ISSN 2183-8992

PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Volume 10, Number 1, 2025

Special Issue:

Monitoring Planning Instruments: Systems Under Construction

Editor-in-Chief
Paulo Neto

Guest Editors
Pedro Saraiva
Gabriel Osório de Barros
Ana Salvado

UNIVERSIDADE DE ÉVORA

UMPP®
Unidade de Monitorização de Políticas Públicas

Public Policy
Portuguese Journal

Aims and Scope
Public Policy Portuguese Journal aims to publish high-quality theoretical, empirical, applied or policy-oriented research papers on public policy. We will enforce a rigorous, fair and prompt refereeing process. The geographical reference in the name of the journal only means that the journal is an initiative of Portuguese scholars.

Editor-in-Chief
Paulo Neto, Universidade de Évora, Departamento de Economia, Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP), Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ), Portugal.

Editorial Board
Adão Carvalho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Departamento de Economia e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Assembleia Intermunicipal do Algarve | Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade | Ana Salvado - Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP) | Anabela Santos - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | André Carmo - Universidade de Évora, Escola de Ciência e Tecnologia, Departamento de Geociências e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora) | Annette Bongardt - London School of Economics and Political Science, European Institute, CICP-Universidade de Évora, Instituto Nacional de Administração e UFP | António Bob Santos - Agência Nacional de Inovação (ANI) | António Dieb - Autoridade de Gestão do Programa Operacional Assistência Técnica (POAT 2020) | António Ferreira Gomes - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) | António Manuel Figueiredo - Universidade do Porto, Faculdade de Economia e Quarternaire Portugal | António Mendonça - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA) | António Sampaio Ramos - Ministério da Coesão Territorial | António Oliveira das Neves - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) | Artur Rosa Pires - Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, e Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) | Bernardo Ivo Cruz - Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) | Carlos Zorrinho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Parlamento Europeu | Cecília Delgado - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais | Eduardo Medeiros - Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) | Eelco van Hout - Tilburg University, TIAS School for Business and Society | Elsa de Morais Sarmento - Ministério das Finanças | Emília Malcata Rebelo - Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente | Eric Vaz - Ryerson University, Centre for Geocomputation | Francisco Torres - London School of Economics and Political Science, European Institute, PEFM, St Antony's College, Oxford University e Católica Lisbon School of Business and Economics | Gabriel Osório de Barros - Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP) | Helena Saraiva - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia | Hugo Pinto - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES) | Joana Almodovar - Gabinete de Prospetiva e Política Pública do INESC TEC | João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências

Sociais (ICS) | João Pedro Ferreira - University of Florida, Food and Resource Economics Department, Economic Impact Analysis Program | Joaquim Miranda Sarmento - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão | John Huw Edwards - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | Jorge Gaspar - Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Centro de Estudos Geográficos | Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora (CEFAGE) e Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores | José Belbute - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | José Manuel Caetano - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE) | José Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) | Lívia Madureira - Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Departamento de Economia e Sociologia, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) | Luís Metrogos - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central | Luís Osório - Instituto Politécnico de Lisboa, Instituto Superior de Engenharia de Lisboa, Departamento de Engenharia de Electrónica e Telecomunicações e de Computadores | Luísa Neto - Instituto Nacional de Administração (INA) e Universidade do Porto, Faculdade de Direito | Manuel Branco - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CIEP) | Manuel Cabugueira - Universidade Lusófona, Escola de Ciências Económicas e das Organizações | Manuel Laranja - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Margarida Queirós - Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e Centro de Estudos Geográficos (CEG) | Maria da Graça Carvalho - Universidade de Lisboa, Instituto Superior Técnico e Parlamento Europeu | Maria da Graça Igreja - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Observatório da Habitação, do Arrendamento e Reabilitação Urbana (OHARU) | Maria do Céu Machado - Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina e Departamento de Pediatria do Hospital Santa Maria (CHLN) | Maria Luísa Silva - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) do Instituto Politécnico de Lisboa, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (FCUL), Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora) | Michele Cincera - Université Libre de Bruxelles, International Centre for Innovation, Technology and Education Studies (iCite) e European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) | Miguel de Castro Neto - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação | Miguel Poiares Maduro - European University Institute, Robert Schuman Centre | Paula Urze - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Interuniversity Center for the History of Science and Technology (CIUHCT) | Paulo Caldas - Associação Industrial Portuguesa (AIP), Instituto Superior Técnico (IST) e Instituto Superior de Gestão (ISG) Business & Economics School | Paula Nobre de Deus - Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Politicas da Universidade de Lisboa (ISCSP)| Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP), Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | Pedro Marques - Universidad Politécnica de Valencia, INGENIO (CSIC-UPV) | Rafaela Neiva Ganga - Liverpool John Moores University, Liverpool Business School | Raul Lopes - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | Ricardo Paes Mamede - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), Escola de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Economia Política, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINAMIA'CET) e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS.ISCTE) | Ricardo Pinheiro

Alves - Conselho de Administração da idD Portugal Defence e Universidade Europeia (UE-IADE) | Rosário Mauritti - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES.IUL) | Rui Amaro Alves - Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Tecnologia| Rui Leão Martinho - Bastonário da Ordem dos Economistas | Rui Nuno Baleiras - Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República| Rui Santana - Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública | Sandra Fernandes - Universidade do Minho, Escola de Economia, Gestão e Ciência Política e Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) |Sandro Mendonça - Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), ISCTE Business School | Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Silvério Rocha e Cunha - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) | Simone Tulumello - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Teresa Noronha - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve (CIEO-UALG) | Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

Former Editorial Board Members
Pedro Nogueira Ramos - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF).

Cover Design
Cristina Brázio, Universidade de Évora
Typesetting
UMPP, Universidade de Évora

Publication Information
Public Policy Portuguese Journal is published online by Universidade de Évora and UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas / Public Policy Monitoring Unit, Largo dos Colegiais, 2, 7000-803 Évora, Portugal.

Manuscripts are invited for publication
You can submit your papers via e-mail to umpp@uevora.pt. Submission guidelines are available at http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal

ISSN 2183-8992
© Universidade de Évora, UMPP, Portugal, 2025. All rights reserved.

Public Policy Portuguese Journal

Volume 10, Number 1, 2025

CONTENTS

Editorial 7
Pedro Saraiva
Gabriel Osório de Barros
Ana Salvado

The Portugal 2030 Strategy: from vision to strategic monitoring – bridging goal setting and monitoring challenges 11
Duarte Rodrigues
Francisco Vala
Luís Costa
Rui Mamede

Monitoring of the integrated rural fire management system – an integrated cross-cutting tool, from planning to decision making 23
Maria João Gomes
Bruno Claro Pereira

Monitoring Public Policies: Challenges and Opportunities in the Context of Equality and Non-Discrimination in Portugal (ENIND 2018–2024) 38
Ana Martinho Fernandes
Susana Miguel
Anabela Franqueira

Monitoring of planning and public policies instruments – Case Study of the National Energy and Climate Plan 2030 50
Cátia Miguel
Paulo Lourenço
Anabela Correia
António Vasconcelos
Cristina Cardoso
João Pedro Neto

Monitoring Public Policies: A Case Study of the National Spatial Planning Policy Program 67
Fernanda do Carmo
Rita Zina
Isabel Pina

The National Portuguese Energy Poverty Observatory (ONPE-PT) as a Monitoring Instrument for the ELPPE **83**

Lília Barreiros Varejão
Madalena Dias dos Santos
Manuel Casquiço
Rita Gomes Varela
Susana Manuel Ramalho Pinto de Carvalho

Implementation of an energy monitoring instrument for the building stock in Portugal **97**

Rui Fragoso
Cláudia Sousa Monteiro
Ana Brandão de Vasconcelos
António José Santos
Sandro Silva Pereira

Editorial

MONITORIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO: SISTEMAS EM CONSTRUÇÃO

A monitorização de políticas públicas é um pilar da governação moderna do século XXI e tornou-se um alicerce da *accountability* democrática, um motor de capacitação institucional e uma bússola da ação do Estado perante desafios e problemas de política pública de crescente complexidade. Está, por isso, longe de constituir um mero exercício de verificação, controlo e reporte.

Importa igualmente reter que a monitorização de políticas públicas é algo que serve não apenas o Estado, mas diferentes tipos de entidades e, em última análise, o cidadão, ajudando a consolidar o seu conhecimento baseado em evidências e a confiança perante as instituições.

Nunca é demais recordar que dificilmente se consegue melhorar aquilo que não se monitoriza, e que monitorizar de pouco serve se tal não servir pragmaticamente para aprender, melhorar e tomar decisões.

Ainda que exista um longo trabalho a fazer neste domínio em Portugal, algumas iniciativas do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP)[1] e o propósito da Rede de Serviços de Planeamento e Prospectiva da Administração Pública (REPLAN) e dos seus produtos recentes[2] são já um reflexo do lugar estratégico que a monitorização de políticas públicas deve assumir no panorama do ciclo das Políticas Públicas.

Esta edição do *Public Policy Portuguese Journal* (PPPJ), que o PLANAPP teve a oportunidade de coordenar, pretende contribuir para a reflexão em torno da monitorização estratégica de políticas públicas, reunindo diferentes perspetivas institucionais e experiências concretas que ajudam a compreender o quão relevantes são os processos de monitorização para a qualidade das políticas públicas e para a aprendizagem institucional.

Os artigos reunidos neste número têm origem numa questão muito concreta: considerando que os Instrumentos de Planeamento são elementos centrais de um sistema de planeamento, inaugurando o ciclo de uma visão estratégica sobre um dado objeto de política pública, e assumindo que atualmente existe mais de uma centena deste tipo de Instrumentos de política pública[3], que modelos e processos de monitorização existem e que lições podem ser retiradas desses processos exigentes e complexos?

Observar, compreender e refletir de forma crítica o modo como estes instrumentos são monitorizados – os seus modelos de governação, os produtos e mecanismos de reporte, e a utilização que é feita dos seus resultados – é fundamental para aperfeiçoar o ciclo das políticas públicas e reforçar a capacidade do Estado.

Os artigos que compõem este número foram escritos por autores que representam organismos e entidades da Administração Pública Central responsáveis pela coordenação de Instrumentos de Planeamento. O convite a essas entidades foi da inteira responsabilidade do PLANAPP, com o objetivo de ilustrar vários casos concretos, recorrendo a domínios de política distintos, de forma a garantir que a diversidade de áreas de política pública aqui cobertas ilustra igualmente perfis e configurações distintas quanto a soluções e mecanismos de monitorização, permitindo ao leitor identificar distintas abordagens, estratégias de organização e soluções de monitorização.

Os artigos incidem, assim, sobre os seguintes instrumentos e entidades coordenadoras:

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão: Estratégia Portugal 2030;
- Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais: Plano Nacional de Gestão Integrada dos Fogos Rurais / Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais;
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género: Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018–2024;
- Direção-Geral de Energia e Geologia: Plano Nacional de Energia e Clima 2030;

[1] Ver Guia: Como monitorizar Instrumentos de Planeamento? (PLANAPP, 2025)

[2] Ver Projeto: Metas Estratégicas dos Instrumentos de Planeamento

[3] Consulte a Lista de Instrumentos de Planeamento

- Direção-Geral do Território: Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;
- Observatório Nacional da Pobreza Energética: Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050;
- Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Agência para a Energia: Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios.

Uma leitura de conjunto tem a vantagem de revelar a diversidade de desafios, mas também destacar alguns que são comuns à monitorização de Instrumentos de Planeamento e que aqui se resumem:

- A importância de um mandato claro: a existência de enquadramento legal ou regulamentar – nacional ou europeu – contribui para processos mais consistentes, ritmos de reporte mais estáveis e maior autoridade das entidades coordenadoras;
- Coordenação interinstitucional complexa: os sistemas de monitorização exigem articulação entre múltiplos atores, o que por vezes gera sobrecarga e com obrigações não inteiramente reconhecidas decorrentes de uma cultura de monitorização ainda pouco institucionalizada. Por isso, o reforço da capacitação e a clarificação de papéis surgem como condições-chave;
- Processos colaborativos fortalecem a qualidade da monitorização: modelos assentes em redes de pontos focais e fóruns intersectoriais revelam-se determinantes para a apropriação dos processos e para a qualidade da informação produzida;
- Disponibilidade e qualidade dos dados: limitações relacionadas com a atualização, a granularidade e a interoperabilidade da informação nos sistemas, bem como a dificuldade em gerir múltiplas fontes e metodologias não harmonizadas;
- Dificuldade em medir os efeitos das intervenções: dificuldade em medir os efeitos combinados das intervenções (*outcomes*) e com tendência num foco em indicadores de realização (*outputs*) que, embora permitam medir a execução física das medidas ou ações, não permitem ir além da cadeia Objetivos–Medidas–Realizações, dificultando a incorporação da medição de resultados;
- Articular um sistema de monitorização que seja estratégico: os resultados dos processos de monitorização devem alimentar exercícios de avaliação, mas também retroalimentar o planeamento e capacitar institucionalmente os atores envolvidos;
- A tecnologia como catalisador de transparência e participação: plataformas digitais, *dashboards*, observatórios e sistemas de informação integrados permitem transformar dados em conhecimento útil, acessível e transparente, contribuindo para maior confiança pública.

As experiências reunidas nesta edição revelam, assim, um sistema de monitorização em evolução, com desafios expressivos, mas também com progressos relevantes e soluções promissoras. O reforço contínuo das capacidades institucionais e a ligação efetiva entre monitorização, avaliação e novo planeamento são caminhos essenciais para o futuro das políticas públicas.

O PLANAPP agradece às entidades que aceitaram este desafio e à Coordenação da PPPJ pela oportunidade de, em conjunto, evidenciarmos o compromisso, o rigor e o contributo das instituições públicas para a construção de sistemas de monitorização cada vez mais robustos – ainda que este trabalho seja frequentemente desenvolvido em contextos exigentes e pouco visíveis.

Dezembro 2025.

Pedro Saraiva, Diretor do PLANAPP
Gabriel Osório de Barros, Subdiretor do PLANAPP
Ana Salvado, Chefe da Equipa Multidisciplinar de Monitorização do PLANAPP

Editorial

MONITORING PLANNING INSTRUMENTS: SYSTEMS UNDER CONSTRUCTION

Public policy monitoring is a pillar of modern 21st-century governance and has become a cornerstone of democratic accountability, a driver of institutional capacity-building, and a compass for State action in the face of public policy challenges and problems of increasing complexity. It is therefore far from being a mere exercise in verification, control, and reporting.

It is also important to recognise that public policy monitoring serves not only the State, but different types of entities and, ultimately, citizens, helping to consolidate evidence-based knowledge and to strengthen trust in institutions.

It bears repeating that it is difficult to improve what is not monitored, and that monitoring is of little use if it does not pragmatically serve learning, improvement, and decision-making.

Although there is still a long way to be done in this field in Portugal, some initiatives undertaken by Centre for Planning and Evaluation of Public Policies (PLANAPP)[4], as well as the purpose of Public Administration Planning Services Nework (REPLAN) and its recent outputs[5], already reflect the strategic role that public policy monitoring should assume within the public policy cycle.

This issue of the *Public Policy Portuguese Journal* (PPPJ), which PLANAPP had the opportunity to coordinate, aims to contribute to reflection on the strategic monitoring of public policies by bringing together different institutional perspectives and concrete experiences that help to illustrate the relevance of monitoring processes for both the quality of public policies and institutional learning.

The articles gathered in this issue originate from a very concrete question: considering that Planning Instruments are central elements of a planning system, inaugurating the cycle of a strategic vision for a given public policy domain, and acknowledging that there are currently more than a hundred such public policy Instruments[6], what monitoring models and processes exist, and what lessons can be drawn from these demanding and complex processes?

Observing, understanding, and critically reflecting on how these instruments are monitored — their governance models, reporting products and mechanisms, and the way their results are used — is essential to improving the public policy cycle and strengthening State capacity.

The articles in this issue were written by authors representing central government bodies and entities responsible for coordinating Planning Instruments. The invitation to these entities was entirely the responsibility of PLANAPP and aimed to illustrate several concrete cases across different policy domains, ensuring that the diversity of public policy areas covered also reflects distinct profiles and configurations in terms of monitoring solutions and mechanisms. This allows readers to identify different approaches, organisational strategies, and monitoring solutions.

Accordingly, the articles focus on the following instruments and coordinating entities:

- Cohesion and Development Agency: Portugal 2030 Strategy; Agency for the Integrated Management of Rural Fires: National Plan for the Integrated Management of Rural Fires / Integrated Rural Fire Management System; Commission for Citizenship and Gender Equality: National Strategy for Equality and Non-Discrimination 2018–2024;
- Directorate-General for Energy and Geology: National Energy and Climate Plan 2030;
- Directorate-General for Territory: National Programme for Spatial Planning Policy;
- National Observatory on Energy Poverty: National Long-Term Strategy to Combat Energy Poverty 2023-2050;

[4] See Guide: How to Monitor Planning Instruments? (PLANAPP, 2025)

[5] See Project: Planning Instruments Strategic Goals

[6] Consult the Planning Instruments List

- National Laboratory of Civil Engineering and the Energy Agency: Long-Term Strategy for Building Renovation.

Key Challenges in Monitoring Planning Instruments:

A combined reading has the advantage of revealing the diversity of challenges, while also highlighting a set of issues common to the monitoring of Planning Instruments, which may be summarised as follows:

- The importance of a clear mandate: the existence of a legal or regulatory framework — national or European — contributes to more consistent processes, more stable reporting cycles, and greater authority for coordinating entities;
- Complex inter-institutional coordination: monitoring systems require coordination among multiple actors, which can sometimes generate overload and obligations that are not fully recognised, reflecting a monitoring culture that is still weakly institutionalised. Strengthening capacity and clarifying roles therefore emerge as key conditions;
- Collaborative processes enhance monitoring quality: models based on networks of focal points and inter-sectoral forums are decisive for ownership of processes and for the quality of the information produced;
- Data availability and quality: limitations related to data updating, granularity, and system interoperability, as well as difficulties in managing multiple sources and non-harmonised methodologies;
- Difficulty in measuring the effects of interventions: challenges in measuring combined intervention effects (outcomes), with a tendency to focus on output indicators which, while enabling the measurement of physical implementation of measures or actions, do not go beyond the Objectives–Measures–Outputs chain, thus hindering the incorporation of results measurement;
- Articulating a monitoring system that is strategic: the results of monitoring processes should feed into evaluation exercises, but also inform planning and strengthen the institutional capacity of the actors involved;
- Technology as a catalyst for transparency and participation: digital platforms, dashboards, observatories, and integrated information systems make it possible to transform data into useful, accessible, and transparent knowledge, contributing to greater public trust.

The experiences gathered in this issue thus reveal a monitoring system in evolution, with significant challenges, but also with relevant progress and promising solutions. The continuous strengthening of institutional capacities and the effective linkage between monitoring, evaluation, and renewed planning are essential pathways for the future of public policies.

PLANAPP extends its thanks to the entities that accepted this challenge and to the PPPJ Coordination for the opportunity to jointly highlight the commitment, rigour, and contribution of public institutions to the construction of increasingly robust monitoring systems – even when this work is often carried out in demanding and low-visibility contexts.

December 2025.

Pedro Saraiva, Director of PLANAPP
Gabriel Osório de Barros, Deputy Director of PLANAPP
Ana Salvado, Head of the Multidisciplinary Monitoring Team of PLANAPP

Public Policy Portuguese Journal
2025, Volume 10, Number 1, pp. 11 - 22
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

Estratégia Portugal 2030: da visão à monitorização estratégica – entre a definição de objetivos e os desafios de acompanhamento

Duarte Rodrigues
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
duarte.rodrigues@adcoesao.pt

Francisco Vala
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
francisco.vala@adcoesao.pt

Luís Costa
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
luis.costa@adcoesao.pt

Rui Mamede
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
rui.mamede@adcoesao.pt

ABSTRACT

Strategic monitoring has become increasingly central to public policy governance, particularly in contexts characterised by uncertainty and accelerated climate, demographic and digital transitions. In Portugal, the Portugal 2030 Strategy serves as the main cross-cutting strategic planning framework guiding public policies and the mobilisation of national and European funding instruments.

This article analyses the first systematic monitoring exercise of this framework – the 2024 Monitoring Report – as a strategic monitoring product. Using a case study approach based on document analysis and institutional information on coordination and validation processes, the article presents the strategic framework, characterises the design and operationalisation of the report, and discusses the main methodological challenges encountered.

The analysis argues that the monitoring exercise went beyond a purely formal reporting requirement, establishing itself as a tool for critical assessment of strategic progress and for supporting informed policy debate. By confronting strategic ambition with the practical conditions of monitoring, the report exposed limitations and areas for improvement in the strategic framework itself, highlighting the value of strategic monitoring as a mechanism for institutional learning.

Keywords: strategic monitoring; strategic planning; public policies; Portugal 2030 Strategy; public governance.

JEL classification: O20

RESUMO

A monitorização estratégica tem vindo a ganhar centralidade na governação das políticas públicas, particularmente em contextos marcados por elevada incerteza e aceleração das transições climática, digital e demográfica. Em Portugal, a Estratégia Portugal 2030 constitui o principal referencial transversal de planeamento para o horizonte 2030, enquadrando a formulação das políticas públicas e a mobilização dos instrumentos de financiamento nacionais e europeus.

Este artigo analisa o primeiro exercício sistemático de acompanhamento desse referencial – o Relatório de Acompanhamento 2024 – enquanto produto de monitorização estratégica. A partir de uma abordagem de estudo de caso, baseada em análise documental e informação institucional sobre os processos de coordenação e validação, o artigo descreve o enquadramento da Estratégia, caracteriza a conceção e operacionalização do Relatório e discute os principais desafios metodológicos enfrentados.

Argumenta-se que o exercício de monitorização ultrapassou uma lógica meramente formal de reporte, afirmando-se como um instrumento de leitura crítica do progresso estratégico e de apoio ao debate informado sobre opções de política pública. Ao confrontar a ambição da Estratégia com as condições concretas de monitorização, o Relatório revelou fragilidades e margens de melhoria do próprio instrumento estratégico, evidenciando o potencial da monitorização enquanto mecanismo de aprendizagem institucional.

Palavras-chave: monitorização estratégica; planeamento estratégico; políticas públicas; Estratégia Portugal 2030; governação pública.

JEL classification: O20

1. INTRODUÇÃO

A multiplicação de choques e transições – demográficas, tecnológicas, energéticas, climáticas e geopolíticas – tem vindo a aumentar a pressão sobre os sistemas públicos de planeamento. Os instrumentos estratégicos de médio prazo ganham relevância por fornecerem uma "bússola" para orientar políticas e investimentos, mas enfrentam também um risco conhecido: se não forem acompanhados por dispositivos de monitorização adequados, podem permanecer como documentos de referência formais, tendencialmente estáticos e com reduzida capacidade de adaptação, tornando-se, gradualmente, menos mobilizadores.

No campo das políticas públicas, esta tensão tem sido abordada através do reforço de mecanismos de *policy monitoring* e *performance management*. Esta evolução ganha particular relevância num contexto marcado por elevada volatilidade económica e geopolítica, aceleração tecnológica, digitalização generalizada e ciclos políticos e mediáticos tendencialmente curtos, que colocam sob pressão instrumentos de planeamento com horizontes temporais longos.

A monitorização estratégica, em particular, amplia o foco tradicional do acompanhamento da execução ao incorporar uma leitura sistemática das trajetórias de mudança e da sua relação com a evolução de um contexto mais amplo, confrontando-as com as opções e os objetivos da política pública. Neste sentido, constitui um mecanismo de mediação entre a estabilidade necessária à orientação estratégica e a adaptação exigida por contextos dinâmicos.

Assim, e de forma paradoxal, num contexto de crescente digitalização onde se reconhece a instantaneidade e a ubiquidade da informação, este tipo de monitorização enfrenta, na prática, dificuldades recorrentes, devido, precisamente, ao carácter multidimensional dos fenómenos que se propõe acompanhar e analisar: limitações na atribuição causal, constrangimentos metodológicos associados à adequabilidade, cobertura territorial ou completude dos dados, periodicidade, ritmos desiguais de atualização estatística e desfasamentos entre o tempo político e o tempo das transformações estruturais que se pretende acompanhar, entre outras.

Em Portugal, a Estratégia Portugal 2030 (Presidência do Conselho de Ministros, 2020) constitui um caso relevante para esta discussão por três razões. Primeiro, pelo seu estatuto de referencial transversal de planeamento no panorama nacional. Segundo, pela ambição de articular dimensões económicas, sociais, ambientais e territoriais. Terceiro, porque o seu primeiro exercício sistemático de acompanhamento – o Relatório de Acompanhamento 2024 (AD&C, 2025) – expôs desafios aos processos de monitorização estratégica, a partir dos quais importa capitalizar aprendizagens para

experiências futuras e que compreendem não apenas as metodologias de monitorização, mas também o processo de elaboração da Estratégia e a sua estruturação.

O artigo prossegue dois objetivos. O primeiro é descritivo-analítico: apresentar a Estratégia Portugal 2030 e caracterizar o Relatório de Acompanhamento 2024 enquanto produto de monitorização estratégica, considerando o seu enquadramento, conceção e operacionalização. O segundo é crítico-reflexivo: identificar os principais desafios metodológicos enfrentados no acompanhamento e discutir as opções adotadas para os tratar, extraindo aprendizagens com potencial de replicação noutros instrumentos de planeamento.

Metodologicamente, o artigo adota uma abordagem de estudo de caso baseada em análise documental, com foco no conteúdo do Relatório, complementada por informação institucional sobre os processos de coordenação e participação que sustentaram a sua elaboração.

O artigo estrutura-se em quatro secções. Após esta introdução, apresenta-se a Estratégia Portugal 2030 enquanto instrumento de planeamento transversal. Segue-se a análise do Relatório de Acompanhamento 2024, incidindo sobre a sua conceção, operacionalização e principais resultados. A última secção sistematiza as conclusões e as aprendizagens extraídas para futuros processos de monitorização estratégica.

2. A Estratégia Portugal 2030

A Estratégia Portugal 2030 foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro, que a estabeleceu como o referencial estratégico para as políticas públicas em Portugal no horizonte 2030. Nos termos dessa Resolução do Conselho de Ministros, os documentos de estratégia transversais, regionais e setoriais – designadamente os Programas Nacionais de Reformas, as Grandes Opções e as estratégias regionais e sub-regionais, incluindo os Planos Territoriais de Transição Justa – devem evidenciar o seu alinhamento e contributo para a prossecução da Estratégia. A mesma Resolução definiu ainda que a Estratégia Portugal 2030 constitui a orientação para o desenho dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento económico e social, nomeadamente os financiados por fundos europeus, como o Plano de Recuperação e Resiliência, o Acordo de Parceria, os Programas Operacionais nele incluídos e o Plano Estratégico da Política Agrícola Comum, a implementar no ciclo de programação 2021-2027. Enquanto referencial estratégico, a Estratégia Portugal 2030 não se configura como um plano de execução direta, mas como um quadro orientador destinado a informar e alinhar a formulação, implementação e financiamento das políticas públicas.

A visão subjacente à Estratégia Portugal 2030 – "recuperar a economia e proteger o emprego, e fazer da próxima década um período de recuperação e convergência de Portugal com a União Europeia, assegurando maior resiliência e coesão, social e territorial" – traduz-se numa arquitetura estratégica abrangente. A Estratégia encontra-se organizada em quatro agendas estruturantes, desdobradas em dezoito domínios estratégicos e sessenta e seis eixos de intervenção, cobrindo um amplo conjunto de desafios económicos, sociais, ambientais, territoriais e institucionais – a Figura 1, infra, evidencia a estrutura de Agendas temáticas e Domínio estratégicos da Estratégia Portugal 2030.

A sua elaboração teve início em 2017 e, embora o processo estivesse próximo da conclusão no início de 2020, a eclosão da pandemia de COVID-19 conduziu a uma revisitação da proposta final, permitindo a sua adequação a uma alteração que, embora temporária, teve um forte significado sobre o contexto económico e social.

A Resolução do Conselho de Ministros que aprova a Estratégia Portugal 2030 define que o seu acompanhamento e avaliação são responsabilidade do membro do Governo com tutela do planeamento, e atribui à AD&C o suporte técnico a esse acompanhamento, em articulação com estruturas de planeamento ministeriais. Este enquadramento reconhece explicitamente que a monitorização estratégica requer uma combinação de liderança política transversal e capacidade técnica especializada, assentes, em ambos os casos, numa articulação em rede.

FIGURA 1: AGENDAS TEMÁTICAS E DOMÍNIOS ESTRATÉGICOS DA ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030

Agenda 1 - As Pessoas Primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade	Sustentabilidade demográfica Promoção da inclusão e luta contra a exclusão Resiliência do sistema de saúde Garantia de habitação condigna e acessível Combate às desigualdades e à discriminação
Agenda 2 - Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento	Promoção da sociedade do conhecimento Digitalização e inovação empresarial Qualificação dos recursos humanos Qualificação das instituições
Agenda 3 - Transição climática e sustentabilidade dos recursos	Descarbonizar a sociedade e promover a transição energética Tornar a economia circular Reduzir os riscos e valorizar os ativos ambientais Agricultura e florestas sustentáveis Economia do mar sustentável
Agenda 4 - Um país competitivo externamente e coeso internamente	Competitividade das redes urbanas Competitividade e coesão na baixa densidade Projeção da faixa atlântica Inserção territorial no mercado ibérico

Fonte: AD&C.

3. O RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO 2024

O Relatório de Acompanhamento 2024 constitui o primeiro exercício sistemático de monitorização da Estratégia Portugal 2030 desde a sua aprovação. O seu objetivo é duplo. Por um lado, contribuir para criar melhores condições para um debate informado e objetivo sobre as opções estratégicas do país e sobre os progressos alcançados face aos desafios estruturais identificados. Por outro, afirmar-se como ferramenta de trabalho para a monitorização estratégica das políticas públicas, ao suportar a análise e ponderação estratégica, a reflexão sobre alinhamento, articulação e coerência, a discussão de objetivos e metas e uma leitura das opções e prioridades de financiamento.

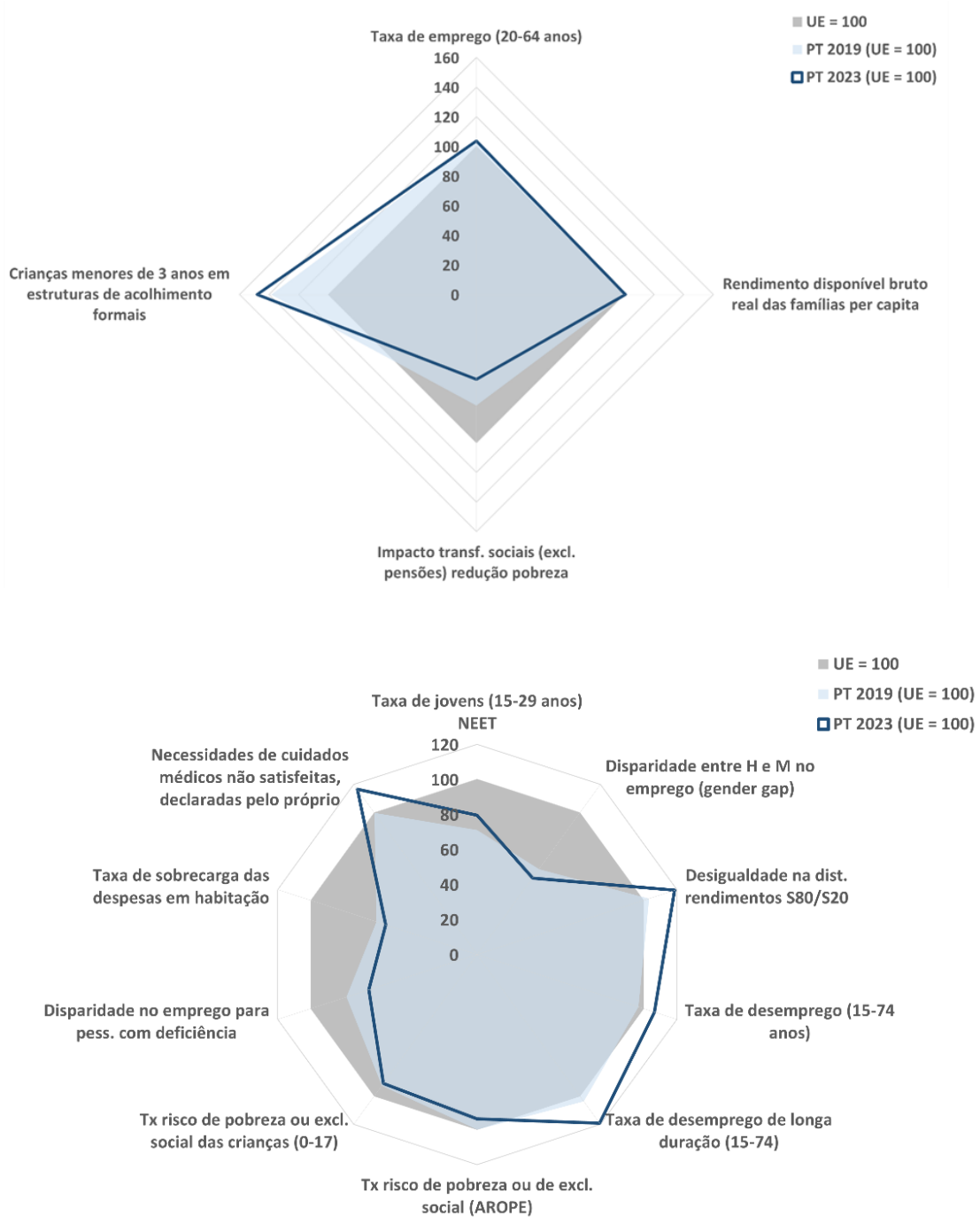
Em paralelo, o modelo de operacionalização da elaboração do Relatório foi concebido para potenciar a apropriação da Estratégia e o diálogo interinstitucional, funcionando como um instrumento para a colaboração entre entidades e para a reflexão sobre as opções de estruturação do documento, mas também sobre a eventual necessidade de atualização do referencial estratégico, em função de alterações de contexto e do posicionamento da União Europeia.

Do ponto de vista metodológico, como se desenvolverá de seguida, o Relatório estrutura-se como um exercício de monitorização estratégica centrado nos objetivos e metas dos 18 domínios da Estratégia Portugal 2030, recorrendo maioritariamente a indicadores estatísticos e a uma leitura contextualizada do seu progresso.

O Relatório de Acompanhamento 2024 da Estratégia Portugal 2030 organiza-se em três grandes blocos: um primeiro, dedicado à análise do enquadramento estratégico e à articulação da Estratégia Portugal 2030 com instrumentos de planeamento e com os principais instrumentos de financiamento nacionais e europeus; um segundo, de contextualização macroeconómica; e um terceiro, de natureza

nuclear, organizado em torno das quatro Agendas da Estratégia e respetivos domínios. Este bloco, apresenta, ao nível das agendas, para as três primeiras agendas, um exercício comparativo entre Portugal e a União Europeia, baseado em referenciais internacionais – indicadores do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Eurostat, 2025), *European Innovation Scoreboard* (DGRTD, 2025a) e *Regional Innovation Scoreboard* (DGRTD, 2025b), e indicadores do 8.º Programa de Ação de Ambiente (EEA, 2025) –, a que se segue uma análise de síntese identificando a evolução dos indicadores de desempenho acompanhados por Agenda. A figura 2, infra, exemplifica a abordagem seguida para a análise comparativa de Portugal face à União Europeia dos indicadores do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

FIGURA 2: ÍNDICE DE PERFORMANCE DE PORTUGAL NOS INDICADORES DO PEDS COMPARATIVAMENTE À UNIÃO EUROPEIA (UE27=100), 2019 E 2023



Pressupostos: As figuras supra representam, para cada indicador, os valores para Portugal, para 2019 e 2023, relativamente a um índice base 100 do valor UE27 (UE27 = 100) respetivamente para cada ano, permitindo uma leitura contextualizada do progresso do país no quadro de evolução verificada na UE27. Adicionalmente, considerando a tendência natural de leitura desta tipologia de gráficos, optou-se por segmentar os indicadores em análise em dois grupos: aqueles indicadores cujo progresso (evolução positiva face ao pretendido) está associado a um aumento (e.g. taxa de emprego) – gráfico do lado esquerdo –, e aqueles em que sucede o inverso, ou seja, que a evolução de progresso é no sentido da redução dos valores representados (e.g. taxa de desemprego) – gráfico do lado direito.

Fonte: AD&C (2025), a partir de dados do Eurostat.

Após este enquadramento face ao panorama europeu e uma síntese do progresso alcançado centrada nos indicadores de desempenho, o relatório desenvolve, em modo "ficha", em cada uma das três primeiras agendas, uma análise densificada por domínio estratégico, apresentando, para cada temática, a análise de resultados, a identificação dos instrumentos de planeamento relevantes para esta área de política pública – inventário que beneficiou, como ponto de partida, da Lista de Instrumentos de Planeamento da REPLAN (EMP/REPLAN, 2025) –, e finalmente, as respetivas medidas de política que concretizam cada Eixo de Intervenção. A organização do relatório procurou propiciar uma leitura por capítulo em função do interesse específico do leitor. Adicionalmente, o recurso a hiperligações para as fontes de informação e para os documentos de estratégias e medidas de política europeias e nacionais permite o fácil acesso a um importante acervo de informação e conhecimento. O relatório encerra com um conjunto de notas finais, de conclusão, e de identificação de possíveis cenários de evolução da Estratégia.

3.1 Opções metodológicas de conceção e operacionalização

A conceção metodológica do Relatório de Acompanhamento 2024 foi moldada por uma dupla exigência. Por um lado, assegurar rigor técnico, comparabilidade e rastreabilidade na monitorização dos objetivos da Estratégia Portugal 2030; por outro, tornar esse exercício operacionalmente viável num instrumento transversal, marcado por elevada heterogeneidade temática, diversidade de fontes e assimetrias no desenho original da cadeia objetivos–metas–indicadores. Estas condições obrigaram a opções metodológicas explícitas, assumidas de forma pragmática e transparente ao longo de todo o processo.

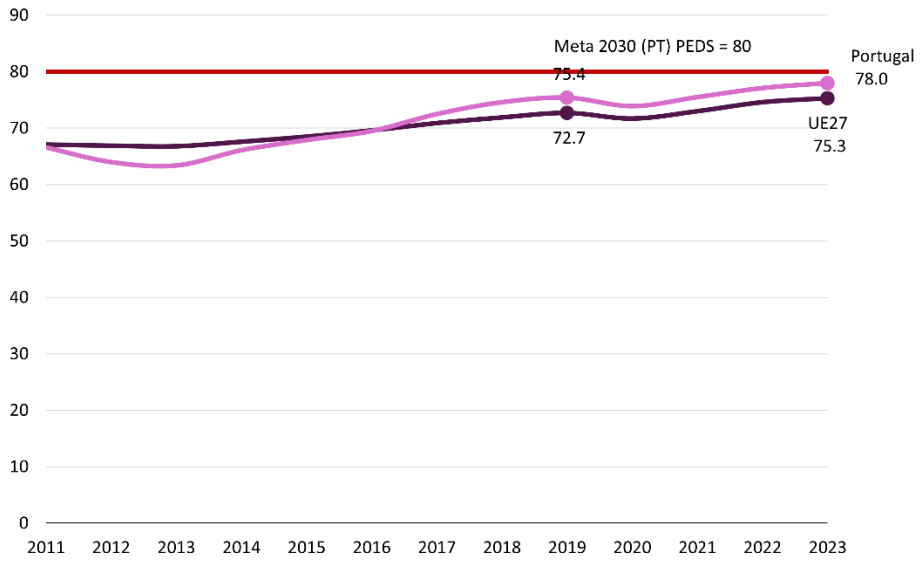
A monitorização assentou num modelo de governação da informação orientado por critérios técnicos previamente definidos, privilegiando dados oficiais, metodologicamente robustos e passíveis de replicação. Foram mobilizados apenas dados publicados oficialmente ou provenientes de entidades com responsabilidade na governação, produção ou monitorização das áreas em análise. Cada indicador integrado no Relatório é acompanhado por registo da respetiva fonte e data de extração – indicando-se no relatório a data de corte para a incorporação de dados –, assegurando a rastreabilidade da informação utilizada, condição essencial para permitir revisões futuras e garantir a integridade do exercício.

Antes da sua integração, os dados foram sujeitos a processos de verificação de consistência, tanto interna — aferindo a coerência entre indicadores relacionados — como externa, através da comparação com fontes alternativas, sempre que disponíveis. Sempre que se identificaram lacunas de informação relevantes para a monitorização, foram formalizados pedidos de dados adicionais às entidades da administração pública central ou regional detentoras da informação, permitindo colmatar, ou minimizar, insuficiências críticas, sem comprometer os critérios de qualidade e compatibilidade dos dados.

A seleção das fontes privilegiou o Sistema Estatístico Nacional e Europeu, nomeadamente o Instituto Nacional de Estatística, o Banco de Portugal e o Eurostat, complementados, quando pertinente, por fontes internacionais como a OCDE ou o Banco Central Europeu. Esta opção assegura comparabilidade internacional e consistência metodológica, permitindo leituras longitudinais da evolução económica,

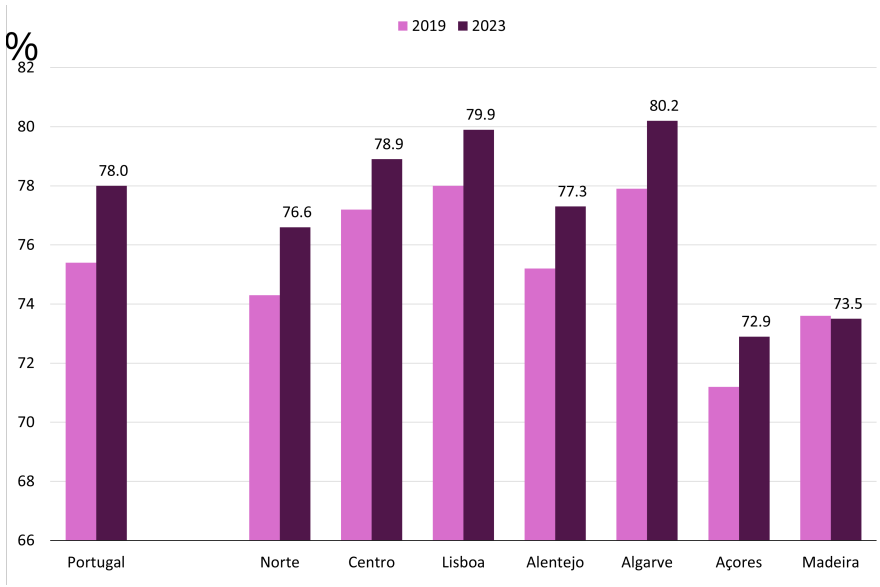
social, ambiental e territorial. Sempre que possível, os indicadores têm periodicidade anual e são apresentados com séries iniciadas em 2011, permitindo enquadrar tendências de médio prazo, sendo a análise de progresso centrada no período 2019–2023 (ou ano mais recente disponível), com comparações para Portugal, UE27 e para as sete regiões NUTS II – tal como evidenciado abaixo, nas figuras 3 e 4. A definição de 2019 como ano base resulta da publicação da Estratégia Portugal 2030 em 2020 e do facto de 2019 constituir o último ano com estatísticas completas que sustentaram o respetivo diagnóstico, permitindo ainda evitar a utilização de anos fortemente condicionados pelos efeitos da pandemia COVID-19, assegurando uma referência metodologicamente mais adequada à leitura de tendências estruturais.

FIGURA 3: TAXA DE EMPREGO (20-64 ANOS), 2011-2023



Fonte: AD&C (2025), a partir de dados do Eurostat

FIGURA 4: TAXA DE EMPREGO (20-64 ANOS), NUTS II, 2019-2023

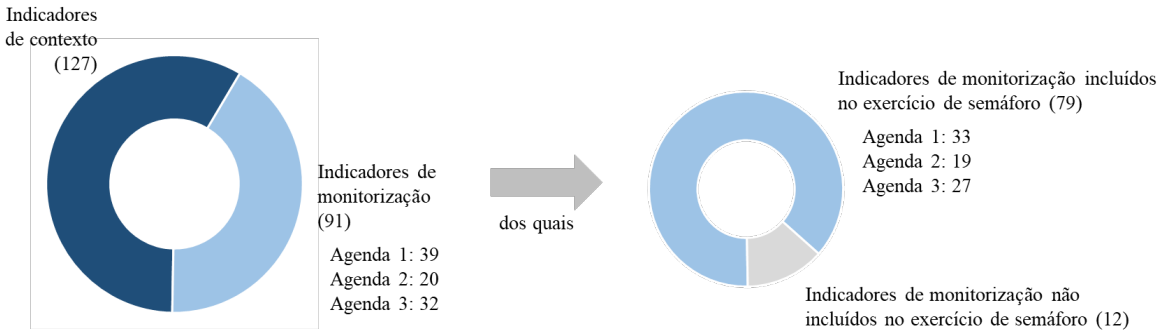


Fonte: AD&C (2025), a partir de dados do Eurostat

Atendendo ao carácter integrado e multissetorial da Estratégia Portugal 2030, o processo de elaboração do Relatório incorporou, desde uma fase intermédia, uma dimensão participativa e de validação interinstitucional. Com base em versões preliminares dos conteúdos por agenda e domínio, foram promovidas várias sessões temáticas com entidades da administração pública setorialmente relevantes, com o objetivo de discutir resultados provisórios, clarificar opções metodológicas, identificar lacunas de informação e afinar a interpretação dos dados. Estas sessões revelaram-se determinantes para o enriquecimento do exercício, permitindo incorporar contributos substantivos, atualizar informação estatística, identificar medidas de política inicialmente não mapeadas e ajustar conclusões. Numa fase subsequente, uma primeira versão completa do Relatório foi discutida com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e com as entidades responsáveis pelo planeamento das Regiões Autónomas, bem como no âmbito da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN), reforçando a dimensão territorial da leitura e assegurando validação crítica adicional. Este processo contribuiu para melhorar a qualidade informacional, reforçar a legitimidade institucional do produto final e reduzir o risco de interpretações incompletas ou descontextualizadas.

Um dos aspetos metodologicamente mais exigentes do exercício resultou da diversidade de situações identificadas na operacionalização da Estratégia Portugal 2030. A análise individual por domínio estratégico evidenciou diferentes graus de sistematização da cadeia objetivos–metas–indicadores: coexistem objetivos com metas quantitativas claramente definidas, objetivos formulados em termos orientadores sem metas explícitas, metas sem indicadores operacionalizados e, em alguns casos, objetivos para os quais não existe informação estatística adequada. Perante este quadro, o Relatório assumiu uma abordagem pragmática e transparente, recorrendo, sempre que necessário, a indicadores alternativos que apresentassem uma relação direta com o objetivo ou meta em causa e garantissem robustez metodológica, complementados por indicadores de contexto com função interpretativa. Esta opção permitiu assegurar a análise de um número alargado de objetivos, ainda que implicando *trade-offs* inerentes ao uso de *proxies*, tais como potenciais desvios face à formulação original dos objetivos formulados na Estratégia ou margens de subjetividade na interpretação. A mitigação destes riscos assentou na explicitação dos critérios adotados, na validação interinstitucional e na documentação sistemática das opções metodológicas.

FIGURA 5: SISTEMA DE INDICADORES MOBILIZADOS NO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO 2024 DA ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030



Fonte: AD&C.

No plano da leitura e comunicação dos resultados, foi introduzido um exercício de síntese baseado num sistema de semáforos, que, embora não constitua uma inovação conceptual, representa uma aplicação ainda pouco difundida em Portugal de um instrumento de monitorização com forte componente visual e comunicacional. Após análise comparativa, observando as abordagens adotadas

noutros exercícios nacionais e internacionais – tais como a adotada pela Plataforma ODSlocal (Avelar e Ferrão, 2024), para acompanhamento dos indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a nível local, Agência Europeia do Ambiente no Relatório Europeu do Ambiente (EEA, 2025) ou pelo Eurostat, relativamente à monitorização de progresso relativamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no contexto europeu (Eurostat, 2024: pp. 344-351) –, optou-se por um sistema que assenta na classificação do desempenho dos indicadores em função do grau de progresso observado face ao valor-base e, quando existente, ao valor-meta definido para 2030, permitindo traduzir informação técnica complexa em categorias de leitura mais imediata. A Figura 6, apresentada infra, evidencia os pressupostos, opções metodológicas e de apresentação de resultados.

FIGURA 6: APRESENTAÇÃO DOS DOIS SISTEMAS DE SEMAFORIZAÇÃO E SENTIDO DE LEITURA, INCLUINDO ELEMENTOS METODOLÓGICOS

Pressupostos:

Considerando que o processo de monitorização tem como ano base o ano de 2019 e horizonte 2030, e que a generalidade dos indicadores apresenta atualmente dados publicados para 2023, admite-se que este exercício é realizado a cerca de 1/3 do percurso de implementação.

Casos em que o valor-meta está definido:

Estimou-se o valor esperado para 1/3 do percurso (VEP1/3) do seguinte modo: VEP1/3 = (VM - VB) / 3 + VB, em que VM corresponde ao valor-meta para 2030 e VB ao valor no ano base. O resultado foi comparado com o valor observado e com o valor meta, permitindo classificar o desempenho em 4 classes:

- Meta 2030 alcançada
- Desempenho positivo
- Aquém do valor esperado
- Desempenho negativo

Casos em que o valor-meta não está definido:

Identifica-se apenas a orientação da sua evolução no sentido do objetivo (aumentar ou diminuir) e o desempenho é classificado em 2 classes:

- Desempenho positivo
- Desempenho negativo

Fonte: AD&C (2025)

Considerando que o exercício se situa aproximadamente a um terço do horizonte temporal da Estratégia, foi estimado um valor esperado intermédio de progresso, que serviu de referência para a classificação do desempenho. A ausência de explicitação de metas quantitativas para todos os objetivos motivou, em alguns casos, que a monitorização do progresso fosse avaliada exclusivamente com base no sentido da evolução dos indicadores. Por outro lado, a operacionalização deste exercício obrigou a que estivesse garantida a disponibilidade de pelo menos duas observações: ano base (2019) e ano mais recente (tendencialmente, 2023). Este dispositivo permitiu reforçar a legibilidade dos resultados e facilitar a identificação de áreas que poderão requerer maior atenção.

A opção de desenvolvimento de um relatório de acompanhamento que, em 2024, cobria, aproximadamente um terço do horizonte temporal da Estratégia reflete o entendimento de que a monitorização de tendências estruturais – sobretudo em domínios sociais, ambientais e territoriais – exige janelas temporais suficientemente longas para permitir leituras substantivas e evitar interpretações excessivamente condicionadas por flutuações conjunturais ou choques exógenos – situação que, aliás, se notou inesperadamente frequente e fortemente impactante no período em análise no relatório (e.g. pandemia COVID-19, agressão russa à Ucrânia, crise inflacionária,

perturbação das cadeias de abastecimento de energia e matérias-primas, etc.). O desenho do Relatório procurou, assim, equilibrar profundidade analítica, legibilidade e utilidade estratégica, organizando a informação em formatos homogéneos por domínio, sob a forma de fichas, que integram resultados, enquadramento e identificação de instrumentos e medidas de política, favorecendo uma leitura seletiva e comparável.

3.2 Resultados do exercício de monitorização

O Relatório de Acompanhamento 2024 permite, assim, em primeiro lugar, uma leitura sistemática do progresso registado nos objetivos e metas definidos nos dezoito domínios estratégicos da Estratégia Portugal 2030, com base em indicadores estatísticos e numa análise contextualizada da sua evolução recente, sendo para isso relevante a mobilização de indicadores de contexto para apoiar a análise do progresso registado. Como referido anteriormente, esta leitura não se limita à observação de variações quantitativas, sendo igualmente enquadrada por comparações com o posicionamento de Portugal face à União Europeia e, sempre que possível, por uma leitura territorial ao nível das regiões NUTS II. Esta combinação contribui para evitar interpretações excessivamente lineares dos indicadores e para distinguir, com maior clareza, entre tendências estruturais, efeitos conjunturais e impactos associados a choques exógenos, bem como para percecionar as (as)simetrias territoriais ao nível regional na evolução dos diversos domínios estratégicos.

O valor analítico do Relatório resulta, assim, da articulação entre três planos complementares: a evolução dos indicadores associados aos objetivos e metas; a contextualização dessa evolução à luz das dinâmicas económicas, sociais, ambientais e territoriais; e a identificação dos instrumentos de planeamento e das principais medidas de política que concorrem para cada eixo de intervenção. Considerados isoladamente, cada um destes planos teria utilidade limitada; combinados, permitem uma leitura mais robusta do progresso estratégico e das condições em que este ocorre.

Para além de acompanhar a execução e os resultados associados à Estratégia, o exercício de monitorização revelou, de forma particularmente clara, um conjunto de fragilidades e assimetrias no próprio desenho do instrumento estratégico. Como referido anteriormente, a análise domínio a domínio evidenciou uma heterogeneidade significativa na operacionalização da cadeia objetivos–metas–indicadores, com situações recorrentes de objetivos formulados sem metas quantitativas, metas sem indicadores claramente definidos ou objetivos cuja monitorização não é suportada por informação estatística adequada. Em vários casos, a identificação dos objetivos resultou da interpretação da narrativa associada aos domínios estratégicos e aos eixos de intervenção, refletindo níveis diferenciados de sistematização no momento da conceção da Estratégia.

Esta constatação constitui um resultado relevante do exercício, na medida em que demonstra que a monitorização estratégica não serve apenas para medir progresso, mas também para testar as condições de operacionalização do instrumento de planeamento. Ao confrontar a ambição estratégica com as condições concretas de monitorização, o Relatório tornou visíveis margens de melhoria no desenho da Estratégia, nomeadamente no que respeita à definição de metas, à clarificação conceptual dos objetivos e à articulação com os sistemas estatísticos disponíveis. Trata-se de um contributo particularmente relevante num instrumento transversal, cuja coerência interna é condição essencial para a sua eficácia enquanto referencial de políticas públicas.

O processo de elaboração do Relatório revelou ainda utilidade prática em várias dimensões. Desde logo, enquanto base comum de diálogo interinstitucional, permitindo clarificar o âmbito e a contribuição de diferentes instrumentos e medidas de política e reforçar a coerência entre áreas governativas. O envolvimento das entidades setoriais e territoriais no processo de validação contribuiu para a partilha de conhecimento, para a harmonização de leituras e para o reforço da apropriação da Estratégia enquanto referencial comum. Em paralelo, o exercício funcionou como mecanismo de capacitação institucional, ao exigir a sistematização de informação, a explicitação de opções metodológicas e a construção de leituras comparáveis no tempo e no espaço.

Importa, contudo, reconhecer os limites do produto e do próprio exercício de monitorização. O Relatório cria condições para apoiar o debate estratégico e a reflexão informada, mas as ações que poderão resultar da análise dos seus resultados extravasam, obviamente, o seu âmbito. Acresce que a disponibilidade, periodicidade e adequabilidade da informação estatística condicionam inevitavelmente a profundidade e a atualidade de algumas análises, sobretudo em domínios onde os indicadores relevantes têm padrões de atualização mais dilatados ou periodicidade supra-anual. Finalmente, sendo este o primeiro exercício sistemático de acompanhamento da Estratégia, os seus

resultados devem ser lidos como um ponto de partida robusto, mas não exaustivo, para um processo de monitorização que se pretende cumulativo, evolutivo e progressivamente mais refinado.

4. Conclusões e aprendizagens para o futuro

O estudo de caso do Relatório de Acompanhamento 2024 evidencia que a monitorização estratégica pode desempenhar um papel substantivo no ciclo de vida de instrumentos de planeamento transversal, indo além de um exercício formal de reporte. Ao acompanhar objetivos e metas por via de indicadores e ao articular essa leitura com contexto e com o mapeamento de instrumentos e medidas, o Relatório contribuiu para tornar a Estratégia Portugal 2030 mais relevante e eficaz enquanto referencial: clarifica o que está a progredir, sinaliza tendências de desvios face a trajetórias desejáveis e pode identificar domínios em que a ambição estratégica de alto nível pode ainda não ter a devida concretização em instrumentos de planeamento de âmbito temático/setorial e/ou planos ou medidas de ação.

Uma primeira aprendizagem central decorre precisamente deste "teste prático" ao desenho do instrumento estratégico. A monitorização revelou que a utilidade do acompanhamento depende criticamente de uma cadeia de objetivos–metas–indicadores suficientemente sistematizada, com definições operacionais claras, metas quantificadas, quando adequado, e um alinhamento realista com a disponibilidade de dados. Quando estes elementos não estão estabilizados, a monitorização tende a deslocar-se para soluções pragmáticas, que podem ser metodologicamente defensáveis, mas aumentam a margem de interpretação e exigem transparência acrescida. Dito de outro modo: a monitorização não é apenas um "espelho" do progresso; é também um instrumento que expõe, com rigor, as condições de mensurabilidade e de coerência interna do próprio planeamento.

Uma segunda aprendizagem prende-se com a importância da articulação interinstitucional na produção de evidência e na validação das leituras. Num instrumento transversal, a informação relevante encontra-se distribuída por múltiplos setores e níveis de governação; a qualidade do produto final depende, por isso, da capacidade de mobilizar contributos, clarificar medidas e reduzir riscos de interpretações incompletas. As sessões temáticas com entidades setoriais, bem como a discussão com as CCDR, Regiões Autónomas e no quadro da REPLAN, funcionaram como mecanismos de "validação por pares" no interior da Administração Pública, reforçando a robustez, a legitimidade e a apropriação do Relatório enquanto base comum de trabalho. Esta dimensão é particularmente relevante num contexto em que a confiança e a utilidade da informação dependem tanto da sua qualidade técnica como do reconhecimento institucional da sua pertinência.

Uma terceira aprendizagem emerge do próprio contexto em que instrumentos estratégicos de horizonte longo operam. Num ambiente marcado por aceleração tecnológica, digitalização generalizada, volatilidade económica e geopolítica e ciclos políticos e mediáticos curtos, o risco de desfasamento entre o tempo do planeamento e o tempo do contexto torna-se estrutural. A existência de uma estratégia de médio prazo continua a ser essencial como âncora de orientação, mas a sua relevância depende da existência de dispositivos de monitorização suficientemente ágeis para identificar mudanças, interpretar choques e sustentar ajustamentos informados.

Este ponto reforça que a monitorização estratégica, para ser efetiva, não se reduz à periodicidade dos exercícios de reporte; exige um desenho inteligente dos produtos de monitorização, a combinação de leituras estruturais e conjunturais, bem como uma arquitetura de governo que garanta compromisso ativo dos organismos da administração relevantes, incluindo das entidades fornecedoras de dados. Esta perspetiva é coerente com a reflexão desenvolvida no âmbito do Sistema Estatístico Europeu, designadamente no Memorando de Lisboa adotado pelo Comité do Sistema Estatístico Europeu em 2015 (ESSC, 2015), ao sublinhar a necessidade de indicadores estatísticos aptos para apoiar a decisão pública ao longo de todo o ciclo de políticas e sustentados por mecanismos institucionais de cooperação e responsabilização.

Deste conjunto de aprendizagens decorrem implicações operacionais para o futuro. Em primeiro lugar, a monitorização estratégica deve ser encarada como uma função central das entidades públicas com responsabilidades de planeamento e coordenação de políticas, assente em capacidade técnica dedicada e especializada. Em segundo lugar, a consolidação de uma cultura de monitorização não se produz por decreto: é um processo de apropriação progressiva, construído através de práticas consistentes, rotinas de trabalho interinstitucional, transparência metodológica e valorização efetiva da evidência na decisão. Sem esta componente cultural e institucional, os produtos de monitorização correm o risco de se tornarem formalidades bem executadas, mas com reduzida capacidade de

influenciar escolhas. Também neste âmbito deverá ser assinalado o percurso meritório, empreendido no âmbito da REPLAN e das suas equipas multissetoriais, em torno da valorização dos processos de trabalho em rede para a melhoria da qualidade dos processos de prospetiva, planeamento, monitorização e avaliação de políticas públicas.

Por fim, a experiência acumulada com o Relatório de Acompanhamento 2024 tem utilidade que ultrapassa o acompanhamento da Estratégia Portugal 2030. O exercício produz um capital metodológico e organizacional relevante para futuros ciclos de planeamento: quer para robustecer a monitorização subsequente da Estratégia no horizonte 2030, quer para apoiar a formulação de um referencial estratégico pós-2030, num contexto europeu em transformação – governação económica, prioridades de investimento e enquadramento para o Quadro Financeiro Plurianual 2028-34 – e num quadro nacional onde se reforçam instrumentos e redes de coordenação do planeamento. Neste sentido, a monitorização estratégica afirma-se não apenas como instrumento de leitura do presente, mas como mecanismo de aprendizagem institucional para melhorar, continuamente, a qualidade do próprio planeamento público.

REFERÊNCIAS

Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C). (2025). *Relatório de Acompanhamento da Estratégia Portugal 2030*. 1.ª edição. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/RelatorioEstrategiaPortugal2030_2025.10.31.pdf

Avelar, D. & Ferrão, J. (coord.). (2024) *Estado dos ODS em Portugal. O que nos dizem os indicadores municipais da Plataforma ODSlocal?* Plataforma ODSlocal. ISBN: 978-989-35871-0-2

Directorate-General for Research and Innovation (DGRTD). (2025). *European innovation scoreboard*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en

Directorate-General for Research and Innovation (DGRTD). (2025). *Regional innovation scoreboard*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/regional-innovation-scoreboard_en

Equipa Multissetorial de Planeamento da REPLAN - Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (EMP/REPLAN). (2025). *Instrumentos de Planeamento de 2024: Lista e Nota Metodológica*. https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2025/03/REPLAN-InstrumentosPlaneamento2024.pdf

European Environment Agency (EEA). (2025). *Relatório Europeu do Ambiente 2025*. https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/main-report

European Statistical System Committee (ESSC). (2015). Lisbon Memorandum – As adopted by the ESSC on 25th September 2015. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/13019146/13237859/DGINS+memorandum+2015.pdf/40e90649-d058-47e1-8e98-6c5a94453931?t=1465827280000

Eurostat. (2024). *Sustainable development in the European Union - Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*. 8th edition. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/19397895/KS-05-24-071-EN-N.pdf/730c983a-fa93-6ce2-7905-2379de04f3e9?version=1.0&t=1718611411114

Eurostat. (2025). *Social Scoreboard*. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/

Presidência do Conselho de Ministros. (2020). "Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro: Aprova a Estratégia Portugal 2030". Diário da República, I Série, 222. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/98-2020-148444002

Public Policy Portuguese Journal
2025, Volume 10, Number 1, pp. 23 - 37
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

Monitorização do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais – Instrumento transversal integrado, do planeamento à decisão

Maria João Gomes
Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, IP
mariajoao.gomes@agif.pt

Bruno Claro Pereira
Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, IP
bruno.pereira@agif.pt

ABSTRACT

This article analyses the design, implementation, and monitoring architecture of Portugal's Integrated Rural Fire Management System (SGIFR), with particular emphasis on the central role of the monitoring instrument developed by AGIF as an integrated, multi-level, and cross-sectoral tool supporting the National Action Programme (PNA) and its regional, sub-regional, and municipal programmes. The instrument operationalises a continuous and adaptive monitoring model, enabling the systematic aggregation of physical, financial, and performance data and the observation of policy impacts across territorial scales. The associated technological platform ensures timely availability of information, strengthens vertical and horizontal coordination, and enhances the linkage between operational execution and political decision-making through quarterly reporting cycles and regular communication of results. The analysis of the first four years of implementation shows significant progress in institutional coordination and evidence generation, though important structural constraints persist, notably the misalignment between planning and funding, uneven administrative capacities, and the need for greater adaptability in the face of climatic and institutional change. The article discusses the implications for the 2025–2030 policy cycle, highlighting the need to reinforce multi-level governance, consolidate results-oriented management practices, and ensure territorial coherence in the implementation of the SGIFR.

Keywords: Public policy implementation; strategic planning; multilevel governance; monitoring and evaluation; risk management; rural fires; evidence-based decision-making.

JEL classification: Q54.

RESUMO

Este artigo analisa o desenho, a implementação e os mecanismos de monitorização do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) em Portugal, destacando o papel central do instrumento de monitorização desenvolvido pela Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P. (AGIF), enquanto ferramenta integrada, multinível e transversal ao Programa Nacional de Ação (PNA) e aos seus programas regionais, sub-regionais e municipais. Este instrumento operacionaliza uma

abordagem contínua e adaptativa de monitorização, permitindo a agregação sistemática de dados físicos, financeiros e de desempenho, bem como, a observação dos impactos das medidas em diferentes escalas territoriais. A plataforma tecnológica associada possibilita rapidez na disponibilização de informação, articulação constante entre níveis institucionais e reforço da ligação entre execução, governação e decisão política, através de ciclos trimestrais de análise e comunicação dos resultados. A avaliação dos primeiros quatro anos de implementação revela progressos significativos na consolidação de práticas de monitorização e na produção de evidência estratégica, embora persistam limitações estruturais, nomeadamente no alinhamento entre planeamento e financiamento, na heterogeneidade das capacidades administrativas e na necessidade de maior adaptabilidade perante mudanças climáticas e institucionais. O artigo discute ainda as implicações para o ciclo 2025–2030, enfatizando a importância de aprofundar a coordenação multinível, fortalecer a gestão orientada para resultados e assegurar coerência territorial na execução do SGIFR.

Palavras-chave: SGIFR; implementação de políticas públicas; Planeamento estratégico; governação multinível; monitorização e avaliação; gestão do risco; fogos rurais; tomada de decisão.

JEL classification: Q54.

1. INTRODUÇÃO

Era preciso criar um instrumento facilitador para entender um tema complexo…

Para enquadrar a exigência de criar o Instrumento de Planeamento próprio e inovador para a Gestão Integrada de Fogos Rurais é necessário recuar ao período onde se dá a mudança de paradigma, precisamente na forma como se deve enfrentar um tema complexo e com grandes impactos em Portugal.

Em 2017, com os dramáticos incêndios no nosso território foi imperativo parar para repensar o problema como um todo, as causas e consequências. Desde que nos recordamos, chegado o verão, os portugueses sempre conviveram com os incêndios, onde na nossa memória estão marcados alguns anos difíceis, mas a tragédia de 2017 expõe, em definitivo, todas as fragilidades e as graves consequências. O impacto sobre os cidadãos e sobre o património natural e edificado, de uma severidade nunca registada em Portugal nem noutro país da Europa Ocidental ou do Mediterrâneo, exigiu uma abordagem ambiciosa, recorrendo a todas as capacidades nacionais, e ao melhor conhecimento existente a nível internacional, para reduzir a incidência dos incêndios rurais e dos seus danos para níveis aceitáveis, do ponto de vista ecológico, social e económico.

Dos relatórios produzidos, e do debate que teve lugar na sociedade e entre os especialistas, foi amplamente reconhecido que os incêndios mais severos e frequentes resultaram de uma formulação excessivamente simplificada de um problema complexo.

O desígnio era o envolvimento e compromisso de todas as partes interessadas para tornar Portugal um país protegido dos Incêndios Rurais graves.

Para isso, foi imperativo estabelecer um Plano Integrado com uma Estratégia e um Programa Nacional de Ação, com a participação de todos os agentes, com o objetivo de transformar os incêndios rurais severos em Portugal em eventos raros.

Quer o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR)[7], quer o seu Programa Nacional de Ação (PNA)[8], nasceram de um processo de construção alicerçado em conclusões técnicas e científicas e desenvolvido pelas entidades do SGIFR. É, por isso, um verdadeiro reflexo da visão integrada do sistema.

Foram chamadas a participar as entidades públicas e privadas e ambos os instrumentos foram submetidos a consulta pública. Houve sessões de esclarecimento de norte a sul do País, onde participaram mais de 2 000 pessoas. O grande objetivo deste trabalho participativo e integrado era que todos se sentissem parte do processo, se pudessem rever na solução e se mobilizassem para a transformação.

[7] Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho, que aprova o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais

[8] Resolução do Conselho de Ministros n.º 71-A/2021, de 8 de junho, que aprova o Programa Nacional de Ação do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais

O desenvolvimento da Estratégia...

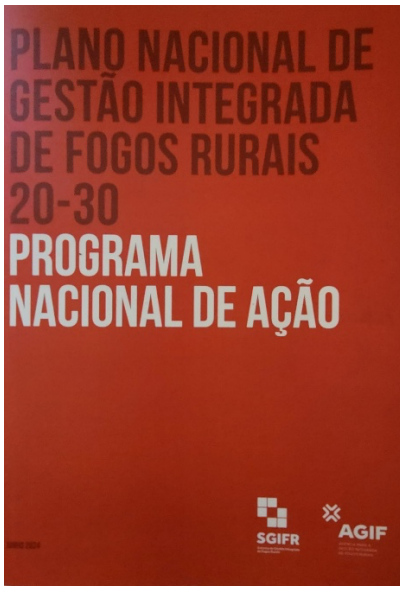
O resultado foi a introdução de um novo modelo de governança e de gestão do risco, através de uma Estratégia 2020-2030 que estabeleceu a visão, a missão, os valores, identificando o contexto, definindo as orientações e objetivos estratégicos, e respetivas metas.

O Programa Nacional de Ação aprofundou, atribuiu prioridades e detalhou as linhas de ação, e projetos a implementar, com a respetiva calendarização, orçamento e entidades primariamente responsáveis e participantes.

Foi desenhada uma abordagem regional com uma identificação dos processos prioritários, proporcionando uma implementação validada e sustentável.

FIGURA 1: PUBLICAÇÕES DO PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS (PNGIFR) E PROGRAMA NACIONAL DE AÇÃO (PNA)





Fonte: AGIF

2. DO DESENHO À CONCRETIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MONITORIZAÇÃO

A aprovação do PNA oficializou e consolidou o processo de monitorização que já decorria desde 2019, através do acompanhamento do Programa de transformação do antigo Sistema de defesa da floresta (SDFCI)[9] para o atual sistema de gestão integrada de fogos rurais (SGIFR).

Em 2020 deu-se início à integração dos projetos do PNA no processo de monitorização, podendo esse considerar-se o ano zero, um ano de preparação e adaptação das entidades às novas exigências provenientes do PNA e de uma metodologia do acompanhamento regular da sua execução física e financeira.

A AGIF[10] foi criada com a missão de acelerar a transição para a gestão integrada de fogos rurais, a coordenação, de forma estratégica, integrada e transversal, da implementação do SGIFR por parte das entidades responsáveis, procurou desde o seu início, garantir a análise integrada do sistema para assegurar a sua solidez e eficácia, e a articulação das entidades através do reforço dos sistemas de informação e comunicação de apoio à decisão estratégica e operacional.

[9] Resolução do Conselho de Ministros nº157-A/ 2017 que aprova o Programa Nacional de Ação.

[10] A lei orgânica da AGIF, I.P. (Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais) é estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 12/2018, que foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 20/2021.

Para este efeito foi conceptualizada e desenvolvida pela AGIF uma plataforma de monitorização, que está em funcionamento desde o início de 2021 e foi disponibilizada às entidades participantes do processo de monitorização. Este instrumento visa facilitar o mecanismo de reporte de informação bem como a implementação das medidas/iniciativas e os seus resultados no território, através da análise dos indicadores, metas e execução financeira.

Com base numa curva de aprendizagem várias melhorias significativas foram sendo integradas na plataforma ao longo do tempo com a integração de diversas propostas das entidades. Para dar uma resposta ainda mais célere e intuitiva foram desenvolvidos *dashboards* interativos de análise de dados, apoiados por ferramentas de BI dirigidos principalmente aos utilizadores que integram o SGIFR. Tal processo garante o apoio desde o planeamento....

FIGURA 2: ***DASHBOARD DA PLATAFORMA DE MONITORIZAÇÃO: PANORAMA GLOBAL DAS INICIATIVAS E INDICADORES***



Fonte: AGIF

Com base numa curva de aprendizagem várias melhorias significativas foram sendo integradas na plataforma ao longo do tempo com a integração de diversas propostas das entidades. Para dar uma resposta ainda mais célere e intuitiva foram desenvolvidos *dashboards* interativos de analise de dados, apoiados por ferramentas de BI dirigidos principalmente aos utilizadores que integram o SGIFR. Tal processo garante o apoio desde o planeamento à monitorização do SGIFR, assim como a integração da informação da relativa à execução dos projetos e respetivas metas do SGIFR.

FIGURA 3: ***PLATAFORMA DE MONITORIZAÇÃO E DASHBOARDS INTERATIVOS***



Fonte: AGIF

Foram definidos à partida quatro ciclos periódicos de monitorização anual, coincidentes com o final de cada trimestre, ainda que, na eventualidade de o momento assim o exigir, todas as ferramentas estejam preparadas para ciclos esporádicos e respostas prementes. Todos estes ciclos assentam num acompanhamento e reporte do grau de implementação dos projetos e dos seus resultados, assegurados por pontos focais designados numa lógica de equipa, atendendo à matriz de responsabilidades do PNA. Esta metodologia possibilita um acompanhamento regular com um fluxo

de informação e alinhamento entre as entidades envolvidas nos projetos e nas suas várias dimensões, garantindo-se, assim, uma maior uniformização.

O conhecimento regular dos sucessos, assim como das necessidades e constrangimentos na execução, proporciona um apoio mais eficaz e célere na atuação sobre os problemas e tomadas de decisão conducentes à concretização de resultados.

Um dos pontos-chave neste sistema é a transparência e apresentação regular e imparcial dos dados.

Mas a comunicação é mais do que apresentar dados. É demonstrar, através de uma análise técnico-científica, o que está planeado, o apuramento de resultados e as propostas e soluções para melhorar, dependendo do público-alvo.

Com este mesmo objetivo, são apresentados periodicamente os relatórios consolidados da monitorização aos atores do sistema como, por exemplo, o Conselho de Coordenação da AGIF, ou a Comissão Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, mantendo as entidades e áreas governativas, com atuação no SGIFR, na posse de informação atualizada e fidedigna, apoiando o processo de decisão estratégica.

Estes resultados são também disponibilizados publicamente em forma de balanços trimestrais, culminando num relatório de atividades anual, a apresentar pela AGIF ao Governo e à Assembleia da República[11], complementado pela análise aos principais desafios e recomendações ao Sistema.

FIGURA 4: *RELATÓRIO DE ATIVIDADES SGIFR E ENTREGA À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA EM 2021*



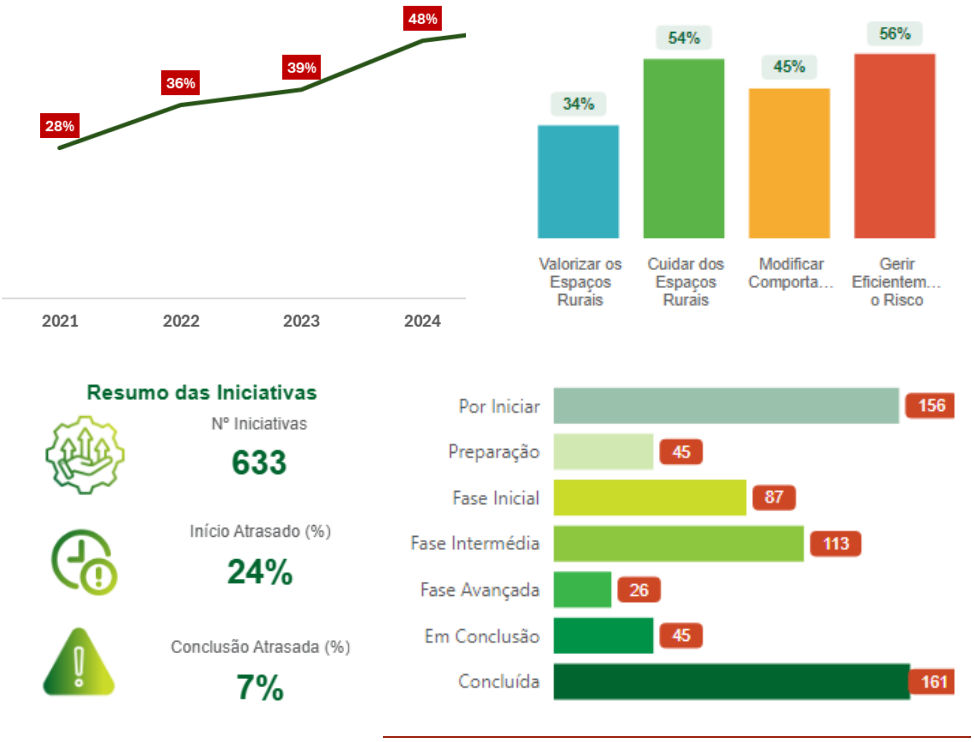
Fonte: AGIF

Em 2024, as atividades enquadradas no Programa Nacional de Ação 20-30 e distribuídas pelos seus 97 projetos atingiram uma execução global acumulada de 48%, quatro anos desde o início da implementação, sendo que 85 projetos estavam já em curso (88%) e três já concluídos, restando ainda nove por iniciar.

Ao todo, incluídas nestes projetos, foram objeto de reporte e monitorização 633 iniciativas/medidas, das quais 25% já se encontravam concluídas (161), realçando-se também o facto de 156 (25%) não se terem ainda iniciado, 24% das quais já em atraso.

[11] de acordo com alínea m) do art.º 4.º da Lei Orgânica da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P. (AGIF) – Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro.

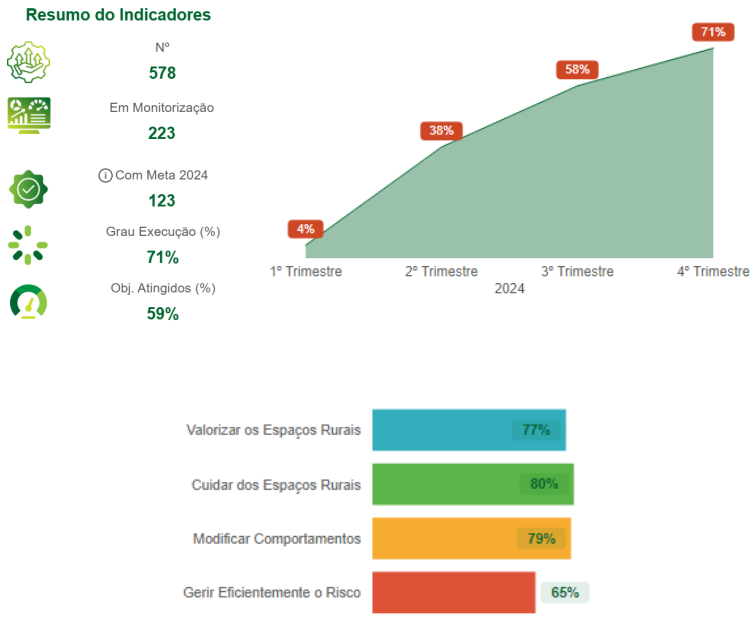
FIGURA 5: ***DASHBOARDS BI PLATAFORMA DE MONITORIZAÇÃO – EXEMPLOS DE ANÁLISES AO PROGRESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS INICIATIVAS PNA 2021-2030***



Fonte: AGIF

Em simultâneo, e associado ao progresso da implementação das iniciativas previstas no PNA, é também monitorizada a execução de um conjunto de indicadores interligados aos objetivos de cada projeto, garantindo-se um acompanhamento em tempo real da concretização das metas propostas no programa e a obtenção de informação estratégica baseada em dados concretos, fundamental para a tomada de decisão através de uma gestão mais informada e adaptativa.

FIGURA 6: *DASHBOARDS BI PLATAFORMA DE MONITORIZAÇÃO – EXEMPLOS DE ANÁLISES À MONITORIZAÇÃO DOS INDICADORES 2024*



Fonte: AGIF

Também com o objetivo de poder proporcionar uma visão aproximada dos encargos financeiros, o processo de reporte e monitorização tem sido alvo de sucessivas atualizações, não só através do alargamento do universo das entidades envolvidas, de acordo com a arquitetura do Programa e respetiva matriz de responsabilidades, mas também ao nível do apuramento detalhado da imputação das suas atividades/contributos na gestão integrada de fogos rurais.

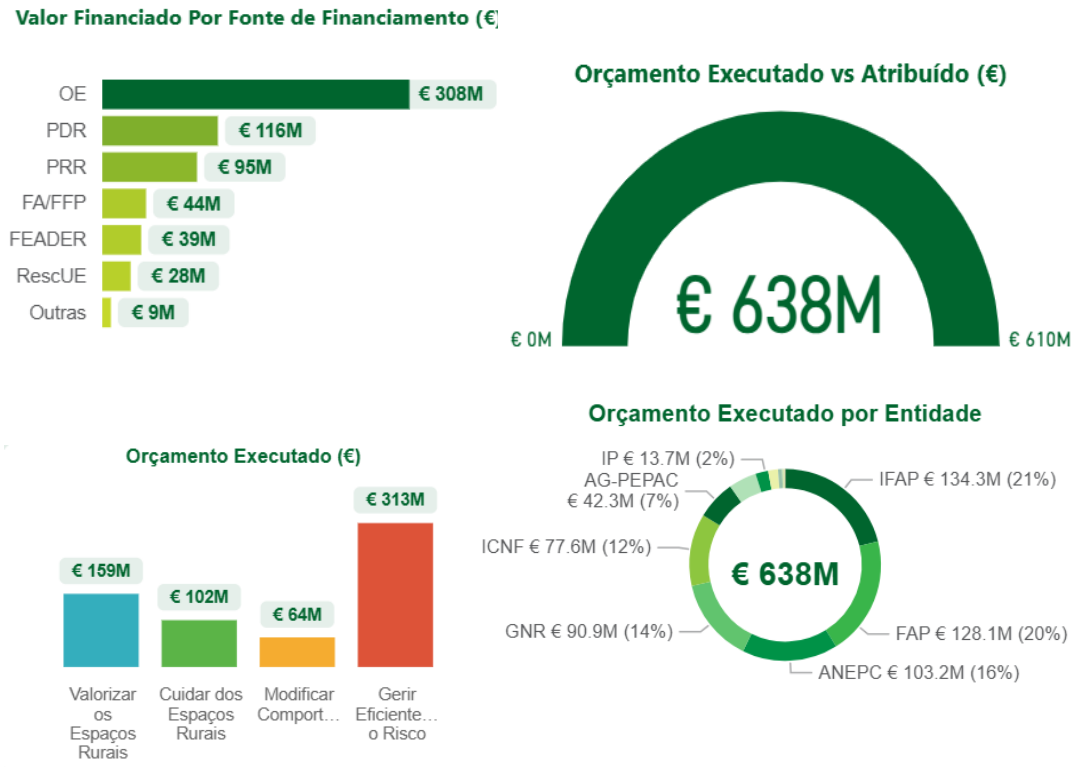
O conhecimento e sistematização da dimensão financeira do Sistema seriam facilitados se a administração pública promovesse uma contabilidade analítica de forma generalizada, o que permitiria de forma mais ágil e fiável assegurar o apuramento, em cada ano, dos encargos globais (custos) associados a cada atividade.

Apesar disso, através do processo de monitorização articulado pela AGIF, tem sido possível a obtenção desta informação cada vez com maior rigor, com especial enfoque nos incentivos e apoios públicos via fontes de financiamento alternativas ao Orçamento do Estado (PDR/PEPAC, PRR, PT2020, PT2030) e na sua incidência no Sistema, sobretudo ao nível da despesa na OE1 – Valorizar os Espaços Rurais e OE2 – Cuidar dos Espaços Rurais, encontrando-se estes valores já refletidos nas diversas análises financeiras após 2021.

A título de exemplo, apurou-se em 2024 uma despesa executada de 638 milhões de euros, um aumento de 374 milhões face ao período de referência (2019), apresentando-se os valores da execução orçamental muito próximos da média anual prevista aquando da elaboração do Programa

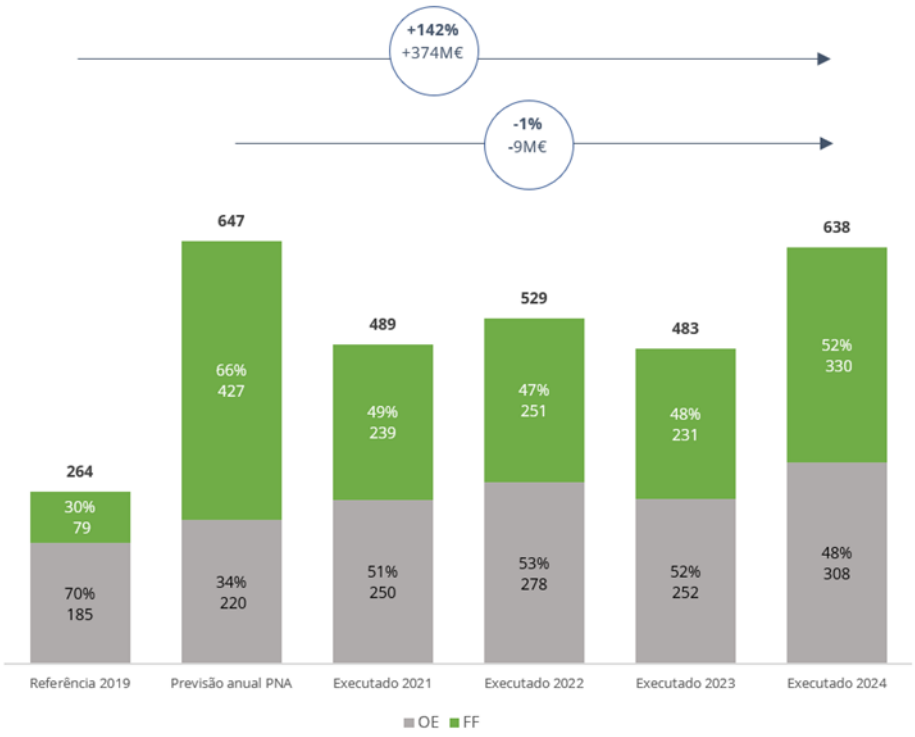
(apenas -1% de diferença), tendo-se invertido pela primeira vez a tendência do maior peso do Orçamento de Estado no SGIFR (308 milhões de euros; 48%), face ao conjunto das fontes de financiamento alternativas (330 milhões de euros; 52%).

FIGURA 7: ***DASHBOARDS BI PLATAFORMA DE MONITORIZAÇÃO – EXEMPLOS DE ANÁLISES À EXECUÇÃO FINANCEIRA 2024***



Fonte: AGIF

FIGURA 8: ***EVOLUÇÃO DA REPARTIÇÃO DA DESPESA EXECUTADA POR OE E FF ALTERNATIVAS | 2021–2024 (M€)***



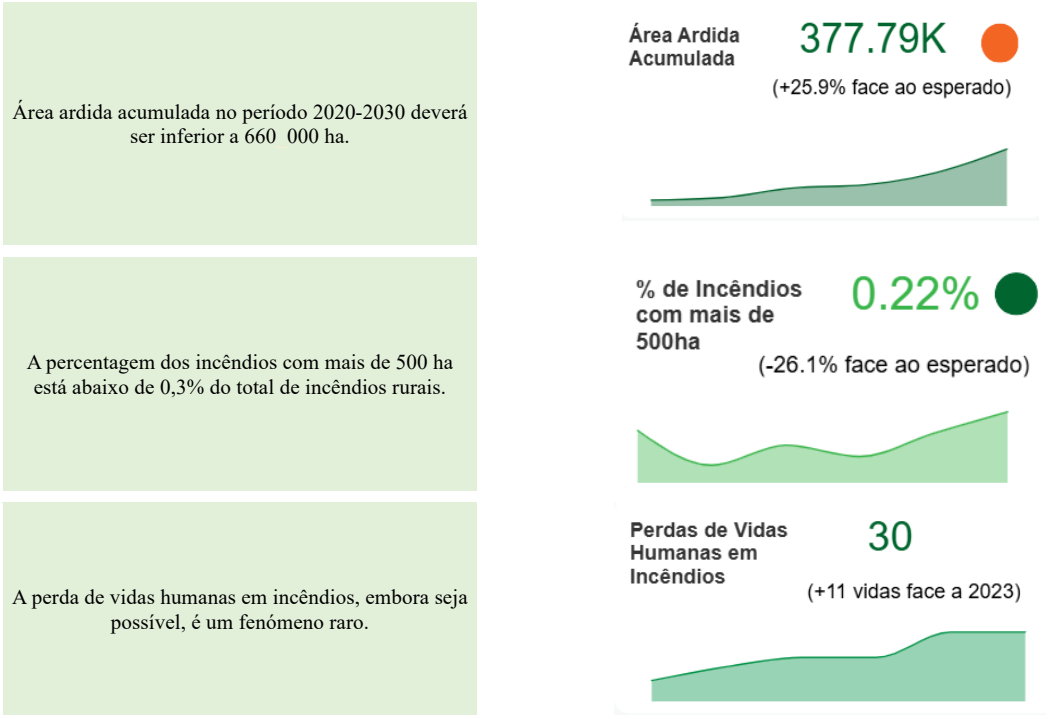
Fonte: AGIF

A monitorização e a análise integrada da implementação do PNA (iniciativas, indicadores e execução financeira) permitem conhecer a informação relativa à concretização das metas globais estabelecidas por cada uma das orientações estratégicas.

Para além disso, é possível a análise dos efeitos e das consequências a curto e longo prazo, determinando o impacto real dos projetos e a respetiva avaliação da sua implementação em direção à ambição 2030, inscrita nas metas do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

Apesar da evolução positiva nos principais indicadores globais, os desafios emergentes e os alertas recentes reforçam a urgência na execução das medidas estruturais previstas no Plano Nacional (PNGIFR) para garantir a sustentabilidade dos resultados alcançados.

FIGURA 9: *DASHBOARDS BI PLATAFORMA DE MONITORIZAÇÃO – EVOLUÇÃO DOS INDICADORES GLOBAIS DO SGIFR*



Fonte: AGIF

A AGIF continua a assegurar o processo contínuo de coordenação e mobilização das entidades participantes, impulsionando diversas sessões de esclarecimento, globais, sectoriais e bilaterais, garantindo assim o suporte, integração e apoio aos diversos níveis, investindo em simultâneo no desenvolvimento das ferramentas, com objetivo de as tornar cada vez mais adequadas e responsivas às crescentes exigências do Sistema.

3. DESAFIOS E LIMITAÇÕES

A complexidade do tema cedo mostrou os desafios e as limitações do processo

Apesar da evolução positiva do processo de monitorização do PNA, permanecem alguns desafios que deverão ser considerados.

Com a elaboração, aprovação e monitorização dos programas regionais e sub-regionais de ação que agregam as necessidades e prioridades à escala dos seus territórios torna-se fundamental garantir que o planeamento e a execução estejam alinhados numa lógica ascendente sendo o PNA o instrumento global que espelha o que há para fazer e que baliza a medição do que está a ser feito no terreno. Este modelo de governança e de monitorização está já instituído e tem mecanismos regulamentares, tecnológicos e formativos associados, mas é necessário que seja garantido a todos os níveis do território.

Desde 2021, através da execução dos projetos-piloto[12] que assumiram o papel de aceleradores na implementação do PNGIFR e do SGIFR à escala regional e que alcançaram resultados relevantes, já se destacam algumas evidências:

- necessidade de desenvolvimento de abordagens de planeamento e gestão de projeto integradas;
- a identificação da necessidade de monitorização e avaliação regular para introdução de medidas de melhoria a implementar ainda no decorrer dos projetos;
- identificação dos projetos prioritários e verificar a eficácia do modelo em todo o território.

[12] https://www.agif.pt/app/uploads/2023/10/Relat%C3%B3rio-Final-dos-Projetos-Piloto-SGIFR.pdf

Será agora necessário verificar a eficácia do modelo em todo o território.

Outro desafio relaciona-se com a concretização da dinâmica de gestão de projeto, por exemplo, na delegação de competências e na mobilização das entidades e de outros *stakeholders*.

Para melhorar a informação recolhida e atingir os objetivos e metas dos projetos e do próprio PNA, é fundamental que exista um compromisso com a mudança que este sistema prevê, que as equipas trabalhem em prol dos mesmos objetivos e que o façam de forma regular e permanente, visto que os incêndios rurais são transversais a várias áreas e sectores e que proteger Portugal de incêndios rurais graves é um desígnio nacional. Para isso é essencial estimular nas principais entidades da administração pública a cultura de gestão de projeto, a delegação de competências, a aceitação das responsabilidades e a articulação entre si.

O tema do financiamento é também um dos desafios mais relevantes para a implementação do PNA.

O PNA identifica o orçamento necessário para a implementação dos projetos e alcance das metas propostas, assim como as fontes de financiamento. Contudo, não tem um pacote financeiro próprio. Desta forma, o planeamento, execução e alocação de fundos é objeto de permanente negociação, não tendo sido possível alocar verbas em alguns projetos desde a aprovação do PNA. Comprova-se, assim, a necessidade de direcionar financiamento para os projetos multinível e multifundos do PNA através dos programas comunitários (PRR, PT2030, PAC), no Fundo Ambiental e no Orçamento do Estado.

Face aos números e em suma, a sua evolução em matéria de monitorização tem-se demonstrado constante, no entanto, os desafios identificados e os números apresentados abrem espaço para aplicar melhorias e medidas corretivas nos ciclos sucessivos de planeamento, e no processo de revisão do PNA.

4. Lições Aprendidas

Tempo de refletir e aprofundar no que é essencial…

Após quase 5 anos desde que foram aprovadas as *peças* legislativas que determinaram um novo sistema de gestão dos fogos rurais, e num momento no qual há lições a tirar dos incêndios de 2024 e 2025, conjuga-se a oportunidade de discutir sobre como deverá ser o próximo período de implementação do SGIFR, até 2030.

Sendo 2025 o ano intermédio havia uma expectativa de que neste momento de implementação o SGIFR estivesse já numa fase "cruzeiro", onde com medidas corretivas fosse sendo possível adaptar e continuar a garantir os resultados pretendidos.

O PNGIFR prevê a sua avaliação intercalar, tendo o final de 2024 assinalado o seu início conduzida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Uma das matérias que é analisada e observada na avaliação intercalar é, precisamente, o processo de planeamento, monitorização e controlo.

A par desta avaliação, os quatro anos de monitorização têm vindo a demonstrar boas práticas e a identificar as melhorias necessárias para um processo mais eficiente, qualitativo e eficaz. Em complemento, as observações e recomendações vindas dos projetos de melhoria e implementação[13], com o apoio da União Europeia, contribuem também para todo o processo de revisão dos instrumentos de planeamento do SGIFR.

Estes exercícios de avaliação e revisão devem observar os princípios de ação, a estrutura de governança, as orientações estratégicas, os projetos, as metas e os resultados esperados, sempre com o objetivo maior de um país protegido contra incêndios rurais graves.

Nesta fase, o objetivo não é chegar a conclusões sobre os impactos a longo prazo ou o alcance geral do PNGIFR, mas apontar as principais dificuldades e os pontos fortes, ponderando o que era esperado até o momento *versus* o que foi alcançado em termos de resultados e efeitos, e a sua relevância e coerência.

Por outro lado, também nesta fase que será possível aferir de que forma é que as partes envolvidas no sistema estão a impulsionar e a contribuir para a implementação, reunindo opiniões críticas sobre as suas responsabilidades e atribuições e, ao mesmo tempo, mantendo-as empenhadas como agentes

[13] 21PT16 Pilot Implementation of the National Plan for Integrated Wildland Fire Management e 23PT42 Towards an integrated rural fire management strategy.

de mudança. Além disso, as partes interessadas da governação central, e local, mas também as entidades privadas, são chamadas a participar e ter uma voz ativa ao longo de todo o processo, para que tenham um papel proativo na implementação do SGIFR.

À semelhança do trabalho conjunto que tem vindo a ser feito, é evidente a necessidade de identificação de fatores de sucesso, mas também de restrições e riscos que possam afetar a execução futura do plano, bem como, a sugestão de melhorias para garantir que os objetivos gerais sejam alcançados.

É, portanto, fundamental considerar: a relevância dos objetivos diante de possíveis mudanças no contexto, a coerência interna e externa, as conquistas realizadas e planeadas (incluindo desvios, mas também as metas alcançadas e em andamento), a execução financeira e possíveis desvios, e o funcionamento interno do projeto: coordenação, equipa, tomada de decisões, aspetos administrativos e financeiros, incluindo os níveis local, regional e nacional.

É provável que seja difícil medir determinados indicadores de forma consistente em todo o país, o que lança questões sobre a fiabilidade da aferição dos resultados e, por outro lado, na falta dessa consistência de dados, dúvidas sobre como avaliar as melhores medidas a aplicar na melhoria da gestão do risco.[14]

Neste contexto, torna-se essencial aprofundar 3 questões:

- Perceber se os objetivos e o desenho da intervenção respondem aos beneficiários, às políticas e prioridades globais, nacionais e governamentais, e se continuam mobilizados caso as circunstâncias mudem,
- Conhecer os impactos, os resultados, os efeitos e as mudanças que ocorreram a partir da implementação do plano e se têm impacto real no território,
- Aferir a consistência da intervenção com os requisitos nacionais em termos de políticas públicas e do programa do governo nas legislações atuais e anteriores.

Inclui-se ainda neste processo de reflexão uma análise das mudanças no contexto para avaliar em que medida os instrumentos e, no detalhe, as ações, devem ou não ser adaptados para permanecerem relevantes.

5. Reforçar o caminho e seguir as recomendações para 2030

Atingir quase 50% do Programa Nacional de Ação demonstra que, apesar dos desafios e debilidades que foram sendo apresentados, houve um caminho de construção e de integração para convergir num sistema renovado e adaptado às alterações do meio envolvente, em particular às climáticas, ou seja, um sistema que observa todos os ângulos do problema e as várias formas de prevenir e mitigar esse problema.

No entanto, a transformação não foi assimilada do mesmo modo por todos os agentes. Um dos exercícios que a AGIF tem vindo a realizar em simultâneo é também a monitorização da implementação das recomendações da Comissão Técnica Independente (CTI)[15] e constata-se que existem componentes das recomendações que não se concretizaram.

O Planeamento e monitorização do SGIFR espelham a mudança e o novo sistema em implementação, mas a recomendação da CTI relativamente às atribuições e mandato da AGIF não foi ainda alcançada em todo o seu potencial.

Por exemplo, a componente de avaliação de políticas, planeamento e finanças foi concretizada, mas não foi suficiente para influenciar a elaboração de políticas, não produziu, ao nível do processo legislativo, os resultados e impactos previstos no PNGIFR, nem teve oportunidade de condicionar o financiamento do sistema de acordo com prioridades bem definidas e informadas.

Ademais, o exercício de planeamento e programação aos vários níveis não se fez acompanhar do adequado envelope financeiro, o que levou a uma programação já condicionada por falta de recursos sem expectativa de cumprir metas.

[14] EU DG Reform: Reform/SC2023PT42: TSI Rural Fires Prevention

[15] Comissão Técnica Independente (incêndios ocorridos em 2017). Relatório de avaliação dos incêndios ocorridos entre 17 e 24 de junho de 2017 e Relatório de avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017. www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/ComissaoTecnicaIndependente.aspx

Se isso é verdade, também é evidente que este é o caminho, e que, por isso, Portugal tem sido considerado um exemplo a seguir no panorama internacional, demonstrando que o desafio é global e que as soluções encontradas têm aplicação noutros territórios.

Por exemplo, de acordo com a OCDE (2023), a implementação deste novo modelo de monitorização e avaliação supera as limitações da abordagem anterior, que se caracterizava pela fragmentação, pela falta de padronização de dados e pela ausência de análises periódicas. Anteriormente, a dispersão de competências entre diversos organismos nacionais, aliada à inexistência de uma plataforma centralizadora, dificultava a aferição do progresso da estratégia nacional de gestão de incêndios.

O atual sistema estabelece uma governação coordenada, apoiada numa plataforma digital que assegura o acompanhamento de indicadores e a elaboração de relatórios anuais. Esta transição promove uma cultura de transparência e interoperabilidade, otimizando o planeamento e a prestação de contas. Contudo, a concretização de medidas corretivas enfrenta barreiras institucionais e operacionais, sugerindo que o conhecimento acumulado ainda não é suficiente para superar a resistência a mudanças estruturais. Para reforçar e impulsionar, é necessário fortalecer a liderança, internalizar a mudança por parte de todos os agentes, através do reconhecimento das necessidades individuais, com o propósito de gerar motivação organizacional, e melhorar resultados (Chiavenato, 2002).

A AGIF como entidade coordenadora deve ter condições para assumir cada vez mais a liderança no processo e deve possuir os meios para satisfazer as necessidades de quem tem a responsabilidade de executar e implementar os projetos e as ações. Mas a liderança depende não somente das suas próprias características, mas também das características da situação onde se encontra (Chiavenato, 1983), e, portanto, a adaptabilidade ao contexto que se vai alterando, como vimos desde 2020, é um fator decisivo. As características da AGIF são, também, as de uma entidade agregadora que faz a apologia da transformação como um todo e da aprendizagem e internalização das "novas" ideias, que se tornam em ideias incorporadas no comportamento do sistema.

As entidades que pertencem ao SGIFR devem ter o poder de influenciar, do ponto de vista técnico e científico, as decisões que ocorrem na esfera política e legislativa, sendo este um vetor fundamental na mudança, caso contrário ocorrem resistências nas entidades (Cartwright, 1966).

Por outro lado, se todos fazem parte do Sistema, então, todos devem estar envolvidos nas propostas e nas decisões, não como diferentes silos, mas de forma integrada, com informações e planos compartilhados.

Esse modo de atuação gera uma força mais positiva (Lewin, 1947) que aceita e compreende as mudanças e permanentes adaptações, e consequentemente, elimina a resistência e promove cooperação, coesão, colaboração, aceitação de objetivos.

Para assegurar o caminho proposto, o presente e o futuro devem assentar na melhoria do desempenho por parte de todas as entidades, com direção e coordenação, e numa maior relação e interatividade nos projetos, reforçando a dinâmica de equipa e de grupo.

Essa dinâmica pode explorar áreas sectoriais e de interesse (Dubin, 1971), onde quem tem responsabilidade nos projetos e ações interage e comunica entre si de forma direta, e onde cada membro influencia e é influenciado por outros membros do grupo, sendo, aliás, uma das recomendações do projeto de Assistência Técnica, financiado pela União Europeia,[16] – Implementação do SGIFR em áreas piloto –, precisamente, o agrupamento de projetos em *clusters*, por um grupo de partes interessadas. O PNA já permite esta associação pois estabelece relações entre projetos, abordagem fundamental para a resolução de problemas comuns ou interligados.

Não menos importante é a configuração do planeamento e monitorização propostos, através de uma abordagem ascendente que recolhe as necessidades do território e agrega toda a visão do sistema. O modelo territorial proposto pelo SGIFR é essencial para cumprir a estratégia do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais e está em consonância com políticas de coesão, do território e do financiamento local previstas no Programa do Governo, bem como no referencial desenvolvido pela União Europeia para as políticas de coesão territorial.

[16] EU DG Reform: Reform/SC2021/016 – Pilot Implementation of the National Plan for Integrated Wildland Fire management

"O Fogo deu aos humanos um super-poder, que é também uma ameaça poderosa. " [17]Os incêndios rurais são um risco com que os portugueses anualmente convivem, central a toda a sociedade. Não se trata de um risco sectorial, envolve todo o território, toda esfera política e toda a sociedade.

6. Conclusão

A monitorização do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) evidencia que Portugal tem vindo a construir um modelo de governação inovador, integrado e sustentado numa cultura de planeamento, monitorização e tomada de decisão informada. A criação de uma plataforma integrada, aliada a ciclos regulares de reporte e ao desenvolvimento de indicadores coerentes com os objetivos estratégicos, possibilitou uma visão multinível do sistema e contribuiu para maior transparência, coordenação institucional e capacidade de análise.

O sistema dispõe hoje de dados, conhecimento e mecanismos de acompanhamento que antes não existiam ou estavam dispersos.

Os resultados alcançados – com cerca de metade do PNA já implementado, melhorias progressivas nos processos de reporte e uma execução financeira mais rigorosa e diversificada – demonstram que o modelo evoluiu positivamente desde a sua adoção. Ainda assim, persistem desafios estruturais, nomeadamente a assimetria na capacidade de execução das entidades, a ausência de financiamento dedicado, a necessidade de reforçar práticas de gestão de projeto e a importância de consolidar a articulação entre níveis de governação. Estes constrangimentos tornam claro que o avanço do SGIFR exige não apenas continuidade operacional, mas também um fortalecimento institucional e organizacional.

O contexto atual, marcado pela avaliação intercalar conduzida pela OCDE e pela revisão em curso dos instrumentos de planeamento, constitui uma oportunidade para aprofundar a coerência interna do sistema, alinhar recursos com prioridades e assegurar maior eficácia na implementação territorial.

O futuro do SGIFR depende da capacidade de integrar aprendizagem, reforçar liderança e consolidar uma cultura de monitorização orientada para resultados. Só assim será possível transformar os progressos alcançados em impactos duradouros: redução da área ardida, menor incidência de incêndios severos e maior resiliência socioecológica do território.

Em suma, o percurso realizado demonstra que Portugal construiu bases sólidas para uma política pública de gestão integrada do fogo, reconhecida internacionalmente pela sua abordagem sistémica. O desafio agora é acelerar e aprofundar este processo, garantindo que a implementação até 2030 responda de forma eficaz às exigências climáticas, territoriais e sociais de um risco que permanece central para o país.

Referências

AGIF, Landscape Fire Governance Framework- Guiding Principles for Adjusting Strategies, Policies, and Management to Global Change, 2023 https://www.agif.pt/app/uploads/2024/05/Landscape-Fire-Governance-Framework.pdf

Cartwright, D. (1966). Como mudar as pessoas: algumas aplicações da teoria de dinâmica de grupo. *Revista de Administração de Empresas*, *6*, 129-147.

Chiavenato, I. (1983). *Introdução à teoria geral da administração*. Editora Manole.

Chiavenato, I. (2002). Teoria geral da administração. Elsevier Brasil.

Decreto-Lei nº82/2021 Estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/82-2021-172745163

Dubin, R. (1971). *Relações humanas na administração*. Atlas.

European Commission: Supporting the prevention of wildfires in Portugal https://reforms-investments.ec.europa.eu/technical-support-instrument-0/green-transition/supporting-prevention-wildfires-portugal_en

European Court of Auditors Report: EU funding to tackle forest fires, 2025

[17] in Piroceno, Stephen J.Pyne, Zigurate, 2023

Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics: Concept, method and reality in social science; social equilibria and social change. Human relations, 1(1), 5-41.

OECD (2023). Taming Wildfires in the Context of Climate Change: The case of Portugal. Report: OECD 2023.

Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, Junho 2020 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/45-a-2020-135843143

Programa de Ação do PNGIFR, Junho 2021 https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/71-a-2021-164798802

Relatórios Anuais SGFIR, Website AGIF: https://www.agif.pt/pt/relatorios-nacionais

Stephen J. Pyne, Piroceno: de como a Humanidade criou uma Idade do Fogo e o que virá a seguir, zigurate, Lisboa, 2023

World Bank Report, funded by the EU: Management of Wildfire Risk in the European Union, 2025.

Public Policy Portuguese Journal
2025, Volume 10, Number 1, pp. 38 - 49
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

Monitorização de Políticas Públicas: Desafios e Oportunidades no contexto da Igualdade e não discriminação em Portugal (ENIND 2018–2024)[18]

Ana Martinho Fernandes
Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)
ana.martinho.fernandes@cig.gov.pt

Susana Miguel
Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)
susana.miguel@cig.gov.pt

Anabela Franqueira
Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)
anabela.franqueira@cig.gov.pt

ABSTRACT

Monitoring public policies is a key pillar in ensuring the effectiveness, the efficiency, and the relevance of government interventions. This article analyses the evolution and performance of the monitoring system of the National Strategy for Equality and Non-Discrimination – Portugal + Equal (ENIND), during 2018–2024, combining empirical evidence with national and international theoretical references. Through a methodological triangulation approach, advances and constraints of the system are identified, namely the predominance of output indicators over impact indicators, the fragmentation of information systems, and the predominantly bureaucratic use of data. The Portuguese case is compared with international best practices, leading to recommendations to strengthen the strategic use of monitoring and to consolidate gender mainstreaming in planning and evaluation tools.

Keywords: Monitoring; Public policy; Gender equality; Evaluation; Indicators; ENIND; Portugal.
JEL classification: O20

RESUMO

A monitorização de políticas públicas constitui um pilar fundamental para assegurar a eficácia, a eficiência e a relevância das intervenções governamentais. Este artigo analisa a evolução e o desempenho do sistema de monitorização da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação – Portugal + Igual (ENIND), no período 2018–2024. Através de uma abordagem de triangulação metodológica, identificam-se avanços e constrangimentos do sistema, nomeadamente, a predominância de indicadores de realização sobre indicadores de impacto, a fragmentação dos sistemas de informação e o uso predominantemente burocrático dos dados. O estudo compara o caso

[18] As análises e interpretações apresentadas neste artigo são da exclusiva responsabilidade das autoras e não representam as posições ou orientações oficiais da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG).

português com práticas internacionais de referência, formulando recomendações para reforçar a utilidade estratégica da monitorização e consolidar a integração da perspetiva de género nos instrumentos de planeamento e avaliação.

Palavras-chave: Monitorização; Políticas públicas; Igualdade de género; Avaliação; Indicadores; ENIND; Portugal.

JEL classification: J16

1. INTRODUÇÃO

A monitorização de políticas públicas constitui um elemento central no ciclo de políticas, assegurando a ligação entre a formulação, implementação e avaliação, e funcionando como instrumento de transparência, responsabilização e aprendizagem organizacional (Bovens, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2017). No contexto contemporâneo, marcado por crescente exigência de *accountability*, a monitorização tem vindo a consolidar-se como uma prática estruturante na gestão pública por resultados (Almeida, 2019; Araújo, 2009; OCDE, 2020), possibilitando a recolha e análise sistemática de informação sobre processos, *outputs* e impactos.

Em Portugal, a evolução das práticas de monitorização insere-se num quadro mais amplo de reformas da administração pública inspiradas nos princípios da *New Public Management* (Pollitt, 1993; Hood, 1991; Barzelay, 2002; Dunleavy et al., 2006), e na adoção de metodologias de gestão orientada para resultados, alinhadas com recomendações da OCDE, da União Europeia e das Nações Unidas.

Este artigo analisa os desafios e potencialidades da monitorização de políticas públicas em Portugal, com especial atenção ao domínio da igualdade de género, utilizando como estudo de caso a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND), e os respetivos planos de ação. O objetivo é contribuir para o debate científico sobre o desenho, implementação e melhoria de sistemas de monitorização, articulando evidências empíricas nacionais e internacionais.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O conceito de monitorização de políticas públicas encontra fundamento nos modelos clássicos do ciclo de políticas (Lasswell, 1951; Howlett et al., 2009), nos quais assume um papel transversal ao fornecer informação crítica para a avaliação e a reformulação de políticas. No paradigma da gestão pública orientada para resultados, esta função é operacionalizada por meio de sistemas estruturados que definem indicadores, estabelecem linhas de base e acompanham metas (OCDE, 2002; Kusek & Rist, 2004; UNDP, 2009).

A literatura identifica três dimensões centrais da monitorização: (1) a técnica, associada à construção de indicadores robustos e metodologicamente válidos (Demetriades, 2007; Glennerster et al., 2018); (2) a institucional, que exige clareza de papéis e responsabilidades, capacidade técnica e uma cultura organizacional orientada para a aprendizagem (Engela & Ajam, 2019; Neto, et al., 2022); e (3) a política, relacionada com o uso efetivo da informação na tomada de decisão e na prestação de contas (Bovens, 2007; Billingham & Sandford, 2025).

A experiência portuguesa recente confirma esta leitura: apesar dos avanços na definição de metodologias e instrumentos de monitorização, persistem fragilidades quanto à qualidade, comparabilidade e utilização efetiva dos dados (Carrilho & Melo, 2022). A implementação de sistemas como os previstos na ENIND e nos planos de ação setoriais evidencia, além disso, a necessidade de integrar perspetivas interseccionais e de género, em linha com orientações europeias como o Horizon Europe Guidance on Gender Equality Plans (European Commission, 2021) e o Guidance on Establishment of GEP Monitoring Systems (Rothwell & Young, 2024).

Neste quadro, o debate académico tem sublinhado que a monitorização deve ser entendida não apenas como um mecanismo de reporte, mas como um processo reflexivo e adaptativo, capaz de identificar desvios e promover ajustamentos em tempo útil (Moynihan, 2008; Jones, 2011; Markiewicz & Patrick, 2016). A integração de diferentes fontes — desde dados administrativos a inquéritos e dados abertos — é igualmente apontada como boa prática para reforçar a fiabilidade e a utilidade dos sistemas de monitorização (Janssen et al., 2012).

3. METODOLOGIA

A abordagem metodológica adotada combina diferentes técnicas de investigação – análise documental, análise estatística descritiva e comparativa e revisão de literatura – enquadrando-se na tradição sociológica contemporânea de triangulação metodológica (Denzin, 2009), amplamente utilizada na análise de políticas públicas. Esta estratégia permite conjugar a profundidade interpretativa da análise qualitativa com a robustez empírica da análise quantitativa, reforçando a validade e a consistência dos resultados.

O objeto empírico deste estudo é a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND), analisada enquanto estudo de caso no sentido sociológico do termo (Stake, 1995; Quivy, & Campenhoudt, 2005; Yin, 2014), ou seja, como uma unidade de análise específica e contextualizada que possibilita compreender, de forma aprofundada, dinâmicas institucionais, políticas e sociais. A escolha da ENIND justifica-se pela sua relevância enquanto política pública estruturante na promoção da igualdade de género em Portugal, permitindo articular dimensões técnicas, institucionais e políticas no quadro da monitorização de políticas públicas.

Assim, esta metodologia mista, aplicada ao estudo de caso da ENIND, não apenas se alinha com as boas práticas internacionais de monitorização e avaliação (OCDE, 2020; European Commission, 2021), como também assenta numa fundamentação epistemológica sólida, produzindo evidência científica relevante, apoiando a tomada de decisão baseada em dados e reforçando a *accountability* no domínio da igualdade e não discriminação.

Foram examinados documentos estratégicos e normativos, incluindo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2023, que estabelece os princípios e procedimentos da ENIND, bem como fichas de monitorização e relatórios de execução disponibilizados pela CIG (2024). Assim, para a análise empírica foram mobilizadas quatro grandes tipologias de fontes (1) **Fontes administrativas internas**: fichas de monitorização da ENIND, relatórios anuais PA/QUAR da CIG, registos internos da plataforma RIIG; (2) **Fontes estatísticas externas**: INE, Eurostat e dados de organismos internacionais ligados à igualdade de género (EIGE, ONU); (3) **Fontes de avaliação independente**: relatórios do CIEG (2022) e auditoria do Tribunal de Contas (2023); e (4) **Literatura científica**: contributos de estudos universitários nacionais (Almeida, 2019; Capucha, 2022; Neto et al., 2022) e internacionais (Kusek & Rist, 2004; Engela & Ajam, 2019; Billingham & Sandford, 2025), seguindo critérios de relevância temática, impacto científico (Scopus/Web of Science) e atualidade, garantindo articulação entre teoria e prática.

A combinação destas fontes permitiu triangulação metodológica, mas também revelou constrangimentos: fragmentação dos sistemas, diferentes calendários de atualização, dificuldade de interoperabilidade e dependência de dados externos para aferir impacto. Por outro lado, representou oportunidade de reforçar a comparabilidade internacional e enriquecer a análise com evidências.

4. ESTUDO DE CASO: ENIND (2018–2030)

4.1 Enquadramento, objetivos e fundamentos

A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 – Portugal + Igual (RCM n.º 61/2018) constitui uma política pública estruturante que articula instrumentos normativos, evidência empírica e participação social para assegurar a igualdade entre mulheres e homens, combater todas as formas de discriminação e promover a participação plena, em consonância com os princípios constitucionais de igualdade e não discriminação.

Entre os seus objetivos estratégicos destacam-se a promoção de uma cultura de igualdade, a erradicação da violência de género, a eliminação de discriminações nos contextos laboral, educativo e de saúde e a inclusão de grupos minoritários.

Para alcançar estes objetivos, mobiliza instrumentos como a regulação legal, o financiamento de iniciativas inclusivas, campanhas de sensibilização e programas de capacitação profissional.

A Estratégia fundamenta-se num triplo enquadramento:

(i) compromissos legais e normativos, que incluem a Constituição da República Portuguesa (artigos 9.º e 13.º), a legislação nacional em matéria de igualdade de género e combate à

violência, bem como compromissos internacionais assumidos no âmbito da União Europeia, do Conselho da Europa e das Nações Unidas;

(ii) mobilização social, protagonizada por organizações da sociedade civil, movimentos sociais e organismos públicos que reclamam maior efetividade das políticas; e

(iii) evidência estatística que confirma a persistência de desigualdades de género e outras assimetrias no mercado de trabalho, nos rendimentos, na participação política e na violência baseada no género (INE, 2023; Eurostat, 2022).

4.2 Estrutura, planos de ação e beneficiários

O campo de ação da ENIND é multinível e intersectorial, envolvendo o governo central, autoridades locais, organizações da sociedade civil e o setor privado. Esta articulação concretiza-se, por exemplo, nos Planos Municipais para a Igualdade, que territorializam medidas, e nas campanhas nacionais contra a violência doméstica, desenvolvidas em parceria com organizações da sociedade civil. A Estratégia estrutura-se em três planos de ação: o Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens (PAIMH), o Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e à Violência Doméstica (PAVMVD) e o Plano de Ação para o Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género, e Características Sexuais (PAOIEC). Desde a sua adoção em 2018, a ENIND procura integrar transversalmente a perspetiva de género, em alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em particular o ODS 5 – Igualdade de Género (United Nations, 2002; EVALSDGs, 2021).

Os beneficiários diretos incluem mulheres, minorias étnicas e raciais e pessoas LGBTQ+, mas os impactos indiretos estendem-se a toda a sociedade.

Apesar da sua relevância, a Estratégia enfrenta desafios estruturais como a insuficiência de financiamento, fragilidades nos mecanismos de monitorização e a necessidade de uma transformação cultural sustentada. O sistema de monitorização assenta em indicadores de produto (n.º de ações realizadas, n.º de beneficiários/as) e de impacto, com reporte semestral e anual; contudo, predomina a medição de *outputs*, limitando a avaliação de mudanças sociais efetivas (Pollitt, 2011; Moynihan, 2008).

4.3 Modelo de governação e coordenação institucional

A monitorização é da responsabilidade da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), que, desde 2018, tem introduzido melhorias para reforçar a recolha, análise e validação de dados. Entre estas destacam-se a análise de riscos e a definição de medidas de mitigação associadas a cada intervenção, bem como a monitorização mensal de medidas e indicadores de realização, com reporte regular à Tutela.

Este processo estruturado permite identificar e priorizar ameaças e oportunidades que afetam a execução das políticas, antecipando problemas e desenhando respostas preventivas.

Embora a CIG ainda não disponha de uma política formal de gestão de risco, tem aplicado princípios próximos dos recomendados pela ISO 31000, adaptando-os ao seu contexto e evoluindo para uma maior aproximação a esse referencial.

Do ponto de vista da governação, a ENIND materializa um modelo multinível (Rhodes, 1996; Peters & Pierre, 2004), em que atores governamentais, sociedade civil e setor privado interagem na formulação, execução e avaliação das políticas.

A coordenação política cabe à área governativa responsável pela cidadania e igualdade, que define orientações estratégicas e articula com outras áreas governativas e instâncias internacionais.

A coordenação técnica é assegurada pela CIG, responsável pela execução da ENIND, pelo desenvolvimento de metodologias de monitorização e pelo tratamento de dados.

Cada ministério designa Pontos Focais Ministeriais, encarregados de integrar a perspetiva de género nas políticas setoriais e reportar à CIG.

As Comissões de Acompanhamento, compostas por representantes governamentais e da sociedade civil, garantem a participação das partes interessadas, enquanto a articulação territorial é assegurada pelas Comissões para a Igualdade a nível municipal e regional, que adaptam medidas ao contexto local e reportam ao sistema nacional de monitorização (ver figura 1).

FIGURA 1: MODELO DE GOVERNAÇÃO DA ENIND



Fonte: Adaptado de RCM n.º 61/2018

4.4. Ciclo e Níveis de Monitorização

Este modelo de governação sustenta um processo de monitorização igualmente multinível e dinâmico, que combina acompanhamento contínuo, revisões periódicas e avaliações finais. A Tabela n.º 1 sintetiza os diferentes momentos de monitorização da ENIND (2018–2030), evidenciando como o envolvimento articulado de diversos atores institucionais garante tanto o controlo da execução, como a aprendizagem organizacional e a prestação de contas públicas.

TABELA 1: O CICLO DE MONITORIZAÇÃO: FASES, OBJETIVOS E ATORES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS

Momento de Monitorização	Objetivo Principal	Partes envolvidas
Monitorização Contínua	Acompanhar em tempo real a execução física e financeira das medidas, identificar desvios e antecipar riscos.	CIG, pontos focais ministeriais, entidades executoras.
Monitorização Mensal ***(prática CIG)***	Recolher e analisar dados mensais de medidas e indicadores de resultado; reportar à tutela com propostas de mitigação.	CIG (coordenação), tutela, pontos focais ministeriais.
Monitorização Semestral	Avaliar o progresso intermédio, execução física (ações, beneficiários/as) e financeira; identificar constrangimentos. Análise de risco e apresentação de medidas de mitigação (prática CIG).	CIG, pontos focais ministeriais, entidades executoras.
Monitorização Anual	Consolidar resultados anuais e impactos observáveis; integrar informação para prestação de contas pública.	CIG, pontos focais ministeriais, organismos internacionais relevantes.
Monitorização Intercalar	Rever prioridades e metas a meio do ciclo da ENIND; reprogramar medidas e recursos.	CIG, tutela, pontos focais ministeriais, parceiros institucionais.
Monitorização Final	Avaliar impactos de médio e longo prazo, medir o contributo para o ODS 5 e redefinir estratégia pós-2030.	CIG, tutela, avaliadores/as externos/as, organismos internacionais.

Fonte: Adaptado de RCM n.º 61/2018

4.5. Avaliação intermédia e auditoria externa

Tal como previsto na RCM n.º 61/2018, a CIG promoveu, no terceiro ano de vigência dos Planos de Ação, uma avaliação formativa apresentada em 2022, conduzida pelo Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (CIEG), Centro de Investigação pertencente ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), sob coordenação da Professora Doutora Anália Torres. O relatório (Torres et al., 2022) identificou um conjunto de áreas de melhoria, incluindo a definição de *baselines* e fontes de dados consistentes, a criação de indicadores para monitorizar a territorialização, o reforço da interseccionalidade, o apoio técnico às Organizações da Sociedade Civil (OSC), a evolução da plataforma RIIG (Rede de Indicadores para a Igualdade de Género), a clarificação de papéis institucionais e a sofisticação dos indicadores de impacto.

Estas conclusões convergiram com a auditoria do Tribunal de Contas (TC) (Auditoria n.º 07/2023), que, em 2021, avaliou os mecanismos de planeamento, monitorização e reporte da ENIND no quadro do ODS 5. O TC sublinhou a necessidade de clarificar responsabilidades entre a CIG, pontos focais ministeriais e entidades executoras, uniformizar prazos e formatos de reporte, assegurar dados completos e consistentes e reforçar a prestação de contas pública.

Paralelamente, já em 2020, uma consultoria especializada havia proposto a metodologia do novo ciclo da ENIND (2023–2026), incorporando várias destas recomendações. A entrada em vigor da RCM n.º 92/2023 permitiu absorver parte substancial destes contributos, criando condições para um modelo de monitorização mais robusto e alinhado com o ODS 5.

4.6. Melhoria contínua e perspetivas futuras

Nos anos seguintes, a CIG, em articulação com os pontos focais ministeriais, começou a integrar sistematicamente as recomendações das avaliações e auditorias, reforçando a articulação interministerial, ajustando métodos de monitorização, cumprindo prazos de reporte e prevendo a divulgação dos resultados de impacto em 2026. Em 2024, promoveu ainda um processo de

auscultação junto dos pontos focais, que evidenciou como aspetos positivos a proximidade e flexibilidade da relação com a CIG, mas também dificuldades como prazos curtos de reporte, complexidade de indicadores, limitações de acesso à informação (em resultado da transferência de competências para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), e desafios na compilação de dados em ministérios com múltiplos organismos sob tutela.

Em 2025, a CIG aprofundou esta reflexão através de um estudo interno orientado para simplificar e melhorar a monitorização (Franqueira, 2025). O documento estruturou-se em dois eixos: simplificação e melhoria. No primeiro, recomendou a redução da carga administrativa, a automatização dos fluxos de informação, a harmonização de formatos e a definição de prazos únicos e previsíveis. No segundo, destacou a necessidade de reforçar a utilidade estratégica da monitorização, através de um quadro comum de indicadores alinhado com os ODS, mecanismos regulares de *feedback* entre técnicos e decisores, capacitação contínua para análise de dados e desenvolvimento de relatórios dinâmicos e *dashboards* interativos.

5. Análise e discussão de resultados

5.1 Desafios e dimensões do sistema de monitorização da ENIND

A análise global dos relatórios de monitorização (2018–2024) evidencia três desafios persistentes: a fragmentação das fontes de dados, com fraca interoperabilidade entre sistemas setoriais; a predominância de indicadores de produto, em detrimento dos de impacto; e o uso limitado da informação para ajustamentos de políticas, privilegiando o reporte formal sobre a análise estratégica (Pollitt, 2011; Moynihan, 2008).

Em comparação com outros países da UE, Portugal apresenta avanços na institucionalização do sistema de monitorização e na sua ligação ao quadro orçamental com perspetiva de género (European Commission, 2020; OCDE, 2020), mas experiências como o Gender Equality Index do EIGE ou os sistemas integrados de Itália e Espanha evidenciam o potencial de evolução para metodologias mais sofisticadas, incluindo indicadores contrafactuais e avaliações longitudinais (European Commission, 2020; IPA, 2016).

Se implementadas de forma articulada e sustentada, as propostas identificadas poderão aumentar significativamente a capacidade da ENIND de produzir evidência robusta, apoiar a decisão política baseada em dados e reforçar o impacto das políticas públicas de igualdade de género em Portugal.

Apesar da existência de metas nacionais em áreas como violência de género ou igualdade salarial, a recolha de dados específicos permanece insuficiente, dependente de fontes externas e sujeita a atrasos. Acresce a ausência de interoperabilidade plena entre sistemas setoriais e plataformas, que, apesar de avanços na digitalização, permanecem fragmentados e limitam uma visão integrada e tempestiva dos resultados (Neto et al., 2022; Engela & Ajam, 2019).

A utilização da informação também se revela desigual: enquanto alguns organismos integram os resultados da monitorização no planeamento anual, outros limitam-se ao cumprimento burocrático do reporte. Este uso predominantemente formal reduz o potencial da monitorização como instrumento de *accountability* e aprendizagem organizacional (Pollitt, 2011; Moynihan, 2008; Bovens, 2007).

Um exemplo positivo encontra-se na própria CIG, que integra sistematicamente os resultados no seu Plano de Atividades e no QUAR, articulando-os com o Orçamento do Estado, o Orçamento Sensível ao Género e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, demonstrando como a monitorização pode reforçar a coerência entre planeamento e alocação de recursos.

A análise do sistema de monitorização da ENIND permite distinguir três dimensões fundamentais, complementadas por propostas de melhoria e simplificação:

(1) Dimensão técnica: o sistema apresenta fragilidades ligadas à predominância de indicadores de produto (n.º de ações, participantes) em detrimento de indicadores de impacto, dificultando a avaliação da mudança social efetiva (Demetriades, 2007; Glennerster et al., 2018). Apesar da existência de metas de impacto em áreas como violência de género ou igualdade salarial, a recolha de dados é insuficiente e dependente de fontes externas, com atrasos na atualização estatística. Para superar estas limitações, recomenda-se a adoção de metodologias contrafactuais e de avaliações longitudinais, bem como o reforço da utilização de dados administrativos e abertos que possibilitem uma monitorização em tempo real (Janssen et al., 2012).

(2) Dimensão institucional: persistem fragilidades na clareza de papéis e responsabilidades, na interoperabilidade entre sistemas e na capacidade técnica das equipas, aspetos que comprometem a consolidação de resultados (Engela & Ajam, 2019; Neto et al., 2022). A solução passa por clarificar mandatos e processos de reporte, reforçar a interoperabilidade entre plataformas setoriais e investir em capacitação contínua das equipas para assegurar qualidade e consistência da informação.

(3) Dimensão política: a utilização da informação é desigual. Enquanto alguns organismos integram os resultados no planeamento, outros limitam-se ao cumprimento burocrático do reporte. Esta tendência esvazia o potencial da monitorização como instrumento de *accountability* e aprendizagem organizacional (Billingham & Sandford, 2025; Bovens, 2007; Pollitt, 2011; Moynihan, 2008). Para contrariar este problema, é necessário reforçar a ligação entre monitorização e decisão, através da publicação de relatórios anuais acessíveis, mecanismos de *feedback* entre técnicos/as e decisores/as e maior integração da informação no ciclo orçamental, incluindo o Orçamento Sensível ao Género.

5.2 Desafios e dimensões do sistema de monitorização da ENIND

Com base nas dimensões e desafios identificados, delineiam-se um conjunto de propostas destinadas a fortalecer o sistema de monitorização da ENIND e a aproximá-lo das melhores práticas internacionais.

A nível técnico, importa consolidar uma abordagem orientada para resultados, reduzindo a dependência de indicadores de produto e privilegiando a avaliação de impactos efetivos. Isto requer a implementação de metodologias contrafactuais e de análises longitudinais que permitam aferir causalidade e sustentabilidade das políticas (Glennerster et al., 2018; European Commission, 2020).

No plano institucional, destaca-se a necessidade de reforçar a interoperabilidade entre plataformas e sistemas setoriais, criar protocolos de partilha de dados e promover a capacitação técnica contínua das equipas envolvidas. A clarificação de papéis entre CIG, pontos focais ministeriais e entidades executoras é crucial para assegurar coerência, evitar redundâncias e garantir um fluxo de informação estável e tempestivo (Engela & Ajam, 2019; OCDE, 2020).

Do ponto de vista político, é fundamental transformar a monitorização num instrumento de decisão e *accountability*. Para tal, recomenda-se a institucionalização de relatórios anuais públicos sobre igualdade de género, o reforço dos mecanismos de *feedback* entre técnicos/as e decisores/as e a integração sistemática dos resultados da monitorização no ciclo orçamental, incluindo o Orçamento Sensível ao Género e os relatórios de execução da ENIND.

A experiência de outros países europeus, nomeadamente Itália e Espanha, bem como o *Gender Equality Index* do EIGE, demonstra a importância de articular dados administrativos, estatísticas oficiais e informação qualitativa numa lógica de sistema integrado. Portugal poderá beneficiar da adoção de modelos que combinem dados em tempo real com indicadores de impacto social, reforçando a transparência e a aprendizagem organizacional.

Por fim, de forma transversal, destacam-se quatro áreas prioritárias de intervenção:

(i) integrar de forma sistemática a análise de género nos indicadores setoriais;

(ii) criar mecanismos que permitam avaliar não apenas a execução financeira, mas também os seus impactos;

(iii) desenvolver sistemas integrados que possibilitem o cruzamento de dados administrativos e abertos, assegurando maior agilidade e fiabilidade; e

(iv) fortalecer as capacidades institucionais para análise e interpretação estratégica dos resultados (Capucha, 2022; Carrilho & Melo, 2022).

Estas medidas, alinhadas com as orientações da OCDE e da Comissão Europeia, poderão consolidar um modelo de monitorização mais robusto, dinâmico e orientado para resultados, reforçando o papel da ENIND como instrumento central das políticas públicas de igualdade de género em Portugal.

QUADRO 2: PONTOS FORTES E DESAFIOS DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DA ENIND (2018–2030)

Dimensão	Pontos Fortes	Desafios
Estrutura institucional	Mecanismo formal de reporte; ligação a planos de ação e ODS	Fragmentação de responsabilidades; coordenação interministerial limitada
Indicadores	Definição clara de indicadores de produto	Falta de indicadores de impacto; dependência de fontes externas nem sempre atualizadas
Dados	Recolha sistemática e periódica; crescente envolvimento e colaboração das diferentes áreas setoriais do Governo	Interoperabilidade limitada; lacunas de atualização; incipiente integração de sistemas
Utilização da informação	Integração em algumas áreas no planeamento	Uso predominantemente burocrático; pouca retroalimentação estratégica
Alinhamento internacional	Convergência com normas OCDE/UE	Necessidade de evolução para modelos contrafactuais e longitudinais

Fonte: Elaboração Própria

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise realizada ao sistema de monitorização da ENIND (2018–2024) permite concluir que este apresenta avanços significativos na formalização de instrumentos, na criação de mecanismos de reporte e na sua articulação com compromissos internacionais, em particular no quadro da União Europeia, da OCDE e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Contudo, evidencia, simultaneamente, constrangimentos estruturais que reduzem a sua eficácia, nomeadamente a predominância de indicadores de produto em detrimento de indicadores de resultado e impacto, a fragmentação dos sistemas de informação, a utilização desigual da evidência gerada e a mobilização ainda insuficiente de determinados atores institucionais e sociais. Em termos mais amplos, o sistema oscila entre uma lógica predominantemente burocrática de prestação de contas e a aspiração de se afirmar como um dispositivo estratégico de governação orientada para resultados.

Neste quadro, as recomendações emergentes podem ser organizadas em três eixos fundamentais, que correspondem às dimensões técnica, institucional e política do sistema:

1. Dimensão técnica – Qualidade e sofisticação dos dados e indicadores

É fundamental superar a atual predominância de indicadores de produto, consolidando *baselines* claros e fontes de dados consistentes e fiáveis (INE, Eurostat e bases administrativas setoriais). Paralelamente, a interoperabilidade entre sistemas e o aproveitamento de dados administrativos e abertos devem ser considerados eixos estratégicos para viabilizar processos de monitorização em tempo real (Janssen et al., 2012).

Propomos que sejam implementados *dashboards* interativos em tempo real, integrando dados administrativos, estatísticas oficiais (INE, Eurostat) e fontes abertas.

E ainda criar indicadores interseccionais (ex.: cruzando género com idade, território, condição socioeconómica) para captar desigualdades múltiplas.

2. Dimensão institucional – Governança, responsabilidades e capacidades

Persistem fragilidades ao nível da clareza de papéis, da interoperabilidade de sistemas e da capacidade técnica disponível, que comprometem a consistência e a comparabilidade dos resultados (Engela & Ajam, 2019; Neto et al., 2022). A este nível, impõe-se clarificar mandatos e linhas de reporte, uniformizar formatos e prazos de comunicação e investir em capacitação continuada das equipas técnicas, reforçando competências em análise, interpretação e comunicação estratégica dos dados.

Acresce sublinhar a necessidade de consolidar a territorialização como parte integrante da cultura institucional de monitorização, assegurando que os Planos Municipais para a Igualdade e outros instrumentos locais não se configurem como exercícios formais, mas como dispositivos efetivos de aprendizagem e acompanhamento multinível.

Parece-nos que deveríamos estabelecer uma unidade técnica interministerial de monitorização com mandato claro para garantir interoperabilidade entre sistemas.

Deveríamos formalizar protocolos de partilha de dados entre ministérios, CCDR e municípios, assegurando atualização regular e comparabilidade.

3. Dimensão política – Utilização estratégica da informação

Apesar da existência de práticas relevantes, como o exemplo da CIG que integra sistematicamente a informação de monitorização no seu Plano de Atividades, no QUAR e no processo orçamental, em articulação com o Orçamento Sensível ao Género e os ODS, a utilização da evidência permanece desigual. Muitos organismos limitam-se ao cumprimento burocrático do reporte, o que compromete a apropriação institucional da monitorização e reduz o seu potencial enquanto instrumento de *accountability* e de aprendizagem organizacional (Pollitt, 2011; Moynihan, 2008; Bovens, 2007). Impõe-se, por isso, reforçar a ligação entre monitorização e decisão política, através da publicação de relatórios anuais claros e acessíveis, da criação de mecanismos de *feedback* regular entre técnicos/as e decisores/as e da maior integração da informação no ciclo orçamental e de planeamento.

Globalmente, o sistema de monitorização da ENIND apresenta já um alinhamento progressivo com referenciais internacionais (OCDE, 2020; Comissão Europeia, 2020), mas carece de consolidação para evoluir de um modelo centrado na execução formal para um modelo orientado para resultados e impactos sociais.

A implementação integrada das recomendações apresentadas — que vão desde a sofisticação metodológica e tecnológica até ao reforço da governação e da utilização estratégica da informação — permitirá aumentar significativamente a capacidade do sistema para produzir evidência robusta, sustentar processos de decisão informados e fortalecer a legitimidade democrática das políticas públicas de igualdade de género em Portugal. Em última instância, trata-se de transformar a monitorização numa ferramenta não apenas de reporte, mas de governação participada, transparente e orientada para resultados, capaz de potenciar o contributo da ENIND para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva.

REFERÊNCIAS

Almeida, H. (2019). *Gestão pública por resultados e o papel da monitorização*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP).

Araújo, J. F. F. E. (2009). A experiência da implementação da gestão orientada para os resultados em Portugal. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 7*(11), 133–155.

Barzelay, M. (2002). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. University of California Press.

Billingham, Z., & Sandford, M. (2025). *Accountability matters: Securing the future of devolution*. Institute for Public Policy Research North. https://www.ippr.org/research/publications/accountability-matters

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal, 13*(4), 447–468. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Caldeira, J. (2009). *Monitorização da performance organizacional*. Almedina.

Capucha, L. (2022). *Avaliando políticas públicas: Teoria, prática e aplicações*. ISCSP.

Carrilho, R., & Melo, W. (2022). Monitorização de políticas públicas: Uma análise conceptual aplicada ao caso português. *Public Policy Portuguese Journal, 7*(2), 52–65.

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2024a). *Relatório intercalar de monitorização da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND)*. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2024b). *Fichas de monitorização da ENIND e do PA/QUAR*. Documento interno, DSAEP.

Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2025). *Relatório anual de monitorização da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND)*. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

Demetriades, J. (2007). Indicadores de igualdade de género: O quê, por que e como? Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. https://genderhealthdata.org/wp-content/uploads/2024/01/44952761.pdf

Denzin, N. K. (2009). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (1st ed.). Routledge.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford University Press.

Engela, R., & Ajam, T. (2019). Implementing a government-wide monitoring and evaluation system in South Africa. *African Evaluation Journal, 7*(1), 1–11. https://doi.org/10.4102/aej.v7i1.374

EVALSDGs. (2021). *EVALSDGs Insight #20: Are we getting there? A synthesis of UN system evaluations of SDG 5*. EVALSDGs. https://evalsdgs.org/evalsdgs-insight-20-are-we-getting-there-a-synthesis-of-un-system-evaluations-of-sdg-5/

European Commission. (2020). *Better regulation guidelines*. European Commission.

European Commission. (2021). *Horizon Europe guidance on gender equality plans*. Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2777/876509

Franqueira, A. (2025). *Processo de monitorização do ciclo de gestão – Estudo e análise de simplificação*. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

Glennerster, R., Walsh, C., & Diaz-Martin, L. (2018). *A practical guide to measuring women's and girls' empowerment in impact evaluations*. Poverty Action Lab.

Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas, 35*(2), 57–63. https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008

Gugerty, M. K., Karlan, D., & Welsh, D. (2016). *Goldilocks Toolkit: Monitoring for Learning and Accountability – Impact Measurement with the CART Principles*. Innovations for Poverty Action. Goldilocks-Toolkit-Impact-Measurement-with-CART-Principles_1.pdf

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration, 69*(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.

Instituto Nacional de Estatística. (2024). *Estatísticas de igualdade de género*. INE.

IPA – Innovation for Poverty Action. (2016). *The Goldilocks toolkit: Designing M&E systems for adaptive management*.

Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management, 29*(4), 258–268. https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740

Jones, H. (2011). *A guide to monitoring and evaluating policy influence*. Overseas Development Institute.

Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*. World Bank Publications.

Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: Recent developments in scope and method* (pp. 3–15). Stanford University Press.

Markiewicz, A., & Patrick, I. (2016). *Developing monitoring and evaluation frameworks*. Sage Publications.

Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.

Neto, P., Duarte, N., Fermisson, J., & Rodrigues, A. (2022). Contributos para a definição do sistema de indicadores, fontes e sistemas de informação de suporte à proposta de metodologia de monitorização da recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico. Universidade de Évora.

OCDE. (2002). *Glossary of key terms in evaluation and results-based management*. OCDE Publishing.

OCDE. (2010). *Quality standards for development evaluation*. OCDE Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264083905-en

OCDE. (2020). *Improving governance with policy evaluation: Lessons from country experiences*. OCDE Publishing. https://doi.org/10.1787/89b1577d-en

Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). *Governance, politics and the state*. Palgrave Macmillan.

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?* (2nd ed.). Blackwell Business.

Pollitt, C. (2011). Performance blight and the tyranny of indicators: Just measuring and reporting isn't enough. *Oxford Review of Education, 37*(5), 517–531. https://doi.org/10.1080/03054985.2011.595550

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

Quivy, R., & Van Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais* (4.ª ed.). Gradiva.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies, 44*(4), 652–667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Rothwell, J., & Young, J. A. (2024). *Guidance on establishment of gender equality plan monitoring systems at national authority level* (Deliverable 6.2). Higher Education Authority (HEA). GENDERACTIONplus. https://genderaction.eu/wp-content/uploads/2024/02/GENDERACTIONplus_D6.2_Guidance-on-establishment-of-GEP-monitoring-systems.pdf

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage.

Torres, A., Merlini, S., Janela Pinto, T., Assunção, F., Coelho, B., Dinis, A. I., Fonseca, A., Gabriel, C., & Vital, R. (2022). *RelaROTHWEtório final de avaliação – Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND) e IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (PAPCTSH)*. Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (CIEG), ISCSP, Universidade de Lisboa.

Tribunal de Contas. (2023). *Relatório n.º 07/2023 – Auditoria ao sistema de planeamento, implementação, monitorização, revisão e reporte do ODS 5 – Igualdade de Género*. Tribunal de Contas. https://portal.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-auditoria/Documents/2023/audit07-2023.pdf

United Nations. (2002). *Results-based management: Terminology and concepts*. Chief Executives Board for Coordination.

United Nations Development Programme. (2009). *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. UNDP.

Yin, R. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Sage.

Public Policy Portuguese Journal
2025, Volume 10, Number 1, pp. 50 - 66
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

Monitorização de instrumentos de planeamento de políticas públicas – Estudo de caso do Plano Nacional de Energia e Clima 2030

Cátia Miguel
Agência para o Clima, I.P
catia.miguel@apclima.pt

Paulo Lourenço
Agência para o Clima, I.P
paulo.lourenco@apclima.pt

Anabela Correia
Direção Geral de Energia e Geologia
anabela.Correia@dgeg.gov.pt

António Vasconcelos
Direção Geral de Energia e Geologia
antonio.vasconcelos@dgeg.gov.pt

Cristina Cardoso
Direção Geral de Energia e Geologia
cristina.cardoso@dgeg.gov.pt

João Pedro Neto
Direção Geral de Energia e Geologia
joao.neto@dgeg.gov.pt

ABSTRACT

This article analyses the monitoring process of Portugal's National Energy and Climate Plan 2030 (NECP 2030), reflecting on the positive results achieved and identifying opportunities for improvement, while underlining the Plan's central role in defining public policies to ensure compliance with national and EU energy and climate targets. Nevertheless, challenges remain, particularly regarding sectoral implementation and the robustness of impact measurement mechanisms.

The monitoring methodology is anchored in Regulation (EU) 2018/1999 and in the national governance arrangements of the NECP, notably the Coordination Group (co-chaired by the Climate Agency, I.P. and the Directorate-General for Energy and Geology), the Interministerial Commission for Climate Change (CIAC), and the National System for Policies and Measures (SPeM), responsible for collecting, validating, and analysing sectoral information, complemented by other institutional and statistical sources.

The analysis of the Integrated National Progress Reports submitted to the European Commission in 2023 and 2025 demonstrates the effectiveness of the governance structure, which has so far ensured compliance with regulatory deadlines, methodological consistency in reporting, and visible results in the delivery of the NECP's objectives and strategic targets. Consolidate and modernise SPeM, operationalise a national information-management platform, and strengthen institutional capacity for impact assessment, build on the progress already achieved, are improvements that can enhance the practical usefulness of the NECP as a tool for management and decision support, strengthen transparency, and contribute to keeping Portugal on track towards climate neutrality by 2045.

Keywords: Monitoring, NECP 2030, Public Policies (Energy and Climate), Climate Neutrality, Energy Transition

JEL classification: Q54

RESUMO

O presente artigo analisa o processo de monitorização do Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), refletindo sobre os resultados positivos alcançados, como o cumprimento dos prazos regulamentares e a consistência metodológica do reporte. Persistem, contudo, desafios a superar, como a robustez dos mecanismos de quantificação de impactos, o que reforça a necessidade de modernização do sistema de monitorização. A metodologia de monitorização assenta no Regulamento (UE) 2018/1999 e nas disposições nacionais de governação do PNEC, destacando-se o Grupo de Coordenação (cocoordenado pela Agência para o Clima, I.P. e pela Direção-Geral de Energia e Geologia), a Comissão Interministerial para as Alterações Climáticas (CIAC) e o Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM), responsável pela recolha, validação e análise da informação setorial, complementada por outras fontes institucionais e estatísticas. A análise dos relatórios nacionais integrados de progresso em matéria de energia e clima, submetidos à Comissão Europeia em 2023 e 2025, evidencia a eficácia da estrutura de governação, que tem permitido assegurar o cumprimento dos prazos regulamentares, a consistência metodológica do reporte, e resultados visíveis na concretização dos objetivos e metas estratégicas definidas no PNEC. Consolidar e modernizar o SPeM, operacionalizar uma plataforma nacional de gestão de informação e reforçar a capacitação das entidades na avaliação de impactos, assente nos progressos já alcançados, são melhorias que poderão potenciar a utilidade prática do PNEC como instrumento de gestão e suporte à decisão, reforçando a transparência e contribuindo para que Portugal mantenha a trajetória rumo à neutralidade climática até 2045.

Palavras-chave: Monitorização PNEC 2030, Políticas Públicas (Energia e Clima), Neutralidade Climática, Transição Energética

JEL classification: Q54

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o processo de monitorização do Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), enquadrando-o, e tendo por objetivo analisar os resultados e a evolução do mesmo, identificando avanços, desafios e oportunidades de melhoria, tendo em conta a sua relevância estratégica no acompanhamento de políticas públicas e na produção de informação para apoio à decisão.

O PNEC 2030 constitui o principal instrumento de política energética e climática para o período 2021-2030, sucedendo aos anteriores planos setoriais: o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE), o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER) e o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020-2030). Considerado um instrumento fundamental para assegurar o cumprimento das metas nacionais e europeias no domínio da energia e do clima, bem como dos compromissos internacionais assumidos no âmbito do Acordo de Paris e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), o PNEC 2030 articula-se igualmente com os objetivos de longo prazo estabelecidos no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050),

reforçando, na atualização de 2024, a ambição nacional de atingir a neutralidade climática até 2045, em linha com a Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, 2021).

A monitorização sistemática da implementação do PNEC 2030 é essencial para aferir o progresso face às metas e compromissos assumidos, assegurando a coerência entre as políticas públicas e os investimentos realizados em matéria de transição energética e ação climática. Este processo permite identificar desvios, avaliar o impacto das medidas adotadas e ajustar, sempre que necessário, as estratégias em curso, promovendo uma gestão eficiente e transparente dos recursos.

Entre os resultados positivos já alcançados, destaca-se o cumprimento rigoroso e atempado das obrigações de reporte à Comissão Europeia e à CQNUAC, assegurando a credibilidade externa de Portugal neste domínio e contribuindo para a definição de políticas a nível europeu, bem como para reforçar a posição e a relevância internacional do país nos processos multilaterais de ação climática. Destaca-se igualmente a mobilização das entidades setoriais que têm integrado o processo de reporte, bem como a validação independente, através de procedimentos de verificação de qualidade, que têm evidenciado um desempenho consistente e conferido robustez e confiança acrescida ao processo de monitorização.

O presente artigo encontra-se estruturado nos seguintes capítulos: **Revisão de Literatura,** que enquadra o procedimento de monitorização; **Metodologia,** que descreve o modelo de governação e os mecanismos de reporte e verificação; **Resultados**, que apresenta as evidências recolhidas e a evolução observada; **Discussão**, que analisa os fatores que influenciam a eficácia do sistema, destacando pontos fortes e áreas de melhoria; e **Conclusão**, que sintetiza as principais mensagens e aponta perspetivas para o futuro. A abordagem proposta procura conjugar a descrição do funcionamento do sistema com uma análise crítica, mas equilibrada, da sua execução, contribuindo para o debate sobre a melhoria contínua da monitorização e reporte em matéria de energia e clima.

REVISÃO DE LITERATURA

O PNEC 2030 encontra-se alinhado com os compromissos europeus estabelecidos pelo Regulamento (UE) 2018/1999 relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática. A sua revisão, submetida à Comissão Europeia em dezembro de 2024, (Resolução da Assembleia da República n.º 127/2025, de 10 de abril, 2025) veio consolidar e reforçar o objetivo e a ambição nacional de atingir a neutralidade climática até 2045, em alinhamento com a Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, 2021).

De acordo com a Comissão Europeia[19], a versão final do PNEC de Portugal apresentou melhorias significativas face ao plano anterior, evidenciando progresso nas políticas de clima e energia e metas ambiciosas para o cumprimento dos objetivos da UE para 2030, nomeadamente em áreas como energias renováveis, eficiência energética e redução de emissões de GEE. De forma geral, a avaliação assinala que Portugal integrou a maioria das recomendações transmitidas em relação à versão preliminar apresentada em junho de 2023, fazendo ainda assim um conjunto de recomendações sobre as quais sugere particular atenção, como é o caso do setor do uso do solo, alterações do uso do solo e florestas (LULUCF) – onde se sublinha a importância de monitorizar de forma rigorosa a implementação das medidas previstas, dado que o cumprimento da meta de sequestro em 2030 depende de pressupostos como a redução das áreas ardidas, a diminuição da exploração florestal (corte) e o aumento da área florestada. A Comissão recomenda igualmente um acompanhamento próximo das medidas do setor dos transportes, dada a forte dependência de reduções projetadas em políticas ainda em fase inicial de execução, realçando a necessidade de promover soluções alternativas de mobilidade, expandir a infraestrutura de carregamento e reforçar os incentivos à mobilidade elétrica. O relatório sublinha igualmente que são necessárias ações mais concretas para garantir a plena implementação das projeções e para colmatar o défice de ambição em relação às metas da UE, em particular no domínio da eficiência energética e na coerência da eliminação progressiva dos subsídios aos combustíveis fósseis. Entre as restantes dimensões salientadas encontram-se a necessidade de garantir o desenvolvimento atempado da rede elétrica e das soluções de flexibilidade e armazenamento, o reforço da renovação dos edifícios públicos e a continuação da reabilitação do parque edificado, bem como a promoção da eletrificação do aquecimento e arrefecimento através de bombas de calor eficientes, contribuindo também para a redução da pobreza energética.

[19] Comunicação (COM(2025) 274 final, e respetivo documento SWD(2025) 140 final

A análise europeia vem, assim, destacar a importância e complementar os mecanismos internos de acompanhamento, em particular a monitorização do PNEC através dos Relatórios Nacionais Integrados de Progresso, submetidos em 2023 e 2025. Estes relatórios evidenciam avanços metodológicos e o cumprimento dos prazos regulamentares, integrando indicadores setoriais, metas quantitativas e medidas de política pública, permitindo aferir o grau de execução das ações previstas e a sua eficácia na redução de emissões, promoção da eficiência energética e integração de fontes renováveis.

METODOLOGIA

O acompanhamento da implementação do PNEC 2030, constitui um dos pilares para assegurar o cumprimento das metas nacionais e europeias em matéria de energia e clima para o período 2021-2030, bem como dos compromissos internacionais assumidos no âmbito do Acordo de Paris e da CQNUAC.

Pela sua natureza estratégica e transversal, a transição energética e climática exige um sistema de governação sólido, articulado e adaptável, capaz de integrar contributos de múltiplos setores da economia e da sociedade, garantindo coerência entre políticas e assegurando a sua implementação eficaz. Este sistema de governação tem igualmente um papel determinante na produção de informação robusta, na monitorização de progresso e no reporte regular, tanto a nível europeu como internacional.

Estrutura de governação

O enquadramento político que sustenta este sistema remonta à criação, em 2015, da Comissão Interministerial do Ar, das Alterações Climáticas e da Economia Circular, mais recentemente, redenominada Comissão Interministerial para a Ação Climática (CIAC), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 156/2025. Presidida pelo membro do Governo responsável pelas áreas do ambiente, ação climática e transição energética, a CIAC integra representantes de vários departamentos governamentais, bem como dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, assegurando uma coordenação política transversal. As suas atribuições, definidas pelo Despacho n.º 2873/2017, de 6 de abril, incluem a articulação de políticas, o acompanhamento da implementação de medidas e programas, e a validação de opções estratégicas, em consonância com compromissos nacionais, europeus e internacionais.

O modelo de governação do PNEC 2030 estrutura-se em três níveis complementares:

Coordenação política: assegurada pela CIAC, que tem como como competência principal acompanhar a nível político a execução do PNEC 2030, contribuindo também para a aplicação da Lei de Bases do Clima e a prossecução da neutralidade climática até 2045.

Coordenação técnica: desempenhada pelo Grupo de Coordenação do PNEC, cocoordenado pela Agência para o Clima, I.P. (ApC) e pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), com a função de coordenar e promover a elaboração, monitorização e atualização do PNEC 2030, em articulação com as entidades previstas no Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM), designadamente a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., e outras entidades públicas e privadas consideradas relevantes, no sentido de garantir a articulação do contributo nacional para cumprimento dos compromissos estabelecidos no âmbito do Regulamento (UE) 2018/1999 e facilitar a execução das orientações de política constantes do PNEC 2030 ou determinadas pela CIAC.

Sistema de acompanhamento e projeções: suportado pelo Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM), criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho, e posteriormente regulado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2016, de 26 de agosto. O SPeM visa envolver e reforçar a responsabilização dos setores na integração da dimensão climática nas políticas setoriais, assegurar o acompanhamento, monitorização e reporte da execução das políticas e medidas e dos seus impactos, reportar as projeções de emissões de GEE e outros poluentes atmosféricos, e avaliar o cumprimento das obrigações nacionais, incluindo as metas setoriais.

A Lei de Bases do Clima, que entrou em vigor a 1 de fevereiro de 2022, estabeleceu um novo patamar de governação em matéria de política climática e energética. Entre as novidades introduzidas, destaca-se a criação do Conselho para a Ação Climática (CAC), um órgão consultivo independente composto por personalidades de reconhecido mérito e experiência nos domínios relevantes para as alterações climáticas, incluindo a gestão de risco e as políticas públicas, que colabora com a Assembleia da República e com o Governo na elaboração de estudos, avaliações e pareceres sobre

ação climática e legislação conexa, pronunciando-se sobre o planeamento, execução e eficácia das políticas climáticas e contribuindo para a discussão pública. Compete-lhe emitir pareceres sobre os instrumentos de política climática, incluindo o PNEC 2030. A sua composição, organização e funcionamento foram definidos pela Lei n.º 43/2023, de 14 de agosto, sendo apoiado por uma estrutura técnica integrada nos serviços da Assembleia da República.

Quadro legal e obrigações de reporte

A elaboração e monitorização do PNEC 2030 enquadra-se nas obrigações definidas no Regulamento (UE) 2018/1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro, que estabelece o mecanismo de governação da União da Energia e da Ação Climática em matéria de planeamento, monitorização e reporte de informação. De acordo com o artigo 17.º deste Regulamento (doravante denominado Regulamento da Governação), cada Estado-Membro deverá comunicar, a cada dois anos, à Comissão Europeia, o estado de execução do PNEC 2030, através de um relatório nacional integrado de progresso em matéria de energia e de clima que abranja as cinco dimensões da União da Energia**: Descarbonização** (onde se inclui a redução de emissões de GEE e o sequestro de carbono, bem como o aumento total da quota de energia a partir de fontes renováveis no consumo final de energia); **Eficiência Energética; Mercado Interno da Energia; Segurança Energética e Investigação, Inovação e Competitividade.**

Cumprindo os prazos estabelecidos no suprarreferido Regulamento da Governação, Portugal submeteu a versão preliminar do PNEC 2030 em dezembro de 2018 e, após a incorporação das recomendações da Comissão Europeia e dos contributos resultantes do processo de consulta pública, apresentou a versão final à Comissão Europeia em dezembro de 2019, aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho.

De acordo com o preconizado no artigo 14.º do Regulamento da Governação, os Estados-Membros (EM) são obrigados a apresentar uma atualização do PNEC a meio do ciclo de implementação, atualização que foi submetida de forma preliminar por Portugal em junho de 2023, e a versão final em dezembro de 2024, tendo em consideração as recomendações emitidas pela Comissão Europeia ao projeto de atualização e ainda os resultados dos processos de auscultação/consulta pública.

O Regulamento da Governação estabelece, em termos de monitorização e reporte, no seu artigo 17.º que, até 15 de março de 2023, e de dois em dois anos após essa data, o estado de execução do PNEC seja comunicado à Comissão Europeia. O Relatório Nacional Integrado de Progresso deve abranger as cinco dimensões da União da Energia e incluir nos termos do Regulamento da Governação:

- Informação sobre o progresso no cumprimento dos objetivos, metas e contributos fixados, incluindo no financiamento e na implementação de políticas e medidas, bem como uma análise comparativa entre o investimento realizado e o investimento previsto;
- Informação sobre o diálogo multinível, nos termos do artigo 11.º do Regulamento;
- Informação prevista nos artigos 20.º a 25.º do Regulamento, nomeadamente sobre energia renovável, eficiência energética, segurança energética, mercado interno da energia, pobreza energética, investigação, inovação e competitividade, podendo incluir, se necessário, atualizações das políticas e medidas;
- Informação sobre as respostas às recomendações da Comissão, incluindo o respetivo calendário de aplicação e justificação em caso de não aplicação.

Para assegurar a uniformização e harmonização deste reporte entre os Estados-Membros, foi publicado o Regulamento de Execução (UE) 2022/2299 da Comissão, de 15 de novembro de 2022, que estabelece as normas de execução do Regulamento da Governação, incluindo a estrutura, formato e pormenores técnicos dos relatórios nacionais integrados de progresso, organizados em 23 anexos identificados no Anexo I, com responsabilidades repartidas entre áreas de Energia e Clima e reporte através de duas plataformas: a plataforma Reportnet da Agência Europeia do Ambiente e plataforma ReportENER da DG ENER.

Os 23 anexos cobrem todas as dimensões da governação e incluem domínios centrais da descarbonização, como emissões de gases de efeito de estufa, energias renováveis, adaptação às alterações climáticas, eficiência energética, segurança energética, mercado interno e investigação, mas também áreas transversais como a qualidade do ar, pobreza energética, cooperação regional e os impactos socioeconómicos da transição.

Complementarmente, os anexos abrangem a monitorização de políticas e medidas existentes, e de novas políticas adotadas, assim como algumas obrigações de reporte específicas das diretivas

europeias, nomeadamente informações sobre economias de energia, subsídios à energia (com foco nos combustíveis fósseis) e formas de financiamento. No conjunto, a informação recolhida nos 23 anexos fornece uma visão completa da execução do PNEC, garantindo transparência e comparabilidade a nível da UE.

Dando respostas às exigências de reporte, Portugal submeteu à Comissão Europeia, até ao momento, dois relatórios de progresso através das respetivas plataformas eletrónicas ReportNet[20] e ReportENER[21]: o primeiro, em 15 de março de 2023, relativo ao PNEC 2030 submetido em 2019, e o segundo, em 15 de março de 2025, tendo já em consideração o PNEC 2030 atualizado em 2024.

Garantia de qualidade e transparência

Após a submissão, os dados são sujeitos a um procedimento de verificação da qualidade, pela Comissão Europeia e pela Agência Europeia do Ambiente (EEA), com o apoio do European Topic Centre for Climate Change Mitigation and Energy (ETC/CME), no âmbito de procedimentos de *Quality Check* e *Quality Control (QA/QC)*. Estes processos asseguram que os relatórios apresentam precisão, transparência, integridade e consistência, sendo as conclusões disponibilizadas publicamente para garantir transparência e envolvimento da sociedade no acompanhamento das políticas de energia e clima.

De referir ainda que os dados decorrentes do processo de monitorização, e após o processo de validação atrás descrito, são igualmente considerados em processo de atualização do PNEC garantindo-se um efeito cíclico e de melhoria contínua.

Articulação com o quadro internacional

O processo de monitorização nacional e de reporte comunitário está diretamente ligado às obrigações internacionais no âmbito da CQNUAC e do Acordo de Paris tendo em consideração a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) da União Europeia e que inclui todos os Estados-Membros.

Com a entrada em vigor do Acordo de Paris, foi estabelecido o Quadro Reforçado de Transparência (*Enhanced Transparency Framework* – ETF), que substituiu o sistema anterior previsto no contexto do Protocolo de Quioto, e introduziu os Relatórios Bienais de Transparência (*Biennial Transparency Reports* – BTR). Estes relatórios, exigidos pelo artigo 13.º do Acordo, são sujeitos a um Technical Expert Review (TER), realizada por equipas de peritos independentes e que pode incluir sessões presenciais ("*in-country reviews*") com as equipas nacionais, supervisionada pelo secretariado da CQNUAC. Em complemento, os países desenvolvidos participam na *Facilitative Multilateral Consideration of Progress* (FMCP), uma sessão pública de avaliação por pares onde as Partes podem partilhar boas práticas e dúvidas entre si. Os BTR são disponibilizados publicamente no portal da CQNUAC[22].

O PNEC 2030 e o seu relatório de progresso constituem a base operacional para a elaboração dos BTR, fornecendo dados sobre projeções de emissões, progresso nas metas nacionais e evolução das políticas e medidas, contribuindo para o cumprimento das obrigações de reporte a nível internacional.

RESULTADOS

A visão estratégica de Portugal para o horizonte 2030 assenta na promoção da descarbonização da economia e da transição energética como uma oportunidade para o país, sustentada num modelo democrático e justo de coesão territorial, capaz de potenciar a geração de riqueza e o uso eficiente dos recursos, e alinhada com o objetivo de atingir a neutralidade climática até 2045.

O PNEC 2030 constitui o principal instrumento de planeamento e execução desta visão, articulando metas nacionais quantitativas, objetivos estratégicos e linhas de atuação num quadro coerente de políticas públicas. A sua implementação combina a ação de múltiplos setores – energia, indústria, transportes, agricultura, florestas, resíduos e águas residuais – assegurando que cada área contribui para a redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e para a transição energética.

As metas definidas no PNEC são operacionalizadas através de **oito objetivos estratégicos**, concebidos numa lógica integrada entre energia e clima, e que reforçam o c ontributo d o PNEC para as cinco

[20] https://reportnet.europa.eu/

[21] https://ec.europa.eu/energy-climate-plans-reporting/ePlatform/reportENER ou https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/reporting-system-eu-countries_en

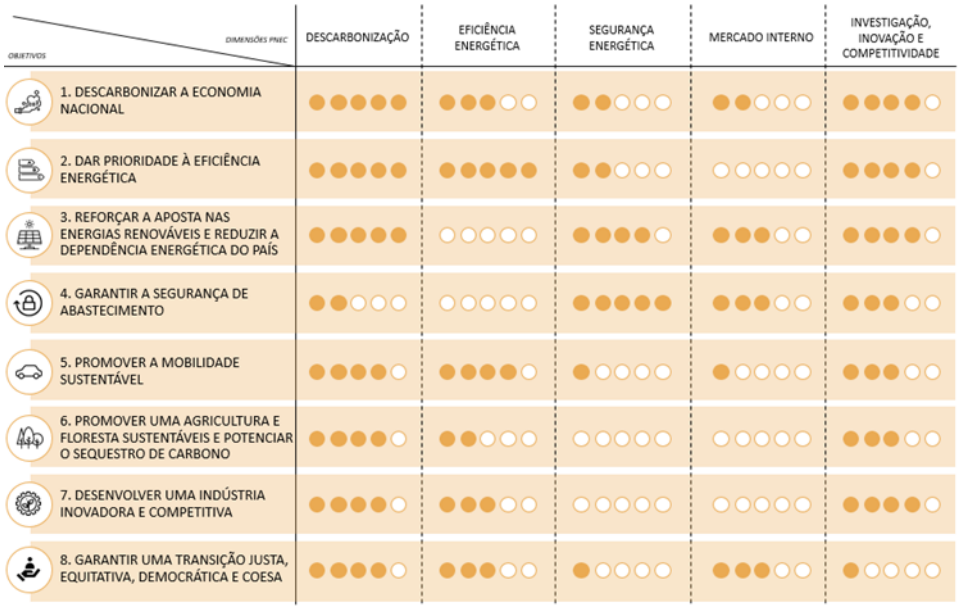
[22] https://unfccc.int/first-biennial-transparency-reports.

dimensões definidas no Regulamento da Governação:

1. Descarbonizar a economia nacional
2. Dar prioridade à eficiência energética
3. Reforçar a aposta nas energias renováveis e reduzir a dependência energética do país
4. Garantir a segurança de abastecimento
5. Promover a mobilidade sustentável
6. Promover uma agricultura e floresta sustentáveis e potenciar o sequestro de carbono
7. Desenvolver uma indústria inovadora e competitiva
8. Garantir uma transição justa, equitativa, democrática e coesa

Estes objetivos estratégicos concorrem positivamente para a concretização das cinco dimensões do PNEC, sendo que cada objetivo pode contribuir para mais do que uma dimensão, considerando igualmente uma lógica de integração e a amplitude e abrangência destes objetivos estratégicos, como se ilustra na Figura 1, abaixo, (onde se evidencia a relação entre as 5 dimensões da União da Energia e os oito objetivos estratégicos do PNEC 2030):

FIGURA 2: A RELAÇÃO ENTRE AS DIMENSÕES DA UNIÃO DA ENERGIA E OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PNEC 2030



Fonte:PNEC 2030

A implementação destes objetivos no PNEC atualizado assenta em **66 linhas de atuação** e mais de **300 medidas de ação**, cada uma acompanhada pela identificação dos principais setores abrangidos; as medidas de ação que contribuem para cada linha de atuação e o respetivo horizonte temporal de aplicação; a análise de riscos e vulnerabilidades climáticas nos casos de média e elevada relevância; as principais relações com outros instrumentos estratégicos de política pública e que enquadram as medidas consideradas; as fontes de financiamento indicativas e uma pré-identificação das entidades responsáveis pelo desenvolvimento e aplicação das medidas.

Para garantir a execução efetiva deste quadro de políticas, a concretização dos objetivos é acompanhada por um sistema de monitorização e reporte que assegura a coerência entre o desenho das medidas e os resultados obtidos. Neste contexto, o Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM), articulado com as obrigações de reporte à Comissão Europeia e à CQNUAC, tem permitido recolher, consolidar e reportar informação de forma regular e coerente.

Tal como já referido, até à data, Portugal submeteu dois Relatórios Nacionais Integrados de Progresso no âmbito do Regulamento da Governação, cumprindo integralmente os prazos e formatos definidos. Estes relatórios não só permitem acompanhar a execução interna das políticas, como alimentam a avaliação da Comissão Europeia sobre o progresso a nível comunitário.

Como já referido, a Comissão Europeia publicou a sua avaliação agregada da atualização dos PNEC (Comunicação COM (2025) 274 final) e um Documento de Trabalho com as avaliações individuais (SWD/2025/140, referente a Portugal). A avaliação concluiu, por exemplo, que a UE está bem posicionada para alcançar a meta de redução de emissões de GEE para 2030, considerando as projeções constantes dos PNEC de todos os Estados-Membros. Esta avaliação permite identificar, a nível europeu, eventuais lacunas no cumprimento das metas e, quando necessário, propor o reforço ou ajustamento da legislação comunitária. No caso de Portugal, a avaliação da Comissão foi abordada no ponto anterior "Revisão da Literatura"

Para além desta leitura europeia, os resultados reportados por Portugal (e pelos restantes Estados-Membros, no âmbito da NDC conjunta da UE) são também considerados nos Relatórios de Síntese das NDC preparados periodicamente pelo secretariado da CQNUAC, que avaliam o progresso global face aos objetivos do Acordo de Paris. Esta vertente internacional complementa a avaliação comunitária, oferecendo uma perspetiva agregada do impacto coletivo das contribuições nacionais e reforçando a coerência entre os exercícios de reporte europeus e internacionais.

Em síntese, os resultados refletem a ambição política e técnica e o empenho das entidades nacionais na recolha e validação de dados, bem como a capacidade de articulação interinstitucional do modelo de governação. A monitorização do PNEC 2030 contribui simultaneamente para o acompanhamento interno, para a avaliação europeia da trajetória até 2030 e para a apreciação internacional do esforço conjunto no âmbito do Acordo de Paris, reforçando a transparência e a responsabilização de todas as partes envolvidas.

DISCUSSÃO

A monitorização do PNEC 2030 constitui um pilar central da governação climática e energética em Portugal, funcionando não apenas como mecanismo de verificação do cumprimento das metas, mas também como ferramenta estratégica de planeamento e gestão. Para além de verificar o cumprimento das metas, constitui um processo estruturado que integra múltiplos atores, assegura a comparabilidade internacional e promove a aprendizagem institucional, permitindo ajustes às políticas e medidas e impactando no processo de atualização do PNEC.

O sistema de governação nacional, sustentado pelo Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM) e pelo enquadramento do Regulamento da Governação, tem permitido operacionalizar um modelo integrado de reporte que articula as dimensões energia e clima, e que responde simultaneamente a obrigações nacionais, comunitárias e internacionais. Importa sublinhar o papel da Comissão Interministerial para a Ação Climática (CIAC) – estrutura interministerial presidida pelo membro do Governo responsável pela área de ambiente/ação climática e energia/transição energética, que assegura orientação política, coordenação entre ministérios, validação e acompanhamento de opções estratégicas com impacto no PNEC 2030. Em conjunto, a CIAC, o grupo de coordenação do PNEC e o SpeM reforçam a coerência intersectorial e a qualidade do reporte. A articulação com as obrigações decorrentes do Acordo de Paris, nomeadamente através dos Relatórios Bienais de Transparência (BTR), reforça a necessidade de coerência e alinhamento entre o reporte nacional, europeu e internacional, evitando redundâncias e assegurando que a informação apresentada reflete de forma consistente os progressos alcançados e as metas futuras.

Em termos operacionais, o sistema de reporte baseia-se em fluxos regulares de recolha de informação junto das entidades responsáveis pela execução das medidas, na sua validação interna e na consolidação num formato compatível com as plataformas da Comissão Europeia (*Reportnet* e *ReportENER*). Posteriormente, os dados são submetidos a procedimentos de garantia e controlo de qualidade (QA/QC) a nível nacional e europeu/internacional. Os resultados destas avaliações, tanto pela Comissão Europeia como pela UNFCCC, têm confirmado a consistência, integridade e transparência dos dados reportados, reforçando a credibilidade do sistema.

Importa sublinhar que o SPeM já apresenta resultados positivos concretos: Portugal submeteu dois relatórios de progresso à Comissão Europeia dentro dos prazos estabelecidos; manteve a regularidade do reporte à UNFCCC; e tem vindo a demonstrar, nos processos de revisão e avaliação externa, elevados níveis de qualidade e consistência na informação prestada. A participação ativa das entidades do SPeM, e a capacidade de resposta às recomendações dos *quality checks* demonstram um sistema em evolução e cada vez mais robusto.

Apesar da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020 ter determinado que o sistema de acompanhamento do PNEC é constituído pelo SPeM, onde estão representadas entidades dos

diversos setores, a experiência demonstrou que a consulta a este grupo não é, por si só, suficiente para responder a todas as exigências, tornando necessário alargar o leque de interlocutores a entidades que não integram formalmente o SPeM (ver Anexo II onde se listam as entidades consultadas no processo de monitorização).

Esta necessidade decorre, em parte, do facto de o SPeM ter sido criado há cerca de uma década (em 2015, como suporte à monitorização do Programa Nacional para as Alterações Climáticas – PNAC), antes da elaboração do PNEC 2030 (em 2019).

A prática revelou ainda desafios operacionais relevantes. Destacam-se a necessidade de reforçar a integração de dados provenientes de diferentes setores e fontes, a harmonização de metodologias de cálculo, a atualização regular das projeções e a consolidação de indicadores que reflitam de forma abrangente as dimensões da transição energética e climática; a plataforma nacional de gestão de informação, prevista desde a RCM n.º 45/2016 para apoiar a identificação, acompanhamento e reporte de políticas e medidas, que ainda não foi plenamente implementada; a dispersão de informação entre várias entidades e a diversidade de formatos de reporte, que podem comprometer a comparabilidade e a consistência dos resultados; os resultados extraídos das plataformas eletrónicas Reportnet e ReportENER, cujo exemplo de folha de reporte de dados e *Layouts* constam no Anexo III, de difícil leitura, exigindo tratamento adicional antes de serem integrados em relatórios.

Superar estes desafios implicará reforçar a digitalização e automatização dos processos, melhorar a operacionalização do SPeM, investir na capacitação técnica e assegurar maior acessibilidade e divulgação pública da informação, de forma que a monitorização não seja apenas um exercício de reporte, mas uma verdadeira ferramenta de apoio à decisão e de prestação de contas à sociedade.

Será ainda necessário desenvolver metodologias que permitam quantificar o impacto das diferentes políticas e medidas implementadas, nomeadamente a sua contribuição para a redução de emissões de GEE e a melhoria da Eficiência Energética. É assim fundamental o envolvimento ativo dos setores neste processo, criando metodologias que possam facilmente ser alimentadas por dados recolhidos com elevada periodicidade. Tal evolução permitiria passar de avaliações maioritariamente qualitativas para algo quantificável.

Em síntese, o sistema português de monitorização do PNEC 2030 combina solidez institucional, capacidade técnica e credibilidade internacional, mas enfrenta o desafio de evoluir para um modelo mais integrado, digitalizado interativo e orientado para resultados, capaz de sustentar de forma ainda mais eficaz a transição energética e climática.

RECOMENDAÇÕES

Com base na análise realizada, emergem recomendações que visam modernizar e tornar mais eficaz o sistema de monitorização do PNEC 2030, reforçando o seu papel enquanto ferramenta estratégica de apoio à decisão. A prioridade passa pela implementação de uma plataforma nacional de gestão de informação que automatize fluxos, reduza encargos administrativos e assegure maior rastreabilidade dos dados. Complementarmente, a digitalização dos processos, a harmonização de metodologias e a atualização regular de projeções e indicadores surgem como condições essenciais para garantir coerência e fiabilidade no acompanhamento do plano.

Paralelamente, recomenda-se o reforço da integração e qualidade dos dados, através do desenvolvimento de metodologias que permitam quantificar de forma mais rigorosa os impactos das políticas e medidas, superando avaliações predominantemente qualitativas. O fortalecimento da capacitação técnica das entidades envolvidas e o alargamento do leque de interlocutores para além das entidades do SPeM são igualmente fundamentais para assegurar um processo de monitorização mais completo, consistente e representativo.

CONCLUSÃO

A monitorização do PNEC 2030 assume-se como um pilar central da governação climática e energética em Portugal, funcionando simultaneamente como mecanismo de verificação do cumprimento das metas e como ferramenta estratégica de planeamento, gestão e apoio à decisão política. O sistema nacional, assente no SPeM e articulado com as obrigações decorrentes do Regulamento da Governação e do Acordo de Paris, garante uma abordagem integrada entre energia e clima, assegurando a coerência e comparabilidade do reporte a nível nacional, europeu e internacional.

Os resultados já alcançados evidenciam um desempenho institucional robusto: Portugal cumpriu integralmente os prazos de submissão dos Relatórios Nacionais Integrados de Progresso, manteve a regularidade e qualidade do reporte à CQNUAC, respondeu de forma eficaz às recomendações de *quality checks* e demonstrou capacidade de adaptação às exigências técnicas e regulamentares. Estes avanços reforçam a credibilidade do país e a confiança nas suas projeções e metas.

Contudo, a experiência acumulada revela áreas prioritárias de melhoria que podem potenciar a eficácia do sistema: a implementação de uma plataforma nacional de gestão de informação para automatizar fluxos, reduzir encargos administrativos e melhorar a rastreabilidade da informação; a harmonização de metodologias e formatos de reporte; o reforço da capacitação técnica das entidades; e a maior integração de dados e indicadores que capturem, de forma abrangente, todas as dimensões da transição energética e climática preconizadas no PNEC 2030.

Mais do que um instrumento de reporte, a monitorização deve afirmar-se como mecanismo dinâmico de governação, capaz de medir impactos, antecipar riscos, apoiar a formulação de políticas públicas e promover a prestação de contas perante a sociedade. O reforço da digitalização, a melhoria da operacionalização do SPeM, a continuidade dos processos participativos e a coordenação estreita entre CIAC, SPeM, Grupo de Coordenação do PNEC e setores de atividade serão determinantes.

Assim, a consolidação e modernização do sistema de monitorização do PNEC 2030 constituem não apenas uma exigência regulamentar, mas uma oportunidade estratégica para transformar a monitorização num verdadeiro motor de inovação e responsabilidade pública, garantindo que Portugal lidera com ambição e consistência o caminho rumo à neutralidade climática até 2045.

REFERÊNCIAS

COM(2023) 796 final. (18 de dezembro de 2023). *COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - Avaliação à escala da UE dos projetos de atualização dos planos nacionais em matéria*. Obtido de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bb8fb395-9d9c-11ee-b164-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

COM(2025) 274 final. (27 de maio de 2025). *COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - Avaliação à escala da UE das versões finais das atualizações dos planos nacionais integrados em matéria de energia e de clima*. Obtido de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:61de6ed0-3b8d-11f0-8a44-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

Despacho n.º 2873/2017, de 6 de abril. (06 de abril de 2017). *Aprova o Regulamento de Funcionamento da Comissão Interministerial do Ar e das Alterações Climáticas*. Obtido de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/diario-republica/69-2017-106829434

Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro. (31 de dezembro de 2021). *Lei de Bases do Clima*. Obtido de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/diario-republica/253-2021-176907478

Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática. (1999). Obtido de http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj

Regulamento de Execução (UE) 2022/2299 da Comissão, de 15 de novembro de 2022, que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) 2018/1999. (15 de novembro de 2022). 1-98. Obtido de http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/2299/oj

Resolução da Assembleia da República n.º 127/2025, de 10 de abril. (10 de abril de 2025). *Atualização do Plano Nacional de Energia e Clima 2030*. Obtido de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/diario-republica/71-2025-914316361

Resolução de Conselho de Ministros nº 45/2016, de 26 de agosto. (26 de agosto de 2016). *Cria o Sistema Nacional de Políticas e Medidas previsto no Quadro Estratégico para a Política Climática*. Obtido de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/diario-republica/164-2016-75207489

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho. (10 de julho de 2020). *Aprova o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030)*. Obtido de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/diario-republica/133-2020-137618091

Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho. (30 de julho de 2015). *Aprova o Quadro Estratégico para a Política Climática, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas*. Obtido de https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/diario-republica/147-2015-69905655

SWD(2023) 646 final. (24 de outubro de 2023). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT -Assessment of progress towards the objectives of the Energy Union and Climate Action*. Obtido de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0646

ANEXOS

ANEXO 1

Listagem de anexos que compõem os Relatórios Nacionais Integrados de Progresso do PNEC, tal como previstos no Regulamento de Execução (UE) 2022/2299 da Comissão, de 15 de novembro de 2022:

- Anexo I – Descarbonização: emissões e remoções de gases com efeito de estufa
- Anexo II – Descarbonização: energia de fontes renováveis
- Anexo III – Descarbonização: adaptação
- Anexo IV – Eficiência energética
- Anexo V – Segurança energética
- Anexo VI – Mercado interno da energia
- Anexo VII – Investigação, inovação e competitividade
- Anexo VIII – Objetivos nacionais para a redução faseada dos subsídios ao setor da energia, sobretudo às fontes de energia fósseis
- Anexo IX – Progressos realizados na execução das políticas e medidas nacionais
- Anexo X – Novas políticas e medidas nos termos do artigo 21.º, alínea b), ponto 3, do Regulamento (UE) 2018/1999
- Anexo XI – Informações sobre as economias de energia obtidas nos termos do artigo 7.º da Diretiva 2012/27/UE
- Anexo XII – Comunicação de informações em conformidade com o artigo 5.º da Diretiva 2012/27/UE
- Anexo XIII – Progressos realizados no financiamento
- Anexo XIV – Impactos na qualidade do ar e nas emissões para a atmosfera
- Anexo XV – Políticas e medidas para a redução faseada dos subsídios ao setor da energia, sobretudo às fontes de energia fósseis
- Anexo XVI – Obrigações de comunicação de informações suplementares no domínio da energia de fontes renováveis
- Anexo XVII – Obrigações de comunicação de informações suplementares no domínio da eficiência energética
- Anexo XVIII – Pobreza energética
- Anexo XIX – Pobreza energética
- Anexo XX – Informações sobre a forma como a execução do plano nacional integrado em matéria de energia e de clima contribui para a transição justa, a promoção dos direitos

humanos e da igualdade de género e a luta contra as desigualdades em matéria de pobreza energética

- Anexo XXI – Execução da cooperação regional
- Anexo XXII – Comunicação de informações sobre a aplicação das recomendações a que se refere o artigo 32.º, n.ºs 1 ou 2, do Regulamento (UE) 2018/1999
- Anexo XXIII – Comunicação de informações sobre o diálogo a vários níveis sobre clima e energia a que se refere o artigo 11.º do Regulamento (UE) 2018/1999

Os dados relativos aos Anexos I a IV, IX a XIV, XVI e XVII são submetidos pelas autoridades designadas pelos Estados-Membros (no caso de Portugal, a DGEG e a ApC), através da plataforma Reportnet gerida pela Agência Europeia do Ambiente (EEA), e os dados relativos aos Anexos V a VIII, XV e XVIII a XXIII são apresentadas através da plataforma ReportENER, gerida pela Direção Geral de Energia da Comissão Europeia (DG ENER). Os Anexos II, IV a VII, X a XII e XVI a XX são da responsabilidade da área da Energia; os Anexos I, III e XIV da área do Clima e os Anexos VIII, IX, XIII, XV e XXI a XXIII são da responsabilidade conjunta das duas áreas.

ANEXO 2

Entidades consultadas no processo de reporte/monitorização do PNEC 2030 (entidades SPeM e não SPeM)

Entidades integrantes do SPeM consultadas no processo de monitorização

ADENE – Agência para a Energia; AML – Área Metropolitana de Lisboa; AMP – Área Metropolitana do Porto; ANI – Agência Nacional de Inovação, S.A.; ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses; APA – Agência Portuguesa do Ambiente; CCDR Alentejo/PO Alentejo – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, I.P. / Programa Operacional do Alentejo; CCDR Algarve/PO Algarve – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, I.P./ Programa Operacional do Algarve; CCDR Centro, I.P./PO Centro - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, I.P. / Programa Operacional do Centro; CCDR LVT/PO Lisboa Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P. / Programa Operacional de Lisboa e Vale do Tejo; CCDR Norte – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P.; Comunidades Intermunicipais (CIMs); DGAE – Direção Geral da Administração Escolar; ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia; GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral; IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.; ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I.P.; IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.; IMT Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.; LNEG – Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.

Entidades não integrantes do SPeM também consultadas no processo de monitorização

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão; ANQEP – Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.; AT – Autoridade Tributária; DGEEC – Direção Geral das Estatísticas da Educação e Ciência; DGERT – Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho; DGRM – Direção Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos; ETF – Entidade do Tesouro e Finanças (anteriormente DGTF – Direção Geral do Tesouro e Finanças); Elergone – Elergone Energia, S.A.; EMRP – Estrutura de Missão Recuperar Portugal; ENSE – Entidade Nacional para o Setor Energético; E-REDES – Distribuição de Eletricidade, S.A.; ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; FA – Fundo Ambiental; Floene – Floene Energias, S.A.; GRA – Governo Regional dos Açores; GRM – Governo Regional da Madeira; IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional; INE – Instituto Nacional de Estatística; INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial, I.P.; IP – Infraestruturas de Portugal, S.A.; MOBI.E – MOBI.E, S.A.; POSEUR – Programa Operacional Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos; REN – Redes Energéticas Nacionais, S.A.; REN Portgás Distribuição, S.A.; Sonorgás – Sociedade de Gás do Norte, S.A.

ANEXO 3

Exemplo de folha de reporte de dados de Anexos associados ao Regulamento de Execução (UE) 2022/2299 da Comissão, de 15 de novembro de 2022

ANEXO IX

PROGRESSOS REALIZADOS NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS E MEDIDAS NACIONAIS

Quadro 1

Principais características e progressos na execução das políticas e medidas

Número da política/medida	Número da política/medida no plano nacional em matéria de energia e de clima, se for diferente	Nome da política ou medida	Política ou medida ou grupo de políticas ou medidas	Em caso de grupo de políticas ou medidas, que políticas ou medidas abrange	Objetivos, metas ou contributos pertinentes para os quais a política ou medida contribui (1)	Cobertura geográfica (1)	Setor(es) abrangido(s) (1)	Objetivo (1)	Objetivo quantificado (1)	Descrição sucinta
O	O*,o.	O	O	O	O	O	O	O	O*,o.	O
Política/medida 1										
Política/medida 2										
Se necessário, acrescentar mais linhas										

Notas:

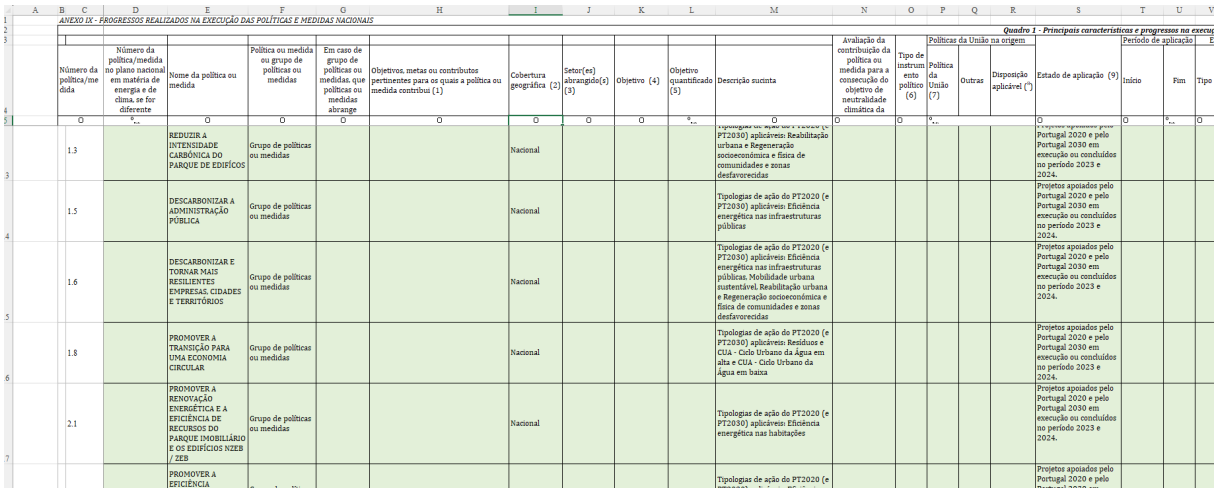
O = obrigatório; O$_{o.a.}$ = obrigatório se aplicável.

(1) Os Estados-Membros devem escolher entre os seguintes objetivos, metas e contributos do plano nacional integrado em matéria de energia e de clima (podem escolher vários objetivos, metas ou contributos):

Na dimensão «**Descarbonização: emissões e remoções de GEE**» — meta vinculativa nacional do Estado-Membro para as emissões de gases com efeito de estufa e limites vinculativos nacionais anuais por força do Regulamento (UE) 2018/842; compromissos do Estado-Membro nos termos do Regulamento (UE) 2018/841; outros objetivos e metas, nomeadamente metas setoriais e objetivos de adaptação.

Na dimensão «**Descarbonização: energia de fontes renováveis**» — contributo para a meta vinculativa da União de, pelo menos, 32 % de energia de fontes renováveis em 2030, a que se refere o artigo 3.o da Diretiva (UE) 2018/2001; trajetórias estimadas para a quota setorial de energia renovável no consumo final de energia entre 2021 e 2030 nos setores da eletricidade, do aquecimento e arrefecimento e dos transportes; trajetórias estimadas por tecnologia de produção de energia a partir de fontes renováveis; trajetórias estimadas da procura de bioenergia, desagregada entre calor, eletricidade e transporte, e do fornecimento de biomassa, em função da matéria-prima e da origem; outras trajetórias e objetivos nacionais, incluindo as trajetórias e os objetivos a longo prazo ou setoriais (como a quota da energia renovável nos sistemas de aquecimento urbano, a utilização da energia renovável em edifícios, a energia renovável produzida pelas cidades, pelas comunidades de energia renovável e pelos autoconsumidores de energia renovável, a energia produzida pela valorização de lamas provenientes do tratamento de águas residuais).

Na dimensão «**Eficiência energética**» — contributo indicativo nacional em matéria de eficiência energética para o cumprimento das metas de eficiência energética da União de, no mínimo, 32,5 % em 2030, a que se referem o artigo 1.o, n.o 1, e o artigo 3.o, n.o 5, da Diretiva 2012/27/UE; quantidade cumulativa de economias de energia na utilização final a alcançar no período 2021-2030 por força do artigo 7.o, n.o 1, alínea b), sobre as obrigações de economia de energia, da Diretiva 2012/27/UE; etapas indicativas da estratégia de longo prazo para a renovação do parque nacional de edifícios residenciais e não residenciais; a área total de construção a renovar ou as economias de energia anuais equivalentes a atingir de 2021 a 2030, por força do artigo 5.o da Diretiva 2012/27/UE sobre o papel exemplar dos edifícios dos organismos públicos; outros objetivos nacionais, incluindo metas ou estratégias de longo prazo e metas setoriais, e objetivos nacionais em áreas como a eficiência energética no

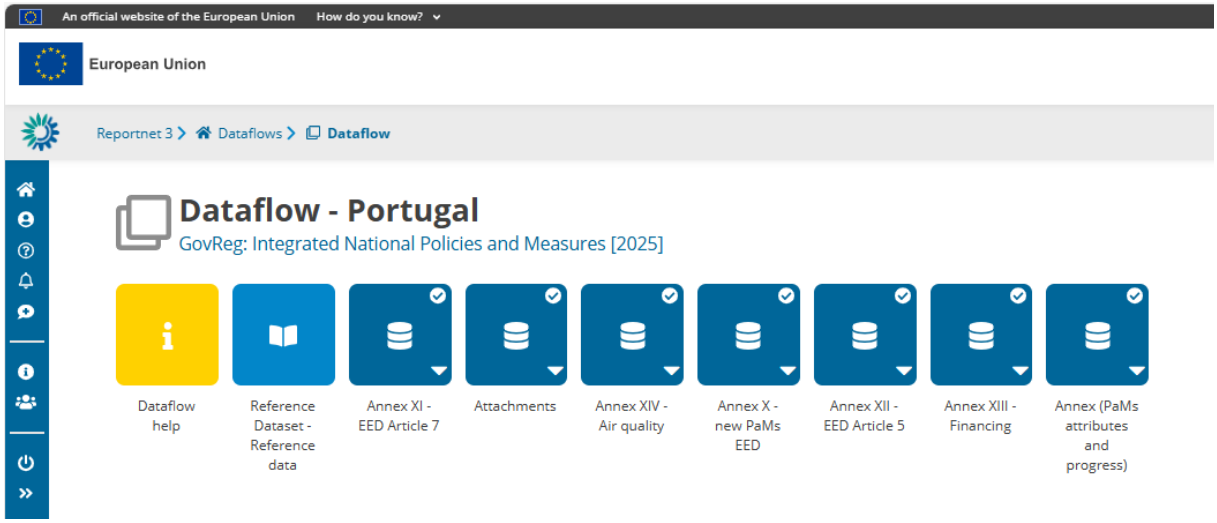


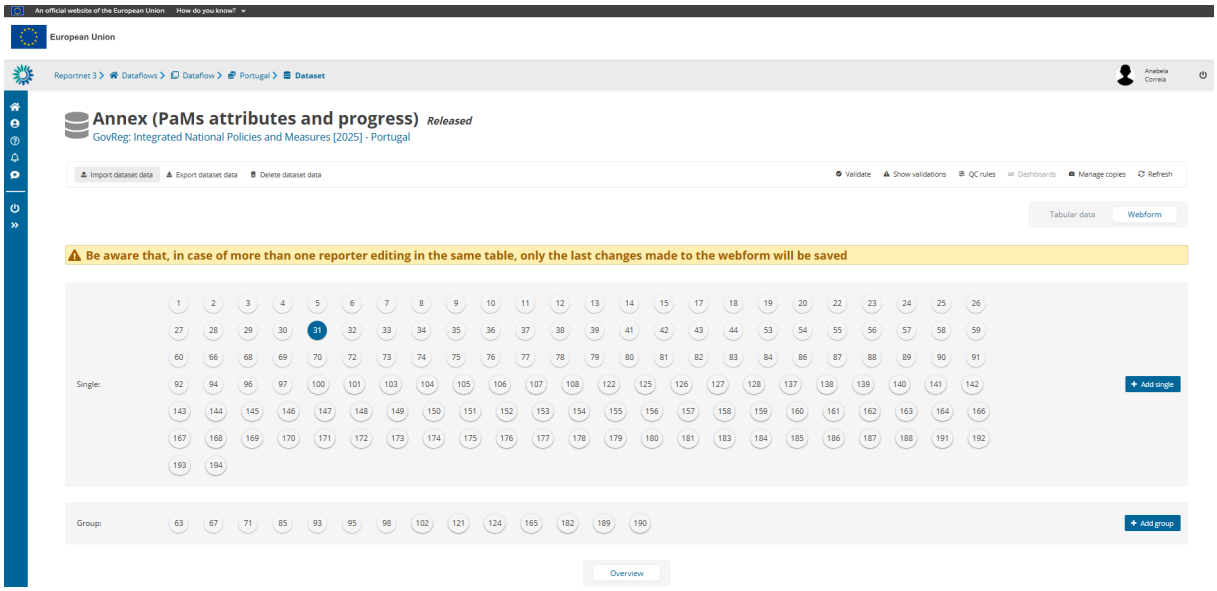
ANEXO IX - PROGRESSOS REALIZADOS NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS E MEDIDAS NACIONAIS

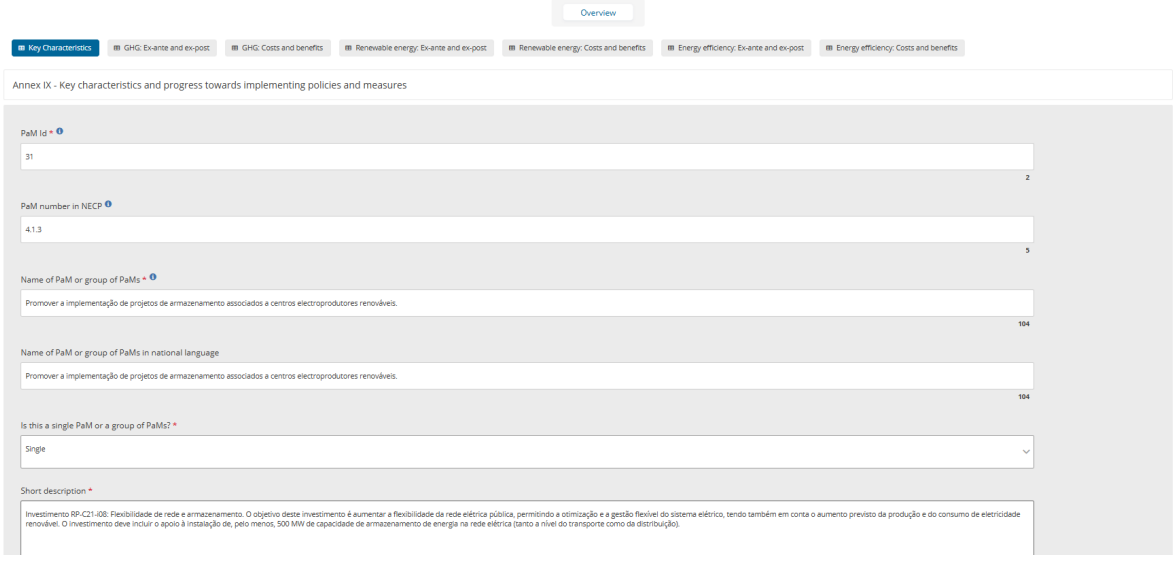
Quadro 1 - Principais características e progressos na execu

Número da política/medida	Número da política/medida no plano nacional em matéria de energia e de clima, se for diferente	Nome da política ou medida	Política ou medida ou grupo de políticas ou medidas	Em caso de grupo de políticas ou medidas, que políticas ou medidas abrange	Objetivos, metas ou contributos pertinentes para os quais a política ou medida contribui (1)	Cobertura geográfica (2)	Setor(es) abrangido(s) (3)	Objetivo (4)	Objetivo quantificado (5)	Descrição sucinta	Avaliação da contribuição da política ou medida para a consecução do objetivo de neutralidade climática da	Tipo de instrumento político (6)	Políticas da União na origem: Política da União (7)	Políticas da União na origem: Outras	Políticas da União na origem: Disposição aplicável (7)	Estado de aplicação (9)	Período de aplicação: Início	Período de aplicação: Fim	Período de aplicação: Tipo
O	O*,o.	O	O	O	O	O	O	O	O	O*,o.	O	O	O*,o.			O	O	O*,o.	O
1.3		REDUZIR A INTENSIDADE CARBÓNICA DO PARQUE DE EDIFÍCIOS	Grupo de políticas ou medidas			Nacional				Tipologias de ação do PT2020 (e PT2030) aplicáveis: Reabilitação urbana e Regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas						Projetos apoiados pelo Portugal 2020 e pelo Portugal 2030 em execução ou concluídos no período 2023 e 2024.			
1.5		DESCARBONIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Grupo de políticas ou medidas			Nacional				Tipologias de ação do PT2020 (e PT2030) aplicáveis: Eficiência energética nas infraestruturas públicas						Projetos apoiados pelo Portugal 2020 e pelo Portugal 2030 em execução ou concluídos no período 2023 e 2024.			
1.6		DESCARBONIZAR E TORNAR MAIS RESILIENTES EMPRESAS, CIDADES E TERRITÓRIOS	Grupo de políticas ou medidas			Nacional				Tipologias de ação do PT2020 (e PT2030) aplicáveis: Eficiência energética nas infraestruturas públicas, Mobilidade urbana sustentável, Reabilitação urbana e Regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas						Projetos apoiados pelo Portugal 2020 e pelo Portugal 2030 em execução ou concluídos no período 2023 e 2024.			
1.8		PROMOVER A TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA CIRCULAR	Grupo de políticas ou medidas			Nacional				Tipologias de ação do PT2020 (e PT2030) aplicáveis: Resíduos e CUA - Ciclo Urbano da Água em alta e CUA - Ciclo Urbano da Água em baixa						Projetos apoiados pelo Portugal 2020 e pelo Portugal 2030 em execução ou concluídos no período 2023 e 2024.			
2.1		PROMOVER A RENOVAÇÃO ENERGÉTICA E A EFICIÊNCIA DE RECURSOS DO PARQUE IMOBILIÁRIO E OS EDIFÍCIOS NZEB / ZEB	Grupo de políticas ou medidas			Nacional				Tipologias de ação do PT2020 (e PT2030) aplicáveis: Eficiência energética nas habitações						Projetos apoiados pelo Portugal 2020 e pelo Portugal 2030 em execução ou concluídos no período 2023 e 2024.			
		PROMOVER A EFICIÊNCIA								Tipologias de ação do PT2020 (e						Projetos apoiados pelo Portugal 2020 e pelo			

Layout da Plataforma ReportNET

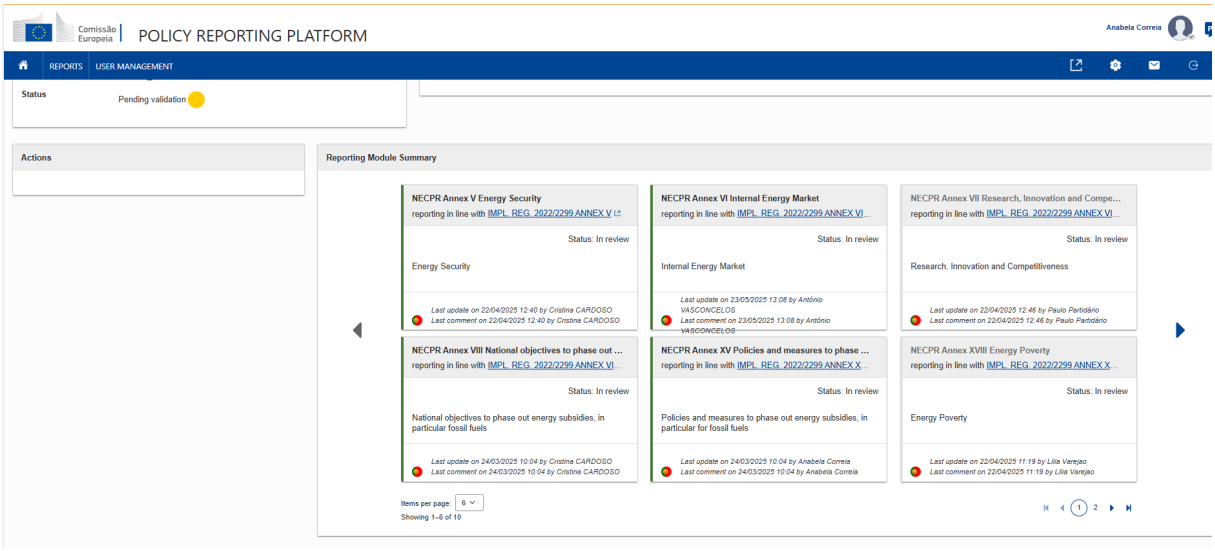






Layout da plataforma ReportENER





Public Policy Portuguese Journal
2025, Volume 10, Number 1, pp. 67 - 82
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

Monitorização de Políticas Públicas: O Programa Nacional de Ordenamento do Território como Estudo de Caso

Fernanda do Carmo
Direção-Geral do Território
fcarmo@dgterritorio.pt

Rita Zina
Direção-Geral do Território
paulo.lourenco@apclima.pt

Isabel Pina
Direção-Geral do Território
ipina@dgterritorio.pt

ABSTRACT

This article contributes to the analysis of the public policy monitoring process in Portugal through the case study of the monitoring of the National Spatial Planning Policy Programme (PNPOT). It presents the policy instrument, its dynamics, and its governance model in order to frame the discussion on the specificities and challenges of its monitoring. The methods and instruments used for information collection, analysis, and communication are described, with particular emphasis on the PNPOT online portal, the Spatial Planning and Urbanism Observatory (OOTU), and the Report on the State of Spatial Planning (REOT). The analysis highlights significant progress in this monitoring process, but also operational limitations and challenges. The article concludes by presenting a set of lessons and recommendations applicable to the monitoring of public policies in the field of spatial planning.

Keywords: public policies; spatial planning; monitoring; PNPOT; REOT

JEL classification: R58

RESUMO

O presente artigo contribui para a análise do processo de monitorização de políticas públicas em Portugal, através do estudo de caso da monitorização do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Apresenta-se o instrumento de política, as suas dinâmicas e modelo de governação, de forma a enquadrar a reflexão sobre as especificidades e os desafios da sua monitorização. São descritos os métodos e instrumentos de recolha, análise e comunicação de informação utilizados, com destaque para o portal do PNPOT, o Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo (OOTU) e o Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT). A

análise evidencia avanços significativos neste processo de monitorização, mas também limitações e desafios operacionais. Conclui-se apresentando um conjunto de lições e recomendações aplicáveis à monitorização de políticas públicas no domínio do ordenamento do território.

Palavras-chave: políticas públicas; ordenamento do território; monitorização; PNPOT; REOT
JEL classification: R58

1. CONTEXTO

A figura do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) foi consagrada na legislação portuguesa em 1998, pela Lei de Bases da Política Pública de Ordenamento do Território e Urbanismo, que criou o Sistema de Gestão Territorial (SGT), alicerçado num conjunto coordenado e articulado de instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, regional e municipal. A alteração da Lei de Bases, aprovada em 2014, reforçou os objetivos desta figura de planeamento estratégico de âmbito nacional e manteve as orientações de monitorização, avaliação e atualização ao longo do tempo.

A elaboração do primeiro PNPOT, determinada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 76/2002, de 11 de abril, foi guiada pelos princípios e objetivos estabelecidos no quadro legal nacional em vigor, à data, e teve como referência, ao nível europeu, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) de 1999. O EDEC apresentava uma visão comum sobre a organização do território europeu com o objetivo de promover a integração de políticas setoriais com expressão territorial, promover a coesão territorial e reduzir disparidades regionais, valorizar a diversidade territorial e contribuir para o desenvolvimento sustentável do território europeu. Este PNPOT 2007 foi aprovado pela Lei nº 58/2007, de 4 de setembro, e vigorou até à aprovação da sua primeira revisão, pela Lei nº 99/2019, de 5 de setembro.

O PNPOT é o instrumento de topo do SGT em Portugal, constituindo o referencial territorial para a organização do território nacional e para a elaboração, alteração ou revisão dos demais instrumentos de gestão territorial. É consagrado como um instrumento de natureza estratégica e programática que visa o desenvolvimento territorial, competindo-lhe concretizar e articular as opções definidas nos demais instrumentos estratégicos de âmbito nacional, definir um modelo de organização espacial que traduz opções e orientações estratégicas de base territorial, estabelecer diretrizes e indicar um programa de ação que inclui um quadro organizado de medidas e ações e um modelo de governação para a sua execução. Sendo um instrumento que visa o desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País, tendo em conta a diversidade territorial interna e prosseguindo objetivos de atenuação de assimetrias regionais e de promoção da coesão territorial, o PNPOT é, também, um instrumento de suporte da cooperação territorial europeia, contribuindo para a organização do território europeu e para a territorialização da política de desenvolvimento regional, nas suas várias dimensões territoriais.

A primeira revisão do PNPOT, aprovada pela Lei nº 99/2019, de 5 de setembro (PNPOT 2019), cumpre os conteúdos acima identificados. Promove a coerência entre os diferentes instrumentos de planeamento com expressão territorial, orienta a ação pública e articula os níveis de governação. No âmbito do processo de revisão foram tidos em consideração os referenciais mais atuais da dimensão territorial da política de coesão da União Europeia, designadamente as Agendas Territoriais de 2007 e 2011 que salientam a importância da dimensão territorial enquanto instrumento de coesão, que articula as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento europeu. Nestes documentos, a governança territorial é entendida como um princípio fundamental para alcançar os objetivos do desenvolvimento territorial e, nesse sentido, é destacada a importância das abordagens multinível, multissetoriais e colaborativas. É também destacada a importância da integração das políticas públicas setoriais com expressão territorial e da coordenação e cooperação entre os diferentes atores e níveis de decisão, como meio para reduzir potenciais efeitos contraditórios entre políticas e promover sinergias territoriais que conduzam ao desenvolvimento sustentável, à coesão territorial, à competitividade e à qualidade de vida das populações.

Neste enquadramento, o PNPOT 2019 concretiza o princípio geral de coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial com as políticas de desenvolvimento económico e social e, em respeito pelo princípio da subsidiariedade, promove a ação coordenada dos

diversos níveis da Administração Pública para alcançar o conjunto alargado de fins estabelecidos pela Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo em vigor à data da sua 1.ª revisão (Lei n.º 31/2014, de 30/05, na redação dada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto). Em linha com esta Lei de Bases e segundo o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (DL n.º 80/2015, de 14 de maio) são objetivos do PNPOT, nos termos do art. 31.º do RJIGT:

a) Definir o quadro unitário para o desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País, tendo em conta a identidade própria da sua diversidade regional e a sua inserção no espaço da União Europeia;
b) Garantir a coesão territorial do País, atenuando as assimetrias regionais e garantindo a igualdade de oportunidades;
c) Estabelecer a tradução territorial das estratégias de desenvolvimento económico e social;
d) Estabelecer as grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, as suas prioridades e a respetiva programação, considerando, designadamente, as estratégias definidas para a aplicação dos fundos comunitários e nacionais;
e) Articular as políticas setoriais com incidência na organização do território;
f) Racionalizar o povoamento, a implantação de equipamentos estruturantes e a definição das redes;
g) Estabelecer os parâmetros de acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade;
h) Definir os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território;
i) Concretizar as políticas europeias de desenvolvimento territorial.

No que respeita ao conteúdo documental, o art. 33.º do RJIGT estabelece que o PNPOT é constituído por um relatório e um programa de ação. O relatório define cenários de desenvolvimento territorial e fundamenta as orientações estratégicas, as opções e as prioridades da intervenção político-administrativa, em matéria de ordenamento do território. O programa de ação estabelece os objetivos a atingir numa perspetiva de médio e de longo prazo, em consonância com as orientações estratégicas, as opções e as prioridades da intervenção político-administrativa definidas no relatório. Estabelece ainda o modelo de governação do PNPOT, identificando as entidades responsáveis pela implementação das ações propostas e explicitando a necessária coordenação e articulação entre as diversas entidades, bem como os indicadores que suportam a sua avaliação.

Neste sentido, o PNPOT 2019 é constituído por dois documentos: (i) "Estratégia"; e (ii) "Agenda para o Território", que é o seu Programa de Ação. É ainda acompanhado por um Diagnóstico Territorial focado nas dinâmicas territoriais verificadas na década precedente, que serviu de suporte às opções estratégicas preconizadas.

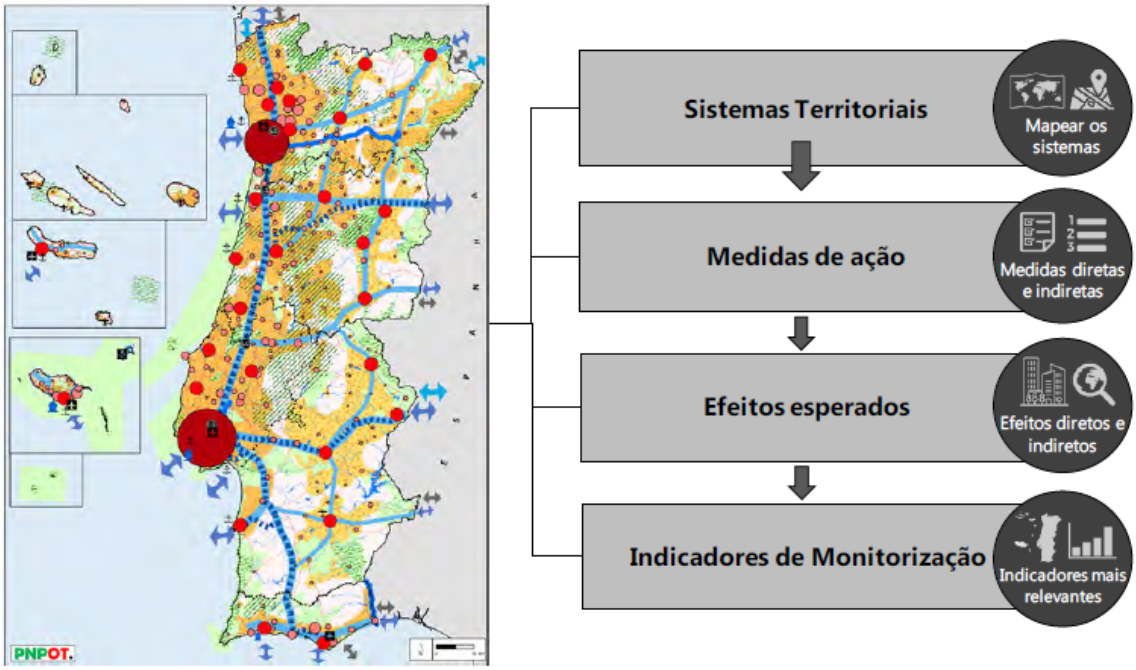
A Estratégia tem os seguintes conteúdos:

- **Mudanças Críticas e Tendências Territoriais:** uma reflexão sobre as tendências emergentes em matéria de alterações climáticas, sociodemográficas, tecnológicas e económico-sociais, assim como os seus fatores críticos e potenciais impactos;
- **Princípios e Desafios Territoriais:** partindo das 15 Opções Estratégicas de Base Territorial que constituem as orientações estratégicas do PNPOT são identificados cinco Desafios Territoriais;
- **Modelo Territorial:** a definição do modelo de organização espacial, detalhado em cinco Sistemas territoriais fundamentais – o Sistema Natural, o Sistema Social, o Sistema Económico, o Sistema de Conetividades e o Sistema Urbano – para além das Vulnerabilidades Críticas. Neste capítulo é também apresentado o mapa dos Territórios sob Pressão que condiciona o modelo territorial.

A Agenda para o Território organiza o Programa de Ação do PNPOT, enunciando 10 compromissos para o território e detalhando 50 medidas de política, estruturadas por cinco domínios de intervenção. Em cada medida é justificada a necessidade de intervir, identificados os seus objetivos operacionais, as principais entidades com responsabilidades na sua concretização e alguns dos seus parceiros, bem como os efeitos esperados e os indicadores de monitorização. É também definida a operacionalização do modelo territorial e são identificadas as diretrizes – de coordenação e articulação, bem como de conteúdo – para os instrumentos de gestão territorial. Por fim é estabelecido o modelo de governação do PNPOT, bem como os quadros de articulação entre as medidas de política e: (i) os desafios territoriais; (ii) compromissos para o território; e (iii) problemas do ordenamento do território.

A operacionalização do modelo territorial visa dinamizar a concretização das orientações, diretrizes e medidas de política e a afirmação do PNPOT como referencial estratégico da territorialização das políticas públicas e da programação das grandes opções de investimento público, com impacto territorial significativo. Concretiza-se através do desenvolvimento e execução de um conjunto de medidas de política – de diferentes domínios, âmbito territorial, nível e esfera de competência – identificadas na Agenda para o Território e, ainda, através da integração e tradução das opções estratégicas e de organização territorial nos demais instrumentos de gestão territorial e nas estratégias e programas setoriais com efeitos territoriais. O PNPOT identifica ainda as medidas de política que mais concorrem para a concretização do modelo territorial e seleciona os efeitos esperados e os indicadores para a monitorização de cada um dos sistemas territoriais.

FIGURA 1 : OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO TERRITORIAL DO PNPOT



Fonte:PNPOT, 2019

2. CONCEÇÃO E PLANEAMENTO

2.1 Elaboraçã e revisão do PNOT

A elaboração, alteração e revisão do PNPOT compete ao Governo, sob coordenação do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território. O Decreto Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março, criou a Direção-Geral do Território (DGT), enquanto serviço central da administração direta do Estado que tem por missão prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo. Entre outras atribuições, compete à DGT participar na definição da Política Nacional de Ordenamento do Território e do Urbanismo, acompanhar a sua execução e promover a sua avaliação e, neste âmbito, promover o acompanhamento e avaliação do PNPOT, bem como propor ao Governo a sua alteração e revisão.

O programa de ação do PNPOT 2007 foi avaliado num processo promovido pela DGT que envolveu uma equipa interna e uma rede de cerca de 60 de pontos focais de organismos da Administração Pública e representantes dos governos regionais da Madeira e dos Açores, além de outras entidades consultadas no decurso do processo de avaliação. Os resultados desta avaliação foram compilados num relatório, tornado público a 30 de setembro de 2014, que faz o balanço da execução do Programa de Ação do PNPOT entre 2007 e 2013, avançando com um conjunto de conclusões e recomendações que tinham como objetivo sustentar as opções de política necessárias a uma efetiva implementação do PNPOT no ciclo de programação seguinte (2014-2020).

Considerando os resultados desta avaliação, entre outros fatores, o Governo, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto, determinou o início dos trabalhos técnicos de alteração do PNPOT. Estes trabalhos decorreram ao longo de vinte meses e incluíram a elaboração de um novo programa de ação para o horizonte 2030 e de uma nova estratégia de organização e desenvolvimento territorial, suportados por uma visão de longo prazo para o futuro do país que culminou na 1.ª revisão do PNPOT.

O processo de revisão do PNPOT foi promovido pela DGT, apoiada por um conjunto de pontos focais que incluiu representantes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, dos órgãos de acompanhamento das dinâmicas regionais dos Programas Operacionais e das entidades e serviços da Administração Pública com atribuições relevantes nas diferentes áreas da política pública. Foi também criada uma Comissão Consultiva, composta por cerca de vinte organizações representativas da sociedade civil.

Promoveu-se uma ampla reflexão sobre os problemas, oportunidades e desafios que se colocavam ao território nacional, bem como sobre os objetivos de ordenamento e desenvolvimento. Para apoiar esse processo, incentivou-se a participação ativa de todos os atores relevantes – desde representantes políticos e administrativos à academia, organizações da sociedade civil e entidades com interesses específicos.

Um inquérito sobre os problemas do ordenamento do território recolheu cerca de 7.300 respostas. Realizaram-se 11 reuniões estratégicas de alto nível com membros do Governo de diferentes áreas. A dinâmica colaborativa incluiu ainda seis reuniões dos pontos focais, oito da Comissão Consultiva, mais de 80 reuniões técnicas com entidades setoriais e 30 sessões de audição de especialistas.

Complementando estes mecanismos, organizaram-se 10 seminários regionais em articulação com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, dois seminários nacionais e três temáticos, em parceria com associações profissionais, que reuniram mais de 2.000 participantes.

Durante o período de Discussão Pública realizaram-se sete sessões regionais e duas nacionais que tiveram mais de 1.000 participantes e foram recebidas 108 participações. A participação ativa das diferentes entidades públicas, privadas e da população em geral, através do exercício de cidadania, contribuiu, com as suas observações e sugestões, para a melhoria das orientações propostas.

Após aprovação pelo Governo, a proposta de revisão do PNPOT foi apresentada e discutida na Assembleia da República, culminando na sua aprovação pela Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

2.2. Modelo de governação do PNPOT

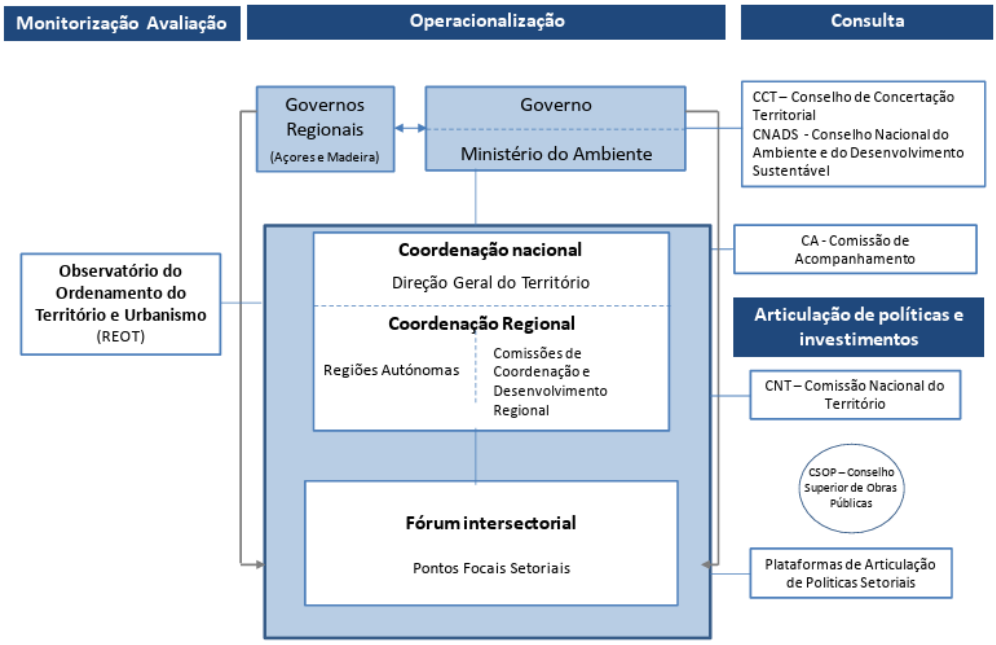
O modelo de governação do PNPOT foi concebido para responder aos desafios da sua implementação em três dimensões essenciais:

- **Ação:** mobilização de atores relevantes para a concretização das orientações estratégicas, diretrizes, medidas de política, para a promoção de iniciativas de inovação territorial e de disseminação de boas práticas;
- **Monitorização:** acompanhamento sistemático e reporte continuado da concretização das orientações estratégicas, diretrizes, medidas de política, com a colaboração dos atores responsáveis pelas diversas áreas de política pública;
- **Avaliação:** análise das realizações, resultados e efeitos das medidas de política e das respetivas condições de concretização, aferição de dinâmicas territoriais face a objetivos de política e metas nacionais, com a participação e envolvimento de um conjunto alargado de atores.

A estrutura de governação procura reforçar a articulação entre as entidades públicas setoriais e regionais com responsabilidades na execução da Agenda para o Território. Este modelo promove a cooperação vertical – entre níveis da administração – e horizontal – entre setores e áreas de política pública –, assegurando a coerência entre diferentes políticas e escalas territoriais.

Para garantir uma abordagem inclusiva e representativa, o modelo adotado é multissectorial e multinível, envolvendo atores dos domínios ambiental, económico, social e cultural, tanto na espera pública como da sociedade civil. A governação é assegurada por órgãos de natureza operacional, consultiva e de avaliação, designadamente pelo Fórum Intersectorial, conselhos e comissões consultivas e pelo Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo (OOTU).

FIGURA 2: MODELO DE GOVERNAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PNPOT



Fonte: PNPOT, 2019

Na sequência da aprovação do PNPOT 2019, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2020, de 24 de junho, cria o Fórum Intersectorial (FI) do PNPOT. O FI é um órgão colegial, composto por 39 entidades, que tem por missão acompanhar, monitorizar e avaliar a execução do PNPOT, bem como apoiar a elaboração do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT), dinamizar a execução das medidas da Agenda para o Território e contribuir para a produção e disponibilização de informação de suporte e indicadores nacionais. Esta estrutura é coordenada pela DGT, sob tutela do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território. Junto do FI funciona uma Comissão de Acompanhamento (CA) composta por organizações representativas da sociedade civil, as mesmas que integraram a Comissão Consultiva que acompanhou a 1.ª revisão do PNPOT. Esta CA reforça a dimensão participativa e a transparência do processo de monitorização, garantindo continuidade e validação da implementação do programa.

Ao nível político, o PNPOT identifica dois órgãos relevantes para a articulação e consulta em matéria da sua implementação: (i) o Conselho de Concertação Territorial (CCT), que é o órgão de promoção da consulta e concertação entre o Governo e as diferentes entidades políticas regionais e sub-regionais, nos planos regional, sub-regional e local (Resolução de Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 5 de março); e o (ii) o Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS), um órgão independente com funções consultivas, que funciona junto dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente e que visa proporcionar a participação das várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos alargados relativamente à política ambiental (Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de agosto).

Estabelece ainda o PNPOT que a Comissão Nacional do Território (CNT) é um órgão fundamental de consulta e de operacionalização da implementação da Agenda para o território. A CNT, criada pelo RJIGT com a atribuição de coordenar a execução da política nacional do ordenamento do território, é um órgão colegial que funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território e é composto por representantes de entidades com atribuições em matéria de gestão territorial.

O n.º 2 do artigo 4.º da Lei nº 99/2019, de 5 de setembro, atribui à DGT a responsabilidade de constituir o OOTU, com a colaboração e apoio específico das entidades representadas no FI, em função das matérias e das competências nos diversos domínios de política, e com o objetivo de assegurar a monitorização e avaliação sistemática das dinâmicas territoriais, do SGT e da implementação do PNPOT, em termos de realizações, resultados e efeitos, bem como de processo. Através do Despacho

n.º 9315/2019, de 15 de outubro, a Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza determina a operacionalização do OOTU pela DGT. O OOTU foi criado em 2020 e assegura a produção, organização e disponibilização do sistema nacional de indicadores territoriais, incluindo os indicadores para a monitorização dos sistemas do modelo territorial do PNPOT e de monitorização do SGT.

Em síntese, o modelo de governação definido pelo PNPOT promove o diálogo e a cooperação estratégica e operacional entre os parceiros públicos e o envolvimento da sociedade civil na definição e execução de políticas públicas concertadas numa base territorial.

2.3 Monitorização do PNPOT

A monitorização do PNPOT estrutura-se em três dimensões:

(i) a monitorização da execução das medidas de política da Agenda para o Território;

(ii) o acompanhamento da evolução das dinâmicas territoriais dos cinco sistemas do Modelo Territorial e das Vulnerabilidades Críticas; e

(iii) a monitorização do Sistema de Gestão Territorial.

2.3.1 Monitorização da execução das medidas de política da Agenda para o Território

O PNPOT assume 10 compromissos para o território que são operacionalizados por 50 medidas de política enquadradas em cinco domínios de intervenção. Estas medidas respondem aos cinco desafios territoriais (subdivididos em 15 opções estratégicas de base territorial). Para cada uma das suas medidas o PNPOT define os respetivos objetivos operacionais e efeitos esperados.

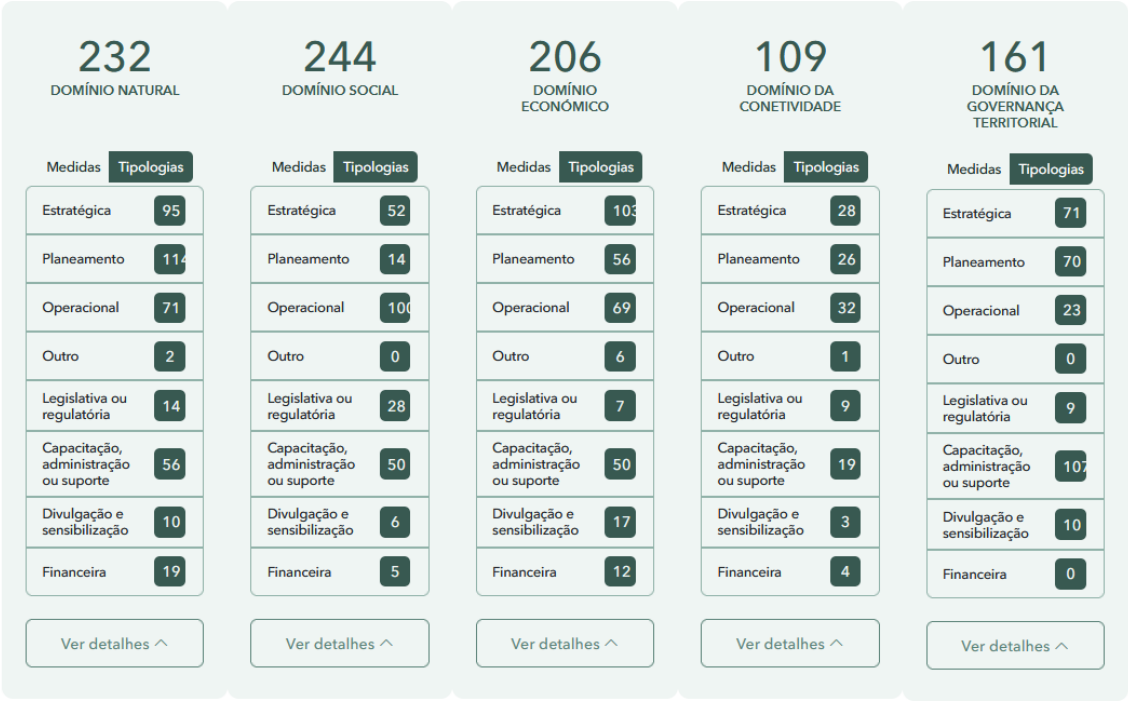
O PNPOT pondera e articula os instrumentos estratégicos de política territorial ou com incidência territorial, entre os quais as estratégias que se constituem como referenciais da intervenção dos diversos setores. No sentido inverso, constitui o referencial territorial nacional para a elaboração, alteração ou revisão dos instrumentos de gestão territorial, bem como para a definição de estratégias setoriais e de desenvolvimento socioeconómico com expressão no território. Ou seja, o PNPOT preconiza que a estratégia, o modelo territorial e as medidas de política orientem a definição de estratégias setoriais e de desenvolvimento socioeconómico com expressão territorial, promovendo a articulação entre interesses e orientando a territorialização das opções setoriais de investimento público e de definição estratégica e operacional dos quadros de financiamento comunitário.

Assim, para a monitorização da execução da Agenda para o Território, as entidades coordenadoras das medidas do PNPOT identificam os instrumentos de política setorial e regional que contribuem para a sua execução, bem como as principais iniciativas associadas à operacionalização desses instrumentos.

Para apoiar esta tarefa, foi desenvolvido pela DGT um novo portal do PNPOT[23], disponibilizado em março de 2023, que integra uma área colaborativa onde as entidades coordenadoras das medidas disponibilizam, de forma estruturada, informação para a monitorização da execução das medidas de política da Agenda para o Território. Com o desenvolvimento desta área colaborativa a informação passou a estar disponível publicamente e acessível a todos os interessados. Adicionalmente, a página deste portal dedicada à monitorização do PNPOT mostra, em tempo real, o número de iniciativas por domínio e permite a pesquisa por medida, entidade e tipo de iniciativa. Neste portal foram também criados canais para a participação de outras entidades e dos cidadãos.

[23] Disponível em https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/pcat/pcatsite/.

FIGURA 3: INFORMAÇÃO SOBRE A EXEUÇÃO DA AGENDA PARA O TERRITÓRIO



Fonte: portal do PNPOT, consulta realizada no dia 16/03/2026

2.3.2 Monitorização das dinâmicas territoriais dos sistemas do modelo territorial

A evolução das dinâmicas territoriais dos cinco sistemas do Modelo Territorial – Natural, Social, Económico, Urbano e de Conetividades – e ainda das Vulnerabilidades Críticas, é monitorizada através de um conjunto de 231 indicadores territoriais do OOTU, dos quais 31 para a monitorização de dinâmicas no âmbito do Sistema Natural, 36 para o Sistema Social, 57 para o Sistema Económico, 18 para o Sistema de Conectividade, 64 para o Sistema Urbano e 31 para a monitorização das Vulnerabilidades Críticas. No entanto, cabe ao FI, tendo em vista a melhoria contínua do reporte da análise das dinâmicas territoriais e dos efeitos esperados, ajustar, completar e desenvolver este conjunto indicadores.

FIGURA 4: NÚMERO DE INDICADORES TERRITORIAIS POR SISTEMA DO MODELO TERRITORIAL E POR TEMAS



Fonte: portal do PNPOT, consulta realizada no dia 16/03/2026

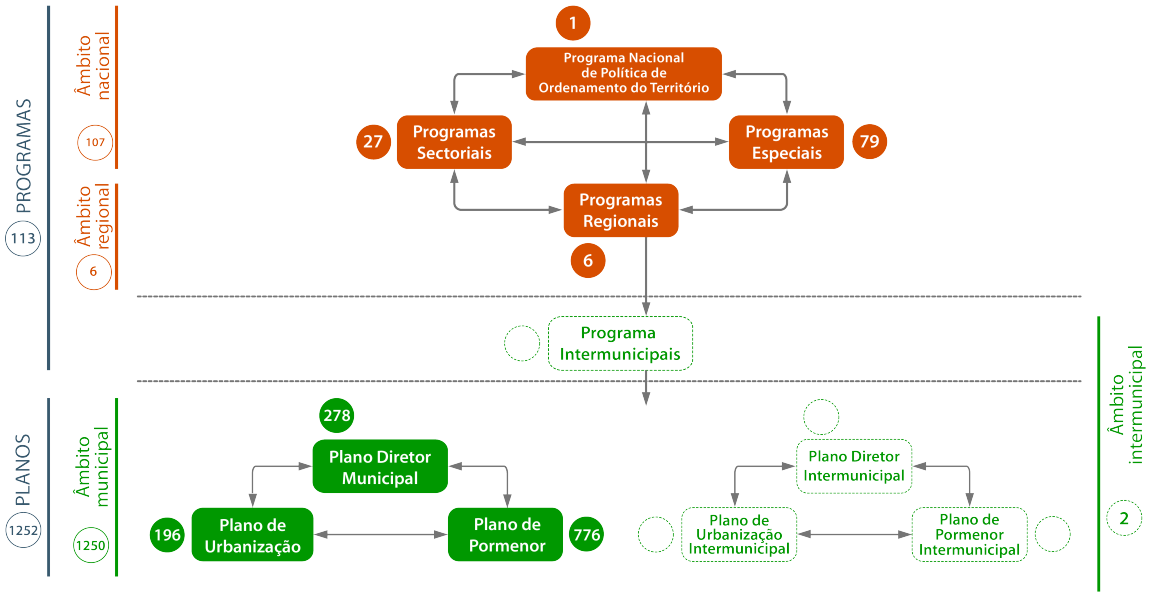
Monitorizar a execução do PNPOT é um processo complexo que implica lidar com interdependências entre os domínios de intervenção das medidas da Agenda para o Território e os sistemas territoriais e vulnerabilidades. Cada medida de política de cada um dos domínios (natural, social, económico, conetividade, governança territorial) tem efeitos simultâneos em vários sistemas do modelo territorial (natural, social, económico, conetividade, urbano) e ainda nas vulnerabilidades críticas, de acordo com os respetivos quadros de articulação.

O PNPOT não estabelece metas quantitativas para medir os efeitos esperados das medidas de política, assumindo as que constam de estratégias setoriais e instrumentos de planeamento que as complementam e desenvolvem para realidades territoriais específicas. Na ausência de metas, a monitorização das dinâmicas dos sistemas do modelo territorial assenta numa análise de tendências, tendo em consideração efeitos esperados das medidas de política nos sistemas territoriais. Baseia-se ainda na comparação com os valores dos indicadores reportados a 2019, ano de publicação da 1.ª Revisão do PNPOT, bem como na comparação com a *baseline* definida num relatório base elaborado após a esta publicação.

2.3.3 Monitorização do Sistema de Gestão Territorial (SGT)

O PNPOT assume que o funcionamento do SGT assenta na interação coordenada de programas e planos territoriais. Essa interação coordenada faz-se através da articulação interna, que assegura a coerência entre os vários instrumentos de gestão territorial, e da articulação externa, que garante a integração da política de ordenamento do território com as políticas setoriais e entre os diferentes níveis da administração pública (nacional, regional e local). Enquanto instrumento de topo do SGT, o PNPOT define orientações estratégicas para os restantes programas e planos de âmbito nacional, regional, intermunicipal e municipal. Neste sentido, uma das dimensões de monitorização do PNPOT consiste no acompanhamento do SGT, nomeadamente a dinâmica dos instrumentos de gestão territorial, a qual é fundamental para aferir da atualidade e alinhamento destes instrumentos com o PNPOT.

FIGURA 5: MONITORIZAÇÃO DAS DINÂMICAS DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL



Fonte: REOT 2024

2.4 Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT)

O PNPOT estabelece que a sua monitorização e avaliação se concretiza através da elaboração dos REOT de âmbito nacional, os quais, de acordo com o art.189.º do RJIGT, devem ser elaborados pelo Governo, de dois em dois anos, e submetidos à apreciação da Assembleia da República. Os REOT devem traduzir o balanço da execução do PNPOT, bem como dos níveis de coordenação interna e externa alcançados, fundamentando uma eventual necessidade de revisão.

Na sequência da publicação do PNPOT 2019, foi elaborado, pela DGT, com o envolvimento das entidades representadas no FI, um relatório base para a monitorização e avaliação do PNPOT e para a definição do modelo de governação do sistema de indicadores. Este relatório consolidou o sistema de indicadores a utilizar, confirmando, adaptando e desenvolvendo os indicadores listados para cada uma das medidas de política no PNPOT. Esta consolidação seguiu os princípios de compatibilização, harmonização e simplificação e estabeleceu as responsabilidades de reporte de dados por cada uma das entidades que integram o FI.

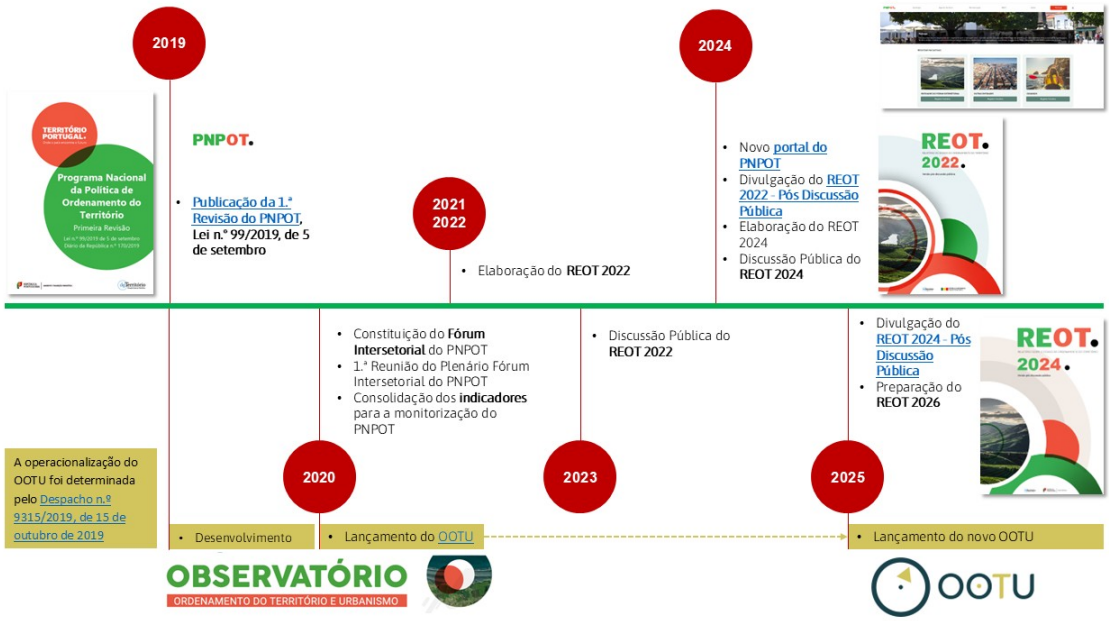
A elaboração das propostas de REOT é coordenada pela DGT no âmbito do FI. Nesta matéria, a DGT tem ainda a incumbência de assegurar a articulação com a CNT, com o CNADS, com o Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) e com o Conselho Superior de Estatística (CSE) e ainda, de reportar informação relevante ao membro do Governo responsável no quadro do CCT.

O primeiro momento de monitorização do PNPOT 2019 concretizou-se com o REOT 2022, reportado a 31 de dezembro de 2021. Dois anos depois, seguiu-se o REOT 2024, com referência a 31 de dezembro de 2023.

Atualmente, decorrem os trabalhos de preparação da proposta técnica do REOT 2026, que será reportado a 31 de dezembro de 2025.

Considerando que já passou aproximadamente metade do ciclo de programação da Agenda para o Território do PNPOT 2019, e tendo em conta as lições aprendidas com os dois primeiros relatórios, a DGT está a promover uma reflexão crítica sobre a elaboração dos REOT. Este processo envolve as entidades do FI e da CA com o objetivo de rever a metodologia de elaboração dos REOT e, assim, melhorar a qualidade e utilidade dos próximos relatórios, nomeadamente para informar a programação do próximo ciclo de financiamento.

FIGURA 6: CRONOGRAMA DA MONITORIZAÇÃO DO PNPOT



Fonte: DGT

3. RECOLHA E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO

As três dimensões de monitorização do PNOPT 2019 baseiam-se em três sistemas de informação:

(i) o OOTU, que disponibiliza um sistema de indicadores territoriais calculados com base em informação de natureza geográfica, administrativa e estatística, organizada e sistematizada, recolhida a partir de diversas fontes, selecionada segundo critérios como a relevância, a acessibilidade aos dados na fonte e a adequação do respetivo ciclo de atualização. Entre as fontes de informação utilizadas destaca-se o Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo (SMOS), desenvolvido pela DGT, com o objetivo de produzir, de forma contínua, informação de base e temática que permite conhecer o uso e ocupação do solo e a sua dinâmica;

(ii) o portal do PNPOT, que disponibiliza uma área colaborativa para o reporte de instrumentos de planeamento e iniciativas pelas entidades responsáveis pela execução das medidas da Agenda para o território; e

(iii) o Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT), que disponibiliza informação para indicadores relativos à dinâmica dos instrumentos de gestão territorial.

O regulamento do FI do PNPOT, aprovado em 2020, reforça o papel das entidades que o integram na produção, gestão e articulação da informação territorial. As entidades representadas no FI têm o dever de disponibilizar dados administrativos e temáticos, com vista à elaboração do REOT e à monitorização das dinâmicas territoriais. Este regulamento privilegia a recolha de informação por via eletrónica e fomenta a articulação intersectorial e territorial entre os níveis nacional e regional.

4. COMUNICAÇÃO DA INFORMAÇÃO

O OOTU permite o acesso público aos indicadores territoriais, respetivos dados de base, fontes dos dados, características dos dados, bem como às fórmulas de cálculo utilizadas. Estes indicadores territoriais são integrados, por interoperabilidade, no portal do PNPOT, possibilitando a monitorização contínua das dinâmicas dos sistemas territoriais.

Os conteúdos do reporte das iniciativas de política pública relevantes para a concretização das orientações, diretrizes e medidas de política definidas no PNPOT são disponibilizados publicamente no mesmo portal, em tempo real, contribuindo para a monitorização contínua da execução da Agenda para o Território.
A informação disponibilizada pelo SNIT, recolhida e tratada diariamente pela DGT, é apresentada num *dashboard* interativo e dinâmico no OOTU e em indicadores disponibilizados na área de monitorização do portal do PNPOT.
Estes sistemas de informação, desenvolvidos e geridos pela DGT, permitem a colaboração entre entidades da administração pública na produção, utilização e disponibilização de informação territorial, e fornecem ao cidadão e às comunidades profissionais e especialistas, de forma aberta e transparente, dados organizados que podem ser utilizados e explorados em estudos e análises específicas.
Os REOT são objeto de Discussão Pública, cujo processo tem início com a publicação da proposta técnica no Portal Participa, bem como da sua divulgação através dos canais de comunicação da DGT. As participações recebidas durante esse período são submetidas maioritariamente por entidades públicas e associações da sociedade civil, mas também por cidadãos a título individual. Todas as participações são ponderadas tendo em vista a sua eventual integração na versão pós-discussão pública destes relatórios.
O portal do PNPOT divulga não só os principais conteúdos deste instrumento de política como também informação sobre a sua monitorização contínua. Divulga ainda os REOT pós-discussão pública. Estes relatórios são dirigidos a um público alargado, contribuindo para uma visão mais informada dos cidadãos, para formação de uma cultura territorial generalizada e para o desenvolvimento de um conhecimento coletivo baseado em dados oficiais e informação aberta, facilmente acessível e compreensível.

5. DESAFIOS E LIMITAÇÕES

Os principais desafios e limitações identificados no âmbito da implementação do sistema de monitorização do PNPOT constam das conclusões dos REOT 2022 e 2024 que, em parte, se reproduzem e complementam seguidamente.

Ciclos de dados e atualização da informação

São de sinalizar as limitações que decorrem do facto dos REOT terem ciclos de elaboração bianuais e uma grande parte dos indicadores de monitorização terem ciclos de atualização mais longos. No REOT 2024, apenas cerca de 50% dos indicadores dispunham de dados atualizados face a 2022, permanecendo os demais sem atualização. Esta situação tende a manter-se nos relatórios futuros para todos os indicadores que dependem de dados censitários e para os quais não existem fontes alternativas.
Relativamente à disponibilidade de informação atualizada para alimentar indicadores, importa salientar a relevância da existência de informação baseada em sistemas de observação da terra que disponibilizem séries de dados regulares, fiáveis e abertos, relativos ao uso e ocupação do solo, permitindo a produção de evidências territoriais evolutivas para suporte do exercício de monitorização. Estes dados, analisados à luz das opções dos planos territoriais e cruzados com indicadores estatísticos socioeconómicos, indicadores de financiamento e outros, permitem análises mais orientadas e valiosas para a monitorização e avaliação das orientações e opções de política pública. A DGT tem vindo a prosseguir este caminho, através da construção do Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo (SMOS) e sob a égide da medida “Promover a Informação Geográfica” da Agenda para o Território do PNPOT.

Lacunas setoriais

Existem também limitações relacionadas com lacunas de dados setoriais, de que são exemplo os dados relativos ao acesso a serviços de interesse geral, não obstante os esforços empreendidos para os colmatar, nomeadamente pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), com o recente desenvolvimento de uma Carta de Equipamentos e Serviços de Interesse Geral e de uma aplicação interativa para a sua visualização. A importância destes dados para um conjunto alargado de medidas de política da Agenda para o Território, desde o domínio social, ambiental e económico, aponta para a necessidade de aprofundar a exploração de novas fontes de dados e de informação, incluindo as associadas à descentralização de competências neste domínio.

Dados georreferenciados

Outro tipo de limitação resulta da ainda escassa utilização de sistemas de instrução de candidaturas a fontes de financiamento público que permitam integrar informação georreferenciada sobre o território de aplicação, bem como assegurar o tratamento automático dos dados relativos a projetos aprovados e executados, tornando estes dados abertos e acessíveis. Embora existam setores em que este tipo de informação já está disponível, como acontece no setor da agricultura, e sabendo-se que, noutros casos, os dados existem, mas não são acessíveis, a principal necessidade consiste em promover a disponibilização organizada e aberta dessa informação, incentivando a sua adoção de forma mais generalizada. Para evoluir num sentido positivo, em que se pretende melhorar a relação entre financiamento e dinâmicas territoriais, será importante disponibilizar ferramentas ágeis e acessíveis que acelerem a utilização e valorização da informação geográfica.

Plataformas digitais e instrumentos colaborativos

Neste domínio, e no âmbito de atuação da DGT, sinalizam-se as necessidades de evolução da plataforma colaborativa da Agenda para o Território, disponível no portal do PNPOT, nomeadamente para permitir a recolha de informação sobre as preocupações dos cidadãos relativamente aos problemas do ordenamento do território.

Estão também previstos desenvolvimentos do OOTU e do SNIT, enquanto instrumentos de suporte técnico e analítico, que introduzirão melhorias na disponibilização de informação e nas ferramentas de análise, para melhor responder às necessidades de diferentes perfis de utilizadores – desde a administração pública à academia e sociedade civil – como condição indispensável para promover uma cultura de avaliação, participação e responsabilização partilhada no âmbito das políticas públicas com expressão territorial.

Tendo presente que o PNPOT faz parte de um sistema de instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, regional e local que no seu todo contribui para a concretização das suas orientações e para a execução das medidas da Agenda Territorial, importa sublinhar a necessidade de continuar a investir na consolidação do sistema de indicadores territoriais. Este investimento deve promover a sua articulação com os REOT regionais e municipais, bem como com os instrumentos de reporte sectorial, assegurando uma leitura mais fina e territorialmente sensível da execução das medidas de política do PNPOT. Esta interação coordenada de instrumentos de planeamento e dos respetivos reportes de monitorização e avaliação exige mais tempo, e contextos de governança partilhada mais evoluídos. Todavia, são evidentes alguns desenvolvimentos positivos e de melhoria incremental, como é o caso da interação entre o REOT nacional e os REOT regionais, designadamente o da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Natureza estratégica do PNPOT e desafios de monitorização

Por último, sublinha-se que o grande desafio da monitorização do PNPOT prende-se com a sua natureza estratégica, com os seus conteúdos abrangentes e transversais e com a multiplicidade dos instrumentos de concretização das suas orientações e diretrizes. A implementação do PNPOT passa pela ação sinérgica de um conjunto muito alargado de atores e de instrumentos de planeamento e programação e, paralelamente, pela capacidade de influenciar os atores-chave, através processos de

aprendizagem coletiva e de produção de inteligência territorial. A capacidade de influenciar estruturalmente atores, instrumentos e processos é um objetivo subjacente à implementação do PNPOT, cuja monitorização e avaliação exige ferramentas próprias e horizontes temporais alargados que exigem reflexão crítica.

Não obstante este processo de reflexão estar ainda no início e serem esperados contributos das diversas entidades que integram o FI e a CA, considera-se que o REOT nacional deve ser evolutivo e objeto de melhoria contínua. Neste sentido, pretende-se aprofundar a monitorização da execução da Agenda para o Território, incluindo uma análise do alinhamento entre os principais instrumentos de política setorial e regional que permita aferir:

i) como o PNPOT está a contribuir para o desenho das políticas setoriais e regionais;

e ii) como os principais instrumentos de política setorial e regional estão a contribuir para a operacionalização do PNPOT, ou seja, para a execução das medidas da Agenda para o Território. Desta forma, pretende-se monitorizar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo RJIGT para o PNPOT, nomeadamente no que respeita à articulação entre as políticas setoriais com incidência na organização do território. Inclui-se ainda, neste âmbito, o levantamento, pela DGT, em articulação com as entidades do FI, das metas definidas nos principais instrumentos de política setorial que estão a contribuir para a execução da Agenda para o Território e respetivos dados de execução.

6. LIÇÕES APRENDIDAS

O exercício de monitorização do PNPOT tem vindo a ser realizado de forma contínua e sistemática, no âmbito do FI, através do portal do PNPOT e do OOTU e encontra-se publicamente traduzido nos REOT 2022 e 2024. Este exercício reflete um esforço coletivo de múltiplas entidades, focado na produção de evidências sobre as dinâmicas do território e sobre as iniciativas de política pública e ações setoriais que de forma direta ou indireta contribuem para a implementação das orientações estratégicas, do modelo de organização territorial, das diretrizes para os instrumentos de gestão territorial e dos efeitos esperados das 50 medidas de política inscritas na Agenda para o Território.

A monitorização do PNPOT, enquanto instrumento de natureza estratégica, abrangente e transversal, que abarca um conjunto muito amplo de áreas de política pública com expressão territorial, é uma construção coletiva que exige modelos de governação consolidados e exercícios de cocriação devidamente organizados e conduzidos com foco, persistência e flexibilidade. As lições trazidas pela experiência do período de 2020-2025 mostram que a aposta no processo de trabalho coletivo e na capacitação institucional é crucial para construir um modelo de monitorização flexível, mas consistente ao longo do tempo, permitindo criar os alicerces dos futuros momentos de avaliação do desempenho e resiliência do PNPOT em vigor.

Para a condução do processo de monitorização do PNPOT foi fundamental contar com a previsão legal e regulamentação do modelo de governança e de instrumentos de suporte. A periodicidade de elaboração dos REOT legalmente prevista, de dois em dois anos, ainda que tenha limitações para a produção expressiva de evidências de dinâmicas territoriais e de execução de iniciativas, imprime um elevado ritmo ao processo de monitorização e uma persistência na articulação de atividades que têm efeitos positivos na integração do PNPOT nas diversas sedes de decisão técnica e política. Neste ponto importa destacar a relevância dos efeitos territoriais impulsionados pelo processo de monitorização, naturalmente menos documentados. É o caso da capacitação institucional e do aprofundamento da compreensão do PNPOT, que têm repercussão na territorialização das políticas públicas.

Os elementos mais inovadores do processo de monitorização do PNPOT 2019 têm vindo a ser propiciados pelos desenvolvimentos tecnológicos das plataformas que o suportam, bem como pela produção e disponibilização de dados geográficos em formato aberto. Esta evolução potencializa a capacidade de disponibilizar informação passível de ser compreendida, assimilada e criticada pela sociedade em geral, incluindo as entidades públicas, o sistema científico e de produção de conhecimento, as empresas, as associações profissionais e da sociedade civil e os cidadãos. A promoção da utilização de informação geográfica e a produção e disponibilização de evidências das

dinâmicas territoriais constituem ações fundamentais para a ativação de uma cultura territorial mais robusta. A monitorização do PNPOT tem contribuído para este desígnio. Este processo não apenas fortalece a governança territorial, como também promove uma cultura de participação e transparência.

REFERÊNCIAS

(2000). EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário. Para um desenvolvimento espacial equilibrado e sustentável do território da União Europeia. Serviço das Publicações.

Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de agosto. (1997). Cria o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. Diário da República, I Série-A, n.º 191.

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. (2015). Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. Diário da República, I Série, n.º 93.

Decreto-Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março. (2012). Aprova a orgânica da Direção-Geral do Território. Diário da República, I Série, n.º 52.

Despacho n.º 9315/2019, de 15 de outubro. (2019). Determina a operacionalização pela Direção-Geral do Território (DGT) do Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, através da institucionalização de uma plataforma digital para a produção, organização e disponibilização do sistema nacional de indicadores territoriais. Diário da República, II Série, n.º 198.

Direção-Geral do Território. (2014). Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 - Relatório. Lisboa: DGT.

Direção-Geral do Território. (2019). Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: Primeira Revisão Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro Diário da República n.º 170/2019. Lisboa: DGT.

Direção-Geral do Território. (2022). Relatório do Estado do Ordenamento do Território. Lisboa: DGT.

Direção-Geral do Território. (2024). Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território. Lisboa: DGT.

Direção-Geral do Território. (s.d.). Portal do PNPOT – Plataforma Colaborativa da Agenda para o Território. Acedido em 16 de outubro de 2025, em https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/pcat/pcatsite/

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. (2014). Estabelece a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Diário da República, I Série, n.º 104.

Lei n.º 48/98, de 8 de agosto. (1998). Estabelece a as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. Diário da República, Série I-A, n.º 148.

Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro. (2007). Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Diário da República, I Série, n.º 170.

Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto. (2017). Primeira alteração à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Diário da República, I Série, n.º 157.

Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro. (2019). 1.ª revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Diário da República, I Série, n.º 170.

Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território e Desenvolvimento Territorial. (2007). Territorial agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions. Potsdam, Alemanha.

Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território e Desenvolvimento Territorial. (2011). Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions. Gödöllő, Hungria.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, de 5 de março. (2014). Cria o Conselho de Concertação Territorial. Diário da República, I Série, n.º 45.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto. (2016). Fixa as orientações estratégicas para a alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, através de um sistema colaborativo e descentralizado assente em pontos focais e numa comissão consultiva, sob coordenação da Direção-Geral do Território. Diário da República, I Série, n.º 161.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2020, de 24 de junho. (2020). Regula o modelo de governação para a execução do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território. Diário da República, I Série, n.º 121.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de abril. (2002). Determina a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e indica os princípios orientadores da sua elaboração, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. Diário da República, I Série-B, n.º 85.

Public Policy Portuguese Journal
2025, Volume 10, Number 1, pp. 83 - 96
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

O Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT) como instrumento de monitorização da ELPPE

Lília Barreiros Varejão
DGEG – Direção Geral de Energia e Geologia
lilia.varejao@dgeg.gov.pt

Madalena Dias dos Santos
ADENE, Agência para a Energia
madalena.santos@adene.pt

Manuel Casquiço
ADENE, Agência para a Energia
manuel.casquico@adene.pt

Rita Gomes Varela
ADENE, Agência para a Energia
rita.varela@adene.pt

Susana Manuel Ramalho Pinto de Carvalho
DGEG – Direção Geral de Energia e Geologia
susana.carvalho@dgeg.gov.pt

ABSTRACT

This article analyzes the National Energy Poverty Observatory (ONPE-PT) as a central monitoring instrument for the National Long-Term Strategy to Tackle Energy Poverty (ELPPE) 2023-2050 in Portugal. Through documentary analysis of the legal diplomas that created and regulate these structures, it examines the design, organizational structure, governance model and monitoring system implemented. The study reveals an innovative observatory model that integrates different levels of governance - strategic, consultative and operational - and promotes a decentralized territorial approach, through the ONPE-PT web portal, that allows continuous monitoring of the ELPPE. The main challenges identified include the complexity of coordination between multiple entities, the need to develop new territorial indicators and ensuring financial and operational sustainability. The lessons learned highlight the importance of multi-stakeholder participation, integration of diverse data sources and effective communication for the success of monitoring instruments for complex public policies. Conclusions highlight ONPE-PT's potential as a space for interinstitutional coordination, knowledge production, and decision support for public policies.

Keywords: energy poverty; monitoring; public policies; national observatory; indicators.
JEL classification: I32

RESUMO

O presente artigo analisa o Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT) como instrumento central de monitorização da Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (ELPPE) 2023-2050 em Portugal. Através de uma análise documental dos diplomas legais que criaram e regulamentam estas estruturas, examina-se a conceção, estrutura organizacional, modelo de governação e sistema de monitorização implementado. O estudo revela um modelo inovador de observatório que integra diferentes níveis de governação, estratégico, consultivo e operacional, e promove uma abordagem territorial descentralizada, através do portal ONPE-PT, que permite uma monitorização contínua da ELPPE. Os principais desafios identificados incluem a complexidade da articulação entre múltiplas entidades, a necessidade de desenvolvimento de novos indicadores territoriais e a garantia de sustentabilidade financeira e operacional. As lições aprendidas evidenciam a importância da participação multissetorial, da integração de fontes de dados diversas e da comunicação eficaz para o sucesso de instrumentos de monitorização de políticas públicas complexas. Como principais conclusões, identificam-se as potencialidades do ONPE-PT enquanto espaço de coordenação interinstitucional, de produção de conhecimento estratégico e de suporte à decisão de políticas públicas.

Palavras-chave: pobreza energética; monitorização; políticas públicas; observatório nacional; indicadores.
JEL classification: I32

1. INTRODUÇÃO

A pobreza energética representa um dos desafios sociais mais prementes da atualidade, afetando milhões de cidadãos europeus que enfrentam dificuldades em satisfazer as suas necessidades energéticas básicas. Em Portugal, este fenómeno assume particular relevância, com dados de 2024 a indicar que 15,7% da população vive em habitações sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida (Observatório Nacional da Pobreza Energética, 2024). Apesar do aumento da sua notoriedade, a complexidade e multidimensionalidade da pobreza energética continuam a desafiar a medição consistente e a avaliação de políticas (Sareen et al., 2020; Pawliczek, 2023).

A resposta política a este desafio materializou-se na aprovação da Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2025 (ELPPE), através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 11/2024, de 8 de janeiro, que estabelece como meta a erradicação da pobreza energética até 2050. Esta resolução estabeleceu a criação do Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT), que vê a sua estrutura, composição e funcionamento definidos no Despacho n.º 1335/2024, de 2 de fevereiro. O ONPE-PT tem por missão principal acompanhar a evolução da pobreza energética a nível nacional, incluindo a definição de métricas, desagregadas ao nível do território, que permitam auxiliar o desenho, concretização e avaliação das políticas públicas, promover a articulação entre diferentes áreas que concorrem para os objetivos da ELPPE e promover a literacia energética ao longo do território.

O presente artigo tem como objetivo analisar o ONPE-PT, enquanto instrumento de monitorização da ELPPE, examinando a sua conceção, estrutura organizacional, modelo de governação e sistema de indicadores. Esta análise contribui para a compreensão dos desafios e oportunidades associados à implementação de observatórios nacionais como instrumentos de monitorização de políticas públicas complexas.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 O Papel dos Observatórios nos Sistemas de Monitorização

A monitorização de políticas públicas constitui um elemento fundamental dos ciclos de políticas, permitindo o acompanhamento sistemático da implementação, avaliação de resultados e apoio à tomada de decisão informada (Kusek & Rist, 2004). Os sistemas de monitorização eficazes caracterizam-se pela definição clara de objetivos, desenvolvimento de indicadores relevantes e mensuráveis, estabelecimento de mecanismos de recolha de dados e criação de estruturas institucionais adequadas (OECD, 2019).

O conceito de observatórios como instrumentos de examinação e monitorização de tendências nas ciências sociais surgiu da analogia com as instalações astronómicas e da necessidade de uma observação próxima e regular para uma melhor compreensão da dinâmica e interações numa determinada comunidade (Hackenberg, 1970). Desde então, o uso de observatórios como sistema de monitorização de políticas públicas tornou-se uma prática generalizada (Hemmings & Wilkinson, 2003). Os observatórios nacionais emergem como instrumentos privilegiados de monitorização, oferecendo uma abordagem sistemática e continuada ao acompanhamento de fenómenos complexos. Estes organismos caracterizam-se pela sua capacidade de integrar diferentes fontes de informação, promover a articulação entre vários atores e produzir conhecimento especializado para apoio à decisão política (Bauer et al., 2012).

2.2 A Pobreza Energética como objeto de Política Pública

A União Europeia tem vindo a desenvolver um quadro político robusto para o combate à pobreza energética, culminando na Diretiva (UE) 2023/1791 que obriga os Estados-Membros a definir critérios nacionais para identificar consumidores vulneráveis e implementar medidas de proteção adequadas. Portugal abordou estas exigências europeias com a aprovação da ELPPE, estabelecendo um quadro estratégico abrangente para o período 2023-2050.

A pobreza energética é definida na ELPPE como "a falta de acesso de um agregado familiar a serviços energéticos essenciais, quando tais serviços proporcionam níveis básicos e dignos de vida e de saúde" causada por uma combinação de fatores incluindo "a falta de acessibilidade dos preços, um rendimento disponível insuficiente, elevadas despesas energéticas e a fraca eficiência energética das habitações" (Governo de Portugal, 2023, p.73). Esta definição multidimensional exige abordagens políticas integradas que articulem diferentes domínios setoriais.

A medição da pobreza energética constitui o maior desafio no seu combate, sendo que persistem ainda controvérsias relativamente ao equilíbrio entre indicadores simples (comparáveis) e índices complexos (multidimensionais) (Herrero & Herrero, 2017; Kez et al., 2024). Essas lacunas dificultam a capacidade de avaliar os impactos das políticas com precisão e projetar intervenções que abordem causas estruturais em vez de sintomas (Bajomi et al., 2021; Bouzarovski, 2018). A irresolução destas questões corre o risco de perpetuar a privação energética e pode colocar em causa a legitimidade das políticas de transição energética (Mahoney et al., 2022; Belaid et al., 2023).

2.3 A ELPPE 2023-2050: Quadro Estratégico

A ELPPE estrutura-se em quatro Eixos Estratégicos (EE): (1) Promover a Sustentabilidade Energética e Ambiental da Habitação; (2) Promover o Acesso Universal a Serviços Energéticos Essenciais; (3) Promover a Ação Territorial Integrada; (4) Promover o Conhecimento e a Atuação Informada. Esta estratégia define metas ambiciosas, nomeadamente a redução da população em habitações sem capacidade de aquecimento adequado de 17,5% (2020) para menos de 1% (2050), e a eliminação completa dos 1.202.567 agregados familiares (valores de 2016) com despesa energética superior a 10% do rendimento até 2050 (Governo de Portugal, 2023). O cumprimento destas metas exige um sistema de monitorização robusto e eficaz.

3. METODOLOGIA

Este artigo adota uma abordagem qualitativa baseada em análise documental dos diplomas legais que criaram e regulamentam o ONPE-PT e a ELPPE. Neste contexto, a análise dos documentos oficiais – Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024, de 8 de janeiro (ELPPE) e Despacho n.º 1335/2024, de 2 de fevereiro (Composição e Funcionamento do ONPE-PT) – é utilizada aqui como *corpus* principal da revisão. Estes enquadram a arquitetura institucional, o modelo de governação e os mecanismos de monitorização a estudar. A análise documental foi complementada por revisão de literatura científica sobre sistemas de monitorização de políticas públicas e observatórios nacionais, utilizando bases de dados académicas especializadas.

4. RESULTADOS

4.1 Contexto: O ONPE-PT como instrumento de monitorização

O Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT) foi criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º11/2024, de 8 janeiro, como organismo responsável pela monitorização e acompanhamento da Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023 – 2050 (ELPPE). O ONPE-PT constitui uma estrutura inovadora que integra competências de observação, análise, proposição de políticas e coordenação territorial. A entidade responsável pela coordenação do ONPE-PT é a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), com o apoio técnico e operacional da ADENE – Agência para a Energia, articulados com uma Comissão Estratégica interministerial e uma Comissão Consultiva multissetorial. O portal do Observatório (https://onpe.pt/) constitui a plataforma principal para a divulgação e atualização dos dados ao público.

4.2 Conceção e Planeamento

4.2.1 Estrutura e Papéis da Equipa de Coordenação

A estrutura do ONPE-PT foi formalmente definida em janeiro (RCM n.º 11/2024, de 8 de janeiro) e fevereiro de 2024 (Despacho n.º 1335/2024, de 2 de fevereiro), de forma a garantir representatividade e eficácia operacional, compreendendo três níveis distintos:

- **Unidade de Gestão**: presidida pela DGEG com apoio da ADENE, constitui o órgão executivo responsável pela operacionalização das atividades. É liderada por um conselho diretivo composto por presidente (Diretor-Geral da DGEG), vice-presidente (membro do conselho de administração da ADENE) e vogal (coordenador técnico da ELPPE);
- **Comissão Estratégica:** integra representantes das principais áreas governativas relevantes (energia, habitação, solidariedade social, economia, saúde, educação, coesão territorial, finanças e Presidência do Conselho de Ministros), assegurando a articulação horizontal entre políticas setoriais. Reúne trimestralmente para análise e avaliação da execução da ELPPE;
- **Comissão Consultiva**: garante a participação da sociedade civil através de representantes de diferentes áreas de conhecimento, organizações setoriais, academia e terceiro setor. Estrutura-se em Unidades de Atuação (UA) correspondentes aos eixos estratégicos da ELPPE.

4.2.2 Produtos de Monitorização

O ONPE-PT foi concebido para produzir diversos tipos de *outputs* de monitorização ao longo do ciclo de vida da ELPPE. O acompanhamento dos dados processa-se com diferentes periodicidades. A Tabela 1 apresenta um resumo deste acompanhamento:

TABELA 1 – ACOMPANHAMENTO DOS DADOS

Periodicidade	Designação/Tipo de output	Função/Objetivo principal
Anual	Relatórios de execução do Plano de Ação para o Combate à Pobreza Energética (PACPE)	Monitorizar e garantir o cumprimento dos Instrumentos de Ação planeados PACPE
Annual	Avaliação de progresso e execução da ELPPE	Publicação no portal do ONPE-PT dos Indicadores Principais e Complementares da ELPPE atualizados, de acordo com a periodicidade de recolha pelas entidades responsáveis
Trimestral	Reuniões da Comissão Estratégica e Consultiva	Acompanhar, avaliar e coordenar a execução da ELPPE e PACPE
Trienal	Revisão dos PACPE	Atualizar e ajustar os planos de ação conforme novas evidências
Quinquenal	Revisão da ELPPE	Rever e redefinir metas estratégicas e diretrizes

Fonte: Elaborada pelos autores

4.2.3 Definição de Fontes de Dados e Indicadores

O processo de construção da cadeia de indicadores baseia-se na articulação com o Instituto Nacional de Estatística (INE) para melhoria da informação de base e desenvolvimento de novas estatísticas através da integração de diferentes fontes de dados. O ONPE-PT tem competência para definir novos indicadores estratégicos com desagregação territorial.

Os indicadores principais para a aferir a pobreza energética em Portugal no horizonte temporal 2030-2050 são: (i) população a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida, (ii) população a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão, (iii) população a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos, (iv) agregados familiares cuja despesa com energia representa + 10 % do total de rendimentos e (v) fração de edifícios de habitação com classe C ou inferior.

4.3 Recolha e Análise de Informação

4.3.1 Modelo de governação dos dados

O modelo de governação dos dados do ONPE-PT estrutura-se em vários níveis que refletem a complexidade institucional do Observatório. Ao nível estratégico, a Comissão Estratégica é responsável por definir as orientações para a recolha e análise da informação. Já no nível operacional, esta tarefa cabe à Unidade de Gestão, que coordena efetivamente a recolha dos dados. Em paralelo, o nível técnico é assegurado pelas Unidades de Atuação da Comissão Consultiva, responsáveis por fornecer a perícia setorial necessária para a análise mais especializada. Por fim, no nível territorial, existe uma articulação contínua com as autarquias locais e agentes operando em contextos territoriais, garantindo a capilaridade e o conhecimento local dos dados coletados.

4.3.2 Fontes e tipos de dados

A diversidade e integração das fontes de informação constituem um dos principais pilares metodológicos do ONPE-PT, traduzindo um esforço sistemático de articular dados de natureza distinta num quadro analítico coerente e comparável. A maioria dos dados utilizados é de carácter secundário, proveniente de fontes oficiais e administrativas, como o Instituto Nacional de Estatística (INE), o Eurostat, a ADENE, a DGEG, a ERSE, operadores de rede, comercializadores, autarquias locais, agências regionais de energia, Segurança Social e instituições de solidariedade social. A integração destes conjuntos de dados, heterogéneos em escala, formato e temporalidade, implica um trabalho contínuo de harmonização, validação e interoperabilidade, essencial para garantir consistência e fiabilidade

analítica. A única fonte primária é constituída pelos certificados energéticos dos edifícios, que fornecem informação direta e detalhada sobre as condições habitacionais e a eficiência energética do edificado, complementando as fontes censitárias. Esta combinação de dados secundários e primários confere ao Observatório uma capacidade analítica robusta e reflexiva, permitindo captar de forma integrada a complexidade multidimensional da pobreza energética em Portugal.

4.3.3 Sistema de Monitorização e Indicadores

O sistema de monitorização baseia-se numa lógica de cadeia de resultados que articula *inputs*, *outputs*, resultados e impactos. Os Indicadores Principais para aferir a pobreza energética estabelecem metas progressivas:

- **2030**: 10% População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida; 20% População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão; 20% População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos; 700.000 Agregados familiares cuja despesa com energia representa >10% do total de rendimento; 50% Fração de edifícios de habitação com classe energética C ou inferior;
- **2040**: 5% População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida; 10% População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão; 10% População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos; 250.000 Agregados familiares cuja despesa com energia representa >10% do total de rendimento; 40% Fração de edifícios de habitação com classe energética C ou inferior;
- **2050**: <1% População a viver em agregados sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida; 5% População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão; <5% População a viver em habitações com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos; 0 Agregados familiares cuja despesa com energia representa >10% do total de rendimento; 30% Fração de edifícios de habitação com classe energética C ou inferior;

A Tabela 2 exibe a fonte dos indicadores principais da ELPPE, juntamente com a respetiva periodicidade:

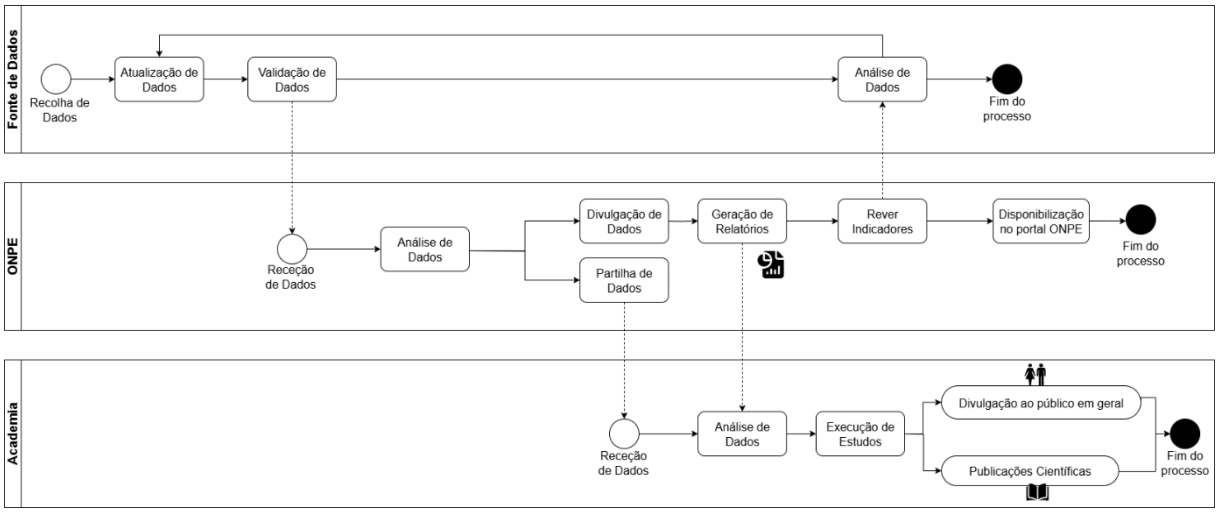
TABELA 2 – INDICADORES ESTRATÉGICOS PRINCIPAIS DA ELPPE

	INDICADOR	FONTE	PERIODICIDADE
	(IP1.1) POPULAÇÃO A VIVER EM AGREGADOS SEM CAPACIDADE PARA MANTER A CASA ADEQUADAMENTE AQUECIDA	INE ICOR[24]	Anual
	(IP1.2) POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA E A VIVER EM AGREGADOS SEM CAPACIDADE PARA MANTER A CASA ADEQUADAMENTE AQUECIDA	INE ICOR	Anual
	(IP2) DESEMPENHO ENERGÉTICO DAS HABITAÇÕES	ADENE SCE[25]	Anual
	(IP3.1) POPULAÇÃO A VIVER EM HABITAÇÕES COM PROBLEMAS DE INFILTRAÇÕES, HUMIDADE OU ELEMENTOS APODRECIDOS	INE ICOR	Anual
	(IP3.2) POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA E A VIVER EM HABITAÇÕES COM PROBLEMAS DE INFILTRAÇÕES, HUMIDADE OU ELEMENTOS APODRECIDOS	INE ICOR	Anual
	(IP4) POPULAÇÃO A VIVER EM HABITAÇÕES NÃO CONFORTAVELMENTE FRESCAS DURANTE O VERÃO	INE ICOR	Anual
10%	(IP5.1) POPULAÇÃO EM AGREGADOS FAMILIARES CUJA DESPESA COM ENERGIA REPRESENTA +10% DO TOTAL DE RENDIMENTOS	INE IDF[26]	Quinquenal
10%	(IP5.2) AGREGADOS FAMILIARES EM SITUAÇÃO DE POBREZA CUJA DESPESA COM ENERGIA REPRESENTA +10% DO TOTAL DE RENDIMENTOS	INE IDF	Quinquenal

Fonte: ELPPE

Além da existência de relatórios de monitorização periódicos, os indicadores principais da Tabela 1 encontram-se sempre presentes e atualizados no portal do ONPE, que funciona como uma plataforma de monitorização e acompanhamento da ELPPE, com esta informação disponível a qualquer momento. A informação e atualizações destes indicadores são obtidas através das fontes apresentadas na tabela anterior, e seguidamente reportadas ao Observatório, num processo retroativo que se encontra representado no esquema da Figura 1.

FIGURA 1 – ESQUEMA DE UTILIZAÇÃO DOS DADOS REPORTADOS AO ONPE-PT



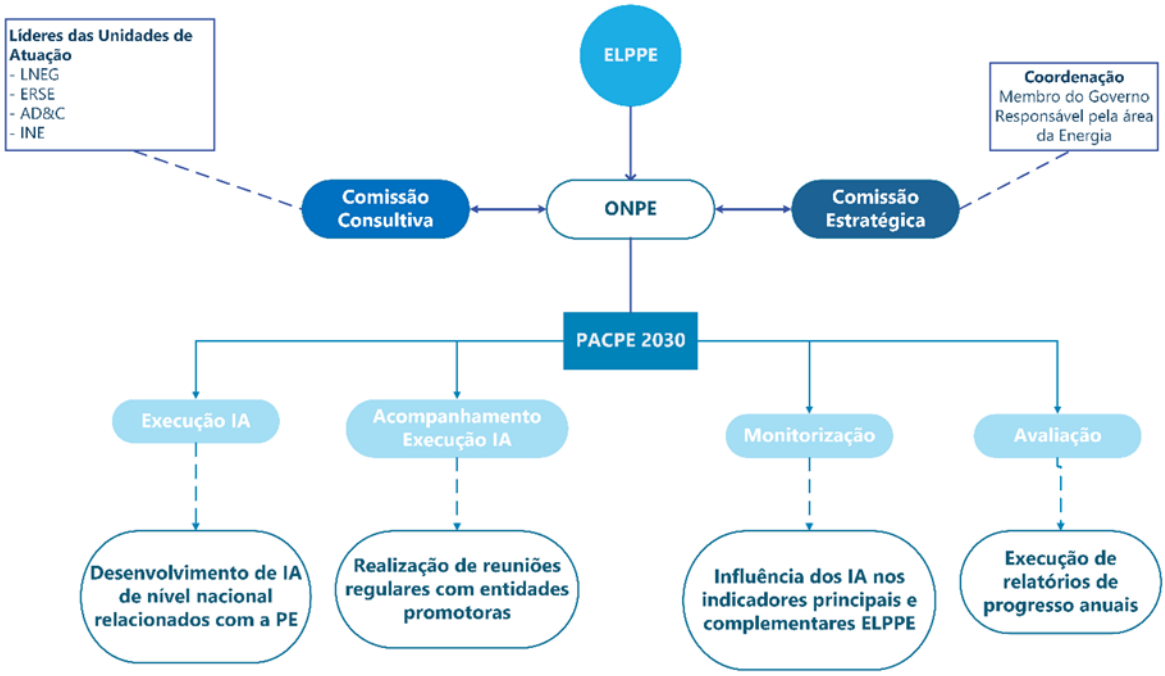
Fonte: elaborado pelos autores **(ícones: Flaticon.com)**

[24] ICOR – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, realizado anualmente ao abrigo do programa estatístico EU-SILC
[25] SCE – Sistema de Certificação Energética de Edifícios
[26] IDF – Inquérito às Despesas das Famílias, quinquenal, base voluntária concorre para informação EU, Household Budget Survey (HBS)

4.3.4 Sistema de Monitorização e Indicadores

O ONPE-PT assegura, de forma sistemática e multidimensional, o acompanhamento dos dados, através de várias vertentes. Cabe ao ONPE-PT monitorizar os indicadores da ELPPE, assim como a monitorização dos instrumentos de ação previstos no PACPE. Esta monitorização é contínua, desde o desenvolvimento dos Instrumentos de Ação (IA), passando pelo acompanhamento da sua execução, até à monitorização e avaliação dos resultados, como demonstra a Figura 2.

FIGURA 2 – MODELO DE ACOMPANHAMENTO DOS DADOS PACPE 2025-2030



Fonte: Elaborado pelos autores

4.4 Comunicação da Informação

4.4.1 Canais de divulgação

A comunicação dos resultados de monitorização do ONPE-PT recorre a diversos canais institucionais para garantir a ampla divulgação da informação. Os principais meios utilizados incluem os portais *web* institucionais do ONPE-PT, DGEG e ADENE, bem como as redes sociais das entidades que participam no ONPE. Para além disso, a comunicação passa também pela elaboração de relatórios técnicos direcionados a decisores políticos, materiais de literacia desenvolvidos para públicos variados e a rede territorial, que envolve os Espaços Energia e outras estruturas locais relevantes como o setor social e a proteção civil para disseminação em nível local.

4.4.2 Destinatários e Utilizadores

Quanto aos destinatários dos resultados, destacam-se os decisores políticos, tanto do Governo central quanto das autarquias, que utilizam a informação para formular políticas públicas de combate à pobreza energética. Além destes, os profissionais setoriais das áreas de energia, habitação e ação social, investigadores da academia e centros de investigação, organizações da sociedade civil, bem como empresas do setor privado, especialmente energéticas e de construção, são públicos-alvo que usufruem desses dados para apoiar a tomada de decisões e iniciativas específicas.

4.5 Desafios e Limitações

A implementação do sistema de monitorização do ONPE-PT enfrenta diversos desafios:

4.5.1 Complexidade Institucional

A articulação entre as várias entidades com diferentes culturas organizacionais, sistemas de informação e prioridades políticas constitui um desafio permanente. A necessidade de coordenação horizontal entre ministérios e vertical entre diferentes níveis de governo exige mecanismos de governação sofisticados.

4.5.2 Governação e Restrições Institucionais

A revisão de literatura evidencia a fragmentação das políticas da União Europeia como uma limitação estrutural, traduzindo-se em práticas heterogéneas de monitorização e implementação das políticas públicas entre os diferentes Estados-Membros (Bouzarovski, 2018; Pye et al., 2017; Pye et al., 2016). Esta fragmentação, associada à inércia institucional e à relutância política, restringe a adoção de medidas coordenadas e abrangentes de mitigação da pobreza energética (Bajomi et al., 2021). A complexidade inerente à articulação entre os domínios da energia, das políticas sociais e do clima reforça estas barreiras (Mahoney et al., 2022). No contexto do ONPE-PT, estas limitações refletem-se na dificuldade em aceder a dados harmonizados e comparáveis, bem como na ausência de enquadramentos normativos e operacionais consistentes que facilitem a integração de informação entre níveis institucionais. Assim, a governação fragmentada a nível europeu repercute-se na capacidade do ONPE em assegurar uma monitorização integrada e coerente da pobreza energética em Portugal.

4.5.3 Disponibilidade e Qualidade dos Dados

A pobreza energética é medida por um conjunto de indicadores, que são essenciais e necessários para a obtenção de uma imagem clara e precisa sobre a situação, mas o que dificulta a sua medição. A inexistência de dados sistemáticos sobre pobreza energética a nível territorial detalhado, em NUTS III, limita a capacidade de monitorização eficaz. A necessidade de desenvolver novos indicadores e integrar fontes de dados diversas requer investimentos significativos em sistemas de informação. Para além disso, os indicadores únicos são criticados por simplificarem excessivamente a pobreza energética, por não conseguirem captar a sua natureza complexa e poderem causar classificações e medições erradas ou exclusão de populações vulneráveis (Kez et al., 2024; Thomson et al., 2017). As métricas multidimensionais, no entanto, enfrentam desafios relacionados com a disponibilidade de dados, ponderação de indicadores e comparabilidade entre regiões (Sareen et al., 2020; Pawliczek, 2023). A complexidade dos índices multidimensionais pode dificultar a sua adoção por parte dos decisores políticos que procuram ferramentas simples (Kez et al., 2024). Existe também o risco de certas dimensões poderem ser privilegiadas ou silenciadas dependendo da seleção do indicador, afetando o foco da política (Sareen et al., 2020).

4.5.4 Variabilidade e Instabilidade Sociopolítica

A variabilidade e a instabilidade sociopolítica referem-se às diferenças estruturais e conjunturais existentes entre regiões e períodos políticos, que influenciam a forma como a pobreza energética é reconhecida, medida e combatida. Esta variabilidade traduz-se em distintos níveis de compromisso político, capacidades institucionais e prioridades estratégicas, resultando em assimetrias na implementação e monitorização das políticas públicas (Sareen et al., 2020; Bajomi et al., 2021). A instabilidade política – expressa em mudanças frequentes de governação, reorientações políticas ou flutuações na agenda energética e social – acentua estas disparidades, dificultando a continuidade das iniciativas e a consolidação de sistemas de recolha e partilha de dados. No contexto do ONPE-PT, tais dinâmicas afetam a comparabilidade e a consistência temporal dos indicadores, tornando mais complexa a construção de um quadro estável e homogéneo de monitorização da pobreza energética em Portugal.

4.5.5 Fatores exógenos

Os fatores exógenos assumem relevância significativa na análise da evolução da pobreza energética, influenciando tanto os resultados observados como a própria fiabilidade da monitorização. Eventos disruptivos, como a pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia, introduziram perturbações económicas e sociais que afetaram o rendimento disponível das famílias, os preços da energia e os padrões de consumo doméstico. Estas alterações repercutiram-se na capacidade de os agregados familiares manterem níveis adequados de conforto térmico, evidenciando a sensibilidade das métricas de pobreza energética a contextos conjunturais. Paralelamente, variações nas condições de recolha de dados podem condicionar a resposta dos inquiridos, sublinhando a importância de metodologias de monitorização robustas e adaptativas. Num contexto económico fortemente dependente de dinâmicas externas, como o português, choques económicos, crises sanitárias ou geopolíticas têm efeitos diretos sobre o bem-estar energético das famílias, reforçando a necessidade de mecanismos de acompanhamento dinâmicos, capazes de integrar fatores macroeconómicos e de responder de forma ágil a mudanças estruturais (Siksnelyte-Butkiene, 2022; Campagna et al., 2024; Toko, 2022).

4.5.6 Sustentabilidade Financeira e Operacional

A garantia de recursos humanos e financeiros adequados para o funcionamento do ONPE-PT representa uma limitação estrutural relevante, especialmente tendo em conta o horizonte temporal alargado da Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (ELPPE), que vigora até 2050. Embora a criação do ONPE-PT tenha sido acompanhada de financiamento inicial pelo Plano de Recuperação e Resiliência e por fundos ligados à política climática europeia, a sustentabilidade operacional do observatório depende da manutenção de apoios orçamentais nacionais regulares e da estabilidade das equipas técnicas, essenciais para a continuidade da monitorização, produção de indicadores e análise de dados. O risco de flutuação nos investimentos públicos, bem como possíveis limitações associadas à renovação de competências especializadas ou à mobilização de parcerias interinstitucionais, pode comprometer a capacidade de o ONPE-PT assegurar respostas atempadas e de elevada qualidade ao longo de todo o ciclo da ELPPE.

4.5.7 Participação e Envolvimento dos Intervenientes (*Stakeholders*)

O ONPE-PT, como já foi referido anteriormente, conta com diversos *stakeholders* para a monitorização de indicadores principais e complementares da ELPPE, bem como para a monitorização dos instrumentos de ação que integram o Plano de Ação para o Combate à Pobreza Energética (PACPE). Contudo, a mobilização efetiva de todos os atores relevantes, desde entidades públicas a organizações da sociedade civil e o setor privado, permanece um dos principais desafios. A articulação entre diferentes níveis de governação e a integração de distintas perspetivas, influenciadas pelas especificidades institucionais e territoriais, requerem mecanismos de incentivo e de coordenação que necessitam amadurecimento para implementar canais de comunicação robustos e eficazes essenciais à consolidação de um sistema de monitorização da ELPPE consistente e confiável.

5. Discussão

5.1 Papel Estratégico da Monitorização

O ONPE-PT representa um modelo inovador de observatório que vai além da função tradicional de recolha e análise de dados, assumindo competências de proposição de políticas, coordenação territorial e capacitação de atores. Esta abordagem integrada reflete a complexidade multidimensional da pobreza energética e a necessidade de respostas coordenadas. A estrutura tripartida (Unidade de Gestão, Comissão Estratégica, Comissão Consultiva) garante equilíbrio entre eficácia operacional, coordenação política e participação da sociedade civil. Este modelo pode servir de referência para outros domínios de política pública que exijam abordagens intersectoriais.

5.2 Elementos inovadores

O sistema de monitorização do ONPE-PT destaca-se por várias inovações: uma forte territorialização com desagregação dos indicadores e promoção da ação descentralizada; participação alargada que inclui academia, setor privado e sociedade civil; integração eficaz de dados oficiais e não oficiais; e comunicação adaptada através de materiais específicos para diferentes públicos.

5.3 Potencial de Replicação

O modelo do ONPE-PT oferece lições relevantes para outros processos de monitorização e acompanhamento de Instrumentos de Planeamento, nomeadamente a importância da liderança institucional clara, com a DGEG como entidade coordenadora; o valor da perícia técnica através do apoio operacional da ADENE; a necessidade de uma participação alargada da sociedade civil, concretizada pela Comissão Consultiva; e a relevância de uma comunicação diversificada, direcionada a múltiplos canais e públicos.

5.4 Utilidade Prática dos Resultados de Monitorização

A disponibilização pública de indicadores, ilustrado na Figura 3 no Anexo, constitui um dos mais relevantes produtos da recolha e análise de dados realizados pelo ONPE-PT. O acesso aberto a esta informação facilita não apenas a transparência e o escrutínio público, mas também o uso eficaz desses dados por decisores políticos, técnicos de entidades públicas e privadas, investigadores e cidadãos, reforçando o papel do ONPE-PT enquanto instrumento de apoio à decisão estratégica, operacional e de sensibilização coletiva.

Enquanto instrumento de apoio à decisão, a monitorização apresenta um papel importante no objetivo de acompanhar a utilização de mecanismos de financiamento no combate à pobreza energética e guiar o desenho de programas de apoio direcionados, por exemplo focados no aquecimento ou arrefecimento ou mesmo na literacia energética.

5.5 Lições Aprendidas e Trabalhos Futuros

O ONPE-PT constitui um instrumento estratégico de monitorização contínua da pobreza energética, apoiando a revisão das políticas públicas e promovendo uma abordagem intersectorial que cruza energia, habitação e saúde. A sua atuação produz evidência útil para orientar medidas como a tarifa social de energia e programas de reabilitação, valorizando a articulação multissetorial e o uso de estatísticas oficiais combinadas com índices experimentais.

Entre as prioridades futuras, destacam-se a normalização de métricas multidimensionais, o reforço da recolha e granularidade dos dados, e a melhoria da coordenação institucional e da participação das comunidades vulneráveis. Importa também integrar fatores sociopolíticos na monitorização e equilibrar a complexidade dos indicadores com a usabilidade política. Prevê-se ainda a criação de relatórios de progresso anuais, reforçando o papel do ONPE-PT enquanto referência nacional na avaliação da pobreza energética.

6. Conclusão

O ONPE-PT constitui um elemento inovador na monitorização da ELPPE 2023-2050, que integra diferentes níveis de governação e promove uma abordagem territorial descentralizada ao combate à pobreza energética. A sua conceção reflete as melhores práticas internacionais em sistemas de monitorização de políticas públicas, adaptadas às especificidades do contexto português.

Os principais elementos de sucesso identificados incluem a liderança institucional clara, a participação de intervenientes variados, a integração de fontes de dados diversas e a comunicação adaptada a diferentes públicos. Contudo, a implementação eficaz enfrenta desafios significativos relacionados com a complexidade institucional, disponibilidade de dados e sustentabilidade operacional.

As lições aprendidas com o ONPE-PT podem informar o desenvolvimento de outros instrumentos de monitorização de políticas públicas complexas, particularmente em domínios que exijam articulação intersectorial e ação territorial descentralizada. O sucesso desta experiência dependerá da capacidade de manter o equilíbrio entre ambição estratégica e pragmatismo operacional ao longo do horizonte temporal de implementação até 2050.

REFERÊNCIAS

Bajomi, A. Z., Feldmár, N., & Tirado-Herrero, S. (2021). Will plans to ease energy poverty go up in smoke? Assessing the hungarian necp through the lens of solid fuel users' vulnerabilities. *Sustainability, 13* (23). https://doi.org/10.3390/SU132313047

Bauer, A., Boussard, J., & Bousquet, S. (2012). *Les observatoires: outil de connaissance et d'aide à la décision*. La Documentation française.

Belaid, F., Hejazi, M., Kamboj, P., & Yilmaz, F. (2023). Implications of climate policy on energy poverty. https://doi.org/10.30573/ks--2023-dp18

Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10, 31-40.

Bouzarovski, S. (2018). Energy poverty policies at the EU level. https://doi.org/10.1007/978-3-319-69299-9_3

Campagna, L., Radaelli, L., Ricci, M., & Rancilio, G. (2024). Exploring the complexity of energy poverty in the EU: Measure it, map it, take actions. *Current sustainable/renewable energy reports*null, . https://doi.org/10.1007/s40518-024-00240-x

Despacho n.º 10776/2023, de 9 de outubro. *Diário da República*, 2.ª série, n.º 196, 9 de outubro de 2023. Ministério do Ambiente e da Ação Climática.

Governo de Portugal. (2023). *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024, de 8 de janeiro.

Hackenberg, R. A. (1970). The social observatory: Time series data for health and behavioral research. *Social Science & Medicine (1967)*, *4*(3), 343–357. https://doi.org/10.1016/0037-7856(70)90007-7

Hemmings, J., & Wilkinson, J. (2003). What is a public health observatory? *Journal of Epidemiology & Community Health*, *57*(5), 324–326. https://doi.org/10.1136/jech.57.5.324

Herrero, S. T., & Herrero, S. T. (2017). Energy poverty indicators: A critical review of methods: *Indoor and Built Environment, 26* (7), 1018-1031. https://doi.org/10.1177/1420326X17718054

Kez, D. A., Foley, A. M., Lowans, C., & Rio, D. F. D. (2024). Energy poverty assessment: Indicators and implications for developing and developed countries. *Energy Conversion and Management*null, . https://doi.org/10.1016/j.enconman.2024.118324

Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: A handbook for development practitioners*. World Bank Publications.

Lopes, A., & Santos, H. (2023, abril). *Impacto da guerra na Ucrânia* (Artigo 02/2023). Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, Ministério das Finanças. https://www.gpeari.gov.pt

Mahoney, K., Gouveia, J., Lopes, R., & Sareen, S. (2022). Clean, green and the unseen: The compesa framework | assessing competing sustainability agendas in carbon neutrality policy pathways. *Global transitions*, 45-57. https://doi.org/10.1016/j.glt.2022.10.004

Observatório Nacional da Pobreza Energética. (2024). *Pobreza em números - Observatório Nacional da Pobreza Energética*. Observatório Nacional Da Pobreza Energética. Retrieved August 28, 2025, from https://onpe.pt/pobreza-em-numeros/

OECD. (2019). *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. OECD Publishing.

Pawliczek, E. (2023). Problems of measuring energy poverty. https://doi.org/10.15611/2023.89.3.05

Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Deane, P., & Miglio, R. D. (2016). Addressing energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU. https://doi.org/10.3917/EUFOR.378.0064

Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Deane, P., & Miglio, R. D. (2017). Energy poverty across the EU: Analysis of policies and measures. https://doi.org/10.1016/B978-0-12-809806-6.00030-4

Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2023, de 28 de setembro. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 190, 28 de setembro de 2023. Presidência do Conselho de Ministros.

Rodrigues, R. F. C. (2024). *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Relatório de estágio.* Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. https://www.sgambiente.gov.pt/wp-content/uploads/2024/07/Seminario-de-Investigacao_APPT_RafaelRodrigues_234154.pdf

Thomson, H., Bouzarovski, S., & Snell, C. (2017). Rethinking the measurement of energy poverty in europe: A critical analysis of indicators and data. *Indoor and Built Environment, 26* (7), 879-901. https://doi.org/10.1177/1420326X17699260

Toko (2022). Policies to alleviate energy poverty: From fundamental concepts to a practical framework in the new era. https://doi.org/10.1007/978-981-16-9680-0_8-1

Sareen, S., Thomson, H., Herrero, S. T., Gouveia, J., Lippert, I., & Lis, A. (2020). European energy poverty metrics: Scales, prospects and limits. https://doi.org/10.1016/J.GLT.2020.01.003

Siksnelyte-Butkiene, I. (2022). Combating energy poverty in the face of the covid-19 pandemic and the global economic uncertainty. *Energies, 15*(10), 3649-3649. https://doi.org/10.3390/en15103649

ANEXO

Figura 3 – Dashboard de indicadores no portal ONPE.



Fonte: https://onpe.pt/pobreza-em-numeros

Public Policy Portuguese Journal
2025, Volume 10, Number 1, pp. 97 - 128
© Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas
www.umpp.uevora.pt

Implementação de um instrumento de monitorização energética do parque edificado em Portugal

Rui Fragoso
ADENE – Agência para a energia
rui.fragoso@adene.pt

Cláudia Sousa Monteiro
JLL – Jones Lang LaSalle (Portugal)
claudia.smonteiro@jll.com

Ana Brandão de Vasconcelos
Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)
avasconcelos@lnec.pt

António José Santos
Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)
asantos@lnec.pt

Sandro Silva Pereira
Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG)
sandro.silvapereira@dgeg.gov.pt

ABSTRACT

The Coordination Group for the Long-Term Strategy for Building Renovation (GCELPRE) aims to comply with the Directive 2010/31/EU, of the European Parliament and of the Council, of 20 May 2010, on the energy performance of buildings (amended by Directive (EU) 2018/844, of the European Parliament and of the Council, of 30 May 2018), to support the renovation of the national stock of residential and non-residential, public and private buildings by 2050, with a view to achieving a decarbonised and highly energy efficient building stock by facilitating their transformation into nearly zero energy buildings (NZEB).

The progress assessment of the ELPRE implementation, carried out by this Coordination Group, is done biannually with an external monitoring report accessible online and an internal monitoring report. This document presents a summary of the activities carried out supported by the 7th monitoring report of this GCELPRE that results from the work developed by the group in the period from December 2023 to November 2024.

Keywords: ELPRE / Buildings / Rehabilitation / Energy Efficiency / Monitoring

JEL classification: Q41

RESUMO

O Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios (GCELPRE) visa dar cumprimento ao referido na Diretiva 2010/31/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2010, sobre o desempenho energético dos edifícios (alterada pela Diretiva (EU) 2018/844, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018), para apoiar a renovação, até 2050, do parque nacional de edifícios residenciais e não residenciais, públicos e privados, com vista à obtenção de um parque imobiliário descarbonizado e de elevada eficiência energética, facilitando a sua transformação em edifícios com necessidades quase nulas de energia (NZEB).

A avaliação de progresso da execução da ELPRE, a efetuar pelo Grupo de Coordenação, é feita com periodicidade bianual, existindo um relatório de progresso externo e acessível *online* e um relatório interno. Neste documento é apresentada uma síntese das atividades desenvolvidas, tendo por base o 7.º relatório deste GCELPRE, que resulta do trabalho desenvolvido pelo grupo no período entre dezembro de 2023 e novembro de 2024.

Palavras-chave: ELPRE; edifícios; reabilitação; eficiência Energética; monitorização

JEL classification: Q41

1. INTRODUÇÃO

A Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, constitui um dos instrumentos nacionais para a concretização dos objetivos europeus de descarbonização e transição energética no setor dos edifícios. Em cumprimento do artigo 2.º-A da Diretiva 2010/31/UE, na redação introduzida pela Diretiva (UE) 2018/844, a ELPRE estabelece um roteiro para a renovação, até 2050, do parque nacional de edifícios residenciais e não residenciais, públicos e privados, com vista à sua transformação num parque imobiliário descarbonizado e de elevada eficiência energética, promovendo a transição para edifícios com necessidades quase nulas de energia (NZEB, de *Nearly Zero Energy Buildings*) (Despacho n.º 5172/2021).

A estratégia articula-se com os principais instrumentos de política climática e energética nacionais – o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050) e o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) – e define metas indicativas para os anos de 2030, 2040 e 2050, acompanhadas por um conjunto de políticas e ações distribuídas por sete eixos estratégicos: Renovação de Edifícios, Edifícios Inteligentes, Certificação Energética, Formação e Qualificação, Combate à Pobreza Energética, Informação e Consciencialização, e Monitorização.

Para assegurar o acompanhamento, supervisão e coordenação da execução da ELPRE, foi criado o Grupo de Coordenação da ELPRE (GCELPRE), nos termos do Despacho n.º 5172/2021, de 21 de maio, composto por representantes da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), da ADENE – Agência para a Energia Agência para a Energia, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), competindo a este grupo:

a) Promover e facilitar a execução das orientações constantes da ELPRE, com vista ao cumprimento dos respetivos objetivos;
b) Avaliar o impacto das políticas e medidas previstas na ELPRE;
c) Recolher, analisar e processar a informação relativa aos indicadores de progresso previstos na ELPRE;
d) Avaliar o progresso da execução da ELPRE nos termos do n.º 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, nomeadamente através da elaboração de relatórios de progresso semestrais;
e) Proceder à revisão da ELPRE nos termos do n.º 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, num máximo de periodicidade quinquenal;
f) Desenvolver e promover iniciativas destinadas a disseminar soluções e boas práticas junto dos cidadãos e das empresas com vista ao cumprimento dos objetivos da ELPRE.

O GCELPRE deverá ainda elaborar relatórios de progresso, com periodicidade semestral, que permitem avaliar o grau de concretização dos objetivos da estratégia com base em indicadores mensuráveis.

Desde novembro de 2021, foram publicados sete relatórios de progresso, cobrindo os períodos de junho de 2021 a novembro de 2024. O presente artigo analisa os principais resultados e tendências observadas nesses relatórios, constituindo uma base para uma reflexão crítica sobre os avanços e desafios da ELPRE, nomeadamente no que respeita à qualidade da informação disponível, à abordagem à monitorização, à eficácia dos mecanismos de financiamento, à articulação entre entidades envolvidas e à capacidade de resposta do setor face às metas estabelecidas.

Foram estabelecidas metodologias no sentido de se recolher, analisar e apresentar informação relevante no âmbito da reabilitação energética de edifícios e, em particular, dos instrumentos de financiamento disponíveis. Estas metodologias foram criadas de modo a simplificar a tomada de decisão no que diz respeito às intervenções a realizar no parque edificado com um foco especial na sua reabilitação energética. No âmbito da ELPRE, foram ainda desenvolvidos indicadores realistas que permitem uma operacionalização eficaz da estratégia, facilitando, simultaneamente, a identificação de áreas prioritárias de intervenção. A comunicação e disseminação dos resultados mereceram uma atenção especial no sentido de tornar a informação mais acessível aos diversos públicos-alvo, mediante a edição de relatórios de progresso periódicos visualmente apelativos e de fácil interpretação.

2. ENQUADRAMENTO DA ELPRE E DO SEU MODELO DE MONITORIZAÇÃO

A transição energética e a descarbonização do setor dos edifícios constituem prioridades centrais da política energética europeia e nacional, dado o peso significativo que o parque edificado representa no consumo de energia e nas emissões de gases com efeito de estufa. A nível europeu, a Diretiva 2010/31/UE, relativa ao desempenho energético dos edifícios, alterada pela Diretiva (UE) 2018/844 no âmbito do Pacote Energia Limpa, veio estabelecer a necessidade de cada Estado-Membro definir estratégias de longo prazo para a renovação do seu parque imobiliário, tendo em vista a transformação progressiva dos edifícios existentes em edifícios com necessidades quase nulas de energia (NZEB).

A política energética e climática da União Europeia assenta num quadro regulatório integrado, que articula diferentes diretivas e regulamentos com impacto direto na forma como os Estados-Membros planificam e executam as suas estratégias nacionais. A Figura 1 ilustra essa relação, destacando o papel transversal do Regulamento relativo à governação da União da Energia e da Ação Climática, que garante a coerência entre metas europeias e planos nacionais. Neste contexto, a Diretiva relativa ao Desempenho Energético dos Edifícios (EPBD), a Diretiva da Eficiência Energética (EED) e a Diretiva das Energias Renováveis (RES) constituem pilares fundamentais da política europeia, assegurando que os edifícios, responsáveis por uma parte significativa do consumo energético, sejam progressivamente renovados, mais eficientes e com maior integração de fontes renováveis. Complementarmente, o mercado da eletricidade é regulado por diretivas e regulamentos específicos que promovem a liberalização, a transparência e a resiliência, incluindo a preparação para riscos no setor elétrico.

FIGURA 1 – PROPOSTAS LEGISLATIVAS DO PACOTE ENERGIA LIMPA

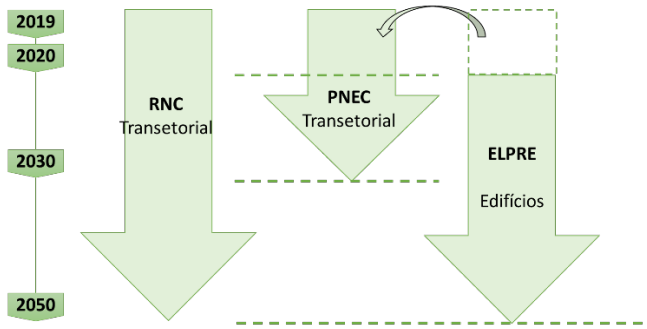


Fonte: Adaptado de Comissão Europeia

É neste enquadramento europeu que se inscrevem os principais instrumentos nacionais de planeamento energético e climático: o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) e a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios (ELPRE). Estes documentos estruturam a trajetória de Portugal rumo à neutralidade carbónica, articulando metas de descarbonização, eficiência energética e integração de energias renováveis com medidas concretas de política pública. Em particular, a ELPRE, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, define a visão de longo prazo para a renovação do parque edificado nacional, abrangendo edifícios residenciais e não residenciais, públicos e privados.

Na elaboração da ELPRE foi adotado um modelo de simulação *bottom-up*, que permite estimar o impacto da introdução de novas tecnologias no consumo de energia e no conforto térmico dos edifícios existentes. Para assegurar a coerência com os restantes instrumentos da política energética nacional, em particular o RNC 2050 e o PNEC 2030, os parâmetros de *input* do modelo foram definidos em compatibilização com os pressupostos estabelecidos nestes documentos. Esta articulação é fundamental para garantir que os três instrumentos – RNC 2050, PNEC 2030 e ELPRE – se complementam de forma consistente, ainda que com diferentes horizontes temporais e níveis de abrangência, contribuindo para uma estratégia integrada de transição energética e descarbonização, como se pode observar na Figura 2.

FIGURA 2 – ARTICULAÇÃO DA ELPRE COM INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL



Fonte: GC – ELPRE (2026)

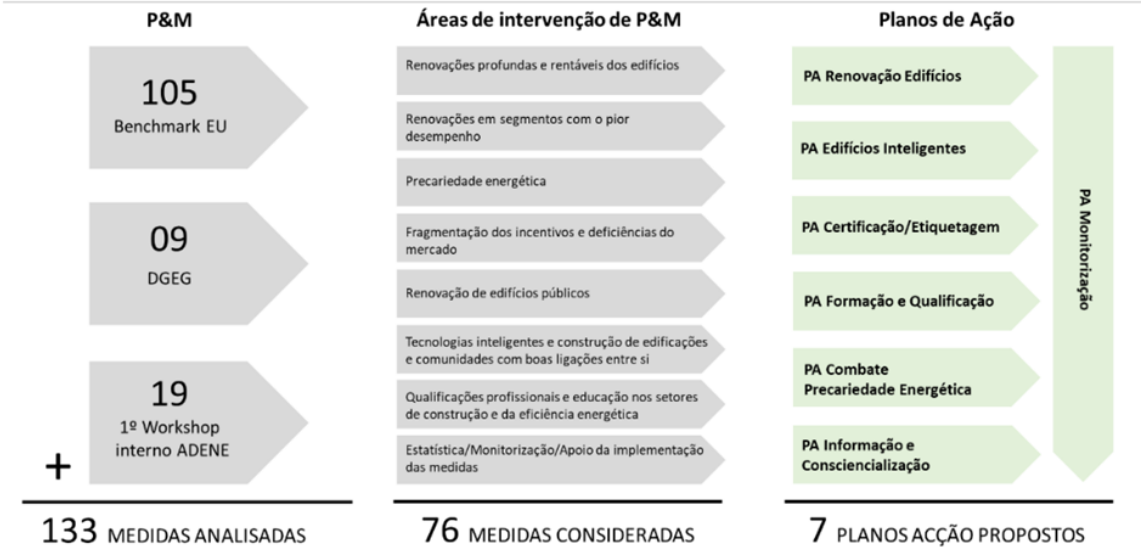
O modelo adotado na ELPRE incorpora, assim, pressupostos comuns aos dois planos transversais, como a eletrificação progressiva do setor dos edifícios e a aposta em tecnologias específicas, nomeadamente a generalização do uso de bombas de calor para aquecimento. Os resultados obtidos encontram-se alinhados com o cumprimento das metas de energia e clima para 2030, em coerência com os objetivos nacionais e europeus. Por outro lado, vários elementos da ELPRE devem repercutir-se no PNEC 2030, nomeadamente os objetivos indicativos para edifícios residenciais e não residenciais, públicos e privados, a área de construção a renovar, as economias anuais de energia a alcançar, bem como o papel exemplar dos edifícios públicos. Do mesmo modo, a definição de etapas indicativas para 2030, 2040 e 2050, acompanhadas de indicadores de progresso mensuráveis e estimativas fundamentadas de poupanças de energia e benefícios associados, assegura a contribuição do setor dos edifícios para as metas nacionais e da União Europeia em matéria de eficiência energética.

O objetivo central da ELPRE consiste em promover um parque edificado altamente eficiente, descarbonizado e resiliente, em linha com os compromissos nacionais e europeus. Para isso, estabelece um roteiro com metas para 2030, 2040 e 2050, sustentado em políticas e ações organizadas em sete eixos estratégicos: Renovação de edifícios; Edifícios inteligentes; Certificação

energética; Formação e qualificação; Combate à pobreza energética; Informação e consciencialização; e Monitorização. Estes eixos desdobram-se em 14 tipologias de intervenção, 28 políticas e 146 ações concretas, cuja execução é acompanhada por 78 indicadores de progresso.

A definição dos sete eixos de atuação da ELPRE resultou de um processo metodológico estruturado que partiu da análise crítica das estratégias de renovação de edifícios anteriormente apresentadas pelos diversos Estados-Membros. Em 2018 foi realizada uma avaliação comparativa dessas estratégias, incluindo as políticas e medidas nelas previstas, complementada por fontes de informação disponíveis por parte da Comissão Europeia, que avaliava a eficácia desses instrumentos. A partir desse levantamento, foram identificadas 105 medidas com potencial aplicabilidade ao contexto português, que serviram de base para um processo participativo envolvendo *workshops* internos com a DGEG e a ADENE. Desse trabalho resultou um total de 133 medidas analisadas, das quais 76 foram consideradas prioritárias e agrupadas em oito áreas de intervenção a integrar na ELPRE, conforme Figura 3. A consolidação desta análise deu origem a sete planos de ação, que, posteriormente, se traduziram nos sete eixos estratégicos da estratégia, servindo como a sua espinha dorsal e garantindo a coerência entre a visão de longo prazo e a operacionalização em políticas e ações concretas.

FIGURA 3 – RESUMO DO LEVANTAMENTO DE POLÍTICAS E MEDIDAS PRÉVIO À ELABORAÇÃO DA ELPRE



Fonte: GC – ELPRE (2026)

A governação da ELPRE é assegurada por um Grupo de Coordenação (GCELPRE) composto por representantes da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), da ADENE – Agência para a Energia, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). Compete a este grupo acompanhar e avaliar periodicamente a execução da estratégia, nomeadamente através da elaboração de relatórios semestrais de progresso, com base em informação estatística e em dados provenientes das várias entidades envolvidas. Neste contexto, a monitorização desempenha um papel estruturante, assegurando a avaliação contínua das políticas e medidas, a sua eficácia e o alinhamento com as metas de eficiência energética e de descarbonização.

É neste quadro que se insere o desenvolvimento de um instrumento de monitorização energética do parque edificado em Portugal, objeto do presente artigo. Este modelo visa sistematizar e consolidar informação relativa à execução da ELPRE, permitindo acompanhar, de forma integrada e transparente, os impactos das ações implementadas nos consumos energéticos, na incorporação de energias renováveis, na redução de emissões e na melhoria das condições de conforto dos edifícios. Ao reforçar a capacidade de monitorização e reporte, o instrumento contribui não só para a concretização dos objetivos nacionais e europeus, como também para apoiar a tomada de decisão, a

definição de prioridades de investimento e a promoção de uma cultura de reabilitação sustentável no setor da construção.

3. METODOLOGIA

O estabelecimento dos objetivos da ELPRE foi realizado tendo por base a Recomendação (UE) 2019/786 da Comissão Europeia, de 8 de maio de 2019, relativa à renovação dos edifícios e o estabelecido na Diretiva (UE) 2018/844 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2010/31/UE, relativa ao desempenho energético dos edifícios, e a Diretiva 2012/27/UE, sobre a eficiência energética, e ainda com os objetivos do RNC 2050 e do PNEC 2030. Estes objetivos da ELPRE, com horizontes para 2030, 2040 e 2050 definem a trajetória de progresso a alcançar por via da implementação dos pacotes de medidas de melhoria a realizar no parque de edifícios existentes em termos de impacto esperado assim como de financiamento necessário.

Os objetivos (OBJ) da ELPRE são monitorizados/quantificados com base no seguinte conjunto de indicadores:

- OBJ1 – Poupança de energia primária (%);
- OBJ2 – Energia renovável local (%);
- OBJ3 – Energia renovável total (%);
- OBJ4 – Redução de emissões de CO_2 (%);
- OBJ5 – Área renovada (m^2);
- OBJ6 – Edifícios renovados (%);
- OBJ7 – Redução de horas de desconforto (%);
- OBJ8 – Investimento (€/m^2);
- OBJ9 – Poupança energética (€/m^2).

A fim de estabelecer o ponto de partida para a monitorização, foi desenvolvido um modelo de simulação com pressupostos e resultados concretos que se articulam com os objetivos da ELPRE. A metodologia de monitorização segue depois duas abordagens, uma *top-down* e outra *bottom-up,* podendo a sua relação com o modelo antes referido ser observada no Anexo 1. A razão de realizar a monitorização com recurso a estas duas abordagens prende-se com a necessidade de melhor compreender como é que cada iniciativa individual (avaliada via *bottom-up*) contribui para diretamente para os objetivos da ELPRE (obtidos via *top-down*).

Monitorização (*top-down*)

Esta é a principal linha de monitorização da ELPRE, a qual se baseia, em grande medida, em outros indicadores ou dados estatísticos já existentes e produzidos por diversas entidades. A periodicidade da atualização destes indicadores está alinhada com a periodicidade dos indicadores ou dados que lhe servem de base, procurando-se que estes sejam atualizados com uma periodicidade nunca superior a 12 meses. Os indicadores a obter para a abordagem *top-down* são quantitativos e procuram medir a evolução da ELPRE face aos objetivos estabelecidos nas tabelas 12, 13 e 14 da ELPRE, por via da interpretação, conjugação ou derivação dos indicadores ou dados estatísticos existentes a considerar. A monitorização de cada um dos nove objetivos da ELPRE é realizada por via da identificação de, preferencialmente, um indicador principal conjugado com indicadores secundários que apoiarão a avaliação da evolução desse indicador principal. A título de exemplo, a Tabela 2 apresenta o indicador principal e indicadores secundários considerados para o objetivo 1. A tabela com todos os objetivos encontra-se presente no Anexo 2.

TABELA 2 – INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO DO OBJETIVO 1

Objetivo da ELPRE	Identificação dos indicadores e dados estatísticos a considerar	Fonte
Objetivo 1 Poupança energia primária	**Principal:** **Balanço energético – Consumo de energia primária nos edifícios**	EUROSTAT/DGEG
	Secundário: • Consumo de energia primária na administração regional e local • Consumo de energia primária nos edifícios da administração central • Inquérito ao consumo de energia no setor doméstico (ICESD 2020)	INE INE INE/DGEG

Fonte: GC – ELPRE (2026)

Monitorização (*bottom-up*)

Esta linha de monitorização complementar pretende avaliar o estado de implementação das 146 ações que fazem parte da ELPRE. A monitorização é realizada através da identificação de quaisquer iniciativas que concorrem para essas ações e os seus 78 indicadores de progresso que podem ser observados no Anexo 3.

Complementarmente, é realizado um mapeamento sobre o potencial impacto qualitativo de cada uma das iniciativas identificadas numa determinada ação em relação ao seu contributo para os objetivos da ELPRE, seguindo uma abordagem que permite graduar esse impacto em 4 níveis, a saber: "não quantificável", "baixo", "médio" ou "alto". A título de exemplo, a Tabela 3 apresenta os critérios para a avaliação do impacto de uma iniciativa para os objetivos 1 e 2 da ELPRE. A tabela completa encontra-se presente no Anexo 4.

TABELA 3 – CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DO IMPACTO DE UMA INICIATIVA PARA OS OBJETIVOS 1 E 2

Impacto do contributo	**Objetivo 1** Poupança energia primária (EP)	**Objetivo 2** Energia renovável local (ERL)
Não quantificável	Não se identifica nenhum contributo direto e no curto prazo da iniciativa para os objetivos, ou o seu impacto é residual. Inclui iniciativas ainda sem resultados.	
Baixo	- Iniciativa visa diretamente componentes responsáveis pelo consumo de energia - Visa até 1 componente responsável pelo consumo de EP ou a redução do consumo de EP assume-se como pontual - Redução de até 30% do	- Iniciativa visa a produção de ERL térmica ou elétrica para autoconsumo ou exportação - A produção de ERL é inferior a 30 % do consumo total ou necessidades de energia específicas supridas (do objeto em análise) - A produção anual de ERL é igual ou inferior a 1000 kWh de energia final (só residencial) - Instalação de painéis fotovoltaicos até 600 W de potência (só residencial) - Instalação de sistemas solares térmicos com área de coletor até 2 m^2 (~ 1 coletor) (só residencial) - Instalação de ar condicionado ou bomba de calor até 4 kW de potência térmica (só residencial) - Instalação de equipamentos com recurso a biomassa até 10 kW de potência térmica (só residencial)

	consumo de EP (do objeto em análise)	
Médio	- Iniciativa visa diretamente componentes responsáveis pelo consumo de energia - Visa entre 2 a 4 componentes responsáveis pelo consumo de EP - Redução entre 30% a 60% do consumo de EP (do objeto em análise)	- Iniciativa visa a produção de ERL térmica ou elétrica para autoconsumo ou exportação - A produção de ERL está entre 30% a 60% do consumo total ou necessidades de energia específicas supridas (do objeto em análise) - A produção anual de ERL está entre 1000 kWh e 2000 kWh de energia final (só residencial) - Instalação de painéis fotovoltaicos entre 600 W e 1200 W de potência (só residencial) - Instalação de sistemas solares térmicos com área de coletor entre 2 m^2 e 4 m^2 (~ 2 coletores) (só residencial) - Instalação de ar condicionado ou bomba de calor com potência térmica entre 4 kW e 10 kW (só residencial) - Instalação de equipamentos com recurso a biomassa com potência térmica entre 10 kW a 20 kW (só residencial)
Alto	- Iniciativa visa diretamente componentes responsáveis pelo consumo de energia - Visa 5 ou mais componentes responsáveis pela generalidade do consumo de EP - Redução superior a 60% do consumo de EP (do objeto em análise)	- Iniciativa visa a produção de ERL térmica ou elétrica para autoconsumo ou exportação - A produção de ERL é superior a 60% do consumo total ou necessidades de energia específicas supridas (do objeto em análise) - A produção de ERL é superior a 3000 kWh de energia final (só residencial) - Instalação de painéis fotovoltaicos com potência superior 1200 W (só residencial) - Instalação de sistemas solares térmicos com área de coletor superior a 6 m^2 (~ 3 ou mais coletores) (só residencial) - Instalação de ar condicionado ou bomba de calor com potência térmica superior a 10 kW (só residencial) - Instalação de equipamentos com recurso a biomassa com potência térmica superior a 20 kW (só residencial)

Fonte: GC – ELPRE (2026)

Fichas de execução

A motorização das 146 ações é assegurada por uma ficha de execução individual cujo modelo pode ser observado no Anexo 5. O objetivo dessa ficha é permitir listar todas as iniciativas identificadas numa ação, através da abordagem *bottom-up* antes referida, identificando aspetos como a identificação da iniciativa, a entidade responsável, o período de vigência, o financiamento e origem do mesmo, e estado de execução. Cada iniciativa pode ser caracterizada por vários indicadores de progresso, registando-se a data da sua recolha, período de referência, periodicidade, resultado, unidade e entidade responsável. Adicionalmente, é avaliado o impacto qualitativo da iniciativa para os 9 objetivos da ELPRE. Por fim, o modelo de ficha de execução contempla uma secção para a descrição da metodologia adotada no cálculo dos indicadores da mesma.

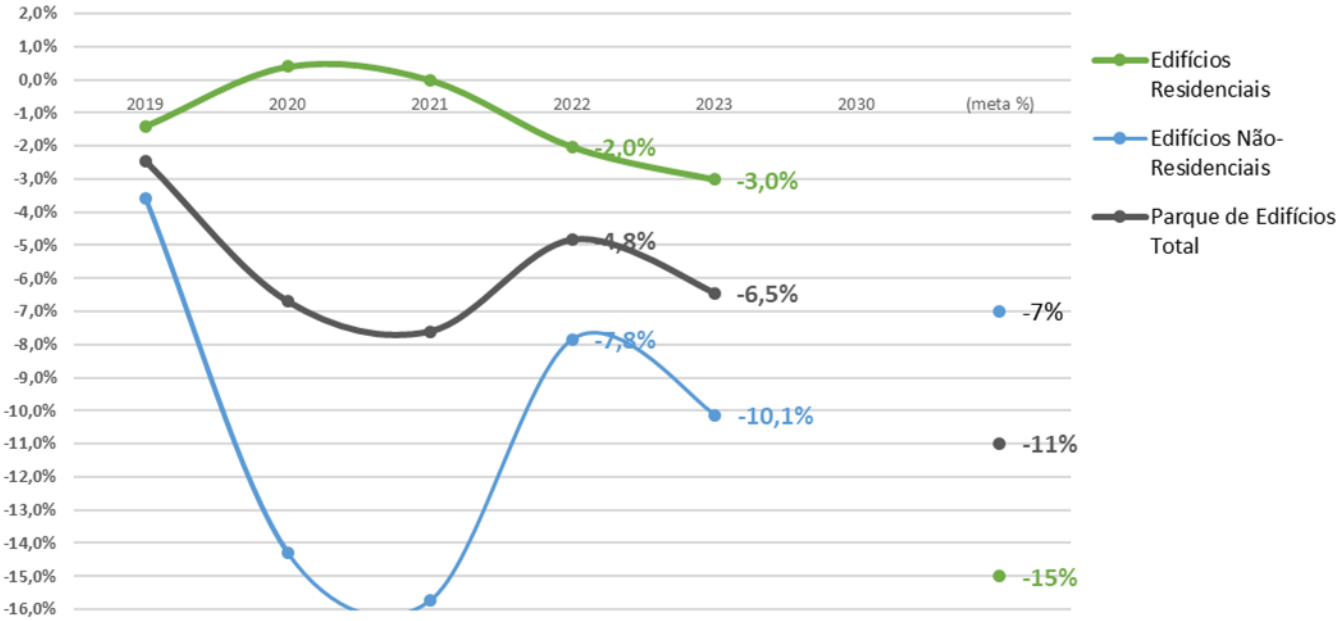
4. RESUILTADOS

A monitorização dos nove objetivos da ELPRE revela uma evolução heterogénea, com avanços significativos em alguns indicadores e desafios persistentes noutros. A seguir apresenta-se uma síntese dos principais resultados apurados com base na informação disponível à data de elaboração do último relatório de progresso da ELPRE.

Objetivo 1 – Redução do consumo de energia primária

Relativamente ao **Objetivo 1**, que visa a redução do consumo de energia primária, observou-se uma descida de 3,0% no parque de edifícios residenciais e de 10,1% no parque não residencial, face à referência de 2018. A nível agregado, o consumo de energia primária no total do parque de edifícios registou uma redução de 6,5%, ainda aquém da meta de 11% estabelecida para 2030, como se pode observar na Figura 4.

FIGURA 4 – EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE ENERGIA PRIMÁRIA



Fonte: GC – ELPRE (2026)

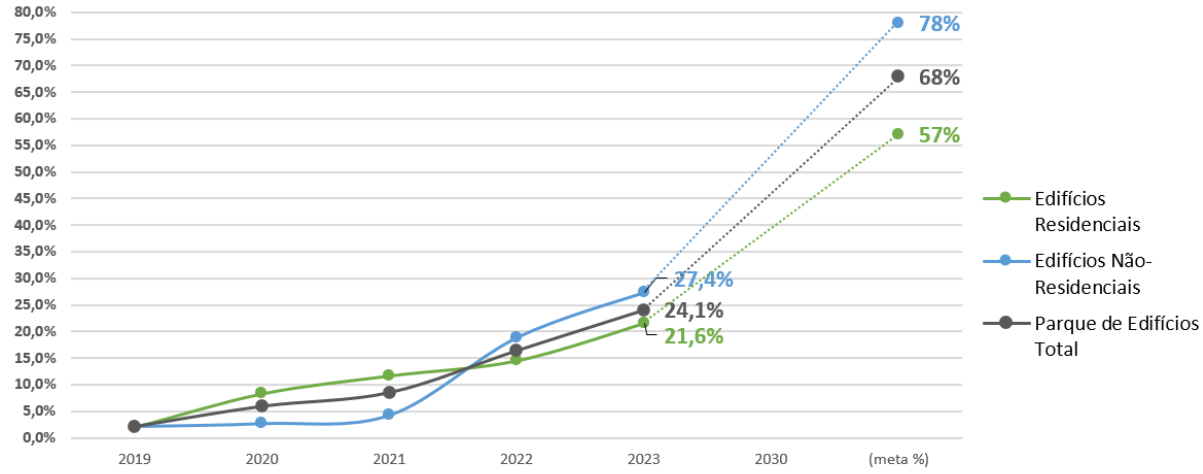
Objetivo 2 – Produção de energia renovável local

No que respeita ao **Objetivo 2**, referente à produção de energia renovável local, o parque residencial atingiu, em 2023, 15,8% e o parque não residencial 46,5%, superando largamente a meta global de 11%, a qual atingiu 25,5%, evidenciando uma trajetória de crescimento sustentado. No global, as bombas de calor superaram a biomassa como principal fonte renovável local.

Objetivo 3 – Produção de energia renovável total

O Objetivo 3, que avalia a produção de energia renovável total (local e na fonte), também apresenta uma evolução favorável. Em 2023, os valores registados foram de 21,6% no setor residencial, 27,4% no não residencial e 24,1% no total do parque edificado. Apesar de positivos, estes valores ainda se encontram distantes das metas de 57%, 78% e 68%, respetivamente, definidas para 2030. A eletrificação do setor é essencial para acelerar o progresso.

FIGURA 6 – EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ENERGIA RENOVÁVEL TOTAL

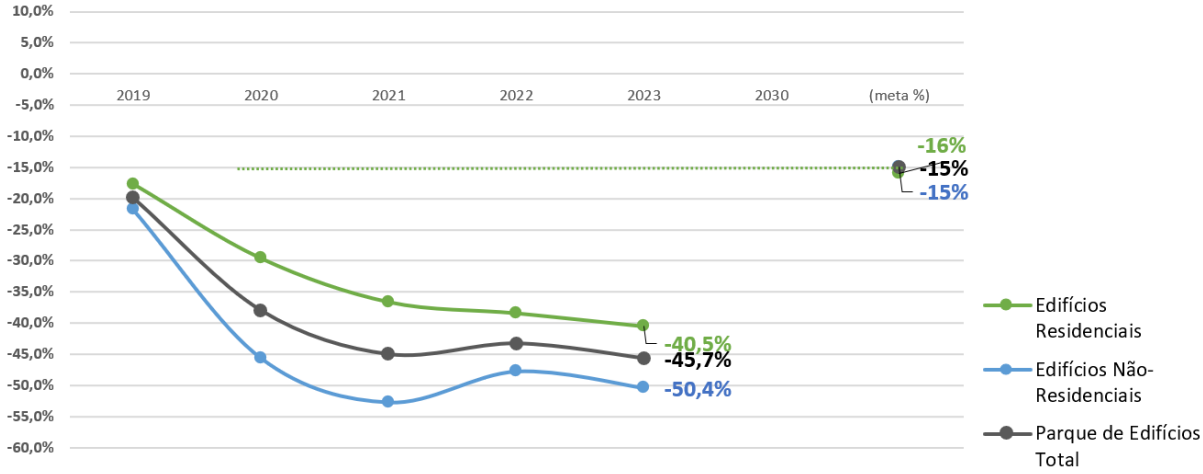


Fonte: GC – ELPRE (2026)

Objetivo 4 – Redução das emissões de CO_2eq

Quanto ao Objetivo 4, relativo à redução das emissões de CO_2 equivalente, os dados indicam uma redução significativa: -40,5% no setor residencial, -50,4% no não residencial e -45,7% no total do parque, ultrapassando claramente a meta de -15% para 2030. Esta evolução é atribuída, em parte, ao aumento da produção de energia renovável e à extinção do carvão no sistema eletroprodutor nacional.

FIGURA 7 – EVOLUÇÃO DAS EMISSÕES DE CO_{2EQ}

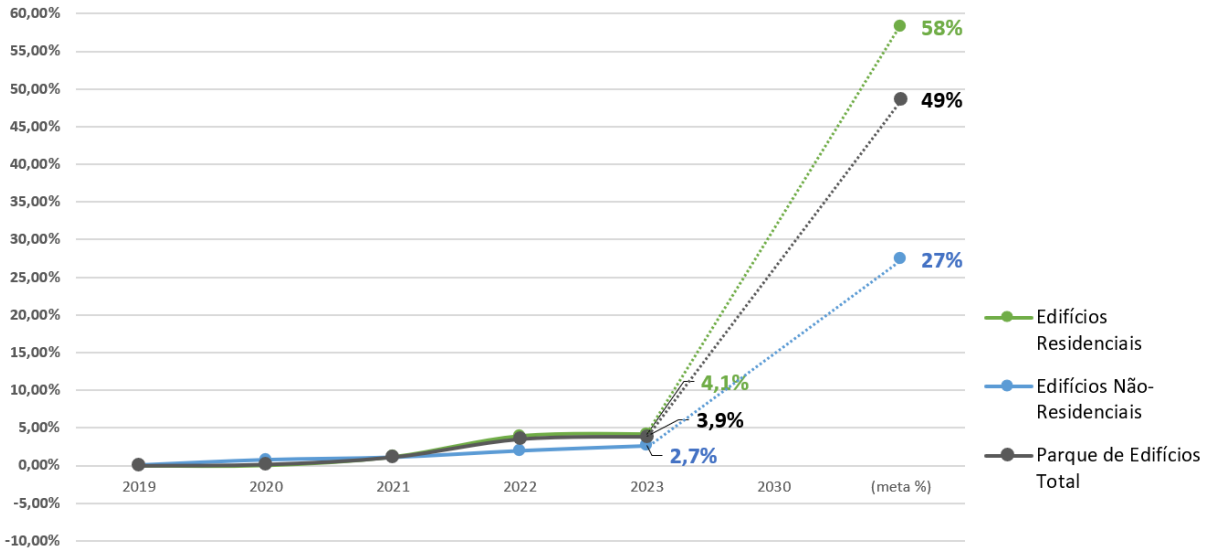


Fonte: GC – ELPRE (2026)

Objetivo 5 – Área de Edifícios Renovados

O Objetivo 5, que monitoriza a área de edifícios renovados, apresenta valores ainda muito abaixo das metas. Até 2023, foram renovados 4,1% da área no setor residencial, 2,7% no setor não residencial e 3,9% no total do parque, face às metas de 58%, 27% e 49%, respetivamente. Estes valores baseiam-se, em grande medida, nos resultados de programas de financiamento existentes, pelo que se admite uma subestimação do indicador.

FIGURA 8 – EVOLUÇÃO DA ÁREA DE EDIFÍCIOS RENOVADOS

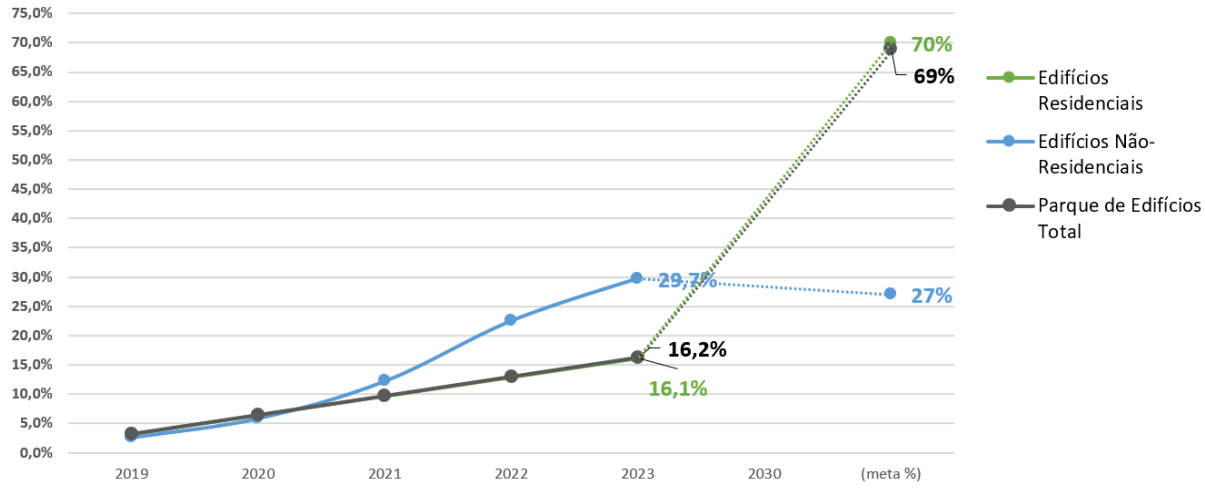


Fonte: GC – ELPRE (2026)

Objetivo 6 – Percentagem de edifícios renovados

No Objetivo 6, que avalia a percentagem de edifícios renovados, os dados disponíveis indicam que, até 2023, 16,1% dos edifícios residenciais e 29,7% dos não residenciais tinham sido objeto de algum tipo de renovação, correspondendo a 16,2% do total do parque edificado. Apesar da tendência ascendente, os valores no setor residencial continuam distantes da meta de 70%, e 69% para o universo global em 2030.

FIGURA 9 – EVOLUÇÃO DE EDIFÍCIOS RENOVADOS

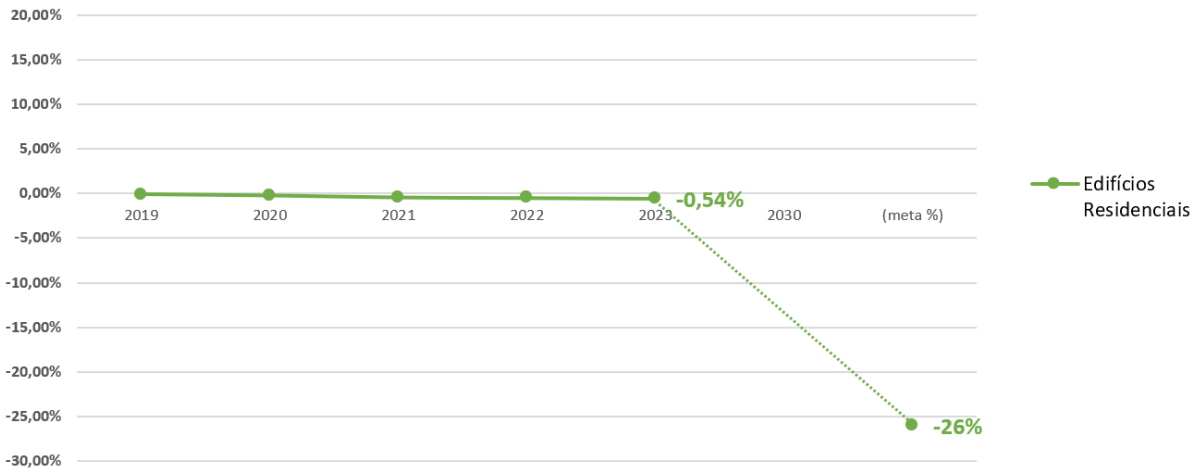


Fonte: GC – ELPRE (2026)

Objetivo 7 – Redução das horas de desconforto

O Objetivo 7, referente à redução das horas de desconforto térmico, registou uma melhoria de 0,54% em 2023, medida através da estimativa da temperatura média interior no mês mais frio. Embora positiva, esta evolução é insuficiente face à meta de redução de 26% até 2030, sendo necessário reforçar as intervenções na envolvente passiva dos edifícios.

FIGURA 10 – EVOLUÇÃO DAS HORAS DE DESCONFORTO

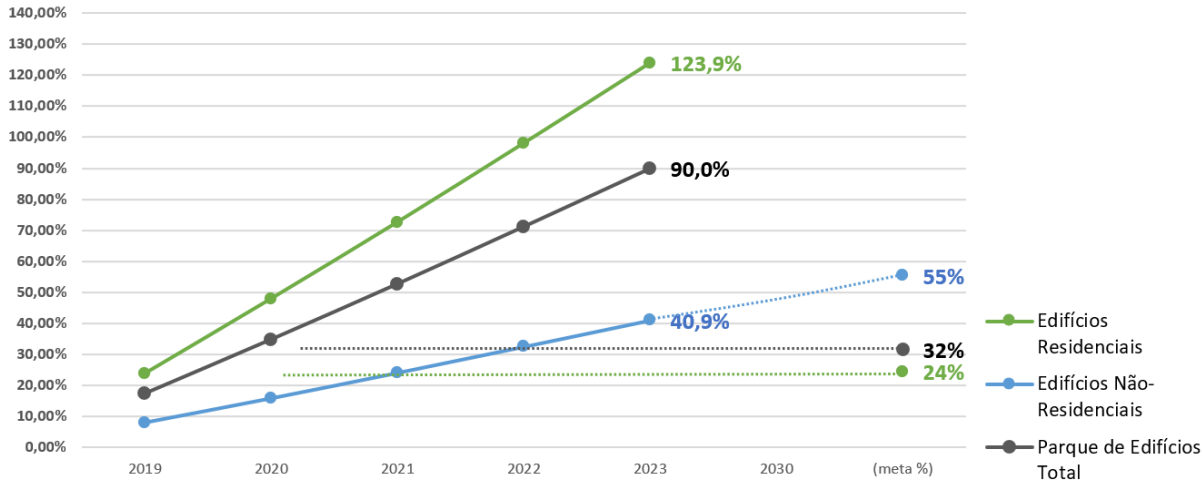


Fonte: GC – ELPRE (2026)

Objetivo 8 – Investimento na Reabilitação

No âmbito do Objetivo 8, que monitoriza o investimento na reabilitação totaliza, em 2023, valor de 8.507 milhões de euros investidos. Contudo, este valor refere-se ao volume de obras para reabilitação global e não exclusivamente à reabilitação energética, o que poderá sobrevalorizar o indicador face à meta de 32% para 2030.

FIGURA 11 – EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO NA REABILITAÇÃO

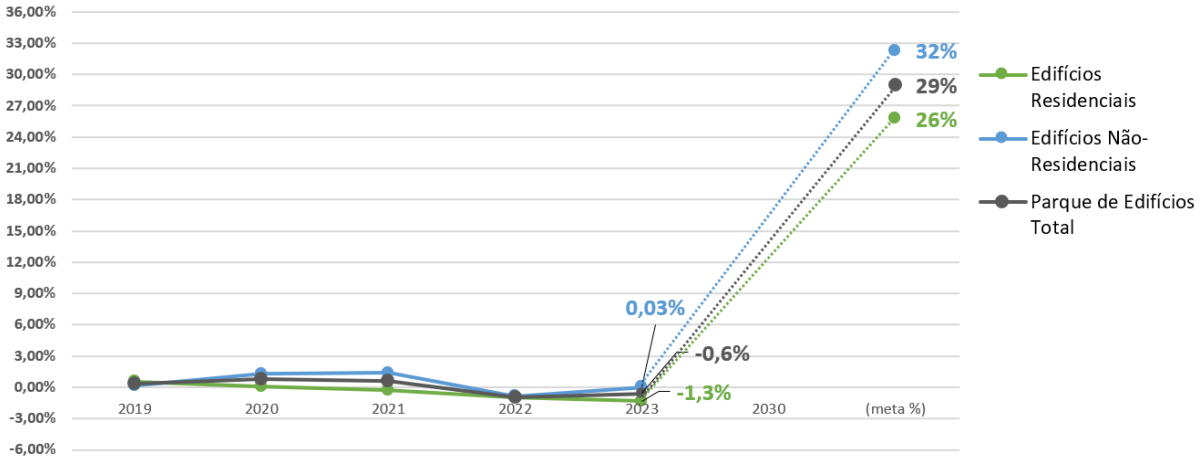


Fonte: GC – ELPRE (2026)

Objetivo 9 – Poupança na despesa com energia

Por fim, o Objetivo 9, que avalia a poupança na despesa com energia, apresentou resultados negativos ou quase nulos em 2023, com um aumento de 0,6% face à referência de 2018, muito abaixo da meta de 29% para 2030. Este resultado é atribuído ao aumento generalizado dos preços da energia, agravado pelo contexto internacional.

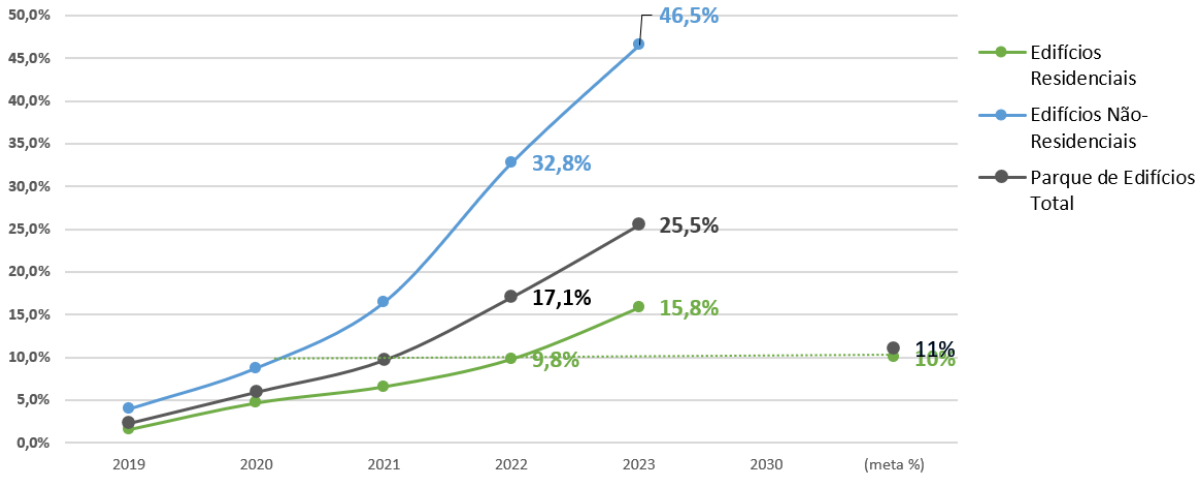
FIGURA 12 – EVOLUÇÃO DA POUPANÇA NA DESPESA COM ENERGIA



Fonte: GC – ELPRE (2026)

Esta informação é tornada pública com a divulgação dos relatórios de progresso da ELPRE e sua comunicação às respetivas tutelas.

FIGURA 5 – EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ENERGIA RENOVÁVEL LOCAL



Fonte: GC – ELPRE (2026)

5. DISCUSSÃO

A metodologia adotada para a monitorização da ELPRE foi concebida com o propósito de apoiar a tomada de decisão por parte dos decisores políticos e técnicos, no que respeita às intervenções a realizar no parque edificado nacional, com especial enfoque na renovação energética. A definição de objetivos claros e metas temporais, aliada ao desenvolvimento de indicadores específicos, permitiu estabelecer um quadro de referência para acompanhar a evolução do setor dos edifícios, tanto no segmento residencial como não residencial.

Os indicadores desenvolvidos foram pensados para serem realistas e operacionalizáveis, permitindo uma leitura prática do progresso da estratégia. A sua estrutura visa facilitar a identificação de áreas prioritárias de intervenção, bem como orientar a criação de mecanismos de incentivo e financiamento que promovam a eficiência energética e a descarbonização do parque edificado. A análise dos resultados evidencia que, embora existam avanços significativos em alguns domínios — como a

produção de energia renovável e a redução das emissões de CO_2eq —, subsistem desafios relevantes em áreas como a renovação física dos edifícios, a poupança energética e o conforto térmico.

Importa destacar que a fiabilidade da informação recolhida constitui uma limitação transversal à monitorização. Foram identificadas dificuldades na consolidação dos dados, nomeadamente pela duplicação de informação proveniente de diferentes fontes, pela ausência de desagregação suficiente para alguns indicadores, e pela complexidade metodológica associada à sua apuração. Esta realidade compromete, em parte, a robustez da análise e reforça a necessidade de melhorar os sistemas de recolha e tratamento de dados, bem como de promover maior articulação entre as entidades envolvidas.

Adicionalmente, verificou-se que alguns indicadores inicialmente previstos se revelaram de difícil operacionalização, exigindo ajustamentos metodológicos e simplificações, face à abordagem seguida no estabelecimento das suas metas. A título de exemplo, o modelo de base da ELPRE apresentava uma abordagem à quantificação do consumo de energia final e primária. No decorrer da monitorização, e face à dificuldade de incorporar o impacto das iniciativas individuais nesse modelo, desde cedo se passou a fazer essa monitorização com base no balanço de energia produzido pela DGEG. Também a monitorização da evolução do conforto, inicialmente realizada com base em modelos de simulação complexos, passou a ser feita pela aplicação de uma metodologia simplificada desenvolvida pelo LNEC que assenta em dados recolhidos pelos certificados energéticos. A desconstrução dos indicadores em componentes mais finas e a sua adaptação à realidade estatística nacional foram essenciais para garantir a continuidade da monitorização, ainda que com limitações.

No esforço de comunicação e disseminação dos resultados, foi dada especial atenção à acessibilidade da informação por parte dos públicos-alvo. Fruto de uma melhoria e atenção dada pelos *stakeholders*, os relatórios de progresso passaram a incorporar gráficos explicativos, visualmente apelativos e de fácil interpretação, com o objetivo de reduzir a complexidade técnica e promover uma leitura mais intuitiva dos dados. Esta abordagem contribuiu para uma maior transparência e envolvimento desses *stakeholders*, facilitando o diálogo entre os produtores de informação e os utilizadores finais, nomeadamente os decisores políticos, técnicos municipais e promotores de projetos de reabilitação. Parte desses *stakeholders*, passaram a usar a informação dos relatórios da ELPRE em apresentações públicas. Foi possível assistir igualmente a um crescente interesse da comunicação social, passando a reportar resultados observados nos relatórios, especialmente com base no sumário executivo entretanto disponibilizado.

Em suma, os resultados obtidos até 2023 demonstram que a ELPRE está a produzir efeitos positivos em algumas dimensões estruturantes, mas que o ritmo de progresso é ainda insuficiente para garantir o cumprimento integral das metas estabelecidas para 2030. A melhoria da qualidade da informação, o reforço dos mecanismos de financiamento e a promoção de políticas integradas e articuladas surgem como condições essenciais para acelerar a transformação do parque edificado nacional rumo à neutralidade carbónica.

6. CONCLUSÃO

A Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE) constitui um instrumento fundamental para orientar a transição energética e a descarbonização do parque edificado nacional. Através da definição de objetivos concretos e da construção de um modelo de monitorização baseado em indicadores específicos, foi possível acompanhar de forma sistemática o progresso das políticas e ações implementadas.

Os resultados obtidos até 2023 revelam avanços significativos em áreas como a produção de energia renovável e a redução das emissões de gases com efeito de estufa, evidenciando o impacto positivo das medidas adotadas. No entanto, persistem desafios estruturais, nomeadamente na renovação física dos edifícios, na melhoria do conforto térmico e na redução efetiva da despesa energética, que exigem uma intensificação dos esforços e uma maior articulação entre entidades públicas e privadas.

A experiência acumulada ao longo dos sete relatórios de progresso demonstra que a qualidade e fiabilidade da informação são determinantes para uma monitorização eficaz. A existência de lacunas, duplicações e limitações na desagregação dos dados compromete a capacidade de avaliação e dificulta a tomada de decisão informada. Torna-se, por isso, essencial reforçar os mecanismos de recolha e partilha de informação, bem como investir na criação de sistemas integrados de monitorização que permitam uma leitura mais precisa e atualizada da realidade do parque edificado.

Adicionalmente, a comunicação dos resultados revelou-se um elemento estratégico para o envolvimento dos *stakeholders* e para a promoção da literacia energética. A aposta em formatos visuais acessíveis e em linguagem simplificada contribuiu para uma maior apropriação da informação por parte dos decisores e da sociedade civil, reforçando o papel da ELPRE como instrumento de mobilização coletiva.

Em síntese, a ELPRE representa uma oportunidade estratégica para transformar o setor dos edifícios em Portugal, promovendo a eficiência energética, a sustentabilidade e o bem-estar dos cidadãos. O sucesso desta transformação dependerá da capacidade de manter uma monitorização rigorosa, de garantir o alinhamento das políticas públicas com os objetivos definidos, e de assegurar que os instrumentos de apoio chegam efetivamente aos destinatários. A integração da ELPRE nas políticas de habitação, energia e ambiente, não fazendo desta estratégia apenas um instrumento de monitorização, mas essencialmente um documento orientador, permitirá maximizar os impactos das diversas medidas e políticas implementadas ao longo dos anos. A ELPRE constitui-se igualmente como uma base orientadora para o desenho e implementação do futuro Plano Nacional de Renovação dos Edifícios (PNRE) que substituirá esta estratégia no final de 2026.

A próxima década será decisiva para consolidar os progressos alcançados e para garantir que o parque edificado nacional contribui de forma efetiva para a neutralidade carbónica e para a justiça energética.

REFERÊNCIAS

Bajomi, A. Z., Feldmár, N., & Tirado-Herrero, S. (2021). Will plans to ease energy poverty go up in smoke? Assessing the hungarian necp through the lens of solid fuel users' vulnerabilities. *Sustainability, 13* (23). https://doi.org/10.3390/SU132313047

Despacho n.º 5172/2021, de 21 de maio – Cria o Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios (ELPRE). Diário da República, 2.ª série. Lisboa, 2021.

Diretiva 2010/31/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010 relativa ao desempenho energético dos edifícios (reformulação).

Diretiva (UE) 2018/844 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios e a Diretiva 2012/27/UE sobre a eficiência energética

Diretiva (UE) 2024/1275 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024 relativa ao desempenho energético dos edifícios (reformulação)

Diretiva (UE) 2023/1791 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de setembro de 2023 relativa à eficiência energética e que altera o Regulamento (UE) 2023/955 (reformulação)

Diretiva (UE) 2023/2413 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2023, que altera a Diretiva (UE) 2018/2001, o Regulamento (UE) 2018/1999 e a Diretiva 98/70/CE no que respeita à promoção de energia de fontes renováveis e que revoga a Diretiva (UE) 2015/652 do Conselho

Recomendação (UE) 2019/786 da Comissão Europeia, de 8 de maio de 2019, relativa à renovação dos edifícios

Resolução de Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro – Aprova a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios. Diário da República, 1.ª série. Lisboa, 2021.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019 – Aprova o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho, Aprova o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030)

Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (GC-ELPRE). (novembro 2021). 1º Relatório de Progresso. https://www.dgeg.gov.pt/media/r5hmfu1g/1-%C2%BA-relat%C3%B3rio-grupo-coordena%C3%A7%C3%A3o-elpre_nov2021.pdf

Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (GC-ELPRE). (maio 2022). 2º Relatório de Progresso. https://www.dgeg.gov.pt/media/e2rgzm3p/2-%C2%BA-relat%C3%B3rio-grupo-coordena%C3%A7%C3%A3o-elpre-mai2022.pdf

Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (GC-ELPRE). (novembro 2022). 3º Relatório de Progresso. https://www.dgeg.gov.pt/media/trabkp4r/r3-relat%C3%B3rio-externo-nov2022.pdf

Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (GC-ELPRE). (maio 2023). 4º Relatório de Progresso. https://www.dgeg.gov.pt/media/cifdnokt/r4-relat%C3%B3rio-externo-mai2023_vf.pdf

Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (GC-ELPRE). (novembro 2023). 5º Relatório de Progresso. https://www.dgeg.gov.pt/media/grshz2ig/r5-relat%C3%B3rio-externo-nov2023.pdf

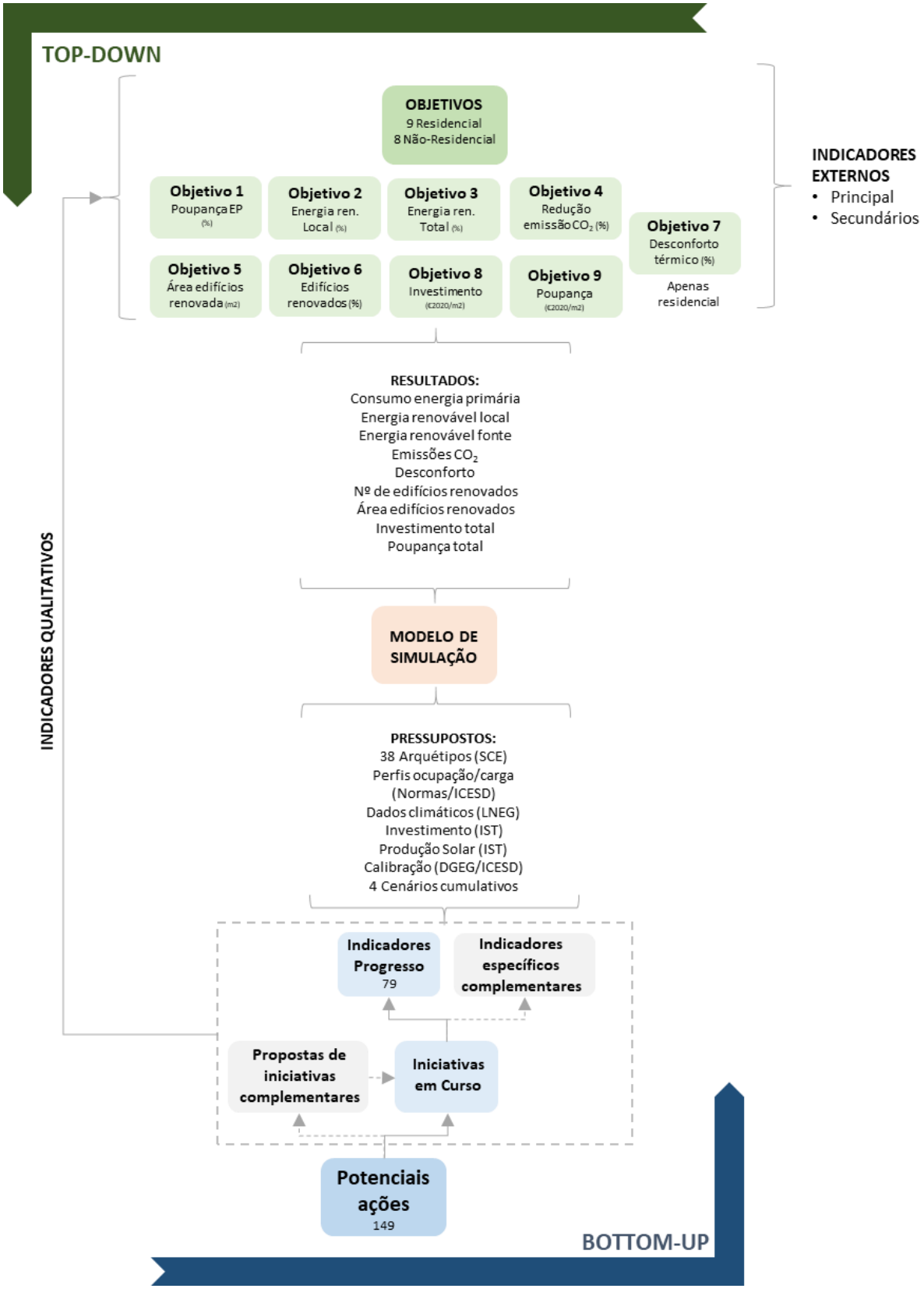
Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (GC-ELPRE). (maio 2024). 6º Relatório de Progresso. Link de acesso ao PDF https://www.dgeg.gov.pt/media/pgtnmr3v/r6-relat%C3%B3rio-externo-maio2024_vlimpaalteratabela.pdf

Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (GC-ELPRE). (novembro 2025). 7º Relatório de Progresso. https://www.dgeg.gov.pt/media/4j0nubi3/7-%C2%BA-relat%C3%B3rio-grupo-coordena%C3%A7%C3%A3o-elpre_nov2024.pdf

Grupo de Coordenação da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (GC-ELPRE). (2026). 8º Relatório de Progresso (a editar).

APÊNDICES E ANEXOS

ANEXO 1 – Modelo de simulação e abordagem *top-down* e *bottom-up* para a monitorização de objetivos e indicadores



ANEXO 2– Tabela de indicadores principais e secundários dos objetivos

Objetivo da ELPRE	Identificação dos indicadores e dados estatísticos a considerar	Fonte
Objetivo 1 Poupança energia primária	**Principal:** **Balanço energético – Consumo de energia primária nos edifícios**	EUROSTAT/DGEG
	Secundário: • Consumo de energia primária na administração regional e local • Consumo de energia primária nos edifícios da administração central • Inquérito ao consumo de energia no setor doméstico (ICESD 2020)	INE INE INE/DGEG
Objetivo 2 Energia Renovável Local	**Principal:** **Balanço energético – Consumo de energia primária nos edifícios**	EUROSTAT/DGEG
	Secundário: • Produção de eletricidade local	DGEG
Objetivo 3 Energia Renovável Total	**Principal:** **Balanço energético – Consumo de energia primária nos edifícios**	EUROSTAT/DGEG
	Secundário: • Short Assessment of Renewable Energy Sources (SHARES 2020)	EUROSTAT/DGEG
Objetivo 4 Redução Emissões CO_2e	**Principal:** **Balanço energético – Consumo de energia primária nos edifícios**	EUROSTAT/DGEG
	Secundário: • Fatores de emissão de gases de efeito de estufa	APA
Objetivo 5 * Área de edifícios renovada	**Principal:** **Área de edifícios renovados (por tipo edifício)**	INE
	Secundário: • Número e percentagem anual de edifícios renovados, total por tipo de renovação e considerando o tipo, período de construção, dimensão, zona climática e tipo de renovação do edifício • Total de m2 renovados, considerando o tipo, período de construção, dimensão e zona climática do edifício • Total de m2 de edifícios públicos renovados: por tipo de edifício, dimensão do edifício, proprietário, regime de aquisição e zona climática • N.º de alojamentos com medidas de melhoria implementadas nos últimos 5 anos por área (ICESD)	INE INE INE INE
Objetivo 6 * Percentagem de Edifícios Renovados	**Principal:** **Número de edifícios renovados por número total de edifícios**	INE
	Secundário: • Número de edifícios licenciados para obras de reabilitação • Distribuição do número de fogos concluídos, por tipo de obra (reabilitação) • Número de alojamentos concluídos em obras de reabilitação • Número de alojamentos concluídos em obras de reabilitação, por tipo de obra • Número de alvarás da 1.ª categoria, por classe de empreiteiro geral ou construtor geral (reabilitação e conservação de edifícios) • Número de alvarás da 1.ª categoria, «Reabilitação e conservação de edifícios»	INE INE INE INE INE

	• Nº de alojamentos com medidas de melhoria implementadas nos últimos 5 anos por período de construção (ICESD)	INE INE
Objetivo 7 * Redução Horas desconforto	**<u>Principal:</u>** **Indicador de horas de desconforto térmico do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE)**[1]	ADENE
	<u>Secundário:</u> • % Pessoas com incapacidade financeira para manter a casa adequadamente quente • % Alojamentos com condições de desconforto térmico (ICESD) • % Alojamentos no último piso com condições de desconforto térmico (ICESD) • % Alojamentos com condições de desconforto térmico, por classe energética • % Alojamentos com impacto positivo nas condições de conforto térmico após implementação de medidas de melhoria (ICESD) • % Alojamentos com impacto positivo nas condições de conforto térmico após subida de classe energética (ICESD) • Nº Alojamentos com condições de desconforto térmico c/ sistemas de climatização (ICESD) • % Alojamentos com condições de desconforto térmico c/ sistemas de climatização (inverno) (ICESD) • % Alojamentos com condições de desconforto térmico c/ sistemas de climatização (verão) (ICESD)	Eurostat INE INE INE INE INE INE INE INE
Objetivo 8 * Investimento	**<u>Principal:</u>** **Valor dos trabalhos em obras de reabilitação realizadas por empresas em edifícios**[2]	INE
	<u>Secundário:</u> • Produtividade[3] do segmento de reabilitação de edifícios em países da União Europeia – Portugal • Rendimento médio mensal líquido do agregado familiar com medidas de melhoria implementadas nos últimos 5 anos • Índice de preços ao consumidor • Estimativa do valor de mercado do imóvel (habitação)	EUROCONSTRUCT INE ERSE Confidencial Imobiliário
Objetivo 9 * Poupança	**<u>Principal:</u>** **Poupança de energia final [€] obtida através da implementação das medidas de melhoria**	ADENE
	<u>Secundário:</u>	

	• Poupança de energia final obtida através da implementação do Plano de Melhoria do Desempenho Energético dos Edifícios (PDEE) • Poupança de energia primária obtida através da implementação das medidas de melhoria • Poupança de energia primária obtida através da implementação do Plano de Melhoria do Desempenho Energético dos Edifícios (PDEE)	ADENE ADENE ADENE

[1] Até que este indicador seja implementado no Sistema de Certificação Energética, este objetivo será monitorizado provisoriamente através do indicador de comportamento térmico solar passivo de habitações para o período de aquecimento, desenvolvido pela ADENE e pelo LNEC (RELATÓRIO 185/2018 – DED/NAICI)

[2] Indicador a solicitar ao INE para possível inclusão no inquérito anual às empresas de construção

[3] Valor do investimento na realização das obras

ANEXO 3 – Tabela de indicadores de progresso das ações

ID0	Categoria de Indicador	ID1	ID	Indicadores de Progresso
1.	Caracterização do parque imobiliário nacional	1	1.1	Número de edifícios/alojamentos/m2, considerando o tipo, período de construção, dimensão e zona climática do edifício
		2	1.2	Consumo real de energia anual, total por utilização final e considerando o tipo, período de construção, dimensão, zona climática e utilização final de energia do edifício e emissões de GEE associados
		3	1.3	Produção de energia local, total por tipo de fonte de energia renovável e considerando o tipo, período de construção, dimensão, zona climática e fonte de energia renovável do edifício
		4	1.4	Índice de conforto térmico, considerando o tipo, período de construção, dimensão e zona climática do edifício
		5	1.5	Número e percentagem anual de edifícios renovados, total por tipo de renovação e considerando o tipo, período de construção, dimensão, zona climática e tipo de renovação do edifício
		6	1.6	Total de m2 renovados, considerando o tipo, período de construção, dimensão e zona climática do edifício
		7	1.7	Redução de emissões de GEE associadas aos edifícios renovados;
		8	1.8	Quantidade de resíduos de construção e demolição produzidos por m2 renovado
		9	1.9	Quantidade de resíduos de construção e demolição encaminhados para reciclagem por m2 renovado
		10	1.10	Quantidade de componentes, produtos e materiais retirados das renovações por m2 renovado
		11	1.11	Número de certificados energéticos, total por classe energética e considerando o tipo, período de construção, dimensão, zona climática e classe energética do edifício
		12	1.12	Número e m2 de edifícios NZEB, total e considerando o tipo, período de construção, dimensão e zona climática do edifício
		13	1.13	Número e m2 de edifícios com fachada e coberturas verdes, total e considerando o tipo de edifício, dimensão do edifício, área verde e localização
		14	1.14	Consumo de água anual nos edifícios, total por utilização final e considerando o tipo, período de construção, dimensão, zona climática, os usos (não) potáveis e fontes de água utilizadas (rede de abastecimento público e aproveitamento de fontes alternativas de água)
		15	1.15	Aproveitamento de fontes alternativas de água nos edifícios, total por tipo de fonte de aproveitamento de água "renovável" (águas pluviais, águas cinzentas, água para reutilização proveniente de estações de tratamento de águas residuais (ETAR)), e considerando o tipo, tipologia, período de construção, dimensão, zona climática e existência de usos exteriores do edifício
		16	1.16	Número de classificações de desempenho hídrico emitidas (AQUA+), total por classe hídrica e considerando o tipo, período de construção, dimensão, zona climática e existência de usos exteriores do edifício

2.	**Abordagens rentáveis das renovações relevantes**	**1**	**2.1**	Rentabilidade das principais medidas de renovação, mediante o valor atual líquido, o período de recuperação do investimento e o custo de investimento por poupanças anuais, considerando o tipo, período de construção, dimensão e zona climática do edifício
		2	**2.2**	Potencial de poupanças de energia, total e considerando o tipo, o período de construção, a dimensão e a zona climática do edifício
		3	**2.3**	Valor proveniente de taxas sobre a energia, ou outras, canalizado para a adoção de medidas de eficiência energética e eficiência hídrica
		4	**2.4**	Potencial de poupanças de água, total e considerando o tipo, o período de construção, a dimensão, a zona climática do edifício e a existência de usos exteriores
3.	**Monitorização de políticas e ações**	**Incentivar as renovações profundas e rentáveis de edifícios**		
		1	**3.1**	Proporção total e anual de edifícios sujeitos a renovações profundas e a renovações em edifícios NZEB
		2	**3.2**	Incentivos públicos a renovações profundas (identificação, orçamento e duração)
		3	**3.3**	Investimentos públicos e privados em renovações profundas (valor executado)
		4	**3.4**	Poupanças de energia final anual conseguidas com as renovações profundas valor absoluto e percentagem)
		5	**3.5**	Poupanças de materiais conseguidas com a aplicação dos princípios de circularidade (valor absoluto e percentagem)
		6	**3.6**	Redução de consumos de água da rede pública de abastecimento conseguida com as renovações profundas (valor absoluto e percentagem)
		Atuar nos segmentos com pior desempenho do parque imobiliário nacional		
		7	**3.7**	Investimentos públicos em políticas que abordem os problemas referidos (fragmentação dos incentivos, pobreza energética, entre outros)
		8	**3.8**	Número e percentagem de edifícios por classe energética, total e considerando o tipo, o período de construção, a dimensão, a zona climática e a classe energética do edifício
		Atuar ao nível dos dilemas da fragmentação dos incentivos e deficiências do mercado		
		9	**3.9**	Número e percentagem de edifícios e alojamentos arrendados por tipo de edifício, proprietário e classe energética
		10	**3.10**	Poupanças decorrentes de acesso a benefícios fiscais por parte dos proprietários de imóveis arrendados
		11	**3.11**	Valor financiado por programas financeiros específicos que operacionalizam a renovação energética e hídrica dos edifícios
		Combater a pobreza energética		
		12	**3.12**	Número e percentagem de pessoas afetadas pela pobreza energética, por localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)
		13	**3.13**	Proporção de rendimento disponível das famílias gasto em energia, por localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)
		14	**3.14**	Pagamentos em atraso de faturas de serviços de utilidade pública, por localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)

		15	**3.15**	Número e percentagem de pessoas a viver em condições de habitação inadequadas (incluindo condições de desconforto térmico), por localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)
		16	**3.16**	Índice de vulnerabilidade à pobreza energética, por localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)
		17	**3.17**	Valor atribuído em cheques-energia, por localização geográfica (preferencialmente por subsecção estatística), se implementados
		18	**3.18**	Valor atribuído em subsídios para substituição de sistemas de aquecimento ambiente e AQS por sistemas eficientes
		Atuar nos Edifícios públicos		
		19	**3.19**	Total de m2 de edifícios públicos renovados: por tipo de edifício, dimensão do edifício, proprietário, regime de aquisição e zona climática
		20	**3.20**	Número de edifícios por classe energética, total e considerando o tipo de edifício, dimensão do edifício, proprietário, regime de aquisição e zona climática
		21	**3.21**	Consumo de energia anual, total por utilização final e considerando o tipo de edifício, dimensão do edifício, proprietário, regime de aquisição e zona climática e emissões de GEE associadas
		22	**3.22**	Produção de energia local, total por tipo de fonte de energia renovável e considerando o tipo de edifício, dimensão do edifício, proprietário, regime de aquisição e zona climática
		23	**3.23**	Número e percentagem anual de edifícios renovados, total e considerando o tipo de edifício, dimensão do edifício, proprietário, regime de aquisição e zona climática
		24	**3.24**	Redução de emissões de GEE associada aos edifícios renovados
		25	**3.25**	Número e m2 de edifícios NZEB, total e considerando o tipo de edifício, dimensão do edifício, proprietário, regime de aquisição e zona climática
		26	**3.26**	Número e m2 de edifícios com fachada e coberturas verdes, total e considerando o tipo de edifício, dimensão do edifício, área verde e localização
		27	**3.27**	Poupanças de materiais conseguidas com a aplicação dos princípios de circularidade (valor absoluto e percentagem)
		28	**3.28**	Aproveitamento de fontes alternativas de água nos edifícios, total por tipo de fonte de aproveitamento de água «renovável» (águas pluviais, águas cinzentas, água para reutilização proveniente de ETAR), e considerando o tipo, a tipologia, o período de construção, a dimensão, a zona climática e existência de usos exteriores do edifício
		29	**3.29**	Redução de consumos de água da rede pública de abastecimento conseguida com as renovações profundas (valor absoluto e percentagem)
		30	**3.30**	Potencial de poupanças de água identificadas, total e considerando o tipo, período de construção, dimensão, zona climática do edifício e existência de usos exteriores
		Promover tecnologias inteligentes na construção de edifícios e comunidades de energia		
		31	**3.31**	Número de edifícios equipados com sistemas de gestão da energia e água dos edifícios ou sistemas inteligentes semelhantes: por tipo de edifício (com enfoque no tipo não residencial)

		32	**3.32**	Número de edifícios equipados com contadores inteligentes e sensores, por tipo de edifício, localização geográfica e tipo de contador
		33	**3.33**	Número de edifícios equipados com pontos de carregamento para veículos elétricos
		34	**3.34**	Investimentos públicos e privados em tecnologias inteligentes (incluindo redes energéticas inteligentes)
		35	**3.35**	Produção de energia proveniente de pequenas unidades de produção, por localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)
		36	**3.36**	Número de cidadãos a participar em comunidades de energia, por localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)
		Promover tecnologias inteligentes na construção de edifícios e comunidades de energia		
		37	**3.37**	Número de estudantes licenciados por cursos universitários com enfoque na eficiência energética e tecnologias inteligentes associadas
		38	**3.38**	Número de técnicos formados em cursos com enfoque na eficiência energética e *nexus* água-energia, incluindo a integração da eficiência hídrica e de outros recursos e dos princípios de economia circular, tecnologias inteligentes associadas e edifícios NZEB (por exemplo, peritos qualificados no âmbito do SCE e AQUA+)
		39	**3.39**	Orçamento dos programas de investigação nacionais no domínio da eficiência energética dos edifícios
		40	**3.40**	Participação das universidades nacionais em projetos de investigação científica internacionais (por exemplo, H2020) sobre eficiência energética nos edifícios
4.	**Monitorização das poupanças de energia esperadas e de outros benefícios possíveis**	**1**	**4.1**	Redução dos custos de eletricidade: por agregado familiar (residencial) e por tipo de edifício (não residencial) após concretização da renovação energética do edifício
		2	**4.2**	Poupanças de energia efetivamente conseguidas, por tipo de edifício e localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)
		3	**4.3**	Impacto no índice de desempenho do conforto térmico após renovação energética do edifício
		4	**4.4**	Impacto no índice de vulnerabilidade à pobreza energética, após renovação energética do edifício
		5	**4.5**	Redução das despesas de saúde atribuíveis à renovação energética dos edifícios
		6	**4.6**	Ganhos na produtividade laboral atribuíveis à renovação energética dos edifícios
		7	**4.7**	Valorização patrimonial atribuível à renovação energética dos edifícios
		8	**4.8**	Redução das emissões de GEE associada aos edifícios renovados
		9	**4.9**	Redução dos custos com água e energia por via de medidas de eficiência hídrica: por agregado familiar (residencial) e por tipo de edifício (não residencial) após concretização da renovação hídrica do edifício
		10	**4.10**	Poupanças de água efetivamente conseguidas, por tipo de edifício e localização geográfica (preferencialmente subsecção estatística)
		11	**4.11**	Poupanças de materiais conseguidas com a aplicação dos princípios de circularidade (valor absoluto e percentagem)

		12	**4.12**	Emprego no setor da construção (número de empregos criados por milhão de euros investidos no setor)
5.	**Monitorização da mobilização de investimento**	**Redução do risco percebido para os investidores e o setor privado**		
		1	**5.1**	Risco percebido das operações de eficiência energética (baseado em inquéritos)
		Utilização de financiamento público para estimular investimentos do setor privado ou corrigir deficiências do mercado		
		2	**5.2**	Percentagem do total de investimentos na poupança de energia e água correspondente a investimentos públicos
		3	**5.3**	Número de iniciativas de parcerias público-privadas
		Orientação dos investimentos para um parque imobiliário público eficiente		
		4	**5.4**	Investimento público em renovação de edifícios públicos
		Meios de aconselhamento acessíveis e transparentes		
		5	**5.5**	Iniciativas de balcões únicos instituídas;
		6	**5.6**	Iniciativas de sensibilização (número, público-alvo alcançado, público-alvo a tomar medidas)

ANEXO 4 – Tabela de impactos das iniciativas identificadas numa determinada ação em relação ao seu contributo para os objetivos

Impacto do contributo	**Objetivo 1** Poupança energia primária (EP)	**Objetivo 2** Energia renovável local (ERL)	**Objetivo 3** Energia renovável total	**Objetivo 4** Redução emissões CO_2
Não quantificável	Não se identifica nenhum contributo direto e no curto prazo da iniciativa para os objetivos, ou o seu impacto é residual. Inclui iniciativas ainda sem resultados.			
Baixo	- Iniciativa visa diretamente componentes responsáveis pelo consumo de energia - Visa até 1 componente responsável pelo consumo de EP ou a redução do consumo de EP assume-se como pontual - Redução de até 30% do consumo de EP (do objeto em análise)	- Iniciativa visa a produção de ERL térmica ou elétrica para autoconsumo ou exportação - A produção de ERL é inferior a 30 % do consumo total ou necessidades de energia específicas supridas (do objeto em análise) - A produção anual de ERL é igual ou inferior a 1000 kWh de energia final (só residencial) - Instalação de painéis fotovoltaicos até 600 W de potência (só residencial) - Instalação de sistemas solares térmicos com área de coletor até 2 m^2 (~ 1 coletor) (só residencial) - Instalação de ar condicionado ou bomba de calor até 4 kW de potência térmica (só residencial) - Instalação de equipamentos com recurso a biomassa até 10 kW de potência térmica (só residencial)	- Igual ao impacto para o objetivo 2	- Igual ao melhor impacto obtido para os objetivos 1 e 2
Médio	- Iniciativa visa diretamente componentes responsáveis pelo consumo de energia - Visa entre 2 a 4 componentes responsáveis pelo consumo de EP - Redução entre 30% a 60% do consumo de EP (do objeto em análise)	- Iniciativa visa a produção de ERL térmica ou elétrica para autoconsumo ou exportação - A produção de ERL está entre 30% a 60% do consumo total ou necessidades de energia específicas supridas (do objeto em análise) - A produção anual de ERL está entre 1000 kWh e 2000 kWh de energia final (só residencial) - Instalação de painéis fotovoltaicos entre 600 W e 1200 W de potência (só residencial) - Instalação de sistemas solares térmicos com área de coletor entre 2		

		m^2 e $4m^2$ (~ 2 coletores) (só residencial) - Instalação de ar condicionado ou bomba de calor com potência térmica entre 4 kW e 10 kW (só residencial) - Instalação de equipamentos com recurso a biomassa com potência térmica entre 10 kW a 20 kW (só residencial)		
Alto	- Iniciativa visa diretamente componentes responsáveis pelo consumo de energia - Visa 5 ou mais componentes responsáveis pela generalidade do consumo de EP - Redução superior a 60% do consumo de EP (do objeto em análise)	- Iniciativa visa a produção de ERL térmica ou elétrica para autoconsumo ou exportação - A produção de ERL é superior a 60% do consumo total ou necessidades de energia específicas supridas (do objeto em análise) - A produção de ERL é superior a 3000 kWh de energia final (só residencial) - Instalação de painéis fotovoltaicos com potência superior 1200 W (só residencial) - Instalação de sistemas solares térmicos com área de coletor superior a 6 m^2 (~ 3 ou mais coletores) (só residencial) - Instalação de ar condicionado ou bomba de calor com potência térmica superior a 10 kW (só residencial) - Instalação de equipamentos com recurso a biomassa com potência térmica superior a 20 kW (só residencial)		

Impacto do contributo	**Objetivo 5** Área de edifícios renovada	**Objetivo 6** Edifícios renovados	**Objetivo 7** Desconforto térmico	**Objetivo 8** Investimento	**Objetivo 9** Poupanças
Não quantificável	Não se identifica nenhum contributo direto e no curto prazo da iniciativa para os objetivos, ou o seu impacto é residual				
Baixo	- Iniciativa, ou média das iniciativas visadas, incidem em	- Iniciativa, ou média das iniciativas visadas,	- Iniciativa visa até 1 componente passiva responsável pelo impacto direto do conforto térmico do	- Investimento da iniciativa na renovação	- Redução da fatura energética até 100€/ano (critério

	até 1 componente responsável pelo consumo de EP (critério com base na dimensão da renovação*[1])	incidem em até 5.000 edifícios/ano	edifício (critério com base na dimensão da renovação*[2]) - Totalidade da renovação da iniciativa contempla até 1/3 de medidas que incidem nas componentes passivas (critério com base na dimensão da renovação*[2])	energética contempla um valor inferior a 25€ / m2 de área de pavimento	relativo à mudança de tarifário/comercializador - residencial) - Igual ao melhor impacto obtido para o objetivo 8 (apenas usado como último recurso)
Médio	- Iniciativa, ou média das iniciativas visadas, incidem entre 2 a 4 componentes responsáveis pelo consumo de EP (critério com base na dimensão da renovação*[1])	- Iniciativa, ou média das iniciativas visadas, incidem em mais de 5.000 e até 10.000 edifícios/ano	- Iniciativa visa 2 componentes passivas responsáveis pelo impacto direto do conforto térmico do edifício (critério com base na dimensão da renovação*2) - Totalidade da renovação da iniciativa contempla entre 1/3 a 2/3 de medidas que incidem nas componentes passivas (critério com base na dimensão da renovação*[2])	- Investimento da iniciativa na renovação energética contempla um valor superior a 25€ / m^2 e inferior a 75€ / m^2 de área de pavimento	- Redução da fatura energética de 100€/ano até 200€/ano (critério relativo à mudança de tarifário/comercializador -residencial) - Igual ao melhor impacto obtido para o objetivo 8 (apenas usado como último recurso)
Alto	- Iniciativa, ou média das iniciativas visadas, incidem em 5 ou mais componentes responsáveis pela generalidade do consumo	- Iniciativa, ou média das iniciativas visadas, incidem em mais de 10.000 edifícios/ano	- Iniciativa visa 3 componentes passivas responsáveis pelo impacto direto do conforto térmico do edifício (critério com base na dimensão da renovação*2)	- Investimento da iniciativa na renovação energética contempla um valor superior a 75€ / m2	- Redução da fatura energética superior a 200€/ano (critério relativo à mudança de tarifário/comercializador

	de EP (critério com base na dimensão da renovação*[1])		- Totalidade da renovação da iniciativa contempla mais de 2/3 de medidas que incidem nas componentes passivas (critério com base na dimensão da renovação*[2])	de área de pavimento	- residencial) - Igual ao melhor impacto obtido para o objetivo 8 (apenas usado como último recurso)

*1 – Para efeito de quantificação do número de componentes foram considerados um total de 8 componentes principais: Envolvente opaca vertical exterior, envolvente opaca horizontal (cobertura) exterior, envolvente envidraçada exterior, sistema de aquecimento ambiente, sistema de arrefecimento ambiente, sistema de produção de água quente sanitária, sistemas de produção de energia elétrica e sistemas de automação e controlo dos edifícios.

*2 – Para efeito de quantificação do número de componentes foram considerados um total de 3 componentes principais: Envolvente opaca vertical exterior, envolvente opaca horizontal (cobertura) exterior, envolvente envidraçada exterior

ANEXO 5 – Modelo de ficha de execução para monitorização individual de cada ação

ELPRE - Ficha de Execução (FE)				1.1.1_dd/mm/aaaa
Código da Ação	1.1.1			
Descrição da Ação	Promoção, em articulação com o setor financeiro e partindo de uma avaliação crítica de modelos anteriores, de um quadro de empréstimos que alavanquem o investimento privado até 2050 e que mobilizem o financiamento público, privado e misto			
Tipologia de política	Ações para estimular renovações profundas e rentáveis de edifícios			
Eixo de Atuação	Renovação do Edificado			
Universo Abrangido	Residencial/Serviços			
Financiamento Identificado		**Investimento Identificado**		
Data de Início		**Data de Fim**		
Estado da FE	Por iniciar, Em curso, Em pausa, Concluída			

Iniciativas para concretização da ação

#	Descrição da iniciativa	Entidade responsável	Data de início	Data de fim	Financiamento	Origem do Financiamento	Investimento	Estado Execução	Observações
1			dd/mm/aaaa	dd/mm/aaaa		Público, Privado, Misto			

Indicadores de progresso ELPRE para que a ação concorre

Código	Descrição do indicador	Periodicidade	Data de publicação	Ano Referência	Resultado	Unidade	Entidade responsável	Observações
		Ex. Mensal, Anual, Quinquenal	dd/mm/aaaa	dd/mm/aaaa				Ex. Link de acesso aos resultados do indicador

Impacto para os objetivos ELPRE

#	Descrição da iniciativa	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5	Objetivo 6	Objetivo 7	Objetivo 8	Objetivo 9
		Nenhum, Baixo, Médio, Alto	Nenhum, Baixo, Médio, Alto	Nenhum, Baixo, Médio, Alto	Nenhum, Baixo, Médio, Alto	Nenhum, Baixo, Médio, Alto	Nenhum, Baixo, Médio, Alto	Nenhum, Baixo, Médio, Alto	Nenhum, Baixo, Médio, Alto	Nenhum, Baixo, Médio, Alto

Entidade responsável pelo acompanhamento da FE	Entidade externa pivot	Outras entidades a consultar	Legislação que habilita a ficha	Data de preenchimento da FE
DGEG/ADENE/LNEC/IHRU				dd/mm/aaaa

ELPRE - Ficha de Execução (FE) (Documento Complementar)					1.1.1_dd/mm/aaaa
Objetivo 1	Percentagem de Poupança de Energia Primária	**2018**	**2030**	**2040**	**2050**
Tipo de Edifício	Residencial/Não Resdiencial	-	Ref ELPRE	Ref ELPRE	Ref ELPRE

Descrição da metodologia no cálculo do objetivo

Resultado	Ano de Referência	Entidade responsável
	dd/mm/aaaa	DGEG/ADENE/LNEC/IHRU

