METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E AUTOAVALIAÇÃO

RELATÓRIO FINAL

PROJETO "REDE LEADER 2020: QUALIFICAR, COOPERAR, COMUNICAR"

DEZEMBRO 2019

PROJETO "REDE LEADER 2020: QUALIFICAR, COOPERAR, COMUNICAR"

Aprovado no âmbito da Medida Assistência Técnica do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 (PDR2020) – Concurso nº 1/Operação 20.2.2/2016, para a *Área 2. Divulgação e informação com vista à execução do PDR2020, Área temática LEADER*, de acordo com a alínea a) do nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 156/2016 de 7 de Junho.

Este projeto foi desenvolvido numa parceria entre a Federação Minha Terra (FMT), a Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural – Rede Rural Nacional (DGADR/RRN) e os Grupos de Ação Local (GAL) do Continente, enquanto entidades envolvidas e responsáveis pela preparação, implementação e acompanhamento da Medida 10. LEADER/Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC – vertente rural) do PDR2020.

Os seus objetivos enquadraram-se nos temas prioritários definidos para o Plano de Ação da Rede Rural Nacional, centrando-se na capitalização do conhecimento, da experiência e da competência destas entidades, designadamente:

i. Qualificar tecnicamente os GAL para a implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL).

ii. Promover o estabelecimento de parcerias e a elaboração de projetos de cooperação LEADER, contribuindo para o reforço da qualidade das EDL.

iii. Facilitar a interação entre os GAL e as diferentes entidades intervenientes no desenvolvimento dos territórios rurais.

Este relatório constitui um produto do Projeto "Rede LEADER 2020: Qualificar, Cooperar, Comunicar" no âmbito do tema prioritário QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DOS GAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS EDL e, especificamente, no que respeita ao apoio aos GAL para implementar o processo de avaliação das suas EDL - METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E AUTOAVALIAÇÃO.

RESUMO

Tendo em conta a necessidade de demonstrar os resultados da aplicação das políticas públicas europeias por via da Abordagem LEADER, e num enquadramento sem precedentes, o Regulamento que estabelece as disposições comuns e gerais relativas aos Fundos Europeus Estruturais de Investimento, determinou a obrigatoriedade da avaliação das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), implementadas pelos Grupos de Ação Local (GAL) através do instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária.

Em face desta exigência, no âmbito de um questionário, cujos resultados contribuíram para a identificação das necessidades de capacitação dos GAL para responder às exigências deste período de programação, as Entidades Gestoras e Equipas Técnicas Locais dos GAL revelaram a necessidade de aquisição de conhecimentos e de competências em avaliação.

Assim, tendo presente os requisitos regulamentares, apenas cumpridos recorrendo a processos de avaliação formais, e a menor experiência dos GAL nesta matéria, foi desenvolvido um processo de capacitação para a avaliação/autoavaliação das EDL no âmbito do Projeto "Rede LEADER 2020", apoiado pela Medida Assistência Técnica do PDR2020 e coordenado pela Federação Minha Terra em conjunto com a Rede Rural Nacional.

Este processo de capacitação foi concretizado em três fases e visou, por um lado, a sensibilização dos GAL para a importância do processo de avaliação e, por outro lado, a transferência, aprofundamento e consolidação de conhecimentos sobre esta matéria.

Da análise aos Relatórios de Avaliação Intercalar das EDL decorreram as seguintes conclusões principais: as condições para o desenvolvimento dos processos de avaliação não foram as mais adequadas e não foi conferida a prioridade nem a importância devida ao processo de avaliação por parte das AG e dos GAL.

Este contexto resultou em relatórios com níveis de qualidade distintos, e em que grande parte dos GAL não tenha seguido a recomendação para adotar o conceito de avaliação mais abrangente (i.e., incluindo a avaliação dos resultados das atividades de animação, e da implementação e valor acrescentado da Abordagem LEADER). Constatou-se, assim, a limitação da pertinência e da utilidade dos processos de avaliação.

ABSTRACT

Having regard to the need to demonstrate the results of the application of European public policies through the LEADER Approach, and in an unprecedented framework, the Regulation laying down common and general provisions for the European Structural Investment Funds, requires the mandatory evaluation of Local Development Strategies (LDS), implemented by the Local Action Groups (LAG) through Community Led-Local Development.

In view of this requirement, in the context of a questionnaire, the results of which contributed to the identification of LAGs' capacity building needs to meet the requirements of this programming period, their Managers and Technical Staff revealed the need to acquire knowledge and skills on evaluation.

Thus, bearing in mind the regulatory requirements, only fulfilled through formal evaluation procedures, and the lesser experienced LAGs in this regard, a capacity building process was developed for the evaluation / self-evaluation of LDS in the framework of the Project "LEADER Network 2020", supported by the Measure Technical Assistance of the mainland RDP, and coordinated by the Federation Minha Terra together with the National Rural Network.

This capacity building process was carried out in three phases and aimed, on the one hand, at raising the LAGs' awareness about the importance of the evaluation process and, on the other hand, at transfer, deepening and consolidating knowledge on this subject.

The main conclusions of the analysis of the LDS mid-term evaluation reports were that the conditions for the development of evaluation processes were not the most appropriate and the MAs and LAGs did not give the proper priority and importance to the evaluation process.

This context has resulted in reports with very different levels of quality, and in which a large part of the LAGs did not follow the recommendation to adopt the more comprehensive evaluation concept (i.e., of the results of the animation activities, and the implementation and added value of LEADER Approach). The relevance and usefulness of the evaluation processes were therefore limited.

ÍNDICE

PROJETO "REDE LEADER 2020: QUALIFICAR, COOPERAR, COMUNICAR" 1
APRESENTAÇÃO E OBJETIVOS 7
1. METODOLOGIA 9
1.1. ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO DE ORIENTAÇÕES (1ª FASE) 10
1.2. SESSÕES DE CAPACITAÇÃO – OFICINAS REGIONAIS (2ª FASE) 11
1.3. APOIO/ACOMPANHAMENTO INDIVIDUALIZADO AOS GAL (3ª FASE) 15
2. RESULTADOS DO PROCESSO DE CAPACITAÇÃO 17
2.1. PRINCIPAIS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS EDL 17
2.2. GRAU DE APLICAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO E CONDUÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO 19
3. SÍNTESE E ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS 23

ANEXOS

ANEXO 1. APRESENTAÇÃO LEADER RELOADED 28
ANEXO 2. AÇÕES DE CAPACITAÇÃO – PLANO DE EXECUÇÃO 30
ANEXO 3. AÇÕES DE CAPACITAÇÃO – CONTEÚDOS 31
ANEXO 4. ESTRUTURA E CONTEÚDOS DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO A APRESENTAR 32

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. TIMELINE DO PROCESSO DE CAPACITAÇÃO DOS GAL E UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES 9
FIGURA 2. CONCEITOS DA AVALIAÇÃO/AUTOAVALIAÇÃO 10
FIGURA 3. DOCUMENTO DE ORIENTAÇÕES – PRODUTO DA 1ª FASE 11
FIGURA 4. REGISTO DAS PREOCUPAÇÕES DOS GAL RELATIVAS AO PROCESSO DE AVALIAÇÃO 13
FIGURA 5. EXERCÍCIO DESENVOLVIDO NAS OFICINAS REGIONAIS – DEFINIÇÃO DE ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO 14
FIGURA 6. ELEMENTOS COMUNS PARA AVALIAR AS DIMENSÕES DE ANÁLISE OPCIONAIS – PRODUTO DA 2ª FASE 14
FIGURA 7. ESTRUTURA E CONTEÚDOS DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO A APRESENTAR – PRODUTO DA 2ª FASE 16
FIGURA 8. PROCESSO DE AVALIAÇÃO – PRINCIPAIS DESAFIOS PARA OS GAL 17
FIGURA 9. PRINCIPAIS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO 18
FIGURA 10. TIPO DE AVALIAÇÃO 19
FIGURA 11. DIMENSÕES DE ANÁLISE CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO 20
FIGURA 12. INTEGRAÇÃO DOS ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO RECOMENDADOS NOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO 20
FIGURA 13. CONCEITO ABRANGENTE DA AVALIAÇÃO - PRINCIPAIS DIMENSÕES A AVALIAR 21
FIGURA 14. APRECIAÇÃO DA ESTRUTURA E CONTEÚDOS DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO 22
FIGURA 15. OBJETIVOS OPERACIONAIS E ESTRATÉGICOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO 24
FIGURA 16. ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS PARA FUTUROS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO 25
FIGURA 17. PROCESSO DE AVALIAÇÃO 26

Siglas e Acrónimos

ADL	Associação de Desenvolvimento Local
AG	Autoridade de Gestão
CE	Comissão Europeia
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária
DRAP	Direção Regional de Agricultura e Pescas
EDL	Estratégia de Desenvolvimento Local
EG	Entidade Gestora do GAL
ELARD	European LEADER Association for Rural Development
ETL	Equipa Técnica Local do GAL
FEADER	Fundo Europeu para a Agricultura e Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais de Investimento
FMT	Federação Minha Terra
FSE	Fundo Social Europeu
GAL	Grupo de Ação Local
M&A	Sistema de Monitorização e Avaliação
PAC	Política Agrícola Comum
PDR2020	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente
PE	Plano Estratégico
PO	Programa Operacional
RRN	Rede Rural Nacional
SCAA	Sistema Comum de Acompanhamento e Avaliação
SI2E	Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego

APRESENTAÇÃO E OBJETIVOS

Os princípios estruturantes e os objetivos estratégicos da política europeia foram objeto de sucessivas adaptações e ajustamentos, e a política de desenvolvimento rural não foi exceção. No atual período de programação (2014-2020), as Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) são implementadas pelos Grupos de Ação Local (GAL), mas através do novo instrumento territorial Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) [1], cujo financiamento tem o contributo de três fundos:

- FUNDO EUROPEU PARA A AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL (FEADER), através do qual os GAL gerem a Medida 10. LEADER do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020).
- FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER) e FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE), através dos quais os GAL gerem, em todas as NUT2 do Continente, o SI2E – Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego dos Programas Operacionais Regionais e outras intervenções apenas em algumas NUT2.

Esta opção multifundos em alternativa ao financiamento apenas por via do FEADER, foi acolhida e introduzida pelo Governo português, mas apenas com incidência no território continental. Assim, no que diz respeito à vertente Rural do DLBC no continente, é aplicado num conceito em que o financiamento se dá por via de três fundos, em que são implementadas intervenções específicas de cada um desses fundos ao nível local (nos territórios rurais), e em que essa implementação é sustentada pela Abordagem LEADER[2].

Outra diferença relevante é a alteração no Sistema de Monitorização e Avaliação (M&A) que, neste período de programação, incluiu a avaliação ao nível local. Esta necessidade decorreu, nomeadamente, das conclusões de um dos Relatórios Especiais do Tribunal de Contas Europeu[3], em que era mencionada a ausência de evidências sobre os resultados e os impactos no desenvolvimento rural decorrente das despesas adicionais da Abordagem LEADER, face a outros instrumentos de política pública convencionais.

Assim, e tendo em conta a necessidade de demonstrar os resultados da aplicação das políticas públicas por via da Abordagem LEADER ao Parlamento e ao Conselho Europeu, e num enquadramento sem precedentes, o Regulamento que estabelece as disposições comuns e gerais relativas aos FEEI – Fundos Europeus Estruturais de Investimento, determinou a obrigatoriedade da avaliação das EDL, prevendo a descrição das respetivas disposições nas estratégias[4], e envolvendo os GAL de forma ativa enquanto responsáveis por essas avaliações do ponto de vista técnico e financeiro.

Tendo presente que os requisitos da CE são apenas cumpridos recorrendo a processos de avaliação formais, podendo optar-se, neste caso, pela autoavaliação, avaliação externa ou a combinação entre estes dois formatos; e tendo presente que a novidade da obrigação e a menor experiência dos GAL podiam comprometer a materialização desse processo, a Federação Minha Terra (FMT) e a Rede Rural Nacional (RRN), concretizaram um projeto com o **objetivo de assegurar a capacitação dos GAL para cumprir a tarefa que lhes foi atribuída**, e cuja descrição é realizada neste relatório.

Este projeto contribuiu, ao mesmo tempo, para a prossecução dos objetivos estratégicos da RRN respeitantes ao aumento da participação na implementação da política de desenvolvimento rural; à melhoria da qualidade da execução do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020); e à informação do público em geral e dos potenciais beneficiários sobre a política de desenvolvimento rural.

[1] Artigo 34.3 g) do Regulamento (CE) nº 1303/2013.
[2] Artigo 32.2 do Regulamento nº 1303/2013.
[3] Tribunal de Contas Europeu - Relatório Especial n.º 5/2010.
[4] Artigo 35. d) do Regulamento (CE) nº 1303/2013.

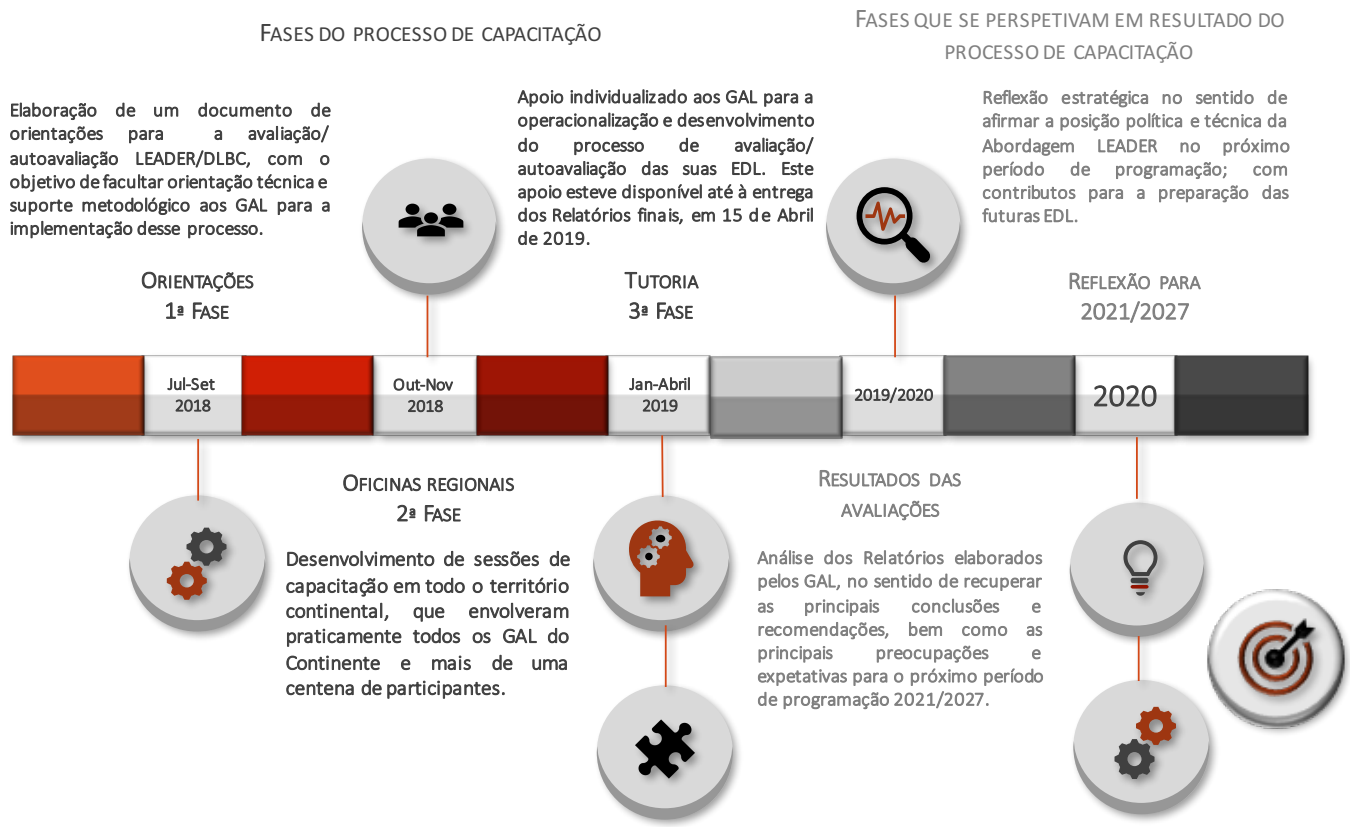
1. METODOLOGIA

No âmbito de um Questionário de Necessidades de Capacitação lançado pela FMT em Novembro/Dezembro de 2016′ com o propósito de conhecer as principais necessidades das Entidades Gestoras (EG) e Equipas Técnicas Locais (ETL) dos GAL para responder às exigências deste período de programação, os resultados indicaram a necessidade de capacitação para a avaliação das EDL. O reconhecimento desta necessidade conduziu à preocupação sobre a amplitude do conhecimento, das competências e da experiência dos GAL sobre métodos de avaliação e de autoavaliação.

Neste contexto, a FMT manifestou o interesse em aprofundar a temática "Metodologias e instrumentos de avaliação e autoavaliação" (cf. "Relatório Previsional de Diagnóstico de Necessidades de Capacitação"), antecipando a importância da capacitação dos GAL para a implementação de um processo adequado de avaliação/autoavaliação das suas EDL.

A qualificação técnica dos GAL compreendeu uma intervenção estruturada em 3 fases, assente na transferência de conhecimentos e de boas práticas (cf. Figura seguinte). O processo de capacitação visou, por um lado, sensibilizar os GAL para a importância do processo de avaliação e, por outro lado, aprofundar e consolidar os conhecimentos sobre esta matéria, de forma a permitir a implementação do processo de avaliação/autoavaliação das EDL.

FIGURA 1. TIMELINE DO PROCESSO DE CAPACITAÇÃO DOS GAL E UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES



1.1. ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO DE ORIENTAÇÕES (1ª FASE)

A elaboração do documento "**ORIENTAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL LEADER/DLBC**" teve por objetivo servir de suporte ao processo de avaliação e/ou autoavaliação, tendo por referência as orientações do European Evaluation Helpdesk for Rural Development (HelpDesk) para a avaliação LEADER/DLBC[5], e a estrutura, e respetivos conteúdos, do Relatório de avaliação intercalar definida pelas Autoridades de Gestão (AG) do PDR2020 e dos Programas Operacionais (PO) Regionais, com a colaboração da Agência para o Desenvolvimento e Coesão[6].

Embora o documento do HelpDesk tenha sido traduzido para português, considerou-se importante e útil disponibilizar orientações específicas para o contexto nacional (Continente). O documento foi organizado em duas partes:

- A primeira parte inclui a apresentação do instrumento LEADER/DLBC e a sua integração na política de desenvolvimento rural; a explanação dos objetivos e do enquadramento legal, bem como do conceito para a avaliação/autoavaliação das EDL; e a descrição do ciclo de avaliação.

- A segunda parte centra-se no desenvolvimento da fase de avaliação 'estruturação/condução', contendo sugestões destinadas aos GAL sobre como estruturar e utilizar um sistema de monitorização e avaliação capaz de identificar os potenciais resultados da implementação das EDL, bem como sugestões de métodos de recolha de informação e de metodologias de análise da informação recolhida para medir esses resultados.

Na primeira parte do documento destaca-se a existência de dois conceitos de avaliação/autoavaliação, que diferem quanto às dimensões a explorar no exercício de avaliação: um decorrente da interpretação das disposições regulamentares comuns e gerais para os FEEI (que foi designado *obrigatório*), e outro decorrente de uma reflexão feita a nível europeu tendo presente as referências feitas pelo Tribunal de Contas Europeu, que determinou a valia e a utilidade de integrar a apreciação dos resultados das atividades de animação territorial e do valor acrescentado da abordagem LEADER (que foi designado *opcional*).

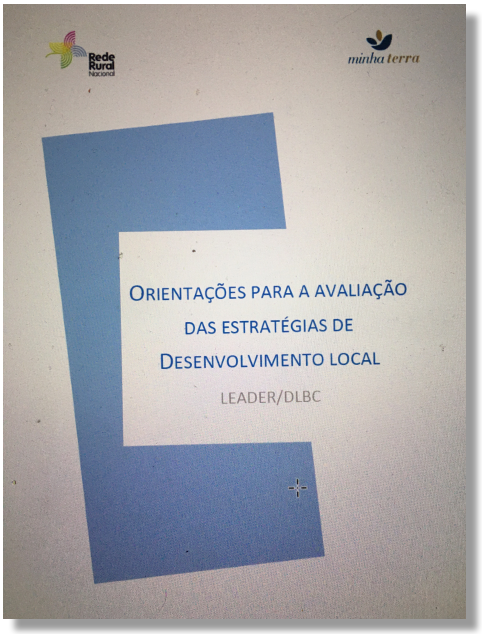
FIGURA 2. CONCEITOS DA AVALIAÇÃO/AUTOAVALIAÇÃO

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

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

O esforço empreendido na elaboração deste documento partiu do pressuposto que poderia revelar-se útil enquanto instrumento de referência/base informativa e, porventura, um instrumento eficaz para estimular a avaliação e para melhorar e consolidar a perspetiva técnica sobre a mesma. Neste sentido, serviu também como suporte às Oficinas regionais (2ª Fase), tendo sido disponibilizado aos GAL previamente à realização das mesmas.

FIGURA 3. DOCUMENTO DE ORIENTAÇÕES – PRODUTO DA 1ª FASE



No final desta fase, realizou-se a apresentação do processo de capacitação na Conferência LEADER RELOADED – ON THE HEARTBIT OF THE LEADER COMMUNITY (26-28 de setembro, Évora), organizada pela ELARD – European LEADER Association for Rural Development sob a presidência portuguesa 2018/19. Esta conferência centrou-se na discussão das políticas e tendências futuras, e como estas afetarão as estratégias de desenvolvimento promovidas pelos GAL no enquadramento do novo Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PE PAC) e do respetivo quadro financeiro para o período pós-2020.

Nesta conferência, os participantes tiveram a oportunidade de envolver-se numa multiplicidade de debates, entre os quais a sessão paralela sobre a avaliação das EDL no âmbito de uma programação orientada para os resultados, onde foi apresentado o processo de capacitação. (cf. ANEXO 1. APRESENTAÇÃO LEADER RELOADED).

1.2. SESSÕES DE CAPACITAÇÃO – OFICINAS REGIONAIS (2ª FASE)

No âmbito deste projeto foram desenvolvidas nove SESSÕES DE CAPACITAÇÃO/OFICINAS REGIONAIS de norte a sul do território continental, que envolveram praticamente todos os GAL e mais de 130 participantes (cf. ANEXO 2 – AÇÕES DE CAPACITAÇÃO: PLANO DE EXECUÇÃO).

Fazendo um balanço das sessões realizadas, é de destacar o excelente envolvimento dos participantes, que revelaram uma ótima atitude face a sessões longas de trabalho, interesse e um bom desempenho nas atividades propostas, e uma excelente interação entre os grupos, o que facilitou muito a condução das sessões de capacitação.

Regra geral, os participantes foram elementos construtivos importantes nas sessões de capacitação, nomeadamente, pela troca de ideias e pela partilhada de experiências, que foram ricas e bastante úteis para estimular e alimentar

discussões e novas aprendizagens. Refira-se, ainda, o apoio logístico e os espaços e instalações perfeitamente adequadas ao desenvolvimento das sessões, a que acresce a hospitalidade de cada um dos GAL que recebeu o grupo de participantes.

FIGURA 4. PERFIL DOS PARTICIPANTES DAS SESSÕES DE CAPACITAÇÃO

Em termos de objetivos, com o desenvolvimento das sessões de capacitação esperava-se *(i)* reforçar a sensibilização para a relevância da avaliação, nomeadamente, em termos de contributo para as tomadas de decisão ao nível das prioridades de política de desenvolvimento rural; *(ii)* explorar o conjunto de dimensões de avaliação, quer as 'obrigatórias', quer as 'opcionais'; e *(iii)* transferir conhecimentos e boas práticas sobre como conceber e aplicar o sistema de monitorização e de avaliação mais adequado a cada uma das EDL.

Note-se que, previamente ao desenvolvimento das Oficinas regionais, ocorreram diversas REUNIÕES PREPARATÓRIAS com a FMT e a RRN com o objetivo de ajustar expectativas quanto aos conteúdos e resultados pretendidos. Refira-se, ainda, a realização de uma reunião com GAL, que serviu essencialmente para fazer o pré-teste da apresentação teórica e dos exercícios práticos, de forma a assegurar a melhor estrutura e conteúdos das sessões de trabalho e, assim, maximizar a sua utilidade.

Com efeito, estas reuniões preparatórias, para além de promoverem o envolvimento e participação ativa dos principais atores, estimularam a discussão em torno de perspetivas contrastantes face ao desenvolvimento do processo de capacitação dos GAL, o que permitiu ajustar a estrutura e respetivos conteúdos e, assim, assegurar a configuração mais adequada das Oficinas regionais para ir ao encontro das principais necessidades dos GAL e para capitalizar o conhecimento e a aprendizagem dos participantes.

Nas sessões de capacitação, que tiveram uma duração média de 7 horas, houve oportunidade para analisar e aprofundar os conteúdos do documento de orientação para a avaliação das EDL, tendo presente a estrutura do Relatório de avaliação definida pelas AG do PDR2020 e PO Regionais. As sessões seguiram a estrutura seguinte (cf. ANEXO 3 – AÇÕES DE CAPACITAÇÃO: CONTEÚDOS):

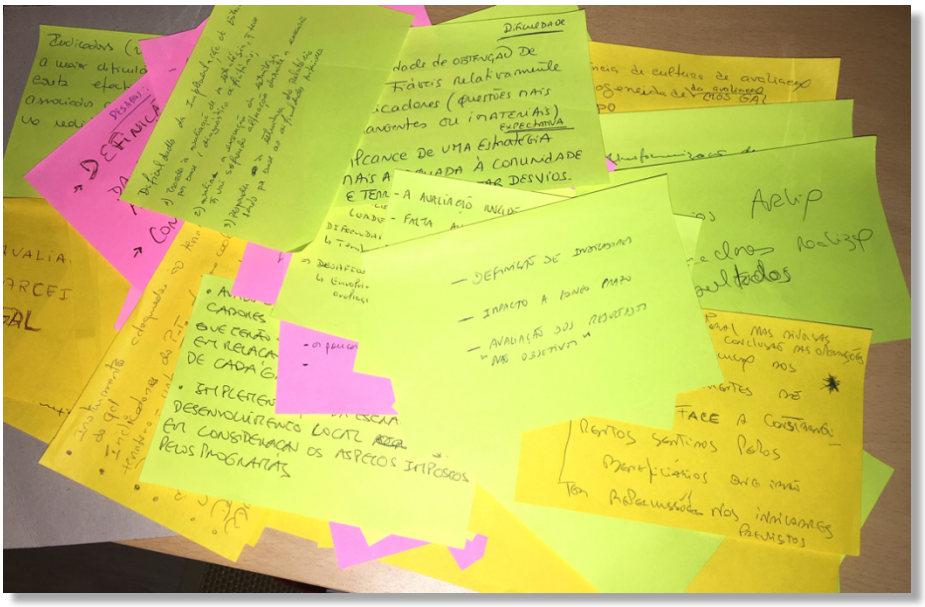
- CONTEXTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO LEADER/DLBC: objetivos e conceito, enquadramento legal, tipos de avaliação (externa e autoavaliação e combinação entre estes dois tipos).
- SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO: definição do conjunto de elementos de avaliação (questões de avaliação; critérios de avaliação; indicadores de realização e de resultado).
- CONDUÇÃO DA AVALIAÇÃO: técnicas de recolha e de análise de informação qualitativa e quantitativa, metodologias de avaliação (abordagens assentes em informação qualitativa e/ou quantitativa).

- IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO: descrição das atividades a desenvolver e respetiva sequência (p.e., elaboração de Caderno de Encargos no caso da contratação de avaliadores externos).
- DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO.

A componente teórica das Oficinas regionais foi conduzida com recurso a apresentação em *Power Point*, tendo a mesma sido intercalada com a partilha de experiências e exercícios práticos com base em casos reais, de forma a permitir a consolidação dos conhecimentos adquiridos.

Para garantir que a estrutura e conteúdos das Oficinas regionais dessem resposta às principais dificuldades sentidas pelos GAL relativas ao processo de avaliação, no início de cada uma das sessões de trabalho foi solicitado a todos os participantes que identificassem e registassem essas mesmas dificuldades (cf. figura seguinte e análise no Ponto 1.3. deste Relatório). Para além do enquadramento das dificuldades registadas na sessão de trabalho a realizar, numa perspetiva de encontrar formas de as ultrapassar, essas necessidades foram incorporadas nas sessões de trabalho subsequentes.

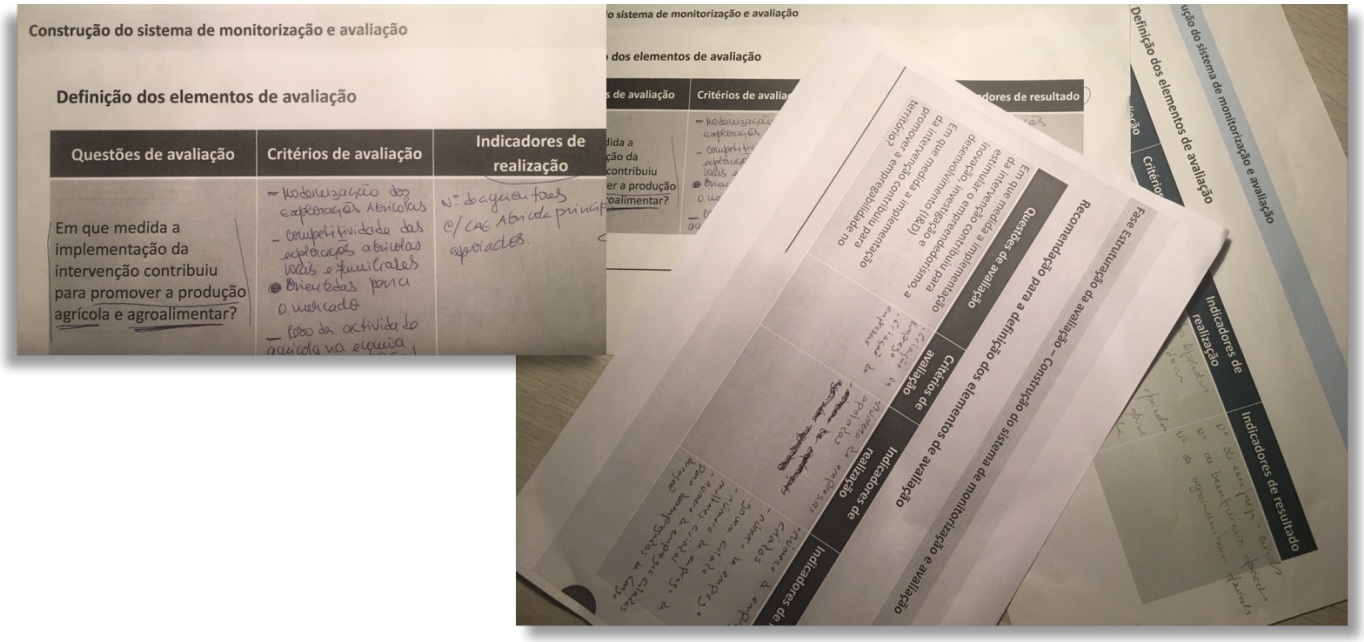
FIGURA 5. REGISTO DAS PREOCUPAÇÕES DOS GAL RELATIVAS AO PROCESSO DE AVALIAÇÃO



Com efeito, ao longo das Oficinas regionais ocorreram vários ajustamentos à estrutura e conteúdos da apresentação, tendo em conta o feedback dos participantes. Esses ajustamentos revelaram-se importantes para uma cada vez maior aproximação às dificuldades sentidas pelos GAL na implementação do processo de avaliação das suas EDL.

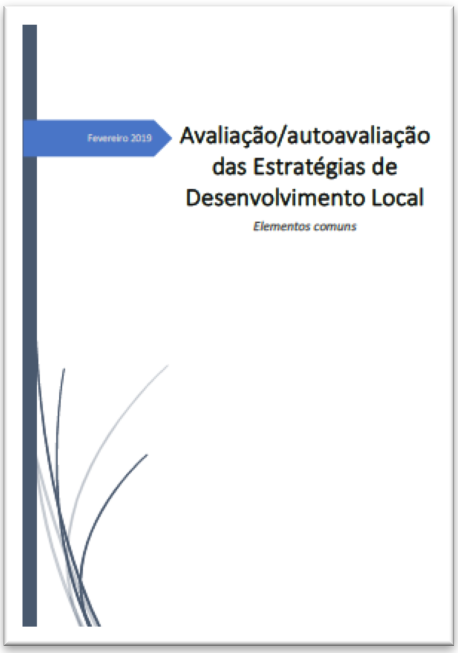
Dada a aparente complexidade da definição do conjunto de elementos de avaliação, foram desenvolvidos exercícios práticos com base em casos reais. De facto, esta foi a atividade em que os participantes revelaram maiores dificuldades, principalmente no caso dos elementos de avaliação associados às dimensões opcionais: mecanismo de execução com foco na animação, e implementação da abordagem LEADER e seu valor acrescentado. Esta dificuldade é compreensível, dado tratar-se de resultados intangíveis e, portanto, medidos através de informação qualitativa.

FIGURA 6. EXERCÍCIO DESENVOLVIDO NAS OFICINAS REGIONAIS – DEFINIÇÃO DE ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO



Tendo em conta a dificuldade registada, entendeu-se haver vantagem em ampliar o apoio aos GAL através da elaboração de um documento suplementar com propostas de elementos de avaliação para essas dimensões opcionais. A relevância e pertinência dos elementos selecionados (questões de avaliação, critérios de avaliação e indicadores de realização e de resultado), bem como a sua aplicabilidade, foi assegurada com o contributo de alguns participantes (cf. Ponto 1.3. deste Relatório).

FIGURA 7. ELEMENTOS COMUNS PARA AVALIAR AS DIMENSÕES DE ANÁLISE OPCIONAIS – PRODUTO DA 2ª FASE



1.3. APOIO/ACOMPANHAMENTO INDIVIDUALIZADO AOS GAL (3ª FASE)

Na terceira e última fase do processo de capacitação, os GAL tiveram ao seu dispor um tutor para os APOIAR/ACOMPANHAR INDIVIDUALMENTE, com o qual poderiam entrar em contacto para esclarecer eventuais dúvidas e ultrapassar eventuais dificuldades da implementação do processo de avaliação. Embora os contactos diretos tenham sido escassos (apenas dois telefonemas de avaliadores externos a colaborar com os GAL), a função de tutoria foi assegurada em dois dos quatro momentos de reflexão conjunta promovidos pelos GAL:

- *Sessão de trabalho que envolveu GAL da região Centro (7 de janeiro de 2019).* No âmbito desta sessão de trabalho, os GAL da região Centro analisaram e refletiram sobre os documentos de suporte à Avaliação Intercalar e sobre o processo de avaliação em geral, nomeadamente, o posicionamento da Abordagem LEADER no PDR2020 e as perspetivas pós 2020.

  Com o objetivo de consolidar consensos, esta reflexão resultou no envio posterior de um conjunto de contributos para integrar no documento suplementar "**ELEMENTOS COMUNS PARA AVALIAR AS DIMENSÕES DE ANÁLISE OPCIONAIS**".

  Esta reflexão desenvolveu, ainda, uma tomada de posição que foi vertida nos pontos transversais dos Relatórios de avaliação dos GAL da região Centro (7.1. e 7.2.).

- *Sessão de trabalho que envolveu GAL das regiões Alentejo e Algarve* (8 de janeiro de 2019). Nesta sessão de trabalho, acolhida pelo GAL MONTE – Desenvolvimento do Alentejo Central, ACE, foram discutidas as sugestões de elementos comuns de avaliação das dimensões de análise opcionais e selecionados os indicadores passíveis de ser respondidos com dados já recolhidos pelos GAL ou com dados cuja recolha fosse exequível.

- *Sessão de trabalho que envolveu um grupo restrito de GAL da região Centro (14 de janeiro de 2019)*. Esta sessão de trabalho serviu, essencialmente, para analisar e refletir sobre o documento de elementos comuns de avaliação que resultou na sequência dos ajustamentos introduzidos na sessão de trabalho do dia 8 de janeiro. Dessa análise sugiram novas propostas de ajustamentos com vista a simplificar o processo de recolha e de tratamento de informação, que foram partilhadas e, na sua maioria, integradas no documento "ELEMENTOS COMUNS PARA AVALIAR AS DIMENSÕES DE ANÁLISE OPCIONAIS".

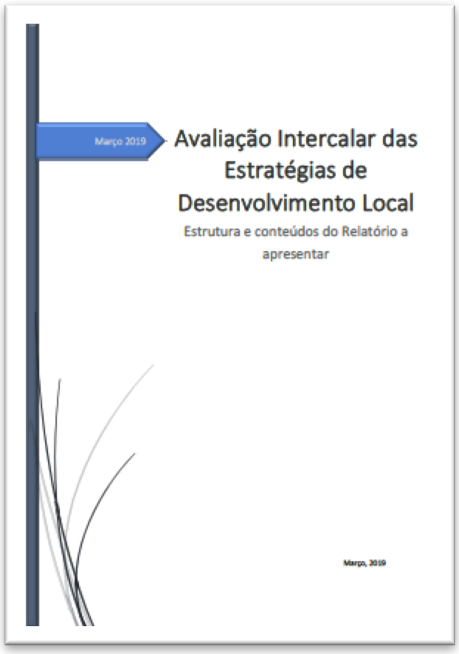
- Sessão de reflexão com grupo de trabalho informal que envolveu GAL de várias regiões (28 de fevereiro de 2019). Nesta sessão de trabalho, acolhida pela Federação Minha Terra, foram analisados todos os comentários e contributos às sucessivas versões do documento "ELEMENTOS COMUNS PARA AVALIAR AS DIMENSÕES DE ANÁLISE OPCIONAIS", que foi validado e posteriormente partilhado com todos os GAL do Continente.

Em resultado destas sessões, surgiu uma nova necessidade: o entendimento comum sobre os conteúdos a desenvolver em cada um dos capítulos e subcapítulos da estrutura do Relatório de avaliação intercalar definida pelas Autoridades de Gestão. Com este objetivo, e depois de discutidas as diferentes interpretações sobre o que era solicitado, entendeu-se vantajoso elaborar outro documento suplementar que, à semelhança dos produtos referidos anteriormente, também foi validado pelos GAL. Neste caso, o principal agente influenciador das decisões tomadas foi o perfil de dados disponíveis (e possíveis mobilizar). A síntese deste documento é apresentada no Anexo 4.

Considera-se que este esforço de harmonização de conteúdos permitiu a simplificação do processo de avaliação. Para além desta vantagem, possibilitou a oportunidade e a manifestação do interesse em realizar uma análise especificamente direcionada para os resultados das avaliações das EDL em documento autónomo. A autonomia desta análise permite reunir todas as informações relevantes em matéria de avaliação das EDL, e servir, no futuro próximo, como um documento estratégico para discutir o futuro da política de desenvolvimento rural e, particularmente, em que

medida poderão ser melhorados os aspetos organizacionais tendo em vista a melhor integração da Abordagem LEADER no novo período de programação.

FIGURA 8. ESTRUTURA E CONTEÚDOS DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO A APRESENTAR – PRODUTO DA 2ª FASE



De referir, ainda, o acompanhamento técnico e administrativo realizado pela FMT e RRN. Este acompanhamento incluiu, ainda, a distribuição de "fichas de avaliação" das sessões realizadas, que foram preenchidas pelos respetivos participantes com o intuito de estimar a relevância e utilidade (entre outros critérios) das oficinas regionais. Os resultados deste processo foram apresentados em relatório próprio.

2. RESULTADOS DO PROCESSO DE CAPACITAÇÃO

2.1. PRINCIPAIS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS EDL

Durante as sessões de capacitação foi solicitado aos participantes (elementos e Coordenadores das ETL dos GAL) que revelassem quais, no seu entendimento, seriam os principais desafios/dificuldades para a implementação do processo de avaliação. Depois de analisados os 168 registos, os mesmos puderam ser enquadrados nas seis categorias sistematizadas na Figura seguinte.

FIGURA 9. PROCESSO DE AVALIAÇÃO – PRINCIPAIS DESAFIOS PARA OS GAL

Numa análise sucinta, para além de uma relativa uniformidade, que revela a amplitude das dificuldades elencadas, refira-se que qualquer uma, individualmente, tem potencial para influenciar negativamente a qualidade e robustez de qualquer processo de avaliação.

Ainda na sequência dessa análise, ficou evidente a concentração, por ordem de importância, na definição do sistema de monitorização e avaliação, na falta de competências e de capacitação para conduzir ou gerir processos de avaliação, na falta de tempo e de recursos humanos e financeiros, e na insuficiência de dados quantitativos para responder aos elementos de avaliação. Nos pontos seguintes, indica-se e descreve-se as principais dificuldades por ordem de importância:

- *Definição do sistema de monitorização e avaliação*. Depois de analisados os elementos de avaliação definidos pelas AG, resultou a conclusão que não se encontram ajustados às especificidades das estratégias e que os indicadores assentam quase exclusivamente em dados de realização física e financeira. Assim, para além da quase inexistência de dados de execução, o sistema de monitorização das EDL não contempla indicadores de resultado para todas as intervenções.

  Com esta conclusão, tornou-se evidente a indispensabilidade de adicionar outras questões e critérios de avaliação e respetivos indicadores de forma a traduzir, não só os resultados dos investimentos e projetos de

cooperação apoiados, mas também os resultados do trabalho desenvolvido pelos GAL no âmbito da animação territorial e da aplicação da abordagem LEADER.

- *Falta de competências e de capacitação*. Embora os GAL tenham uma vasta experiência na programação de politicas públicas, as suas competências e conhecimentos especializados no domínio da avaliação são insuficientes para conduzir e/ou gerir um processo dessa natureza. Esta lacuna tornou-se evidente, nomeadamente, dada a dificuldade descrita no ponto anterior.

- *Insuficiência de dados quantitativos*. Recorde-se que a operacionalização das EDL teve um início tardio e que a sua implementação se revelou mais lenta do que o esperado em resultado de várias debilidades processuais e estruturais. Acresce a utilização de sistemas de informação (SI) que não recolhem as evidências necessárias, e a dificuldade em aceder aos dados constantes nesses SI, sobretudo, no que respeita às operações apoiadas no âmbito do Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SI2E).

- *Tempo e recursos humanos e financeiros*. Para além de responsáveis por assegurar a continuidade das atividades de gestão da EDL (p.e., análise de pedidos de apoio), as ETL tiveram de elaborar o Relatório de Execução anual em simultâneo ao processo de avaliação, dado que a data limite para a sua entrega à AG PDR2020 estava prevista para a mesma data.

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

Para além dos constrangimentos elencados, os participantes das Oficinas Regionais anteciparam, ainda, outras dificuldades para a correta operacionalização de um processo de avaliação. Entre essas dificuldades, destacou-se a falta de conhecimentos sobre técnicas de recolha e de análise de dados qualitativos e quantitativos.

FIGURA 10. PRINCIPAIS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO

2.2. GRAU DE APLICAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO E CONDUÇÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Com o intuito de aferir o cumprimento dos objetivos do processo de capacitação dos GAL, bem como a materialização das expectativas da FMT e da RRN, realizou-se a análise dos Relatórios de avaliação, entretanto disponibilizados (51), com base em critérios simples e relativamente informais, mas considerados importantes por se basearem numa "proxy" aos resultados do processo de capacitação, designadamente:

- Em que medida os GAL aplicaram os conhecimentos adquiridos; e
- Em que medida o processo de capacitação se refletiu na estrutura e conteúdos dos Relatórios de avaliação intercalar das EDL.

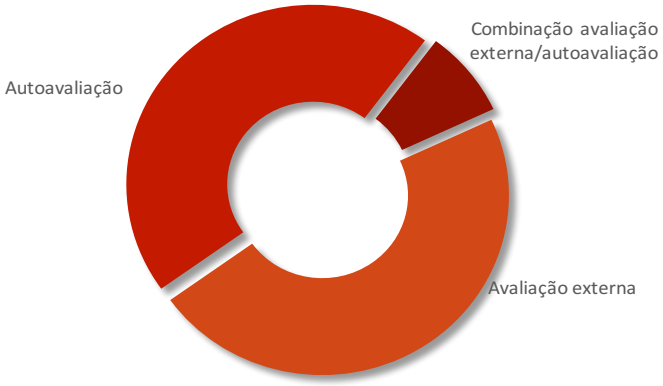
Note-se que esta é uma apreciação natureza qualitativa, sem quaisquer vínculos aos elementos coordenadores do projeto Rede LEADER2020 e sem quaisquer orientações de interpretação.

De uma forma geral, constatou-se **níveis de qualidade distintos, revelando diferenças significativas no investimento nos processos de avaliação**. Note-se, todavia, que a menor qualidade dos Relatórios se deveu ao contexto em que foi desenvolvido este processo de avaliação, isto é, as dificuldades experimentadas pelas ETL e descritas anteriormente.

Outro fator que contribuiu largamente para um menor investimento no processo de avaliação foi o desconhecimento da utilização dos resultados das avaliações e das suas recomendações por parte das AG. Esta questão é importante porque acabou por indefinir a utilidade das avaliações. Neste âmbito, considera-se que as conclusões e recomendações constantes dos Relatórios de avaliação poderiam contribuir para efetivar um conjunto de alterações institucionais com o objetivo de melhorar a coordenação entre ministérios, Autoridades de Gestão e GAL.

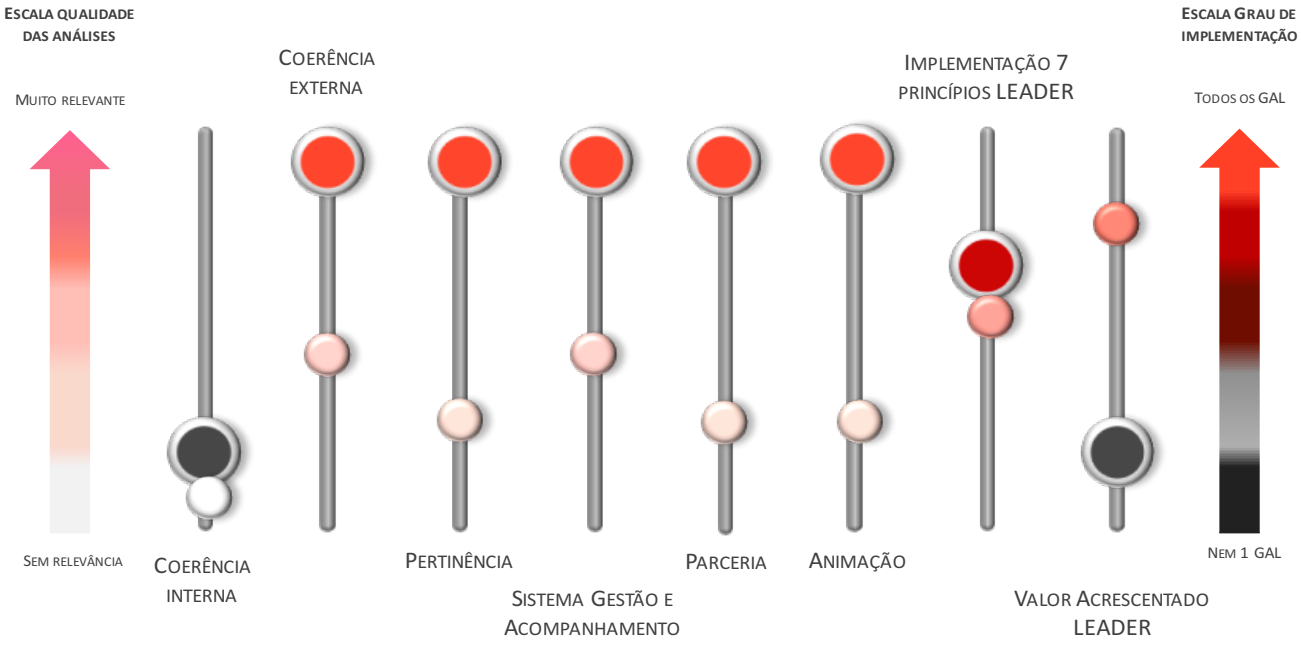
Relativamente ao **tipo de avaliação**, os GAL optaram, na sua maioria, e em número semelhante, por avaliação externa e por autoavaliação, sendo a combinação entre estes dois tipos utilizada por muito poucos GAL.

FIGURA 11. TIPO DE AVALIAÇÃO



Na Figura seguinte é possível constatar que a **maioria dos GAL optou por realizar o processo de avaliação de acordo com o estritamente solicitado pelas AG**. A este respeito, considera-se importante refletir sobre os formatos de avaliações futuras, considerando-se que há toda a vantagem em acolher na Equipa um técnico com conhecimento especializado no domínio da avaliação, quanto mais não seja, para acompanhar o primeiro processo de avaliação.

FIGURA 12. DIMENSÕES DE ANÁLISE CONSTANTES DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO

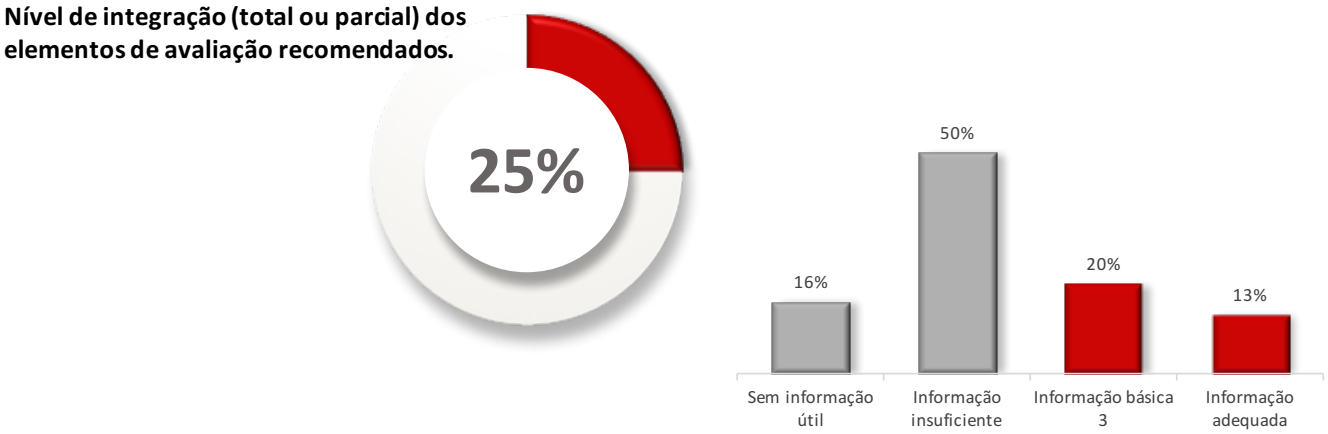


No que respeita aos conteúdos, os Relatórios poderiam beneficiar de conteúdos menos descritivos, em favor de conteúdos que interpretassem e analisassem criticamente a informação recolhida e que referissem as respetivas conclusões e recomendações. De facto, grande parte dos Relatórios de avaliação fornece apenas informação já conhecida e que consta da sua candidatura, p.e., descrição das atividades de animação desenvolvidas, não apresentando a respetiva análise, p.e., os resultados dessas atividades).

Todavia, a responsabilidade desta menor característica avaliativa deve ser partilhada: pelas AG, que descreveram os conteúdos dos Relatórios de avaliação de forma superficial; e pelos GAL, que optaram por seguir a descrição providenciada pelas AG no lugar de seguir as orientações transmitidas no âmbito do processo de capacitação.

Efetivamente, **a integração (total ou parcial) dos elementos de avaliação recomendados, verificou-se em apenas 25% dos Relatórios de Avaliação** (elaborados com a participação de equipas de avaliação externas). E, dessa percentagem, apenas 1/3 dos Relatórios continha informação (mais ou menos) adequada para desenvolver a análise no âmbito das diversas dimensões de avaliação.

FIGURA 13. INTEGRAÇÃO DOS ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO RECOMENDADOS NOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO



Este cenário comprova o posicionamento da maioria dos GAL em desenvolver processos de avaliação exclusivamente para dar resposta ao estritamente solicitado pelas AG (a generalidade dos GAL não adotou o conceito recomendado para a avaliação a nível local), considerando o processo de avaliação como uma formalidade. Este cenário também parece indicar que o processo de capacitação desenvolvido foi insuficiente para transferir os conhecimentos e competências necessárias.

Assim, neste período de programação, embora tenha surgido a oportunidade para realizar uma avaliação mais abrangente e útil para a melhoria da implementação das EDL, as circunstâncias difíceis e a menor experiência dos GAL nesta matéria, acabou por se sobrepor. Em resultado, houve dimensões fundamentais que não foram avaliadas, designadamente, as sistematizadas na figura seguinte.

FIGURA 14. CONCEITO ABRANGENTE DA AVALIAÇÃO - PRINCIPAIS DIMENSÕES A AVALIAR

ABORDAGEM LEADER

Valor acrescentado da abordagem LEADER, sob a forma de valorização do capital social, de melhoria do sistema de governança, e de maior eficiência na obtenção dos resultados e impactos esperados, face aos outros mecanismos de execução tradicionais.

DEMONSTRAÇÃO DO INVESTIMENTO REALIZADO NO TERRITÓRIO E DO VALOR ACRESCENTADO DE O FAZER ATRAVÉS DA ABORDAGEM LEADER E COM DE ESTRATÉGIAS DE ANIMAÇÃO.

ANIMAÇÃO

Lógica da mobilização, envolvimento e articulação das comunidades rurais e das entidades representativas da diversidade socioeconómica e cultural dos territórios de intervenção, de acordo com os seus recursos, e em torno dos mesmos interesses (entendimento comum sobre os objetivos de desenvolvimento local nos territórios rurais).

Na elaboração de um qualquer relatório deve haver uma preocupação subjacente para que o documento seja de fácil compreensão para todos os grupos-alvo a que se destina independentemente da complexidade da temática. Com o mesmo objetivo, é essencial assegurar a clareza e a coerência das apreciações, bem como apresentar, de forma clara e inequívoca, os dados/evidências que serviram de base às análises e a relação entre estas e as conclusões e recomendações. Para além destas características, considera-se importante apresentar documentos atrativos do ponto de vista gráfico, neste aspeto, grande parte dos Relatórios corresponderam a essa necessidade.

No contexto desta análise, ficou patente a dificuldade na elaboração de Relatórios de avaliação com estas características, particularmente, nos casos em que os GAL optaram pela autoavaliação. De entre as limitações identificadas, de uma forma muito geral, destacam-se as seguintes:

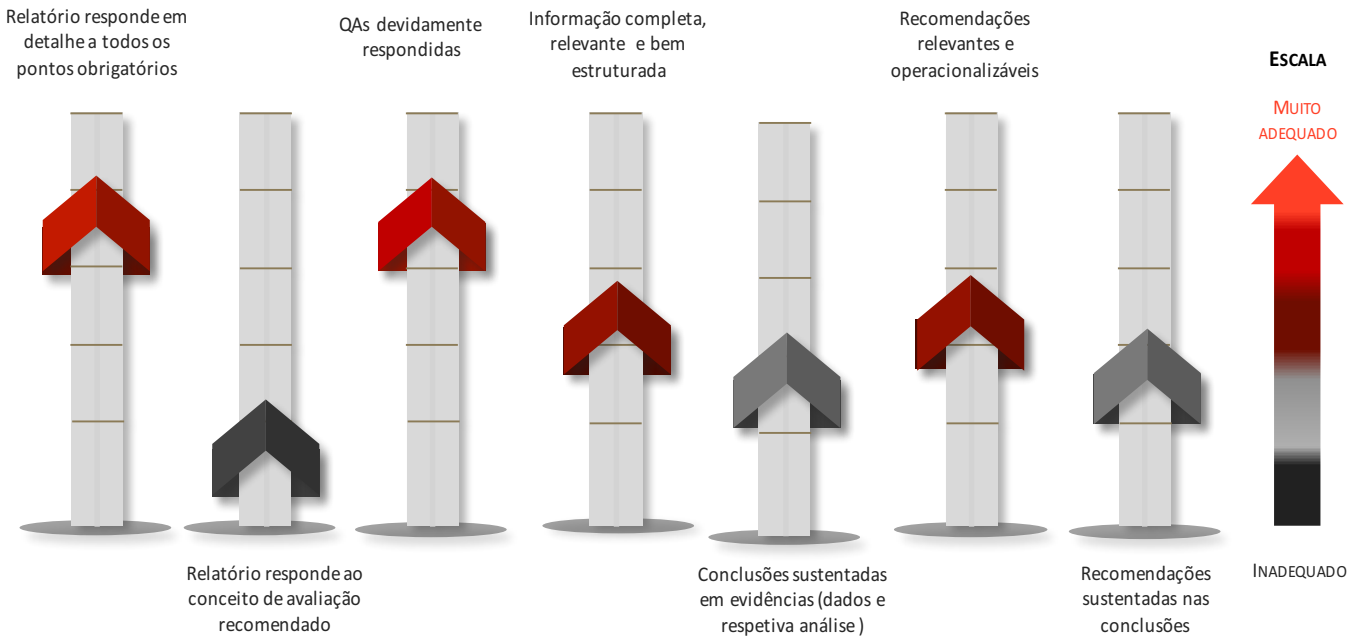
- *Informação completa, relevante e bem estruturada*. Os Relatórios de avaliação são instrumentos bastante importantes, uma vez que fornecem informações que podem contribuir para a tomada de decisão em aspetos cruciais da gestão e implementação das EDL, quer no atual, quer no próximo período de programação.

  Contudo, a apreciação crítica dos relatórios permitiu constatar que um número importante de avaliações apresenta fragilidades que influenciam desfavoravelmente a qualidade das mesmas. Neste contexto, indicam-se alguns exemplos: ausência da descrição dos métodos de recolha de informação e das metodologias de análise efetivamente utilizadas; utilização exclusiva dos dados quantitativos constantes dos sistemas de monitorização, sem que seja feita uma interpretação dos mesmos; inexistência de envolvimento ativo dos *stakeholders* e de outros agentes de desenvolvimento rural (avaliação participativa).

- *Conclusões sustentadas em evidências e, por conseguinte, conclusões que sustentem recomendações*. As conclusões devem proceder das constatações que fluem logicamente da análise dos dados. Estas conclusões podem não derivar em recomendações. No entanto, não podem ocorrer recomendações sem que derivem de conclusões.

  Porém, em muitos casos, os relatórios falham na demonstração de uma linha de evidência clara para sustentar conclusões e, assim, para suportar recomendações. Na verdade, no decorrer da análise aos Relatórios de avaliação, surgiu um número relevante de casos com conclusões e recomendações extensas, todavia, nem sempre devidamente sustentadas.

FIGURA 15. APRECIAÇÃO DA ESTRUTURA E CONTEÚDOS DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO



3. SÍNTESE E ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS

Aproveitando a primeira experiência da aplicação de um quadro legal relativo à avaliação a nível local, entendeu-se benéfico sumarizar as suas principais virtudes e os seus principais constrangimentos, com o objetivo de fazer um balanço. Uma primeira e importante conclusão prende-se com os conteúdos dos Relatórios, com efeito, boa parte das avaliações incorre o risco de parecer dispensável. É de sublinhar, todavia, que muitos dos constrangimentos que se colocaram aos processos de avaliação revelaram-se externos aos GAL e, portanto, insupríveis no período definido para desenvolver esses processos. Entre esses constrangimentos, destacam-se os seguintes:

- orientação das AG para a avaliação das EDL, vertidas numa estrutura de relatório a adotar pelos GAL, que, para além de extensa, incluía elementos de avaliação (questões de avaliação, critérios de avaliação e indicadores) que não asseguravam a coerência com as intervenções mobilizadas pelas EDL, e que não foi acompanhada de uma explicação detalhada, tendo resultado em alguma dificuldade na interpretação das expectativas das AG quanto às análises a desenvolver e aos conteúdos a redigir;
- foi utilizado um sistema de monitorização e de avaliação que não se encontra ajustado aos objetivos específicos das estratégias, e que devolve essencialmente informação ao nível da realização física e financeira das operações apoiadas;
- havia ainda um baixo nível de execução, devido ao início tardio da implementação das EDL, sobretudo no que se refere à componente FEDER e FSE; e devido a um ritmo de execução que se revelou mais lento do que o esperado (p.e., o desajustamento de algumas intervenções fez com que houvesse períodos de candidatura com baixa procura e mesmo sem procura);
- as competências em avaliação são claramente insuficientes no seio das Equipas Técnicas Locais, quer para gerir, quer para conduzir processos desta natureza;
- houve falta de tempo e de recursos, devido, por um lado, à necessidade de dar continuidade às atividades/tarefas diárias próprias da execução das estratégias e, por outro lado, à obrigação de elaborar o Relatório de avaliação anual no mesmo período (previsto para a mesma data).

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

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

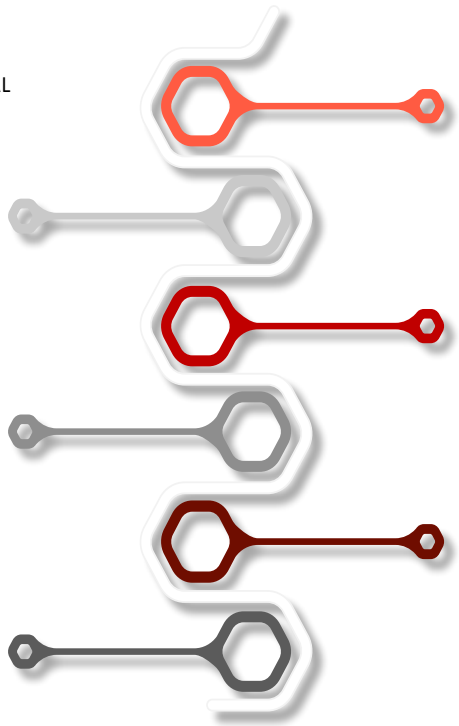
Numa perspetiva geral, é do entendimento desta análise que as avaliações dificilmente constituirão valor acrescentado no contributo para a concretização dos próprios objetivos aos níveis local, regional e nacional. Mas esta questão, não resulta apenas da fragilidade da qualidade dos conteúdos dos Relatórios,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

A experiência e a sensibilidade para esta temática sugerem que a avaliação tem a importância que as entidades lhes conferem (neste caso, tanto os GAL como as Autoridades de Gestão). É uma questão de governabilidade. Assim, em presença de AG que adotaram as medidas de acompanhamento e de avaliação previstas no Regulamento comunitário, mas que efetivamente não conferiram prioridade a esta temática, e em presença de GAL que não atribuíram a importância devida à avaliação, os processos de avaliação e os seus resultados assumiram uma menor importância estratégica.

Em suma, embora todo o trabalho realizado e a elevada participação e envolvimento por parte dos GAL e da RRN e FMT tenha sugerido um forte reconhecimento da importância, relevância e vantagens da avaliação, e de haver, efetivamente, avaliações com uma qualidade elevada, de uma forma geral, os Relatórios de avaliação Intercalar das EDL, ficaram um pouco aquém das expectativas e dos objetivos do processo de capacitação dos GAL.

Neste contexto, e tendo presente o esforço desenvolvido no âmbito do PROJETO REDE LEADER2020, entende-se que há vantagem num melhor aproveitamento do extenso trabalho realizado e interpretar esta fase de avaliação intercalar como uma boa oportunidade para melhorar as circunstâncias da implementação do processo de avaliação e para cumprir os objetivos (operacionais e estratégicos) da avaliação.

FIGURA 16. OBJETIVOS OPERACIONAIS E ESTRATÉGICOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO



DO PONTO DE VISTA OPERACIONAL

Demonstrar os resultados do investimento realizado nos territórios rurais, bem como os efeitos das atividades desenvolvidas pelos GAL, e no valor acrescentado de o fazer através da abordagem LEADER.

Perceber eventuais áreas de intervenção insuficientemente cobertas e proceder a alterações para concretizar os objetivos de desenvolvimento inscritos nas EDL (resposta às necessidades identificadas em fase de diagnóstico).

Identificar lacunas em termos de produção de informação quantitativa e qualitativa, no sentido de aumentar a capacidade para alimentar uma futura avaliação.

DO PONTO DE VISTA ESTRATÉGICO

Colocar em prática os conhecimentos adquiridos, capitalizando conhecimento, aprendizagem e experiência, com vantagens para as ETL e para os parceiros dos GAL, e enriquecendo e potencializando as articulações entre as comunidades rurais, a diversidade socioeconómica e cultural e a administração local e central.

Construir uma visão clara e partilhada do papel fundamental do trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pelos GAL, através da abordagem LEADER, no âmbito do desenvolvimento local nos territórios rurais.

Contribuir para as reflexões sobre o futuro da política de desenvolvimento rural e do quadro de apoios para o próximo período de programação.

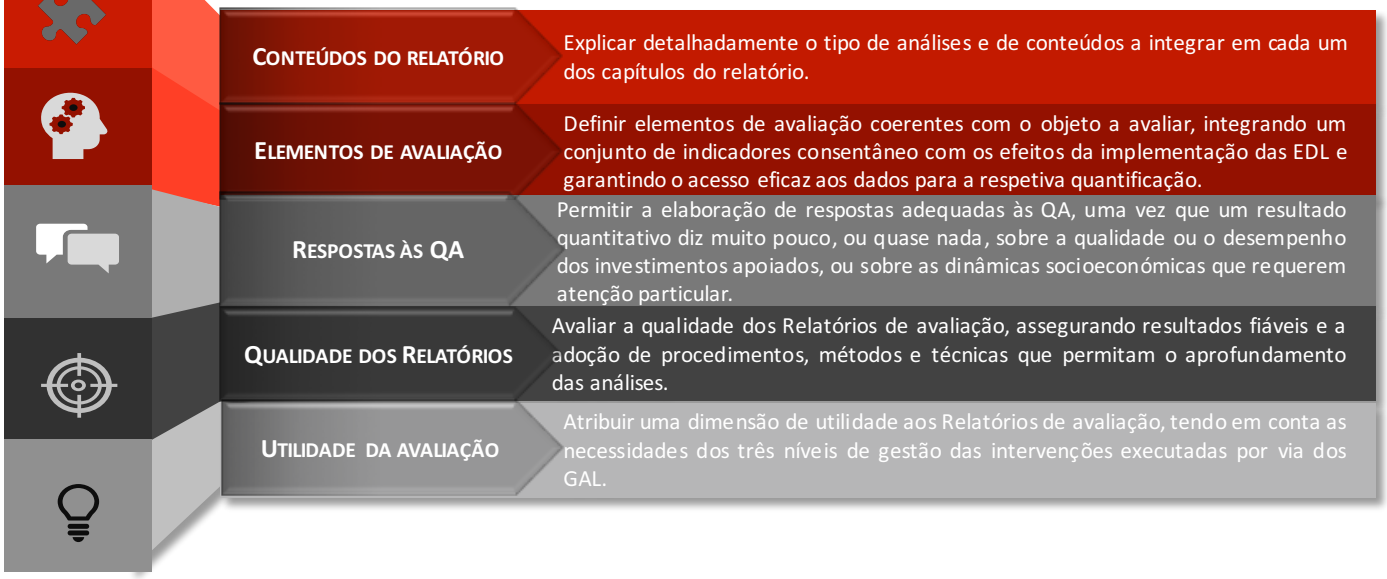
Em termos de atuações recomendáveis, em primeiro lugar, sugere-se a **continuidade do apoio aos GAL e respetivas ETL para a condução de futuros processos de avaliação**, nomeadamente:

- reforçar a sensibilização para a importância da avaliação;
- elevar as competências e os conhecimentos de todos os atores envolvidos no processo de avaliação;
- estimular o desenvolvimento de uma cultura de avaliação entre todos os agentes de desenvolvimento que passe pelo acolhimento, pelo apoio e pela monitorização do cumprimento dos compromissos assumidos em termos de política de desenvolvimento rural;
- potencializar a utilização dos resultados da avaliação como ferramenta estratégica para alcançar maior eficácia e eficiência na implementação da política pública de desenvolvimento rural (p.e., transferência de boas práticas e/ou discussão em torno dos fatores de insucesso, racionalização dos procedimentos administrativos);
- divulgar os resultados da avaliação da forma mais abrangente possível, para mostrar os resultados dos apoios concedidos e, assim, assegurar a transparência de todo o processo e promover uma aprendizagem coletiva sobre as necessidades e respostas específicas dos territórios de intervenção.

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

FIGURA 17. ATUAÇÕES RECOMENDÁVEIS PARA FUTUROS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO

A definição de linhas comuns para a avaliação das EDL deve ser acompanhada de um apoio específico que contemple as atividades seguintes.

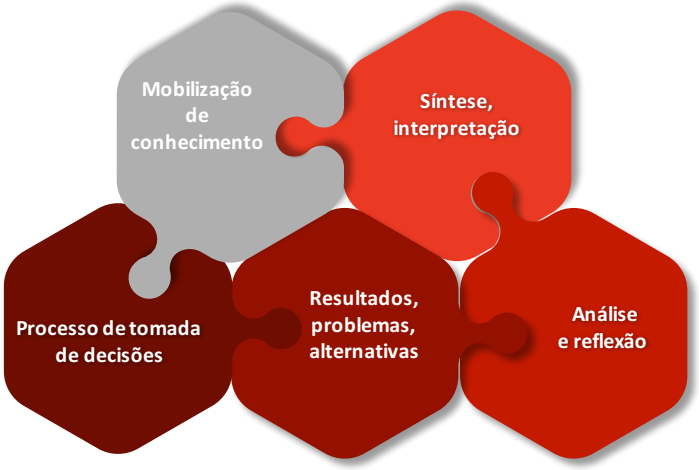


Com a segurança de que a avaliação é da maior importância, considera-se oportuno sugerir a atualização do documento de orientações no caso de estar prevista uma avaliação final das EDL, aperfeiçoando e ajustando a metodologia a essa fase de implementação.

Espera-se, ainda, que o resultado desta iniciativa da RRN e da FMT, contribua para a melhoria contínua da qualidade da avaliação ao nível local. A avaliação é um processo que pode assumir alguma complexidade e que requer o desenho e

aplicação de um quadro conceptual que inclua instrumentos e métodos adequados para produzir conhecimento e gerar massa crítica para alimentar discussões e para emitir juízos de valor sobre a política de desenvolvimento rural.

FIGURA 18. PROCESSO DE AVALIAÇÃO



De qualquer forma, considera-se que as potencialidades da avaliação ao nível local começaram a manifestar-se, havendo, agora, um caminho a percorrer até que os agentes de desenvolvimento rural reconheçam as vantagens deste processo e que tirem o maior e melhor benefício deste instrumento.

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

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

Anexos

ANEXO 1. APRESENTAÇÃO LEADER RELOADED

LEADER/CLLD Evaluation

Mini-Plenary 4 - Evaluation of the Local Development Strategies in a results-oriented programming

LEADER Reloaded

The ELARD Conference on the heartbeat of the LEADER Community

26th- 28th September, Évora

CONTENTS

1. LEADER/CLLD legal framework
2. LEADER/CLLD - how to best undertake the evaluation task?
3. Concept for the LEADER/CLLD evaluation/self-assessment
4. OBJETIVES of the evaluation/self-assessment LEADER/CLLD
5. Technical support provided to LAGs - Portugal
6. LEADER/CLLD evaluation/self-assessment – main pitfalls and main gains

LEADER/CLLD legal framework –

EU level

The Common Provision Regulation mandates that each LAG will carry out specific monitoring and evaluation activities linked to the CLLD strategy.

National level – Portugal

The evaluation of LEADER/CLLD is provided in several documents:

- must comprehend the assessment of the strategy performance and its contractual objectives, and the achievement of output and result indicators
- to be carried out till the first quarter of 2019 and with reference to 31 December 2018
- evaluation reports shall be prepared following the template published by the MA RDP.

LEADER/CLLD - how to best undertake the evaluation task?

In sum

the legal framework does not mention other aspects to be considered in the evaluation, besides the achievement of output and result indicators.

So, how to best undertake this task?

Several non-biding documents have been prepared on Evaluation of **LEADER/CLLD**:

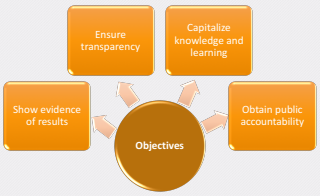
- complement the legal requirements;
- provide recommendations for LAGs on how to conduct evaluation activities;
- support that MA, NRN and other stakeholders may deliver to LAGs for this purpose.

CONCEPT for the LEADER/CLLD evaluation/self-assessment

Concept embraced by the European Networks Guidelines' (ENRD - Evaluation Helpdesk and FARNET)

Evaluation activities considered mandatory	Recommended evaluation activities
➢ CLLD strategy´s coherence and relevance; ➢ Contributions of the supported operations towards the achievement of objectives and their effectiveness and efficiency; ➢ Factors of success and failure.	➢ Animation activities; ➢ LEADER/CLLD delivery mechanism; ➢ Added value generated through the LEADER approach

OBJETIVES of the evaluation/self-assessment LEADER/CLLD



Technical support provided to LAGs - Portugal

- A document has been prepared by the MAs (RDP and OPs) within the framework of the Portugal 2020 Monitoring and Evaluation Network
- This document sets out the common lines that LAGs must follow in the evaluation process
- The MA (RDP and OPs) will follow up on these evaluation processes.

Key reflection:
It is considered that it doesn't provide a sufficient answer to the needs of the evaluation at local level, in particular in what regards the effects of the application of the LEADER approach.

Technical support provided to LAGs - Portugal

The National Rural Network and the Federation Minha Terra (FMT) designed a project (LEADER 2020 NETWORK), which will support LAGs in the process of evaluating their LDS, also encouraging the evaluation of the LEADER added value.

Objective: provide a technical support framework for LAGs to establish a monitoring and evaluation system and capacity building to monitor and evaluate their local development strategies.

This project, approved by the RDP, is going to be carried out in an intervention structured in 3 phases.

Technical support provided to LAGs - Portugal

What has been achieved so far?

1. **Development of an instrument to support the operationalization and implementation of the monitoring and evaluation system.**

Builds on guidelines developed by the Evaluation Helpdesk "Evaluation of LEADER/CLLD", although adapted to the Portuguese context.

What is expected to happen?

- Provide an insight
  - Part I: legal framework, objectives, evaluation/self-assessment cycle, recommendations for structuring the monitoring and evaluation system.
  - Part II: conduction phase of the evaluation, with examples of methods for the collection of information and of evaluation methodologies

Technical support provided to LAGs - Portugal

Next steps

2. **Development of regional capacity building workshops with LAGs (October – November 2018).**

9 workshops through all the mainland with 4 to 6 LAG's each.

What is expected to happen?

- Capacity building
  - evaluation elements (evaluation questions, judgment criteria, indicators)
  - evaluation approaches (methodologies)
  - manage external evaluation and/or and self-assessment of the LDS
  - Identify the success and failure factors of the LEADER/CLLD implementation.

Technical support provided to LAGs - Portugal

Next steps

3. **Individualized support for LAGs through mentoring (January – March 2019).**

A mentor, who is assigned to act as an advisor/counselor, will be available to guide the LAGs through the evaluation process.

What is expected to happen?

- Follow up the operationalization of the evaluation process
  - provide technical support to the LAGs

LEADER/CLLD evaluation/self-assessment - Main pitfalls

Overall challenges

- Technical know how to develop evaluation processes.
- Involvement and commitment of all actors involved in the implementation of the evaluation process.
- Planning and preparatory work by Managing Authorities.
- Experience, skills and knowledge to manage and/or conduct evaluation/self-assessment processes
- Quality of LEADER/CLLD evaluation/self-assessment, and the acknowledgment of findings at local and RDP level (in question, the utility of the evaluation and respective findings).
- Communicate the evaluation/self-assessment findings at local, national and European level.

Technical support provided to LAGs - Portugal

What is expected to happen?

NRN and FMT side

- Provide all the necessary support to
  - Implement a robust monitoring and evaluation system
  - Conduct a sound evaluation (external, self-assessment or both)

LAGs side

- Common understanding about the importance of the evaluation at local level
- Common understanding of what and how to evaluate
- Build capacities for implementing the evaluation of the LEADER/CLLD

All the stakeholders involved (MAs, LAGs, NRN, FMT)

- Enhance the evaluation culture
- Enhance the multi-level governance system regarding evaluation
- Common understanding on the importance of evaluation at local level, particularly regarding the LEADER added value.
- Ensure a good quality evaluation.

LEADER/CLLD evaluation/self-assessment - Main gains

- Efforts to achieve a common understanding of the concept of evaluation are evident
- LAGs have come to realize the importance in reporting the impact of their work.

Accountability and transparency

- Show the relevance of LEADER/CLLD in rural territories
- Demonstrate the contributions of LEADER / CLLD to the rural development policy objectives
- Show how to properly implement the LEADER approach
- Show the added value of LEADER / CLLD

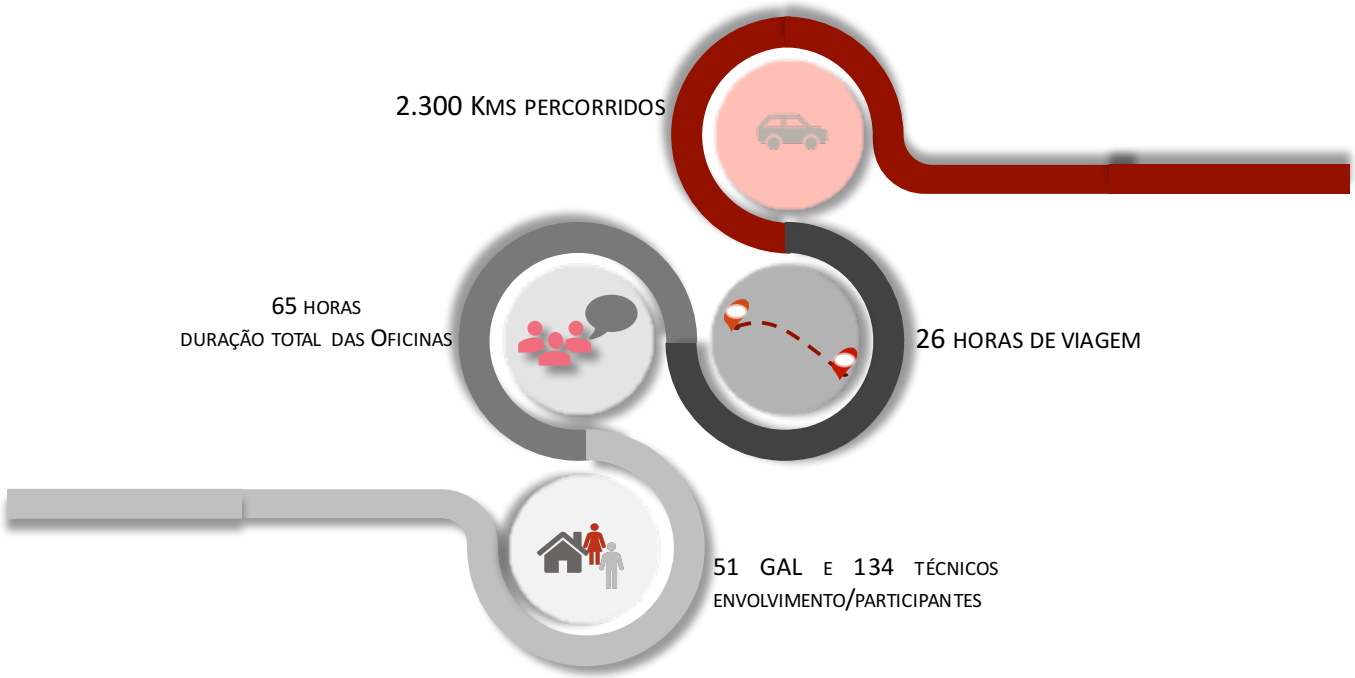
Collective learning

- Understand the factors of success and failure in the LDS implementation
- Improve the design and implementation of the LDSs
- Ensure the implementation of the LEADER approach
- Raising awareness on the LEADER added value

Thank you for your attention.

ANEXO 2. AÇÕES DE CAPACITAÇÃO – PLANO DE EXECUÇÃO

REALIZAÇÃO DE 9 AÇÕES DE CAPACITAÇÃO – OFICINAS REGIONAIS



Data	Local (GAL que acolheu oficina)	N.º GAL	N.º Participantes	FMT	RRN	DRAP
22/10/2018	Guarda (PRÓ-RAIA)	7	18	Sim		
23/10/2018	Mirandela (DESTEQUE)	3	8	Sim		Sim
24/10/2018	Lamego (BEIRA DOURO)	5	10	Sim		
25/10/2018	Vila Verde (ATAHCA)	6	15			
5/11/2018	Palmela (ADREPES)	3	12	Sim	Sim	
8/11/2018	Beja (CIMBAL)	8	19		Sim	Sim
13/11/2018	Tomar (ADIRN)	7	16		Sim	Sim
14/11/2018	Lousã (DUECEIRA)	7	13			
15/11/2018	Águeda (ADICES)	5	13		Sim	

Anexo 3. Ações de Capacitação – Conteúdos

Agenda das Oficinas Regionais (conteúdos principais)

9h30m	Apresentação do Workshop e respetivos objetivos
10h00m	Contextualização da avaliação Enquadramento regulamentar. Conceito e objetivos da avaliação das EDL.
10h45m	Estruturação da avaliação Informação sobre os conteúdos do Relatório de Avaliação e respetivas dimensões de análise. Exploração do sistema de monitorização e avaliação das EDL.
11h30m	Pausa para café
11h45m	Estruturação da avaliação (continuação) Definição dos elementos de avaliação para implementar o processo de avaliação. Fontes de informação.
12h15m	Exercício prático Construção do sistema de monitorização (definição de indicadores). Definição dos elementos de avaliação (Questões e critérios de avaliação e respetivos indicadores).
13h00m	Almoço
14h00m	Discussão exercício prático Exemplos práticos Comentários, principais dificuldades e boas práticas
15h00m	Condução da avaliação Como selecionar a abordagem de avaliação Exploração de metodologias de avaliação e técnicas de recolha de informação.
16h15m	Próximos passos para implementar o processo de avaliação Timings para desenvolver o processo de avaliação Requisitos das Autoridades de Gestão
17h00m	Conclusão do Workshop

ANEXO 4. ESTRUTURA E CONTEÚDOS DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO A APRESENTAR

A estrutura do Relatório de Avaliação definida pelas AG do PDR2020 e dos PO Regionais, com a colaboração da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, consta do documento "Avaliação das EDL dos DLBC Rurais e Urbanos". Nos pontos abaixo, para além de se indicar essa estrutura, também é providenciada a interpretação que foi transmitida nas Oficinas Regionais.

1. IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO DA EDL

1.1. Localização

1.2. Composição da parceria

2. INTRODUÇÃO

2.1. Identificação do objetivo do trabalho e da sua relevância

2.2. Explicitação breve da metodologia seguida

2.3. Descrição sintética dos capítulos do relatório

3. CONTEXTO DA EDL

3.1. Breve informação contextual

Ponto centrado na sistematização dos elementos de caracterização/diagnóstico apresentados na EDL (inclui SWOT), devidamente complementados por uma análise sumária de tendências recentes (estabilidade *vs.* mudança) que possam ser relevantes para o eventual (re)desenho da EDL.

3.2. Breve informação sobre os objetivos e prioridades da estratégia

Ponto centrado na sistematização das opções e prioridades estratégicas da EDL, incluindo a identificação e análise crítica de diferenças entre a 1ª e a 2ª versão.

3.3. Coerência e pertinência da estratégia

Ponto centrado na análise da coerência/pertinência das opções e prioridades estratégicas da EDL relativamente aos elementos constantes de caracterização/diagnóstico sistematizados no ponto 3.1, assim como na análise da lógica de intervenção (incluindo análise crítica da adequação dos indicadores de realização e de resultados adotados).

Estas análises devem ter por referência a 2ª versão da EDL (por ser aquela que foi contratada, sem prejuízo de referências à 1ª versão e às implicações de eventuais diferenças entre versões), assim como eventuais mudanças recentes do contexto sinalizadas no ponto 3.1.

3.4. Disposições de gestão e acompanhamento da estratégia

Por não estar evidente noutro local, este ponto deve incluir uma análise crítica destas disposições de gestão e acompanhamento e da forma como têm sido efetivamente operacionalizadas (modelo de participação dos GAL na operacionalização da Medida 10 do PDR2020 e do SI2E e à relação entre os GAL e as Autoridades de Gestão).

4. EXECUÇÃO DA EDL

4.1. Contributos das operações no âmbito da estratégia para o cumprimento dos seus objetivos

Ponto centrado na leitura dos resultados das operações aprovadas no âmbito da EDL, tendo presente os seus objetivos específicos: análise que cruze sinteticamente elementos dos pontos 3.2., 3.3., 4.5. e 4.6. e que defina um enquadramento geral para a apreciação global do contributo das operações para os objetivos das EDL, não esquecendo as eventuais alterações introduzidas na 2ª fase; e as metas de realização e de resultado assumidas pela EDL.

4.2. Informação sobre a participação dos parceiros na execução da EDL

Ponto centrado na avaliação da eficácia com que o GAL interage com o sistema publico-institucional e privado e com as comunidades rurais do seu território de intervenção, tendo presente os objetivos definidos na EDL. E de acordo com os elementos de avaliação constantes na "Componente comum para a avaliação das EDL".

4.3. Informação sobre as atividades de animação do GAL

Ponto centrado na informação sobre as atividades de animação desenvolvidas pelo GAL, e a análise dos respetivos resultados. E de acordo com os elementos de avaliação constantes na "Componente comum para a avaliação das EDL".

4.4. Informação sobre a aplicação da metodologia LEADER através do mecanismo de execução da EDL

Ponto centrado na análise da implementação dos sete princípios LEADER, bem como na avaliação do seu valor acrescentado no capital social e no sistema de governação. Embora estes feitos não estejam explicitados nas EDL, ocorrem e podem, inclusive, fazer a diferença na mobilização do potencial endógeno, no reforço da economia local e na criação de projetos de investimento e de empregos sustentáveis. E de acordo com os elementos de avaliação constantes na "Componente comum para a avaliação das EDL".

4.5. Programação dos diversos PO financiadores e dinâmica de implementação da EDL

Ponto centrado na análise crítica de todo o processo conducente à contratualização da EDL, tendo por base *(i)* os documentos de programação relevantes (Acordo de Parceria PT2020, PDR2020, PO Regionais), salientando a articulação das EDL com as EIDT; e *(ii)* os processos de operacionalização que enquadraram e conduziram à contratualização da EDL (Avisos da 1ª e 2ª fases de seleção e aprovação das EDL, Contratos para a gestão do DLBC de cada GAL com a AG PDR2020 e as AG dos PO Regionais). A análise crítica deste modelo é essencial e não consta explicitamente de nenhum ponto da estrutura do Relatório de Avaliação.

4.6. Identificação dos indicadores financeiros e físicos por operação

Ponto essencialmente informativo, apresentando informação quantitativa que mostre o programado (contratado com as AG), o aprovado (compromisso) e o executado (realização física e financeira), recorrendo à informação constante dos Relatórios de Execução das EDL.

5. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

Ponto centrado na resposta às Questões de Avaliação definidas pelas Autoridades de Gestão, tendo sido solicitada uma resposta meramente quantitativa.

5.1. Questões de avaliação relativas às operações

Relacionadas com os objetivos das operações e, consequentemente, com os domínios das prioridades (principal e secundária) de desenvolvimento rural (FEADER); e com as prioridades de investimento (FEDER e FSE).

5.2. Questões de avaliação relativas à execução das EDL

Relacionadas com os objetivos das estratégias, visando captar os resultados alcançados pelo funcionamento da EDL e as complementaridades e sinergias entre os Fundos.

5.3. Questão de avaliação relativa aos objetivos da política do território

Relacionada com os objetivos políticos gerais.

6. OUTRAS AVALIAÇÕES

Ponto centrado na análise de resultados de outras avaliações temáticas que os GAL possam ter desenvolvido e que se considerem relevantes para a avaliação da estratégia.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ponto centrado na análise dos fatores de sucesso e insucesso da EDL, relativamente ao grau de cumprimento dos seus objetivos específicos e nas recomendações baseadas nos resultados da avaliação, incluindo eventuais propostas de adaptação da EDL.