

**MESTRADO EM**  
**ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
DISSERTAÇÃO

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ANÁLISE DA  
AVALIAÇÃO DA MEDIDA 1.3 PROMOÇÃO DA  
COMPETITIVIDADE FLORESTAL (PRODER 2007-  
2013)

ANA RITA AVELINO FERNANDES

**ORIENTAÇÃO:**

PROF.<sup>a</sup> DOUTORA MARIA ISABEL DE DEUS MENDES

OUTUBRO-2018

## Índice

Glossário.....	ii
Resumo .....	iii
1. Introdução.....	1
2. A Avaliação de Políticas Públicas .....	2
2.1 Políticas Públicas .....	2
2.2 Evolução histórica do conceito de Avaliação das Políticas Públicas .....	4
2.3 Tipos de Avaliação de Políticas Públicas .....	6
2.4 Metodologias de Avaliação .....	8
3. A medida 1.3 – Promoção da Competitividade Florestal como política pública de promoção da competitividade do setor agrícola.....	12
3.1 A importância socioeconómica da fileira florestal .....	12
3.2 As políticas públicas europeias e nacionais de Desenvolvimento Rural .....	13
3.3 O Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) 2007-2013 .....	16
3.4. A medida 1.3. - Promoção da Competitividade Florestal.....	17
3.5. A avaliação da medida 1.3 - Promoção da Competitividade Florestal.....	18
3.5.1 As orientações da CE para a avaliação de programas.....	19
3.5.2 Avaliação <i>Ex-ante</i> .....	22
3.5.3 Avaliação Contínua .....	24
3.5.4 Avaliação Ex-post .....	29
4. Conclusões e Recomendações .....	33
Referências Bibliográficas.....	36
Anexo 1 – Modelos de avaliação de Indicadores de Impacto .....	41
Anexo 2 - Parâmetros e fontes de informação para estimativa do ALVAB.....	42

## Glossário

Análise – Oferece uma compreensão das questões relacionadas com a legitimidade, eficácia e durabilidade da ação pública ([http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp\\_-\\_camara\\_tecnico3\\_cd2013-ag-questoes-bateria\\_04\\_leonardo\\_albernaz\\_030214.pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara_tecnico3_cd2013-ag-questoes-bateria_04_leonardo_albernaz_030214.pdf), consultado em 14-10-2018).

Avaliação – Etapa do processo político em que se determina como correu o processo; avaliação dos meios e dos objetivos utilizados; conjunto de atividades que permite expressar um juízo fundamentado (Bezzi, citado em Serapioni, 2016, pp. 65).

Estratégia – arte de aplicar meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos ([www.osdicionarios.com/c/significado/estrategia](http://www.osdicionarios.com/c/significado/estrategia), consultado em 14-10-2018).

Plano – Soma dos programas que procuram objetivos comuns (Cotta, 1998).

Política - arte de aplicar meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos, considerando a hierarquia de valores e a prioridade dos objetivos a atingir, de forma coerente (Couto, 1982).

Política Pública – Política conformada por atividades orientadas para a solução de problemas públicos (Araújo e Rodrigues, 2017).

Processo - arte de aplicar meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos (Couto, 1982)

Programa – Conjunto de projetos que visam os mesmos objetivos; estabelece as prioridades de intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a utilizar (Cotta, 1998).

Projeto – unidade mínima; ações que permitem gerar um determinado produto sendo, em geral, repetitivas, apesar de não serem necessariamente contínuas (Cotta, 1998).

## Resumo

A avaliação de políticas públicas surgiu pela mão de Harold Lasswell com o objetivo de analisar decisões políticas e programas de ação de políticas, tendo evoluído ao longo do tempo e procurando alcançar diferentes objetivos. Inicialmente procurava apenas obter informação que permitisse aumentar a eficácia dos programas, funcionando como um instrumento de gestão, mas evoluiu e atualmente procura avaliar os impactos gerados pela implementação das políticas.

Através deste trabalho, pretende-se compreender quais as principais metodologias utilizadas em avaliação de Políticas Públicas e analisar em que medida elas são efetivamente aplicadas em programas de avaliação atuais. Para o efeito reviu-se a literatura sobre tipos, metodologias, técnicas e práticas de avaliação de políticas públicas e analisou-se a avaliação realizada para a Medida 1.3 Promoção da Competitividade Florestal, do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER), implementado durante o período 2007-2013, como caso de estudo e realizada por uma equipa técnica coordenada e constituída pelo Instituto Superior Técnico, pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos e pelo Instituto Politécnico de Bragança.

Concluiu-se que, embora subsistam alguns aspetos que poderiam ser melhorados, a avaliação realizada demonstra fazer uso das metodologias adequadas, num claro esforço para se conseguir obter uma avaliação correta e adequada, que permita compreender a eficácia resultante da implementação da medida 1.3. tal como foi desenhada e, em simultâneo, reunir informação que permita perceber quais os aspetos positivos e negativos do seu delineamento e implementação para que se possam delinear futuras medidas mais eficazes e eficientes.

**Palavras-chave:** Avaliação, Políticas Públicas, PRODER, Medida 1.3, Setor florestal.

## 1. Introdução

Todas as sociedades apresentam problemas comuns, do domínio público, que afetam o quotidiano dos cidadãos. Neste contexto, e com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população, surge a necessidade de implementar políticas públicas que permitam resolver esses problemas. Da miríade de alternativas que podem surgir para resolver esses problemas, existem soluções com diferentes características e resultados expectáveis. Daqui nasce a importância da avaliação de políticas públicas, não só como forma de aferir o desempenho do Governo mas também como instrumento de gestão que tem por finalidade promover o aumento da eficácia e da produtividade, auxiliando na tomada de decisões fundamentadas e informadas que permitam maximizar a utilidade retirada do aproveitamento de recursos escassos. A avaliação de políticas públicas, embora seja uma etapa do processo político, desempenha um papel importante ao longo de todo o processo, desde o delineamento da política, passando pela sua implementação e continuando mesmo após o término do programa.

Através do presente trabalho pretende-se compreender como se desenrolam os programas de avaliação de políticas públicas, tendo por referência a literatura existente subordinada à temática e, utilizando para o efeito, o caso específico da avaliação realizada para a medida 1.3. – Promoção da Competitividade Florestal, incluída no Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER), cujo objetivo primordial consistiu na implementação de medidas e ações destinadas a atingir os objetivos definidos pela política agrícola nacional, implementado entre 2007 e 2013.

Para tal, realizou-se um estudo qualitativo baseado em revisão de literatura, análise de alguma legislação e outra documentação relacionada com a temática, nomeadamente documentos divulgados pela Comissão Europeia relativos às regras a utilizar na avaliação de políticas públicas.

Este trabalho pretende ainda verificar se as metodologias utilizadas na avaliação da medida acima referida foram as mais corretas e se foram adequadamente aplicadas, com o objetivo de compreender o estado da arte da avaliação de Políticas Públicas em Portugal.

## 2. A Avaliação de Políticas Públicas

### 2.1 Políticas Públicas

As Políticas Públicas são as soluções escolhidas pelo Governo, e por extensão pelos cidadãos que os elegeram, como forma de solucionar problemas públicos (Kraft & Furlong, 2015), envolvendo vários intervenientes, tanto formais como informais (Souza, 2006), podendo estes representar um papel ativo ou passivo (Hill & Varone, 2017).

São muitos os problemas que afetam a sociedade e a qualidade de vida dos cidadãos e que se espera que possam ser resolvidos pela implementação de políticas públicas. Exemplos de problemas que poderão ser solucionados pela aplicação de determinada política pública são o facto de existirem conflitos entre o desenvolvimento das áreas rurais e a preservação da natureza, o facto de determinada região enfrentar uma marcada redução demográfica ou das áreas rurais apresentarem baixa competitividade face a outras áreas, entre outros. Existem contudo condicionantes, como a escassez de recursos e o contexto económico, que impõem a necessidade de hierarquizar os problemas. Esta hierarquização é também condicionada pela perceção que temos das situações e pelos valores que prezamos, o que confere a esta temática um elevado grau de complexidade e subjetividade (Hill & Varone, 2017). A escolha do problema a tratar é ainda condicionada pelo contexto político. (Hill & Varone, 2017; Kraft & Furlong, 2015).

Para além da implementação de políticas públicas ser importante em termos sociais, reveste-se ainda de importância económica dado que os recursos disponíveis para a implementação das medidas e das ações propostas são escassos, devendo privilegiar-se aquelas que permitam fazer um uso eficaz e eficiente do erário público.

Importa sublinhar o facto de que as políticas públicas, como atividades orientadas para a solução de problemas públicos, são implementadas pelo Governo através de Programas, que encerram projetos e que fazem parte de um plano traçado com o objetivo de concretizar a política estrutural definida. Os projetos são ações, em geral repetitivas, que permitem gerar dado produto (Cotta, 1998)

De acordo com Kraft & Furlong (2015), existem três motivos que validam a intervenção do Governo nesta tomada de decisão:

- Razões políticas - as escolhas refletem geralmente a opinião pública e de movimentos de pressão;
- Razões éticas e morais - Governo intervém sem ser pressionado pela opinião pública, permitindo implementar decisões que de outra forma dificilmente seriam tomadas;
- Razões económicas e falhas de mercado – permite ultrapassar situações de falhas de mercado.

O processo pelo qual se determina quais os objetivos a alcançar é o processo político (Kraft & Furlong, 2015). Este processo, também denominado de ciclo político por alguns autores que consideram que nenhuma solução ou política possa ser final e decisiva face às evoluções a que se assiste continuamente (Souza, 2006; Kraft & Furlong, 2015), é composto pelas 6 fases distintas apresentadas na Tabela 1.

**Tabela 1 - Fases do processo político**

Fases	O que é?	Importância	Problemas	Quem intervém
Definição do Problema e da Agenda Política	Definição do problema a tratar e determinação das causas que estão na sua génese	Influencia modo de atuar e sobre que aspetos a ação incidirá	Multiplicidade de pontos de vista e de valores, hierarquizados de formas diversas; pode ser influenciada pelas perceções e opções dos políticos	Diversos atores e instituições, tanto formais como informais (Ex: cidadãos, grupos de interesse, meios de comunicação social)
Formulação da Política e sua legitimação	Desenvolvimento de alternativas para resolução do problema; simultaneamente um processo técnico e político	Influencia resultado final	Intervenientes políticos conservadores podem condicionar a elaboração de alternativas inovadoras	Idealmente todos os intervenientes, para se deter o máximo de informação disponível
Legitimação da Política	Dotar as decisões tomadas de força legal, autorizá-las ou justificar determinada atuação política	A sua inexistência pode pôr em causa a implementação da política	Fase de grande complexidade; deve conjugar o cumprimento da regulação vigente com a cultura, valores sociais e apoio popular	Políticos
Implementação da Política	Colocar em prática as medidas propostas pela política delineada	É quando se percebe a efetiva atuação do Governo e os resultados que daí advêm	Questões operacionais e de logística; Eventuais constrangimentos legais	
Avaliação da Política	Verificação da medida em que a política implementada cumpriu os objetivos a que se propunha	Pode condicionar a continuidade da política, a sua reformulação ou abandono	Necessita de informação nem sempre disponível em tempo útil ou demasiado custosa	Governo, entidades externas e com capacidade técnica para o fazer
Alteração da Política	Alteração dos objetivos e metas, em resultado de nova informação ou mudança no ambiente político	Pode proporcionar ganhos de eficácia e eficiência	Influenciado pelo ambiente político	Governo

Fonte: Kraft e Furlong (2015), Guess e Farnham (2000), Secchi (2010).

Este processo inclui uma fase de avaliação das políticas públicas, dando atenção à forma como as decisões são tomadas e as medidas implementadas (Hill e Varone, 2017).

## 2.2 Evolução histórica do conceito de Avaliação das Políticas Públicas

A análise das políticas públicas teve a sua gênese como ciência social nos Estados Unidos da América, pela mão do cientista político Harold D. Lasswell, que primeiro introduziu o conceito de análise política e impulsionou o seu desenvolvimento, em 1948, tendo mais tarde publicado a obra “The decision process: seven categories of fundamental analysis” em 1950. Lasswell definiu então análise política como um objeto de estudo alternativo aos objetos tradicionais da ciência política e que procurava encontrar uma orientação favorável ao desenvolvimento de conhecimento e informação necessários a uma “boa” governação, almejando o sucesso e eficiência das políticas públicas na melhoria das condições de vida dos cidadãos. Lasswell foi então condicionado pelo progressivo aumento do papel do Estado na melhoria das condições sociais e pela busca de formas de governação capazes de selecionar e aplicar políticas conducentes à melhoria de vida da população na fase do pós-guerra. A análise de políticas públicas surgiu pois com o objetivo de estudar estas políticas, levando em linha de conta a gênese dos problemas, as soluções encontradas e as condições em que as soluções propostas foram encontradas, sendo portanto um processo complexo, com várias etapas, e multidimensional (Araújo & Rodrigues, 2017).

De acordo com a obra de Lasswell, o desenvolvimento do processo político incluía 7 etapas: i) Informação; ii) Iniciativa; iii) Prescrição; iv) Invocação; v) Aplicação; vi) Avaliação e vii) Cessação, tendo sido este esquema o ponto de partida para a construção da maioria dos modelos e quadros teóricos para a avaliação de políticas públicas. A primeira etapa diz respeito à recolha de dados que permitam contextualizar os problemas públicos existentes. A segunda está relacionada com a aprovação de medidas de política e, a terceira etapa com a formulação de medidas. A etapa Invocação pretende justificar e especificar os benefícios e sanções que advirão da implementação da medida. A etapa Aplicação refere-se à concretização das medidas e a da Avaliação tem por objetivo inferir acerca do sucesso ou insucesso das medidas tomadas. Por fim a etapa Cessação está relacionada com as regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada (Araújo & Rodrigues, 2017). A avaliação de políticas públicas é pois

uma das etapas do ciclo político e que tem por objetivo analisar como correu o processo de implementação de dada política.

Ao longo do tempo, o conceito “avaliação” sofreu alterações, tendo evoluído e procurado alcançar diferentes objetivos (Trevisan & van Bellen, 2008). Inicialmente pretendia-se obter informação adicional que pudesse ser usada para aumentar a eficácia dos programas. Esta fase teve início na década de 60 do século XX mas, a partir dos anos 80, assistiu-se à alteração do paradigma, preterindo-se o objetivo “recolha de informação” ao objetivo “realocação”, com o fito de se alcançar uma alocação racional de recursos no processo orçamental (Derlien, 2001; Ala-Harja e Helgason, 2000, citados por Trevisan e van Bellen, 2008). Da década de 1990 até à atualidade, a ênfase foi colocada na função de legitimação, passando a privilegiar-se a medição dos resultados (Derlien (2001) e Faria (2005), citados por Trevisan & van Bellen, 2008). Em 2003, Suvedi e Morford definiram o conceito de avaliação como uma ferramenta de gestão que envolve medir e reportar os resultados obtidos com a aplicação de programas e projetos.

No que diz respeito à avaliação de políticas públicas, um aspeto que importa desde logo salientar, tal como indica Belo (2017), é que muitas vezes o ato da avaliação incide mais sobre os processos, programas, ou mesmo sobre o processo do próprio ciclo político, do que sobre a política pública em si mesma. Cotta (1998) afirma, também, que não é possível avaliar um programa, sem considerar os projetos que o constituem, ou a sua articulação com uma iniciativa mais abrangente, não sendo contudo necessário medir os objetivos específicos para compreender o alcance dos objetivos gerais. Desta forma, a avaliação de políticas é em geral realizada a partir da avaliação de programas e das medidas delineadas no âmbito dessas políticas.

Apesar de Kraft e Furlong (2015) partilharem a opinião de que a avaliação de programas continua a focar-se essencialmente nos resultados obtidos, atualmente os programas de avaliação já não pretendem apenas analisar os resultados obtidos com a implementação das políticas públicas, mas também os impactos que estas provocam (Medeiros, 2006), pelo que importa fazer a distinção entre “impactos” e “resultados”.

De acordo com a definição da Comissão Europeia (2006), “resultados” são os efeitos diretos e imediatos alcançados pela implementação do programa, podendo os indicadores aplicáveis serem de natureza física ou financeira, fornecendo informação

sobre as mudanças induzidas. Já os “impactos” estão relacionados com os efeitos a médio e/ou longo prazo, e podem ser diferenciados entre “impactos específicos” ou “globais”, consoante sejam consequência de ações concretas e se apliquem a um grupo de beneficiários diretos; ou se verifiquem a mais longo prazo e se apliquem a um grupo mais amplo de indivíduos.

É de destacar o facto do aumento da complexidade exigida atualmente aos programas de avaliação representar um problema em si mesmo, na medida em que não só é rara a informação e métodos de gestão disponíveis para lidar com essa complexidade como, em muitos casos, a própria base teórica aplicável é escassa, apresentando a generalidade dos relatórios de avaliação um carácter meramente descritivo, sendo os efeitos líquidos da implementação das medidas raramente analisados e mantendo-se desconhecidos os efeitos sectoriais (Meyer, 2006).

### **2.3 Tipos de Avaliação de Políticas Públicas**

Existem diferentes tipos de avaliação de políticas públicas, em função de diferentes autores, como denota Cotta (1998). Segundo Aguilar e Ander-Egg (citado em Cotta, 1998, pp. 109) os tipos de avaliação distinguem-se entre: o momento em que é efetuada; a procedência dos executores; os aspetos de intervenção priorizados; e a natureza da questão a ser respondida. Enquanto que para Posavac e Carey (citados em 1998, pp. 110), se distinguem entre: avaliação de necessidades; avaliação de processos; avaliação de resultados; e avaliação de eficiência. Existe, no entanto alguma sobreposição nas duas formas de classificar a avaliação já que ambas distinguem entre avaliação do plano, das metodologias utilizadas e da eficácia e eficiência da implementação da política pública. (Cotta, 1998).

Para Esser (2001), a avaliação dos programas da UE e das políticas que pretendem implementar encontra-se numa encruzilhada entre as obrigações impostas relativas à avaliação de impactos dos programas (avaliação sumativa) e a identificação de pontos a melhorar (avaliação formativa) (citado por Pufahl, 2006, p. 16).

Na Tabela 2 estão descritos os diferentes tipos de avaliação mencionados, bem como as suas principais vantagens. Relativamente à “avaliação de resultados”, Sulbrandt (citado por Costa e Castanhar, 2003, pp. 980) faz notar que este tipo de avaliação pretende

estudar a eficácia do programa face a metas previamente definidas, constituindo uma avaliação *ex-post facto*, que exige o término do programa ou etapa em avaliação. O mesmo autor aponta ainda que a avaliação de resultados tem 3 principais limitações:

- a dificuldade de especificar de forma precisa as metas;
- a existência de várias metas e a sua seleção e
- a alteração nas próprias metas ao longo da execução do programa.

Já a "avaliação de impactos" implica o estabelecimento de relações de causalidade para atestar que: a causa e o efeito estão relacionados; variam ao mesmo tempo e no mesmo sentido; e que não existe outra explicação para o efeito que não a causa relacionada.

**Tabela 2 - Tipos da avaliação de políticas públicas**

Tipo de avaliação		O que é	Vantagens
Momento	<i>Ex-ante</i>	Realizada durante o delineamento das políticas públicas	Ajudar na tomada de decisões relativas ao delineamento dos programas
	Formativa	Realizada no decorrer dos programas ( <i>in itinere</i> ou intermédia)	Determinar pontos fortes e fracos dos programas
	Sumativa	Realizada no término dos programas ( <i>ex-post</i> )	Ajudar na tomada de decisões relativas à continuidade dos programas
	Criação de conhecimento	Realizada ao longo de todo o processo político	Conduzida por linhas de análise académicas; permite averiguar tendências e descobrir relações causais entre programas
Procedência dos executores	Externas	Realizada por entidades externas à entidade gestora	Aumenta isenção
	Internas	Realizada pela própria entidade gestora	Minimiza nível de conflito e aumenta nível de informação relevante disponível e de objetividade
	Mistas	Realizadas por elementos externos e internos	Permite o compromisso entre grau de conflitos e acessibilidade a dados relevantes
Aspetos submetidos à avaliação	Avaliação do plano e conceptualização da intervenção ou Avaliação do processo	Avalia pertinência formal e conceptual do programa apontando falhas no diagnóstico ou no desenho da intervenção (dimensão de gestão)	Indica falhas do diagnóstico e no delineamento da intervenção
	Avaliação dos instrumentos e acompanhamento da intervenção	Acompanha execução	Permite fazer correções durante o decorrer do programa de implementação
	Avaliação da eficácia e eficiência da intervenção ou Avaliação de resultados (e de impactos)	Confronta resultados previstos com resultados obtidos e permite compreender se houve alteração na situação inicial com implementação do programa	Permite enfatizar resultados intermédios ou finais As análises de impactos implicam estabelecer relações de causalidade (probabilidades)

Fonte: Suvedi e Morford (2003) e Cotta (1998), adaptados.

## 2.4 Metodologias de Avaliação

A avaliação pode ser encarada como uma pirâmide em escada em que à medida que se sobe de nível aumenta a complexidade e a exigência quanto ao tipo de informação, capacidades, aspirações e atitudes necessárias, permitindo contudo explicar com maior detalhe os resultados obtidos pela implementação de dada política (figura 1). Desta forma quanto mais elevado o nível de exigência face ao programa de avaliação mais dados e tempo serão necessários para apresentar a avaliação, mas mais convincentes serão as evidências apresentadas, aumentando a qualidade da avaliação.

Níveis do Programa	Indicadores
Resultados finais	Que mudança a longo prazo ocorreram na sequência do programa ou projeto?
Alterações nas práticas e comportamentos	Como mudaram as práticas na sequência da participação no programa ou projeto?
Alterações no conhecimento, atitude, capacidades e aspirações (KASA)	Como se alteraram os conhecimentos, atitudes, capacidades e aspirações dos participantes em resultado da participação no programa ou projeto?
Reações	Como reagiram os participantes e clientes às atividades do programa ou projeto?
Participação	Quem foram os intervenientes e quantos eram?
Atividades	Em que atividades participaram os participantes?
Entradas	Que recursos humanos e recursos foram utilizados durante o programa ou projeto?

**Figura 1 - Hierarquia de avaliação de Programas Políticos**

Fonte: Suvedi e Morford, 2003.

A escolha do grau de exigência esperada depende do gestor do programa de avaliação e deve ser ponderada tendo por base o tempo e tipo/quantidade de dados disponíveis (Suvedi e Morford, 2003) e as perguntas a que se pretende dar resposta (Vaitsman e Paes-Sousa, 2008). Na figura 1 referem-se também alguns dos indicadores que poderão ser utilizados, em função dos resultados que se esperam obter do programa de avaliação. De modo análogo, poder-se-ão utilizar diferentes metodologias de recolha de dados em função dos resultados que se pretendam obter, sendo que o modelo de investigação escolhido é sempre decisivo para a qualidade da avaliação obtida.

Independentemente do grau de exigência que se decida aplicar, existe um conjunto de critérios considerados relevantes, de acordo com o entendimento partilhado pela generalidade de autores e entidades intervenientes no estudo e aplicação dos processos de avaliação. Segundo a informação emanada da Comissão Europeia, apesar de

existirem outros critérios como a Equidade, Liberdade e a viabilidade das propostas - também ponderados por Kraft e Furlong (2015) - os considerados fundamentais são: Eficácia; Eficiência; Relevância; Sustentabilidade e Utilidade, cujas definições e limitações se encontram descritas no quadro seguinte.

**Tabela 3 Definição e limitações de critérios utilizados em avaliação de políticas públicas.**

<b>Critério</b>	<b>Definição</b>	<b>Limitações</b>
<b>Eficácia</b>	Comparação entre outputs obtidos e os que se esperavam obter	Dificuldade em estimar os resultados previsíveis de obter
<b>Eficiência</b>	Compara os inputs aplicados com os outputs obtidos	Nem sempre é possível medir todos os custos e benefícios
<b>Relevância</b>	Relação entre os objetivos definidos e os problemas socioeconómicos que se pretendem ver resolvidos com a implementação do programa	
<b>Sustentabilidade</b>	Capacidades dos efeitos obtidos se perpetuarem no médio/longo prazo, após o término do programa	Pode implicar projeções para o futuro
<b>Utilidade</b>	Medida em que os impactos obtidos correspondem às necessidades sociais e aos problemas a resolver	Pode variar em função das perspetivas individuais

Fonte: Adaptado de Comissão Europeia (2006)

No que concerne à recolha de dados, de uma forma geral, os métodos utilizados nos programas de avaliação são três: quantitativos, qualitativos ou mistos.

Os métodos quantitativos utilizam uma lógica hipotético-dedutiva. Pretendem tratar um maior número de casos mas com menor profundidade do que os métodos qualitativos. Estes, utilizam lógicas indutivas e pretendem obter maior profundidade na exploração de um menor número de casos. No primeiro tipo de modelos de recolha de dados recorre-se frequentemente a técnicas como levantamentos amostrais, abordagens experimentais e quase-experimentais enquanto no segundo tipo são comuns modelos de recolha de dados do tipo de observações, entrevistas e grupos de discussão, por exemplo. A escolha do modelo de recolha de dados terá um papel determinante sobre os resultados que se obterão durante a avaliação. Na tabela 4 podem observar-se formas de recolher informação para cada um destes modelos.

É precisamente o modelo experimental que - de acordo com Rossi e Freedman (citado em Cotta, 1998, pp. 117) - é mais adequado para estabelecer a relação de causalidade referida anteriormente, necessária para a realização de uma avaliação de impacto. Este

modelo é contudo de difícil operacionalização. Por sua vez, as avaliações não experimentais são menos complexas e dispendiosas; porém são inadequadas para determinar as relações de causalidade visto que não conseguem discernir os preditores e atribuir pesos relativos a cada preditor, o que constitui uma lacuna em termos de validade interna. Contudo Maia (2008) e Sills *et al.* (2006) indicam os modelos: experimental clássico, quase-experimental e não experimental, como sendo adequados para a avaliação de impactos.

Os tipos de técnicas utilizadas em cada um dos modelos de recolha de dados podem ser observados no anexo 1 deste texto.

**Tabela 4 - Síntese dos métodos utilizados em avaliação de políticas públicas**

Métodos Qualitativos	Métodos Mistos	Métodos Quantitativos				
		"Cross sections"	Modelos transversais			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas</li> <li>• Grupos focais</li> <li>• Abordagem etnográfica</li> <li>• Análise de discurso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudos de caso: métodos qualitativos e quantitativos</li> <li>• Método qualitativo como pré-teste para aplicação de método quantitativo em larga escala</li> <li>• Método qualitativo para detalhar dados quantitativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Surveys</i> com utilizadores e fornecedores de serviços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Observação</i></li> <li>• Modelos estatísticos e econométricos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Pré-experimental</i></li> <li>• Análises <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Baseada em teoria</i></li> <li>• Misto de métodos qualitativos e quantitativos, testando uma dada teoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Experimental (amostral)</i></li> <li>• Amostra aleatória de grupos</li> </ul>

Fonte: Sousa (2002)

No trabalho desenvolvido por Maia, em 2008, a “avaliação *ex-ante*” das políticas públicas que visam a viabilidade económica, vem descrita como sendo um processo focado na análise da eficiência da alocação de recursos, feita através de análise custo-benefício. Este método é usado em conjunto com métodos de valorização monetária dos custos e benefícios externos associados aos programas e incluem o método de avaliação contingente, o método de preços hedónicos, ou o método dos custos de viagem. Na

avaliação *ex-post* são utilizados métodos de custo-efetividade. No que diz respeito à estimativa dos impactos Maia *op. cit.* propõe estabelecer relações causais, qualitativas ou quantitativas, a partir de relações de causa e efeito diretas (ocorrem dentro do programa) ou indiretas (estabelecidas entre programas).

De acordo com Meyer (2006), as metodologias de avaliação aplicáveis a medidas de políticas públicas que visem apoiar o Investimento - como é o caso da medida 1.3. Promoção da Competitividade Florestal, cuja avaliação é objeto de estudo neste trabalho - e que pretendam ser uma resposta de uma política pública direcionada para o desenvolvimento rural, são os estudos de comparação antes/depois e, no caso de apoios ao investimento agrícola, as comparações *with/without*, não sendo raro a aderência apenas aos indicadores definidos pelas Questões Comuns de Avaliação (Common Evaluation Questions - CEQs) definidas pela CE. De acordo com o mesmo autor permanece muitas vezes uma incógnita quais os impactos obtidos.

Não pode ser descurada a evidência de que antes de proceder à avaliação de qualquer programa, projeto, ou política, é essencial que os objetivos, resultados e impactos desejados estejam claramente definidos, para que os avaliadores saibam quais os parâmetros adequados a utilizar durante a avaliação, tal como fazem notar Suvedi e Morford (2003).

Com a informação recolhida durante a elaboração deste capítulo ficou ainda evidente a importância da avaliação ser efetuada ao longo de todo o processo político e que a escolha das metodologias de recolha de dados e de análise da eficácia e eficiência da implementação de uma política pública não só é determinante para os resultados que se obterão como simultaneamente é condicionada pelos recursos disponíveis, tanto humanos como monetários ou tecnológicos, entre outros.

### **3. A medida 1.3 – Promoção da Competitividade Florestal como medida de promoção da competitividade do setor agrícola**

Após se compreender o modo como surgiu e evoluiu a avaliação de Políticas Pública, e quais as orientações existentes para a realizar, importa agora analisar um caso de avaliação que permita compreender como o processo se desenvolve na realidade.

A escolha da medida 1.3. Promoção da Competitividade Florestal como caso de estudo prende-se com o facto de influenciar a prestação do setor florestal, que desempenha um papel fundamental para a economia nacional, não apenas como fornecedor de bens tangíveis, como madeira e seus derivados, mas que também proporciona bens e serviços intangíveis como ar puro, proteção dos solos e regularização dos ciclos hídricos, beleza cénica, entre outros. Associados aos bens e serviços diretos que o setor proporciona estão benefícios indiretos como a criação de emprego, fundamental para o bom funcionamento da economia. É ainda de notar que, em virtude da grande ocupação territorial que representa, a floresta é um recurso essencial para Portugal, ainda que muitos dos bens e serviços que gera não se traduzam em rendimentos diretos.

Neste capítulo, pretende-se mostrar a importância do setor florestal, quais as normas legais nacionais e comunitárias que o conduzem e limitam, no âmbito do Desenvolvimento Rural, e que conduziram à criação do PRODER e ao delineamento da Medida 1.3. Após conhecer as orientações da CE relativas à avaliação de Políticas Públicas, analisar-se-á a avaliação realizada para a Medida 1.3 pela equipa de avaliação.

#### **3.1 A importância socioeconómica da fileira florestal**

O setor florestal português tem um papel expressivo na economia nacional. De acordo com os dados preliminares do último Inventário Florestal Nacional (ICNF, 2013) as áreas florestais representam 34,5% do território nacional e o setor representa 1% do Valor Acrescentado Bruto gerado, sendo digno de nota o facto de que, entre os países da UE, apenas a Finlândia e a Suécia apresentam valores superiores para esta última variável (INE, 2015, 2017; Estudo prospetivo para o Setor Florestal, 2013). Contribui de forma vincada para a criação de emprego nas suas várias fileiras, nas fases da produção, transformação e comercialização, e na caça e pesca, disponibilizando um total de 121.762 postos de trabalho, em 2015, (4,3% do emprego total nacional), sendo um setor que contribui para o desenvolvimento das zonas rurais (ICNF, 2016).

No que se refere ao comércio, em 2016 o setor florestal representava 9,368% das exportações e 4,00% das importações nacionais, apresentando o setor um saldo comercial claramente positivo.

Em 2013 o setor florestal obteve uma produção total no valor de cerca de 23.667, 26 milhões de euros, representando 2% do Valor Acrescentado Bruto e 2% do Produto Interno Bruto nacional, correspondendo este último ao montante de 3.461,58 milhões de euros gerados pelo setor. Também a nível europeu, a fileira florestal total nacional representava 2% do PIB do espaço da UE, havendo contudo países em que o setor florestal representava percentagens superiores, de 3 ou 5% do PIB, como era o caso da Suécia e da Finlândia (<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/fileiras/econ#relatorio-sintese>, consultado em 08/06/2018). Havia portanto razões para acreditar que o setor florestal nacional poderia ser estimulado e, conseqüentemente, contribuir de forma mais vinculada para o crescimento económico nacional e o desenvolvimento rural de áreas geralmente classificadas como deprimidas. Uma das formas de estimular o setor, apontadas por estudos nacionais e internacionais que se consubstanciaram no enquadramento legal existente, seria promover a sua competitividade - *“deverão ser prosseguidos os seguintes objetivos estratégicos da política agrícola: a) O aumento da produtividade e da competitividade da agricultura e a melhoria da situação económica e social da população agrária”* (Lei n.º 86/95, de 1 de Setembro).

### **3.2 As políticas públicas europeias e nacionais de Desenvolvimento Rural**

As políticas públicas europeias de proteção à agricultura surgiram em 1962, com a criação da Política Agrícola Comum (PAC), gerada com o intuito de garantir a subsistência da população europeia, particularmente fragilizada pelas guerras mundiais que tiveram lugar na primeira metade do século XX e pelos anos de fome que se lhe seguiram (Contini, 2013), através da promoção do aumento da produção e da diminuição da importação. A PAC reveste-se de particular importância pelo facto de mais de 75% da área da UE ser ocupada por terrenos agrícolas e florestais (CE, 2013), proporcionando habitação a cerca de metade da população europeia em áreas rurais, e proporcionando emprego a cerca de 12 milhões de pessoas, em atividades relacionadas com a agricultura. Ainda de acordo com a CE, para além de pretender garantir a segurança alimentar (primeiro pilar), a PAC pretende garantir um desenvolvimento

sustentável e equilibrado de todas as zonas rurais da Europa (segundo pilar), através da garantia de um nível de vida justo aos agricultores e de um aprovisionamento alimentar estável e seguro a preços acessíveis aos consumidores, sendo de sublinhar o facto do sector agrícola ser exclusivamente apoiado a nível europeu, não sendo objeto de políticas nacionais, impondo-se pois uma aplicação equitativa e, que se pretende, mais eficiente do que se estivesse sujeita a programas nacionais (Comissão Europeia, 2013).

O segundo pilar da PAC baseia-se: nos Artigos 38.º a 44.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); no Regulamento (UE) n.º 1303/2013 que apresenta as disposições comuns relativas aos fundos europeus estruturais e de investimento; no Regulamento (UE) n.º 1305/2013 sobre o apoio ao desenvolvimento rural; no Regulamento (UE) n.º 1306/2013 relativo ao financiamento, gestão e acompanhamento da política agrícola comum; e no Regulamento (UE) 2017/2393 que introduz alterações ao Regulamento n.º 1305/2013 e 1306/2013. Este pilar é financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e por fundos regionais ou nacionais (Parlamento Europeu, 2018).

A nível nacional existem também documentos que apoiam e promovem os dois pilares da PAC sendo de referir, no âmbito do desenvolvimento rural, entre outros, a Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário, o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Rural e o Plano de Desenvolvimento Rural (PDR), aprovado em 2007. Note-se que tanto a Estratégia como a Política consideram as circunstâncias existentes em função dos objetivos, possibilidades materiais e técnicas e da orientação da evolução em relação a outros objetivos a atingir. Mas é a Política que determina a tomada de decisões e a prioridade dos objetivos a atingir, assegurando assim a coerência das ações a implementar. Desta forma, em qualquer decisão política podem intervir considerações de ordem estratégica, económica, social (Couto, 1982).

A Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário, aprovada em 1995, sob a figura da Lei n.º 85/95, de 1 de setembro, foi desenvolvida e apoiada pela consciência da importância do desenvolvimento agrário, considerando tanto as áreas agrícolas como as florestais, para o desenvolvimento nacional. Foram então definidos os objetivos da política de desenvolvimento rural e as medidas a implementar para atingir esses objetivos. Um dos objetivos estratégicos definido foi, precisamente, o aumento da produtividade e da

competitividade da agricultura e a melhoria da situação económica e social da população agrária. Este documento elenca, também, os instrumentos que poderão ser utilizados para a prossecução dos objetivos, onde se incluem a formação profissional, o incentivo à exploração direta da terra, o apoio à modernização da indústria e do comércio agroalimentar e agroflorestal, o desenvolvimento da investigação e o apoio ao desenvolvimento de atividades complementares associadas à exploração agrícola, entre outros. Este documento prevê ainda a modernização das empresas e a atribuição de incentivos ao setor agrário. Determina ainda que, no que diz respeito à intervenção nas zonas agrícolas desfavorecidas, pode o Governo determinar a realização de programas especiais de desenvolvimento rural, que se materializou, para o período 2007-2013, no Programa de Desenvolvimento Rural (PDR)

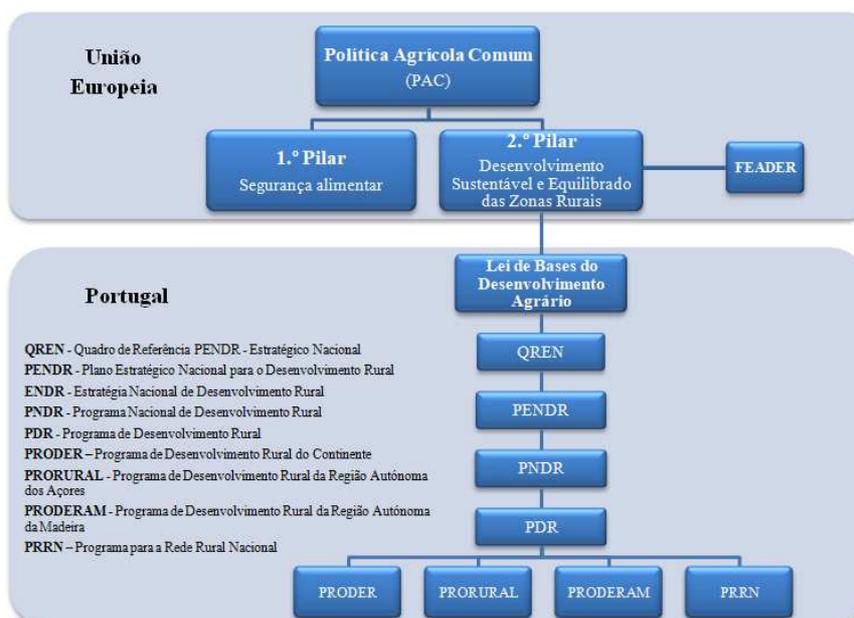
Na sequência da implementação da Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário, foi desenvolvido o Plano Estratégico Nacional (PEN), em 2007, cujos principais objetivos estão dispostos na tabela seguinte.

**Tabela 5 – Principais objetivos, medidas e instrumentos da ENF e do PEN**

Documento	Principais objetivos	Algumas medidas previstas	Alguns instrumentos previstos
Plano Estratégico Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar o conhecimento e melhorar o potencial humano</li> <li>- Promover a inovação</li> <li>- Reestruturar e desenvolver o potencial físico</li> <li>- Melhorar a qualidade da produção e dos produtos agrícolas</li> </ul>	3 eixos estratégicos interligados e dirigidos para o desenvolvimento rural	- Financiamento atribuído no âmbito do FEADER

Foi no âmbito do PEN que, e no sentido de dar cumprimento às suas estratégias e prioridades, se desenvolveram três programas de desenvolvimento rural que cobrissem a totalidade do território nacional, e o Programa para a Rede Rural Nacional (PRRN).

Os três programas então delineados com vista à promoção do desenvolvimento rural foram o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER), o Programa de Desenvolvimento Rural dos Açores (PRORURAL) e o Programa de Desenvolvimento Rural da Madeira (PRODERAM), como se pode observar na figura 2.



**Figura 2 – Organograma político do PRODER**

**Fonte:** Elaborada pelo autor

Resta salientar que é o FEADER o único instrumento comunitário de apoio ao desenvolvimento rural (Decreto-Lei n.º 2/2008, de 4 de janeiro).

### 3.3 O Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) 2007-2013

O PRODER é um instrumento estratégico e financeiro de apoio destinado a concretizar o objetivo de promover o desenvolvimento rural do continente previsto na política de desenvolvimento rural, e que tem vindo a ser implementado ao longo do tempo, inserido em diferentes Quadros Comunitários de Apoio. O PRODER implementado entre 2007 e 2013 foi aprovado pela Comissão Europeia através da Decisão C(2007)6159, aprovada a 4 de dezembro, cofinanciado pelo FEADER e decorrente do PEN, prevendo atingir os objetivos estratégicos e transversais apresentados na tabela 6.

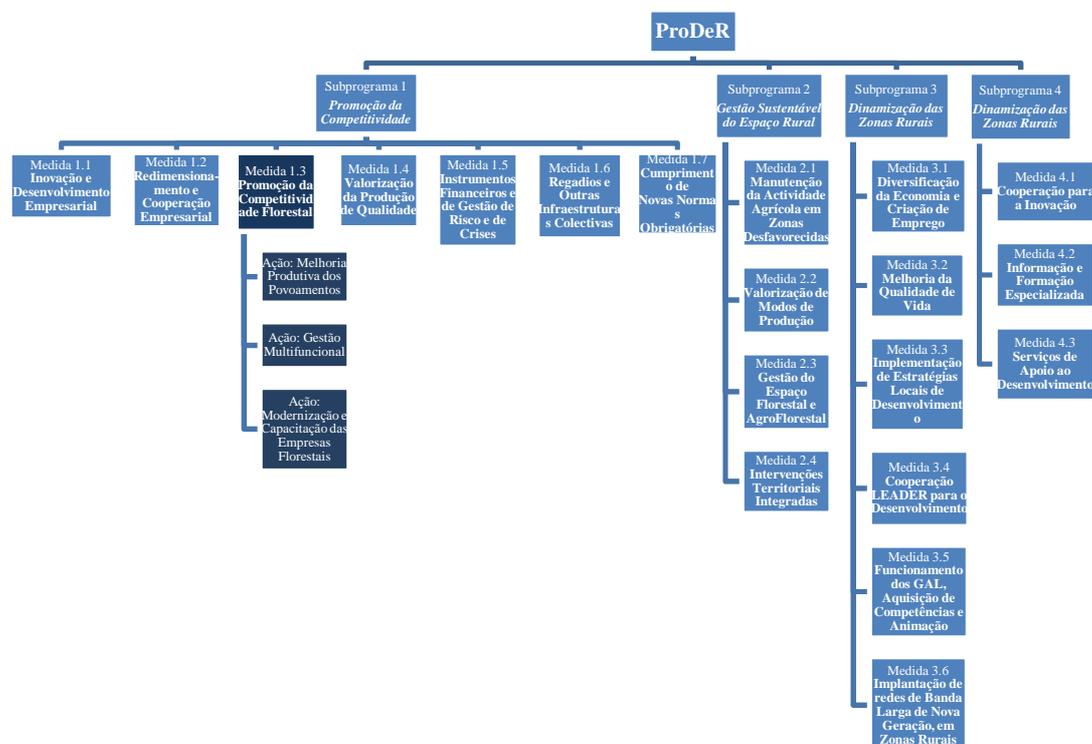
**Tabela 6 – Objetivos do PRODER**

Objetivos do PRODER	
Estratégicos	Transversais
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar a competitividade dos setores agrícola e florestal;</li> <li>- Promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais e</li> <li>- Revitalizar económica e socialmente as zonas rurais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço da coesão territorial e social e</li> <li>- Promoção da eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão sectorial e territorial</li> </ul>

Fonte: [www.proder.pt](http://www.proder.pt), consultado em 26/04/2018.

Para tal o Programa previu a implementação de Ações, que se encontram agrupadas em Medidas, e estas em Subprogramas destinados a estimular a economia florestal nacional, por via da promoção do desenvolvimento rural. Na figura 3 podem observar-se os diferentes subprogramas e medidas constantes do PRODER 2007-2013, podendo verificar-se ainda quais as ações incluídas na medida 1.3.

A Medida 1.3, destinada a promover a competitividade florestal, incluiu 3 Ações, designadamente *melhoria produtiva dos povoamentos*, *gestão multifuncional* e *modernização e capacitação das empresas florestais*. Estas ações foram implementadas e sujeitas a avaliação ao longo do período de delineamento, de implementação e após o término da implementação do PRODER, para verificar se os objetivos e as metas iniciais, bem como os impactos esperados da sua implementação, foram atingidos.



**Figura 3 . Organograma do PRODER 2007-2013**

Fonte: Elaborada pelo autor

### 3.4. A medida 1.3. - Promoção da Competitividade Florestal

Tal como referido anteriormente, a medida delineada com o objetivo de promover a competitividade da fileira florestal, no âmbito do PRODER, é a Medida 1.3. A atuação desta medida pretendia apoiar e incentivar, através da concessão de apoios financeiros e de uma perspetiva de multifuncionalidade ou de especialização, a requalificação do tecido produtivo, a inovação, em novos produtos ou mercados, a otimização do

potencial produtivo das explorações florestais, o acréscimo de valor das matérias-primas e dos produtos florestais e a potenciação da utilização económica dos recursos associados às florestas ([www.PRODER.pt](http://www.PRODER.pt), consultado em 26/04/2018).

Tal como informa o sítio eletrónico do PRODER, a medida 1.3. é entendida como um “instrumento de concretização da Estratégia Nacional para as Florestas (ENF)”, a referência das orientações e planos de ação públicos e privados para o setor florestal, estando também enquadrada na Estratégia Europeia para as Florestas e no Plano de Ação proposto pela Comissão.

Sublinhe-se que a Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), pretende dar cumprimento à Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17 de agosto), prevista no artigo 18.º, n.º1 da Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário.

Esta medida pretendia ser operacionalizada através de três ações distintas:

- Ação 1.3.1 - Melhoria Produtiva dos Povoamentos;
- Ação 1.3.2 - Gestão Multifuncional e Modernização e
- Ação 1.3.3 - Capacitação das Empresas Florestais.

A Ação 1.3.1. privilegiava os apoios a intervenções integradas, com prioridade para os projetos de melhoria da produtividade florestal localizados em zonas de intervenção florestal e em áreas agrupadas privadas ou de baldios enquanto a Ação 1.3.2 visava promover a valorização de atividades relacionadas com bens não lenhosos como a pesca, a caça, a apicultura e a produção de cogumelos e plantas aromáticas, entre outros e a Ação 1.3.3. previa despesas elegíveis para apoiar investimentos materiais e imateriais relacionados com a extração ou abate das matérias-primas florestais e a sua concentração e comercialização, bem como a indústria de primeira transformação destas matérias-primas.

### **3.5. A avaliação da medida 1.3 - Promoção da Competitividade Florestal**

A partir da análise do caso de estudo da avaliação realizada para a medida 1.3 de promoção da competitividade florestal pretende-se compreender qual o atual estado da avaliação de políticas públicas, e das medidas que a pretendem concretizar.

A avaliação realizada ao programa PRODER 2007-2013 foi levada a cabo por uma

equipa técnica coordenada e constituída pelo Instituto Superior Técnico, pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos e pelo Instituto Politécnico de Bragança e incluiu a avaliação das diversas etapas do programa, nomeadamente do delineamento (*ex-ante*), durante a fase de implementação das medidas previstas (contínua) e após o término do programa (*ex-post*), o que contribui para que ao longo do processo de implementação tenham ocorrido ajustamentos destinados a corrigir desvios indesejados e melhorar os resultados e impactos do programa. O programa de avaliação contou com a Autoridade de Gestão (AG) para coordenar os trabalhos e com o Sistema de Informação do PRODER (SIPRODER), responsável pela produção de indicadores necessários ao acompanhamento do Programa, pela integração dos processos efetuados pelas diferentes entidades num único sistema de informação, por proporcionar a disponibilização atempada da informação orçamental e financeira e por contribuir para melhorar a capacidade de resposta da estrutura às exigências de execução e gestão do Programa. Neste âmbito foram produzidos o *Relatório final da avaliação ex-ante do PRODER 2007-2013* (2007), os *Relatórios de Avaliação Contínua* para os anos de 2008 e de 2010 a 2013, o *Relatório Final da Avaliação Intercalar* (2010) e o *Relatório Final da Avaliação Ex-Post do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013* (2016).

### 3.5.1 As orientações da CE para a avaliação de programas

O documento “*Evaluating EU activities: a practical guide for the Commission Services*”, publicado em julho de 2004, define a avaliação como o “*julgamento das intervenções de acordo com os resultados obtidos, impactos e necessidades que se pretendem ver satisfeitas*”, sendo notório que esta deve traduzir uma abordagem abrangente, que analisa os resultados obtidos e os impactos gerados pela implementação das medidas preconizadas nos quadros comunitários de apoio. Esta abordagem parece ir ao encontro da definição mais atual de avaliação, que não se esgota na avaliação dos resultados mas que pretende também verificar e quantificar os impactos a médio e longo prazo.

A realização de avaliação então delineada, obrigatória sempre que haja a intervenção da CE, previu diferentes momentos de avaliação (*Ex-ante*, Intermédias e *Ex-post*), diferentes fontes de avaliação (Interna e Externa) e diferentes naturezas (Sumativa e Formativa), deixando claro que a análise de programas de concretização de políticas públicas que envolvessem atribuição de fundos deveria ser realizada por entidades

externas, no sentido de garantir que a independência e transparência não seriam postas em causa durante o processo, o que de facto não se verificou. A aplicação destes pressupostos vai também de acordo com as orientações encontradas na literatura subordinada à temática da avaliação de políticas públicas, permitindo obter uma avaliação completa e imparcial. Um outro ponto a reter, no que diz respeito a este documento, relaciona-se com facto de propor a desagregação da avaliação por ações, assuntos, linhas de apoio financeiro aplicáveis a diferentes ações, medidas ou entidades que se mostrem relevantes, com o fito de simplificar o processo. Salvaguarda-se contudo que a avaliação individual de cada uma destas partições tem que incluir em que medida essa variável foi importante para alcançar o objetivo global (Comissão Europeia, 2004).

Em 2006, a Comissão Europeia (CE) publicou o documento *“The New Programming Period 2007-2013 – Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No. 2”*, onde são introduzidos elementos evolutivos, numa monitorização e avaliação de indicadores que se quer inovadora e de qualidade, mas também mais intuitiva para o avaliador. Este documento metodológico pretende dotar o leitor de orientações a aplicar na avaliação deste tipo de instrumento de avaliação, deixando contudo claro que o processo avaliativo não se deve esgotar nos indicadores, entendidos como *“medida em que um objetivo deve ser atingido, um recurso mobilizado, um efeito atingido, uma media de qualidade ou uma variável de contexto, devendo ser, por definição, um valor ou uma unidade de medida”*. Este documento, tal como o anterior, sublinha a importância da avaliação dever ser tão abrangente quanto possível. A avaliação dos programas prevista neste documento apoia-se sobretudo na análise dos valores obtidos para os indicadores adequados, em muitos casos ditados pela CE, traduzindo-se numa avaliação de resultados e de impactos teoricamente abrangente e completa se se considerar todos os indicadores considerados adequados (figura 7), por este documento orientador, a cada fase do programa.

**Tabela 7 - Indicadores de Eficácia e Eficiência em diferentes níveis de programação**

Objetivos	Indicadores	Eficácia	Eficiência
Medida/Ação	Outputs Físicos/ Financeiros	Outputs obtidos/ Outputs esperados	Comparação entre Outputs e custos
Prioridade	Resultados (Impactos)	Resultados obtidos/ Resultados esperados	Comparação entre resultados e custos
Programa	Impacto (resultados)	Impactos obtidos/ Impactos esperados	Comparação entre impactos e custos

Fonte: Comissão Europeia, 2006

Segundo este documento, a avaliação *ex-post* e a avaliação final da eficácia do programa realizadas pela CE, focar-se-ão sobretudo nos indicadores de impactos e de resultados. Podem ainda ser consultados quais os indicadores adequados ao financiamento de programas de desenvolvimento rural (*The New Programming Period 2007-2013 – Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No. 2, pp. 27*)

Em 2009 a União Europeia lançou uma série de livros sobre avaliação, a Coleção MEANS, extremamente considerada por todos os intervenientes em programas de avaliação aplicada no âmbito de Políticas de Coesão no espaço da UE mas também na avaliação de instrumentos que promovam o desenvolvimento socioeconómico. Na sequência das várias alterações contextuais que tiveram lugar na UE, foi publicado em 2013 o *Guia EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, representando uma evolução da coleção anteriormente referida.

O *Guia EVALSED* cobre de forma bastante completa as várias fases da avaliação, desde o seu delineamento até à sua aplicação, percorrendo assuntos como a escolha dos métodos a utilizar em variadas situações, a identificação de outputs e resultados, e a análise de impactos, entre outros.

No que concerne à escolha das metodologias a utilizar na avaliação de programas relacionados com o ambiente, por exemplo, é aconselhada a utilização de análise de custo-benefício e de análise de impactos ambientais, metodologias de avaliação de eficiência de alocação de recursos e de avaliação de impactos, devido ao facto de, frequentemente nestas políticas, serem colocadas em causa situações de conflito entre diferentes prioridades, nomeadamente situações de conflito entre benefícios económicos e benefícios ambientais (União Europeia, 2013). É conveniente não esquecer que todas as metodologias que possam ser utilizadas apresentam vantagens e desvantagens, sendo desejável considerar estas virtudes e fraquezas durante o processo de escolha. Só desta forma poderemos ter uma visão mais clara acerca dos resultados obtidos e de eventuais enviesamentos, tanto positivos como negativos, decorrentes da aplicação das técnicas. Neste contexto é aconselhada também a utilização de mais de uma técnica em simultâneo (triangulação), permitindo ultrapassar determinadas falhas através da obtenção de múltiplas perspetivas. Obviamente que durante a escolha das metodologias deverão sempre ser consideradas a disponibilidade e facilidade de recolha de

informação base, a meta temporal disponível para disponibilizar a avaliação, bem como o tipo de formação e treino que a equipa de avaliação possa deter (União Europeia, 2013).

### 3.5.2 Avaliação *Ex-ante*

A avaliação *ex-ante* realizada pela equipa de avaliação constituída para o efeito ambicionou demonstrar a capacidade do programa solucionar os problemas inicialmente definidos, desde que cumpridos as metas e objetivos delineados, tendo o cuidado de, tal como aconselhado pela UE, considerar nessa definição as principais lições de experiência do passado. Assim foi utilizada informação decorrente da implementação de outros programas, como é o caso da informação resultante da “Atualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural” (POADR). Sendo a informação acumulada importante, esta informação permitiu destringir à partida três grupos de condições que deveriam ser incentivados, desenvolvidos ou compensados e identificar a necessidade de apoiar as atividades a montante e a jusante, para que a ajuda financeira fosse eficientemente aplicada na maximização dos recursos necessários, permitindo valorizar os produtos obtidos e a consequente integração nas fileiras produtivas.

Nesta primeira fase da avaliação foi feita uma análise SWOT relativa às componentes socioeconómicas, económica e ambiental, para analisar os pontos fortes e fracos dos sectores agrícola, florestal e alimentar, referente às diferentes fileiras estratégicas, entre as quais se encontrava a fileira florestal. Esta análise permitiu conhecer o contexto em que o problema surgiu e identificar a existência de um conjunto de fatores, nomeadamente problemas estruturais e um conjunto de normas da PAC que condicionavam as opções aplicáveis, bem como um leque de condições que forneciam potencial para o desenvolvimento do setor agro-florestal e que, ao ser alterada, influenciaria a composição económico-produtiva futura. Esta análise permitiu ter acesso ao diagnóstico do contexto do problema, informação reunida na primeira fase do ciclo político e determinante para a definição das medidas a implementar para resolução do problema.

Alguns dos aspetos diagnosticados foram:

- A existência de grande número de pequenas e microempresas com dificuldades estratégicas em termos de dimensionamento das explorações, de reestruturação de culturas e de capacidade produtiva, tecnológica e de mercado que poderiam ser impulsionadas com apoio técnico, tecnológico e empresarial;
- O abandono do espaço rural e depredação dos espaços florestais, necessitando de apoio na gestão desses espaços;
- A existência de insuficiências das abordagens centradas na valorização dos recursos endógenos, havendo a necessidade de aproximar os produtores de estratégias de mercado mais eficientes e de diversificar a economia rural para atividades não agrícolas com o objetivo de mobilizar ativos e potencialidades em articulação com a procura existente nos centros urbanos;
- Alteração no padrão de escolhas produtivas, custos de produção e na composição futura dos rendimentos dos agricultores nacionais provocadas pela PAC, contribuindo em algumas situações para inviabilizar sistemas agro-económicos mais dependentes das ajudas.

Foi ainda desenvolvida uma abordagem de caracterização aprofundada das Medidas/Acções/Sub-Ações com vista a contribuir para uma melhoria qualitativa, a assegurar na fase da operacionalização do Programa. De acordo com o Relatório final de avaliação *ex-ante* (Domingos *et al.*, 2007), na fase inicial do trabalho de avaliação foi produzido um conjunto de dados quantitativos e qualitativos que pretendiam refletir a evolução do sector agro-rural nacional, cumprindo-se a orientação existente na generalidade da literatura atinente à avaliação de políticas públicas.

No que respeita à avaliação da situação socioeconómica, foram utilizados indicadores de base, como a produtividade do trabalho, Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e exportações, para se obter informação que permitisse avaliar a evolução do contexto. A avaliação considerou que haveria espaço para melhoria em dimensões igualmente relevantes como a evolução da dimensão económica das explorações agrícolas e florestais, o nível de investimentos em investigação e desenvolvimento das empresas do sector primário e do sector agroindustrial, a produtividade e a superfície agrícola e florestal utilizada, entre outros. Da avaliação resultou ainda que os indicadores de impacto com maior efeito na avaliação da competitividade das empresas do setor florestal foram o crescimento económico e a produtividade do trabalho. Na tabela 8

pode observar-se quais os indicadores de base que foram utilizados para avaliar os indicadores de impacto.

No que diz respeito à análise da meta do indicador de acréscimo de VAB nas explorações apoiadas, foi concluído que a meta indicada para o acréscimo de VAB poderia eventualmente estar subestimada, considerando o período anterior de programação e que as diferentes ações que integram um mesmo objetivo apresentam eficiências diferentes. Este facto não é totalmente inesperado, considerando que diferentes Medidas contribuem para sub-objetivos distintos (Domingos *et al.*, 2007).

**Tabela 8 - Indicadores de base e Indicadores de Impacto utilizados para avaliar o Subprograma I do PRODER 2007-2013**

	Indicadores de Base	Indicadores de Impacto
Subprograma I	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VAB - Agricultura; Indústrias Agro-alimentares</li> <li>- Produtividade do trabalho - Agricultura; Floresta; Indústrias Agro-Alimentares</li> <li>- % Agricultores com formação básica e completa</li> <li>- FBCF - Agricultura; Silvicultura; Agro-Indústria</li> <li>- Produtividade do trabalho na floresta</li> <li>- Produtividade da terra (VAB/SAL)</li> <li>- Balança comercial do CAF</li> <li>- % Agricultores com formação profissional básica e completa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crescimento Económico</li> <li>- Produtividade do Trabalho</li> </ul>

Fonte: Domingos *et al.*, 2007.

No caso do Subprograma I, que inclui medidas que visam não só o aumento da competitividade das empresas agrícolas, mas também apoiar as dinâmicas económicas e sociais dos territórios rurais, o programa de avaliação concluiu ainda que todas as Medidas contribuem fortemente para a competitividade económica. Foram também identificadas insuficiências de informação que deveriam ser supridas em futuros exercícios de programação para possibilitar uma análise mais completa e conseguir dar seguimento às orientações de avaliação da UE.

### 3.5.3 Avaliação Contínua

Este segundo momento de avaliação foi desenvolvido anualmente, pela mesma equipa de avaliação, ao longo do período de implementação das medidas do programa. Foram então analisados aspetos como a conceção e implementação do programa, dispositivos de divulgação, modelos de gestão e execução física e financeira, constituindo uma

avaliação de processos e de resultados, tal como definidos por Posavac e Carey (citado em Cotta, 1998, pp. 110). Durante esta fase foram divulgados anualmente relatórios de avaliação contínua, para além de um relatório intercalar, em 2010.

Durante o ano de 2008 não houve qualquer execução financeira devido ao facto de ter havido um atraso na aprovação do programa que ditou o adiamento do período de candidaturas para o fim de 2008 / início de 2009, havendo ainda a 31 de Dezembro um número considerável de medidas e ações sem enquadramento regulamentar e sem período de candidatura definido (Domingos *et al.*, 2008). No que concerne à Medida 1.3., apenas a Ação 1.3.3. terminou o período de candidatura antes de 31 de dezembro de 2008, tendo sido registadas 155 candidaturas, representando um investimento total proposto de € 80.170.325,67, correspondendo sobretudo a propostas apresentadas por empresas de exploração florestal e sociedades por quotas (78%), das quais 89% são microempresas.

No ano de 2010 foi elaborada a avaliação intercalar com o objetivo de identificar fatores que tenham contribuído para a boa implementação do programa, e das suas medidas, verificando aspetos como a sustentabilidade das intervenções e a identificação de boas práticas, tal como indicado pela UE, para o período de tempo mediado pelo início do Programa e junho de 2010. Nesta fase avaliativa foram utilizados indicadores como medida de avaliação do progresso, da eficiência e da eficácia das medidas implementadas. Comparou-se também os processos de avaliação do período de programação em causa com os utilizados no período anterior (comparação antes-depois), ficando evidente que houve a preocupação de consultar a informação anterior para poder aferir acerca do ritmo de implementação das medidas e dos resultados obtidos até então.

Tal como já vinha acontecendo, nesta fase os principais métodos utilizados foram a análise documental, a análise estatística, entrevistas, inquéritos e a análise de casos de estudo, tendo-se verificado a aplicação de métodos de recolha de dados mistos, tendo existido o cuidado de complementar a análise quantitativa com análise qualitativa, sempre que necessário, para garantir respostas significativas. Os procedimentos metodológicos comuns utilizados foram ainda sujeitos a ajustamentos, que permitiram uma melhor adaptação às Medidas a avaliar, e analisaram tanto dados decorrentes da aplicação dos instrumentos de recolha de informação, designadamente informação

quantitativa caracterizadora da eficiência e eficácia do Programa e resultados obtidos com a implementação do Programa, como dados resultantes do preenchimento dos conteúdos das componentes de avaliação definidas e da formulação de conclusões e recomendações específicas por Medida, Subprograma, vertentes de intervenção do Programa e dimensões de avaliação. Esta lógica de encadeamento foi utilizada para organizar a informação necessária à posterior resposta às Questões de Avaliação e quantificação dos indicadores de impacto indicada nas orientações da UE. Contudo a avaliação focou-se apenas em algumas medidas, ficando a Medida 1.3 excluída da análise, pelo que a medida em análise neste trabalho não foi avaliada neste momento.

Em 2011 realizou-se nova avaliação de necessidades e foram identificados, para a Medida 1.3, os pontos fortes e fracos listados na tabela 9.

**Tabela 9 - Pontos fortes e fracos identificados para a Medida 1.3**

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perspetiva de intervenção integrada, permitindo intervenções a montante e a jusante da fileira florestal, consagrando todas as subfileiras do setor;</li> <li>- Inovação traduzida na formação profissional específica dos ativos;</li> <li>- Valorização do planeamento territorial;</li> <li>- Valorização das Zonas de Intervenção Florestal (ZIF);</li> <li>- Obrigatoriedade de apresentação do Plano de Gestao Florestal (PGF).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispersão dos apoios à atividade florestal pelas múltiplas Ações do PRODER;</li> <li>- Projetos seleccionados com base na VGO;</li> <li>- Papel pouco interventivo da AFN ao nível da avaliação e decisão.</li> </ul>

Fonte: Domingos *et al.*, 2012.

Nesse ano a conjuntura económico-financeira recessiva continuou a representar uma condicionante transversal ao investimento nas ações da Medida 1.3. Desta forma continuaram a verificar-se constrangimentos que limitaram o desempenho da Medida, nomeadamente as dificuldades de absorção dos recursos destinados à melhoria produtiva dos povoamentos nas regiões do minifúndio florestal e na formulação de candidaturas pelas ZIF, bem como na reduzida motivação dos proprietários florestais aderentes devido ao baixo nível dos apoios e à dificuldade em encontrar soluções de cofinanciamento (Domingos *et al.*, 2011).

A tabela 10 expõe a Avaliação da realização dos objetivos das Ações (Medida 1.3) em 2011. Verifica-se que, de uma forma geral, os resultados obtidos são satisfatórios.

Tabela 10 - Avaliação da realização dos objetivos das Ações (Medida 1.3)

	Objetivos	Realização	Resultados
1.3.1	Beneficiação e reconversão de povoamentos mal adaptados, visando o aumento da sua produtividade	563 PA contratados; 416 projetos com execução (61 285 ha)	Satisfatório, com benefícios na melhoria da gestão e produtividade dos povoamentos, sobretudo de sobreiro e pinheiro manso
	Promoção de materiais florestais de reprodução de qualidade	1 Projeto contratado	Potencial aumento significativo da capacidade de oferta de plantas melhoradas de espécies de certificação obrigatória, nomeadamente de eucalipto
	Promoção da valorização económica de subprodutos e resíduos florestais	31 Projetos apresentaram investimento em biomassa para energias renováveis	Residual
	Melhorar e garantir a manutenção das funções económica, ambiental e social no quadro da gestão florestal sustentável	50 Projetos contratados	Significativo, com incidência sobretudo em aderentes a grupos de certificação florestal
1.3.2	Diversificar as atividades nas explorações florestais, promovendo a utilização e valorização económica de recursos associados à floresta e aos espaços florestais	89 Projetos contratados, dos quais 63 em execução	Satisfatório, com benefícios sobretudo na melhoria das condições para o exercício da atividade cinegética
	Desenvolver a oferta de bens e serviços proporcionados pelos ecossistemas florestais, maximizando as suas funções protetoras e sociais	Sem projetos	Nulo
	Promover a valorização de recursos endógenos e a sustentabilidade dos territórios rurais	Sem projetos	Nulo
1.3.3	Promover a modernização das empresas	199 Projetos contratados, dos quais 128 com alguma execução	Modernização dos equipamentos e dos processos de trabalho; aumento da produtividade
	Adaptar as empresas às exigências ambientais, de segurança e prevenção de riscos	N/D	N/D
	Criar e modernizar as unidades de primeira transformação	58 Projetos contratados	Modernização dos equipamentos e otimização da produção: processamento de novos produtos (ex. biomassa)
	Modernizar e racionalizar as operações de exploração e pós-colheita dos produtos	175 Projetos contratados	Existência de equipamento modernizado; otimização da produtividade
	Promover uma maior participação dos produtores florestais nas vantagens económicas decorrentes do processo de transformação e comercialização dos produtos	120 Projetos contratados, dos quais 37 já apresentavam alguma execução	Existência de equipamento modernizado
	Desenvolver novos produtos, processos e tecnologias	117 Empresas	Potencial aumento da competitividade e do valor económico do setor florestal
	Promover a integração no mercado	n.d.	n.d

Fonte: Domingos *et al.*, 2012.

No ano seguinte a avaliação incidiu preferencialmente sobre algumas Medidas que apresentavam evoluções inesperadas na sua implementação, como baixa execução ou grande número de desistências, sendo que os métodos utilizados neste ano consistiram essencialmente na realização de análise documental e estatística, com o recurso, em alguns casos, a entrevistas e Estudos de Caso. Nesta fase houve a preocupação de

definir qual a informação necessária para a estimativa, adaptação e validação metodológica dos indicadores de impacto.

No que diz respeito à avaliação sistemática de Medidas, a equipa de avaliação procurou fazer o exercício de perspetivar os resultados da Avaliação no contexto do novo período de programação formulando sugestões de operacionalização e gestão do Programa e das Medidas (Domingos *et al.*, 2012).

Foram ainda desenvolvidas metodologias destinadas a estimar indicadores de impacto, a utilizar posteriormente, na fase *ex-post*, relativas ao levantamento de necessidades de informação para a sua implementação, tendo sido feito avanços nas metodologias relativas aos indicadores “Crescimento Económico”, “Melhoria da Qualidade da Água” e “Contribuição para o Combate às Alterações Climáticas”. Sublinha-se que o principal indicador utilizado para avaliar a Medida 1.3 foi o indicador “Crescimento Económico”, o qual será detalhado adiante, no sub-capítulo dedicado à avaliação *ex-post*.

Foi também avaliada a implementação do programa, com base na análise do número de candidaturas apresentadas e validadas, e os dispositivos de divulgação por verificação do cumprimento da aplicação das atividades previstas, para poder aferir acerca da adesão dos potenciais beneficiários à Medida.

Ainda em 2012 foi apresentada nova proposta de alteração, pelo que foi feita, em alguns casos, uma apreciação das propostas constantes no documento, à luz dos resultados da avaliação anual a que reporta o relatório deste ano.

Em concordância com o efetuado na Avaliação Anual de 2010, para além do procedimento de avaliação transversal a todas as Medidas do Programa - desenvolvida de acordo com as componentes constantes da Ficha de Avaliação por Medida - foi dado um enfoque especial a algumas Medidas.

Para avaliar a implementação das ações da Medida 1.3 foi utilizado como indicador o número de Pedidos de Apoio (PA) apresentados e aprovados, sendo possível a partir da sua análise identificar padrões

Na Ação 1.3.1 foram identificados os três vetores de caracterização dos Pedidos de Apoio (PA) rececionados: (i) o Alentejo registou a apresentação de mais de 60% das candidaturas e do investimento proposto; (ii) os produtores florestais foram os

principais promotores e (iii) a melhoria dos povoamentos é a principal tipologia de intervenção.

Na Ação 1.3.3, por seu turno, os PA tiveram maior prevalência na Região Centro (51%), sobretudo apresentados por microempresas e destinados à colheita, recolha, concentração e triagem de material lenhoso e resina (mais de 50%).

Durante a avaliação de resultados, a equipa diagnosticou a manutenção de grandes dificuldades de acesso aos apoios a norte do Tejo, na Ação 1.3.1, apesar das alterações introduzidas, sobretudo nas áreas de minifúndio. Durante a avaliação de processos, identificou a persistência de constrangimentos processuais que conduziram à redução da área mínima de investimento para 5 ha e ao aumento dos níveis dos apoios para a intervenção em espécies resinosas não tenham induzido os estímulos necessários para a adesão na pequena propriedade florestal. No caso dos Baldios, a diminuição do autofinanciamento tornou mais atrativa a procura dos apoios.

Verificou-se que houve uma baixa taxa de realização para o conjunto das ações da Medida 1.3., suscitando-se então que os resultados da implementação da Medida poderiam ficar aquém do esperado e esta revelar-se mal sucedida.

Relativamente às principais fileiras silvo-industriais (pinheiro-bravo, eucalipto e sobreiro), sobressaiu que apenas o sobreiro evidenciou alguma procura dos apoios disponibilizados, tendo-se registado um decréscimo de 44% na área contratada nos povoamentos de azinheira.

A certificação da Gestão Florestal Sustentável foi identificada como um requisito para a melhoria da produtividade e do valor económico dos povoamentos florestais, sendo objeto de apoio na Ação 1.3.1, em complementaridade com a realização de intervenções de gestão. Foi ainda analisada a distribuição regional dos PA contratados, representando o Alentejo 50%, Lisboa e Vale do Tejo 43% e a região Centro 7%.

A avaliação realizada em 2013 refere que os resultados obtidos foram satisfatórios para a Medida.

#### **3.5.4 Avaliação Ex-post**

A última fase do programa de avaliação foi desenvolvida após o término da implementação das medidas delineadas, tendo o *Relatório Final de Avaliação Ex-post* sido divulgado em 2016. Segundo este documento, esta fase avaliativa teve por missão

avaliar, para além das questões avaliadas na fase anterior, a estimativa dos impactos do programa. Com a execução desta fase avaliativa ficou cumprida a orientação da UE para que os programas de apoio financeiro sejam avaliados em todas as fases.

Para estimar o efeito do Programa foram escolhidos sete indicadores (Crescimento Económico, Produtividade do Trabalho, Criação de Emprego, Reversão do Declínio da Biodiversidade, Manutenção das Áreas de Elevado Valor Natural, Melhoria da Qualidade da Água, Combate às Alterações Climáticas), que pretendiam refletir explicitamente os objetivos estratégicos comunitários para o Desenvolvimento Rural. O impacto global do programa devia pois ser avaliado em função dos indicadores referidos, considerando a contribuição de todos os Subprogramas e identificando as alterações ocorridas face à situação que ocorreria na ausência do programa (análise contrafactual), com base em opinião de especialistas, literatura, casos de estudo ou outros métodos que foram considerados satisfatórios, podendo ser esta análise qualitativa ou quantitativa em função dos dados disponíveis.

A metodologia utilizada implicou também selecionar um conjunto de critérios-chave, aos quais foram associados um ou mais indicadores de impacto, por se considerar que a utilização destes critérios permitia objetivar, sem perda de rigor, a avaliação de impacto do Programa. Os critérios-chave a utilizar foram selecionados com base nas suas dotações e execuções, bem como na escassa informação disponível (Domingos *et al.*, 2016). Os critérios-chave então escolhidos foram:

- Ação 1.1.1 Modernização das Explorações;
- Ação 1.1.3 Instalação de Jovens Agricultores;
- Ação 1.6.2 Regadio de Alqueva; Medida 2.3 Gestão do Espaço Florestal e Agro-florestal;
- Medida 2.4 Intervenções Territoriais Integradas;
- Ação 3.1.2 Criação e Desenvolvimento de Microempresas;
- Ação 3.1.3. Desenvolvimento de Atividades Turísticas e de Lazer e
- Ação 3.2.2. Serviços básicos para a população rural.

No final do programa, a avaliação debruçou-se de forma pronunciada sobre o valor monetário envolvidos nos pagamentos efetuados, alcançado o PRODER uma taxa de execução de 99,6%. Este valor foi considerado suficiente, pela equipa de avaliação, para permitir atingir os objetivos inicialmente traçados, “*promovendo respostas inovadoras*

para o desenvolvimento do setor florestal e do mundo rural, e apresentando efeitos positivos sobre as necessidades inicialmente identificadas, apesar do contexto económico de crise” (Domingos *et al.*, 2016). No entanto, o valor monetário não deveria ser um dos indicadores mais utilizados para a avaliação já que expressam apenas resultados obtidos e não impactos.

Refira-se ainda que, segundo o Relatório Final da Avaliação *Ex-Post* do PRODER 2007-2013 (2016), os critérios-chave associados ao crescimento económico, definido como o indicador adequado para avaliar variações na competitividade florestal induzida pela implementação da medida 1.3 foram as Ações 1.1.1, 1.1.3, 1.6.2, 3.1.2 e 3.1.3.

A avaliação do crescimento económico, que havia sido identificado na avaliação *ex-ante* como um indicador de impacto adequado para avaliar os resultados do Subprograma 1, foi realizada em função do acréscimo líquido do valor acrescentado bruto (ALVAB) criado diretamente em projetos apoiados pelo PRODER e, indiretamente, na área de aplicação do PRODER. O cálculo deste valor originou estimativas apresentadas em Paridade de Poder de Compra, para o cálculo das quais se descontaram os efeitos de inércia e de dupla contagem, e se contabilizaram os efeitos multiplicador e de deslocamento. Para os cálculos foram também utilizados coeficientes já estimados para outros programas e disponíveis nesta fase, como os constantes da Avaliação do Impacto macroeconómico do QREN 2007-2013, desenvolvidos pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP) do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (Domingos *et al.*, 2016).

Tal com descrito no relatório de avaliação *ex-post* (Domingos *et al.*, 2016), a determinação do valor do indicador implicou duas fases distintas mas complementares. Inicialmente determinou-se o valor do investimento contrafactual realizado entre 2009 e 2014, no setor agrícola, sem PRODER, após o que se estimou o valor do ALVAB, recorrendo à aplicação da informação obtida na 1ª fase em funções de produção do tipo Cobb-Douglas.

Os resultados obtidos pela aplicação desta metodologia foram os expostos na tabela 11, verificando-se que a implementação do PRODER teve um impacto positivo no VAB do sector florestal.

**Tabela 11 - Impacto do PRODER no VAB.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
<i>Unidades: Milhões €</i>							
<b>VAB (INE)</b>	2 276	2 389	2 061	2 275	2 448	2 331	13 781
<b>VAB Contrafactual</b>	2 276	2 388	2 045	2 219	2 314	2 145	13 386
<b>VAB (INE) s/ PRODER (min)</b>	2 276	2 377	1 962	2 040	2 094	1 911	12 660
<b>VAB (INE) s/ PRODER</b>	2 276	2 371	1 935	1 969	1 978	1 722	12 252
<b>Peso Morto (min)</b>		12	83	179	219	234	727
<b>Peso Morto (max)</b>		17	110	250	335	423	1 134
<b>Impacto Líquido PRODER no VAB (ALVAB)</b>		1	16	57	134	186	394

Fonte: Domingos *et al.*, 2016

No que diz respeito à Medida 1.3, e em função da tipificação das Questões Comuns de Avaliação previstas pela UE, era objetivo da avaliação responder às perguntas:

- Como e em que grau de realização contribuiu a medida para melhorar a competitividade dos beneficiários?
- Outros efeitos, incluindo no âmbito de outros objetivos/eixos, relacionados com a execução desta medida (indiretos, positivos/negativos para os beneficiários, não beneficiários, nível local)?

De acordo com o relatório Final da Avaliação *Ex-Post*, para aumentar a competitividade das Micro, Pequenas e Médias Empresas da subfileira corticeira contribuíram a valorização e qualificação dos recursos humanos, a promoção de competências e a facilitação do acesso a informação técnica relevante através de formação profissional e ações de informação e o reequipamento das empresas de exploração florestal. O valor investido no apetrechamento das empresas com novos equipamentos utilizados em exploração florestal promoveu o aumento da produtividade, da competitividade no acesso ao mercado e melhores condições de trabalho dos operadores.

Esta fase da avaliação incluiu ainda uma simplificação de 12 das 150 perguntas de avaliação comuns do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA), previstas pela UE, algumas das quais destinadas a avaliar a competitividade florestal.

Por fim sublinha-se o facto de, nas conclusões finais e recomendações, não haver qualquer referência específica à ação 1.3.3, referindo apenas que o Programa atingiu globalmente, nas diferentes tipologias de intervenção, os seus objetivos.

## 4. Conclusões e Recomendações

O presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo de compreender como é feita a avaliação de políticas públicas, e se cumpre as orientações constantes da literatura académica, recorrendo para tal à análise de um caso de estudo, a avaliação efetuada à Medida 1.3 do PRODER, implementado em Portugal.

De acordo com a definição partilhada no Relatório Intercalar de Avaliação do PRODER 2007-2013 (Domingos *et al.*, 2010), “A avaliação é um processo de apreciação das intervenções de acordo com os seus resultados, impactos e as necessidades que pretendem satisfazer. Examina a eficácia (a medida em que os objetivos são atingidos), a eficiência (a melhor relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos), a pertinência de uma intervenção (a medida em que os objetivos de uma intervenção são pertinentes para as necessidades, os problemas e as questões que se colocam), além de contribuir para a formulação e a reorientação das políticas”.

A avaliação realizada à Medida 1.3 do PRODER procurou cumprir todos os requisitos citados e constituiu uma avaliação completa na medida em que contemplou as diferentes fases e os diferentes caracteres que um programa de avaliação pode, e deve, incluir permitindo verificar quais os resultados e impactos gerais alcançados, com base nos resultados obtidos para algumas Medidas-chave criteriosamente escolhidas, segundo as orientações emanadas pela UE e restante literatura relacionada. O facto de um Programa tão abrangente como o PRODER ser avaliado apenas em função de algumas Medidas-chave conduziu a que muitas Medidas não fossem efetivamente avaliadas, ou que não o fossem em si mas apenas por extrapolação de outras, tal como sucedeu com a Medida 1.3 e as ações que a constituem. Se bem que tal facto se deveu a limitações relacionadas com a quantidade, e eventualmente à qualidade, dos dados disponíveis, a avaliação realizada acaba por ser de certa forma limitada. O facto da escolha dos critérios-chave utilizados ter sido feito de forma ponderada, considerando para além da informação disponível, as suas dotações e execuções terá contribuído para minimizar esta limitação.

Se considerarmos que a Medida 1.3 pretendia estimular a competitividade de um setor estruturante para a economia nacional, e sendo o conceito de competitividade um conceito muito mais amplo do que apenas crescimento económico, também o facto de esta ser analisada essencialmente com base na variação do Valor Acrescentado Bruto é redutora.

Houve contudo fatores que em muito contribuíram para uma avaliação bem fundamentada. Exemplo disso é a riqueza de metodologias utilizadas, permitindo a aconselhada triangulação de técnicas, para possibilitar suprir eventuais "falhas" de algumas metodologias em determinados contextos. As técnicas utilizadas passaram por análise documental, estudos de caso, realização de entrevistas, análises SWOT, análises antes-depois, análise contrafactual e aplicação de métodos estatísticos e econométricos, utilizando ainda análises qualitativas e quantitativas, de forma complementar, para enriquecer e dar robustez às conclusões obtidas.

No que diz respeito aos indicadores utilizados, verificou-se que a análise se apoiou em grande medida no número de pedidos de apoio, no número de projetos aprovados e nos valores contratualizados e executados, que de acordo com as orientações da CE são os indicadores adequados para avaliar Medidas e Ações. Contudo nem o número de pedidos de apoio e de projetos aprovados, e nem mesmo o montante de financiamento concedido são indicadores que tenham necessariamente relação direta com o aumento de produtividade, sendo necessário cruzar essa informação com outra informação complementar, o que a equipa de avaliação fez ao utilizar o indicador ALVAB e em tentar estabelecer relações causais entre os dois.

A equipa de avaliação, ao ser externa e multidisciplinar, acabou por contribuir para uma análise isenta e de qualidade, ao garantir a sua independência e permitir contar com recursos humanos dotados de conhecimento variado capaz de cobrir as diversas valências a considerar num programa de avaliação que acompanha todo o processo político.

No geral verificou-se, com base na informação teórica disponível, que a avaliação realizada, apesar das limitações com que se deparou, apresentou a complexidade que se exige atualmente, conseguindo estabelecer relações causais entre as ações previstas e os resultados obtidos, permitindo chegar a conclusões relativas aos impactos resultantes da implementação do Programa, e não apenas aos resultados.

O conhecimento científico existente relativo à temática da avaliação de políticas públicas nem sempre é concreto e não é rígido nas indicações que dá, deixando espaço para a criatividade dos intervenientes no processo, o que constitui uma vantagem, no sentido em que é flexível e adaptável, mas por outro lado ocasiona dúvidas e falta de orientação a quem possa deter conhecimentos menos sólidos acerca das especificidades

da avaliação de políticas públicas. A aumentar a complexidade da temática associa-se ainda a multiplicidade de problemas públicos que podem surgir, a multiplicidade de opiniões e a multiplicidade de intervenientes com interesses que poderão ser conflitantes. Para o sucesso de um programa de avaliação importará sempre compreender o problema a resolver, conhecer os recursos humanos, de tempo e materiais disponíveis e saber quais as expectativas face à própria avaliação.

Com vista a ultrapassar algumas limitações identificadas durante o processo avaliação de programas de implementação de Políticas Públicas, ou das medidas e ações que os integram, seria interessante reunir condições que garantissem o acesso a informação de qualidade e em quantidade suficiente. Nesse sentido, embora a composição de equipas de avaliação compostas exclusivamente por entidades externas possa dar maiores garantias de isenção e imparcialidade, poderia ser vantajoso constituir-se equipas mistas. No caso da avaliação da Medida 1.3 teria sido sem dúvida uma mais-valia contar com o IFADAP, atual IFAP, como membro da equipa já que foi a entidade que analisou os PA, os aprovou ou rejeitou, estando portanto na posse de informação essencial para o processo de avaliação. Muitas vezes existem dificuldades no acesso a informação que poderiam assim ser ultrapassadas.

## Referências Bibliográficas

- Araújo, L. e Rodrigues, M. L. (2017). Modelos de Análise de Políticas Públicas. *SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, n.º 83, 2017, pp. 11-35. DOI:10.7458/SPP2017839969
- Birkland, T. A.. 2016. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Fourth Edition. Routledge: New York.
- Comissão Europeia (2004). *Evaluating EU activities - A practical guide for the Commission Services*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2006). *The New Programming Period 2007-2013 – Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No. 2*.
- Comissão Europeia (2013). *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. Consultado em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)
- Comissão Europeia – MEMO - Bruxelas, 26 de junho de 2013 [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-631\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pt.htm)
- Costa, F. L.; Castanhar, J. C.. 2003. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública* - Rio de Janeiro 37(5):969-92, Set./Out. 2003
- Cotta, M. C. (1998). Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultado e de impacto. *Revista de Serviço Público* 49 (2 Abril-Junho 1998), 103-124.
- Couto, A. C. (1982). A Relação entre a Estratégia e a Política. *Revista Nação e Defesa* 21 (Outubro-Dezembro 1982), 111-128. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

- Domingos, T., Oliveira das Neves, A., (Eds.), Porta, M., Rosas, C., Teixeira, R., Figueiredo, C., Matos, R. e dos Santos, J. A. (2007). *Avaliação Ex-Ante do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013 do Continente - Relatório Final*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PRODER. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.
- Domingos, T., Oliveira das Neves, A., (Eds.), Marta-Pedroso, Porta, M., Gonçalves, A. Marques, R. e Rodrigues, A. (2009). *Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente – 2008. Síntese do Relatório de Avaliação Contínua*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PRODER. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.
- Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Eds.), Martins, H., da Silva Vieira, R., Alves, M., Porta, M., e Ferreira, G. (2011). *Relatório de Avaliação Contínua de 2010 – Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER)*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PRODER. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.
- Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Eds.), Martins, H., da Silva Vieira, R., Alves, M., Porta, M., e Ferreira, G. (2012). *Relatório Final da Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER) do ano 2011*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PRODER. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.
- Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Eds.), Martins, H., da Silva Vieira, R., Alves, M., Porta, M., e Ferreira, G. (2013). *Relatório Final da Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER) do ano 2012*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PRODER. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.

- Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Eds.), Martins, H., da Silva Vieira, R., Alves, M., Porta, M., e Ferreira, G. (2014). Relatório Final da Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER) do ano 2013. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PRODER. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.
- Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Eds.), Laporta, L., Martins, H., da Silva Vieira, R., Alves, M., Santos, J., Teixeira, R., Morais, T., Ferreira, G., e Godinho, R. (2016). Relatório Final da Avaliação Ex-post do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER). Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do PRODER. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.
- Eduardo Medeiros (2017) From smart growth to European spatial planning: a new paradigm for EU cohesion policy post-2020, *European Planning Studies*, 25:10, 1856-1875, DOI: 10.1080/09654313.2017.1337729
- Guess, G. M. e Farnham, P. G. (2000). *Cases in Public Policy Analysis*. Second Edition. Georgetown University Press: Washington.
- Hill, M. e Varone, F. (2017). *The Public Policy Process*. Seventh editions. Routledge: New York.
- Kraft, M. e Furlong, S. (2015). *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. 5<sup>th</sup> edition. University of Wisconsin Green Bay: Sage
- Lopes, M. C. A. (2013). A avaliação de políticas públicas em Portugal: marcos de um desenvolvimento incipiente. *IV Colóquio internacional de Doutorandos/as do CES I “Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s)” | 6-7 Dezembro 2013 | Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*.
- Maia, J. A. F. (2008). Metodologia para Avaliação *Ex-ante* e *Ex-post* da relevância social de Políticas Públicas. *Sitientibus*, Feira de Santana, n. 38, p.35-56, jan./jun. 2008

- Medeiros, E. (2016). Territorial impact assessment and public policies: The case of Portugal and the EU. *Public Policy Portuguese Journal*, Volume 1, Number 1, 2016. Pp. 68-76.
- Meyer, S. (2006). Methods for the Evaluation of Investment Support. *Proceedings of the European Workshop on the Evaluation of Farm Investment Support, Investment Support for Improvement of Processing and Marketing of Agricultural Products. Working Papers in Agricultural Economics* 03/2006, 3-14. Braunschweig: Federal Agricultural Research Center.
- Pufahl, A. (2006). Programme Evaluation of Rural Development Plans – Purpose, Approaches and Exemplary Results. *Proceedings of the European Workshop on the Evaluation of Farm Investment Support, Investment Support for Improvement of Processing and Marketing of Agricultural Products. Working Papers in Agricultural Economics* 03/2006, 15-25. Braunschweig: Federal Agricultural Research Center.
- Ramos, M. P. e Schabbac, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012
- Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª edição. Cengage Learning: São Paulo.
- Serapioni, M. (2016). Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXI, 2016, pág. 59-80.
- Smith, T.B. (1973). *Policy Science* 4: 197. <https://doi.org/10.1007/BF01405732>
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- Suvedi, M. & Morford, S. (2003). *Conducting Program and Project Evaluations [electronic resource]: A Primer for Natural Resource Program Managers in British Columbia*. FORREX–Forest Research and Extension Partnership.
- Trevisan, P. A.e van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 42 (3);529-50, maio/junho 2008.

Vaitsman, J. e Paes-Sousa, R. (2008). AVALIAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IX Congresso Internacional da Brazilian Studies Association – BRASA –Tulane University, New Orleans, Louisiana, 27 a 29 de março de 2008 (versão preliminar).

### **Legislação**

Decisão da Comissão n.º C(2007) 6159.

Decreto-Lei n.º 2/2008, de 4 de janeiro.

Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário (Lei n.º 86/95, de 1 de setembro).

Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17 de agosto).

Plano Estratégico Nacional (2007).

### **Outros**

[www.PRODER.pt](http://www.PRODER.pt)

## Anexo 1 – Modelos de avaliação de Indicadores de Impacto

Modelos de avaliação de Indicadores de Impacto						
		Base	Lógica de análise	Utiliza	Permite estimar	Desvantagens
Experimental clássico	<b>Aleatório</b>	Grupos de controlo	Comparação antes/depois ( <i>cross sections</i> ou intertemporal)	Amostras estratificadas	impacto líquido da variável endógena em estudo e de outras variáveis exógenas	- Raramente envolvem aleatorização perfeita - Eliminar efeitos de confusão requer aplicação de outras técnicas
Quase-experimentais	<b>Não aleatórios</b>	Séries temporais	Comparação antes-durante-depois	Variáveis <i>dummy</i>	Impacto durante projeto impacto após o projeto significância dos impactos	
		Grupos de controlo de seleção não totalmente aleatória, com base nas variáveis de impacto	Comparação antes-depois	Tabelas de contingência variáveis qualitativas (não-paramétricas) variáveis quantitativas (paramétricas)		
Não-experimentais (população não pode ser comparada com um grupo testemunha)	<b>Modelo antes-depois</b>	População-alvo	Análise de variância	Variáveis a alterar com implementação do programa	impacto	
	<b>Modelo depois</b>	Grupo de comparação Após o término do projeto	Comparação dos atributos ou variáveis da população alvo com outros grupos	Atributos ou variáveis obtidas na população-alvo, com implementação do programa Variáveis de controlo		
Análise estatística	<b>Modelos econométricos (Variáveis instrumentais, emparelhamento, etc.)</b>	Cenários hipotéticos sem intervenção	Testa relações causais por comparação com cenário hipotéticos			

Fonte: Adaptado de Maia (2008) e Sills *et al.* (2006)

## Anexo 2 - Parâmetros e fontes de informação para estimativa do ALVAB

Parâmetro	Unidades	Método e fontes de informação (quando não estimado)
Valor Acrescentado Bruto (VAB)	Milhões €	INE: observado para o setor agrícola, retirado do INE (CEA); Contrafactual: estimado por função de produção Cobb-Douglas;
Stock de capital ( $K$ )	Milhões €	Período inicial: estimado; Períodos seguintes: estimado pelo método de inventário perpétuo (MIP)
Taxa de Crescimento do VAB do setor agrícola ( $g_{YAB}$ )	-	Estimada a partir do VAB observado diretamente;
Taxa de depreciação do capital fixo ( $\delta$ )	-	Assumida constante, com um valor anual de 5%;
Investimento ( $I$ )	Milhões €	- INE: observado para o setor agrícola (CEA, INE); - Contrafactual: estimado considerando-se a manutenção da proporção de investimento no setor agrícola face ao investimento total no país que se observava nos anos pré-PRODER (2004-2008) - INE - PRODER (min): subtrai-se o investimento mínimo realizado no âmbito do PRODER ao investimento observado (INE); - INE - PRODER (max): subtrai-se o investimento máximo realizado no âmbito do PRODER ao investimento observado (INE);
Consumo de capital fixo (CFC)	Milhões €	INE: observado diretamente (CEA, INE); Contrafactual: estimado;
Trabalho humano ( $L$ )	Milhar UTA*	Observado diretamente (CEA, INE);
Elasticidade do capital em relação ao produto ( $\alpha$ )	-	Observado diretamente (correspondente à fração de receita usada para pagar ao capital usado na produção);
Produtividade Total dos Factores - PTF (A)	-	Estimada;
Parâmetro de normalização ( $\theta$ )	-	Estimado por regressão linear, utilizando o MMQ;
Taxa de crescimento da PTF ( $\lambda$ )	-	Estimado por regressão linear, utilizando o MMQ;

\*Unidade de Trabalho Anual

Fonte: Domingos *et al.*, 2016.