

METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E AUTOAVALIAÇÃO

SUMÁRIO EXECUTIVO

PROJETO “REDE LEADER 2020: QUALIFICAR, COOPERAR, COMUNICAR”

DEZEMBRO 2019

ÍNDICE

CONTEXTO.....	1
METODOLOGIA.....	1
RESULTADOS DO PROCESSO DE CAPACITAÇÃO.....	2
PRINCIPAIS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO INTERCALAR DAS EDL.....	2
GRAU DE APLICAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES PARA IMPLEMENTAR E CONDUZIR O PROCESSO DE AVALIAÇÃO.....	3
CONCLUSÕES E ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS.....	4

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. PROCESSO DE CAPACITAÇÃO DOS GAL.....	1
FIGURA 2. CONCEITOS DA AVALIAÇÃO/AUTOAVALIAÇÃO.....	2
FIGURA 3. DIMENSÕES DE ANÁLISE CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO.....	3
FIGURA 4. SÍNTESE DA APRECIÇÃO DA ESTRUTURA E CONTEÚDOS DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO.....	4
FIGURA 5. ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS PARA FUTUROS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO.....	5

CONTEXTO

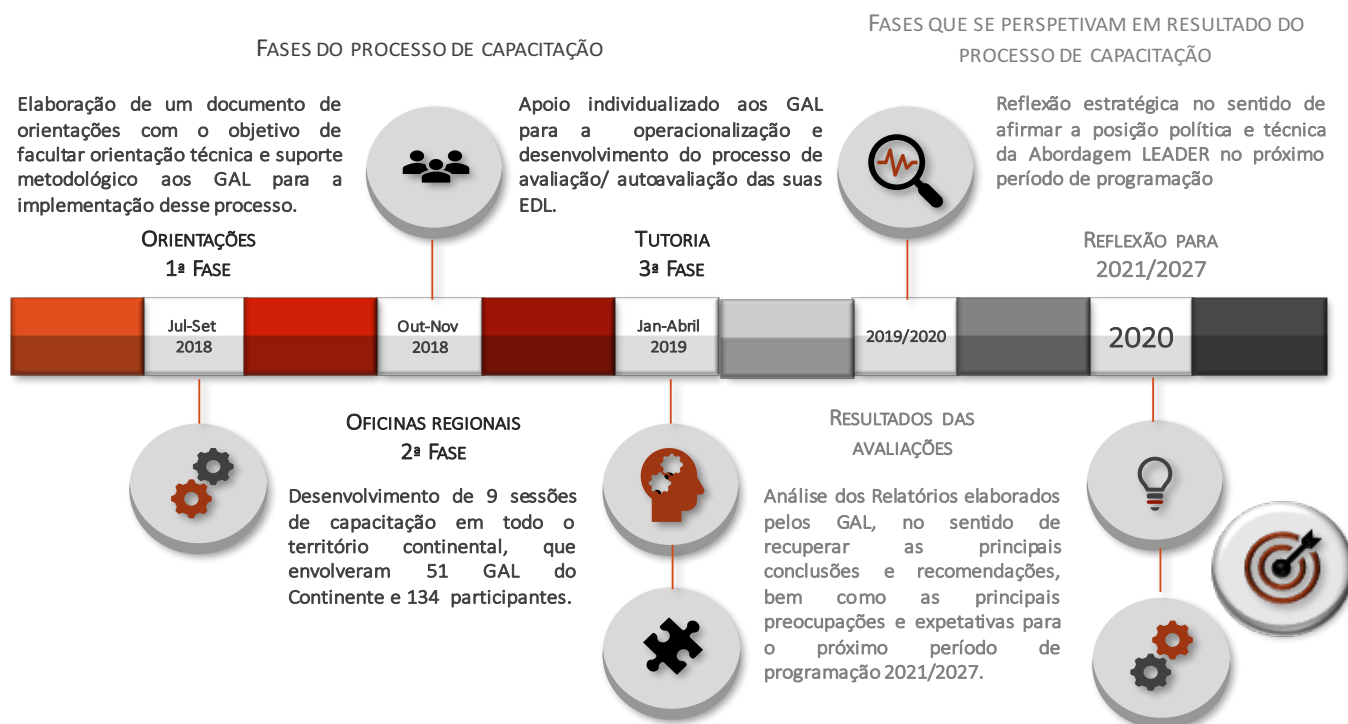
Tendo em conta a necessidade de demonstrar os resultados da aplicação das políticas públicas europeias por via da Abordagem LEADER ao Parlamento e ao Conselho Europeu, e num enquadramento sem precedentes, o Regulamento que estabelece as disposições comuns e gerais relativas aos FEEI – Fundos Europeus Estruturais de Investimento, determinou a obrigatoriedade da avaliação das EDL, prevendo a descrição das respetivas disposições nas estratégias¹, e envolvendo os GAL de forma ativa enquanto responsáveis por essas avaliações do ponto de vista técnico e financeiro. Este requisito da CE é apenas cumprido recorrendo a processos formais de avaliação, podendo optar-se, neste caso, pela autoavaliação, avaliação externa ou a combinação entre estes dois formatos.

Assim, e tendo presente que a novidade da obrigação e a menor experiência dos GAL nesta matéria podiam comprometer a materialização do processo², a Federação Minha Terra (FMT) e a Rede Rural Nacional (RRN), concretizaram um projeto apoiado pela Medida Assistência Técnica do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020)³, com o objetivo de assegurar a capacitação dos GAL para cumprir a tarefa que lhes foi atribuída.

METODOLOGIA

O processo de capacitação dos GAL compreendeu uma intervenção estruturada em 3 fases, assente na transferência de conhecimentos e de boas práticas e que visou, por um lado, sensibilizar os GAL para a importância da avaliação e, por outro lado, aprofundar e consolidar os conhecimentos sobre esta matéria, de forma a permitir a definição e aplicação de um sistema de monitorização e de avaliação capaz de identificar e medir os resultados da implementação das EDL.

FIGURA 1. PROCESSO DE CAPACITAÇÃO DOS GAL



A elaboração do DOCUMENTO DE ORIENTAÇÕES teve por objetivo facultar orientação técnica e suporte metodológico aos GAL para a implementação do processo de avaliação, tendo por referência as orientações do European Evaluation Helpdesk for Rural Development⁴, e a estrutura de Relatório de avaliação intercalar definida pelas AG do PDR2020 e dos PO Regionais, com a colaboração da Agência para o Desenvolvimento e Coesão⁵.

¹ Artigo 35. d) do Regulamento (CE) nº 1303/2013.

² Em Questionário de Identificação Necessidades lançado pela FMT 2016, os resultados revelaram a escassez de conhecimentos e competências em avaliação.

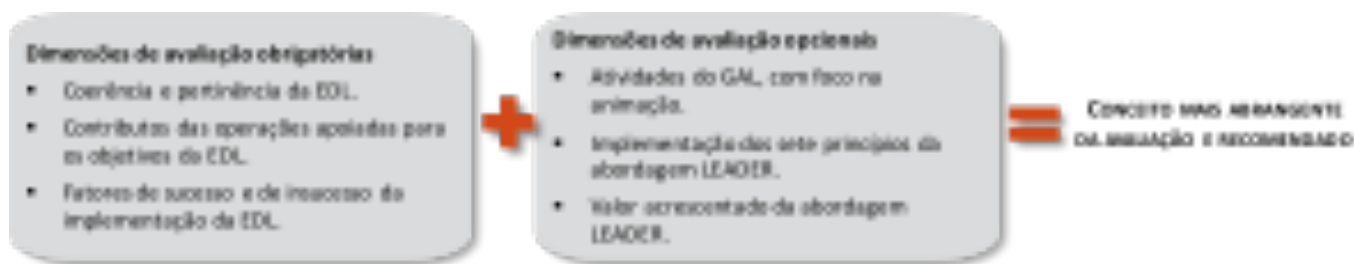
³ Área de Intervenção 2 da RRN - Divulgação e informação com vista à execução do PDR2020.

⁴ Comissão Europeia — Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural — Unidade C.4 (2017): Orientações. Avaliação da LEADER/DLBC, Agosto de 2017, https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-leaderclld_en.

⁵ "Avaliação das EDL dos DLBC Rurais e Urbanos", que definiu as linhas comuns da avaliação que os GAL devem fazer às suas EDL.

Este documento serviu igualmente de suporte às OFICINAS REGIONAIS, em que participaram quase exclusivamente Coordenadores e elementos das Estruturas Técnicas Locais dos GAL. Estas sessões de capacitação visaram (i) reforçar a sensibilização para a relevância da avaliação, nomeadamente, em termos de contributo para as tomadas de decisão ao nível das prioridades da política de desenvolvimento rural; (ii) explorar o conjunto de dimensões de avaliação, quer as designadas ‘obrigatórias’, decorrentes da interpretação das disposições regulamentares, quer as designadas ‘opcionais’, decorrentes de uma reflexão que determinou a valia e utilidade de integrar a apreciação dos resultados das atividades de animação territorial e do valor acrescentado da abordagem LEADER; e (iii) transferir conhecimentos e boas práticas sobre como conceber e aplicar o sistema de monitorização e de avaliação mais adequado a cada uma das EDL.

FIGURA 2. CONCEITOS DA AVALIAÇÃO/AUTOAVALIAÇÃO



Na terceira e última fase, os GAL tiveram ao seu dispor um tutor para os APOIAR/ACOMPANHAR INDIVIDUALMENTE. Os contactos diretos foram escassos (apenas dois de avaliadores externos a colaborar com os GAL), tendo optado os GAL por momentos de reflexão conjunta. Com base nessa reflexão antecipou-se as principais dificuldades e, nesse contexto, entendeu-se haver vantagem em ampliar o apoio aos GAL através da elaboração de dois documentos complementares, cuja relevância e pertinência foi assegurada através do contributo de alguns dos seus Coordenadores e cujo esforço de harmonização permitiu a simplificação do processo de avaliação:

- (i) “Estrutura e conteúdos do Relatório de Avaliação”, em que consta o entendimento comum dos conteúdos a desenvolver e a apresentar em cada um dos capítulos dos Relatórios de Avaliação intercalar; e
- (ii) “Elementos comuns”, em que consta propostas de elementos de avaliação (questões e critérios de avaliação, e indicadores de realização e de resultado), tendo em conta o perfil de dados disponíveis (e possíveis mobilizar).

RESULTADOS DO PROCESSO DE CAPACITAÇÃO

↳ PRINCIPAIS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO INTERCALAR DAS EDL

Durante as sessões de capacitação os participantes revelaram as principais dificuldades para a implementação do processo de avaliação. Depois de analisados os 168 registos, os mesmos puderam ser enquadrados em várias categorias, das quais se destacam as seguintes (por ordem de importância):

- *Definição do sistema de monitorização e avaliação.* Os indicadores previstos pelas AG devolvem essencialmente informação sobre a realização física e financeira, não contemplam os resultados de todas as intervenções, não se ajustam às especificidades das EDL e não refletem o conceito de aplicação dos apoios por via da Abordagem LEADER.
- *Falta de competências e de capacitação.* Embora os GAL tenham uma vasta experiência na programação de políticas públicas, as suas competências e conhecimentos especializados no domínio da avaliação são insuficientes para conduzir e/ou gerir um processo dessa natureza.
- *Insuficiência de dados quantitativos.* A operacionalização das EDL teve um início tardio e a sua implementação revelou-se mais lenta do que o esperado, em resultado de várias debilidades processuais e estruturais. Acresce sistemas de informação que não coligem os dados necessários para a avaliação, e a dificuldade no acesso a esses mesmos dados, sobretudo, no caso do Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIEE).
- *Tempo e recursos humanos e financeiros.* Para além de responsáveis por assegurar a continuidade das atividades de gestão da EDL (p.e., análise de pedidos de apoio), os GAL tiveram de elaborar o Relatório de Execução anual em simultâneo, dado que a data limite para a sua entrega à AG PDR2020 estava prevista para a mesma data.

Estes fatores são interdependentes, e não só influenciaram uns aos outros, como também limitaram a consecução dos objetivos principais do processo de capacitação, designadamente, o contributo para a construção de uma visão partilhada sobre a importância da avaliação, e a transferência de conhecimentos adequados e em suficiência para assegurar o processo de avaliação e/ou autoavaliação.

➔ **GRAU DE APLICAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES PARA IMPLEMENTAR E CONDUZIR O PROCESSO DE AVALIAÇÃO**

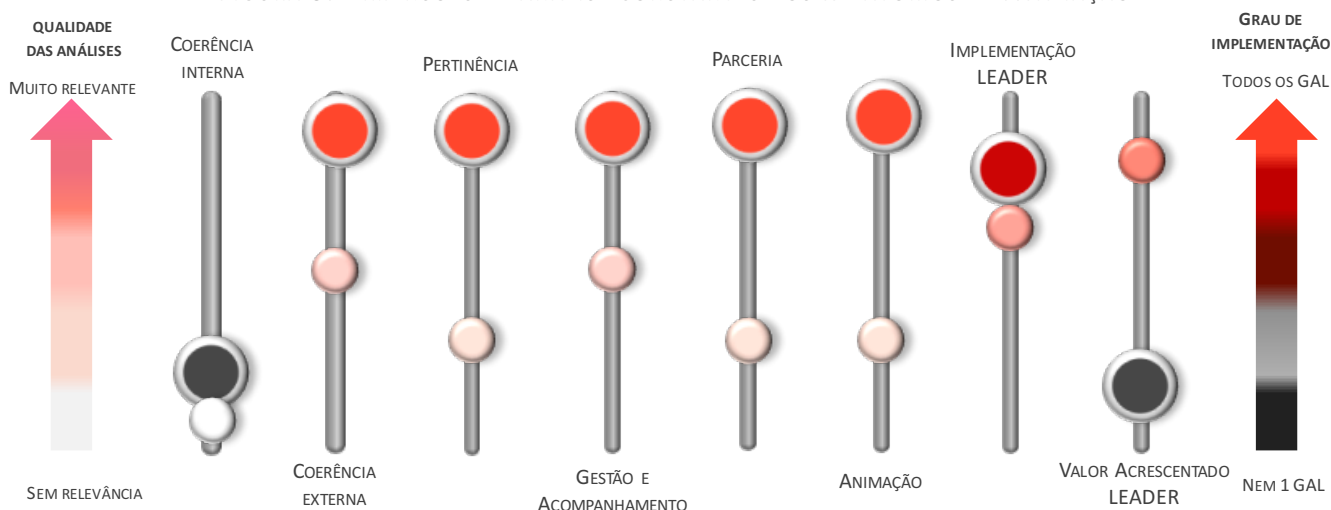
Com o intuito de aferir o cumprimento e a materialização dos objetivos do processo de capacitação, realizou-se a análise de 51 Relatórios de avaliação intercalar com base em critérios simples e relativamente informais. De uma forma geral **constatou-se níveis de qualidade distintos, revelando diferenças significativas no investimento realizado nos processos de avaliação.**

No sentido de perceber em que medida os GAL aplicaram os conhecimentos adquiridos e como o processo de capacitação se refletiu na elaboração dos Relatórios de avaliação, dos elementos analisados destaca-se o seguinte:

- a quase totalidade dos GAL optou por avaliação externa e por autoavaliação (em número semelhante);
- grande parte dos GAL (75%) não seguiu a recomendação para adotar o conceito de avaliação mais abrangente (i.e., incluindo a avaliação dos resultados das atividades de animação e do valor acrescentado da Abordagem LEADER), o que limitou a pertinência e utilidade dos processos de avaliação;
- os relatórios poderiam beneficiar de conteúdos menos descritivos, em favor de conteúdos que interpretassem e analisassem criticamente a informação recolhida e que suportassem as respetivas conclusões e recomendações.

Estes elementos limitaram a pertinência e utilidade dos processos de avaliação intercalar das EDL, tendo ficado aquém das expectativas iniciais. Não obstante, é de sublinhar que as condições para o desenvolvimento dos processos de avaliação intercalar das EDL não foram as mais adequadas e não foi conferida a prioridade nem a importância devida ao processo de avaliação por parte das AG e dos GAL

FIGURA 3. DIMENSÕES DE ANÁLISE CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO

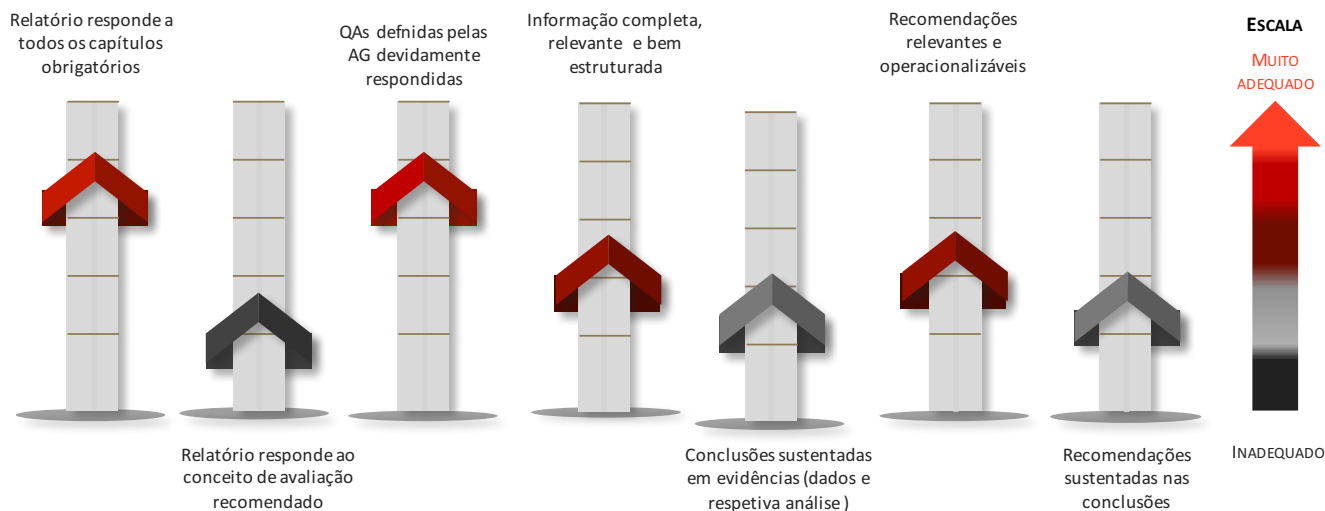


Este cenário comprova o posicionamento da maioria dos GAL em desenvolver processos de avaliação exclusivamente para dar resposta ao estritamente solicitado pelas AG, considerando o processo de avaliação como uma formalidade. Este cenário também parece indicar que o processo de capacitação desenvolvido foi insuficiente para transferir os conhecimentos e competências necessárias para a avaliação de dimensões que se consideram fundamentais:

- ➔ *Resultados das atividades de animação*, numa lógica de capacidade de mobilização, envolvimento e articulação das comunidades rurais e das entidades representativas da diversidade socioeconómica e cultural dos territórios de intervenção para um entendimento comum sobre os objetivos para o seu desenvolvimento, e em torno dos respetivos recursos endógenos.
- ➔ *Valor acrescentado da abordagem LEADER*, sob a forma de valorização do capital social, de melhoria do sistema de governança, e de maior eficiência na obtenção dos resultados e impactos esperados, face aos outros mecanismos de execução tradicionais.

Relativamente aos conteúdos, ficou patente a dificuldade na elaboração de relatórios de avaliação de fácil compreensão para todos os grupos-alvo a que se destinam. Com efeito, uma parte importante dos Relatórios (principalmente no caso de autoavaliação) não conseguiu assegurar a clareza e a coerência das análises, bem como apresentar, de forma clara e inequívoca os dados/evidências que serviram de base às análises e a relação entre estas e as conclusões e recomendações.

FIGURA 4. SÍNTESE DA APRECIACÃO DA ESTRUTURA E CONTEÚDOS DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO



Não obstante, face aos constrangimentos verificados, é de valorizar:

- o esforço que os GAL fizeram no sentido de desenvolver as avaliações, tendo assegurado a viabilidade do processo e a entrega atempada dos Relatórios (e também do Relatório Anual de Execução previsto para a mesma data);
- a disponibilidade das AG para prorrogar o prazo de entrega dos Relatórios de Avaliação Intercalar, alargando-o em 15 dias;
- a existência de Relatórios [embora com baixa representatividade] que apresentavam, em Anexo, uma proposta de sistema de monitorização e avaliação específico para o seu contexto de intervenção;
- um conjunto relevante de avaliações de boa e muito boa qualidade (cerca de 50%), todavia, sem que tenham integrado o conceito de avaliação recomendado, ou seja, com a integração das dimensões de avaliação opcionais.

CONCLUSÕES E ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS

Numa **perspetiva geral**, é do entendimento desta análise que as avaliações dificilmente constituirão valor acrescentado no contributo para a concretização dos próprios objetivos aos níveis local, regional e nacional. Mas esta questão, não resulta apenas da fragilidade da qualidade dos conteúdos dos Relatórios, mas sobretudo da fraca utilização dos seus resultados (conclusões e recomendações), que não foram suficientemente tidos em conta pelas AG. Com efeito, os resultados das avaliações, pela sua homogeneidade, poderiam ter sido utilizados como fundamentação para introduzir alterações às condições gerais de implementação do LEADER/DLBC no sentido de melhorar os mecanismos de coordenação entre os Fundos e aumentar o valor acrescentado da Abordagem LEADER.

Em suma, embora tenha surgido a oportunidade de realizar uma avaliação mais abrangente, e seguramente com maior utilidade, quer para os GAL, quer para as AG, as circunstâncias difíceis que enquadraram o processo de avaliação e a menor experiência das ETL nesta matéria, acabaram por se sobrepor. Assim, também se pode concluir que o amplo processo de capacitação, embora vantajoso, foi insuficiente para atender às necessidades que um processo de avaliação implica e para conscientizar os GAL para a importância da avaliação, sobretudo, no conceito mais abrangente.

No entanto, se se considerar todos os constrangimentos descritos, é de valorizar o esforço que os GAL realizaram no sentido de avaliar as suas EDL, tendo assegurado a viabilidade do processo e a entrega atempada dos Relatórios de avaliação (e também do Relatório de execução anual previsto para a mesma data).

A experiência e a sensibilidade para esta temática sugerem que a avaliação tem a importância que as entidades lhes conferem (GAL e AG). É uma questão de governabilidade. Assim, em presença de AG que adotaram as medidas previstas no Regulamento comunitário, mas que não conferiram prioridade à avaliação, e em presença de GAL que não atribuíram a importância devida a esse processo, as avaliações e seus resultados assumiram menor importância estratégica.

Neste contexto, entende-se que há vantagem num melhor aproveitamento do extenso trabalho realizado e interpretar esta fase de avaliação como uma boa oportunidade para melhorar as circunstâncias da implementação da Abordagem LEADER e para cumprir os objetivos assumidos no âmbito do processo de avaliação aos níveis local, regional e nacional. Neste sentido, a definição de linhas comuns para a avaliação das EDL deve ser acompanhada de um apoio específico que contemple as atividades sistematizadas na Figura seguinte.

FIGURA 5. ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS PARA FUTUROS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO

CONTEÚDOS DO RELATÓRIO	Explicar detalhadamente o tipo de análises e de conteúdos a integrar em cada um dos capítulos do relatório.
ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO	Definir elementos de avaliação coerentes com o objeto a avaliar, integrando um conjunto de indicadores consentâneo com os efeitos da implementação das EDL e garantindo o acesso eficaz aos dados para a respetiva quantificação.
RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	Permitir a elaboração de respostas adequadas às QA, uma vez que um resultado quantitativo diz muito pouco, ou quase nada, sobre a qualidade ou o desempenho dos investimentos apoiados, ou sobre as dinâmicas socioeconómicas que requerem atenção particular.
QUALIDADE DOS RELATÓRIOS	Avaliar a qualidade dos Relatórios de avaliação, assegurando resultados fiáveis e a adoção de procedimentos, métodos e técnicas que permitam o aprofundamento das análises.
UTILIDADE DA AVALIAÇÃO	Atribuir uma dimensão de utilidade aos Relatórios de avaliação, tendo em conta as necessidades dos três níveis de gestão das intervenções executadas por via dos GAL.

Em termos de **atuções recomendáveis**, sugere-se a continuidade do apoio aos GAL e respetivas ETL para a condução de futuros processos de avaliação, nomeadamente:

- atualizar o documento de orientações em caso de processos de avaliação futuros;
- reforçar a sensibilização para a importância da avaliação;
- aumentar a cultura de avaliação entre todos os agentes de desenvolvimento rural e elevar as competências e os conhecimentos de todos os atores envolvidos no processo de avaliação;
- potenciar a utilização dos resultados da avaliação como ferramenta estratégica para melhorar a implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural;
- divulgar os resultados da avaliação para promover a aprendizagem coletiva.

Não menos importante, sugere-se que neste sistema de governança, que pressupõe o envolvimento de vários atores, sejam asseguradas as competências técnicas adequadas para estabelecer diretrizes e desenhar sistemas de monitorização capazes de sustentar processos de avaliação, sem que ocorra os constrangimentos observados neste período de avaliação. Neste âmbito, o documento “Avaliação das EDL dos DLBC Rurais e Urbanos” é paradigmático sobre a **imprescindibilidade de uma reflexão mais ampla e partilhada**.

No contexto de **proximidade de um novo período de programação (2021-2027)**, atente-se que, no **modelo de organização e gestão da Política Agrícola Comum** mais descentralizado, com maior subsidiariedade e mais orientado para os resultados, e num **enquadramento dos objetivos da nova Política de Coesão** em que é evidente o desejo de alcançar uma Europa mais próxima dos cidadãos em virtude do apoio a estratégias de desenvolvimento a nível local, considera-se **imprescindível formular políticas públicas eficazes e eficientes**, pelo que as entidades com poder de decisão deverão conferir prioridade e importância ao processo de avaliação. Neste sentido, sugere-se:

- o desenvolvimento de iniciativas para aumentar a cultura de avaliação entre as entidades gestoras de fundos;
- a criação de estruturas legítimas, ou integrar estruturas já existentes, para começar a trabalhar de forma pragmática e consistente assim que forem conhecidos os detalhes da implementação da abordagem LEADER/DLBC no âmbito do Acordo de Parceria para o período 2021-2027 e, em particular, no Plano Estratégico da PAC (PE PAC).