação, ou seja, apoiar a conceção e o aprofundamento futuro do Plano Global de Avaliação do Portugal 2030 (PGA PT2030) e o lançamento e acompanhamento das avaliações nele inscritas.

Estes estudos tiveram também como motivação o reforço do contributo da Academia para a avaliação de políticas públicas, sendo considerada essencial a sua vocação para o desenvolvimento conceptual e experimentação metodológica. Espera-se, nestes estudos, a apresentação de propostas metodológicas mais adequadas às intervenções a avaliar, bem como o desenvolvimento de boas práticas de aplicação de métodos de avaliação baseada na teoria.

A **utilidade** destes estudos está na estabilização das Teorias da Programação das intervenções objeto de estudo, previamente disponibilizadas às equipas, no mapeamento do conhecimento existente sobre o funcionamento das intervenções e do seu modo de produção de resultados e na identificação de necessidades avaliativas (incluindo as percebidas pelos principais *stakeholders*) traduzida na proposta de avaliações a realizar. Esta proposta já beneficiou a construção do PGA PT2030 na área do estudo investigação e inovação, que se encontra numa fase mais avançada.

A sua utilidade verifica-se também na antecipação do desenvolvimento de um conjunto de atividades necessárias à realização das avaliações, nomeadamente, na identificação das metodologias mais adequadas para cada uma das avaliações, no desenho das Teorias da Mudança adaptadas a cada metodologia proposta e na definição dos requisitos de informação necessários (indicadores e fontes de informação), bem como dos principais instrumentos de recolha de informação. Este trabalho está a permitir densificar as fichas das avaliações que integram o PGA PT2020 e melhorar as especificações técnicas destas avaliações.

Do trabalho já desenvolvido, destacam-se as seguintes **lições de aprendizagem**: necessidade de garantir que as equipas que desenvolvem os estudos possuem um caráter multidisciplinar, com especialistas de métodos quantitativos e qualitativos e nas intervenções cofinanciadas objeto do estudo; equacionar a ambição do caderno de encargos, sobretudo na quantidade de áreas a abranger.

É expectável que estes estudos, de caráter inovador, sejam internalizados nos trabalhos de avaliação das políticas públicas, garantindo a prossecução plena e encadeada de todas as etapas de uma estratégia avaliativa, e que acrescentem valor efetivo ao conhecimento já existente na administração pública.

## Caso prático 2

### **Limitações decorrentes da ausência de análise de avaliabilidade: o exemplo da Avaliação do *Cash Rebate***

Realizou-se, entre agosto de 2022 e janeiro de 2023, uma avaliação do programa de **incentivo à produção cinematográfica e audiovisual — *Cash Rebate*** —, abrangendo o período entre 2018 e 2022. A avaliação teve como principais objetivos estimar os efeitos do incentivo no setor do cinema e do audiovisual e na economia local, bem como sintetizar a experiência com a aplicação do incentivo, com **ênfase** na sua relevância e no seu funcionamento.

No entanto, o alcance da avaliação e, portanto, das conclusões dela resultantes, foi limitado pela escassez de dados desagregados relativamente a indicadores que permitissem medir resultados diretos ou indiretos do incentivo *Cash Rebate* no setor (cinema e audiovisual) e na economia local (turismo).

Outra limitação prendeu-se com a complexidade metodológica de atribuir ao incentivo eventuais efeitos identificados no setor e na economia local. Mesmo num cenário em que existissem dados que permitissem comparar a situação antes e após a atribuição do *Cash Rebate*, as diferenças encontradas poderiam ser atribuídas a outros fatores que não o incentivo.

#### **Aprendizagens**

A avaliação do *Cash Rebate* estava prevista na Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro, que regulamenta o incentivo. A realização de uma análise de avaliabilidade antes do início da sua implementação poderia ter identificado atempadamente a necessidade de criar mecanismos que garantissem a recolha e gestão de dados relevantes para a futura avaliação. Tal mecanismo poderia passar pela criação de um sistema de monitorização que definisse indicadores relevantes (por exemplo: postos de trabalho criados e serviços contratados em cada produção, número de dormidas por produção em cada localidade, montante investido em Portugal por cada produção, etc.), identificando igualmente fontes de verificação e os responsáveis pela recolha e gestão de dados.

O sistema de monitorização, deve, sempre que possível, ponderar os *trade-offs* existentes entre as necessidades de recolha de informação, para efeitos de avaliação da política, e os encargos administrativos criados. No caso do *Cash Rebate*, a monitorização poderia significar encargos acrescidos, em particular, para pequenas empresas associadas ao setor ou à economia local nos locais de gravação. Assim, uma análise de avaliabilidade poderia também contribuir para garantir a proporcionalidade de tais pedidos de informação.

Por fim, uma análise de avaliabilidade poderia ter quantificado os recursos necessários e analisado a viabilidade metodológica de recorrer a diferentes métodos que permitissem estabelecer inferências causais com base numa lógica contrafactual. Na eventualidade de a análise de avaliabilidade considerar inviável a aplicação deste tipo de abordagem, as expectativas relativamente ao alcance da avaliação do *Cash Rebate* poderiam ter sido ajustadas desde uma fase inicial — delimitando as questões às quais a avaliação poderia efetivamente responder.

No quadro seguinte, sintetizam-se os principais contextos da análise de avaliabilidade, à luz de diferentes propósitos:

**Quadro 1** — Contextos para a realização de uma análise de avaliabilidade

<b>Propósito</b> <i>O que motiva a realização da análise de avaliabilidade?</i>	<b>Objetivo</b> <i>O que se pretende com a análise?</i>	<b>Foco</b> <i>Onde devemos focar a nossa atenção?</i>	<b>Fase da intervenção</b> <i>Em que momento deve ser realizada?</i>	<b>Resultados</b> <i>Que resultados são esperados?</i>
<b>Melhorar as perspetivas de longo ou médio prazo da avaliação</b>	Clarificar a lógica da intervenção	Racional lógico: objetivos, estratégia para os alcançar (atividades a desenvolver, recursos a alocar, cronograma), resultados previstos, impactos esperados	O mais cedo possível: durante a fase de formulação da política ou antes do início da implementação	Recomendações de melhorias à lógica da intervenção
	Melhorar o sistema de recolha de informações	Metas e indicadores; Recolha, disponibilidade e qualidade da informação/dados	Idealmente, antes de ser implementado o sistema de recolha de dados	Recomendações de melhorias ao sistema de recolha de informações
<b>Verificar as condições para uma avaliação no curto prazo</b>	Decidir quanto à realização ou não da avaliação	Disponibilidade e qualidade de informação/dados para responder às necessidades específicas da avaliação; Contexto institucional	Antes da avaliação prevista	Recomendação para avançar ou não com a avaliação; Identificação das dificuldades na realização de uma avaliação imediata; Indicação de alternativas de avaliação, face ao contexto e elementos disponíveis

Fonte: Adaptado de Peersman et al., 2015, p. 5

## 2.3. Como pôr em prática

Na literatura e na prática das organizações é possível encontrar várias abordagens às análises de avaliabilidade, que demonstram a flexibilidade desta ferramenta — adaptável ao contexto e às características das intervenções —, e evidenciam a existência de diferentes entendimentos acerca do que é, como se faz e para que serve (Ver Anexo 4. Descrição das etapas das análises de avaliabilidade, de acordo com diversos autores).

Apesar da heterogeneidade de abordagens, há um conjunto de pressupostos comuns que se identificam (Craig *et al.*, 2015, pp. 5-6):

- **Envolvimento das partes interessadas:** uma das principais funções das análises de avaliabilidade é assegurar que os resultados da avaliação são úteis para as partes

interessadas. Nesse sentido, envolvê-las ao longo do processo garante, por um lado, que as principais decisões relacionadas com a avaliação são consensuais e, por outro, que há um entendimento claro e partilhado sobre o fundamento lógico da intervenção.

- **Revisão de literatura e de fontes de informação:** necessária para compreender, do ponto de vista teórico, o modelo lógico que sustenta a intervenção, bem como para informar o planeamento da avaliação. Neste campo, deve considerar-se que para a definição da estratégia de avaliação dois fatores críticos devem ser tidos em conta: o conhecimento existente sobre a intervenção, isto é, a base de evidências já estabelecida, e as lacunas de conhecimento que ainda persistem, sendo geralmente identificadas através de revisão de literatura e/ou consulta a especialistas.
- **Desenvolvimento ou clarificação do racional da intervenção:** uma das razões que impulsionou o desenvolvimento das análises de avaliabilidade foram a necessidade de clarificar os objetivos e o modo de funcionamento das intervenções. Uma das principais estratégias para lá chegar é através do desenvolvimento de modelos lógicos (e.g., Teoria da Mudança), que permitem identificar e clarificar os objetivos da política, relacionar os seus elementos (recursos, atividades, produtos) aos resultados e impactos esperados e aferir se é expectável que a política alcance esses resultados tendo em conta as atividades previstas e os recursos disponíveis.
- **Elaboração de recomendações para informar a tomada de decisão sobre a avaliação:** enquanto ferramenta de apoio à tomada de decisão, a análise deve produzir orientações sobre como garantir as melhores condições para a realização da avaliação.

Tendo por base os contributos da literatura, apresenta-se uma proposta de como pôr em prática uma análise de avaliabilidade<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> No Anexo 2 é possível encontrar esta proposta em formato imprimível.

Fases		Etapas metodológicas	Verificação
1	Verificar se os objetivos da intervenção estão bem identificados e são claros		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O problema que a intervenção visa abordar é explícito?</li> <li>✓ Foi realizado um diagnóstico?</li> <li>✓ Esse diagnóstico é atual?</li> <li>✓ As causas e consequências do problema estão identificadas?</li> <li>✓ Os objetivos da intervenção são claros, concisos e realistas?</li> <li>✓ Os objetivos da intervenção são uma resposta evidente ao problema identificado?</li> </ul>
2	Verificar a clareza e coerência do quadro lógico da intervenção		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Os elementos do quadro lógico da intervenção são identificáveis (recursos, atividades, resultados, impactos)?</li> <li>✓ As relações causais entre os diferentes elementos do quadro lógico são explícitas e coerentes?</li> <li>✓ Foi definido um cronograma?</li> <li>✓ Esse cronograma é realista, tendo em conta os recursos a alocar, as atividades propostas e os resultados que se pretendem alcançar?</li> <li>✓ Os resultados que se pretende atingir são específicos e verificáveis?</li> </ul>
3	Analisar as perceções dos atores-chave acerca da intervenção	i. Rever a documentação relativa à intervenção ii. Rever literatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Há consistência na forma como a lógica da intervenção é descrita na documentação da intervenção e no modo como as partes interessadas a descrevem?</li> <li>✓ Há consenso entre os atores-chave sobre quais são os resultados esperados da intervenção?</li> </ul>
4	Verificar o sistema de informação e acompanhamento	iii. Representar o quadro lógico da intervenção iv. Identificar os atores-chave v. Entrevistar os atores-chave e/ou realizar grupos focais vi. Recolher informações sobre a monitorização da intervenção e recolha de dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Foram definidas metas realistas e mensuráveis?</li> <li>✓ Foram definidos indicadores para acompanhar o progresso dos diferentes elementos da intervenção (objetivo geral, seguimento de atividades, resultados, impactos)?</li> <li>✓ Foi definido um sistema de acompanhamento do progresso da intervenção para verificar o grau de execução e a sua conformidade com os resultados e objetivos em diferentes pontos do ciclo de vida da intervenção?</li> <li>✓ Esse sistema de acompanhamento especifica quem faz essa verificação e com que periodicidade?</li> <li>✓ Foram previstos mecanismos de resposta para lidar com desvios na execução da intervenção?</li> <li>✓ Foi prevista uma estratégia para recolha de dados, com identificação da fonte, de como e quem recolhe os dados e qual o momento para o fazer?</li> </ul> No caso de avaliação imediata: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estão a ser ou foram recolhidos dados para todos os indicadores?</li> <li>✓ Os dados estão disponíveis/acessíveis?</li> </ul>
5	Identificar opções para a avaliação, tendo em conta o contexto institucional	vii. Analisar a abordagem à avaliação viii. Elaborar recomendações	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Está prevista a realização de uma avaliação?</li> <li>✓ Os objetivos dessa avaliação estão identificados e são claros?</li> <li>✓ Os objetivos da avaliação são consensuais e correspondem às necessidades de informação dos decisores políticos/destinatários da avaliação?</li> <li>✓ Está previsto o momento para a realização dessa avaliação?</li> <li>✓ Esse momento é compatível com os objetivos da avaliação? (e.g., avaliação de impacto)</li> <li>✓ O tempo disponível para a realização da avaliação é adequado?</li> <li>✓ Está identificada a entidade que realiza e/ou coordena a avaliação?</li> <li>✓ Estão previstos os recursos financeiros necessários à realização da avaliação?</li> </ul> No caso de avaliação imediata: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A informação disponível é suficiente para a realização da avaliação?</li> <li>✓ Existe apoio por parte dos tomadores de decisão para a realização da avaliação?</li> <li>✓ A avaliação está planeada de forma a coincidir com o momento de tomada de decisão?</li> <li>✓ Existe intenção para dar uso aos resultados da avaliação?</li> <li>✓ Os principais destinatários da avaliação estão identificados?</li> <li>✓ Os atores-chave estão disponíveis para participar na avaliação?</li> <li>✓ Os recursos disponíveis – humanos e financeiros – são suficientes para a realização da avaliação?</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Casillas et al. (2020), Afonso e Robalo (2016) e ILO Evaluation Office (2020)

### Caso prático 3

#### Boa prática na previsão e preparação inicial da avaliação de um Plano Nacional

**Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 20-30 (PNGIFG)**, do qual é parte integrante a Estratégia 2020-2030, que prevê um capítulo específico para a Monitorização e Avaliação (M&A). Nesse capítulo:

- ✓ Reconhece-se a importância do sistema de Monitorização e Avaliação (M&A) para determinar o desempenho do PNGIFG e suportar a tomada de decisão;
- ✓ Reconhece-se que, sem colmatar as debilidades em matéria de recolha, sistematização e processamento regular de dados, qualquer exercício avaliativo futuro é espúrio e sem valor acrescido para a tomada de decisão;  
Identifica a unidade que vai coordenar as funções M&A e quais as suas competências, designadamente a de elaborar o Plano de M&A, de zelar pela existência de informação relevante para o apuramento dos indicadores, de apoiar o processo de elaboração do relatório anual de monitorização e execução ou de apoiar o processo de formulação dos termos de referência e contratação das avaliações.
- ✓ Estabelece-se a obrigatoriedade de realização de avaliação e indicam-se as respetivas datas;
- ✓ Definem-se os critérios de avaliação: pertinência, eficiência, eficácia, sustentabilidade, ou outros que se revelem adequados;
- ✓ Refere-se que as questões de avaliação se devem relacionar diretamente com os objetivos estratégicos a alcançar pelo PNGIFG;
- ✓ Identificam-se as fontes de dados que alimentam o sistema de M&A;
- ✓ Determina-se que os resultados da monitorização e avaliação serão objeto de comunicação e divulgação pública;
- ✓ Realça-se a importância de capacitar as organizações envolvidas na monitorização e avaliação do PNGIFG de competências técnicas e tecnológicas necessárias. Neste domínio, estabelece-se que a função de M&A necessita de alocação de recursos que garantam as competências técnicas e tecnológicas necessárias à M&A, designadamente nos domínios da qualificação de recursos humanos, aperfeiçoamento do sistema de M&A, contratualização de avaliações, atividades de comunicação e disseminação de resultados.
- ✓ Determina-se que o exercício de M&A deve observar os princípios da independência, imparcialidade, credibilidade, transparência e utilidade, de acordo com os padrões internacionais vigentes.

Além disso, a Estratégia apresenta:

- ✓ Um diagnóstico e soluções para o problema identificado, suportados em relatórios técnicos, *benchmarking* internacional, participação alargada de entidades públicas, privadas e sociedade
- ✓ Uma Teoria da Mudança que descreve como determinadas ações e intervenções podem levar a mudanças positivas na gestão do risco de incêndio
- ✓ A identificação das diferentes entidades envolvidas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais e as respetivas responsabilidades em cada fase da Cadeia de Processos

Com a aprovação do PNGIFR, foi elaborado o Programa Nacional de Ação (PNA), que identifica:

- ✓ Os resultados esperados e metas a atingir;
- ✓ Os programas e projetos a desenvolver;
- ✓ Os detalhes de cada projeto, em fichas que descrevem:
  - (i) o objetivo do projeto;
  - (ii) os principais resultados esperados;
  - (iii) as iniciativas/medidas previstas;
  - (iv) os indicadores de realização;
  - (v) as metas e respetivo calendário;
  - (vi) as principais entidades envolvidas;
  - (vii) a relação com outros projetos;
  - (viii) o orçamento;
  - (ix) e as fontes de financiamento.

**Fonte:** [Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho](#); [Resolução do Conselho de Ministros n.º 71-A/2021, de 8 de junho](#)

## 2.4. Vantagens e limitações

Em conclusão, identificam-se como principais vantagens da análise de avaliabilidade:

- **Melhoria da utilidade e da qualidade das avaliações:** ao atuar como um processo de diagnóstico prévio à avaliação, através da identificação de falhas na lógica da intervenção e no sistema de informação, a análise de avaliabilidade contribui para a mitigação de problemas frequentes (e.g. lacunas, incoerências, falta de clareza da própria intervenção de política pública) que afetam a utilidade e qualidade das avaliações.
- **Otimização de recursos:** uma vez que ajuda a identificar quando, como e se uma intervenção está pronta para ser avaliada. Além disso, pode contribuir para a identificação dos aspetos sobre os quais deve incidir a avaliação, orientando-a para matérias com maior valor acrescentado e um propósito claro e justificado desde o início.
- **Planeamento e apoio à tomada de decisão:** além de proporcionar uma base para a decisão de avaliar ou não, antes dos recursos serem investidos, esta também contribui para que avaliadores e decisores se comprometam com a avaliação. Além disso, pode apoiar o planeamento da intervenção a avaliar, ao incentivar a discussão sobre a clareza dos objetivos, da cadeia de efeitos que se espera que a intervenção produza ou o realismo das metas.
- **Institucionalização da avaliação:** um dos benefícios mais amplos da análise de avaliabilidade é a sua função na institucionalização da avaliação. Ao promover avaliação como um elemento transversal ao ciclo de políticas públicas, enfatiza-se que esta deve ser considerada e incorporada desde o início do processo, em vez de ser uma etapa final. Isto concorre para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação, em que os resultados das avaliações são usados para melhorar as políticas públicas e para orientar a tomada de decisão.

Em contrapartida, identificam-se as seguintes limitações:

- **Fraca utilização e ausência de diretrizes claras:** é uma ferramenta de apoio à decisão ainda pouco conhecida, explorada e difundida. Além disso, não têm uma metodologia clara e bem definida, o que pode gerar alguma hesitação na sua aplicação prática.
- **Prazos limitados:** enquanto ferramenta de apoio à tomada de decisão, a literatura aconselha que a análise de avaliabilidade se realize no mais curto espaço de tempo, de modo a não interferir no processo decisório. Se não for bem planeada, esta necessidade de celeridade pode comprometer a robustez e a qualidade da análise, devido à complexidade de algumas intervenções.
- **Desenvolvimento de modelos lógicos como etapa única do processo de preparação de uma avaliação:** instituições e avaliadores, frequentemente, concentram-se apenas no desenvolvimento de modelos lógicos, assumindo que por si só são suficientes para orientar uma avaliação. Apesar de serem um recurso importante, considerá-los isoladamente não dispensa, nem substitui, a análise de avaliabilidade. Enquanto os modelos lógicos nos dão a



estrutura conceptual da intervenção, facilitando a sua compreensão, a análise de avaliabilidade verifica a existência de condições técnicas e de contexto para a realização futura ou imediata de uma avaliação. Ambas as abordagens são complementares, devendo ser consideradas em conjunto para potenciar a utilidade e a qualidade das avaliações.

## Bibliografia

- Afonso, M. M., & Robalo, M. J. (2016). *Análise da Avaliabilidade: Determinar a Viabilidade de uma Avaliação a um Projeto ou Programa*. Nota Técnica n.º 2. Lisboa: GAA/ Camões, I.P.
- Casillas, C., García, L., Macía, M., & Rico, J. (2020). *Guía de Evaluabilidad de Intervenciones Públicas*. Informe final. Madrid: AEVAL.
- Craig, P., & Campbell, M. (2015). *Evaluability Assessment: A Systematic Approach to Deciding Whether And How to Evaluate Programmes and Policies*. Edinburgh: What Works Scotland.
- Davies, R. (2013). *Planning evaluability assessments: A Synthesis of the Literature with Recommendations*. Working Paper 40. London: UK Department for International Development.
- IFAD (2022). *Evaluation Manual: Part I*. International Fund for Agricultural Development. Disponível em: <https://ioe.ifad.org/documents/38714182/45756354/IFAD-2022-IFAD-EVALUATION-MANUAL-COMPLETE-def.pdf/05bd1a53-26ee-c493-b1a0-2fc3050deb80>
- ILO Evaluation Office (2020). *Procedure and Tools for Evaluability*. Guidance Note 1.3. International Labour Organization. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_746707.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_746707.pdf)
- Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N., & Arena, E. (2020). *La Evaluabilidad de los Programas Sociales en Argentina*. Documento de Trabajo N°192. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lisboa, J. L. (Coord.), Ochôa, P., Cameira, E., Alfieri, N., Veiga, I., & Coelho, M. A. (2022). *PNL2027 Sistema de Avaliação: Relatório Final*. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol: Polity Press University of Bristol.
- Lam, S., & Skinner, K. (2021). *The Use of Evaluability Assessments in Improving Future Evaluations: A Scoping Review of 10 Years of Literature (2008–2018)*. *American Journal of Evaluation*, 42(4), 523–540. <https://doi.org/10.1177/1098214020936769>
- Monteiro, S., & Moreira, A. (2018). *O ciclo da política pública: da formulação à avaliação Ex Post*. In J. Ferrão & J. M. Pinto Paixão (Eds.), *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*, pp. 71-86. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa.
- Peersman, G., Gujit, I., & Pasanen, T. (2015). *Evaluability Assessment for Impact Evaluation: Guidance, Checklists and Decision Support*. A Methods Lab publication. London: Overseas Development Institute.
- Trevisan, M. S. (2007). *Evaluability Assessment From 1986 to 2006*. *American Journal of Evaluation*, 28(3), 290–303. <https://doi.org/10.1177/1098214007304589>
- Trevisan, M., & Walser, T. (2015). *Evaluability assessment*. SAGE Publications, Inc., 1-11. <https://doi.org/10.4135/9781483384634>
- Vaessen, J. (2017). *Evaluability and Why it is Important for Evaluators and Non-Evaluators*. Blog post: Independent Evaluation Group (IEG). <https://ieg.worldbankgroup.org/blog/evaluability> (consultado em 14/09/2023)

## Anexo 1

### Descrição das etapas das análises de avaliabilidade, de acordo com diversos autores

Autores	Descrição das etapas
Wholey (1979, 1987, 1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar a intervenção a ser avaliada</li> <li>- Recolher informação sobre essa intervenção</li> <li>- Desenvolver o seu modelo lógico</li> <li>- Verificar até que ponto as partes interessadas concordam com o desenho da intervenção</li> <li>- Recolher informações sobre a realidade da intervenção</li> <li>- Sintetizar as descobertas e determinar a plausibilidade da intervenção</li> <li>- Identificar opções para a gestão e avaliação da intervenção</li> <li>- Apresentar conclusões e recomendações</li> </ul>
Smith (1989)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinar o propósito, assegurar consenso e identificar o grupo de trabalho</li> <li>- Definir os limites da intervenção</li> <li>- Identificar e analisar a documentação relativa à intervenção</li> <li>- Desenvolver ou clarificar a teoria da mudança</li> <li>- Identificar e entrevistar stakeholders</li> <li>- Descrever as percepções dos stakeholders relativamente à intervenção</li> <li>- Identificar as necessidades dos stakeholders, as suas preocupações e diferenças de entendimento</li> <li>- Determinar a plausibilidade do modelo da intervenção</li> <li>- Elaborar conclusões a apresentar recomendações</li> <li>- Elaborar um plano para acompanhar a incorporação dos resultados da análise de avaliabilidade</li> </ul>
Thurston & Potvin (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selecionar o responsável pela análise de avaliabilidade</li> <li>- Identificar os stakeholders</li> <li>- Identificar e analisar os principais documentos</li> <li>- Desenvolver o modelo lógico da intervenção e o plano de avaliação</li> <li>- Assegurar acordo quanto a prosseguir com a avaliação</li> <li>- Identificar e garantir os recursos necessários para a avaliação</li> </ul>
Wholey (2004, 2010, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolver os principais utilizadores e outros stakeholders principais</li> <li>- Clarificar o desenho da intervenção</li> <li>- Explorar a realidade da intervenção</li> <li>- Analisar a plausibilidade da intervenção</li> <li>- Garantir consenso quanto à necessidade de fazer mudanças no desenho e implementação da intervenção</li> <li>- Garantir consenso quanto ao foco e utilizadores de eventual avaliação</li> </ul>
Leviton (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolver os utilizadores dos resultados da avaliação</li> <li>- Esclarecer os objetivos da intervenção a partir da perspectiva dos formuladores de políticas, gestores, técnicos e outros stakeholders relevantes</li> <li>- Explorar a realidade da intervenção, incluindo a plausibilidade e a mensurabilidade dos seus objetivos e metas</li> <li>- Garantir consenso sobre as mudanças necessárias nas atividades ou objetivos da intervenção</li> <li>- Analisar diferentes abordagens de avaliação</li> <li>- Garantir consenso acerca das prioridades da avaliação e utilização dos seus resultados</li> </ul>
Evalsed (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisar a documentação da intervenção</li> <li>- Analisar o sistema de informação estabelecido para a intervenção (ou relacionado com ela) e identificar necessidades de informação</li> <li>- Entrevistar os principais stakeholders</li> <li>- Proceder à análise da intervenção e da sua teoria</li> <li>- Feedback às partes interessadas</li> </ul>

Leviton et al. (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selecionar áreas prioritárias para a avaliação, com foco nas que forem inovadoras</li> <li>- Analisar as principais inovações nas áreas prioritárias identificadas</li> <li>- Revisão inicial dessas inovações por um painel de especialistas</li> <li>- Realizar a análise de avaliabilidade das inovações</li> <li>- Revisão das análises de avaliabilidade por um painel de especialistas</li> <li>- Utilização da informação</li> </ul>
Ruben (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar os stakeholders relevantes</li> <li>- Definir os limites do programa</li> <li>- Analisar os documentos disponíveis</li> <li>- Clarificar a teoria da intervenção (objetivos, recursos, atividades, resultados)</li> <li>- Analisar as percepções dos stakeholders acerca da intervenção</li> <li>- Identificar a população-alvo</li> <li>- Discutir as diferentes percepções relacionadas com os resultados da intervenção</li> <li>- Determinar a plausibilidade do modelo da intervenção</li> <li>- Discutir a validade da intervenção</li> <li>- Decidir acerca da realização da avaliação</li> </ul>
Reimann (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir o foco, o propósito, os limites da análise de avaliabilidade, bem como a equipa que a realizará e as partes interessadas a envolver</li> <li>- Identificar, rever e analisar a documentação relativa à intervenção</li> <li>- Identificar e entrevistar os principais stakeholders, incluindo os responsáveis pela implementação da intervenção, bem como os seus destinatários</li> <li>- Clarificar a lógica da intervenção/teoria da mudança/cadeia de resultados</li> <li>- Determinar a plausibilidade da intervenção</li> <li>- Desenvolver conclusões e apresentar recomendações quanto à preparação da intervenção para uma avaliação formal, identificação de melhorias ou alterações necessárias e/ou desenhos de avaliação alternativos</li> </ul>

**Fonte:** Adaptado de Davies (2013), Trevisan e Walser (2015) e Lam e Skinner (2021)

## Anexo 2

### Lista de verificação para a realização de uma análise de avaliabilidade

<b>DESENHO DA INTERVENÇÃO</b>		
<b>Critério</b>	<b>Resposta</b>	<b>Comentários</b>
O problema que a intervenção visa abordar é explícito?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Foi realizado um diagnóstico?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Esse diagnóstico é atual?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
As causas e consequências do problema estão identificadas?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Os objetivos da intervenção são claros, concisos e realistas?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Os objetivos da intervenção são uma resposta evidente ao problema identificado?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Os elementos do quadro lógico da intervenção são identificáveis (recursos, atividades, resultados, impactos)?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
As relações causais entre os diferentes elementos do quadro lógico são explícitas e coerentes?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Foi definido um cronograma?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Esse cronograma é realista, tendo em conta os recursos a alocar, as atividades propostas e os resultados que se pretende alcançar?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Os resultados que se pretende atingir são específicos e verificáveis?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Há consistência na forma como a lógica da intervenção é descrita na documentação da intervenção e no modo como as partes interessadas a descrevem?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Há consenso entre os atores-chave sobre quais são os resultados esperados da intervenção?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Foram definidas metas realistas e mensuráveis?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Foram definidos indicadores para acompanhar o progresso dos diferentes elementos da intervenção (objetivo geral, seguimento de atividades, resultados, impactos)?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

<b>SISTEMA DE INFORMAÇÃO</b>		
<b>Critério</b>	<b>Resposta</b>	<b>Comentários</b>
Foi definido um sistema de acompanhamento do progresso da intervenção para verificar o grau de execução e a sua conformidade com os resultados e objetivos em diferentes pontos do ciclo de vida da intervenção?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Esse sistema de acompanhamento especifica quem faz essa verificação e com que periodicidade?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Foram previstos mecanismos de resposta para lidar com desvios na execução da intervenção?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Foi prevista uma estratégia para a recolha de dados, com identificação da fonte, de como e quem recolhe os dados e qual o momento para o fazer?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
<b>No caso de uma avaliação imediata</b>		
Estão a ser ou foram recolhidos dados para todos os indicadores?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Os dados estão disponíveis/acessíveis?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

<b>CONTEXTO INSTITUCIONAL</b>		
<b>Critério</b>	<b>Resposta</b>	<b>Comentários</b>
Está prevista a realização de uma avaliação.	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Os objetivos dessa avaliação estão identificados e são claros?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Os objetivos da avaliação são consensuais e correspondem às necessidades de informação dos decisores políticos/destinatários da avaliação?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Está previsto o momento para a realização dessa avaliação?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Esse momento é compatível com os objetivos da avaliação? (e.g., avaliação de impacto)	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
O tempo disponível para a realização da avaliação é adequado?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Está identificada a entidade que realiza e/ou coordena a avaliação?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Estão previstos os recursos financeiros necessários à realização da avaliação?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
<b>No caso de uma avaliação imediata</b>		
A informação disponível é suficiente para a realização da avaliação?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

<b>Existe apoio por parte dos decisores para a realização da avaliação?</b>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
<b>A avaliação está planeada de forma a coincidir com o momento de tomada de decisão?</b>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
<b>Existe intenção para dar uso aos resultados da avaliação?</b>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
<b>Os principais destinatários da avaliação estão identificados?</b>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
<b>Os atores-chave estão disponíveis para participar na avaliação?</b>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
<b>Os recursos disponíveis – humanos e financeiros – são suficientes para a realização da avaliação?</b>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

Fonte: Adaptado de Casillas *et al.* (2020), Afonso e Robalo (2016) e ILO Evaluation Office (2020)



[www.planapp.gov.pt](http://www.planapp.gov.pt)



[PlanAPP](#)



[@planapp\\_](#)



[Newsletter](#)