

ISSN 2183-5519



Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

ESTUDOS

GUIÃO METODOLÓGICO DE SUPORTE À ELABORAÇÃO DO
MODELO CONCEPTUAL E METODOLOGIA PARA A MONITORIZAÇÃO
DA RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL DE PORTUGAL EM
CONTEXTO PANDÉMICO DE COVID-19 E PÓS-PANDEMIA

Paulo Neto, João Fermisson e Nuno Duarte

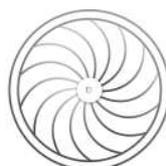
UMPP Estudos Nº 8 | 2021



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UMPP®
Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

Ficha Técnica

Título: Estudos

Série: Estudos - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP)

Coordenação: Paulo Neto

Autores do UMPP Estudos nº8 | 2021: Paulo Neto, João Fermisson e Nuno Duarte

Design da capa: Cristina Brázio

Numeração: UMPP Estudos nº 8 | 2021

Edição: Universidade de Évora

Data: 2021

ISSN 2183-5519

Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP)

Universidade de Évora

Casa Cordovil, Sala 138, Rua Dom Augusto Eduardo Nunes, nº7

7000-651 Évora - Portugal

e-mail: umpp@uevora.pt

www.umpp.uevora.pt

Cofinanciado por:



Os UMPP Estudos são publicados sob a responsabilidade da Unidade de Monitorização de Políticas Públicas [UMPP] da Universidade de Évora. As opiniões expressas e os argumentos apresentados nesta publicação não vinculam a Universidade de Évora nem as demais entidades que financiam a atividade da UMPP ou aquelas com as quais a UMPP colabora.

APRESENTAÇÃO DA UMPP

A Unidade de Monitorização de Políticas Públicas [UMPP]¹ da Universidade de Évora é uma estrutura técnica e científica dedicada à produção de conhecimento e informação sobre conceção, monitorização e avaliação de políticas públicas.

A UMPP foi criada com o apoio do Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013 [INALENTEJO] e tem como objetivo principal promover a avaliação e monitorização das políticas públicas implementadas ou em processo de implementação na unidade territorial NUTS II do Alentejo e em Portugal, bem como assegurar a ampla disseminação desse conhecimento no contexto nacional e internacional.

A competitividade dos países, das regiões e das empresas está cada vez mais dependente das condições em que uns e outras tomam decisões e as concretizam de forma eficiente e eficaz. Neste sentido, a capacidade e competência na definição e implementação de políticas públicas por parte do Estado e a assertividade na concretização de estratégias e iniciativas bem-sucedidas por parte das demais organizações são hoje fatores decisivos para o desempenho das sociedades em que se inserem.

A relevância, pertinência, coerência e valor acrescentado das políticas públicas são hoje aspetos absolutamente cruciais para as condições de desenvolvimento dos países, dos territórios, das organizações e dos indivíduos. Desde logo, em função dos contextos regulamentares e de enquadramento que estabelecem, dos mecanismos de incentivo e estímulo em que assentam, dos paradigmas e visão de futuro para que apontam, do nível de sofisticação e inovação que lhe está associado e da intencionalidade estratégica que imprimem e transmitem, numa perspetiva de médio e longo prazo, aos sectores e atividades a que se destinam.

Num momento em que é cada vez maior o nível de exigência técnica e científica associado ao processo de planeamento da economia, da sociedade e dos territórios, e à construção e salvaguarda das suas condições de competitividade e de desenvolvimento, a Universidade de Évora entendeu criar uma Unidade de Monitorização de Políticas Públicas dedicada à produção de conhecimento e à avaliação e monitorização de políticas públicas aplicadas, ou em processo de aplicação nesta região e em Portugal.

A UMPP foi criada em 2014 e desde então tem vindo a desenvolver de forma continuada uma multiplicidade de atividades no domínio da monitorização e da avaliação de políticas públicas, bem como atividades de investigação científica neste domínio, de que são exemplo, entre outras, as seguintes:

- i) a realização de estudos²;
- ii) a criação da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas³;
- iii) a criação da Iniciativa Políticas Públicas 2020⁴;

¹ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/>.

² Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Estudos-e-Projetos>.

³ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Rede-Portuguesa-de-Investigacao-em-Politiclas-Publicas>.

⁴ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Iniciativa-Politiclas-Publicas-2020>.

- iv) a criação da Iniciativa Políticas Públicas 2030⁵;
- v) a criação do *Master and Doctoral Consortium for Research on Public Policy*⁶;
- vi) a criação da Bienal das Políticas Públicas⁷;
- vii) a criação do Fórum de Profissionais das Políticas Públicas⁸;
- viii) a criação do Ciclo de Conferências As Políticas Públicas em Debate⁹;
- ix) a criação do Prémio Jovens Investigadores em Políticas Públicas¹⁰;
- x) a criação do Boletim de Conjuntura da Região Alentejo¹¹;
- xi) a criação dos *UMPP Policy Briefs*¹²;
- xii) a criação dos *UMPP Policy Papers*¹³;
- xiii) a criação da revista científica, *online e open access, Public Policy Portuguese Journal*¹⁴.

A UMPP pauta a sua atividade por princípios de rigor, isenção, transparência e responsabilidade, e uma preocupação constante de auscultação e colaboração com as entidades e agentes regionais, nacionais e internacionais.

Convidamo-lo(a) a conhecer o trabalho que fazemos!

⁵ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Iniciativa-Politiclas-Publicas-2030>.

⁶ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Master-e-Doctoral-Consortium-sobre-Investigacao-em-Politiclas-Publicas>.

⁷ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Bienal-das-Politiclas-Publicas>.

⁸ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Forum-de-Profissionais-das-Politiclas-Publicas>.

⁹ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Ciclo-de-Conferencias-As-Politiclas-Publicas-em-Debate>.

¹⁰ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Premio-Jovens-Investigadores-em-Politiclas-Publicas>.

¹¹ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Boletins-da-Conjuntura>.

¹² Ver <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Policy-Briefs>.

¹³ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Policy-Papers>.

¹⁴ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>.

Os UMPP ESTUDOS

A Unidade de Monitorização de Políticas Públicas [UMPP] da Universidade de Évora é uma estrutura técnica e científica dedicada à produção de conhecimento e informação sobre conceção, monitorização e avaliação de políticas públicas.

Os UMPP Estudos são documentos de natureza sectorial e ou temática, elaborados com a preocupação de assegurar a concretização de análises em profundidade sobre políticas públicas concretas.

Esta publicação destina-se a cumprir um dos objetivos da UMPP, nomeadamente a produção de conhecimento e de informação sobre a conceção, monitorização e avaliação das políticas públicas implementadas, ou em processo de implementação, na Região Alentejo e em Portugal, bem como promover a disseminação dessa informação no contexto regional, nacional e internacional.

O UMPP Estudos nº 8 – 2021 é dedicado à apresentação de um guião metodológico para a elaboração de uma proposta de modelo conceptual e de uma metodologia para a monitorização da recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico de COVID-19 e pós-pandemia.

AUTORES DESTE ESTUDO

Paulo Neto

neto@uevora.pt | www.umpp.uevora.pt

Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ, Portugal

João Fermisson

jfermisson@gmail.com | www.umpp.uevora.pt

Universidade de Évora, UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Portugal
ImproveConsult – Consultoria e Estudos, Lda., Portugal

Nuno Duarte

nuno.m.duarte@dgpj.mj.pt | www.umpp.uevora.pt

Universidade de Évora, UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Portugal
Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça, Portugal

ÍNDICE GERAL

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. ENQUADRAMENTO DE SUPORTE	10
2.1. OBJETIVOS DO PROJETO	10
2.2. DIAGNÓSTICO DA REALIDADE VISADA COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO.....	10
2.3. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEPTUAL	11
2.4. PROCEDIMENTOS DE GARANTIA DE QUALIDADE	14
3. GUIÃO METODOLÓGICO	15
3.1. ENQUADRAMENTO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	15
3.2. ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA	18
3.3. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	20
3.4. BASES PARA A OPERACIONALIZAÇÃO	22
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25

1. INTRODUÇÃO

O presente documento pretende explicitar a proposta de guião metodológico que servirá de suporte ao desenvolvimento do Projeto ‘Monitorização da Recuperação - Proposta de Modelo Conceptual e de Metodologia para a Monitorização da Recuperação Económica e Social de Portugal em Contexto Pandémico de COVID-19 e Pós-Pandemia’, o qual foi oportunamente candidatado pela Unidade de Monitorização de Políticas Públicas da Universidade de Évora [UMPP]¹⁵ e aprovado no âmbito do Aviso de Concurso nº06/POAT/2021 lançado pelo Programa Operacional Assistência Técnica [POAT] do Acordo de Parceria Portugal 2014-2020 [PT2020]. Este Aviso tem enquadramento no Eixo Prioritário I do POAT (Coordenação, Gestão, Monitorização e Auditoria – Estudos sobre Metodologias de Monitorização e Avaliação) e o Projeto integra-se na área/tipologia de intervenção ‘Estudos, projetos-piloto ou projetos demonstradores de ferramentas e metodologias de monitorização de políticas públicas’, procurando contribuir diretamente para a prossecução do Objetivo Específico 1.1 do POAT (Garantir o funcionamento eficiente dos sistemas e estruturas de coordenação, gestão, monitorização e avaliação) e dos respetivos resultados com o apoio da União Europeia.

A proposta de modelo conceptual e de metodologia de monitorização e que se pretende que possa estar na base da definição do futuro sistema de monitorização da recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico e pós-pandemia, terá como objetivo permitir proceder a um acompanhamento *on going* da implementação das políticas públicas mobilizadas e do processo de recuperação económica e social de Portugal, no que respeita às concretizações, resultados, dinâmicas e impactos alcançados.

A abordagem da proposta metodológica de monitorização será centrada na análise de impactos e dos efeitos económicos e sociais da pandemia, quer nos impactos decorrentes da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal, bem como do Acordo de Parceria Portugal 2020 e do Acordo de Parceria Portugal 2030. Irá também centrar-se na monitorização da performance de alguns dos sectores económicos mais afetados pela pandemia, mas também na monitorização da performance de alguns dos sectores mais resilientes.

O modelo conceptual e a metodologia de monitorização será concebida de forma a também ter em conta e a analisar o modo como a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento da União Europeia no suporte à recuperação económica e social vão também contribuindo para a concretização, em Portugal, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS] da Agenda 2030 das Nações Unidas.

O modelo de exposição de conteúdos adotado está estruturado em função dos seguintes pontos:

- Enquadramento de Suporte, no qual se apresenta os objetivos do Projeto, o diagnóstico da realidade sobre a qual o Projeto irá incidir, o referencial teórico e conceptual subjacente ao

¹⁵ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/>.

modelo conceptual e à metodologia proposta e, ainda, os procedimentos de garantia de qualidade a adotar;

- Guião Metodológico para a elaboração de uma proposta de modelo conceptual e de uma metodologia para a monitorização da recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico de covid-19 e pós-pandemia, onde é apresentado o seu enquadramento e contextualização, a orientação metodológica adotada, os princípios metodológicos fundamentais subjacentes à formulação da proposta de modelo conceptual e de metodologia e, de forma ainda exploratória, as bases para a sua operacionalização.

2. ENQUADRAMENTO DE SUPORTE

2.1. OBJETIVOS DO PROJETO

O principal objetivo que se pretende alcançar é proceder à elaboração de uma proposta de modelo conceptual e de uma metodologia para a monitorização da recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico de COVID-19 e pós-pandemia, centrada na análise de impactos e dos efeitos económicos e sociais da pandemia, e nos impactos económicos e sociais decorrentes da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal, bem como do Acordo de Parceria Portugal 2020 e do Acordo de Parceria Portugal 2030.

O modelo conceptual e a metodologia de monitorização proposta permitirá analisar também o modo como a implementação dos instrumentos de política pública atrás referidos (Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal, bem como do Acordo de Parceria Portugal 2020 e do Acordo de Parceria Portugal 2030) vão contribuindo para a concretização, em Portugal, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas.

A proposta metodológica preconizada assenta na conjugação simultânea de uma abordagem sectorial e de uma abordagem territorial na formalização do racional proposto para a monitorização, e, no sentido de dar resposta ao disposto no *Post-Programme Surveillance Report – Portugal, Spring 2021 (European Economy. Institutional Paper 152, June 2021)* da Comissão Europeia, permitirá ainda acompanhar o nível de reformas estruturais que irão sendo implementadas em Portugal no decurso do seu processo de recuperação económica e social em contexto pandémico e pós-pandémico, e o nível de alteração das condições de competitividade de Portugal entretanto registadas.

2.2. DIAGNÓSTICO DA REALIDADE VISADA COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

O impacto económico e social da pandemia de COVID-19 em Portugal, até este momento, é muito forte e é descrito pela Comissão Europeia, em *Commission Staff Working Document. Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal Accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Portugal* (European Commission, 2021b, p. 2), nos termos seguintes:

“Após vários anos de crescimento acima da média e melhoria do mercado de trabalho, a pandemia COVID-19 atingiu duramente a economia de Portugal. Teve um impacto muito grande em todos domínios da atividade económica e social deste país, e em especial no seu vasto sector do turismo. O PIB real, que crescia mais rápido do que a média da UE antes da crise, caiu 7,6% em 2020. Depois que um ressurgimento de infeções trouxe novas restrições de bloqueio no início de 2021, o PIB real deverá recuperar a partir do segundo trimestre. O apoio substancial do governo protegeu o mercado de trabalho ao longo da crise, limitando o aumento da taxa de desemprego, que, no entanto, subiu 0,4 pontos percentuais por ano para 6,9% em 2020. O emprego jovem, em particular, continua a ser um problema, com mais de um quinto das pessoas desempregadas com idades entre 15-24 em 2020

e, em geral, há um risco de aumento da destruição de empregos. A resposta da política orçamental à pandemia de COVID-19 proporcionou uma estabilização significativa da economia, mas resultou numa degradação das perspetivas orçamentais. O rácio da dívida do governo geral em relação ao PIB, que vinha numa trajetória descendente constante desde o seu pico de 131,5% em 2016, atingiu um pico de 133,6% em 2020.”

Para fazer face ao efeitos da pandemia, o Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal assume-se como “um dos instrumentos de financiamento de uma Estratégia global mais vasta que cobre um horizonte temporal mais alargado – a Estratégia 2030, [...] constituindo-se uma das suas fontes de financiamento mais relevantes, a par de outras, como sejam: o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027; o Acordo de Parceria e do Plano Estratégico para a PAC; os outros fundos do *Next Generation EU*, como o *REACT EU*, o reforço do Fundo para a Transição Justa e o reforço do FEADER; outros mecanismos europeus de resposta à crise pandémica, como o *SURE*; os diferentes programas de financiamento europeus de gestão centralizada como, por exemplo, o Horizonte Europa, o Mecanismo Interligar Europa, o InvestEU ou os financiamentos do BEI/FEI; os exercícios orçamentais nacionais anuais; outros fundos públicos, como o Fundo Ambiental; e os investimentos privados estruturantes” (República Portuguesa, 2021, p. 2).

2.3. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEPTUAL

Para a formalização do modelo conceptual, e da proposta de metodologia de monitorização a apresentar, será tido em conta o trabalho desenvolvido pela plataforma *Knowledge4Policy* [K4P] da Comissão Europeia que apoia a formulação de políticas públicas com base em evidências¹⁶. Em especial, o trabalho desenvolvido pelas suas seguintes unidades:

- *Knowledge Centre for Territorial Policies*¹⁷;
- *Competence Centre on Modelling*¹⁸;
- *Competence Centre on Microeconomic Evaluation*¹⁹;
- *Centre for Research on Impact Evaluation* [CRIE] do *Joint Research Centre* [JRC] da Comissão Europeia [CE]²⁰ que integra o *Competence Centre on Microeconomic Evaluation*.

Bem como ainda, o conjunto de atividades da OCDE na iniciativa *OECD Tackling coronavirus (COVID-19)*²¹, e o trabalho desenvolvido pela iniciativa *Research and Actions on COVID-19*²² do JRC da CE.

¹⁶ Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/about-knowledge4policy_en e https://knowledge4policy.ec.europa.eu/home_en.

¹⁷ Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/territorial_en.

¹⁸ Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/modelling_en.

¹⁹ Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/microeconomic-evaluation_en.

²⁰ Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/centre-research-impact-evaluation-crie_en.

²¹ Ver <https://www.oecd.org/coronavirus/en/>.

²² Ver <https://ec.europa.eu/jrc/en/coronavirus-covid-19-eu-response-jrc-research-and-actions-additional-info>.

As principais referências bibliográficas relevantes para as atividades a desenvolver no âmbito deste projeto são as seguintes:

- Benedetti Fasil, Cristiana; Del Rio, Juan Carlos; Domnick, Clements; Fako, Peter; Flachenecker, Florian; Gavigan, James; Janiri, Mario; Stamenov, Blagoy; Testa, Giuseppina (2021). High Growth Enterprises in the COVID-19 Crisis Context. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Christidis, Panayotis; Christodoulou, Aris; Navajas Cawood, Elena; Ciuffo, Biagio (2021). “The post-pandemic recovery of transport activity: emerging mobility patterns and repercussions on future evolution”, Sustainability, vol. 13, nº 11, p. 63-59.
- Costa Silva, António (2020) “Visão para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030”, Lisboa, 21 de julho de 2020.
- Crato, Nuno; Paruolo, Paolo (Eds.) (2019). Data-Driven Policy Impact Evaluation. How Access to Microdata is Transforming Policy Design. Berlin: Springer.
- Deiana, Claudio; Geraci, Andrea; Meroni, Elena Claudia (2019). Advanced counterfactual evaluation methods. Guidance document. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Duarte, Nuno; Geraci, Andrea; Granato, Silvia; Mazzarella, Gianluca; Mortágua, Maria João (2020). The evaluation of the Youth Employment Initiative in Portugal using Counterfactual Impact Evaluation methods. JRC Technical Report. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound and European Commission Joint Research Centre (2019). European Jobs Monitor 2019: Shifts in the employment structure at regional level, European Jobs Monitor series. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2020). Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation, COM(2020) 456 final, 27.05.2020.
- European Commission (2021a). Post-Programme Surveillance Report – Portugal, Spring 2021. European Economy. Institutional Paper 152, June 2021.
- European Commission (2021b). Commission Staff Working Document. Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal Accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Portugal - COM(2021) 321 final, SWD(2021) 146 final, 16.06.2021.
- European Commission (2021c). Economic Appraisal Vademecum 2021-2027. General Principles and Sector Applications. Directorate-General for Regional and Urban Policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Investment Bank (2021). European Investment Bank Cohesion Orientation 2021-2027. Luxembourg: European Investment Bank.

- Fana, Marta; Torrejon Perez, Sergio; Fernandez Macias, Enrique (2020). “Employment impact of Covid-19 crisis: from short term effects to long terms prospects”, *Economia e Politica Industriale, Journal of Industrial and Business Economics*, 47 (3), p. 391-410.
- Farnell, Thomas; Matijević, Ana Skledar; Schmidt, Ninoslav Šćukanec (2021). The impact of COVID-19 on higher education: a review of emerging evidence. NESET report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hummelbrunner, Richard; Huber, Wolf; Arbter, Roland (2005). Process Monitoring of Impacts. Towards a new approach to monitor the implementation of Structural Fund Programmes. ÖAR Regionalberatung. Vienna: ÖAR GmbH.
- Monfort, Philippe; Salotti, Simone (2021). Where does the EU Cohesion Policy Produce Impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model. Directorate-General for Regional and Urban Policy, Working Papers 2/2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Neto, Paulo (2020). “EU Cohesion Policy post-2020, European Green Deal and Territorial Agenda 2030. The future of the place-based approach in the new EU policy framework in the context of COVID-19”, *Europa XXI Journal, Regional Science & Territorial Policies*, vol. 38, pp. 33-50.
- Neto, Paulo; Serrano, Maria Manuel; Fermisson, João; Leal, Gonçalo; Duarte, Nuno (2015). Proposta de Sistema de Monitorização da Estratégia Regional de Especialização Inteligente da Região Alentejo 2014-2020. UMPP Estudos nº 3 - 2015. Universidade de Évora, UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas.
- OECD (2020a). From Pandemic to Recovery: Local employment and economic development. OECD Tackling Coronavirus (COVID 19): Contributing to a Global Effort. Paris: OECD Publishing, 27 April 2020.
- OECD (2020b). The Territorial Impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of governments. OECD Tackling Coronavirus (COVID 19): Contributing to a Global Effort. Paris: OECD Publishing, 16 June 2020.
- OECD (2020c). OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis. Paris: OECD Publishing.
- República Portuguesa (2021). Recuperar Portugal, Construindo o futuro - Plano de Recuperação e Resiliência. República Portuguesa. Governo de Portugal. Ministério do Planeamento.
- Santos, Anabela Marques; Edwards, John; Neto, Paulo (2021). Smart Specialisation Strategies and Regional Productivity: A preliminary assessment in Portugal. JRC Science for Policy Report. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Saunders, Ruth P. (2016). Implementation Monitoring & Process Evaluation. London: Sage.

2.4. PROCEDIMENTOS DE GARANTIA DE QUALIDADE

O processo de elaboração deste projeto será realizado de forma a garantir a máxima qualidade científica e técnica na sua prossecução e nos resultados que irão ser alcançados. Neste sentido, entre os vários aspetos que visam precisamente assegurar a plena garantia de qualidade do processo de elaboração do projeto, destacam-se, particularmente, os seguintes:

- realização de um conjunto de reuniões de trabalho com as seguintes entidades:
 - i) Agência para o Desenvolvimento e Coesão [AD&C];
 - ii) Estrutura de Missão ‘Recuperar Portugal’, que é a entidade responsável pela coordenação técnica e pela coordenação de gestão da execução do Plano de Recuperação e Resiliência [PRR] de Portugal²³;
 - iii) Representação da Comissão Europeia [CE] em Portugal;
 - iv) *Joint Research Centre* da CE;
 - v) Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública [PlanAPP], que “tem por missão, no âmbito do planeamento estratégico, apoiar a definição das linhas estratégicas, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas, assegurar a coerência dos planos setoriais com os documentos de planeamento transversais, acompanhar a execução, avaliar a implementação das políticas públicas, dos instrumentos de planeamento e dos resultados obtidos e elaborar estudos prospetivos”²⁴;
 - vi) Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional [CCDR].
- realização de dois *Focus Group* com peritos nos domínios científicos e profissionais diretamente mais relevantes para a prossecução da presente projeto; o universo de peritos que serão convidados a participar nos dois *Focus Group* corresponde aos membros da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas²⁵ e do *Editorial Board* do *Public Policy Portuguese Journal*²⁶.

²³ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº46-B/2021, de 4 de maio.

²⁴ Cf. Decreto-Lei nº21/2021, de 15 de março.

²⁵ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Rede-Portuguesa-de-Investigacao-em-Politiclas-Publicas>.

²⁶ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>.

3. GUIÃO METODOLÓGICO

3.1. ENQUADRAMENTO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Em *Europe's Moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, a Comissão Europeia [CE] defende que (2020, pp.2-3):

- globalmente, a economia da UE deverá encolher mais de 7% em 2020;
- a recuperação inicial será parcial e o impacto será sentido de forma aguda por pessoas e empresas;
- o impacto económico da crise será muito diferente entre as diferentes partes da economia - as empresas que prestam serviços voltados para o cliente ou que dependem de locais de trabalho e áreas de clientes lotadas, são as mais afetadas;
- o turismo, a economia social e os ecossistemas criativos e culturais podem sofrer uma queda no faturamento de mais de 70% no segundo trimestre de 2020. Os têxteis, os transportes, as indústrias intensivas em energia e o sector das energias renováveis também serão duramente atingidos;
- os ecossistemas com maior confiança do consumidor, como a manufatura, o retalho ou saúde, provavelmente recuperarão mais rapidamente, enquanto outros sectores podem enfrentar um impacto económico retardado;
- o potencial de impacto e de recuperação também depende da estrutura demográfica ou económica de cada país, por exemplo, aqueles com um grande número de pequenas e médias empresas [PMEs] serão os mais afetados, da mesma forma que o nível de impacto estará ele próprio muito dependente da capacidade de cada setor, ou empresa, absorver o impacto e de a ele responder.

Por outro lado, cada um desses impactos económicos e tecno-produtivos, diferenciados em função dos setores económicos e das empresas que os compõem, tendem a afetar também, de forma diversificada, cada um dos territórios locais e regionais, de cada Estado-Membro, justamente em função das suas características económicas, setoriais, demográficas e modelos de especialização económica (Neto, 2020).

O reconhecimento destas diferentes sensibilidades e condições de impacto e de resiliência, tanto setoriais como territoriais, ao impacto do COVID-19 e a necessidade de garantir respostas de política pública territorial e setorialmente diferenciadas, está também presente nos Relatórios *EU European Jobs Monitor 2019: Shifts in the Employment Structure at Regional Level* (Eurofound and European Commission Joint Research Centre, 2019) e *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis* (OECD, 2020c).

Exatamente neste mesmo sentido, a OCDE, em *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government* (OECD, 2020b: 2) defende a importância de se considerar "a adoção de uma abordagem *place-based* ou territorialmente sensível para a implementação da

estratégia de saída da pandemia e para as políticas públicas de suporte à recuperação" que devem levar em consideração os seguintes aspetos preconizados em *From Pandemic to Recovery: Local employment and economic development* (OECD, 2020a: 3-17):

- as respostas locais são importantes para impactos de curto e longo prazo;
- o principal desafio para os atores locais e regionais será levar em consideração as mudanças trazidas pela crise do COVID-19 para construir comunidades de um novo amanhã;
- as cidades capitais e as grandes cidades têm muitas vezes uma parcela maior de empregos potencialmente em risco, como consequência da pandemia, do que outras regiões no mesmo país;
- dentro de um país, as diferenças na parcela do emprego regional potencialmente em risco variam em mais de 20 pontos percentuais;
- além dos efeitos diretos sobre o emprego, as interrupções na cadeia de abastecimento e na redução do comércio global, devido às medidas de contenção decorrentes do impacto da pandemia, também podem ter efeitos diversos em cada uma das regiões, sendo os locais mais integrados no comércio global serão potencialmente os mais duramente atingidos;
- varia consideravelmente também, de região para região, a proporção de trabalhadores com empregos atípicos que poderão ficar em maior risco;
- recessões anteriores tiveram impactos negativos de longo prazo nos mercados de trabalho locais, nomeadamente nas taxas de desemprego, de podem potenciar novos impactos decorrentes do contexto pandémico;
- a COVID-19 tenderá provavelmente a acelerar a automação das atividades económicas e, em consequência disso, algumas regiões têm mais empregos em risco;
- as políticas públicas nacionais em resposta à COVID-19, que podem parecer uniformes, ou *place-blind*, não são neutras e afetarão de forma diferente cada uma das comunidades locais e regionais, mesmo no contexto de um mesmo país;
- algumas populações serão mais vulneráveis a perdas de empregos de curto prazo e desafios de reintegração de longo prazo. Entre estes, os jovens com mais baixa qualificação, baixa remuneração podem ser os mais vulneráveis à perda de empregos porque estão a trabalhar em setores económicos atualmente com maior risco;
- a economia social é um motor de criação de emprego e atividade económica com impacto social, e é uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento local responder às consequências do COVID-19;
- as PME's representam cerca de dois terços do emprego nos países da OCDE e os trabalhadores independentes representam mais de 15% dos empregos, e são particularmente vulneráveis aos efeitos da COVID-19;
- os investimentos em aprendizagem ao longo da vida e em formação vocacional podem ser um importante instrumento de política pública para garantir que os trabalhadores estejam prontos

para a retoma económica, ao mesmo tempo que podem ajudar as regiões a fazerem transições de especialização para sectores com novas oportunidades económicas;

- o aumento do teletrabalho, tanto nas cidades como nas áreas rurais, criará novos desafios e oportunidades;
- o aumento da pressão sobre a infraestruturas digitais deverá, por isso, merecer, uma atenção especial;
- os riscos e oportunidades associados à relocalização das produções como resultado da pandemia;
- as novas restrições aos movimentos internacionais de pessoas afetará também de forma diferenciada cada um dos sectores económicos e cada um dos territórios locais e regionais.

No sentido de fazer face aos múltiplos impactos decorrentes da pandemia de COVID-19, desde o início de 2020 que a União Europeia lançou um vasto leque de iniciativas para combater a pandemia, recorrendo principalmente a dois tipos de abordagem complementares (Neto, 2020, pp. 39-41):

- criação de um novo conjunto de iniciativas destinadas especificamente a procurar resolver e ou mitigar os efeitos da pandemia em termos de saúde pública, mas também os efeitos económicos e sociais daí resultantes;
- mobilização de um conjunto de políticas e instrumentos de política pública, já existentes na União Europeia, para combater os efeitos da pandemia, com o propósito de afetar recursos às novas necessidades da economia e da sociedade europeia.

Entre o conjunto de novas iniciativas da União Europeia criadas especificamente para fazer face à pandemia, destacam-se as seguintes:

- EU Recovery Plan for Europe;
- SURE / ESM Pandemic Crisis Support / EIB Guarantee Fund for Workers and Businesses;
- Next Generation EU policy instrument;
- Re-open EU initiative;
- European roadmap to lifting coronavirus containment measures;
- Initiative EUvsVirus Challenge;
- European Skills Agenda for Sustainable Competitiveness, Social Fairness and Resilience;
- Health Program EU4Health 2021-2027.

No que respeita à mobilização de políticas e instrumentos de política pública, já existentes na União Europeia, para combater os efeitos da pandemia, alguns dos exemplos são os seguintes:

- no contexto da Política de Coesão da UE, dois pacotes de medidas: *Coronavirus Response Investment Initiative* [CRII] e *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* [CRII+];
- significativos recursos adicionais para o Fundo Social Europeu [FSE] e para o Fundo Europeu de Ajuda às Pessoas mais Carenciadas [FEAD];
- reforço da proposta do novo Fundo Social Europeu Mais [FSE+];

- reforço do Fundo de Transição Justa e dos programas *InvestEU* 2021-2027 e Erasmus;
- reforço do *RescEU*, o Mecanismo de Proteção Civil da União; e
- reforço orçamental do *Horizon Europe* para apoiar a investigação vital em saúde, resiliência e transições ecológicas e digitais.

Por seu lado, o *Next Generation EU* é o “instrumento comunitário estratégico de mitigação do impacto económico e social da crise, capaz de promover a convergência económica e a resiliência das economias da União, contribuindo para assegurar o crescimento sustentável de longo prazo e para responder aos desafios da dupla transição para uma sociedade mais ecológica e digital [...] um instrumento temporário de recuperação, a partir do qual se desenvolve o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, onde se enquadra [o] Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)” (República Portuguesa, 2021, p.1).

3.2. ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA

A proposta de modelo conceptual e de metodologia de monitorização e que se pretende que possa estar na base da definição do futuro sistema de monitorização da recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico e pós-pandemia, terá como objetivo permitir proceder a um acompanhamento *on going* da recuperação económica e social de Portugal, bem como dos seus resultados, dinâmicas e impactos.

Neste sentido, no que respeita à estrutura de análise e de *reporting* do modelo conceptual e da metodologia de monitorização a desenvolver, é opção metodológica de base, para a sua construção e implementação, que este incida diretamente sobre cada uma das dimensões, e domínios de atuação, da recuperação económica e social previstas no Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal, bem como no Portugal 2020 e no Portugal 2030.

Entre o conjunto das vinte Componentes nas quais se estrutura o Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal, o modelo conceptual e a metodologia de monitorização proposta, incidirá especialmente, mas não exclusivamente, sobre aquelas com maior potencial de impacto mais imediato na recuperação económica e social do nosso país.

Neste sentido, o modelo conceptual e a metodologia de monitorização a construir, será estruturado em quatro dimensões analíticas, nomeadamente as seguintes:

- monitorização e avaliação de processos – que incidirá sobre aspetos procedimentais da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência, nomeadamente quanto à sua implementação e comunicação, bem como do Portugal 2020 e no Portugal 2030 no que concerne à sua atuação em domínios especialmente focados na recuperação económica e social em contexto pandémico e pós-pandémico;
- monitorização e avaliação do modelo de governação – focando-se em elementos procedimentais inerentes ao modelo de governação e ao funcionamento do Plano de Recuperação e Resiliência e sua articulação com o Portugal 2020 e o Portugal 2023;

- monitorização de realizações – que analisará as concretizações e performance de cada uma das atividades previstas no Plano de Recuperação e Resiliência e Portugal 2020 e no Portugal 2030 no que concerne à sua atuação em domínios especialmente focados na recuperação económica e social em contexto pandémico e pós-pandémico;
- monitorização e avaliação de resultados e impactos – nomeadamente a análise de efeitos diretos e indiretos decorrentes de concretização de cada uma das atividades.

O modelo conceptual e a metodologia de monitorização propostos serão estruturados de acordo com uma preocupação de conceção de natureza evolutiva, e modelar, que permita a sua adoção e utilização num horizonte temporal longo, bem como, no sentido de tornar possível lhes adicionar, no futuro, outras dimensões de análise, que permitam uma maior abrangência do exercício de monitorização.

A proposta de modelo conceptual e de metodologia para a monitorização da recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico de COVID-19 e pós-pandemia, objeto desta projeto, irá centrar-se também na monitorização da performance de alguns dos sectores económicos mais afetados pela pandemia, mas também na monitorização da performance de alguns dos sectores mais resilientes. Neste sentido, procurar-se-á conceber um modelo conceptual e uma metodologia para monitorizar a recuperação mas também a resiliência.

Será ainda preocupação da metodologia de monitorização a elaborar, ter em conta e analisar o modo como a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento da União Europeia no suporte à recuperação económica e social – nomeadamente através da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal, bem como do Acordo de Parceria Portugal 2020 e do Acordo de Parceria Portugal 2030 – vão também contribuindo para a concretização, em Portugal, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas. Esta questão é particularmente relevante também dada a crescente importância que a União Europeia tem assumido relativamente ao seu compromisso, e dos seus Estados-membros, no que respeita ao cumprimento, e à monitorização, da concretização dos ODS.

O modelo de monitorização proposto será construído de forma a que as quatro dimensões analíticas em que se estrutura, e que atrás foram descritas, permitam, assumidamente, produzir informação agregada e *reporting* sobre três grandes categorias de análise, e de *output*, que se propõe que sejam as seguintes: i) *Green recovery*; ii) *Smart recovery*; e iii) *Inclusive recovery*.

O racional de agregação de informação e de *reporting* proposto, visa também permitir a monitoração da forma como a implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PPR) irá contribuir para a concretização das quatro agendas temáticas para o desenvolvimento da economia, da sociedade e do território de Portugal no horizonte de 2030, estabelecidas para a Estratégia Portugal 2030, aprovada na reunião do Conselho de Ministros de 29 de outubro de 2020, que a saber são:

- Agenda 1 – As Pessoas Primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;
- Agenda 2 – Digitalização, Inovação e Qualificação como motores do desenvolvimento;
- Agenda 3 – Transição Climática e Sustentabilidade de Recursos;

- Agenda 4 – Um País Competitivo Externamente e Coeso Internamente.

De forma a incrementar a divulgação e a visibilidade, nacional e internacional, da metodologia a elaborar, e dos resultados desta projeto, propõe-se que o acrónimo do modelo conceptual e da metodologia a elaborar seja *Portugal Monitoring the Recovery*.

3.3. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

O desenho e a formulação da proposta de modelo conceptual e de metodologia de monitorização a desenvolver no projeto serão realizados tomando por base os seguintes princípios fundamentais:

- a definição desta proposta e modelo está a ser concebida já após a entrada em execução do Plano de Recuperação e Resiliência [PRR] de Portugal, e irá coincidir com a fase de conceção e implementação do Acordo de Parceria Portugal 2030 [PT2030]. Na base da construção de um e outro – i.e. PRR e PT2030 – está a estratégia ‘Visão para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030’, de António Costa Silva (2021), razão pela qual o modelo de desenvolvimento económico e social para Portugal, nela preconizado, constituirá um dos principais referenciais para o modelo conceptual e para a metodologia a conceber no âmbito deste trabalho.
- a razão de ser desta opção resulta ainda reforçada na medida em que a estratégia de recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico de COVID-19 e pós pandemia, formalizada no documento “Visão para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030”, foi plasmada na Estratégia PORTUGAL 2030, enquanto referencial de política pública, e deu depois origem ao PRR e à proposta de PT2030. O que significa que os financiamentos públicos nacionais e da União Europeia, que irão ser mobilizados para a recuperação económica e sociais, serão implementados com base nas orientações estabelecidas nesse referencial de política.
- a consideração da Estratégia PORTUGAL 2030 como elemento central para o modelo conceptual e metodológico que irá resultar do projeto ‘Monitorização da Recuperação - Proposta de Modelo Conceptual e de Metodologia para a Monitorização da Recuperação Económica e Social de Portugal em Contexto Pandémico de COVID-19 e Pós-Pandemia’ tem ainda como preocupação e objetivo assegurar que a metodologia proposta não se irá sobrepor às estratégias de monitorização e avaliação já estabelecidas para os instrumentos de política PRR e PT2030 e não se irá centrar na monitorização de cada um deles.
- a escolha pela adoção da Estratégia PORTUGAL 2030 enquanto elemento central para o modelo conceptual e metodológico que irá ser proposto decorre ainda da preocupação de assegurar condições de perenidade para o modelo conceptual e para a metodologia de monitorização que resultará do presente projeto. Ao ancorar o modelo conceptual e a metodologia na Estratégia que esteve na base da formulação dos instrumentos de política publicas que a irão concretizar – ao invés de fixar o modelo conceptual e a metodologia nos próprios instrumentos de política – permite criar condições para que o modelo conceptual e a metodologia possam perdurar no tempo, na medida em que se pretende que possa ser adaptável à evolução futura dos principais instrumentos de política pública de Portugal, exatamente porque se ambiciona que se foque

predominantemente na principal estratégia de desenvolvimento de Portugal que estiver em vigor em cada momento histórico.

- com o princípio fundamental definido nos pontos anteriores, pretende-se ainda que o modelo conceptual e a metodologia que resultará deste projeto não se foque na monitorização dos financiamentos decorrentes dos Fundos Europeus – Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência [MERR] e Fundos Europeus Estruturais e de Investimento [FEEI] – mas sim na monitorização das políticas e no impacto dos Fundos.
- no momento da elaboração deste documento, já são conhecidas, e públicas, várias orientações e instrumentos de monitorização e avaliação do PRR de Portugal – nomeadamente o *Relatório de Monitorização do PRR - Recuperar Portugal, Ponto de Situação Operacional, Execução do PRR*²⁷ – bem como diversas orientações da Comissão Europeia relativamente ao MERR, como é o caso da *Grelha de Avaliação da Recuperação e Resiliência*²⁸, e da orientação *Grelha de avaliação da recuperação e resiliência: elementos pormenorizados e indicadores comuns*²⁹, como também em relação à Política de Coesão, de que são exemplo os documentos *Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027*³⁰ e *Economic Appraisal Vademecum 2021-2027. General Principles and Sector Applications*³¹, a *European Structural and Investment (ESI) Funds Open Data Platform*³², entre outros; e também da OECD, como é o caso da *OECD Regional Recovery Platform*³³, e o *OECD COVID-19 Recovery Dashboard OECD COVID-19 Recovery Dashboard to support a Strong, Inclusive, Green and Resilient Recovery*³⁴; e ainda do Banco Europeu de Investimento o *European Investment Bank Cohesion Orientation 2021-2027*³⁵. Todas estas orientações serão tidas em conta para a elaboração do presente projeto.
- da mesma forma como igualmente tidas em conta os diversos documentos e metodologias de monitorização e avaliação relativos ao Acordo de Parceria PORTUGAL 2020 e que são elaborados pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) IP, de que são exemplo os Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, as *Infografia Mensal do Portugal 2020*³⁶, os *Relatório Anual dos Fundos Europeus 2020*, e os *Flash Macroeconómico Trimestral*³⁷, entre outros.

²⁷ Ver <https://recuperarportugal.gov.pt/>.

²⁸ Ver https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_6862.

²⁹ Ver https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13071-Grelha-de-avaliacao-da-recuperacao-e-resiliencia-elementos-pormenorizados-e-indicadores-comuns_pt.

³⁰ Ver SWD(2021) 198 final, de 8.7.2021.

³¹ Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2021/economic-appraisal-vademecum-2021-2027-general-principles-and-sector-applications.

³² Ver <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.

³³ Ver <https://www.oecd.org/regional/recovery-platform.htm>.

³⁴ Ver <https://www.oecd.org/coronavirus/en/recovery-dashboard>.

³⁵ Ver <https://www.eib.org/en/publications/index.htm>.

³⁶ Ver <https://portugal2020.pt/resultados/infografias-mensais/>.

³⁷ Ver <https://adcoesao.pt/2021/12/flash-macroeconomico-3o-trimestre-de-2021/>.

- este Projeto é um projeto de investigação científica e procura, por isso, abordar esta questão do ponto de vista da investigação em ciência, e não enquanto trabalho de consultoria ou de assessoria técnica.
- na sequência do referido no ponto anterior, importa realçar que a natureza do *Aviso de Concurso n.º 06/POAT/2021, EIXO I - Coordenação, Gestão, Monitorização e Auditoria* (FEDER), Estudos sobre Metodologias de Monitorização e Avaliação, que cofinancia este Projeto, constitui uma muito importante oportunidade para precisamente estimular a investigação científica no domínio das políticas públicas, e incentiva que os resultados alcançados possam ir ainda mais além, relativamente às necessidades de monitorização e avaliação necessárias ao *reporting* dos fundos europeus.
- o processo de construção do modelo conceptual e da metodologia de monitorização proposta deverá ser desenvolvido por forma a poder contribuir para a medição da *policy footprint* (Neto, 2021b), quer em termos da aferição dos efeitos (esperados e não esperados) daí advenientes, quer na validação da concretização das premissas que estiveram na base da formulação das políticas públicas em causa (ou na identificação de outros fatores que influenciaram a sua implementação). Pretende-se assim contribuir para o desenvolvimento do processo de geração e de formulação de políticas públicas primordialmente assentes numa lógica de *evidence-based policy*, em que as políticas públicas são desenhadas e implementadas tendo por base evidências técnicas e científicas e não ancoradas em perceções ou intuições.
- neste sentido, e por último, importa considerar a efetividade da proposta de modelo de concetual e de monitorização a ser desenvolvida, quer em termos da sua capacidade de captação e aferição dos efeitos a observar, quer da sua capacidade de dar respostas em tempo útil (observar em tempo real). No que respeita à capacidade efetiva de captação e aferição dos efeitos a observar, importa salvaguardar que as propostas feitas tenham por base um inventário de indicadores ou de outros conteúdos informacionais que caracterizem corretamente e de forma abrangente as intervenções a serem consideradas e a sua geração de efeitos imediatos e mediatos. Quanto à capacidade efetiva de resposta em tempo útil do modelo de monitorização a desenvolver, prende-se com capacidade de medir “em tempo real” e de fornecer elementos que permitam (re)orientar os destinos das políticas em causa, de forma atempada e regular. Para tal é preciso ter em consideração, para além da utilização das fontes de informação tradicionais (advindas dos Sistemas Estatísticos, e que são determinantes para análise estrutural – e em alguns casos, conjuntural – a preconizar), a mobilização de novas fontes de extração e processamento de dados (e.g. *big data*), nomeadamente a integração e a utilização direta de dados administrativos, de natureza pública ou privada.

3.4. BASES PARA A OPERACIONALIZAÇÃO

O modelo conceptual que este projeto se propõe desenhar com vista a apoiar a tarefa de monitorização da recuperação económica e social de Portugal será estruturado em função de três blocos principais, individualizáveis mas fortemente conectados entre si (Figura 1).

FIGURA 1 – ESQUEMA GLOBAL DO MODELO CONCRETUAL DE MONITORIZAÇÃO DA RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL DE PORTUGAL



Fonte: UMPP

O primeiro bloco centra-se na sistematização de conhecimento sobre a ‘Situação Económica e Social’ do país, atento o seu enquadramento internacional. Este é o bloco do modelo onde residirão os elementos informativos tidos como necessários e pertinentes para caracterizar a realidade económica e social de Portugal, tanto em termos estáticos (i.e. a *fotografia* respeitante a um momento temporal concreto) como em termos dinâmicos (i.e. o *filme* respeitante à evolução observada num determinado período temporal). É a informação residente neste bloco do modelo que permitirá fundamentar uma apreciação circunstanciada da situação económica e social do país e da sua trajetória evolutiva desde o período pré-pandemia até ao período pós-pandemia, incluindo aqui a sua leitura comparada face a outros quadros territoriais de referência de âmbito internacional (e.g. União Europeia, Zona Euro, etc.).

O segundo bloco centra-se na sistematização daquilo que é a ‘Visão Estratégica de Desenvolvimento a Médio-Longo Prazo’ definida para Portugal. Este é o bloco do modelo onde serão inscritos os Objetivos e as Metas de Desenvolvimento que indicam a trajetória de evolução e/ou o estado futuro da ‘Situação Económica e Social’ que se ambiciona ver materializada no período pós-pandemia. Numa perspetiva de monitorização, este bloco é aquele que confere *sentido estratégico* à seleção, recolha e tratamento dos elementos informativos alojados no bloco ‘Situação Económica e Social’ permitindo dotar a sua análise com um referencial claro sobre o que pode – ou não – ser considerado como uma situação e/ou uma trajetória de evolução de natureza *positiva* ou *negativa*.

Finalmente, o terceiro bloco centra-se na sistematização do ‘Modelo de Governação e Estrutura das Políticas Públicas’, entendidas estas como o conjunto de opções, instrumentos, ações e recursos mobilizados pelos agentes públicos (desde logo – mas não apenas – o Governo) para materializar a ‘Visão Estratégica de Desenvolvimento a Médio-Longo Prazo’. Este é o bloco do modelo onde será explicitada a estrutura de instrumentos de política e/ou de financiamento ativada para alcançar esse

desiderato e a respetiva dinâmica de implementação, assim como os arranjos institucionais e processos de gestão adotados no âmbito da sua governação.

Do ponto de vista mais operacional, e como foi anteriormente referido, o bloco ‘Visão Estratégica de Desenvolvimento a Médio-Longo Prazo’ terá como referência estruturante o documento ‘Estratégia PORTUGAL 2030’, adotado pelo Governo português em 2021 na sequência do contexto pandémico que se instalou em 2020 e que se posiciona enquanto *quadro de orientação geral das políticas públicas estruturais na próxima década* em Portugal e como *base estratégica para documentos de natureza programática transversal, como são as Grandes Opções e o Programa Nacional de Reformas, bem como dos programas estratégicos de mobilização de fundos europeus (Acordo de Parceria, PRR e PEPAC) e os programas e planos setoriais que a venham a concretizar*. Sem prejuízo do detalhe fornecido por estes outros instrumentos de natureza mais programática, é na ‘Estratégia PORTUGAL 2030’ que se encontram explicitados os grandes Objetivos e Metas que concretizam a Visão Estratégica preconizada e, portanto, o *ponto de chegada* ambicionado no horizonte temporal de 2030 em resultado da aplicação dos Instrumentos de Política e/ou de Financiamento que serão mobilizados em prol da recuperação económica e social do país.

No caso do bloco ‘Modelo de Governação e Estrutura das Políticas Públicas’, este será alimentado a partir do mapeamento do quadro institucional e dos principais Instrumentos de Política e/ou de Financiamento de suporte à intervenção pública, assim como do reporte e análise sistemáticas das dinâmicas relativas ao seu funcionamento e execução. Esta é uma tarefa que deverá incorporar instrumentos e práticas de acompanhamento já existentes no âmbito da execução de diversos Instrumentos de Política e/ou de Financiamento (com destaque evidente para aqueles que envolvem a utilização de recursos de financiamento comunitário), isto sem prejuízo de uma reflexão crítica sobre os mesmos nem da eventual produção de orientações capazes de maximizar a sua abrangência e/ou utilidade. Será fundamental, igualmente, que este exercício permita uma referenciação e validação claras das relações entre cada Instrumento de Política e/ou de Financiamento e o conjunto de Objetivos e Metas associado à Visão Estratégica, sustentando assim o estabelecimento da *rede de fontes de contributo potencial* para o respetivo alcance ou mesmo a identificação de *áreas a descobrir*, assim como a otimização das relações de complementaridade e sinergia entre Instrumentos.

Relativamente ao bloco ‘Situação Económica e Social’, o foco estará naturalmente concentrado na especificação, compilação e análise dos elementos informativos relevantes para suportar o acompanhamento regular e sistemático da realidade económica e social nacional, designadamente com vista a apreciar em que medida é que esta evolui – ou não – no sentido do alcance dos Objetivos e Metas que concretizam a Visão de Desenvolvimento preconizada. Para além da definição e recolha de indicadores-chave com capacidade para aferir essa evolução, será prestada especial atenção à exploração de formas eficazes de reporte dos progressos observados, tanto de natureza mais geral e regular como de natureza mais específica ou até exploratória, incluindo aqui uma particular preocupação com a mobilização de novas fontes de informação que permitam enriquecer o conhecimento das realidades observadas e a disponibilização *em tempo real* de informação relevante para os processos de tomada de decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Duarte, Nuno; Geraci, Andrea; Granato, Silvia; Mazzarella, Gianluca; Mortágua, Maria João (2020). *The evaluation of the Youth Employment Initiative in Portugal using Counterfactual Impact Evaluation methods*. JRC Technical Report. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2020). *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM(2020) 456 final, 27.05.2020.

European Commission (2021a). *Post-Programme Surveillance Report – Portugal, Spring 2021*. European Economy. Institutional Paper 152, June 2021.

European Commission (2021b). *Commission Staff Working Document. Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal Accompanying the document Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Portugal - COM(2021) 321 final*, SWD(2021) 146 final, 16.06.2021.

Neto, Paulo (2020). "EU Cohesion Policy post-2020, European Green Deal and Territorial Agenda 2030. The future of the place-based approach in the new EU policy framework in the context of COVID-19", *Europa XXI Journal, Regional Science & Territorial Policies*, vol. 38, pp. 33-50.

Neto, Paulo (2021a). "EU Cohesion Policy and European Recovery and Resilience Facility. Looking for Possible Interfaces and the Role of Territorialisation". Paper presented at *Workshop - The Territorialisation of the EU Cohesion Policy, Regional Studies Association (RSA), RSA Research Network on EU Cohesion Policy (#CPnet), Bocconi University, Centre for Research on Geography, Resources, Environment, Energy & Networks (GREEN), Milan, Italy, online workshop, 19 October 2021*.

Neto, Paulo (2021b). "O Fundo de Recuperação e Resiliência e a Política de Coesão 2021-2027. Novo Ciclo de Política, Novo Ciclo de Desenvolvimento". Conferência proferida no *9º Congresso Anual dos Economistas, "Portugal - A Recuperação, as Pessoas, as Empresas e o Estado", Ordem dos Economistas, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 23 de novembro de 2021*.

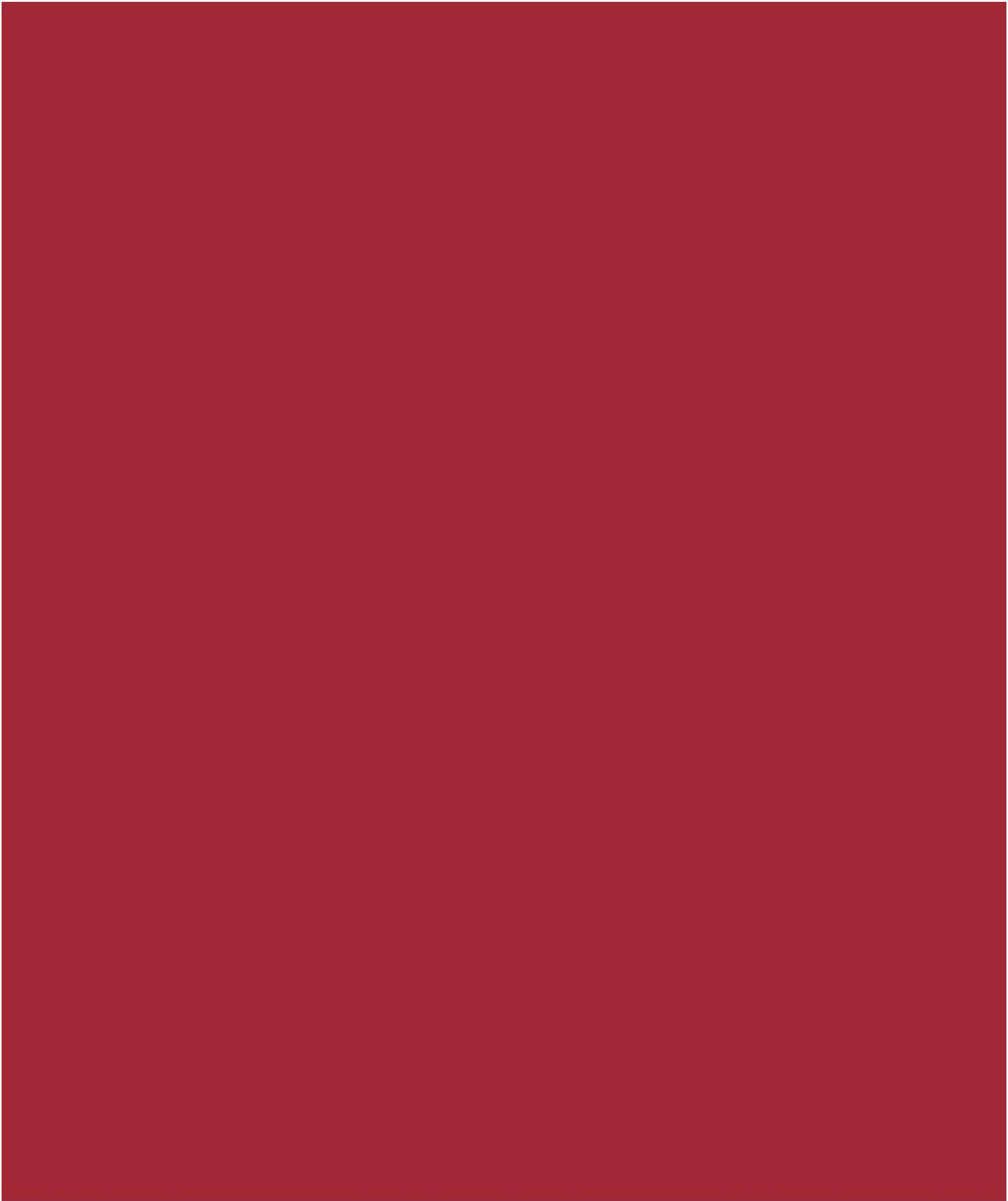
OECD (2020a). *From Pandemic to Recovery: Local employment and economic development*. OECD Tackling Coronavirus (COVID 19): Contributing to a Global Effort. Paris: OECD Publishing, 27 April 2020.

OECD (2020b). *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of governments*. OECD Tackling Coronavirus (COVID 19): Contributing to a Global Effort. Paris: OECD Publishing, 16 June 2020.

OECD (2020c). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.

República Portuguesa (2021). *Recuperar Portugal, Construindo o futuro - Plano de Recuperação e Resiliência*. República Portuguesa. Governo de Portugal. Ministério do Planeamento.

Santos, Anabela Marques; Edwards, John; Neto, Paulo (2021). *Smart Specialisation Strategies and Regional Productivity: A preliminary assessment in Portugal*. JRC Science for Policy Report. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA

POAT 2020
Programa Operacional
Assistência Técnica

PORTUGAL
2020



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional