



# INNOVATION IN PUBLIC POLICIES IMPACT EVALUATION

PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO  
DE IMPACTO DA BOLSA NACIONAL DE  
ALOJAMENTO URGENTE E TEMPORÁRIO DO  
PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

**APRESENTAÇÃO DO PROJECTO**

**Equipa de Projeto:**

Sérgio Caramelo (coord.)

Álvaro Oliveira

Marco Paschoalotto

Nuno Alves

Rodrigo Assis

Sofia Portela

**Iscte Conhecimento e Inovação**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

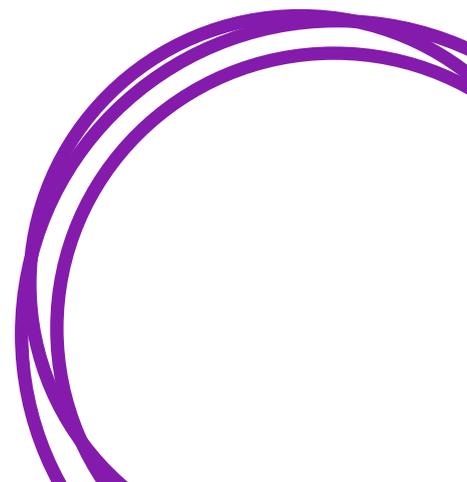
Email: [conhecimentoinovacao@iscte-iul.pt](mailto:conhecimentoinovacao@iscte-iul.pt)

TEL: +351 217 903 000

Projeto financiado no âmbito do Programa Operacional de Assistência Técnica integrado no Acordo de Parceria do Portugal 2020 (POAT-01-6177-FEDER-000068)

# CONTENTS

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>4</b>
<b>1. ENQUADRAMENTO EPISTEMOLÓGICO</b>	<b>5</b>
<b>2. OBJETIVOS</b>	<b>7</b>
<b>3. ABORDAGEM METODOLÓGICA</b>	<b>8</b>
<b>4. RESULTADOS ESPERADOS E DESAFIOS DE INOVAÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>ANEXO</b>	<b>18</b>



## SUMÁRIO EXECUTIVO

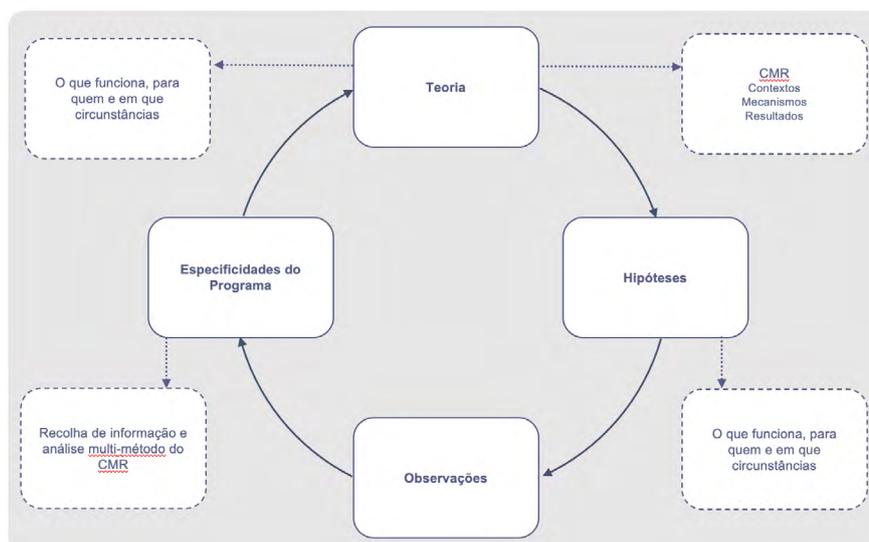
O projeto visa desenvolver e testar uma abordagem metodológica inovadora de avaliação de impacto destinada à próxima geração de políticas públicas financiadas com fundos comunitários (2021-2027). Esta abordagem metodológica está ancorada na triangulação de três métodos base: Abordagem Científica da Política, Análise Comparativa Qualitativa e Método de Valoração Contingente. A aplicação e teste da proposta metodológica incidirá sobre a Prioridade de Investimento 08 do Portugal 2020 e respetivas operações de apoio à habitação social (desenvolvidas no âmbito dos programas operacionais regionais). Com esta opção procura-se construir uma metodologia de impacto enquadrada na lógica da «avaliação baseada na teoria» e de tipo «avaliação realista» que maximize o potencial da conjugação de duas teorias essenciais para a Ciência das Políticas Públicas da atualidade, a Teoria da Programação e a Teoria da Causalidade. Além disso, tem igualmente como pano de fundo a integração de dois pilares básicos da governação pública: a lógica das políticas públicas orientadas para os resultados e o princípio das políticas baseadas na evidência. Considera-se que a principal mais-valia da inovação metodológica inerente ao projeto não se esgota no cálculo global dos efeitos das intervenções, procurando dar um passo em frente ao centrar o seu foco no conhecimento detalhado das relações causais que lhe são comprovadamente inerentes e de lhe atribuir uma valoração económica efetiva, já não somente na perspetiva das realizações, mas acima de tudo na perspetiva do impacto real.

## 1. ENQUADRAMENTO EPISTEMOLÓGICO

O projeto decorre da ambição de desenvolver o conhecimento científico no domínio da inovação em avaliação de impacto de políticas públicas, recorrendo para tal ao desenvolvimento e teste de uma abordagem metodológica avançada e singular de avaliação de políticas públicas. A sua aplicação incidirá sobre os instrumentos de política de apoio à habitação social financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em Portugal no período de programação 2014-2020 [instrumento de política intitulado "Prioridade de Investimento 08 - A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais" (PI.08) – ver Anexo]. O modelo metodológico subjacente ao projeto enquadra-se nas abordagens de avaliação de políticas públicas «baseadas na teoria» e, dentro destas, a sua estrutura fundamental está em linha com o tipo «Avaliação Realista» e com o corpo teórico que lhe é inerente, sendo esta característica o primeiro elemento estruturador do construto do projeto.

A Avaliação Realista, cujo trabalho de referência - Realistic Evaluation - foi publicado por Ray Pawson e Nicholas Tilley em 1997 é uma abordagem específica do domínio da avaliação de políticas públicas que, em alternativa às duas escolas de pensamento mais abrangentes e em torno das quais a prática de avaliação tem sido frequentemente organizada, o positivismo lógico e o construtivismo social, surge claramente enraizada no realismo científico. O seu foco principal é a explicação a partir de uma abordagem complexa de como os comportamentos sociais e individuais funcionam (ou podem funcionar). Neste caso, as políticas e os programas são entendidos como sistemas abertos, complexos, dinâmicos e com limites permeáveis e elásticos que permitem a interação com outros sistemas, de modo que qualquer resultado que destas derive será sempre uma consequência de interações dentro e através dos sistemas e não simplesmente um resultado isolado do programa ou política. A Avaliação Realista procura, na sua essência, compreender como uma política ou programa causa os resultados desejados, sendo o seu objetivo primordial não só testar e aperfeiçoar a teoria por trás da intervenção, como também determinar os resultados da política num determinado conjunto de circunstâncias - uma Avaliação Realista não pergunta "o que funciona?", nem "por quanto funciona", mas sim "o que funciona, para quem, em que aspetos, em que medida, em que contextos e como?".

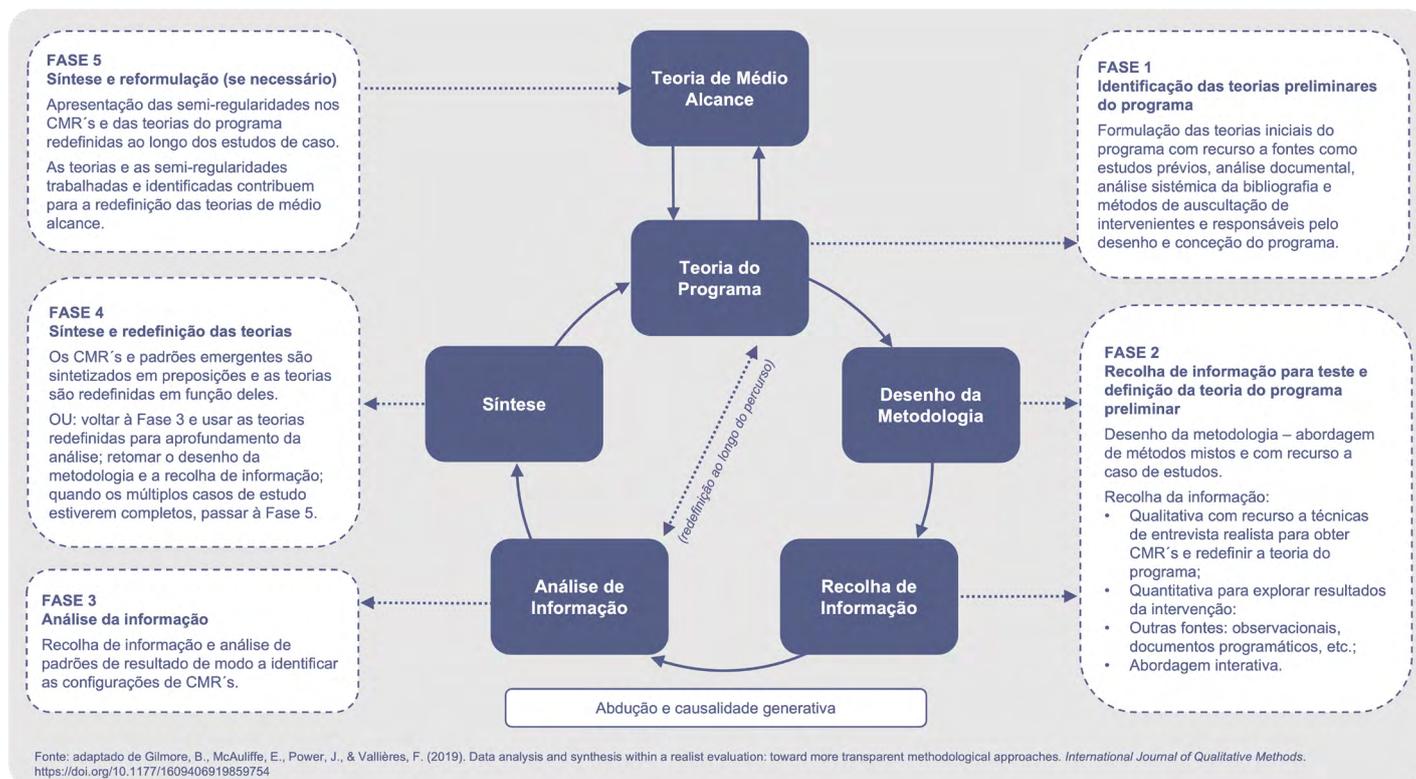
**Figura 1 – O ciclo da Avaliação Realista**



Fonte: Adaptado de Pawson & Tilley, (1997)<sup>2</sup>, p. 85.

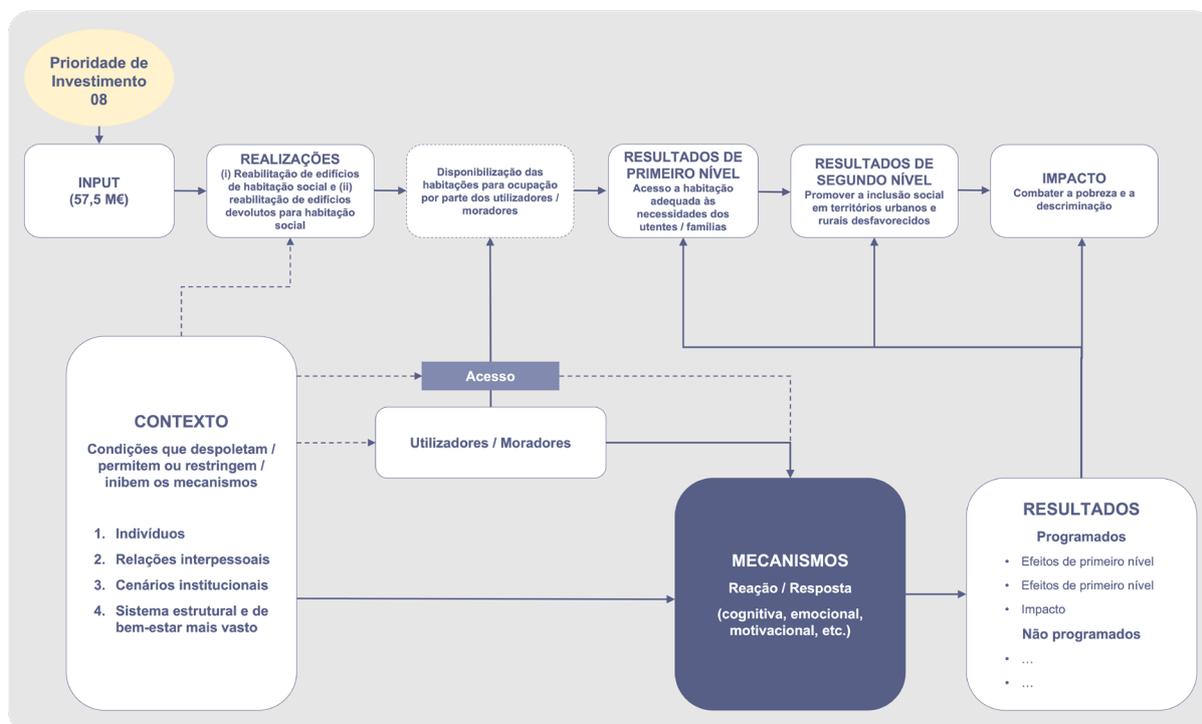
<sup>2</sup> Pawson, R. & Tilley, N. (1997). Realistic evaluation. SAGE.

**Figura 2 – Exemplo de roteiro metodológico em Avaliação Realista**



Ainda no quadro epistemológico, o projeto recorre igualmente a duas teorias centrais em políticas públicas, isto é, a Teoria do Programa e a Teoria da Causalidade. Da conjugação destas duas teorias e respetiva triangulação com a Avaliação Realista, deriva o segundo elemento estruturador do construto do presente projeto, isto é, a conceção e aplicação do método CMR (Contexto-Mecanismos-Resultados) que constitui o núcleo central da abordagem metodológica. O CMR está constituído por uma configuração de “fatores explicativos” (que na sua versão original são três: Contexto, Mecanismos e Resultados) destinados identificar as formas pelas quais determinados mecanismos causais podem funcionar em contextos particulares de modo a gerar resultados específicos para determinados grupos de pessoas. Este método é na sua essência uma das formas de conceptualizar os fatores causais e traduz-se em modelos que indicam como as intervenções (programas, políticas, projetos, etc.) ativam mecanismos entre os indivíduos e quais as condições necessárias para induzir alterações em regularidades comportamentais ou de eventos e como estes, em conjunto com os contextos relevantes, permitem prever e explicar a variação do padrão de resultados das próprias políticas. Para que tal seja possível é necessário criar antecipadamente hipóteses sobre os mecanismos que provavelmente irão atuar, os contextos em que eles podem operar e os resultados que serão observados, construindo desta forma os CMR que serão validados ou refutados no exercício de avaliação.

**Figura 3 – Configuração base do CMR na Prioridade de Investimento 08**



Fonte: elaboração própria

Sendo a política pública objeto de estudo deste projeto (Prioridade de Investimento 08) um instrumento financeiro de apoio público para a habitação com fins sociais, isto é, genericamente bens e serviços para os quais não há mercado, procurámos explorar e ensaiar opções metodológicas alternativas que, não sendo vulgares no contexto nacional e comunitário e no âmbito das políticas públicas de habitação, não só nos permitissem construir e testar um quadro conceptual robusto sobre a «caixa negra» do programa e das relações causais que dele derivam (ou supostamente deveriam derivar), como também nos possibilitassem valorar economicamente as opções tomadas em função de distintas condições e contextos, passo normalmente omitido ou negligenciado neste tipo de avaliação. Para tal, complementámos a arquitetura mais comum de uma abordagem realista de avaliação, com um método mais próximo da análise económica (Método de Valoração Contingente), ao qual foi atribuído uma dupla função: por um lado, auxiliar na validação dos resultados obtidos em sede de CMR e, por outro, permitir a construção de cenários de valoração económica da intervenção e a respetiva monetarização do impacto.

## 2. OBJECTIVOS

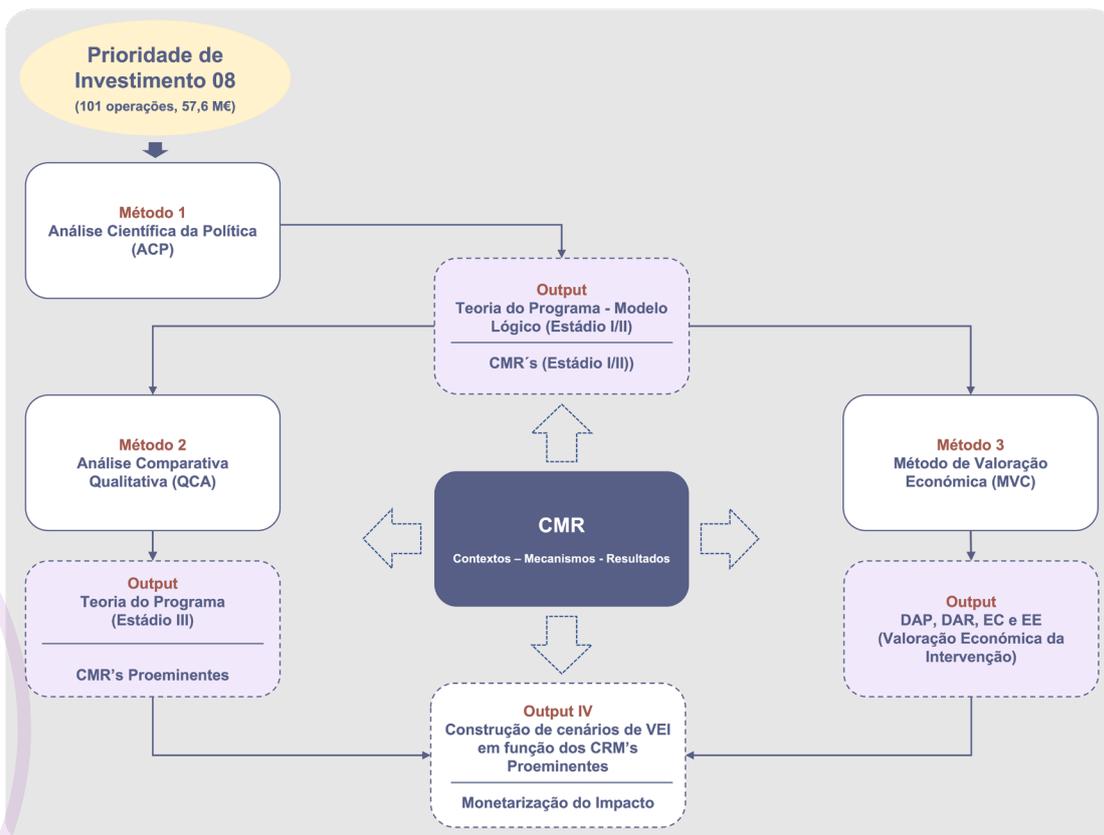
O projeto tem como objetivo principal identificar e testar soluções metodológicas de avaliação de impacto de políticas públicas destinadas a submeter à próxima de geração políticas públicas de apoio à habitação social e ao alojamento urgente e temporário, em particular as que serão financiadas no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (2021-2026) da União Europeia.

A partir deste primeiro objetivo foi definido um segundo que passa por desenvolver e testar uma metodologia de avaliação de impacto ancorada na abordagem Avaliação Realista devidamente ajustada ao domínio em avaliação (habitação social), que incorporasse mecanismos de valoração económica das intervenções e que desse resposta aos seguintes desafios: i) necessidade de avaliar o impacto não só em termos de resultados programados, mas também de resultados não programados; ii) possibilidade de construção de cenários de valoração económica da intervenção em função de contextos variados e cálculo de indicadores de monetarização do impacto; iii) compromisso de apresentar uma proposta metodológica de avaliação de impacto viável e exequível para a próxima geração de políticas públicas de apoio à habitação social.

### 3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A abordagem metodológica geral enquadra-se numa avaliação de políticas públicas “baseadas na teoria” e dentro destas está particularmente ancorada no tipo “Avaliação Realista”. A sua operacionalização consiste na conjugação e triangulação de três métodos distintos utilizados em avaliação de políticas públicas, dois deles ligados diretamente à avaliação de impacto baseada na teoria (Abordagem Científica da Política e Análise Comparativa Qualitativa) e um que sendo já relativamente comum em políticas públicas é também muito próximo da análise económica (Método de Valoração Contingente). Com esta opção procura-se construir uma metodologia de impacto que maximize o potencial da conjugação de duas teorias essenciais para a Ciência das Políticas Públicas da atualidade, a Teoria da Programação e a Teoria da Causalidade, tendo igualmente como pano de fundo a integração de dois pilares básicos da governação pública: a lógica das políticas públicas orientadas para os resultados e o princípio das políticas baseadas na evidência.

**Figura 4 – Articulação método CMR com os métodos base do projeto**



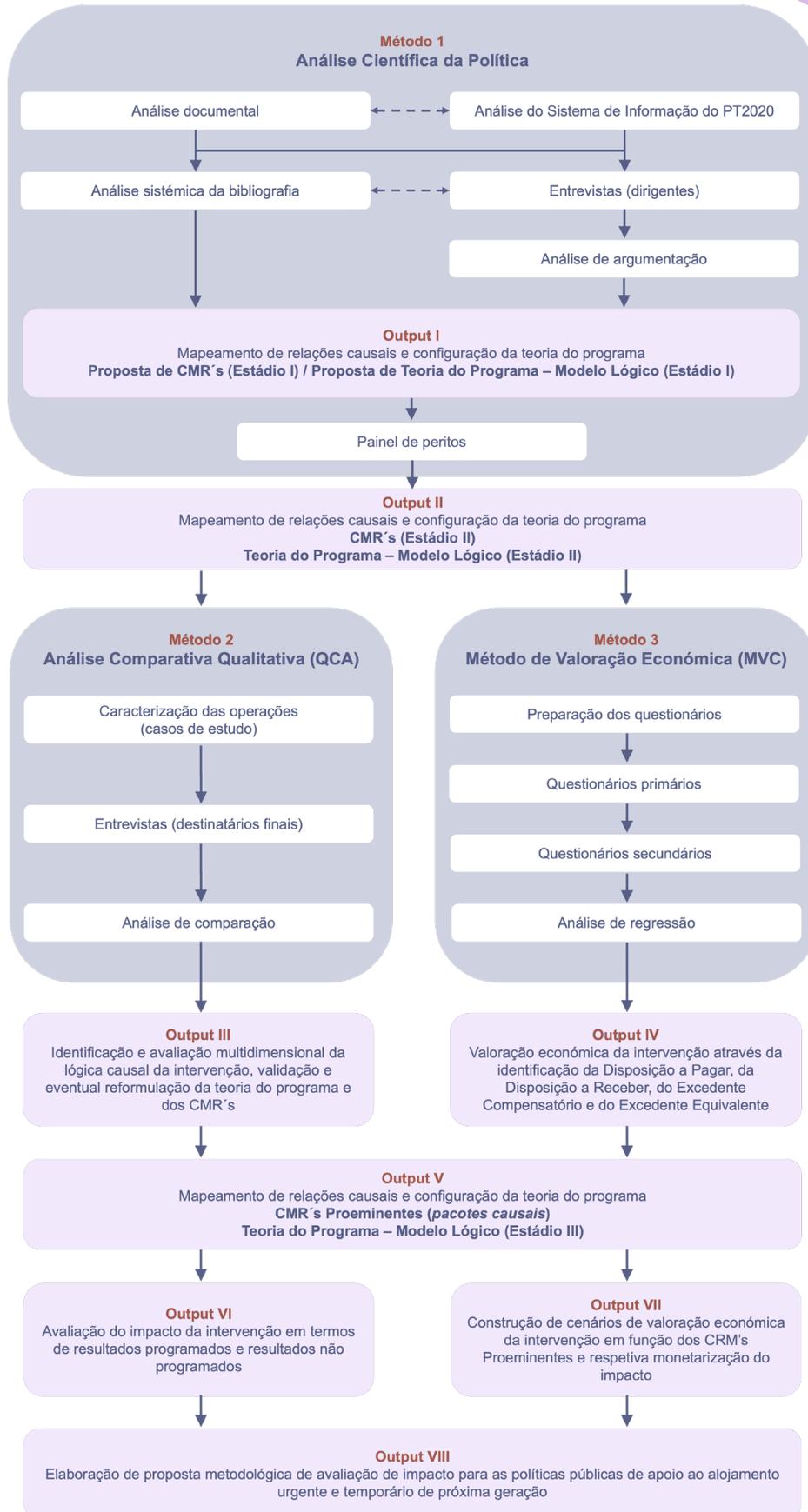
Neste projeto, tal como acontece genericamente em outros estruturados igualmente com base na abordagem realista, o método CMR é de primordial importância, desde logo, porque constitui “a ancora” da triangulação de todos os outros métodos. Neste caso, os CMR identificados e consolidados conceptualmente no desenvolvimento do primeiro método de projeto (Abordagem Científica da Política) e analisados, quantificados, validados e valorados financeiramente no segundo e terceiro (Análise Comparativa Qualitativa e Método de Valoração Contingente) funcionarão como «pacotes causais» de referência que explicam o funcionamento e alcance da política na perspetiva do impacto. Em termos de seleção das configurações de CMR a utilizar, uma vez que existem algumas variações possíveis, optou-se por seguir a versão do trabalho original de Pawson & Tilley (1997) e pela configuração de CMR do tipo Contexto-Mecanismos-Resultado. Em termos de conceitos inerentes a esta configuração foram estabilizados os seguintes elementos:

**Contexto** - O contexto descreve as características das condições em que os programas são introduzidos que possam ser relevantes para o funcionamento dos mecanismos do programa. Os contextos não se referem a lugares, pessoas, tempo ou instituições em si, mas às relações sociais, regras, normas e expectativas que os constituem, bem como aos recursos disponíveis (ou não). Por conseguinte, os contextos estão ligados aos mecanismos através dos quais os programas funcionam e devem ser entendidos como um elemento analítico distinto, mas interligado, de uma configuração de CMR. O contexto surge aqui muito ligado ao "pano de fundo" em que se realizam as operações e à caracterização das mesmas no momento de arranque dos projetos (i.e., antes da sua materialização física), bem como aos principais problemas a que estas procuravam dar resposta numa perspetiva de proximidade.

**Mecanismo** - O mecanismo envolve o recurso criado pela materialização das operações e a sua disponibilização aos destinatários, ou seja, o “acesso” à habitação (nova ou renovada, consoante a tipologia do projeto) – isto é, ao ato de usufruir / habitar nas condições previstas no projeto (inerente às características técnicas e arquitetónicas do imóvel financiado) vivenciado pelo utilizador / inquilino – (+) mais a reação / resposta (cognitiva, emocional, motivacional, etc.) dos utilizadores ao usufruto do bem disponibilizado pelo programa que possa conduzir à obtenção dos resultados. Neste caso, os mecanismos serão essencialmente comportamentos, escolhas, raciocínios, decisões tomadas pelos indivíduos que após acederem ao usufruto da habitação social (input material do programa), contribuam numa lógica causal para a concretização dos resultados do programa (sejam eles esperados ou não).

**Resultados** - Os resultados compreendem as consequências pretendidas e as não intencionais dos programas, resultantes da ativação de diferentes mecanismos em diferentes contextos. Os resultados a integrar no CMR serão de dois tipos: i) os programados, isto é, os que estão formalmente previstos no enquadramento programático da PI.08 e que derivam dos seus objetivos; ii) não programados, isto é, aqueles que venham a ser identificados como resultados potenciais identificados no decorrer da aplicação dos instrumentos previstos na Análise Científica da Política.

**Figura 5 – Síntese dos principais componentes da metodologia**



Source: elaborated by the authors

O primeiro método, a «Abordagem Científica da Política» (ACP), é um método difundido por Leeuw<sup>2</sup> em 2003 que incorpora racionais oriundos da avaliação realista e da teoria da programação aplicados às políticas públicas. Na sua essência destina-se à identificação ou reconstrução da teoria de um instrumento de política pública, dando especial relevo à dimensão política deste, à visão dos atores políticos sobre a intervenção e à identificação das razões pelas quais os responsáveis pela política entendem ser necessário resolver o problema a que essa política se dirige. A abordagem metodológica pode ter algumas variações, mas na sua essência incorpora ferramentas metodológicas de análise documental, revisão de literatura, auscultação e interação com stakeholders e análise de argumentação. No caso deste projeto optou-se por recorrer a seis ferramentas de obtenção e tratamento encadeadas e articuladas mas distintas entre si:

**Análise documental** – Levantamento e tratamento de documentação relativa ao instrumento de política em avaliação, designadamente documentos referenciais de política pública que estejam na sua génese, documentos de programação, operacionalização, implementação e avaliação do PT2020, legislação e regulamentação aplicável, estudos científicos e técnicos de referência, bem como de documentação similar de outros programas que tenham antecedido a Prioridade de Investimento 08. Procura-se assim identificar, entre outros, os mecanismos, instrumentos, processos e meios previstos para a implementação da PI.08, bem como a informação necessária para uma visão enquadradora das intervenções em apreço, que possa ser útil para o desenho da teoria do programa e identificação/compreensão das relações causais que a sustentam.

**Análise do sistema de informação do PT2020** – Técnica de aquisição de informação secundária (qualitativa e quantitativa) integrado na família das metodologias de desk research, consistindo essencialmente, na recolha (e subsequente análise) de informação diretamente associada às operações da PI.08 existente nos sistemas de informação dos organismos de gestão do PT2020. Esta ferramenta é fundamental para conhecer e disponibilizar para posterior análise o detalhe dos dados relativos às operações apoiadas e respetivas candidaturas.

**Análise sistemática de bibliografia** – trata-se de uma análise sistemática da literatura especializada em avaliação das políticas públicas de alojamento urgente e temporário. As publicações analisadas são artigos publicados ao longo das duas últimas décadas (2000-2022) em periódicos indexados na Web of Science (WoS). Esta análise realiza-se em oito fases (Sanz, 2020): Fase 1 – Definição das perguntas para a revisão sistemática; Fase 2 – Escolha do protocolo de ação; Fase 3 – Procura de referências a partir da combinação de palavras-chave; Fase 4 – Aplicação de critérios de inclusão/exclusão de referências; Fase 5 – Avaliação da qualidade das publicações; Fase 6 – Construção de um banco de dados de referências; Fase 7 – Sistematização de evidências; Fase 8 – Escrita e transferência dos resultados em forma de relatório. Com esta metodologia pretende-se sistematizar o estado da arte da literatura internacional em matéria de avaliação das políticas públicas de habitação social e identificar as relações entre contextos, mecanismos e resultados para a definição dos pacotes causais e da Teoria do Programa.

**Entrevistas semi-diretivas a Decisores** – As entrevistas semi-diretivas correspondem a uma técnica de obtenção direta e personalizada de informação primária de natureza

2 Leeuw, F. L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5–20.



essencialmente qualitativa, constituindo um modo privilegiado de aprendizagem e análise das perspetivas dos atores sobre um programa, permitindo a identificação do sentido que estes dão às suas práticas e aos acontecimentos com que se vêm confrontados e/ou a análise de um problema específico tomando em conta os pontos de vista presentes, salientando o que está efetivamente em jogo e os sistemas de relações que estruturam o funcionamento do sistema. Estas entrevistas semi-diretivas (16 no total) são destinadas aos decisores e experts e que tiveram contacto directo com a aplicação da PI.08 do PT2020, sendo eles: gestores das CCDRS (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), presidentes e vereadores de câmaras municipais; e gestores de empresas públicas ou privadas envolvidas na execução das operações.

**Análise de conteúdo** - A análise de conteúdo é uma ferramenta padrão em lógica e filosofia para análise de dados primários qualitativos, principalmente quando envolvidos com entrevistas semi-diretivas. A lógica da análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2016), está no seguimento das seguintes etapas: i) pré-análise do material, com uma leitura flutuante e preparação do material; ii) exploração do material, com a codificação do conteúdo em unidades de contexto e registo; e iii) tratamento do material, com a categorização das informações analisadas.

**Painel de peritos** – O painel de peritos é utilizado para análise e validação da primeira proposta de CMR´s e da teoria do programa (Estádio I) concebida com recurso às cinco ferramentas anteriores. Neste caso, o painel de peritos será composto por técnicos superiores responsáveis por acompanhar in situ as operações após a sua disponibilização aos destinatários finais. Espera-se assim ser possível sintetizar a informação proveniente de um conjunto de pontos de vista no sentido de chegar a um juízo de valor sobre o funcionamento do programa em questão e os seus impactos à luz dos CMR e da teoria do programa proposta.

No final do ACP e a partir dos resultados do painel de peritos será possível mapear graficamente as ligações causais potenciais resultantes da implementação da PI.08 de modo a construir uma nova versão da teoria do programa (Estádio II), bem como estabilizar em número e conteúdo o conjunto de CMR que servirá de base ao desenho e implementação dos dois métodos seguintes.

O método «Análise Comparativa Qualitativa» (QCA) é uma técnica analítica que combina metodologias quantitativas e qualitativas e foi criado inicialmente por John Stuart Mill ainda no decorrer do século dezanove para estabelecer relações causais por meio de comparações sistémicas. Esse método veio permitir alargar o potencial exploratório das abordagens científicas qualitativas, na medida em que, a partir de análise de casos de estudo mais circunscritos em número, mas analisados de forma intensiva (abordando muitos aspetos dos casos, de forma integrativa e examinando como as diferentes partes de um todo se encaixam, tanto contextualmente quanto historicamente), a QCA torna possível trazer a lógica e a intensidade empírica das abordagens qualitativas para estudos que abrangem um número reduzido de casos (situações de análise que normalmente requerem o uso de métodos quantitativos orientados para variáveis). Os métodos boolianos de comparação lógica que estão na sua base representam cada caso como uma combinação de condições causais e de resultado, de modo que essas combinações podem ser comparadas entre si e, em seguida, simplificadas logicamente por meio de um processo ascendente de comparação emparelhada. Logo, ao construir proposições lógicas a partir dos estudos qualitativos dos fenómenos em questão (baseados em estudos de caso) o QCA permite orientar a investigação dos dados empíricos para a generalização das



análises possibilitando a sua replicação em outros estudos. O resultado final esperado com o recurso ao QCA passa, antes de mais, por não restringir a um único modelo causal que se adapte melhor aos dados, como normalmente acontece com as técnicas estatísticas padrão, mas em vez disso, por determinar o número e o caráter dos diferentes modelos causais que existem entre casos comparáveis. No presente projeto, optou-se por um QCA de tipo conjuntos difusos (fuzzy-set), dado que é o que melhor permite a transformação de informações qualitativas em valores quantitativos, mantendo as distinções originais, a combinação de várias instruções em um único instrumento, bem como a identificação das relações causais assimétricas.

Em termos de implementação do método QCA é feita primeiramente uma “seleção de casos” cuja amostra final será construída por doze operações financiadas através da PI.08 que serão escolhidas em função de múltiplos parâmetros, tais como as características da operação (p.e. as tipologias de financiamento e as características dos beneficiários), a data de aprovação das operações e a localização e representatividade geográfica. De seguida e com base nas configurações dos CMR´s, será estabelecida uma especificação clara das variáveis, bem como uma tabela analítica padronizada para avaliar cada caso. A caracterização das operações selecionadas será realizada com base na informação disponível no sistema de informação do PT2020 e respetivo dossier de projeto/candidatura, bem como de informação oriunda dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano que estiveram na sua génese (os quais tinham obrigatoriamente que conter uma caracterização detalhada das operações). O passo subsequente é a realização de entrevistas semi-directivas (40 no total) aos beneficiários finais (moradores/ utilizadores) das operações selecionadas (amostra). As questões a integrar nestas entrevistas estarão centradas, por um lado, na resposta às necessidades de informação específicas de cada um dos CMR oriundos do método ACP e, por outro, na obtenção de informação relativa a variáveis de contexto independentes, tais como, os tipos de situações de risco que estão na base do acesso à habitação e as características socioeconómicas dos entrevistados e respetivo agregado familiar. As entrevistas serão transcritas e analisadas por meio da análise de conteúdo, seguindo o protocolo definido por Elo & Kyngas<sup>3</sup>.

Por fim, teremos a análise de comparação, para a qual iremos recorrer ao software fs/QCA. Num primeiro momento, apenas os casos selecionados serão explicados e levarão a uma minimização lógica inicial. No entanto, como o objetivo principal da comparação de caso é encontrar uma generalização tão ampla quanto possível, num segundo momento a pesquisa subsequentemente passará a incluir "casos lógicos" a fim de detetar padrões mais gerais. De seguida serão calculados os principais “indicadores” de QCA, ou seja, a consistência e a cobertura. Adicionalmente, para calcular a suficiência e robustez das configurações, será calculado o indicador denominado “relevância da necessidade” (RoN), que permite verificar se a condição necessária é trivial ou não. No seguimento deste cálculo será criada “tabela da verdade” e efetuada a análise de suficiência de modo a reduzir a complexidade causal e a delinear as combinações lógicas de todas as condições, vinculando essas combinações à presença ou ausência de um resultado. Para terminar a análise de comparação serão efetuados mais dois exercícios. Por um lado, a tabela da verdade será minimizada logicamente (minimização booliana), processo pelo qual a informação empírica será expressa de uma maneira mais parcimoniosa, embora logicamente equivalente, procurando por semelhanças e diferenças entre casos que compartilham o mesmo resultado. Por outro, será realizada a análise de subconjunto, de modo a explorar todas as possíveis relações de necessidade, para condições individuais, ou conjunções (mesmo que as conjunções sejam redundantes), bem como todas as possíveis disjunções de condições que sejam necessárias para um determinado resultado.

<sup>3</sup> Elo, S. & Kyngas, S. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115.

No final o método QCA deverá fornecer uma avaliação detalhada e multidimensional das relações causais inerentes à implementação da Prioridade de Investimento e permitir retomar a teoria do programa oriunda da ACP para validação e eventual reformulação (Estádio III), bem como identificar os «CMR´s Proeminentes», isto é, de entre as combinações CMR testadas aquelas que se revelarem mais robustas em termos de consistência e cobertura e que, como tal, funcionarão como os «pacotes causais» de referência que melhor explicam o funcionamento e alcance da política na perspetiva do impacto.

O «Método de Valoração Contingente» (MVC) enquadra-se no campo das abordagens económicas usadas para estimar os valores monetários de bens e serviços para os quais não há preços de mercado, ou seja, bens e serviços que têm valor, mas que não são comercializados em mercados formais. O MVC é assim um método de avaliação de preferência declarada que pergunta a disposição de pagar, a disposição de aceitar ou a disposição de votar relativas a questões futuras que estimam diretamente os benefícios que não são de mercado, sendo considerado "contingente" porque usa informações sobre como as pessoas dizem que se comportariam em determinadas situações hipotéticas (contingentes à situação real). Em síntese e na ausência de sinais de mercado, o método procura, por meio de surveys, revelar as preferências do consumidor por um bem ou serviço e, com isso, captar a sua disposição a pagar pelo mesmo. Dentre as metodologias de MVC, neste estudo utilizar-se-á do método "Willingness to pay" (WTC), que consiste numa subcategoria de valoração contingente económica com foco em um serviço ou bem utilizado (foco deste trabalho e da PI.08 do PT2020).

O MVC, através do WTC, pode variar de acordo com o formato do survey da pesquisa, o que pode ser dividido em dois grandes grupos: os métodos diretos e indiretos. No presente projeto optou-se por um mix entre ambos. No método direto a resposta do indivíduo é um valor monetário que já representa a sua máxima "disposição de pagar" pela melhora do parâmetro do bem ou serviço estabelecido e, conseqüentemente, a medida de bem-estar. Neste caso recorre-se à técnica open-ended como questionário primário que será posteriormente complementado com um segundo questionário. No método indireto, que são aqueles que fornecem uma indicação mais exata da verdadeira "disposição de pagar" do indivíduo, será utilizada a ferramenta contingent ranking. Neste caso, a forma como as questões são desenhadas produzem um conjunto de valores que não representa, diretamente, a máxima "disposição de pagar", implicando, portanto, um tratamento adicional aos dados por via de uma análise de regressão. Ambos os questionários (amostra de 60 indivíduos) serão desenhados tendo como referência os múltiplos parâmetros que caracterizam as operações caso de estudo e as configurações de CMR´s oriundas do método Análise Comparativa Qualitativa.

No final o MCV deverá permitir identificar a valoração económica da intervenção através do cálculo da Disposição a Pagar, da Disposição a Receber, do Excedente Compensatório e do Excedente Equivalente em função de duas dimensões distintas: i) parâmetros de programação, tais como as características da operação financiada (p.e. dimensão da habitação, número de divisões), as características dos utilizadores (p.e. género, qualificação, rendimento) ou das situações de risco que estão na base do acesso à habitação; ii) as várias configurações de CRM proeminentes identificadas no método Análise Comparativa Qualitativa.

Finalizados os três métodos, estarão criadas as condições para a concretização das componentes de remate do projeto: i) definição de conclusões relativas à avaliação do impacto da intervenção em termos de resultados programados e resultados não programados; ii) a construção de cenários de valoração económica da intervenção em função dos CMR Proeminentes e cálculo de indicadores de monetarização do impacto; iii) a elaboração de uma proposta metodológica de

avaliação de impacto para as políticas públicas de apoio à habitação social de próxima geração, construída a partir das lições de experiência retiradas deste projeto.

#### **4. RESULTADOS ESPERADOS E DESAFIOS DE INOVAÇÃO**

O carácter inovador e complexo desta abordagem metodológica foi claramente assumido desde o início do projeto, mesmo tendo plena noção dos desafios e os riscos que uma escolha como esta encerra, não só os que decorrem das limitações intrínsecas a cada um dos métodos utilizados, mas acima de tudo os relacionados com o processo de articulação e triangulação entre eles. O caminho escolhido e as opções que lhe são inerentes focaram-se sempre no que consideramos ser a principal mais-valia desta proposta metodológica, isto é, o facto de no exercício de avaliação não nos circunscrevermos ao cálculo global dos efeitos das intervenções, procurando também conhecer em detalhe as relações causais que lhe são comprovadamente inerentes e de lhe atribuir uma valoração económica efetiva, já não somente na perspetiva das realizações, mas acima de tudo na perspetiva do impacto real. Neste ponto, estamos em crer que poderá ser dado um contributo importante, quer em termos de conhecimento, quer em termos de reforço e refinamento metodológico, à prática e ao acervo científico da Avaliação Realista. Consideramos então que esta abordagem metodológica é assumidamente inovadora, pelo menos, em cinco dimensões distintas.

Em primeiro lugar, temos o facto da abordagem ser multi-método e recorrer, não à justaposição de dois, mas sim à sequenciação, conjugação e articulação de três métodos distintos utilizados em avaliação de políticas públicas, dois deles ligados diretamente à avaliação de impacto baseada na teoria e um mais próximo da análise económica. Com esta abordagem, procuramos, desde logo, colmatar algumas das lacunas que estes métodos possuem quando são utilizados de forma isolada e caminhar para um novo patamar de capacitação da avaliação de impacto como instrumento de apoio às políticas públicas, de um modo geral, e das financiadas com fundos comunitários, em particular.

Em segundo lugar temos o recurso ao método CMR, não apenas como uma peça estruturante de um dos métodos (neste caso, o QCA), mas como «linha matriz» da estruturação de todos os métodos e respetivas ferramentas. Desde o início do processo avaliativo até ao seu final, todos os métodos e ferramentas ou contribuem para o desenho e consolidação dos CMR ou servem para o seu teste e avaliação ou produzem resultados em função destes, permitindo desta forma níveis progressivos e cumulativos de afinação e validação destes «pacotes causais» que explicam o funcionamento e alcance da política na perspetiva do impacto.

Em terceiro lugar temos a tentativa de conceder um contributo revigorador ao método Abordagem Científica da Política, por via de um esforço de inovação metodológica com vista ao seu reforço como instrumento da «avaliação baseada na teoria», de um modo geral, e da Avaliação Realista, em particular. Desde logo, optou-se por tentar superar um dos pontos fracos que é atribuído a este método, ou seja o facto de muitas vezes não dar a devida atenção à dinâmica social e comportamental envolvida nos processos de implementação das políticas. Para tal, incorporaram-se métodos participativos e de auscultação de intervenientes diretos na implementação e acompanhamento da política em questão. Outro elemento igualmente



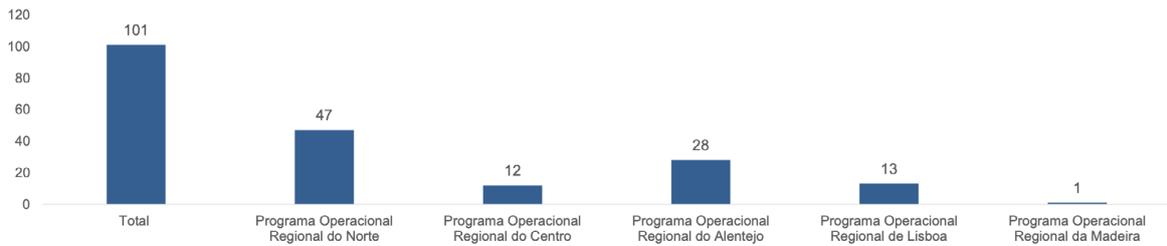
importante neste domínio foi a já referida incorporação do método CMR não só como fio condutor de toda a pesquisa e desenho das ferramentas do ACP, mas também como elemento estruturador dos resultados finais deste.

Em quarto lugar temos a tentativa de incluir a valoração económica da intervenção pública (quantificação financeira do impacto) numa abordagem metodológica que na maior parte dos casos não a incorpora, ou seja, trabalhando a partir de (e em articulação com) métodos que são marcadamente qualitativos. Com isto procura-se, entre outros, alcançar uma maior capacidade de compreender as variações da quantificação económica da política em função dos contextos em que ela é implementada, devidamente acompanhada pelo conhecimento dos fatores explicativos desta variação e dos processos causais que lhe são inerentes. Este passo, a ser alcançado, abre perspectivas muito interessantes de extrapolação e de estabelecimento de benchmark para a avaliação de outras políticas que atuem no mesmo domínio.

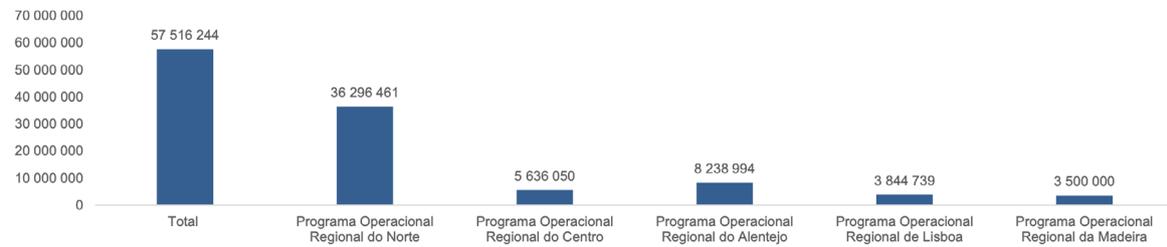
Em quinto lugar e em linha com o papel que a avaliação de impacto deve ter no apoio ao domínio das políticas públicas, consideramos que a presente abordagem metodológica é inovadora uma vez que ao integrar com rigor a validação da lógica causal das intervenções e a valoração económica das mesmas, goza de um enorme potencial em termos de apoio à decisão, seja no domínio técnico (preparação, análise, aprovação e acompanhamento de operações / programas), seja no domínio político (conceção, avaliação e reprogramação de políticas).

### Caracterização geral das operações da PI.08HS

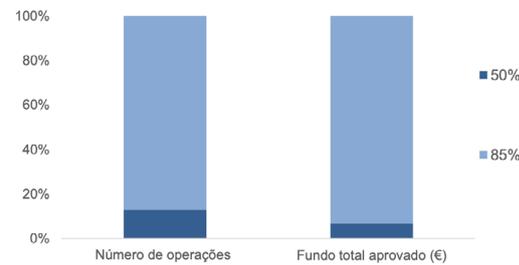
Número de operações aprovadas



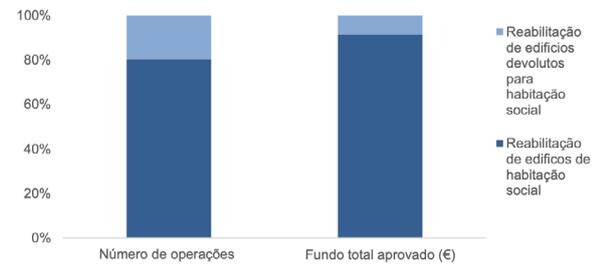
Fundo total aprovado (€)



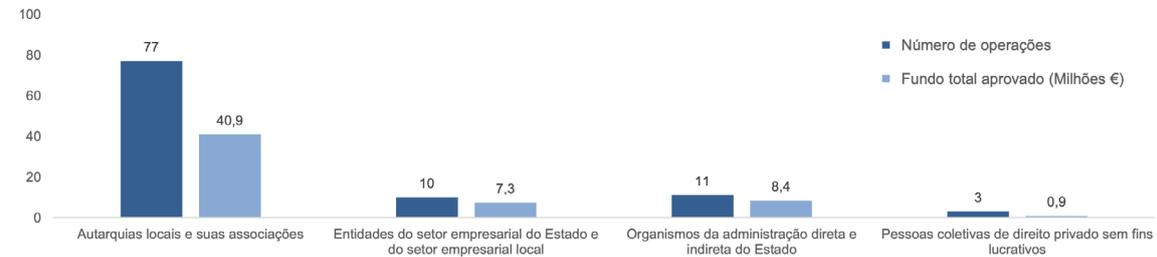
Taxa de participação



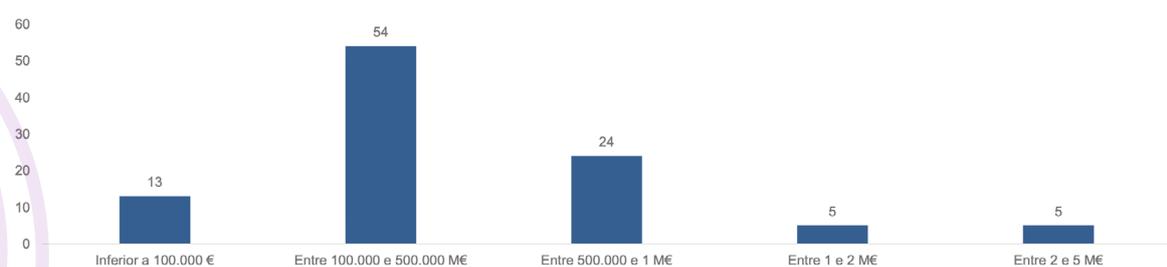
Perfis tipológicos das operações



Tipos de beneficiários das operações



Dimensão financeira das operações (FEDER aprovado)





Innovation in Public Policies Impact Evaluation

dinamia  
'cet' \_iscte

iscte  
INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

POAT 2020  
Programa Operacional  
Assistência Técnica

PORTUGAL  
2020



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional

**Iscte – Instituto Universitário de Lisboa**

Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa, PORTUGAL

Tel. +351 21 046 40 31

E-mail: [dinamia@iscte-iul.pt](mailto:dinamia@iscte-iul.pt)

<https://www.dinamiacet.iscte-iul.pt>