ISSN 2183-5519

Unidade de Monitorização de Políticas Públicas

ESTUDOS

ENQUADRAMENTO TEÓRICO E REFERENCIAL ANALÍTICO PARA A 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, Nuno Duarte e João Fermisson

UMPP Estudos Nº 9 | 2022

UNIVERSIDADE DE ÉVORA

Ficha Técnica

Título: Estudos

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

Coordenação: Paulo Neto

Autores do UMPP Estudos nº 9 | 2022: Paulo Neto, Nuno Duarte e João Fermisson

Design da capa: Cristina Brázio

Numeração: UMPP Estudos nº 9 | 2022

Edição: Universidade de Évora

Data: 2022

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:

POAT 2020 Programa Operacional Assistência Técnica
PORTUGAL 2020
UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

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:

- a realização de estudos[2];
- a criação da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas[3];
- a criação da Iniciativa Políticas Públicas 2020[4];
- a criação da Iniciativa Políticas Públicas 2030[5];

[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-Politicas-Publicas.
[4] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Iniciativa-Politicas-Publicas-2020.

- a criação do *Master and Doctoral Consortium for Research on Public Policy*[6];
- a criação da Bienal das Políticas Públicas[7];
- a criação do Fórum de Profissionais das Políticas Públicas[8];
- a criação do Ciclo de Conferências As Políticas Públicas em Debate[9];
- a criação do Prémio Jovens Investigadores em Políticas Públicas[10];
- a criação do Boletim de Conjuntura da Região Alentejo[11];
- a criação dos *UMPP Policy Briefs*[12];
- a criação dos *UMPP Policy Papers*[13];
- 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-Politicas-Publicas-2030.
[6] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Master-e-Doctoral-Consortium-sobre-Investigacao-em-Politicas-Publicas.
[7] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Bienal-das-Politicas-Publicas.
[8] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Forum-de-Profissionais-das-Politicas-Publicas.
[9] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Ciclo-de-Conferencias-As-Politicas-Publicas-em-Debate.
[10] Ver (https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Premio-Jovens-Investigadores-em-Politicas-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 9 - 2022 é dedicado à apresentação do enquadramento teórico e o referencial analítico 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

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

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

Índice Geral

1. Introdução 9

2. Enquadramento Teórico e Conceptual e Referencial Analítico 15

2.1. Objetivos do Projeto 15

2.1.1. Princípios fundamentais 16

2.1.2. Bases para a operacionalização 21

2.1.3. Utilidade e aplicabilidade 23

2.1.4. Ancoragem institucional 24

2.2. Procedimentos de Garantia de Qualidade 26

2.3. A Monitorização das Políticas Públicas e dos Instrumentos de Política 31

2.3.1. A monitorização para suporte à formulação de políticas públicas com base em evidências 33

2.3.2. A monitorização da teoria da mudança e a *theory-based data analysis* 34

2.3.3. A distinção entre monitorização e avaliação 36

2.3.4. Os conceitos, e respetivas definições, relevantes para a monitorização 38

2.3.5. A monitorização dos efeitos decorrentes da pandemia de COVID-19 41

2.3.6. A monitorização da recuperação e da resiliência mas também da coesão 44

2.3.7. Centros de recursos para a formalização dos processos e dos indicadores de monitorização 46

2.3.8. Os sistemas de monitorização já existentes dos instrumentos de política pública em análise e que serão o ponto de partida 48

2.4. A Monitorização do Modelo de Governação das Políticas e dos Instrumentos de Política 50

2.4.1. A monitorização da governação e dos respetivos procedimentos e processos 50

2.4.2. A monitorização da intervenção e participação dos atores 59

2.4.3. A monitorização da implementação dos instrumentos de política pública 60

2.5. A Monitorização da Evolução Económica e Social e dos Setores Económicos 61

2.5.1. O impacto económico e social da pandemia 61

2.5.2. A monitorização da economia, dos sectores económicos e da sociedade 62

2.5.3. A monitorização das condições de contexto e da sua evolução 66

2.6. A Monitorização das Dinâmicas Territoriais 70

2.6.1. Os impactos territoriais da pandemia 70

2.6.2. A dimensão territorial nos processos de monitorização 72

2.6.3. A incidência temática da monitorização das dinâmicas territoriais 73

2.7. A Consideração na Monitorização dos Fatores Geradores de Incerteza e dos Impactos Exteriores com Potencial de Modificação Estrutural das Políticas 79

2.8. A Conciliação de Indicadores Quantitativos e Qualitativos e a Dinâmica Temporal Implícita nos Procedimentos de Monitorização 83

2.9. As Dimensões Comunicação e Reporting e a Mobilização das Fontes de Informação de Suporte à Monitorização 84

3. O Referencial e o Modelo de Operacionalização de Política Pública em Portugal de Suporte à Recuperação Económica e Social 87
3.1. A Estratégia Portugal 2030 87
3.2. Os Instrumentos de Política Pública Sobre os Quais Irá Ficar Ancorada a Proposta de Modelo Conceptual e de Metodologia de Monitorização 88
3.3. O Perímetro de Políticas Públicas Nacionais Relevantes e Enquadradoras 93
3.4. O Perímetro de Instrumentos de Política Europeia Diretamente Relevantes 94
3.5. As Condições Ex Ante, as Reformas e as Condições de Habilitação Inerentes aos Instrumentos de Política Pública em Estudo 95
Notas Finais 101
Referências Bibliográficas 102

1. INTRODUÇÃO

O presente documento pretende explicitar o enquadramento teórico e o referencial analítico 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 [UE].

Enquadramento histórico-temporal de referência para o Projeto

No início de 2020, a União Europeia [UE] tinha já preparado o novo conjunto de instrumentos de política pública com os quais se propunha enfrentar os desafios da nova década (Neto, 2020). Entre estes, assumiam já uma especial relevância a Política de Coesão 2021-2027 [PC 2021-2027], o Pacto Ecológico Europeu, o Plano de Ação da Economia Circular da UE, a Estratégia Digital da UE, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Agenda Territorial 2030, a Estratégia Industrial Europeia e o Mecanismo Europeu de Transição Justa, entre outros.

As prioridades estratégicas da UE no início de 2020, encontravam-se consolidadas em torno das seguintes áreas: globalização, demografia, migração, ambiente, alterações climáticas, segurança e defesa, emprego e digitalização da economia e da sociedade. E assistia-se, no quadro da União, a uma consolidação do ciclo político da Política de Coesão [PC] da UE em torno de nove aspectos essenciais (Neto, 2019, 2021a):

- de uma política centrada na correção das disparidades regionais a uma política aplicada em toda a União;
- de uma política focada no apoio à concretização de objetivos nacionais e regionais a uma política voltada para a realização de grandes desígnios europeus;
- a continuação da valorização de abordagens e estratégias mono ou inter-setoriais e políticas específicas, mas atribuindo também uma crescente importância à opção por abordagens e estratégias trans-setoriais e de natureza *transpolicy*[16];

[15] Ver https://www.umpp.uevora.pt/.
[16] Isto é, abordagens e estratégias transversais às políticas e aos instrumentos de política.

- a crescente preocupação com a territorialização de impactos e resultados das políticas e dos seus instrumentos;
- a adopção de uma ligação mais forte com o Semestre Europeu e com a governação económica da União;
- o reforço da interação entre a PC e outros instrumentos política da UE, em particular, mas não exclusivamente, com a Política Agrícola Comum, o Horizonte Europa, os Programas LIFE[17], Erasmus +, Digital Europe, o Mecanismo Interligar a Europa e o fundo InvestEU[18];
- a PC abraça as novas prioridades estratégicas da União Europeia até 2030 e distancia-se do modo de abordagem mais tradicional das políticas de desenvolvimento regional;
- a dotação orçamental para a PC apoia agora novos domínios tradicionalmente 'não regionais';
- as Estratégias de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente [RIS3], enquanto instrumento de política pública, ganham uma relevância acrescida.

Enquadramento e racional de políticas públicas da UE de resposta ao contexto pandémico

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

- a 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 disponíveis às novas necessidades da economia e da sociedade europeia;
- a criação de um conjunto de novas iniciativas para enfrentar a pandemia.

Entre o conjunto de novas iniciativas da UE criadas especificamente para fazer face à pandemia, destacam-se a seguintes[19]:

- *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 liping coronavirus containment measures*;
- *Initiative EUvsVirus Challenge*;
- *European Skills Agenda for Sustainable Competitiveness, Social Fairness and Resilience*;
- *Health Program EU4Health* 2021-2027.

[17] Ver https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/economy/20210414STO02008/programa-life-mais-apoio-da-ue-para-a-acao-climatica .
[18] Ver https://europa.eu/investeu/home_en .
[19] Para uma análise pormenorizada e cronológica sobre a resposta da UE à pandemia de COVID-19 ver: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/ .

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

- no contexto da PC 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 [FTJ] e dos programas *InvestEU* 2021-2027 e Erasmus;
- reforço do *RescEU*, o Mecanismo de Proteção Civil da UE; e
- reforço orçamental do *Horizon Europe* para apoiar a investigação fundamental em saúde, resiliência e transições ecológicas e digitais.

O *Next Generation EU* [NGEU] 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).

Em *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, a CE (2020, p. 2) defende que "o Plano de Recuperação da União Europeia deverá servir de guia e construir uma Europa mais sustentável, mais resiliente e mais equitativa para a próxima geração. Os desafios geracionais com que nos deparamos — as transições ecológica e digital — são agora ainda mais importantes do que antes do início da crise. A recuperação permitir-nos-á avançar rapidamente com a dupla transição, ecológica e digital".

A "anatomia da crise económica" e social

A CE (2020, pp. 2-3) descreveu o que diz ser "a anatomia da crise económica" e social resultante da pandemia de COVID-19, nos seguintes termos:

- de início a recuperação será parcial e o impacto será fortemente sentido pelos cidadãos e pelas empresas;
- o desemprego deverá aumentar para 9 % na UE, atingindo de forma particularmente violenta os jovens e as pessoas pouco qualificadas e com trabalhos temporários e as que vivem em agregados familiares mais pobres;
- é provável que a pobreza e as desigualdades aumentem, o que sublinha a importância de uma recuperação social e inclusiva;

- para as empresas, especialmente para as de menor dimensão, a liquidez e o acesso ao financiamento constituirão um desafio permanente. A fim de evitar percussões mais graves, o risco de insolvência terá de ser atenuado;
- o impacto económico da crise diferirá fortemente consoante os segmentos da economia;
- as empresas mais afetadas são as que prestam serviços de contacto direto com os seus clientes ou cuja atividade depende de instalações sobrelotadas e de zonas para clientes;
- as primeiras estimativas da Comissão mostram que, no segundo trimestre de 2020, o turismo, a economia social e os ecossistemas criativos e culturais poderão registar uma quebra de mais de 70 % do volume de negócios;
- serão também fortemente atingidas a indústria têxtil, a indústria dos transportes e a indústria com utilização intensiva de energia, bem como o setor das energias renováveis;
- a recuperação será provavelmente mais rápida no caso dos ecossistemas que gozam de maior confiança por parte dos consumidores, como a indústria, a venda a retalho e a saúde, enquanto para outros as repercussões económicas poderão levar mais tempo a resolver;
- o potencial de impacto e de recuperação depende também das estruturas demográfica e económica de cada país — é mais forte, por exemplo, nos países com um elevado número de pequenas e médias empresas [PME];
- depende ainda da aptidão e capacidade de cada país para absorver e dar resposta aos choques, nomeadamente com a ajuda de auxílios estatais;
- esta situação tem repercussões consideráveis no mercado único e provoca o agravamento das divergências e disparidades entre os Estados-Membros, como o ilustra o facto de que nalguns países a recessão chegará perto dos 10 %, enquanto nos restantes a média rondará os 6-7,5 %.

Em *Will Cohesion Policy recover from COVID? An Initial Assessment*, Bachtler, Mendez e Wishlade (2020) discutem precisamente em que medida o impacto económico e social da pandemia e a absoluta urgência em lhe dar resposta, irá sacrificar, pelo menos temporariamente, os desígnios da coesão aos imperativos da emergência. Podendo levar a que muitos dos recursos, que irão estar disponíveis no âmbito da PC 2021-2027, poderão vir a ser mobilizados para o esforço da recuperação, ainda que de forma indireta e de modo complementar aos previstos no PRR.

A guerra que ameaça a Europa e o mundo, e que implica uma nova re-adaptação das políticas e das suas prioridades

Ao contexto de crise económica e social resultante da pandemia de COVID-19, veio agora juntar-se, desde o final de fevereiro de 2022, a guerra da Rússia com a Ucrânia, que ameaça a Europa e o mundo.

Este contexto de guerra – com múltiplas implicações económicas, sociais, humanitárias, geopolíticas, energéticas, comerciais, ambientais e tecnológicas – veio alterar radicalmente a forma e as condições com que a recuperação económica e social dos efeitos da pandemia estava a ser equacionada.

O racional de políticas públicas, criado para fazer face à pandemia, terá agora de se adaptar a um novo contexto político e estratégico, em que as necessidades de investimento em matéria de defesa e de energia, e de apoio humanitário, terão provavelmente que encontrar resposta, pelo menos numa primeira fase, nos principais instrumentos de política que a UE tem neste momento em implementação, tal como aconteceu relativamente à pandema.

Para além disso, as implicações económicas e sociais decorrentes deste contexto de guerra, e a urgência de necessidade de resposta que tenderão a assumir, encerram em si mesmo um enorme potencial de rivalidade relativamente ao que eram, até há muito pouco tempo, as principais prioridades da UE, à semelhança do que aconteceu quando a pandemia surgiu.

Assim, da mesma forma como nalguns momentos da pandemia a urgência em matéria de saúde e os desafios da recuperação parecem ter-se compreensivelmente sobreposto à necessidade de prosseguir os desígnios da coesão, poderemos vir agora a ter que priorizar a defesa e a energia, e as necessidades abastecimento, em sacrifício de outras aspirações europeias, inclusivamente as que se ambiciona atualmente concretizar através dos PRR.

Enquadramento estratégico e racional de suporte à formalização do modelo conceptual e metodologia de monitorização propostos

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 [PRR], bem como do Acordo de Parceria Portugal 2020 [PT2020] e do Acordo de Parceria Portugal 2030 [PT2030]. 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 [FEEI] da UE, 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 e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

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

- Enquadramento Teórico e Conceptual e Referencial Analítico, no qual se apresentam os objetivos do Projeto; os seus procedimentos de garantia de qualidade; o seu enquadramento teórico e analítico sobre a monitorização das políticas públicas e dos instrumentos de política; as problemáticas, as metodologias e o racional de abordagem relativamente à monitorização do modelo de governação das políticas e dos instrumentos de política; à monitorização da evolução económica e social e dos setores económicos; à monitorização das dinâmicas

territoriais; à consideração na monitorização dos fatores geradores de incerteza e dos impactos exteriores com potencial de modificação estrutural das políticas; à conciliação de indicadores quantitativos e qualitativos e a dinâmica temporal implícita nos procedimentos de monitorização, e ainda às dimensões comunicação e reporting e à mobilização das fontes de informação de suporte à monitorização;

- O Referencial e o Modelo de Operacionalização de Política Pública em Portugal de Suporte à Recuperação Económica e Social, onde é apresentada a Estratégia Portugal 2030; os instrumentos de política pública nos quais irá ficar ancorada a proposta de modelo conceptual e de metodologia de monitorização; o perímetro de políticas públicas nacionais diretamente relevantes e enquadradoras; o perímetro de instrumentos de política europeia diretamente relevantes, e também as condições ex ante, as reformas e as condições habilitadoras inerentes aos instrumentos de política pública em estudo.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL E REFERENCIAL ANALÍTICO

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 [PRR] de Portugal, bem como do Acordo de Parceria Portugal 2020 [PT2020] e do Acordo de Parceria Portugal 2030 [PT2030].

O modelo conceptual e a metodologia de monitorização proposta permitirá analisar também o modo como a implementação dos instrumentos de política pública atrás referidos (PRR, PT2020 e PT2030) vão contribuindo para a concretização, em Portugal, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS] da Agenda 2030 das Nações Unidas e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais [PEDS][20], e respetivo Plano de Ação[21] que foi uma das principais prioridades da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, em 2021.

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)* [22] da Comissão Europeia [CE], 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.

A proposta de modelo conceptual e de metodologia, a desenvolver, terão como objeto de aplicação as intervenções, os programas e/ou as políticas públicas enquadrados pelos referenciais estratégicos nacionais em vigor, nomeadamente a Estratégia PORTUGAL 2030, bem como os Objetivos de Política definidos na proposta de Regulamento das Disposições Comuns para o período 2021- 2027 da Política de Coesão [PC].

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 deste Projeto, irá centrar-se na monitorização da performance de alguns dos sectores económicos mais afectados pela pandemia, mas também na monitorização da performance de alguns dos sectores mais resilientes.

[20] Ver https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt .
[21] Ver https://www.2021portugal.eu/pt/cimeira-social-do-porto/plano-de-acao-do-pilar-europeu-dos-direitos-sociais/ .
[22] Ver https://ec.europa.eu/info/publications/post-programme-surveillance-report-portugal-spring-2021_pt .

Neste sentido, procurar-se-á conceber um modelo conceptual e uma metodologia para monitorizar a recuperação mas também a resiliência.

2.1.1. Princípios fundamentais

O modelo conceptual e a metodologia de monitorização a construir, será estruturado em quatro dimensões analíticas, nomeadamente as seguintes (Neto, Fermisson e Duarte, 2021, pp. 18-19)[23]:

- Monitorização de processos – que incidirá sobre aspetos procedimentais da implementação do PRR, nomeadamente quanto à sua implementação e comunicação, bem como do PT2020 e no PT2030 no que concerne à sua atuação em domínios especialmente focados na recuperação económica e social em contexto pandémico e pós-pandémico;
- Monitorização do modelo de governação – focando-se em elementos procedimentais inerentes ao modelo de governação e ao funcionamento do PRR e sua articulação com o PT2020 e o PT2030;
- Monitorização de realizações – que analisará as concretizações e performance de cada uma das atividades previstas no PRR, no PT2020 e no PT2030 no que concerne à sua atuação em domínios especialmente focados na recuperação económica e social em contexto pandémico e pós-pandémico;
- Monitorização de resultados e impactos – nomeadamente a análise de efeitos diretos e indiretos decorrentes de concretização do PRR, do PT2020 e do PT2030.

A opção por estas quatro dimensões analíticas tem como propósito assegurar que o modelo conceptual e a metodologia de monitorização, que irá resultar deste Estudo, incida sobre duas grandes áreas de atuação dos principais instrumentos de política pública sobre os quais irá debruçar-se, nomeadamente as seguintes:

- Uma área de atuação de natureza mais interna – interna no sentido de incidir sobre a governação e a implementação dos instrumentos de política – e que irá ser analisada através das dimensões analíticas 1 e 2, atrás referidas, isto é respetivamente a Monitorização de processos e a Monitorização do modelo de governação;
- Uma área de atuação mais externa – externa no sentido em que irá ser focada nos resultados e nos impactos decorrentes da implementação dos referidos instrumentos de política pública – e que será analisada mediante as dimensões analíticas 3 e 4, isto é, respetivamente a Monitorização de realizações e a Monitorização de resultados e impactos.

Em *Guião Metodológico de Suporte 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* (Neto, Fermisson e Duarte, 2021), enquanto Estudo de partida para a realização deste Projeto, foi deliberadamente utilizada, na designação de

[23] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao .

algumas destas dimensões analíticas, também a expressão avaliação, nomeadamente: *Monitorização e avaliação do modelo de governação*, *Monitorização e avaliação de processos* e *Monitorização e avaliação de resultados e impactos.*

Esta opção resultou do entendimento de que a monitorização é um processo essencial para a criação de efetivas condições de avaliação, e de que, por isso, no momento de definição dos racionais de monitorização estes deverão ser definidos de forma a alimentarem, proporcionarem, e a assegurarem efetivas condições de exequibilidade e de avaliabilidade[24] para os processos de avaliação.

Será pois este também o entendimento com que esta proposta de modelo conceptual e de metodologia de monitorização será construído.

Em todo o caso, uma vez que o modelo conceptual e a metodologia que é objeto deste Projeto é exclusivamente de monitorização, iremos, a partir daqui, centrar a designação destas dimensões analíticas exclusivamente no conceito e nos procedimentos de monitorização.

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* [25] sobre três grandes categorias de análise, e de *output*, que se propõe que sejam as seguintes:

- *Green recovery*;
- *Smart recovery*;
- *Inclusive recovery*.

Naturalmente que, para além destas, o modelo de monitorização permitirá ainda gerar informação e *reporting* de natureza setorial, territorial e temática.

O modelo conceptual e a metodologia de monitorização propostos serão estruturados de acordo com uma preocupação de concepção de natureza evolutiva, e modelar, que permita a sua adopção e utilização num horizonte temporal longo. Bem como, no sentido de tornar possível lhes adicionar, no futuro, outras dimensões de análise que viabilizem que possam ser amplamente rentabilizados para uma monitorização mais abrangente.

---

[24] *Evaluability assessment*, no conceito original inglês, cuja definição inicial proposta por Wholey (1979) era a "pre-evaluation actvity primarily used to determine the readness of a program for a productive outcome evaluation, this was accomplished by developing a program theory, ussually by exminationof program documenttion; validating or revising the theory based on stakeholder feedback; and based on viability of the program theory, offering recommendations for outcome recomendation" (Trevisian e Walser, 2015, p. 1). Rutman (1980) definiu *evaluability assessment* como um primeiro passo para identificar questões que impeçam uma eficaz avaliação, para identificar estratégias para melhorar a avaliabilidade de uma política ou programa, e para realizar uma avaliação formativa e para desenvolver procedimentos de medição. Thurston e Potvin (2003) defendem a necessidade de existir uma *ongoing participatory evaluability assessment* de modo a melhor lidar com a complexidade e a evolução da política, ou programa, e para facilitar a inclusão da mudança social deles decorrentes ao longo do tempo, assim como a evolução da sua apropriação no que concerne às diferentes partes interessadas (*stakeholders)*.

[25] A natureza e a tipologia da informação gerada por qualquer sistema de monitorização, e a estratégia de comunicação que está na base da definição da forma de comunicar os seus resultados, são aspectos cruciais para sistemas como este. Pelo que, o Estudo que é objeto deste UMPP Estudos, também se irá debruçar sobre eles.

A natureza evolutiva e modelar subjacente à proposta de modelo conceptual e da metodologia de monitorização, tem como propósito ainda garantir-lhe graus de flexibilidade de forma a que quando o PRR terminar, possa ser substituído, se for esse o caso, por outro instrumento de política, de relevância semelhante, no domínio das alterações climáticas, ou da energia e defesa, por exemplo – como resposta ao atual contexto de guerra na Europa – ou até mesmo se o próprio PRR perdurar ao longo de um tempo mais dilatado, e passar a ter carácter e natureza permanente, o modelo conceptual e a metodologia de monitorização possam acomodar essa possibilidade.

A definição desta proposta e modelo está a ser concebida já após a entrada em execução do PRR de Portugal, e irá coincidir com a fase de conceção e implementação do 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 (Neto, Fermisson e Duarte, 2021, p. 23):

- 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 social, 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 de avaliação já estabelecidas para os instrumentos de política PRR e PT2030 e que, por isso mesmo, 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;

- 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, 2021c), quer em termos da aferição dos efeitos, esperados e não esperados, daí provenientes, quer na validação da concretização das premissas que estiveram na base da formulação das política 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.

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* [26] – bem como diversas orientações da Comissão Europeia relativamente ao MERR, como é o caso da *Grelha de Avaliação da Recuperação e Resiliência*[27], e da orientação *Grelha de avaliação da recuperação e resiliência: elementos pormenorizados e indicadores comuns* [28], como também em relação à PC, 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* [29] e *Economic Appraisal Vademecum 2021-2027. General Principles and Sector Applications*[30], a *European Sctrutural and Investment (ESI) Funds Open Data Platform* [31], entre outros; e também da OECD, como é o caso da *OECD Regional Recovery Platform*[32], e o *OECD COVID-19 Recovery Dashboard*, *OECD COVID-19 Recovery Dashboard to support a Strong, Inclusive, Green and*

[26] Ver https://recuperarportugal.gov.pt/.
[27] Ver https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_6862.
[28] 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.
[29] Ver SWD(2021) 198 final, de 8.7.2021.
[30] Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2021/economic-appraisal-vademecum-2021-2027-general-principles-and-sector-applications.
[31] Ver https://cohesiondata.ec.europa.eu/.
[32] Ver https://www.oecd.org/regional/recovery-platform.htm.

Resilient Recovery [33]; e ainda do Banco Europeu de Investimento o *European Investment Bank Cohesion Orientation 2021-2027* [34]. Todas estas orientações serão tidas em conta para a elaboração do presente Projeto (Neto, Fermisson e Duarte, 2021, p. 21).

O momento histórico em que este Projeto está a ser realizado coincide ainda com um período particularmente crucial para a União Europeia, e consequentemente para Portugal. Desde logo, pelos efeitos decorrentes da pandemia de COVID-19, que há já dois anos o mundo vem enfrentando, e pela recente emergência de guerra que muito recentemente eclodiu no contexto europeu.

Mas também pelo facto de, no que respeita especialmente às políticas públicas, neste preciso momento estarem a ser implementados e ou em fase de implementação, em simultâneo, em Portugal, três grandes instrumentos de política pública – o PRR, o PT2020 e o PT2030, cujos resultados e impactos importa maximizar e que muito dependerão do racional de coordenação estratégica e de complementaridade de intervenções que vier a ser assegurado entre eles (Neto, 2020, 2021b). Bem como do modo como se vier a considerar de forma articulada estes instrumentos de política pública, visando potenciar o seu impacto no crescimento da economia portuguesa (Neto, 2022)[35].

Numa altura, como a atual, em que o reconhecimento crescente da importância da sustentabilidade, e da pegada ecológica, das políticas públicas, está cada vez mais presente na formalização das políticas e na percepção existentes sobre elas por parte dos cidadãos, importa também assegurar que a pegada de dívida e a pegada de investimento, decorrentes da execução dos atuais instrumentos de política, possam permitir ambicionar um outro patamar de desenvolvimento para Portugal (Neto, 2022).

Uma das questões particularmente importantes que está hoje no centro do debate europeu, e consequentemente também no dos seus Estados-membros, é a questão da relação entre o MERR [36] e a Política de Coesão 2021-2027 [PC 2021-2027][37], e este Projeto de investigação pretende contribuir para este debate.

No momento atual do processo de integração europeia, a UE discute o que deverão ser as futuras abordagens e metodologias em matéria de monitorização e de avaliação de políticas públicas, no sentido de as tornar ainda mais eficazes e mais consequentes. Este Projeto de investigação acompanha exatamente esse tipo de preocupações e insere-se nesse processo global de reflexão.

Este Projeto investigação resulta ainda da convicção de que a qualidade dos sistemas de monitorização, e dos modelos de análise e dos racionais analíticos em que estes assentam, é um aspeto crucial para a existência de sistemas de informação, de elevada qualidade e rigor, de suporte aos sistemas de decisão, e que é imprescindível não apenas para a implementação das políticas e dos instrumentos de política pública, mas também para a qualidade e exequibilidade da sua avaliação.

[33] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/en/recovery-dashboard.
[34] Ver https://www.eib.org/en/publications/index.htm.
[35] Ver https://jornaleconomico.pt/noticias/fundos-de-coesao-e-de-recuperacao-devem-ser-pensados-numa-logica-articulada-defende-economista-811931
[36] Ver https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pt
[37] Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/2021_2027/

Pretende-se assim, que a proposta de modelo conceptual e de metodologia de monitorização, que irá resultar deste Projeto, seja útil – para a sociedade, para a administração pública, para as empresas e para as diversas entidades públicas e privadas que são beneficiários diretos ou indiretos dos apoios que estas políticas mobilizam, mas também para os cidadãos – no sentido em que possa contribuir para criar melhores condições para um maior conhecimento sobre as políticas públicas, para a sua governação e implementação e para uma maior compreensão dos seus resultados e impactos.

Exatamente com este propósito, procurar-se-á assegurar que a realização deste Projeto seja orientada por preocupações de aplicabilidade prática em contextos institucionais específicos da administração pública portuguesa.

O modelo conceptual e a metodologia de monitorização que está a ser concebida no âmbito deste Projeto será delineada não no sentido de se sobrepor ou de replicar sistemas de monitorização já existentes e em funcionamento em Portugal, mas sim na perspectiva de acrescentar novas dimensões e abordagens de análise e de gerar, relativamente a esses sistemas, novas complementaridades e sinergias.

2.1.2. 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 (Neto, Fermisson e Duarte, 2021, pp. 23-24), individualizáveis mas fortemente conectados entre si (ver Figura 1 que se apresenta na página seguinte).

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*.

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



Fonte: Neto, Fermisson e Duarte (2021).

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 descoberto*, 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.

2.1.3. Utilidade e aplicabilidade

O modelo conceptual e a metodologia de monitorização objeto deste Projeto visa contribuir para a criação de melhores condições para a formulação e implementação de políticas públicas em Portugal.

Nomeadamente, através da criação de orientações metodológicas e procedimentais para a formulação de sistemas de monitorização e de acompanhamento estratégico das políticas públicas, implementadas e ou em implementação em Portugal, que possam ser:

- ainda mais efetivos;
- mais coordenados e integrados em termos sectoriais, territoriais e temáticos;
- mais articulados entre níveis de administração pública e político-administrativos;
- mais geradores de histórico de informação e de produção de conhecimento sobre políticas;
- mais focados nas políticas públicas e não exclusivamente nos instrumentos de financiamento de suporte à concretização de políticas públicas;
- mais perenes e assentes em rotinas continuadas, uniformes, regulares e estáveis;
- mais centrados nas estratégias de desenvolvimento subjacentes às políticas e não apenas nos seus resultados;

- mais orientados para o acompanhamento e análise dos investimentos, da evolução e performance das reformas, e para a consideração dos diferentes contextos e quadros regulatórios e legislativos;
- mais formativos e mais úteis para o processo de definição estratégica e de formulação de cada novo ciclo de política pública;
- mais contributivos para o apoio aos decisores públicos e aos seus processos de decisão;
- mais formulados no sentido de possibilitarem uma visão de conjunto sobre todo o orocesso de financiamento das políticas públicas em Portugal, para além do decorrente das políticas e dos instrumentos europeus;
- mais potenciadores de informação em tempo útil, sobre as políticas públicas em execução e sobre os seus efeitos e impactos;
- mais contributivos para um conhecimento mais detalhado sobre os processos e as estratégias de desenvolvimento económico e social de Portugal.

2.1.4. Ancoragem institucional

O processo de formalização de um modelo conceptual e de uma metodologia de monitorização de políticas públicas com a natureza e a abordagem que é proposta por este Projeto, implica uma definição clara sobre a ancoragem institucional que se considera mais adequada para localizar o racional, o sistema operativo, o sistema de memória, e o epicentro de governação de um futuro sistema de monitorização de políticas públicas em Portugal, que venha a operacionalizar o modelo conceptual e a metodologia aqui propostos.

Neste sentido, e dadas as caraterísticas do modelo conceptual e da metodologia que estamos a propor, a escolha da ancoragem institucional para a localização e governação deste modelo, e de um futuro sistema de monitorização dele decorrente, deve ter em conta os seguintes princípios:

- a opção por uma entidade de relevância máxima em termos nacionais, a partir da qual seja possível coordenar e articular os múltiplos sistemas de monitorização existentes de natureza mais sectorial, territorial ou temático;
- a opção por uma entidade cuja atividade quotidiana e respetivas competências se centre no definição, acompanhamento, monitorização, avaliação do sistema de políticas públicas em implementação em Portugal;
- a opção por uma entidade cujo âmbito e espectro de intervenção lhe confira equidistância relativamente às diversas políticas, sejam elas de natureza estrutural, governativa, sectorial, territorial ou temática;
- a opção por uma entidade cujas competências, objeto de atuação e objetivos, esteja entrado nas políticas e não apenas nos instrumentos financeiros, nacionais e ou europeus, de suporte à sua implementação;
- a opção por uma entidade que, pela sua natureza, possa ser equidistante e tenha relevância estatutária e regulamentar equivalente relativamente a outras entidades responsáveis pela

execução governativa e financeira de políticas públicas, ou instrumentos de política pública, específicos;

- a opção por uma entidade com competência estatutária e regulamentar que lhe confira condições para, a partir dela, poderem ser desenvolvidos mecanismos e procedimentos de *multi-level governance* [38], no que concerne ao processo de monitorização de políticas públicas;
- a opção por uma entidade a partir da qual possam ser desenvolvidos mecanismos horizontais de coordenação interministerial e inter-institucionais ao mais alto nível em termos de administração pública.

A Estrutura Orgânica do XXIII Governo Constitucional de Portugal[39], recentemente empossado, coloca na dependência direta do Primeiro Ministro as áreas de governação sobre a Digitalização e da Modernização Administrativa e dos Assuntos Europeus, e, no âmbito das competências da Ministra da Presidência, estão incluídas a Presidência do Conselho de Ministros e as áreas de governação do Planeamento e da Administração Pública.

Neste caso, e uma vez que as áreas de governação relativas ao Planeamento, aos Assuntos Europeus, à Digitalização e à Modernização Administrativa, à Adiministração Pública, aos FEEI e o PRR, estão na esfera de competências diretas do Primeiro Ministro e da Ministra da Presidência, este é, do ponto de vista político e da governação, o epicentro governativo, estratégico e decisional adequado para tutelar a implementação de um modelo conceptual e metodologia de monitorização com os objetivos e características do que está a ser proposto no âmbito deste Projeto.

No que concerne à sua ancoragem operativa, tendo em consideração o conjunto de princípios defendido, e as razões atrás apresentadas, considera-se especialmente adequado que a definição deste modelo conceptual e da metodologia de monitorização de políticas públicas, seja concebido de modo a ancorar o seu racional e o seu quadro operativo, e de gestão, no Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública [PlanAPP], recentemente criado.

Esta proposta decorre ainda do facto de, nos termos do disposto no art. 1, números 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 21/2021 – que determina a criação e competência do PlanAPP – estabelece que o PlanAPP é "um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa [... que] integra-se na Presidência do Conselho de Ministros e está sujeito ao poder de direção do Primeiro-Ministro ou dos membros do Governo em quem aquele o delegar, com

[38] Em virtude de, tal como defendido pela OECD, entre outros, "as relações entre os níveis de governo terem mudado nas últimas duas décadas. A descentralização tornou os governos locais e regionais mais poderosos na formulação e execução de políticas, aumentando assim seu contributo para melhorar a competitividade da economia regional e o bem-estar dos cidadãos. Essa mudança, de um sistema centralizado e 'vertical' para um sistema multinível e mais descentralizado, tornou a governança mais complexa ao envolver uma diversidade mais ampla de partes interessadas em diferentes níveis de governação. Como resultado, as relações horizontais e verticais são cada vez mais importantes. Compreender essa complexa rede de relacionamentos, bem como desenvolver nesses termos uma colaboração efetiva entre os níveis de governo, é fundamental para permitir a formulação de políticas e a prestação de serviços eficientes". Cf. https://www.oecd.org/regional/multi-levelgovernance.htm

[39] Cf. https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=estrutura-organica-do-xxiii-governo-constitucional .

faculdade de subdelegação" [40] e naturalmente em virtude da respectiva Missão e Competências identificadas no seu Artigo 2.º.

Também pelas razões já apresentadas, e que irão ser amplamente debatidas ao longo deste Estudo, recomenda-se que este modelo conceptual e metodologia possam ser concretizados e coordenados a partir da PlanAPP, nos termos descritos nos parágrafos anteriores, mas com uma abordagem de coordenação estratégica quadripartida que envolva a Agência para o Desenvolvimento e Coesão [AD&C] IP, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal [EMRP] e o Instituto Nacional de Estatística [INE].

Recomenda-se naturalmente ainda que, sejam também partes integrandes – do que podemos designar por Ecossistema Nacional de Definição, Implementação, Monitorização e Acompanhamento da Estratégia PORTUGAL 2030 [ENDIMAE PORTUGAL 2030] – os Orgãos de Governação do PT2020, do PRR e do PT2030.

Num outro nível de detalhe ainda mais operacional, sugere-se também que possa ser diretamente envolvida neste EDIMAE PORTUGAL 2030 – nos termos propostos por este modelo conceptual e metodologia de monitorização – a Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública [REPLAN][41], a quem, nos termos do artigo 4º , número 3 , respetivamente alíneas g) e h), cabe à PlanAPP coordenar e "constituir, em articulação com os dirigentes dos serviços setoriais de planeamento, equipas multissetoriais para acompanhamento de projetos que envolvam matérias de várias áreas governativas, designadamente por solicitação de qualquer dos elementos da REPLAN."[42]

Por fim, propõe ainda que sejam incluídas também neste ecossistema de definição, implementação, monitorização e acompanhamento da Estratégia PORTUGAL 2030, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Em qualquer caso, a proposta de modelo conceptual e de metodologia de monitorização que irá resultar deste Estudo, será concebido com os graus de flexibilidade necessários que lhe possibilite outras alternativas de ancoragem e de enquadramento institucional.

2.2. Procedimentos de Garantia de Qualidade

Este UMPP Estudos nº 9 - 2022 foi elaborado na sequência da realização do primeiro *Focus Group* deste Projeto, em que o universo de peritos que foram convidados a participar corresponde aos membros da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas[43] e do *Editorial Board* do *Public Policy Portuguese Journal* [44]. Bem como da realização de um conjunto de reuniões de trabalho com as seguintes entidades:

[40] Cf. https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/21-2021-159432384 .
[41] Nos termos do disposto nos artigo 13º e 15º do Decreto-Lei n.º 21/2021, "a REPLAN é um modelo de funcionamento em rede com vista à cooperação interministerial e partilha de conhecimentos e de recursos das áreas do planeamento estratégico, políticas públicas e prospetiva e desenvolvimento de trabalho colaborativo", e é composta "pelo diretor do serviço ou da unidade orgânica com funções de planeamento e prospetiva de cada uma das áreas governativas".
[42] Cf. https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/21-2021-159432384 .
[43] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Rede-Portuguesa-de-Investigacao-em-Politicas-Publicas.
[44] Ver https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal.

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão [AD&C];
- Estrutura de Missão 'Recuperar Portugal' [EMRP], que é a entidade responsável pela coordenação técnica e pela coordenação de gestão da execução do Plano de Recuperação e Resiliência [PRR] de Portugal[45];
- Representação da Comissão Europeia em Portugal [RCEP];
- *Joint Research Centre* [JRC] da CE;
- 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"[46];
- Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional [CCDR].

Os membros da Equipa que está a realizar este Projeto, que são também os autores deste UMPP Estudos, agradecem assim publicamente a todos os participantes no primeiro *Focus Group* e na primeira ronda de reuniões realizadas com as diversas entidades, atrás referidas, os seus muito importantes contributos para a prossecução deste Estudo.

Este UMPP Estudos nº 9 - 2022 já inclui todos esses contributos.

Nos Quadros seguintes (Quadro 1 e Quadro 2) é apresentada a lista dos participantes, e respetivos enquadramentos institucionais, que, para além da Equipa do Projeto, estiveram presentes, respectivamente, no primeiro *Focus Group* e na primeira ronda de reuniões já referidas.

QUADRO 1 – PARTICIPANTES NO PRIMEIRO FOCUS GROUP REALIZADO NO ÂMBITO DA REDE PORTUGUESA DE INVESTIGAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DO EDITORIAL BOARD DO PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Atividade	Participantes (Nome e Enquadramento Institucional)
Focus Group	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ João Fermisson - Universidade de Évora, Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, ImproveConsult-Consultoria e Estudos, Lda. ▪ Alexandre Paredes - European Commission, Eurostat - Statistical Office of the European Union, Directorate G: Business and Trade Statistics. ▪ Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade. ▪ Annette Bongardt - CICP, Universidade de Évora e UFP, Porto.

[45] Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº46-B/2021, de 4 de maio.
[46] Cf. Decreto-Lei nº21/2021, de 15 de março.

- António Bob Santos - Agência Nacional de Inovação (ANI).
- António Sampaio Ramos - Ministério da Coesão Territorial.
- Bernardo Ivo Cruz - Academia Internacional da Cultura Portuguesa.
- Cecília Delgado - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais.
- Eduardo Medeiros - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, DINÂMIA'CET - Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território, Sociodigital Lab for Public Policy.
- Francisco Torres - Católica Lisbon School of Business and Economics.
- Gabriel Osório de Barros - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE).
- 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).
- Isabel Ramos - Universidade de Évora, Escola de Ciência e Tecnologia, Departamento de Paisagem, Ambiente e Ordenamento, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.Uévora).
- Joana Almodovar - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE).
- João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS).
- João Leitão - Universidade da Beira Interior, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Gestão e Economia, C-MAST - Center for Mechanical and Aerospace Science and Technologies.
- Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão.
- Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, NOVA Information Management School.
- José Manuel Caetano - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE).
- José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES).
- Luís Metrogos - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central.
- Manuel Cabugueira - Universidade Lusófona, Escola de Ciências Económicas e das Organizações.
- 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 Manuela Natário - Instituto Politécnico da Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda e Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior.
- Patrícia Calca - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES.IUL).
- Paulo Caldas - Associação Industrial Portuguesa (AIP), Instituto Superior Técnico (IST) e Instituto Superior de Gestão (ISG) Business & Economics School.
- Pedro Marques - Universidad Politécnica de Valencia, INGENIO (CSIC-UPV).
- Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
- Rita Bessone Basto - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE).
- Rosário Mauritti - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES.IUL).
- Rui Nuno Baleiras - Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República.
- Sandra Araújo - EAPN Portugal/Rede Europeia Anti-Pobreza.
- Saudade Baltazar - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.Uévora).
- Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL)

	▪ Simone Tulumello - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS). ▪ Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 2 – PARTICIPANTES NA PRIMEIRA RONDA DE REUNIÕES COM AS ENTIDADES CUJOS DOMÍNIOS DE ATUAÇÃO TÊM RELAÇÃO DIRETA COM O ÂMBITO DE ATUAÇÃO DO PROJETO

Atividade	Participantes (Nome e Enquadramento Institucional)
Reunião com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ João Fermisson - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda. ▪ Rui Inácio - Agência para o Desenvolvimento e Coesão [AD&C] IP.
Reunião com a Estrutura de Missão Recuperar Portugal	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ João Fermisson - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda. ▪ Joana Mota - Estrutura de Missão Recuperar Portugal [EMRP]. ▪ Tomás Fidélis - Estrutura de Missão Recuperar Portugal [EMRP]. ▪ Ricardo Banha - Estrutura de Missão Recuperar Portugal [EMRP].
Reunião com a Representação da Comissão Europeia em Portugal	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ João Fermisson - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda. ▪ Annika Breidthardt - Representação da Comissão Europeia em Portugal.
Reunião com o Joint Research Centre da Comissão Europeia	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ João Fermisson - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda. ▪ Ignacio Vasquez - Joint Research Center, Comissão Europeia. ▪ Anabela Marques Santos - Joint Research Center, Comissão Europeia [JRC, CE].

	▪ Javier Barbero - Joint Research Center, Comissão Europeia [JRC, CE]. ▪ Andrea Conte - Joint Research Center, Comissão Europeia [JRC, CE]. ▪ Dario Diodato - Joint Research Center, Comissão Europeia [JRC, CE]. ▪ Nadir Preziosi - Joint Research Center, Comissão Europeia [JRC, CE]. ▪ Guia Bianchi - Joint Research Center, Comissão Europeia [JRC, CE]. ▪ Fernando Hervás - Joint Research Center, Comissão Europeia [JRC, CE]. ▪ Carmen Madrid - Joint Research Center, Comissão Europeia [JRC, CE].
Reunião com o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ João Fermisson - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda. ▪ Paulo Areosa Feio - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública [PlanAPP]. ▪ Filipa Vala - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública [PlanAPP]. ▪ Ana Salvado - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública [PlanAPP]. ▪ Filipe Garrido - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública [PlanAPP].
Reunião com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento do Norte	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ Raquel Meira - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte [CCDRN].
Reunião com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ Alexandra Rodrigues, Comissão de Coordenação Regional do Centro [CCDRC]. ▪ Carla Coimbra, Comissão de Coordenação Regional do Centro [CCDRC].
Reunião com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ Teresa Mourão de Almeida - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo [CCDRLVT]. ▪ Helena Tavares - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo [CCDRLVT]. ▪ Tiago Cruz - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo [CCDRLVT].

Reunião com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ Nuno Duarte - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça. ▪ António Ceia da Silva - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo [CCDRA]. ▪ Maria João Serrano - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo [CCDRA].
Reunião com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	▪ Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ. ▪ João Fermisson - Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda. ▪ Aquiles Marreiros - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve [CCDRAlg].

Fonte: Elaboração própria.

2.3. A Monitorização das Políticas Públicas e dos Instrumentos de Política

A monitorização de políticas públicas é uma das componentes do processo de avaliação de políticas que tem como objetivo compreender e analisar o que está realmente acontecer em cada momento, e em cada contexto, do processo de implementação de uma política pública ou de um instrumento de política (Saunders, 2016).

Neste sentido, o procedimento de monitorização é um aspecto crucial para o acompanhamento e análise do processo de implementação de cada política pública, mas é também decisivo para o processo de produção de informação e conhecimento, em qualidade e detalhe, necessário e adequado para lhe assegurar condições para a sua efetiva e plena avaliação.

Por esta razão, a problemática da monitorização constitui já um importante e específico campo de investigação no âmbito das políticas públicas.

Embora a quantidade e a diversidade de publicações científicas no domínio geral da avaliação de políticas públicas seja incomensuravelmente maior do que no campo específico de investigação sobre a sua monitorização, é já muito significativa também a investigação realizada neste domínio no qual se destacam já particularmente um importante conjunto de autores. Nomeadamente, e entre outros, Hummelbrunner, Huber e Arbter (2005), Holte-McKenzie Forde e Theobald (2006), Jacobs, Barnett e Ponsford (2010), Gudda (2011), Saunders, Evans, Kenison, Workman, Dowda e Chu (2013), Kresnaliyska (2015), Steele (2015), Saunders (2016), Markiewicz e Patrick (2016), Bell, Stephen e Aggleton (2016), Singh, Chandurkar e Dutt (2017), Kerzner (2017) e Dijck (2017).

Assim, a importância da investigação científica sobre a temática da monitorização das politicas públicas, e sobre a criação de melhores condições de adequabilidade e aplicabilidade a diferentes naturezas de políticas públicas, e de programas e de instrumentos de política pública, bem como a diferentes realidades temáticas, sectoriais e territoriais, é cada vez mais reconhecida e defendida.

Este Projeto de investigação sobre a Monitorização da Recuperação de Portugal em contexto pandémico e pós-pandémico propõe-se também contribuir para este esforço.

Para Saunders (2016, p. 3) a implementação da monitorização tem vários propósitos úteis no processo de avaliação de políticas, programas ou instrumentos de política, nomeadamente, os seguintes:

- ajustar ou manter uma política pública, ou um programa, no caminho certo durante o seu processo de implementação ativa;
- determinar se uma política pública, ou um programa, ocorreu ou não, e, no caso de ter ocorrido, analisar até que ponto foi planeado e operacionalizado de maneira consistente com a teoria e a filosofia subjacentes à sua definição;
- examinar o que aconteceu na implementação de uma política pública, ou programa, usando métodos estatísticos qualitativos e/ou quantitativos, para melhor compreender e interpretar os seus resultados;
- medir a variabilidade inevitável na implementação de uma política pública, ou de um programa, decorrente das suas definições e configurações específicas, e examinar os fatores relacionados com a variabilidade na sua implementação e os respetivos efeitos no que concerne aos seus resultados;
- testar os mecanismos pelos quais a política pública, ou programa, é suposto funcionar, testando a teoria na base da política e/ou do programa;
- criar uma descrição pormenorizada e minuciosa da política pública, ou do programa, que inclua o relato sobre o que realmente aconteceu, quem participou, o que fizeram as equipas intervenientes na implementação e como reagiram os diversos participantes, documentando minuciosamente os efeitos não intencionais e inesperados de uma intervenção;
- distinguir entre falha da teoria – ou seja, a ideia não funcionou – e a falha de implementação – isto é, o programa não foi realizado – na avaliação dos resultados;
- fornecer informações e conhecimento que possam servir de suporte ao planeamento futuro das políticas e dos programas.

Neste sentido, a monitorização é um dos três pilares essenciais da abordagem *Results-Based Management* [47] de politicas públicas e programas. Uma abordagem que "assenta na conceção e implementadção integrada, no que concerne às políticas públicas e programas, dos respetivos processos de planeamento, monitorização e avaliação, e que coloca a ênfase na integração e na interdependência entre essas funções" (Markiewicz e Patrick, 2016, p. 7).

[47] Em português, Gestão Baseada em Resultados.

2.3.1. A monitorização para suporte à formulação de políticas públicas com base em evidências

Neste domínio de investigação, e com o propósito de contribuir para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências, tal como já foi referido, é também de crucial importância o trabalho que vem sendo desenvolvido pela CE e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OECD], individualmente e em alguns casos de forma conjunta. como é caso do exemplo da iniciativa *Evidence-informed policy making* [48].

Em *Building Capacity for Evidence Informed Policy Making: Towards a Baseline Skill Set* (OECD e CE, 2018)[49] no qual é colocada uma ênfase especial na procura de uma resposta à questão "Por que precisamos de um mapa de competências para a elaboração de políticas informadas por evidências?", as atividades desenvolvidas no âmbito desta iniciativa são estruturadas em três grandes partes, nomeadamente as seguintes:

- identificar o conjunto de competências científicas, técnicas, profissionais e coletivas necessárias para a formulação de políticas informadas por evidências;
- colocar em prática a formulação de políticas informadas por evidências, fortalecendo os facilitadores institucionais e superando barreiras institucionais;
- estimular iniciativas para construir capacidades competências institucionais para a elaboração de políticas informadas por evidências.

Nesta mesma perspetiva, o *research-paper Skills for Evidence-Informed Policy Making: Continious Professional Development Framework* (CE, JRC, 2017)[50] centra-se na discussão sobre a forma como o desenvolvimento de uma formação profissional – no âmbito das administrações públicas e das instituições internacionais com competências e responsabilidades diretas no domínio da formulação das políticas públicas, mas também no âmbito das unidades de investigação e das instituições de ensino superior – deve abordar o conjunto de competências práticas necessárias para aumentar o impacto das evidências da investigação na formulação de políticas públicas (ver Figura 2, apresentada de seguida), e assumir, como foco principal no conjunto de competências coletivas, o novo papel dos atores na interface investigação-administração pública na formulação das políticas.

O Projeto de investigação objeto deste UMPP Estudos nº 9 - 2022, tem precisamente como preocupação também que o modelo conceptual de monitorização da recuperação económica e social de Portugal, e que irá resultar deste Estudo, se inscreva neste propósito de produzir informação e conhecimento de natureza e qualidade que contribua para a formulação de futuras políticas públicas assentes em mais e melhores evidências.

[48] Ver https://www.oecd.org/gov/evidence-informed-policy-making.htm
[49] Ver https://www.oecd.org/gov/building-capacity-for-evidence-informed-policymaking.pdf
[50] Ver https://ec.europa.eu/jrc/communities/sites/default/files/10_2017_ec_jrc_skills_map_evidence-informed_policymaking_final.pdf

FIGURA 2 – MAPA DE COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS



Fonte: European Commission (2017). Framework for Skills for Evidence-Informed Policy-Making, https://ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/evidence4policy/news/framework-skills-evidence-informed-policy-making

O ecossistema de atividades, rotinas e processos, subjacente à *Estrutura de Competências para a Elaboração de Políticas Baseadas em Evidências* da CE, atrás apresentado, e os pressupostos que lhe estão subjacentes, constituem o racional de conceção, implementação e monitorização de políticas públicas que estará na base da formulação do modelo conceptual e metodologia de monitorização que é o objeto deste Projeto de investigação.

2.3.2. A monitorização da teoria da mudança e a *theory-based data analysis*

As políticas públicas, enquanto objeto de estudo, "configuram, em primeiro lugar, processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos" (Araújo e Rodrigues, 2017, pp. 11-12).

A Teoria da Mudança "é essencialmente uma descrição abrangente e ilustração de como e por que se espera que uma mudança desejada aconteça em um determinado contexto. É focado em particular em mapear ou 'preencher' o que foi descrito como o 'meio ausente' entre o que um programa ou iniciativa de mudança faz (suas atividades ou intervenções) e como isso leva à realização dos objetivos desejados. Ele faz isso primeiro identificando as metas desejadas de longo

prazo e, em seguida, trabalha a partir delas para identificar todas as condições (resultados) que devem estar em vigor (e como elas se relacionam causalmente umas com as outras) para que as metas ocorram. Tudo isso está mapeado num Quadro de Resultados"[51].

Para Weiss (1995), que foi um dos primeiros autores na base da formulação da teoria da mudança[52], as partes interessadas das políticas públicas, e de iniciativas de governação pública complexas normalmente não têm plena clareza sobre como o processo de mudança se desenvolverá e, por isso mesmo, dão pouca atenção às mudanças iniciais e de médio prazo que precisam acontecer para que uma meta de longo prazo seja alcançada. Assim, para Weiss, a falta de clareza sobre os 'mini-passos' que devem ser dados para alcançar um resultado de longo prazo não apenas torna desafiadora a tarefa de avaliar uma iniciativa complexa, mas reduz a probabilidade de que todos os fatores importantes relacionados ao(s) objetivo(s) de longo prazo estejam a ser tidos em conta e mobilizados de forma a que esses objetivos sejam integralmente alcançados.

O Quadro de Resultados "fornece a base para identificar que tipo de atividade ou intervenção levará aos resultados identificados como pré-condições para alcançar a meta de longo prazo. Através desta abordagem, a ligação precisa entre as atividades e a realização dos objetivos de longo prazo são mais completamente compreendidas. Isso leva a um melhor planeamento, pois as atividades estão vinculadas a uma compreensão detalhada de como a mudança realmente acontece. Também leva a uma melhor avaliação, pois é possível medir o progresso em direção às metas de longo prazo que vão além da identificação dos resultados do programa"[53].

Sobre a Teoria da Mudança, são particularmente relevantes, entre outros, os trabalhos de James (2011)[54], Funnell e Rogers (2011), Taplin, Clark, Collins e Colby (2013).

A monitorização da forma como decorre a concretização da teoria da mudança implícita em cada política pública, ou programa, é naturalmente um aspecto crucial para analisar, durante o próprio processo de implementação da política ou programa, eventuais desvios ou proceder à identificação de sucessos, em tempo útil, para que o efeito aprendizagem, deles decorrente, possa ser incorporado no seu processo de implementação.

No domínio das Ciências Sociais, uma teoria, entre as múltiplas definições existentes e possíveis de utilizar, é "um conjunto coerente de princípios gerais conectados uns aos outros por argumentos lógicos que propõe uma explicação de um fenómeno, é um sistema de ideias que fornece uma descrição plausível e racional de relações do tipo causa e efeito entre um conjunto de construções" (Aneshensel, 2013, p.3).

A *Theory-Based Data Analysis*[55] "implica um movimento para a frente e para trás entre o domínio teórico e o empírico" (Aneshensel, 2013, p.3) no propósito, precisamente, de testar essas explicações.

[51] Ver https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/
[52] *The theory of change*, no original.
[53] Ver https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/
[54] Ver https://www.dmeforpeace.org/resource/theory-of-change-review-a-report-commissioned-by-comic-relief/
[55] Em português, a Análise de Dados Baseada na Teoria.

Mediante a aplicação da Análise de Dados Baseada na Teoria, e com base nos resultados dessa análise, a teoria é sustentada ou refutada, e essa informação é utilizada para refinar, reformular ou rejeitar a teoria.

Na Análise de Dados Baseada na Teoria, "a teoria dirige a análise dos dados, enquanto os resultados dessa análise moldam a próxima mutação da teoria através de e um ciclo de auto-reforço e de validação, que idealmente conduz à acumulação de conhecimento sobre a realidade em análise" (Aneshensel, 2013, p.3).

No âmbito da *Theory-Based Data Analysis*, e da *Theory-Based Evaluation Approach* [56] , para além de Aneshensel, destancam-se, entre outros, os trabalhos de Morgan e Winship (2007), Treiman (2009), Markiewicz e Patrick (2016), Bamberger, Vaessen e Raimondo (2016), e Singh, Chandurkar e Dutt (2017).

Assim, o racional de abordagem da Teoria da Mudança e a *Theory-Based Data Analysis* constituirão também dois elementos estruturantes, em termos de enquadramento teórico, da proposta de modelo conceptual e da metodologia que irá resultar deste Projeto.

2.3.3. A distinção entre monitorização e avaliação

O papel e as funções de monitorização e de avaliação "são distintos, e é necessária uma diferenciação cuidadosa para manter a clareza e a eficácia dentro de um sistema de monitorização e avaliação guiado por uma *Framework* [57] de Monitorização e Avaliação" (Markiewicz e Patrick, 2016, pp. 11-12).

Para Markiewicz e Patrick (2016, pp. 11-12), as principais diferenças entre a monitorização e a avaliação são as seguintes:

- o foco predominante da monitorização é acompanhar a implementação e o progresso da política ou programa, incluindo atividades e processos do programa, efeitos e impactos produzidos e resultados alcançados;
- a monitorização concentra-se tanto no que está a ser feito mediante a implementação de uma política ou programa, quanto em como esta implementação está a ser feita, servindo como um meio para identificar qualquer ação corretiva que seja necessária. Indicadores de desempenho e metas predeterminados são, por isso, frequentemente usados como um importante ponto de referência para a monitorização;
- a monitorização é usada principalmente para apoiar os processos e propósitos de gestão e de prestação de contas [58];

[56] A avaliação baseada em teoria é uma abordagem na qual é dada atenção às 'teorias' dos formuladores de uma política ou programa, dos seus gestores e ou de outras partes interessadas, isto é o seu conjunto de suposições e hipóteses, empiricamente testáveis, que estão logicamente ligadas. Também designada por *Theory-Oriented Evaluation Approach* ou *Theory-Driven Evaluation*.

[57] Em português, estrutura ou quadro.

[58] Em inglês, *accountability*.

- a avaliação, por contraste, vai além do foco de rastreamento da monitorização, a sua orientação predominante é a formação de apreciações sobre o desempenho da política e ou do programa;
- as funções de avaliação são realizadas periodicamente e, às vezes, de forma episódica;
- a análise realizada como parte da avaliação geralmente baseia-se na síntese de uma série de dados, inclusive os obtidos por meio da monitorização;
- a avaliação está preocupada em identificar uma compreensão mais profunda e diferenciada das mudanças e questões associadas a uma polítca ou programa e desenvolver explicações para o que é identificado;
- com base nas análises realizadas, a avaliação geralmente implica fazer apreciações e julgamentos em relação a uma política ou programa e também formular conclusões e recomendações para o futuro;
- a avaliação visa informar o desenvolvimento de políticas e programas com base na reflexão e na aprendizagem.

No Quadro 3, que se apresenta de seguida, são identificadas as principais funções da monitorização e da avaliação, bem com as caraterísticas específicas de abordagem e de enfoque próprias de cada uma delas.

QUADRO 3 – AS FUNÇÕES DA MONITORIZAÇÃO E DA AVALIAÇÃO

Conceito	Monitorização	Avaliação
Agentes principais	▪ Gestores e equipa da política ou programa.	▪ Avaliadores que trabalham com as principais partes interessadas, incluindo a equipa da política ou programa.
Principais objetivos	▪ Apoiar a tomada de decisão da gestão; ▪ Prestação de contas interna e externa.	▪ Conhecimenento e aprendizagem para melhorar as políticas e os programas, inclusive para a tomada de decisões mais estratégicas.
Periodicidade	▪ Contínua, pontual.	▪ Periódico, com menor periodicidade e menos regular.
Alcance	▪ Implementação, incluindo atividades quotidianas, e resultados, realizações e impactos imediatos da política ou programa; ▪ Análise de fidelidade relativamente ao que estava planeado para a política ou programa; ▪ Uso de fundos e outros recursos da política ou programa, incluindo funcionários; ▪ Nível de envolvimento e de resposta	▪ Nível de concretização dos objetivos; ▪ Mudanças em termos de resultados, rde realizações e impactos atribuíveis à política ou programa; ▪ Eficácia e eficiência na utilização dos recursos da política ou programa; ▪ Adequação da política ou programa, ao contexto, às partes interessadas e aos respetivos contextos; ▪ Envolvimento e reações das partes interessadas;

	imediata das partes interessadas à política e ou ao programa; ▪ Tipo e natureza dos desenvolvimentos imediatos registados no contexto e envolvente da política e ou do programa; ▪ Nível de desempenho relativamente aos respetivos indicadores e metas.	▪ Qualidade global e valor da política ou programa; ▪ Probabilidade de continuação dos benefícios da política ou programa.
Recursos	▪ Incorporados como parte dos processos de gestão.	▪ Geralmente requer recursos especificamente dedicados como parte do orçamento geral da política ou programa.
Medidas	▪ Indicadores e metas; ▪ Muitas vezes usa apenas um método para medir cada variável.	▪ Critérios e padrões; ▪ Geralmente usa multimétodos na abordagem dentro de um desenho metodológico mais rigoroso.
Razões para progresso ou mudança	▪ Não permite explicar porquê, ou porque não, as áreas de desempenho foram alcançadas.	▪ Procura explicar as razões para a realização, ou não, das áreas de desempenho (incluindo aquelas cobertas por indicadores e metas).
Atribuição	▪ Não lida com questões de atribuição.	▪ Procura identificar a contribuição.
Conclusões	▪ Progresso da política ou programa e problemas de desempenho.	▪ Lições aprendidas, o que funcionou e o que não funcionou, com recomendações para melhoria da política ou programa.
Comunicação[59]	▪ Relatórios regulares (por exemplo, trimestralmente, anualmente) muitas vezes com base nos requisitos da entidade financiadora; ▪ Utilização de formatos de relatório mais simples.	▪ Relatórios em intervalos temporais acordados, incluindo o meio e o final do período; ▪ Relatórios de avaliação detalhados.

Fonte: Elaboração própria a partir de Markiewicz e Patrick (2016, pp. 13-14).

2.3.4. Os conceitos, e respetivas definições, relevantes para a monitorização

Um dos aspetos absolutamente essenciais para a qualidade da operacionalização do conjunto de atividades, rotinas e processos para a elaboração de políticas públicas baseadas em evidências – e também para a plena compreensão da teoria da mudança e da teoria de ação que estão na base da de cada uma políticas, programas e respetivos instrumentos – é o domínio comum, por parte de todos os intervenientes no seu *policy cycle* [60], dos principais conceitos sobre políticas públicas e sobreos processos de monitorização e avaliação.

Com esta preocupação, no Quadro 4, que se apresenta de seguida, são descritos os principais conceitos, e respetivos significados, que são particularmente relevantes para a monitorização de políticas públicas.

[59] *Reporting*, em inglês.
[60] Ciclo da Política, em português. O ciclo de política pública: concepção, implementação, monitorização e avaliação.

Quadro 4 – Conceitos, e Respetivos Significados, Relevantes para a Monitorização de Políticas Públicas

Conceito	Definição
Modelo de ação	Plano para organizar pessoal, recursos, ambientes e organizações de apoio, a fim de alcançar uma população-alvo e prestar serviços de intervenção.
Plano de ação	Plano que descreve as ações necessárias para entregar e/ou instalar a política ou o programa, e que identifica todos os principais interessados e resume as estratégias utilizadas para facilitar a sua adoção, implementação e sustentabilidade.
Agente de mudança	Um indivíduo, ou um grupo de indivíduos, com capacidade e influência para serem catalisadores da mudança dentro de uma organização, setor ou território.
Modelo de mudança	O modelo que define o conjunto de pressupostos sobre o processo causal pelo qual uma intervenção deve funcionar.
Integralidade ou nível de entrega	A quantidade, número e/ou duração dos componentes pretendidos, e os conteúdos, atividades, mensagens de comunicação social e/ou outros elementos entregues, fornecidos ou instalados.
Contexto	Enquadramento organizacional, comunitário, ambiental ou relacional que pode influenciar a implementação de políticas, ou programas, ou os resultados dos estudos sobre elas realizados.
Critério para evidência de implementação	Padrões para determinar níveis de entrega completa e aceitável, que podem incluir valores de *rating*, percentuais ou índices que indiquem um nível aceitável de implementação.
Análise/síntese de dados	O processo de aplicação sistemática de técnicas estatísticas e/ou lógicas para descrever e ilustrar, condensar e recapitular dados.
Ferramentas de recolha de dados	Instrumentos, ferramentas e guias utilizados para a recolha de dados.
Procedimentos de recolha de dados	Protocolos detalhados para a administração de ferramentas de recolha de quantitativos e em procedimentos similares para métodos qualitativos.
Gestão de dados	Processo que inclui o desenvolvimento, execução e supervisão de planos, políticas, programas e as práticas que controlam, protegem, entregam e aumentam o valor dos ativos de dados e de informação.
Plano de gestão de dados	Documento formal que descreve o que fazer com os dados durante e após a conclusão de uma análise.
Entrega e instalação direta	Ocorre quando a equipa de planeamento instala ou entrega a política, ou programa, no enquadramento institucional a partir do qual irá ser implementada(o).
Avaliação da eficácia	Avalia até que ponto uma intervenção atingiu os seus objetivos ou atingiu os impactos ou os resultados desejados. Também é conhecida como avaliação sumativa.
Fidelidade	Até que ponto a implementação de uma política, ou programa, é consistente com a estrutura conceptual e/ou a filosofia ou abordagem subjacente.
Objetivos formativos	Envolve a obtenção de dados para gerar informação de suporte a uma política pública, ou a um programa, que está a ser desenvolvido ou reprogramado.

Monitorização de impacto	Aplicação da metodologia de monitorização para avaliar os efeitos ou a eficácia da intervenção.
Monitorização da implementação	Refere-se aos métodos usados durante a implementação ativa da política, ou do programa, para monitorizar *ongoing* o seu processo e o seu contexto de implementação.
Modelos lógicos	Fornecem um retrato gráfico de uma estrutura usada em todo o processo de planeamento, implementação, monitorização e avaliação de uma política ou programa e que demonstra as relações entre os recursos e os consumos, as atividades, os produtos e os resultados.
Sistema organizacional multinível	Sistema maior do qual as configurações de implementação são consideradas parte.
Monitorização de resultados	Aplicação da metodologia de monitorização para avaliar os efeitos ou a eficácia da intervenção.
Público alvo	Refere-se ao conjunto de beneficiários potenciais principais de uma política, ou programa.
Monitorização sumativa	Refere-se à monitorização da eficácia geral de uma política, ou programa.
Sustentabilidade	Refere-se à continuação ou à integração da política, ou programa, no ambiente organizacional de uma forma duradoura.
Meta	Um valor predefinido a alcançar até ao final do período de elegibilidade em relação a um indicador incluído no âmbito de um objetivo específico.
Objetivo intermédio	Um valor intermédio a alcançar num determinado momento do período de elegibilidade em relação a um indicador de realizações incluído no âmbito de um objetivo específico.
Indicador de resultados	Um indicador destinado a aferir os efeitos das intervenções apoiadas, em especial no que diz respeito aos destinatários diretos, à população-alvo ou aos utilizadores das infraestruturas.
Indicador de realizações	Um indicador destinado a aferir os entregáveis específicos da intervenção.
Operação de importância estratégica	Uma operação que representa um contributo significativo para a realização dos objetivos de uma política, ou programa, ou de uma prática, e que é objeto de um acompanhamento e de medidas de comunicação específicos.
Beneficiário	Um organismo público ou privado, uma entidade com ou sem personalidade jurídica ou uma pessoa singular, responsável por iniciar as operações ou por iniciar e executar as operações; No contexto das parcerias público-privadas (PPP), o organismo público que inicia uma operação PPP ou o parceiro privado selecionado para a sua execução; No contexto dos regimes de auxílio de estado, a empresa que recebe o auxílio.
Beneficiário Responsável pela Execução da Política Pública (BREPP)	Organismo da Administração Pública, dotado de competências próprias no âmbito de políticas públicas nacionais, nos termos da legislação nacional que estabelece, designadamente, a natureza dos apoios, os destinatários, as condições, os requisitos, as modalidades e os montantes dos apoios a conceder, bem assim como as competências institucionais responsáveis pela gestão, decisão e avaliação das operações.
Operação	Um projeto, um contrato, uma ação ou um grupo de projetos selecionado a título dos programas em causa. No contexto dos instrumentos financeiros, uma contribuição de um

	programa para um instrumento financeiro e o apoio financeiro subsequente concedido, aos destinatários finais, por esse instrumento financeiro.
Operação de importância estratégica	Uma operação que representa um contributo significativo para a realização dos objetivos de uma política, ou programa, e que é objeto de um acompanhamento e de medidas de comunicação específicos.
Organismo intermédio	Um organismo público ou privado que age sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão ou que desempenha funções ou tarefas em nome dessa autoridade.
Instrumento financeiro	Uma forma de apoio prestada por meio de uma estrutura através da qual os produtos financeiros são fornecidos aos destinatários finais;
Operação PPP	Uma operação executada ao abrigo de uma parceria entre organismos públicos e o setor privado nos termos de um acordo de PPP, a qual tem por objetivo prestar serviços públicos através da partilha de riscos, pondo em comum conhecimentos especializados do setor privado, ou fontes de capital adicionais, ou ambos.
Contribuição do programa	O apoio concedido pelos Fundos e o cofinanciamento nacional público e, se for o caso, privado, destinado a um instrumento financeiro.

Fonte: Elaboração própria a partir de Rogers (2003), Rossi (2004), Green and Kreuter, 2005), Chen (2015), Saunders (2016) e Regulamento UE nº 2021/1060, JO L 231/159 de 30.06.2021.

.

2.3.5. A monitorização dos efeitos decorrentes da pandemia de COVID-19

Desde o início da pandemia de COVID-19, a OCDE [61] criou a *OECD Tackling coronavirus (COVID-19)*[62] e passou a desenvolver um esforço sistemático de recolha e compilação de dados, e a consequente produção de análises e recomendações – quase em tempo real à medida que a pandemia revelava os seus principais efeitos e impactos – sobre uma série de temas e problemáticas tendo em vista ajudar a enfrentar as consequências económicas, sociais e de saúde da pandemia.

Através da aposta na divulgação aberta dos dados e das análises realizadas, a OECD procurou contribuir para a ação global que foi emergindo no combate à pandemia. Esta iniciativa procurou recolher e gerar respostas de política pública que abrangessem uma ampla gama de temáticas – nomeadamente, saúde, educação, fiscalidade, empreendedorismo, setores económicos, papel dos governos nacionais e autoridades político-administrativos, economia regional, políticas públicas comparadas, bem estar depois da COVID-19, entre muitos outros – e assumiu o objetivo de, através destas, "fornecer orientações sobre as medidas de curto prazo necessárias aos setores mais afetados e mais vulneráveis e também análises sobre as consequências e impactos de longo prazo, abrindo caminho para a recuperação com respostas políticas coordenadas entre os países".

À medida que a pandemia foi sendo mais controlada, a iniciativa *OECD Tackling coronavirus (COVID-19),* passou a centrar-se também na definição de estratégias de suporte à recuperação económica e social dos países, dos sectores económicos e dos territórios locais e regionais sob o

[61] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico / Organisation for Economic Co-operation and Development.

[62] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/en/.

lema *Building a resilient recovery. Emerging stronger from the COVID-19 pandemic* . Agrupando a sua atividade, e os seus contributos, em torno dos seguintes temas: *Equity in education*, *Green recovery*, *Inclusive recovery*, *Resilient recovery*, *Global economy*, *Power of youth*, *Race to vacinate*, *Social challenges*.[63]

No âmbito desta mesmo iniciativa, e no que concerne à produção de dados sobre os impactos e efeitos da pandemia, alguns à escala regional, a OECD criou as seguintes plataformas:

- *OECD COVID-19 Recovery Dashboard* [64];
- *OECD Regional Recovery Platform* [65].

Por seu turno, o JRC da CE criou a iniciativa *Research and Actions on COVID-19* [66] , através da qual promoveu a recolha, e a produção de informação, sobre os impactos económicos e sociais da pandemia, e também a produção de trabalhos de investigação sobre esta temática, de que são exemplo as atividades seguintes:

- *European Crisis Management Laboratory - Regional cases dashboard* [67];
- *Science corner: JRC research, actions and publications on COVID-19* [68].

Estes trabalhos desenvolvidos pela OECD e pelo JRC da CE são naturalmente muito relevantes e serão tidos em conta na formulação do modelo conceptual e metodologia que são objeto deste Estudo.

De realçar ainda também, sobre a medição dos efeitos e impactos económicos e sociais da pandemia de COVID-19, o trabalho seguinte desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho [OIT]:

- *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work* [69].

A Organização das Nações Unidas [ONU], por seu turno, criou a *UNDP Data Futures Platform - Driving evidence-based policymaking* [70]. Uma plataforma aberta que procura agregar os melhores dados e informação para gerar "dados multidimensionais acionáveis e baseados em evidências que promovam o pensamento sistémico e a co-criação de iniciativas políticas. [Esta plataforma] opera em um amplo leque de tópicos socioeconómicos com o objetivo de apoiar governos, profissionais no âmbito do de desenvolvimento e outros decisores, a analisar os impactos potenciais de diferentes combinações em matéria de escolhas de políticas, quer à escala dos países países quer

[63] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/en .
[64] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/en/recovery-dashboard .
[65] Ver https://www.oecd.org/regional/recovery-platform.htm.
[66] Ver https://ec.europa.eu/jrc/en/coronavirus-covid-19-eu-response-jrc-research-and-actions-additional-info.
[67] Ver https://covid-statistics.jrc.ec.europa.eu/ .
[68] Ver https://joint-research-centre.ec.europa.eu/coronavirus-covid-19-eu-response-jrc-research-and-actions-additional-info_en .
[69] Ver https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_824092/lang--en/index.htm .
[70] Ver https://data.undp.org/ .

das regiões. Com base nos dados de todo o sistema da ONU, e dos respetivos parceiros, a plataforma fornece análises, visualizações e simulações que, de forma interativa, se concentram nos desafios mais críticos para rápida tomada de decisão." [71]

A *UNDP Data Futures Platform* está estrutura nos seguintes pilares analíticos:

- *Global Dashboard for Vaccine Equity* [72];
- *Data and Insights from UN75* [73];
- *COVID-19 Global Gender Response Tracker* [74];
- *ISWGHS COVID-19 impact surveys* [75];
- *How are Countries Investing in Recovery?* [76];
- *COVID-19 School Closures Over Time* [77];
- *COVID-19 stock market impact* [78];
- *Assessing COVID impacts on the SDGs* [79];
- *SDGs X Covid-19 – Climate Action* [80];
- *SDGs X Covid-19 – Gender Equality* [81];
- *The Impact of COVID-19 on Climate Ambition* [82];
- *SDGs X Covid-19 – Social Protection* [83];
- *Temporary Basic Income (TBI) Simulator* [84];
- *COVID-19's Impact on Education* [85];
- *The Impact of COVID-19 on Remittance* [86].

Relativamente a Portugal, importa também destacar, e ter em consideração, o trabalho sobre esta temática que tem vindo a ser desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estatística [INE], através das suas seguintes iniciativas:

[71] Cf. https://data.undp.org/about/ .
[72] Ver https://data.undp.org/vaccine-equity/ .
[73] Ver https://data.undp.org/un75/ .
[74] Ver https://data.undp.org/gendertracker/ .
[75] Ver https://data.undp.org/content/iswghs/ .
[76] Ver https://data.undp.org/content/global-recovery-observatory/ .
[77] Ver https://data.undp.org/content/covid-19-school-closures/ .
[78] Ver https://data.undp.org/content/covid-19-stock-market-impact/ .
[79] Ver https://data.undp.org/content/assessing-covid-impacts-on-the-sdgs/ .
[80] Ver https://data.undp.org/content/sdgs-x-covid-19-climate-action/ .
[81] Ver https://data.undp.org/content/sdgs-x-covid-19-gender-equality/ .
[82] Ver https://data.undp.org/content/covid-impact-on-ndc/ .
[83] Ver https://data.undp.org/content/sdgs-covid-19-social-protection/ .
[84] Ver https://data.undp.org/content/tbi/ .
[85] Ver https://data.undp.org/content/out-of-school-during-covid-19/ .
[86] Ver https://data.undp.org/content/covid-19s-impact-on-remittance/ .

- *Especial INE COVID-19* [87];
- *DASHBOARD COVID-19* [88];
- *Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em Portugal* [89].

Bem como o trabalho que vem sendo desenvolvido, neste domínio, pelo Gabinete de Estratégia e Estudos [GEE] do Ministério da Economia, em particular o seguinte:

- *Indicadores de Conjuntura – COVID-19* [90].

O UMPP Estudos nº 10 - 2022, também da autoria de Paulo Neto, Nuno Duarte e João Fermisson, que em breve será publicado no *site* da Unidade de Monitorização de Políticas Públicas [UMPP][91] será precisamente dedicado a um Estudo de *Benchmarking* [92] Internacional sobre a forma como a monitorização dos efeitos e impactos da pandemia de COVID-19 em vários contextos institucionais – internacionais, nacionais, regionais – em várias partes do mundo, está a ser realizada.

2.3.6. A monitorização da recuperação e da resiliência mas também da coesão

Para Baycan e Pinto (2018) o conceito de resiliência remete para a capacidade de um sistema manter as suas relações e propriedades diante de perturbações ocorridas nesse mesmo sistema. Podendo o conceito ser adoptado e analisado em diversos contextos sectoriais e temáticos, ou mesmo em termos regionais, remetendo assim para, entre outras abordagens possíveis, o conceito de resiliência regional, entendida não apenas como a capacidade de uma região acomodar choques de curto prazo, mas também a capacidade de uma região conseguir reconfigurar a sua estrutura socioeconómica e institucional para desenvolver novos caminhos de crescimento a longo prazo (Boschma, 2015).

Em *The measurement of resilience*, Asheim, Bosser, D'Ambrosio e Vögele (2020), a partir de uma proposta de medida da resiliência centrada na saúde dos individuos, propõem um modelo que permite extrapolar esta análise para conjuntos de indivíduos e para organizações.

Grafton, Doyen, Béné *et al.* (2019) defendem que a resiliência decorre de três atributos que lhe são inerentes – resistência, recuperação e robustez – e que, como tal, ser entendida. Para estes autores, a resistência diz respeito à capacidade de uma pessoa, organização ou sistema, manter a sua funcionalidade diante de um evento adverso; a recuperação corresponde ao processo de retorno ao estado pré-evento, após um evento adverso que tenha reduzido temporariamente a

[87] Ver https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_covid_dossier&xpid=INE&xlang=pt .
[88] Ver https://gisportal.ine.pt/arcgis/apps/opsdashboard/index.html#/27bfab78824d4a78ae0824a384f84ca5 -
[89] Ver https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_pesquisa&frm_accao=PESQUISAR&frm_show_page_num=1&frm_modo_pesquisa=PESQUISA_SIMPLES&frm_modo_texto=MODO_TEXTO_ALL&frm_texto=ODS&frm_imgPesquisar= .
[90] Ver https://www.gee.gov.pt/pt/destaques/30014-covid-19 .
[91] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao .
e https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Estudos-e-Relatorios .
[92] Em português, Estudo de avaliação comparativa.

funcionalidade; e a falta de robustez é descrita como sendo a redução permanente da funcionalidade como consequência do efeito adverso.

Para este Projeto, em virtude da sua natureza e abordagem, a recuperação e a resiliência são questões cruciais, da mesma forma que a coesão o é.

Desde logo, porque a concretização da Estratégia PORTUGAL 2030, e a recuperação económica económica e social de Portugal em contexto pandémico e pós-pandemico, irá ser alcançada mediante a implementação, praticamente em simultâneo, tal como já foi referido, do PRR, do PT2020 e do PT2030.

Tendo presente que o PRR se foca particularmente nas questões da recuperação e da resiliência, e que os restantes dois instrumentos de política pública – PT2020 e PT2030 – se concentram especialmente em propósitos de coesão e de competitividade, importa analisar o modo como estes quatro grandes objetivos de política pública – recuperação, resiliência, coesão e competitividade – se vão efetivamente conciliar e potenciar entre si.

Precisamente neste sentido, Ferry e Kah (2021) defendem que "a complementaridade entre a PC e o PRR é vital para se usar plenamente o financiamento da UE para uma recuperação e crescimento sustentável" (2021, p. 28). Para estes autores, a busca de complementaridades entre o PRR e PC 2021-2027, deve assumir três grandes objetivos, nomeadamente os seguintes:

- coerência estratégica;
- absorção eficiente dos fundos disponíveis;
- eficaz gestão e implementação dos dois instrumentos de política.

Bachtler e Mendez (2021, p. 16) alertam para o que designam de "o desafio da complemtaridade entre o PRR e a PC". Exactamente para contrariar os riscos de fragmentação nos procedimentos de implementação entre instrumentos, fundos e níveis de governação" que é considerada com sendo um obstáculo persistente à interação positiva entre si". Para Bachtler e Mendez "as novas iniciativas, RRF e Fundo de Transição Justa [FTJ] têm graus variados de sobreposição temática e territorial com os fundos da CP, oferecendo por isso espaço para interações positivas, mas que têm também inerentes desafios persistentes de natureza regulamentar e de governação. Ainda assim, a nova PC e os novos regulamentos para outros instrumentos da UE incluem uma série de disposições para facilitar a coordenação, complementaridade e demarcação" (2021, p. 16) que importa agora também estender ao PRR.

Por esta razão, no que respeita à monitorização, importa assim criar procedimentos para identificar quer as situações de ocorrência de complementaridade quer as situações de existência de fragmentação.

2.3.7. Centros de recursos para a formalização dos processos e dos indicadores de monitorização

Para a formalização do modelo conceptual, e da proposta de metodologia de monitorização a apresentar, será tido em conta também o trabalho desenvolvido pelos seguintes centros de recursos da PC da UE:

- *Guidance and Methodological Resources* [93];
- *Impact Evaluation Centre* [94];
- *Cohesion Open Data platform* [95];
- *KOHESIO Platform* [96].

No que respeita a guias e a recursos metodológicos da PC 2021-2027[97], será também especialmente relevante, para o presente Estudo, o *Staff Working Document SWD(2021)198 - Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027* [98] da CE, que define o contexto em que os indicadores comuns de resultado e de realização, previstos nos regulamentos dos FEEI, serão usados, bem como a sua descrição e o modo da sua utilização para a respetiva monitorização de desempenho.

Será também tido em conta o trabalho realizado pela plataforma *Knowledge4Policy* [K4P] da Comissão Europeia que apoia a formulação de políticas públicas com base em evidências[99]. Em especial, o trabalho desenvolvido pelas suas seguintes unidades:

- *Knowledge Centre for Territorial Policies* [100];
- *Competence Centre on Modelling* [101];
- *Competence Centre on Microeconomic Evaluation* [102];
- *Centre for Research on Impact Evaluation* do JRC da CE [103] que integra o *Competence Centre on Microeconomic Evaluation*.

---

[93] Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/guidance/#1 .
[94] Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/guidance/impact_faq .
[95] Ver https://cohesiondata.ec.europa.eu/ .
[96] Ver https://kohesio.ec.europa.eu/ .
[97] Relativamente à Política de Coesão 2021-2027, todos os Regulamentos estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-cohesion-policy-regulation-2021-2027-published .
[98] Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2021/performance-monitoring-and-evaluation-of-the-european-regional-development-fund-the-cohesion-fund-and-the-just-transition-fund-in-2021-2027 .
[99] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/about-knowledge4policy_en e https://knowledge4policy.ec.europa.eu/home_en.
[100] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/territorial_en.
[101] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/modelling_en.
[102] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/microeconomic-evaluation_en).
[103] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/centre-research-impact-evaluation-crie_en .

O *Knowledge Centre for Territorial Policies* [KCTP] é uma iniciativa da CE que promove a formulação de políticas públicas baseadas em evidências a nível da UE, nacional e local. O KCTP pretende ser o ponto de referência para os serviços da Comissão, Estados-Membros e Autoridades regionais e locais, no que respeita a dados territoriais e regionais. O KCTP permite ainda desenvolver atividades analíticas e em rede, suportadas pela disponibilidade de um repositório de investigações relevantes e novas iniciativas.

No âmbito do KCTP, tem vindo a ser realizado um muito relevante trabalho tendo por base a convição de que [104]:

- os desafios económicos e societais (crescimento económico, emprego, pobreza, migrações, produção e consumo de energia…) não podem ser totalmente compreendidos sem uma dimensão territorialmente desagregada para ajudar a identificar as particularidades das regiões, combinar medidas setoriais e avaliar pontos fortes e fracos;
- as consequências das crises mais recentes mostraram que uma abordagem de 'tamanho único' não reduz efetivamente as disparidades entre países e regiões;
- um dos principais desafios para os decisores políticos da UE empenhados em abordar o desenvolvimento territorial a curto prazo, é capitalizar a riqueza do conhecimento existente, mas fragmentado, e nem sempre facilmente acessível a todos os níveis – local, nacional, europeu e global;
- um outro desafio igualmente importante é ser possível antecipar melhor as tendências futuras e entender melhor seu impacto.

O KCTP, que tem como objetivo apoiar a formulação de políticas da UE através de uma melhor gestão do conhecimento sobre questões territoriais (urbanas e regionais), tem concentrado muito do seu trabalho na elaboração e publicação de estudos e na criação de ferramentas interativas digitais (e.g. *Building urban datasets for the SDGs. Six European cities monitoring the 2030 Agenda* [105]; *Regional indicators for the Sustainable Development Goals*; *Urban Data Platform "Plus"* [106]; *The impact of the European Social Fund: The RHOMOLO assessment*; *LUISA - modelling framework that aims to capture, at a very fine geographical detail, the impacts of territorial policies on Europe* [107], sobre assuntos cruciais para a temática deste Estudo.

O *Competence Centre on Modelling* que tem como propósito promover um uso responsável, coerente e transparente da modelização para apoiar a base de evidências para as políticas da UE. De entre o conjunto das atividades que desenvolve, destacam-se especialmente as seguintes:

- *Corporate Modelling Inventory and Knowledge Management*; [108]

[104] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/territorial/about_en .
[105] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/building-urban-datasets-sdgs-six-european-cities-monitoring-2030-agenda_en .
[106] Ver https://urban.jrc.ec.europa.eu/?ind=popden&ru=fua&s=0&c=1&m=0&f=1&p=0&swLat=24.206889622398023&swLng=-73.47656249999999&neLat=65.83877570688918&neLng=95.2734375&lng=en&ctx=udp .
[107] Ver https://data.jrc.ec.europa.eu/dataset?sort=sort_criteria%20desc&tags=luisa .
[108] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/modelling/topic/corporate-modelling-inventory-knowledge-management_en .

- *Social Multi-Criteria Evaluation of Policy Options*; [109]
- *Sensitivity Analysis of Models*; [110]
- *Transparency and Coherence in Science for Policy*. [111]

O *Centre for Research on Impact Evaluation* apoia os Estados-Membros a estabelecerem as medidas necessárias para a realização de *Counterfactual Impact Evaluation* [CIE][112] de intervenções financiadas pelo Fundo Social Europeu. Mais pormenorizadamente, em domínio como os seguintes;

- organização de sessões de treino sobre métodos de avaliação de impacto;
- fornecimento de aconselhamento personalizado sobre questões metodológicas e de dados que surgem ao projetar, implementar e avaliar uma iniciativa;
- realização de análises quantitativas para uma CIE [113];
- realização de pesquisas teóricas e aplicadas em CIE, tanto em modelos microeconómicos quanto macroeconómicos;
- construir pontes entre os decisores políticos da UE e a comunidade científica.

2.3.8. Os sistemas de monitorização já existentes dos instrumentos de política pública em análise e que serão o ponto de partida

Face aos objetivos definidos para este Estudo, um dos sistemas de monitorização que será o ponto de partida para a definição do modelo conceptual e da metodologia de monitorização da recuperação económica e social de Portugal em contexto pandémico e pós-pandémico de COVID-19, será naturalmente o Sistema de Monitorização do PT2020.

Para o PT2020, e para o seu Sistema de Monitorização, a "monitorização analisa o modo como a Programação Física e Financeira e os compromissos em matéria de Gestão, Acompanhamento, Controlo e Informação dos Programas Operacionais se está a realizar de acordo com o previsto, e identifica pontos críticos e desvios que afetem os resultados esperados, permitindo correções de gestão atempadas" [114].

Tal como já foi referido neste UMPP Estudos nº 9 - 2022, bem como no UMPP Estudos nº 8 - 2021[115] que o antecedeu, o modelo conceptual e a metodologia de monitorização cuja criação é o propósito deste Estudo não se irá focar exclusivamente em questões de programação física e

[109] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/modelling/topic/social-multi-criteria-evaluation-policy-options_en .
[110] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/modelling/topic/sensitivity-analysis-models_en .
[111] Ver https://knowledge4policy.ec.europa.eu/modelling/topic/transparency-coherence-science-policy_en .
[112] Avaliação contrafactual de impactos, em português.
[113] Sobre avaliação contrafactual ver, entre outros, Deiana, Geraci, Meroni e Claudia (2019) e Duarte, Geraci, Granato, Mazzarella e Mortágua (2020).
[114] Ver https://portugal2020.pt/resultados/monitorizacao/ .
[115] Ver https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao e https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Estudos-e-Relatorios .

financeira nem no acompanhamento de compromissos em matéria de gestão, acompanhamento, controlo e informação dos Programas Operacionais – como acontece no caso dos Sistema de Monitorização do PT2020.

O modelo conceptual e a metodologia que resultarão deste Estudo, irão, tal como referido, centra-se na Estratégia PORTUGAL 2030, e na forma como o PRR, o PT2020 e o PT2030 irão contribuir para a sua concretização.

No entanto, e uma vez que a abordagem da proposta metodológica de monitorização objeto deste Estudo irá, entre outros aspetos, incidir sobre a análise de impactos e dos efeitos económicos e sociais da pandemia, quer nos impactos decorrentes da implementação do PRR de Portugal, bem como do PT2020 e do PT2030, os sistemas de monitorização que serão o ponto de partida para este Projeto, serão naturalmente o Sistema de Monitorização do PT2020 [116] e o Sistema de Monitorização do PRR [117] , e tomar-se-à também em consideração o Portal Mais Transparência [118].

No modelo de governação do PT2020, instituído pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, as dinâmicas regionais mereceram um papel de destaque com a indicação de dois órgãos com responsabilidade na reflexão e identificação de propostas de instrumentos e políticas de incidência de base regional, bem como na própria monitorização e avaliação dessas dinâmicas[119], que são especificamente os seguintes:

- os Orgãos de Acompanhamento das Dinâmicas Regionais [OADR], assumidos pelas CCDR ou por estruturas de missão a funcionar junto delas;
- a Rede das Dinâmicas Regionais [RDR], no âmbito dos órgãos de articulação funcional (alínea d) do n.º 2 do Art.º 61.º do supramencionado D.L.), coordenada pela AD&C (n.º 3 do Art.º 61.º do mesmo D.L.).

Decorrente da sua própria composição e das competências das entidades que a integram, a RDR procura contribuir para a prossecução de três objetivos prioritários:

- monitorização territorial – coordenar a monitorização e a análise da evolução económica, social e territorial, em particular das regiões do Continente, bem como do impacto regional das políticas públicas financiadas pelos FEEI;
- capacitação e conhecimento – organizar iniciativas conjuntas que permitam não só produzir conhecimento (estudos, reflexões e outras análises) mas também a sua divulgação e disseminação;
- articulação multinível – aprofundar a articulação e integração das entidades responsáveis pela implementação e/ou financiamento de instrumentos de políticas públicas sectoriais, com maior incidência sobre os territórios, com as entidades com responsabilidades sobre os mesmos.

[116] Toda a informação sobre o sistema de monitorização do PT2020 está disponível no endereço: https://portugal2020.pt/resultados/monitorizacao/ .
[117] Ver https://recuperarportugal.gov.pt/ e https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2022/03/Relatorio-de-Monitorizacao-PRR-Sumario-20220323.pdf
[118] Ver https://transparencia.gov.pt/ .
[119] https://www.adcoesao.pt/desenvolvimento-regional/foruns-de-partilha-e-reflexao/rede-das-dinamicas-regionais/

Face ao exposto, e dada a natureza e os objetivos do presente Projeto, será também de máxima revelância a mobilização deste ecossistema de Observatórios, e da RDR, para o modelo conceptual e metodologia de monitorização que resultará deste Estudo.

2.4. A Monitorização do Modelo de Governação das Políticas e dos Instrumentos de Política

2.4.1. A monitorização da governação e dos respetivos procedimentos e processos

Em *Pursuing Positive Interactions – within Structural Funds and with the RRF*, Ferry e Kah (2021, p. 1) alertam para o facto de "as autoridades responsáveis pelo atual período de programação [PC 2014-2020, MERR, e PC 2021-2030] em toda a UE, estarem a enfrentar uma mistura complexa de desafios de programação para o período 2021-2027, com vários fluxos de financiamento que precisam ser planeados e implementados. [Relativamente aos quais,] tanto os regulamentos como as orientações da UE destacam a importância da sua coordenação, se não de integração, para evitar duplicações e sinergias".

Embora com uma preocupação sobretudo centrada no período 2014-2020, mas que, com as necessárias adaptações, pode ser perfeitamente adequada ao momento atual de implementação praticamente simultânea da PC 2014-2020, do MERR e da PC 2021-2027, Fery, Kah e Bachtler (2016), sistematizam as oportunidades de interação entre os FEEI, entre estes e outros fundos e financiamentos europeus – e, extrapolando para o momento atual, entre uns e outros e o MERR – em diferentes intensidade de interação positiva "da coerência à sinergia", nos seguintes termos:

- coerência - onde duas ou mais políticas, ou programas distintos, que podem ser preferencialmente desenvolvidos de forma articulada, são logicamente consistentes e não se contradizem;
- coordenação - um processo pelo qual os resposáveis pela gestão dos fundos, e as autoridades de gestão dos programas, compartilham informações ou identificam seus respectivos recursos, objetivos, processos e cronogramas entre si para reduzir a duplicação e aumentar a complementaridade;
- complementaridade - atividades ou esforços, em termos de política, que se baseiam nos pontos fortes comuns entre si e que respondem em conjunto pelas limitações uns dos outros;
- sinergia - a interação entre dois ou mais agentes, recursos ou atividades, de tal forma que o resultado dessa interação, valha mais do que a soma das partes componentes.

O MERR "oferece um novo modelo para implementar o investimento da UE envolvendo um quadro regulamentar menos complexo, em comparação com a PC, e com um modelo de planeamento com um potencial de atuação mais rápida e mais leve e organizado para 'pagamento por resultados'" (Bachtler e Mendez, 2021, p. 28), que importa conseguir mobilizar e articular, com a PC 2014-2020 e PC 2021-2027, nos termos referidos.

No Quadro 5, que é apresentado de seguida, é efectuada uma análise comparativa entre os modelos e os racionais de intervenção do MERR e da PC 2021-2027.

QUADRO 5 – ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE O MODELO DE INTERVENÇÃO E O RACIONAL OPERATIVO DO MECANISMO EUROPEU DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA E DA POLÍTICA DE COESÃO 2021-2027

Dimensões de análise	Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência	Política de Coesão 2021-2027
Enquadramento institucional	Comissão Europeia e Banco Europeu de Investimento.	Comissão Europeia.
Natureza da abordagem	Recuperação e resiliência.	Coesão e convergência.
Alcance e escala	Nacional.	Nacional, regional, local, inter-regional, inter-local, transfronteiriço, transeuropeu.
Segmentação territorial	Não.	Sim.
Natureza dos projetos a serem apoiados	Ampla, com um enquadramento e um racional elástico.	Evolutiva em linha com a evolução do ciclo político da Política de Coesão.
Quadro temático e de política	Foco em transição verde; transformação digital; coesão social e territorial; crescimento inteligente, sustentável e inclusivo; resiliência sanitária, económica, social e institucional; políticas para a próxima geração.	Foco em alcançar uma Europa mais competitiva e inteligente, mais verde, mais conectada, mais social e inclusiva, e mais próxima dos cidadãos.
Condições de acesso	Reformas.	Condições habilitadoras.
Modelo de gestão	Gestão direta.	Gestão partilhada.
Nível de finaciamento	Muito elevado, muitas vezes a 100%.	Variável e sempre inferior ao nível de financiamento decorrente do MERR.
Condições de acesso	Muito simplificado.	Muito menos simplificado do que no caso do MERR.
Natureza temporal	Instrumento de política temporário.	Instrumento de política contínuo e permanente.
Horizonte temporal	2021-2026.	2021-2027.
Principais antecedentes de abordagem de natureza	European Investment Bank (EIB) Municipalities Survey (2019, 2020), EIB Investment Survey (EIBIS) (2016... 2020), EIB Cohesion Orientation 2021-	Relatórios de Coesão e relatórios de progresso de 1996 em diante; Relatórios periódicos relativa à situação socioeconómica e ao desenvolvimento das

territorial	2027.	regiões desde 1989.

Fonte: Elaboração e sistematização própria a partir de https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pt , de https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/2021_2027/ e de Neto (2021c).

Para Ferry e Kah (2021, p. 3) embora "estes instrumentos de política pública tenham orientações internas e externas diferentes, a busca de interações positivas [entre eles] envolve três dimensões comuns e transversais", nomeadamente as seguintes (Ferry e Kah, 2021, p. 3):

- estruturas e mecanismos de governação - assegurar a exploração efetiva do potencial de sinergias entre fundos e instrumentos, através do estabelecimento de mecanismos que fomentem o acesso coordenado e o trabalho conjunto;
- quadros estratégicos - relativos ao processo de elaboração e conteúdo de documentos estratégicos e de planos de ação, no âmbito dos instrumentos da UE, que facilitem interações positivas (incluindo a escolha de prioridades e a respetiva atribuição de financiamento, objetivos específicos, tipos de ação, benefciários, etc.);
- abordagens de implementação - incluindo o alinhamento ou o faseamento do financiamento de projetos sob diferentes instrumentos, a participação de representantes de outros instrumentos em processos de avaliação ou seleção de projetos, a incorporação dos objetivos de outros instrumentos nas prioridades do programa ou nos critérios de seleção de projetos, e a monitorização e resposta conjunta sobre o impacto de diferentes instrumentos, etc.

Esta dimensão interna aos instrumentos de política – interna no sentido, que diz respeito ao seu processo de concepção e implementação, isto é, à sua governação, interna mas também preferencialmente colaborativa e relacional no que concerne a outros instrumentos de política – é um aspecto crucial para a monitorização do modelo de governação das políticas e dos instrumentos de política.

Aspecto que, que no caso deste Estudo, é objeto das suas dimensões analíticas 1 e 2 – mais especificamente Monitorização de processos e Monitorização do modelo de governação, apresentadas na página 16 deste UMPP Estudos nº 9 - 2022.

Relativamente ainda à problemática da monitorização do modelo de governação das políticas e dos instrumentos de política, são apresentadas na página seguinte, no Quadro 6, as principais Linhas-força que, sobre esta temática, resultaram do primeiro *Focus Group* e da primeira ronda de reuniões com as diversas entidades.

QUADRO 6 – PRINCIPAIS LINHAS-FORÇA, SOBRE A TEMÁTICA DA GOVERNAÇÃO, RESULTANTES DO PRIMEIRO FOCUS GROUP E DA PRIMEIRA RONDA DE REUNIÕES COM AS ENTIDADES

Dimensões	Linhas-força
Dimensão	▪ O projeto foi considerado como sendo de grande importância e relevância; ▪ Um importante contributo emquanto proposta metodológica para monitorizar a

estratégica	aplicação dos financiamentos da UE em Portugal; ▪ O momento temporal e o calendário para a realização deste Projeto foram considerados muito oportuno (fim de ciclo do PT2020, início do PRR e do PT2030); ▪ A perspetiva correta é de facto olhar para as políticas públicas enquanto elementos centrais, independentemente dos instrumentos de política mobilizados para o seu financiamento; ▪ Uma outra questão que foi considerada também fundamental é encarar a monitorização das políticas como um processo a ser realizado em tempo real, o que não se tem passado em Portugal, em muitos dos casos; ▪ É preciso salvaguardar a necessidade de informação de contexto, no que respeita às decisões políticas com influência na implementação das políticas públicas, quer em termos de legislação quer em termos do processo de *decision-making*; ▪ Está a ser considerado um universo vastíssimo de análise para o qual é preciso fazer escolhas, por forma se poder chegar a um resultado eficiente; ▪ Deve ser feita uma seleção de prioridades de análise, a partir das quais se deve ancorar ancorar o trabalho a desenvolver; ▪ Este Projeto deverá contribuir para a avaliação global das políticas europeias implementadas em Portugal e ter em consideração a evolução do contexto europeu; ▪ A questão de se assumir um grande referencial estratégico no exercício de monitorização, nomeadamente o horizonte de 2030, levanta algumas questões que devem ser tidas em consideração, nomeadamente o facto de o PT2030 ainda estar em processo de negociação com a CE; ▪ Uma outra questão associada, e igualmente relevante, é o facto de ainda estar em execução o PT2020, com um referencial próprio, o que implica refletir sobre como conseguir enquadrar estas políticas no horizonte 2030; ▪ Ainda uma outra questão também considerada como muito importante, prende-se com a necessidade de ser feita a interligação entre os objetivos europeus e os objetivos nacionais; ▪ Irá ser necessário um trabalho exaustivo de interconexão dos diferentes objetivos de acordo com o enquadramento a ser considerado. Podem não existir relações lineares entre os objetivos, por exemplo um objetivo europeu e o seu referencial de suporte contribuir para mais do que um objetivo de ordem nacional; ▪ Na conceção do PRR teve presente uma preocupação de articulação entre os diversos ministérios e organismos, e o mesmo já não se verifica na sua fase de implementação, ainda que se considere que foram estabelecidas as bases de articulação com os outros instrumentos de política pública na fase do desenho do PRR e que isso salvaguarda as interligações existentes; ▪ O princípio de monitorização adotado no PRR é de fornecimento de informação em tempo real, procurando medir mais aspetos associados às intervenções; ▪ Está na génese do PRR, o respeito pelo principio da transparência e da informação pública quanto à disponibilização de informação; ▪ O desenho específico do PRR tem por base o propósito de atingir objetivos. Este pressuposto base implica a monitorização constante dos *outputs* e dos *outcomes* alcançados; ▪ Na dimensão das reformas subjacentes ao PRR é onde existe uma interligação com os gabinetes ministeriais, sendo estes os responsáveis pela implementação das reformas; ▪ No caso do PRR, a governação está centrada na resposta à UE, havendo um diálogo constante com as instituições europeias (considerando-se que é por isso um processo bastante diferente do que se passa no procedimentos de implementação dos FEEI - menos interventivo - quase de observador, menos participante; ▪ A diferenciação do PRR e do PT2030, em termos de sobreposições e sinergias, foi feita a montante, aquando da conceção dos instrumentos, não existindo nenhuma articulação no dia-a-dia aquando das respetivas atividades de implementação; ▪ O PRR assumiu um caráter de inovação no seu desenho, dado que, pela primeira vez, se assumiu um instrumento de política associado a resultados (metas e marcos) e não à execução financeira; ▪ A responsabilização dos promotores é diferenciada face ao que acontece relativamente aos FEEI, uma vez que é exclusivamente baseada em evidências, e sem

grande legislação de suporte;

- O PRR procura uma visão sobre resultados concretos, o que se fez, em termos de resultados e de reformas;
- O PRR está muito centrado nas realizações;
- Importa olhar para as reformas, e para os marcos associados, e, a partir daí, perceber quais são os seus resultados na melhoria de implementação das políticas públicas;
- Importa aferir se, na prática, se concretizam os pressupostos associados às reformas;
- As reformas são um aspeto importante e irá ser necessário medir a sua implementação;
- Aquando do seu desenho, o PRR não teve em conta as dimensões territoriais e setoriais. Foi direcionada face às três grandes dimensões de intervenção estabelecidas pela UE. Contudo, no decorrer da implementação, importa considerar a aferição dos resultados em termos territoriais e setoriais;
- No PRR existe uma articulação com os Ministérios Beneficiários Diretos com responsabilidades globais;
- A divisão PT2030/PRR tem por base o que já foi implementado no PRR, nomeadamente em termos de agendas mobilizadoras, em que o PT2030 irá dar resposta ao que não foi implementado;
- Relativamente ao PRR, considera-se que menos regulamentação é facilitador da simplificação da operacionalização;
- A EMRP, na sua missão operacional, está focada na aferição das metas e na contratualização dos investimentos. A dimensão das reformas está fora do seu âmbito de intervenção;
- A responsabilidade pelo acompanhamento da implementação das reformas não é da EMRP mas sim do Ministério do Planeamento[120];
- Não obstante a interação permanente com a CE, obrigar a ter em consideração esse trabalho de acompanhamento da implementação das reformas;
- No PRR a existência de reprogramações não está formalmente prevista, mas deverá ocorrer. Esta situação será em muito influenciada pela efetiva capacidade de operacionalização que se venha a verificar nos próximos dois anos;
- Mas as decisões sobre esta questão serão sempre tomadas no momento concreto e não conhecidas antecipadamente;
- A metodologia proposta para o modelo conceptual e de monitorização, objeto deste Estudo, foi considerado bastante interessante pelo JRC-EU, e insere-se na sua linha de atuação, nomeadamente na análise das sinergias entre a implementação dos instrumentos de política pública associados à recuperação e à coesão;
- O enfoque na componente territorial também é uma dimensão que mereceu muito relevo;
- Importa medir nas políticas de recuperação qual o seu contributo para a PC e quais as sinergias alcançadas;
- Dever-se-á fazer escolhas relativamente às áreas específicas de análise, dada a dimensão das políticas aqui consideradas ser muito abrangente. Importa concentrar o enfoque no que é especialmente relevante;
- Foi considerado ser bastante pertinente ter-se uma abordagem comum dos instrumentos de política de recuperação e de coesão. Contudo é um trabalho difícil, em particular pela dificuldade de os agrupar dentro de agendas estratégicas transversais, uma vez que existem diferenças substantivas, entre o PRR e os instrumentos da PC, nomeadamente quanto aos objetivos, o que dificulta a obtenção de uma visão global;
- O *policy footprint* foi considerado, pelo JRC-EU, um conceito importante e que importa aprofundar;
- Foi considerada muito relevante a opção por monitorar a relevância do financiamento comunitário para a concretização dos objetivos definidos na Estratégia PORTUGAL 2030;

[120] Na Estrutura orgânica do XXIII Governo Constitucional, que recentemente tomou posse, é o Ministério da Presidência que irá supervisionar a implemtenção do PRR e das reformas que lhe estão inerentes.

- Foi entendido como importante que haja capacidade de influenciar os organismos de gestão nacionais relativamente às propostas que venham a resultar do presente Estudo;
- A PlanAPP vê com muito interesse este trabalho, em termos da criação de um modelo global de monitorização;
- O âmbito de intervenção do PRR está muito bem definido, na medida em que é um instrumento fechado, e não se perspetivam desvios na sua implementação, nem nas intervenções a serem apoiadas;
- O PRR e o PT2030 são instrumentos de política distintos e com diferenças nos modelos de governação;
- Os instrumentos de monitorização devem ser flexíveis, dadas as incertezas existentes no contexto atual. Além do mais, devem ser configurados de forma aberto de modo a poderem ter *inputs* de outros instrumentos de financiamento não previstos;
- À dimensão da recuperação do Pós-COVID-19, juntam-se agora os fatores de incerteza associados ao atual cenário de guerra no leste da europa, que constituem novos fatores geradores de inquietação e ou instabilidade na implementação das estratégias e das políticas desenhadas.
- Poderá, por isso, vir a ser necessário repensar as estratégias e as políticas de acordo com o contexto que se venha a viver futuramente;
- Ainda não há uma perspetiva clara sobre se o modelo de conceção do PRR poderá vir a ser replicado num eventual novo instrumento da CE decorrente do novo contexto de guerra;
- Previsivelmente, os PRRs não deverão ser reconfigurados face ao atual cenário de guerra. Na medida em que já têm uma componente significativa afeta ao domínio da energia;
- É de salientar que existe uma componente de empréstimos do PRR que ainda não foi mobilizada a nível europeu e nacional, num montante de onze mil milhões de euros;
- Para a RCEP, a componente mais relevante e de maior interesse, deste Projeto, é a componente de impactos das intervenções apoiadas;
- A RCEP destacou o facto, mediante este Projeto, de as componentes de monitorização e avaliação já estarem a ser trabalhadas de forma antecipada, nomeadamente num momento em que o PT2030 ainda está em fase de negociação;
- A PlanAPP tem um especial interesse sobre as políticas públicas, e menos sobre a forma como estas se financiam. Na medida em que, a frequente equiparação entre políticas públicas e instrumentos de financiamento tem sido um problema em Portugal;
- Foi realçado o facto de em termos de abordagem, a UMPP fazer bem ao diferenciar políticas públicas de instrumentos de financiamento;
- Foi considerado relevante ter em consideração, nas atividades de monitorização, os referenciais estratégicos nacionais e regionais de ordenamento do território;
- Importa apostar na criação de condições para que, mais do que se valorizar a captação de recursos, se priveligie a implementação das melhores estratégias;
- Foi considerado relevante que seja abrangido, no âmbito do modelo conceptual e da metodologia a elaborar no âmbito deste Projeto, a monitorização do PEDS;
- Foi considerada relevante a existência de uma visão global dos instrumentos nacionais e europeus e do seu papel nos territórios. Contudo, esta análise é grandemente limitada e dificultada pelo nível de disponibilização de informação de suporte, em virtude de não existem práticas de recolha sistemática da mesma;
- Uma dimensão crítica para a proposta apresentada, será a questão da ancoragem institucional que vier a ser adoptada relavimente ao Sistema de Monitorização [SI] que vier a ser construído com base nesta proposta de modelo conceptual e metodologia de monitorização;
- Na medida em que é determinante, para o futuro SI, a opção sobre onde este vai ser institucionalmente localizado, como garantia de sucesso para o seu funcionamento e atuação. Quer em termos da obtenção da informação necessária, quer do enfoque e relevância que poderá vir a alcançar;
- Foi sugerida a criação de grupos de trabalho envolvendo todos agentes territoriais, nomeadamente as CCDR's, bem como garantir alguma modularidade no desenho dos sistemas de monitorização, bem como do acompanhamento das condicionalidades;

	▪ Importa ter um especial enfoque na monitorização do PRR, nomeadamente sobre o papel que este deverá ter, e sobre se este deve ser visto, ou não, ao mesmo nível que a PC, ou como impulsionador desta, bem como sobre o que este trouxe de novo e que poderá ser reprodutível no futuro; ▪ Este projeto é bastante promissor para o acompanhamento das políticas públicas em Portugal. Contudo, assume um objeto muito extenso, pelo que deverá haver parcimónia na seleção das áreas a estudar, até porque existe uma elevada granularidade de indicadores a considerar; ▪ O Plano Estratégico 2022-2024 da AD&C prevê a consolidação da abordagem de acompanhamento das políticas públicas cofinanciadas, não apenas monitorização financeira e física, mas também a estratégica; ▪ Importará ter em conta também as complementaridades entre instrumentos de política e/ou de financiamento previstas no DL que aprovou a Estratégia PORTUGAL 2030; ▪ A AD&C está a concluir o mapeamento das políticas económicas e sociais relevantes para a recuperação, incluindo aqui a articulação com o Semestre Europeu; ▪ A AD&C está interessada em alargar a análise ao ecossistema dos Fundos, com destaque para o envolvimento das instituições de ensino superior; ▪ Interessa à AD&C mobilizar novos agentes no ecossistema de acompanhamento das políticas públicas; ▪ A AD&C produz um Relatório Anual onde se analisa, monitoriza e reflete sobre estas matérias; ▪ O papel da AD&C é absolutamente relevante face á introdução de dinâmicas de acompanhamento sistemáticas e regulares; ▪ A PlanAPP vem preencher um *gap* do sistema e ampliar a capacidade de monitorização e avaliação das políticas públicas, independentemente de serem ou não cofinanciadas; ▪ Será importante associar à PlanAPP os Gabinetes de Estratégia e Planeamento dos diversos Ministérios e as CCDR's. Até porque, no que respeita às políticas públicas, ainda se sabe pouco sobre o que não é financiado pelos FEEI; ▪ Para além da gestão dos Fundos, é fundamental para a AD&C ter o conhecimento adequado sobre as necessidades, problemas, desafios e objetivos das políticas públicas; ▪ Uma dimensão de informação que importa ser suprida é a de integração e análise da informação advinda da implementação das políticas públicas com recurso ao Orçamento de Estado; ▪ A informação deve ser tratada por forma a ser possível contar a história da política pública como um todo, inclusivamente o que se faz para além do que é financiado pelos fundos comunitários; ▪ As instituições de ensino superior devem assumir este papel de contribuir para *close the gap* no que concerne ao acompanhamento das políticas públicas como um todo; ▪ É preciso ter informação e conhecimento global sobre as políticas, mobilizando fontes de informação mais globais, incluindo aqui novas formas e formatos de informação; ▪ A criação de plataformas setoriais com envolvimento dos agentes identificados pode ser uma boa metodologia de trabalho para o acompanhamento global das políticas; ▪ Não se pode negligenciar uma componente regional, é preciso assumir as CCDR com pares e não como sub-pares; ▪ O futuro modelo de governação do PT2030 terá de ser recetivo a fatores, e 'choques' externos, incluindo nas interações e complementaridades entre instrumentos de financiamento, como por exemplo o PRR;
Dimensão analítica	▪ Uma vertente que seria relevante considerar seria também a questão da perceção dos cidadãos sobre a corrupção na população. Quer no que respeita à promoção da transparência, quer da efetiva avaliação/ monitorização e comunicação dos resultados das politicas públicas; ▪ É necessário considerar políticas setoriais e territoriais; ▪ As dinâmicas de monitorização a serem definidas devem acompanhar os agentes de execução, numa lógica participativa;

- Devem ser considerados indicadores de competitividade e de sustentabilidade das intervenções;
- Dever-se-á ter em consideração uma dimensão mais qualitativa, nomeadamente a identificação de sistemas de validação dos modelos causais inerentes à operacionalização das políticas públicas;
- Existe o desafio da construção dos indicadores e da efetiva quantificação dos mesmos. Esta questão reveste-se de alguma dificuldade, tendo em conta as limitações existentes em termos de SI na Adimistração Pública portuguesa;
- Os dados de aprovação de candidaturas são ser importantes, mas não podem ser lidos de forma individual;
- Devem ser tidos em conta de forma integrada, conjuntamente com os dados da execução financeira;
- Uma outra questão que deve ser considerada é a prática de *overbooking* e as quebras de programação / execução;
- Pode haver projetos afetos a mais de uma temática, e para fazer essa afetação é preciso ter informação desgregada e passível de ser trabalhada. Esta é uma questão muito prática, mas que é também fundamental para o sucesso dos sistemas de informação, a qualidade dos dados e o rigor no tratamento dos mesmos;
- Uma outra questão importante é a necessidade de se dispor de informação sobre os apoios às empresas, sobre o que efetivamente chega a estas organizações;
- Existe um muito importante papel coletivo das associações empresariais, que são grandes consumidores e utilizadores de recursos, naturalmente com base em objetivos de promoção da eficiência coletiva, mas que importa realmente aferir o montante dos apois que efetivamente abrange as empresas;
- No PPR, as dimensões geográficas, por local do investimento e por origem do promotor, e setoriais vão ser aspetos a serem considerados futuramente na monitorização;
- Outro aspeto a ser considerado irá ser a necessidade de aferição do co-investimento/ adicionalidade dos recursos libertados pelo PRR. Existem muitas outras áreas que o sistema de monitorização do PRR irá procurar aferida no médio e longo prazo;
- Foi realçada, por parte da RCEP, a relevância de haver contributos metodológicos sobre a *Smart Recovery*, nomeadamente da *Digital Recovery*, dado ser uma área frequentemente de difícil aferição e quantificação;
- O tempo do acompanhamento e o tempo dos juízos de valor raramente é compatibilizável/coincidente e esse é um desafio. A execução nem sempre produz resultados/efeitos imediatos;
- A característica principal dos instrumentos de monitorização em Portugal, é o facto de se focarem sobretudo nos instrumentos de financiamento;
- O que está muitas vezes ausente neles é a preocupação de procurarem contribuir para uma maior análise sobre a alteração de comportamentos da administração pública e dos *stakeholders*; e este Projeto pode também dar um importante contributo nesse sentido;
- A PlanAPP considerou crucial que o mapeamento dos atores da governação é uma questão essencial, na medida em que são os organismos e entidades responsáveis pela conceção e execução das políticas públicas;
- Relativamente à simultaneidade da aplicação dos fundos do PRR e da PC, foi considerado que não existem mecanismos suficientes para evitar a sobreposição. A única possibilidade de o fazer é analisar candidatura a candidatura, o que é muito moroso e quase impossível de concretizar;
- Foi considerado que os SI existentes não dão resposta adequada para suportar a existência de indicadores de monitorização e de planeamento e que, por isso estes têm que ser carregados manualmente com base nas candidaturas;
- Os SI são muitas vezes voláteis ao longo do tempo, uma vez que acompanham apenas a implementação de uma política de financiamento comunitário e não continuam a acomplanhar os seus impactos ao longo do tempo;
- Existem dificuldades a ter em conta no que diz respeito ao alinhamento entre políticas, e entre estratégias de cada uma das políticas, uma vez que os conteúdos programáticos das diversas políticas não identificam metas transversais a todos os domínios no médio e longo prazo;

	▪ Um outro aspeto a merecer realce é sobre a capacidade de medição das reformas estruturais. Esta é uma área de difícil aferição e medição, não se podendo continuar a mobilizar *check-lists* de cumprimento processual como forma de monitorização, como tem sido feito, até ao momento, em Portugal; ▪ Dever-se-á distinguir os instrumentos de política – PRR, PT2020, PT2030 – nas atividades de monitorização; ▪ Dever-se-á ter em atenção a aplicação individual de cada um deles; ▪ É preciso prever, no modelo de monitorização, a existência de articulação entre os instrumentos de política pública; ▪ É necessário salvaguardar que os instrumentos de monitorização captem estas dimensões cruzadas de concretizações das políticas públicas; ▪ Considera-se crucial ter em conta a questão dos direitos sociais na monitorização das agendas estratégicas de cada uma das políticas; ▪ A proteção social deverá ser uma referência importante a monitorizar; ▪ Ao pretender-se fazer um acompanhamento *on-going*, dever-se-á privilegiar a natureza científica do projeto e salvaguardar a neutralidade na observação; ▪ Foi destacada a menção dos ODS como domínio de análise a ser considerada. Relativamente à qual foi considerado necessário salvaguardar a existência de um conjunto de metodologias e de indicadores já previamente definidos, para este domínio, que importa ter em consideração; ▪ Foi sublinhado o facto de as disponibilidades de informação dos SI das políticas públicas serem limitados ao nível dos indicadores; ▪ Ainda sobre esta mesma questão, foi referido que, relativamente ao PT2030, o facto de se deixarem de considerar os indicadores de resultado/ contexto e de apenas se concentrar em indicadores de realização e de resultado de 1.º nível, indexados diretamente às operações apoiadas, reforça esta dificuldade; ▪ Foi recomendado que deveriam existir critérios uniformes, homogéneos, para todas as regiões do país, no que concerne a matrizes de indicadores, de suporte à monitorização dos efeitos das políticas públicas a médio e longo prazo, não obstante a limitação temporal na obtenção desta informação, e não ficarem limitados à análise dos efeitos imediatos das intervenções preconizadas, limitando, assim, consequentemente, o alcance das análises realizadas;
Dimensão operativa	▪ Foi considerado necessário ponderar a efetividade da inventariação dos indicadores tradicionais e a criação de indicadores novos; ▪ Importa evitar a redundância nas atividades de monitorização das políticas nas entidades com essa responsabilidade, e desta forma, este Projeto pode ter um importante contributo a acrescentar ao trabalho desenvolvido, visando inclusivamente assegurar a maximização da utilidade pública do Projeto; ▪ O formato de leitura e a teoria da programação de suporte aos financiamentos comunitários têm formatos específicos que podem não ser compatíveis com leituras mais transversais dos objetivos de política globais nacionais; ▪ Importa ter em conta que a definição de indicadores de resultado, que têm mudado, bem como a capacidade de aferição dos mesmos em tempo útil, o que, por definição, não tem acontecido em Portugal; ▪ Uma lógica relevante a ser considerada é a de recolher informação dos BREPP [Beneficiários Responsáveis pela Execução de Política Pública] como um todo e desagregá-la às regiões, identificando as fontes de financiamento mobilizadas; ▪ No PRR, as medições dos investimentos concretizados, que deverão considerar as dimensões setoriais/ territoriais, serão no futuro disponibilizadas sobre a forma de *datasets*; ▪ A opção pela utilização de *real-time data* foi considerada muito interessante; ▪ Está para breve a disponibilização da informação de reporte dos PRR's pelos Estados Membros, a qual deverá ser útil para a delimitação da estrutura de monitorização a propor; ▪ Foi reconhecida a relevância de haver *reports* de informação específicos para a CE, resultantes do modelo conceptual e de monitorização objeto deste Projeto, e articulados com os já existentes; ▪ Foi reconhecida a relevância da necessidade de, em termos de monitorização, ter

	uma visão de longo prazo, sobre o conjunto dos impactos, quer relativamente aos impactos esperados quer quanto aos impactos não esperados; ▪ Será fundamental haver procedimentos e mecanismos comuns de recolha de informação, a nível nacional e regional, para haver articulação das atividades de monitorização a serem desenvolvidas; ▪ Foi entendido que uma outra área onde existem grandes lacunas de informação, e de indicadores, é a temática da Economia Circular. Não obstante o enfoque que esta área tem tido na construção dos instrumentos de política pública; ▪ Acresce ainda, à questão referida no ponto anterior, a falta de estandardização das abordagens desenvolvidas neste domínio em Portgal, até ao momento; ▪ Eventualmente, apenas quando a UE impuser estes indicadores é que se vai poder acompanhar esta área; ▪ Foi entendido que deverá haver uma articulação com os instrumentos de monitorização do PRR e da AD&C. É necessário garantir o alinhamento entre os sistemas, assegurando o acesso a informação primária de execução das políticas públicas; ▪ O trabalho de desenho e de conceção de indicadores deve ser encarado como um trabalho contínuo e dinâmico ao longo do tempo. Deverá ser independente e acompanhado por um painel científico externo, que deverá acompanhar a governação do Projeto, em termos de aconselhamento estratégico e comunicação; ▪ Na construção da bateria de indicadores dever-se-á ter em consideração quer o número quer as condições de fornecimento de informação de suporte ao cálculo dos mesmos; ▪ Foi considerado importante existir um perímetro de análise de indicadores pré e pós pandemia, aferindo as alterações registadas; ▪ É preciso ter em atenção a necessidade de indicadores de contexto, como elementos de suporte, ou de restrição, à análise à evolução dos efeitos esperados das políticas; ▪ Foi entendida como importante a opção adoptada no Projeto, no que concerne à identificação dos indicadores, o cuidado na captação não só dos efeitos esperados como dos efeitos não esperados. ▪ Foi igualmente destacada a opção do Projeto em ir além das fontes de informação tradicionais; ▪ Foi realçada a atenção a ter no que concerne à mobilização de indicadores de cariz mais qualitativo. No sentido que, importa aqui, auscultar também diretamente as pessoas e as organizações que trabalham no terreno; ▪ É determinante o correto mapeamento dos instrumentos de política e definir regras inteligentes de articulação dos mesmos consoante as suas fontes de financiamento; ▪ Outra dimensão crucial na governação deverá ser a transparência e o escrutínio público.

Fonte: Elaboração própria.

2.4.2. A monitorização da intervenção e participação dos atores

Para além dos orgãos e das instituições de governo em Portugal, e das diversas entidades já identificadas neste Estudo no seu ponto 2.1.4 - *Ancoragem institucional*, e que se propõe que integrem o Ecossistema Nacional de Definição, Implementação, Monitorização e Acompanhamento da Estratégia PORTUGAL 2030 [ENDIMAE PORTUGAL 2030], nos termos propostos por este Modelo Conceptual e Metodologia de Monitorização, importa ainda considerar – no que concerne à monitorização do papel e participação dos atores – os demais orgãos e entidades intervenientes no processo de definição e implementação das políticas públicas em Portugal. Bem como, os

Beneficiários Intermediários do PRR [121] e os Beneficiários Responsáveis pela Execução de Política Pública [BREPP][122] no âmbito do PT2020 e futuramente do PT2030.

Relativamente à importância da monitorização do papel e da participação dos atores numa perpetiva de governação multinível, como é a que aqui se propõe, são bastante relevantes, entre outros, o trabalho intitulado *Scoreboard for monitoring multilevel governance (MLG) at the European Union level* [123] *: MLG fact sheets* [124] de Vara, Unfried, Kleis, Gaillard, Germond e Maurer (2014), e também o *Scoreboard for monitoring multilevel governance (MLG) at the European Union level* [125]*. Is the principle of MLG being encouraged throughout the EU policy cycle? : methodology, scoring and executive summary* [126] de Vara, Unfried, Germond e Maurer (2018), realizados para o Comité das Regiões da UE.

O painel de monitorização proposto por Vara, Unfried, Kleis, Gaillard, Germond e Maurer (2014), está estruturado em dois grandes domínios – Procedimentos e Conteúdo – e em seis categorias concretas de governação multinível, nomeadamente as seguintes:

- no domínio Procedimentos, as categorias concretas de governação multinível consideradas são: Informação e Consulta; Envolvimento das Partes Interessadas; e Capacidade de resposta;
- no domínio Conteúdo, as categorias são: Abordagem territorial/integrada; Mecanismos de regulação inteligentes; e Instrumentos Inovadores para Implementação.

2.4.3. A monitorização da implementação dos instrumentos de política pública

A PC 2014-2020 introduziu um conjunto de novas orientações e de novos instrumentos de política, nomeadamente os seguintes[127]:

- a Abordagem Integrada para o Desenvolvimento Territorial na aplicação dos FEEI;
- o Desenvolvimento Local de Base Comunitária [DLBC];
- os Investimentos Territoriais Integrados [ITI] concretizados através de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial [PDCT];
- as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável [AIDUS];

---

[121] Ver https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/12/OT_6_2021-Metodologia-de-pagamentos-dos-apoios_Vr1.0_SITE.pdf .

[122] Ver https://poise.portugal2020.pt/glossario#B .

[123] Este painel de monitorização da governança multinível incide especialmente sobre as seguintes estratégias e políticas da UE: Estratégia Europa 2020; Ato para o Mercado Único; Estratégia Energética 2020; Política Europeia de Vizinhança; Programa de Estocolmo; Regulamento dos Fundos Estruturais; Pacote Primavera 2010, e Política Agrícola Comum.

[124] Ver https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/a0f6d52e-2a7a-4612-a79f-e7c579adfce7 .

[125] Este painel de monitorização da governança multinível incide especialmente sobre as seguintes estratégias e políticas da UE: Ato para o Mercado Único; Política Europeia de Vizinhança; Regulamento dos Fundos Estruturais, e Política Agrícola Comum.

[126] Ver https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/2246aa67-25f9-468b-93e5-f09c5448c950/language-en/format-PDF/source-search .

[127] Cf. Acordo de Parceria Portugal 2020, em https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/1._ap_portugal_2020_28julho_0.pdf .

- as Principais Áreas Prioritárias de Cooperação;
- a Abordagem Integrada para Lidar com as Necessidades Específicas das Zonas Geográficas Mais Afetadas pela Pobreza ou dos Grupos-Alvo com Risco Mais Elevado de Discriminação ou Exclusão;
- a Abordagem Integrada para Lidar com os Desafios e as Necessidades Específicas das Áreas Geográficas com Limitações Naturais ou Demográficas Permanentes – as Regiões Ultraperiféricas;
- as Estratégias Regionais de Especialização Inteligente [128];
- a Estratégia Nacional para a Especialização Inteligente [129].

Na PC 2021-2027, e consequentemente no PT2030, muitas destas orientações e destes instrumentos de política irão manter-se [130].

Para a monitorização do modelo de governação das políticas públicas e dos instrumentos de política, é pois, imprescindível, proceder igualmente à monitorização da execução destes instrumentos e do seu contributo para a Estratégia PORTUGAL 2030.

2.5. A Monitorização da Evolução Económica e Social e dos Setores Económicos

2.5.1. O impacto económico e social da pandemia

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. 3), nos seguintes termos:

- após vários anos de crescimento acima da média e de melhoria do mercado laboral, a pandemia de COVID-19 afetou gravemente a economia portuguesa, tendo atingido todos os aspetos da atividade social e empresarial, em especial no vasto setor da hotelaria e restauração do país;
- o PIB real, que estava a crescer mais depressa do que a média da UE antes da crise, caiu 7,6 % em 2020;

[128] Sobre a avaliação da implementação das estratégias regionais de especialização inteligente em Portugal, ver, entre outros, Santos, Edwards e Neto (2021).
[129] Sobre sistemas de monitorização e avaliação de estratégias regionais de especialização inteligente, e sobre estratégias regionais de inovação, ver, entre outros, Hegyi e Prota (2021).
[130] Cf. Regulamento UE nº 2021/ 1060, Capítulo II - Desenvolvimento territorial, artigos 28º a 34º.

- na sequência do ressurgimento das infeções no início de 2021, que deu origem a novas medidas de confinamento, prevê-se que o PIB real tenha começado a recuperar a partir do segundo trimestre;
- o apoio substancial concedido pelo Governo protegeu o mercado de trabalho durante a crise, limitando o aumento da taxa de desemprego, que ainda assim subiu 0,4 % face ao ano anterior, para 6,9 % em 2020;
- o emprego dos jovens, em particular, continua a ser motivo de preocupação, na medida em que, em 2020, um quinto da população com idade compreendida entre os 15 e os 24 anos se encontrava no desemprego, para além de que existe o risco de destruição de emprego;
- a resposta da política orçamental à pandemia de COVID-19 manteve, na medida do possível, a economia estável, tendo, todavia, causado um agravamento das perspetivas orçamentais;
- o rácio da dívida das administrações públicas relativamente ao PIB, que se encontrava em trajetória descendente regular desde o pico de 131,5 % registado em 2016, atingiu um máximo histórico de 133,6 % em 2020.

2.5.2. A monitorização da economia, dos sectores económicos e da sociedade

O *Economic Appraisal Vademecum 2021-2027. General Principles and Sector Appplications* publicado pela CE (European Commission, 2021c, p. 8) tem como objetivo "promover e simplificar ainda mais o uso voluntário da Avaliação Económica [AE] para investimentos cofinanciados pela UE no período de programação 2021-2027. A realização da AE é uma boa prática para qualquer projeto apoiado pela UE, pois ajuda a garantir a melhor afetação do financiamento disponível e verificar se os projetos apoiados apresentam uma boa relação custo-benefício".

Com este documento orientador, a CE pretende contribuir para uma utilização mais sistemática da avaliação económica dos projetos e das políticas, por parte dos Estados Membros, nomeadamente através das orientaçãoes estabelecidas neste *vademecum*, com os seguintes argumentos:

- a AE de projetos e de políticas é definida como o processo destinado a avaliar se um projeto, ou política, contribuirá para o bem-estar social geral e para crescimento económico;
- a AE leva em conta os benefícios e os custos para a sociedade decorrentes da implementação de projetos e políticas, e mede o valor que estes geram para todas as partes interessadas, no sentido de ajudar a determinar se a sociedade ganhará com esses investimentos;
- a AE, nos termos definidos neste *vademecum de avaliação económica* [VAE], pretende garantir que a avaliação seja 'adequada à finalidade' e que forneça as informações necessárias para os decisores em vários pontos de decisão ao longo do ciclo do projeto, e ou da política, reduzindo assim a carga administrativa não apenas para os beneficiários, mas também para os organismos envolvidos na gestão dos fundos da UE;
- este VAE introduz os princípios de proporcionalidade e flexibilidade à AE, em particular para projetos de pequena escala ou simples, projetos para os quais o desenvolvimento de uma análise de custo benefício [ACB] completa pode ser desnecessariamente onerosa ou cara;

- o VAE facilita a aplicação prática das metodologias de AE através da identificação de boas práticas estabelecidas;
- o VAE abrange os setores adicionais considerados relevantes no quadro financeiro plurianual (QFP) para 2021-2027;
- os PRR foram desenvolvidos para mitigar a recessão económica desencadeada pela crise da COVID-19 fornecer e proporcionar aos Estados Membros oportunidades de financiamento para investimentos em vários setores. Subsídios e empréstimos públicos serão usados em combinação com medidas regulatórias e intervenções orçamentais públicas para promover a recuperação da crise no longo prazo. Neste contexto, será assim importante assegurar a boa seleção e priorização dos projetos a apoiar – com base, entre outros critérios, nos resultados da AE.

O VAE apresenta ainda um conjunto de aplicações práticas de AE aos seguintes sectores e domínios de política pública: investigação e inovação; energias renováveis; eficiência emergética; gestão de resíduos municipais; transportes; telecomunicações de banda larga; águas residuais; assistência médica; tecnologias de informação e comunicação, em especial *e-services*, e sua otimização para o desenvolvimento territorial e urbano.

Assim, e também pelas razões já anteriormente apresentadas relativamente à importância da monitorização para a criação de condições efetivas de 'avaliabilidade' das políticas, este conjunto de orientações decorrentes do VAE serão também muito relevantes para este Estudo e nele irão ser consideradas.

Tal como é evidenciado em *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation* (European Commission, 2020), o impacto da pandemia foi muito diferenciado em termos dos setores económicos – sobretudo em virtude do seu grau de exposição aos efeitos das condicionantes de confinamento que por razões de defesa da saúde pública foi necessário impor – da mesma forma que será também bastante distinta as suas condições e ritmo de recuperação.

No referido documento, a CE (2020, pp.2-3) defende que:

- 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 na faturação 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 de sectores produtivos que registam uma maior confiança por parte dos consumidores, como é o caso da 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 dos respetivos modelos de especialização económica (Neto, 2020).

No sentido de procurar contribuir para um melhor conhecimento sobre esta diversidade de impactos em termos dos sectores económicos, e sobre a sua distinta capacidade e potencial de recuperação, a OECD dimanizou a realização de um vasto conjunto de estudos sobre o impacto da pandemia de COVID-19 em diversos sectores económicos [131], de que são exemplo, entre outros, os seguintes:

- *COVID-19 and the retail sector: impact and policy responses* [132];
- *Culture shock: COVID-19 and the cultural and creative sectors* [133];
- *Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: Assessment and policy responses* [134];
- *COVID-19 and the food and agriculture sector: Issues and policy responses* [135];
- *Tourism policy responses to the coronavirus (COVID-19)* [136];
- *The impacts of COVID-19 on the space industry* [137];
- *Biodiversity and the economic response to COVID-19: Ensuring a green and resilient recovery* [138];

[131] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/en/ . https://www.oecd.org/general/searchresults/?q=setoral%20impacts%20of%20COVID-19%20pandemic&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8 .

[132] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-the-retail-sector-impact-and-policy-responses-371d7599/ .

[133] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/culture-shock-covid-19-and-the-cultural-and-creative-sectors-08da9e0e/ .

[134] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/corporate-sector-vulnerabilities-during-the-covid-19-outbreak-assessment-and-policy-responses-a6e670ea/ .

[135] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-the-food-and-agriculture-sector-issues-and-policy-responses-a23f764b/ .

[136] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tourism-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-6466aa20/ .

[137] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impacts-of-covid-19-on-the-space-industry-e727e36f/ .

[138] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/biodiversity-and-the-economic-response-to-covid-19-ensuring-a-green-and-resilient-recovery-d98b5a09/ .

- *Shocks, risks and global value chains: insights from the OECD METRO model* [139];
- *The impact of COVID-19 on health and health systems* [140];
- *Environment-economy modelling* [141];
- *Policy options to support digitalization of business models during COVID-19* [142];
- *Coronavirus (COVID-19): SME policy responses* [143];
- *COVID-19 and the aviation industry: Impact and policy responses* [144].

A OECD tem também dedicado muita da sua atenção à análise do impacto da pandemia de COVID-19 em termos sociais, de que são exemplo, entre outros, os trabalhos seguintes:

- *The impact of COVID-19 on social and welfare issues* [145];
- *The impact of COVID-19 on employment and jobs* [146];
- *Delivering for youth: How governments can put young people at the centre of the recovery* [147];
- *Youth and COVID-19: Response, recovery and resilience* [148];
- *Towards gender-inclusive recovery* [149];
- *Social economy and the COVID-19 crisis: current and future roles* [150];
- *The unequal impact of COVID-19: A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities* [151].

Ainda relativamente aos impactos económicos e sociais da pandemia, apesar desta realidade ser tão recente, é já assinalável a diversidade de abordagens e de tipologias de investigação que já

[139] Ver https://www.oecd.org/trade/documents/shocks-risks-gvc-insights-oecd-metro-model.pdf .
[140] Ver https://www.oecd.org/health/covid-19.htm .
[141] Ver https://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/environment-economy-modelling.htm .
[142] Ver https://www.oecd.org/sti/policy-options-to-support-digitalization-of-business-models-during-covid-19-annex.pdf .
[143] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/ .
[144] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-the-aviation-industry-impact-and-policy-responses-26d521c1/ .
[145] Ver https://www.oecd.org/social/covid-19.htm .
[146] Ver https://www.oecd.org/employment/covid-19.htm .
[147] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/delivering-for-youth-how-governments-can-put-young-people-at-the-centre-of-the-recovery-92c9d060/ .
[148] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/youth-and-covid-19-response-recovery-and-resilience-c40e61c6/ .
[149] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/towards-gender-inclusive-recovery-ab597807/ .
[150] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/social-economy-and-the-covid-19-crisis-current-and-future-roles-f904b89f/ .
[151] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-unequal-impact-of-covid-19-a-spotlight-on-frontline-workers-migrants-and-racial-ethnic-minorities-f36e931e/ .

mereceu. Por exemplo, e entre outros, Fana, Torrejon Perez, Fernandez Macias (2020) abordaram o impacto da crise do COVID-19 no emprego, em termos de efeitos de curto prazo e às perspectivas de longo prazo; Lopes, Sargento e Carreira (2021) estudaram a vulnerabilidade ao desemprego no sector do turismo em Portugal decorrente da pandemia; Benedetti Fasil, Del Rio, Domnick, Fako, Flachenecker, Gavigan, Janiri, Stamenov e Testa (2021) analisaram o desempenho das empresas de alto crescimento no contexto de crise da COVID-19; Christidis, Christodoulou, Navajas Cawood e Ciuffo (2021) estudaram a recuperação pós-pandemia nas atividades de transporte, no que respeita a padrões de mobilidade emergentes e a repercussões da pandemia na sua evolução futura; e Farnell, Matijević, Schmidt, (2021) incidiram a sua investigação no impacto da COVID-19 no ensino superior.

No que respeita a recursos de informação relevantes para esta temática de análise, e consequentemente para a sua monitorização, importa realçar, entre outros, os seguintes:

- *European Social Progress Index* [152];
- *European Jobs Monitor 2019: Shifts in the employment structure at regional level* [153];
- *Foundation Forum 2022: Recovery and resilience in the EU – Back to the future?* [154]
- *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis* [155];
- *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery* [156];
- *JRC Statistical audit of the Equal Measures 2030 SDG Gender Index 2022* [157].

2.5.3. A monitorização das condições de contexto e da sua evolução

A plena consideração das condições de contexto nas quais decorrem, e que muitas vezes determinam ou pelo menos condicionam, os processos de concepção e implementação das polítcas públicas e dos respetivos instrumentos de política – sejam elas de natureza económica, social, política, financeira, regulamentar, institucional ou outra – é imprescindível para a efetiva compreensão das condições e das condicionantes que determinaram o surgimento e a intervenção de cada política pública. Da mesma forma que o são também, para compreender os contextos em que os próprios procedimentos de monitorização e de avaliação dessas políticas decorrem.

Por esta razão, os modelos de monitorização de políticas públicas deverão incluir instrumentos e rotinas de medição precisamente focados no acompanhamento e análise das condições de contexto em que as políticas foram concebidas e em que estão a ser implementadas.

---

[152] Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress/ .

[153] Um trabalho que se enquadra no conjunto de atividades desenvolvidas pela Eurofound, que é a Agência da UE para a melhoria das condições de vida e de trabalho, e o JRC da CE. Ver https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/european-jobs-monitor-2019-shifts-in-the-employment-structure-at-regional-level .

[154] Ver https://www.eurofound.europa.eu/publications/other/2022/foundation-forum-2022-recovery-and-resilience-in-the-eu-back-to-the-future .

[155] Ver https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en .

[156] Ver https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2021_5a700c4b-en .

[157] Ver https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128800 .

Da mesma forma, que deverão procurar medir em que medida a implementação de uma política pública está a determinar – seja como resultado, como realização ou como impacto – alterações do contexto específico da sua área direta de incidência ou aplicação, ou até de natureza mais vasta.

Para que tal seja possível, os respetivos sistemas de monitorização deverão dispor de um retrato preciso das condições e características de contexto no momento da conceção da política, ou programa, e no momento precisamente antes do início da sua implementação.

O modelo conceptual e metodologia de monitorização que resultará do presente Estudo, terá naturalmente em conta esta questão e será concebido de forma a assegurar esta necessidade.

Em *When background becomes foreground: Towards context-sensitive evaluation practice*, Rog (2012, p. 28) identifica um conjunto de domínios, em termos de contexto, nas quais entende que as condições de contexto devem ser consideradas para a realização de procedimentos de monitorização e avaliação de políticas públicas. Os domínios referidos, são os seguintes:

- *problem context*;
- *decision-making context*;
- *intervention context*;
- *broader environment*;
- *evaluation context*.

Argumentando ainda que, cada um destes domínios, deverá ser entendido e considerado tendo em conta as seguintes dimensões de análise:

- física;
- organizacional;
- social;
- cultural;
- tradicional;
- histórica;
- política.

Relativamente à questão da importância de ter em consideração a dimensão de análise política, é particularmente de destacar a investigação de Calca (2022) intitulada *Executive-Legislative Relations in Parliamentary Systems: Policy-Making and Legislative Processes* [158].

A estas dimensões propostas por Rog (2012), entendemos que se justifica que acrescentemos ainda outras, nomeadamente, e entre outras, as seguintes:

- económica;

[158] Ver https://link.springer.com/book/9783030923426 .

- legislativa;
- regulamentar;
- orçamental;
- financeira;
- internacional;
- europeia, etc.

Assim, a consideração do contexto nos processos de monitorização de políticas públicas não pode ser entendida como sendo ele próprio uma realidade mono dimencional. Pelo contrário, é por natureza, e como tal deverá ser entendido, como sendo uma realidade pluridimencional.

No que respeita à dimensão política, o *2021 Strategic Foresight Report da UE* [159] alerta para o facto de os riscos associados às alterações climáticas e outros desafios ambientais, tal como a crescente hiperconectividade digital e as transformações tecnológicas, bem como as mudanças em curso na ordem global e os desafios associados à demografia, colocarem uma nova pressão sobre a democracia. "Ao longo das últimas duas décadas, a Política de Coesão reduziu as disparidades económicas, sociais e territoriais. No entanto, as grandes transições verdes, digitais e demográficas podem criar novas disparidades, aumentar as exigências sobre as autoridades nacionais e locais, alimentar o descontentamento popular e pressionar as nossas democracias"[160].

Em *Cohesion in Europe towards 2050. Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, a CE (2022) defende que estes riscos podem constituir "os novos motores da disparidade" (European Commission, 2022, p. xxvi), e que, por isso mesmo, se colocam novos desafios aos quais a PC da UE deverá dar resposta. Nomeadamente, tendo em vista (European Commission, 2022, p. xxvi - xxix):

- garantir uma transição justa;
- fortalecer a resiliência e a capacidade de resposta a choques assimétricos;
- ajudar as regiões a responder às mudanças demográficas;
- lidar com a pressão sobre a democracia e seus valores;
- criar novas perspectivas económicas para regiões menos desenvolvidas e periféricas;
- incorporar políticas e estratégias de inovação em todas as regiões;
- reforçar a cooperação transfronteiriça e inter-regional;
- reforçar as ligações urbano-rurais e o papel das cidades e vilas mais pequenas no apoio às zonas rurais;
- atender às necessidades de lugares deixados para trás;
- aumentar a eficácia das políticas baseadas no local[161];

[159] Cf. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en .
[160] Cf. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en .
[161] Em inglês, *place-based policies*, são políticas públicas concebidas e calibradas em função das caraterísticas e das necessidades dos territórios nos quais vão ser aplicadas.

- simplificar ainda mais a execução da política de coesão para os beneficiários;
- reforçar o papel da PC no desbloqueio do investimento público e privado no domínio das transições verdes, digitais e demográficas;
- aumentar os investimentos em matéria de formação e qualificação dos cidadãos, ao longo da vida;
- reforçar as complementaridades existentes e potenciar novas, relativamente a outras políticas da UE.

No Quadro 7, são apresentadas as principais Linhas-força que, sobre a temática da monitorização da evolução económica e social e dos setores económicos, que resultaram do primeiro *Focus Group* e da primeira ronda de reuniões com as entidades.

QUADRO 7 – PRINCIPAIS LINHAS-FORÇA, SOBRE A TEMÁTICA DA EVOLUÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL E DOS SETORES ECONÓMICOS, RESULTANTES DO PRIMEIRO FOCUS GROUP E DA PRIMEIRA RONDA DE REUNIÕES COM AS ENTIDADES

Dimensões	Linhas-força
Dimensão estratégica	▪ Os impactos económicos decorrentes da pandemia, e o contexto de guerra que caracteriza atualmente a Europa, vieram reforçar a absoluta necessidade de se introduzirem novas dimensões de análise na monitorização das políticas públicas; ▪ Existe uma alteração do posicionamento das empresas no paradigma global, em termos do funcionamento das cadeias de produção, nomeadamente com o encurtar das cadeias de aprovisionamento, que importa ter em consideração; ▪ A Associação Industrial Portuguesa [AIP] manifestou interesse em se juntar a este Projeto, podendo disponibilizar informação para esse efeito. A AIP faz inquéritos regulares a cerca de 2000 associados empresariais; ▪ A Confederação de Comércio e Serviços de Portugal [CCP] também está a trabalhar na monitorização da recuperação e da aplicação dos fundos de forma setorial ao comércio.
Dimensão analítica	▪ No atual contexto económico internacional, é necessário identificar indicadores que reflitam as alterações estruturais esperadas do funcionamento da economia global no pós-pandemia; ▪ São precisos indicadores que tenham capacidade de medir o posicionamento dentro de cada uma das cadeias de valor.
Dimensão operativa	▪ É preciso reinventar novos modelos metodológicos e de análise para a monitorização da dimensão económica e social e dos sectores económicos e este Projeto é um muito importante contributo nesse sentido.

Fonte: Elaboração própria.

2.6. A Monitorização das Dinâmicas Territoriais

2.6.1. Os impactos territoriais da pandemia

Em *COVID Recovery and the Long Term Challenges for Regional Policies,* Georgieva, Downes e Bachtler (2021, p. 26) defendem que "uma lição vital da pandemia foi o facto de percebermos que a antecipação é fundamental para mitigar ameaças sistémicas. Para a política regional, isso levanta questões sobre como o pensamento estratégico de longo prazo poderia se preparar para dar resposta aos efeitos territoriais de longo prazo da pandemia e para quaisquer outras crises futuras. A pandemia poderia acelerar a implementação das tendências de política já em curso? Ou seu impacto e implicações representam uma 'conjuntura crítica' que questiona as abordagens existentes ou os próprios enquadramentos institucionais e territoriais atuais? De facto, as crises repentinas e dramáticas, como é o caso da pandemia de COVID-19, devem passar a ser consideradas no sentido de aumentar o debate em torno delas e sobre as suas implicações, e de se poderem vir a adotar novas alternativas aos legados de política pública atualmente existentes".

Para o European Policies Research Centre [EPRC] "embora a pandemia tenha desencadeado efeitos territoriais que se espera sejam apenas temporários, podem ser antecipados impactos de longo prazo nas desigualdades territoriais e sociais dela resultantes. E isso terá implicações tanto para os possíveis novos padrões de disparidades, quanto para o aprofundamento das vulnerabilidades relativamente às disparidade atualmente já existentes" (EPRC blog, 2021)[162].

O reconhecimento destas diferentes sensibilidades e condições de impacto e de resiliência, tanto setoriais como territoriais, ao impacto da 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, p. 2) defende a importância de se considerar "a adoção de uma abordagem *place-based*, ou territorialmente sensível, para a implementação da estratégia de recuperação e saída da pandemia e para as políticas públicas de suporte a essa recuperação" que devem levar em consideração os seguintes aspetos preconizados em *From Pandemic to Recovery: Local employment and economic development* (OECD, 2020[a], pp. 3-17):

- as respostas locais são importantes para enfrentar os impactos de curto e de longo prazo;
- o principal desafio para os atores locais e regionais será levar em consideração as mudanças trazidas pela crise da COVID-19 para construir as comunidades territoriais do futuro;
- 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;

[162] Ver https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:16cf5a59-bd5b-4426-b368-707074fba122/COVID- 19%20blog.pdf .

- dentro de um país, as diferenças na percentagem do emprego regional potencialmente em risco aos impactos da pandemia variam em mais de 20 pontos percentuais;
- além dos efeitos diretos sobre o emprego, as interrupções nas cadeias de abastecimentos 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 aqueles que 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. Este facto deve alerar-nos para a possibilidade de o mesmo poder vir a ocorrer com os impactos resultantes do atual contexto pandémico;
- a COVID-19 tenderá provavelmente a acelerar a automação das atividades económicas e, em consequência disso, algumas regiões poderão ter mais empregos em risco;
- as políticas públicas nacionais em resposta à COVID-19, que podem parecer uniformes, ou *place-blind*, não são neutras do ponto de vista territorial e afetarão de forma diferente cada uma das comunidades locais e regionais, mesmo no contexto de um mesmo país;
- algumas partes da população serão mais vulneráveis a perdas de empregos de curto prazo e a desafios de reintegração de longo prazo. Entre estas, os jovens com mais baixa qualificação, e 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 de atividade económica com impacto social, e é uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento local responder às consequências da COVID-19;
- as PMEs representam cerca de dois terços do emprego nos países da OCDE e os trabalhadores independentes representam mais de 15% dos empregos, e são ambas particularmente vulneráveis aos efeitos da COVID-19;
- os investimentos em aprendizagem ao longo da vida e em formação profissional podem ser um importante instrumento de política pública para garantir que os trabalhadores, mais afectados, estejam mais aptos 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 as infraestruturas digitais deverá, por isso, merecer, uma atenção especial, por parte dos territórios locais e regionais;
- os riscos e as oportunidades associados à relocalização dos processos produtivos e das atividades económicas, como resultado da pandemia, devem merecer também uma atenção especial;

- as novas restrições à circulação internacional de pessoas, como consequência da pandemia, afetará também de forma diferenciada cada um dos sectores económicos e cada um dos territórios locais e regionais, em função do grau de vulnerabilidade das suas características económicas aos efeitos da pandemia.

Também sobre esta questão das dinâmicas territoriais resultantes da pandemia, a OECD [163] apoiou igualmente a realização de um importante conjunto de estudos, para além dos que já foram referidos, sobre o impacto da pandemia de COVID-19 em termos territoriais, de que são exemplo, entre outros, os seguintes:

- *From pandemic to recovery: Local employment and economic development* [164];
- *COVID-19 pandemic: Towards a blue recovery in small island developing states* [165];
- *Cities policy responses* [166].

2.6.2. A dimensão territorial nos processos de monitorização

No que concerne à forma de contemplar a dimensão territorial nos processos de monitorização de políticas públicas e de instrumentos de política, importa ter presente que o território não pode ser considerado como sendo apenas uma questão de geoferenciação das análise ou dos indicadores, da mesma forma que não basta que esta seja assumida como sendo uma variável mais, mesmo que a considerássemos como uma variável multidimensional.

A consideração da dimensão territorial nos processos de monitorização – que é entendida no âmbito deste Estudo como sendo imprescindível – deve ser entendida exactamente como tal, isto é, não uma variável mas uma dimensão de análise.

Tendo em conta os objetivos e os objetos de análise deste Estudo, esta questão ganha uma especial aquidade. Desde logo, porque:

- no caso de Portugal, a delimitação política-administrativa e as delimitações de planeamento regional – as NUTS 2 – não coincidem sempre com a correspondente delimitação geográfica de aplicação dos FEEI, tal como é o caso da região Alentejo e do respetivo Programa Operacional Regional;
- o nível de comparticipação dos financiamentos no âmbito do PT2020, e as tipologias de elegibilidade, e o mesmo acontecerá no PT2030, difere bastante entre regiões, em função do

[163] Ver https://www.oecd.org/general/searchresults/?q=setoral%20impacts%20of%20COVID-19%20pandemic&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8 .
[164] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/from-pandemic-to-recovery-local-employment-and-economic-development-879d2913/ .
[165] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-pandemic-towards-a-blue-recovery-in-small-island-developing-states-241271b7/ .
[166] Ver https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/ .

seu nível de classificação enquanto região menos desenvolvida, região de transição, ou região mais desenvolvida [167];

- as diferenças de nível de comparticipação e de tipologias de elegibilidade, determinam inevitavelmente níveis diferenciados de desempenho e de contributo para a concretização de estratégias de desenvolvimento de âmbito nacional – no caso presente, a Estratégia PORTUGAL 2030 – por parte de cada uma das regiões, que importa considerar;
- o racional de intervenção do PT2020, e previsivelmente também o do PT2030, é territorializado e tem prevista uma 'regionalização' dos financiamentos, assegurada, entre outros aspectos, pela existência de Programas Operacionais Regionais;
- o racional de intervenção do PRR – tal como foi analisado no ponto *2.4.1. A monitorização da governação e dos respetivos processos*, deste Estudo – não é territorializado nem inclui critérios 'regionalizáveis' quanto à sua implementação;
- os níveis de comparticipação dos financiamentos apoiados pelo PRR são substanciamente superiores aos níveis de comparticipação dos financiamentos apoiados pelo PT2020, aspecto cuja relevância é especialmente reforçada tendo em conta o referido na alínea anterior.

Por todas estas razões, que deverão ser consideradas no modelo conceptual e metodologia de monitorização que estão a ser concebidos no âmbito deste Estudo, a monitorização das performances regionais no seu contributo para a concretizaçãoo da Estratégia PORTUGAL 2030, não as poderá deixar de considerar.

2.6.3. A incidência temática da monitorização das dinâmicas territoriais

No caso do presente Estudo, e tendo em conta os objetivos para ele definidos, a monitorização das dinâmicas regionais, à semelhança do que irá ser proposto relativamente à monitorização da evolução económica e social ao nível nacional, irá, em termos temáticos, incidir sobre as quatro agendas temáticas centrais para o desenvolvimento da economia, da sociedade e do território de Portugal no horizonte de 2030, que foram definidas na Estratégia PORTUGAL 2030, e que são as seguintes [168]:

- as pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;
- digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento;
- transição climática e sustentabilidade dos recursos;
- um país competitivo externamente e coeso internamente.

[167] Cf. Decisão de Execução da Comissão que estabelece a lista das regiões elegíveis para financiamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo Social Europeu, e dos Estados-Membros elegíveis para financiamento pelo Fundo de Coesão no período de 2014-2020, C(2014) 974.

[168] Cf. Estratégia Portugal 2030 disponível em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=resolucao-do-conselho-de-ministros-que-aprova-a-estrategia-portugal-2030

São diversos os trabalhos de investigação, que têm relevância direta para estas temáticas e também para a análise dos impactos territoriais da pandemia de COVID-19, bem como para a monitorização das suas dinâmicas territorais. Entre outros trabalhos, merecem especial destaque, Ferrão (2013) que, relativamente à crise do *subprime* e das divívidas soberanas 2007-2013, estudou, em Geografia da Crise em Portugal, a geografia da crise para os duzentos e setenta e oito municípios de Portugal continental, considerando dois universos de análise: as famílias e as empresas; Caldas (2017) propôs um Rating Municipal Português, um modelo integrado de avaliação dos trezentos e oito municípios portugueses, com base em vinte e cinco indicadores ponderados, reunidos em quatro dimensões principais: governança, serviços ao cidadão, desenvolvimento económico e social, e sustentabilidade financeira; Djistra, Poelman e Rodríguez-Pose (2018) debruçaram-se sobre *The geography of EU discontent* [169], numa abordagem com um enfoque de ciência política procurando compreender o modo como a crise das dividas soberanas de 2007-2014 foi gerando uma desvinculação dos cidadãos europeus relativamente à União Europeia e ao Projeto Europeu; Mauritti, Nunes, Emílio Alves e Diogo, (2019) estudaram as desigualdades sociais em Portugal numa análise à escala regional, e em particular sobre os territórios de baixa densidade; Marques Santos, Madrid, Haegeman e Rainoldi (2020) analisaram as mudanças comportamentais no setor do turismo resultantes da COVID-19; Caldas, Dollery e Cunha Marques (2020) propuseram um índice de sustentabilidade municipal; Medeiros, Ramírez, Ocskay e Peyrony (2021) estudaram os efeitos do 'covidfencing' no que designam de desterritorialismo transfronteiriço na Europa; Marques Santos (2021) estudou o caso português no que respeita à relação entre o respetivo Plano de Recuperação e Resiliência e a Especialização Inteligente; Kuhn, Allegra, Grazioli, Martinez, Ferreri e Tulumello (2021) debateram a problemática da crise habitacional e mobilização social em tempos de COVID-19 [170] .

Bailey, Crescenzi, Roller, Anguelovski, Datta e Harrison (2021)analisaram perspectivas de discussão futura sobre a recuperação económica regional, o planeamento da resiliência, e a superação da pandemia, procurando futuros regionais mais inclusivos, justos e sustentáveis; Ferreira e Sá Marques (2022) analisaram a resiliência das NUTS III portuguesas aos choques económicos das últimas duas décadas, uma análise às suas capacidades de resistência e de recuperação; Ferrão, Pinto, Castro Caldas e Carmo (2022) estudaram as vulnerabilidades territoriais, pandemia e emprego, enquanto análise exploratória sobre os perfis socioeconómicos municipais e os impactos da COVID-19 em Portugal; Neto (2022), sobre a questão da recuperação económica e social da pandemia de COVID-19, estudou a dimensão territorial nos planos de recuperação e resiliência dos Estados Membros da UE.

Assim, para além do acompanhamento dos indicadores económicos e sociais de contexto em termos regionais – tal como será proposto relativamente aos indicadores económicos, sociais e setoriais a nível nacional – importa também procurar acompanhar a recuperação económica e social de cada uma das regiões portuguesas nos termos definidos nos pontos *2.1.1. Princípios fundamentais* e *2.1.2. Bases para a operacionalização*, deste UMPP Estudo nº 9 - 2022. Criando e operacionalizando módulos de monitorização territorial, estruturados em função de critérios e

[169] Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent .
[170] Ver https://urbantransitionshub.org/author/simonetulumello/ .

tipologias de natureza geográfica e ou temática, para além das delimitações político-administrativas e de planeamento regionais, existentes. Por exemplo, entre outros, os seguintes:

- NUTS 2;
- áreas metropolitanas;
- cidades de primeiro nível nos termos definidos pelo Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território [PNPOT], na sua revisão aprovada em 14 de junho de 2019;
- territórios de baixa densidade;
- sistemas regionais de inovação;
- emprego;
- desigualdade;
- pobreza;
- digitalização;
- transição climática;
- economia circular;
- competitividade;
- produtividade;
- recuperação;
- resiliência.

No Quadro 8, são apresentadas as principais Linhas-força que, sobre a temática da monitorização das dinâmicas territoriais, resultaram do primeiro *Focus Group* e da primeira ronda de reuniões com as diversas entidades já mencionadas.

QUADRO 8 – PRINCIPAIS LINHAS-FORÇA, SOBRE A TEMÁTICA DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS, RESULTANTES DO PRIMEIRO FOCUS GROUP E DA PRIMEIRA RONDA DE REUNIÕES COM AS ENTIDADES

Dimensões	Linhas-força
Dimensão estratégica	▪ Para a existência de melhores políticas para o território é preciso estudar os atores e os agentes aí representados; ▪ Importa associar ao estudo das dinâmicas territoriais a sua dimensão multinível, o que implica ter informação disponível sobre, e com origem, nos diversos níveis existentes de governação em Portugal; ▪ Outro aspeto importante a ter em conta, seria a consideração de uma dimensão qualitativa, como elemento de suporte à aferição e à validação das relações causais estabelecidas na execução das políticas públicas; ▪ A monitorização da *performance* económica, social, tecnológica e ambiental das regiões, deve ser uma questão considerada na proposta de modelo conceptual e de metodologia, indo para além da monitorização apenas dos fundos alocados; ▪ É preciso ter uma visão global sobre a alocação de recursos às regiões e das

	concretizações alcançadas; ▪ O PRR assume-se com um dos instrumentos mais relevantes, mas que não tem uma estratégia territorial de intervenção. Neste sentido, importa ver a territorialização efetiva das suas concretizações, e dos seus resultados e impactos; ▪ A temática das dinâmicas territoriais resultantes das políticas públicas, e do modo de territorialização dos seus efeitos, é uma questão importante para compreender a relevância e o contributo efetivos das políticas públicas para o desenvolvimento dos territórios, e para ser possível analisar em que medida o fazem tendo em consideração as caraterísticas de cada território; ▪ Importa procurar compreender se as estratégias estão bem delineadas e se a estandardização das políticas públicas tem implicações nos resultados alcançados em termos territoriais; ▪ Foi realçado o facto de o modelo de implementação do PRR ter sido amplamente criticado pelas CCDR; ▪ Como resultado dessa posição, as CCDR conseguiram passar a fazer parte da Comissão de Acompanhamento do PRR; ▪ Foi destacado o facto de a autonomia na construção dos Programas Operacionais [PO] e dos instrumentos de política pública, a estes associados, ser muito reduzida; ▪ Na medida em que está muito condicionada pelas elegibilidades comunitárias e pelas necessidades e decisões da Administração Púbica Central; ▪ Foi realçado que, no que respeita à região Alentejo, a recente proposta de criação das novas NUTS II, irá ter um efeito nefasto futuro relativamente à captação de recursos por parte desta região; ▪ Uma vez que, se essa decisão se vier a confirmar, esta região deixará de ser uma região de convergência para passar a ser uma região de competitividade em termos de PIB *per capita*. Devido ao efeito de Sines na economia regional e à diminuição da população residente adstrita às novas NUTS II propostas; ▪ Foi realçado que, em sede de programação, um dos exercícios mais complexos passa pela formulação do *policy-mix* em termos das fontes de financiamento e das delimitações de elegibilidade entre os instrumentos de política regionais e temáticos; ▪ E que, relativamente ao PRR, esta questão está a ser ainda mais complexa; ▪ Foi mencionado que não se conhecem ainda as fronteiras entre o PRR, os Programas Operacionais Regionais [POR] e os Programa Operacionais Temáticos [POT] que irão ser adoptadas; ▪ Foi destacado que não houve reflexão prévia sobre o que deveria ter sido incluído no PRR e na PC; ▪ Foi igualmente destacado o facto de não ser claro quais foram os critérios de afetação de investimentos face às fontes de financiamento, o que acrescenta complexidade à discussão e às delimitações do PT2030 e dos seus instrumentos operacionais, relativamente ao PRR; ▪ Existem diferenças territoriais que devem ser tidas em consideração na monitorização.
Dimensão analítica	▪ Um Projeto desta natureza constitui uma importante oportunidade para introduzir, nas análises, novos métodos e figuras de aferição, também em termos territoriais, fugindo à exclusiva utilização dos indicadores tradicionais; ▪ Devem ser consideradas novas áreas de análise, como por exemplo, índices de especialização regional, redes de conhecimento/ inovação, entre outros; ▪ Foi defendido que importa mobilizar indicadores não comuns, com fineza territorial; ▪ Foi defendido que o exercício de monitorização das dinâmicas territoriais não pode tomar a região de Lisboa e Vale do Tejo, por exemplo, com sendo uma região igual às outras; ▪ No modelo conceptual e na metodologia de monitorização em elaboração, os territórios têm de ser parametrizados de acordo com as suas caraterísticas; ▪ Para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo [CCDRLVT], é preciso salientar o papel central desta região no país, e da sua necessidade de recursos para alimentar a sua estratégia de desenvolvimento, que tem um papel central nas dinâmicas globais de desenvolvimento do nosso país. Os volumes da política de coesão previstos foram considerados manifestamente

	insuficientes face às necessidades da região; ▪ As Estratégias Regionais 2030 podem constituir importantes referenciais a ter em conta no Projeto; ▪ Para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte [CCDRN], a implementação do PRR deve ter em conta a importância da região Norte na economia nacional, e deve por isso ser possível assegurar que uma parte substantiva dos recursos disponíveis no PRR possam apoiar projetos e iniciativas nesta região; ▪ A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve [CCDRALg] defende que a região Algarve é provavelmente a região portuguesa onde o territorial e setorial estão mais diretamente ligados; ▪ No entendimento da CCDRAlg, em cenário de crise, esta região geralmente 'cai primeiro' que as outras regiões; em cenário de crescimento, geralmente também 'cresce primeiro', e no caso do COVID-19 parece ter-se confirmado esta 'regra'; ▪ A forma como as políticas e os financiamentos chegam aos territórios e aos agentes é muito diferenciada; e por outro lado, a entrega das políticas e dos financiamentos (por exemplo, a 'fefização' de recursos entre municípios) também influencia muito o desempenho e o contributo de cada região para a concretização de estratégias nacionais. Pelo que, a consideração, e a monitorizaçãoo das dinâmicas territoriais, deverá ter em conta estas questões; ▪ Foi referido que nos POR o finaciamento 'fica' no território, enquanto nos PO's nacionais e no PRR é preciso 'ir a jogo', senão o financiamento vai para outro território; ▪ Pelo que foi considerado importante capacitar os atores para serem, ou estarem, no grupo dos 'melhores'. Naturalmente que esta questão está muito dependente da densidade e da qualidade dos atores localizados em cada um dos territórios; ▪ Tendo em conta o referido nos dois pontos anteriores, foi reconhecido que este Projeto pode ter também um importante papel a desempenhar na capacitaçãoo dos atores. Nomeadamente, através das propostas de *reporting*, e respetivos modelos e formatos, que vier a fazer, preferencialmente também com uma preocupação formativa; ▪ A CCDRLVT considera que o PRR vai ser um instrumento determinante para esta região, em virdute de não haver restrições territoriais à captação de investimento. Esta oportunidade obriga a um reforço das atividades de acompanhamento e de monitorização das iniciativas e do seu contributo para a estratégia territorial; ▪ A CCDRLVT considera que deveria ser objeto de um caso de estudo, na identificação das diferenças de resultados face às diferenças de fontes de financiamento (50% *versus* 85%); ▪ Foi defendido que a monitorização dos ODS deve aproximar-se o mais possível ao território alvo das intervenções; ▪ No caso da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo [CCDRA], em termos de atividades de monitorização e avaliação, estas estão a ser desenvolvidas de acordo com as necessidades do modelo de gestão que lhes está acometido. Os documentos da EREI e da Estratégia Regional 2030 são os referenciais a serem monitorizados regionalmente; ▪ No caso da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro [CCDRC], existe um boletim trimestral com informação conjuntural, e o Barómetro Regional, no qual são feitas vinte e cinco fichas de análise, salvaguardando-se o seu agrupamento/ integração em torno de agendas temáticas, em muito ligadas às que corporizaram os racionais de programação; ▪ Foi identificada a dificuldade que é a obtenção de informação conjuntural desagregada territorialmente, bem como o universo de municípios abrangidos pela análise territorial, mais de cem no caso da região Centro; ▪ A CCDRC tem desenvolvido um esforço de procurar desenvolver indicadores compostos, bem como de os comparar face a outras realidades territoriais, de modo a ser possível alcançar uma leitura comparativa e integrada.
Dimensão operativa	▪ Os Órgãos de Acompanhamento das Dinâmicas Regionais [OADR] têm como missão acompanhar a implementação das políticas e dos instrumentos de financiamento das políticas públicas. A possibilidade de envolvimento dos OADR neste Projeto foi

entendida com sendo muito importante;

- Existem mecanismos de monitorização de base territorial no PT2020, nomeadamente os cinco OADR e portanto cinco observatórios regionais. Para o PRR essa realidade, até agora, não é entendida da mesma forma;
- Foi defendido que a monitorização deve ser permanente, com necessidades de informação regulares e atempadas, por forma a ser possível recolher evidências sobre a justeza e a adequação das estratégias;
- A CCDRN através do Departamento de Desenvolvimento Regional desenvolve atividades de monitorização e avaliação, com especial realce para o apuramento de indicadores económicos conjunturais;
- A CCDRN, no que respeita à análise e ao acompanhamento das dinâmicas regionais, elabora e publica, com periodicidade trimestral, o relatório *Norte Conjuntura* que reúne e analisa, a informação disponível mais relevante com vista à identificação das tendências que marcam a evolução económica, a curto prazo, da Região Norte no contexto nacional. E também a publicação *Norte Estrutura,* vocacionada para a análise de tendências de médio e longo prazo da Região do Norte;
- A CCDRN publica ainda a coleção *Norte UE - Dinâmicas dos fundos europeus na Região do Norte*, que visa proporcionar informação sintética sobre a aplicação dos fundos da União Europeia nesta região;
- A CCDRA publica o Boletim *Alentejo Hoje. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*;
- A CCDRLVT, para além do acompanhamento e análise das dinâmicas regionais da respetiva região que realiza, elabora e publica os *InfoData - Portugal 2020*, dedicados à análise da evolução económica, social e territorial desta região. Bem como, a publicação *Portugal 2020 e Políticas Públicas na RLVT* e, no que diz respeito à monitorização, publica o respetivo *Relatório de Monitorização e Contexto*;
- A CCDRAlg, e em particular o seu OADR, publica os repetivos *Boletins Algarve Conjuntura*, a *Informação Mensal do Programa Operacional do Algarve*, e a publicação *Algarve em destaque*, especialmente dedicada à monitorização da respetiva RIS3 e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais;
- A CCDRC, face às dificuldades de obtenção de informação atualizada de suporte à monitorização, tem desenvolvido trabalhos de inventariação de variáveis *proxy* e de identificação de formas e formatos mais céleres para acompanhar a evolução do desenvolvimento do respectivo território. A este propósito a CCDRC apresentou uma candidatura ao SAMA em conjunto com as instituições de ensino superior para trabalhar esta problemática, mas a candidatura não foi aprovada por falta de enquadramento do aviso;
- Ainda relativamente ao caso da CCDRC, foi realçado que uma outra grande área de produção de informação é a monitorização das PP com reflexo no território regional, que é desenvolvida semestralmente. A CCDRC pretende, com este exercício, fornecer informação sobre a territorialização das intervenções apoiadas por políticas públicas, nomeadamente comunitárias, transversal a todos os instrumentos de política existentes, sejam temáticos ou regionais;
- Um outro projeto relevante desenvolvido pela CCDRC é o *Data Centro*, uma plataforma de dados construída pela CCDRC, através da sistematização de informação de diversas naturezas, que permite o acompanhamento do desenvolvimento económico e social da região, por áreas temáticas;
- Um outro domínio que a região Centro pretende acompanhar são as Agendas Mobilizadoras do PRR, no quer respeita às dinâmicas empresariais existentes na região e às redes estabelecidas. Nomeadamente no período pós-COVID. Neste âmbito, consideram que todas as Agendas submetidas a concurso devem ser analisadas, e não restringir a análise às agendas apoiadas, com o intuito de monitorizarem e acompanharem a EREI;
- A CCDRAlg, através do seu OADR, faz a monitorização e a avaliação tanto do PT2020 e como do POR Algarve, bem como da incidência regional de outros instrumentos de política pública.

Fonte: Elaboração própria.

2.7. A Consideração na Monitorização dos Fatores Geradores de Incerteza e dos Impactos Exteriores com Potencial de Modificação Estrutural das Políticas

O projeto *Foresight Portugal 2030*, que é um exercício de prospetiva promovido pela Fundação Calouste Gulbenkian (2022)[171], prevê que, relativamente a Portugal, o período temporal 2021-2030 seja um período de transição claramente marcado pelo choque entre as limitações ao crescimento de soluções e de atividades que vêm de períodos anteriores e as dificuldades na expansão do que corresponde a uma nova vaga de crescimento, assente num novo sistema técnico-económico e numa nova geoeconomia e geopolítica mundiais, que provavelmente só se estabilizarão no horizonte de 2050.

O referido projeto, defende ainda que, a presente década, em Portugal, "será um período previsivelmente turbulento, onde não poderemos continuar a contar com os mesmos fatores de crescimento, nem seguir as mesmas orientações de políticas públicas que, até à data, não conseguiram retirar Portugal de um longo período de quase estagnação [...] o desafio que a década 2021-2030 coloca a Portugal é o de se preparar para prosperar como país, apoiando o que é genuinamente novo e com elevado valor acrescentado, desafio esse que será determinante para as próximas décadas" (Fundação Calouste Gulbenkian, 2022, p. 2).

O referido estudo considera a evolução demográfica como um elemento pré-determinado, nomeadamente no que respeita às baixas taxas de natalidade, à alteração dos padrões de mortalidade e de morbilidade e ao envelhecimento da população, e define como "incertezas cruciais" do modelo de desenvolvimento económico e social de Portugal, as seguintes (Fundação Calouste Gulbenkian, 2022, p. 4):

- a incerteza em relação à inserção geoeconómica preferencial que Portugal seguirá no período em causa, num contexto de profundas transformações na UE e na configuração das tensões e realinhamentos no sistema internacional;
- a incerteza sobre a evolução futura da especialização internacional da economia portuguesa e sobre as escolhas que vier a adoptar relativamente à valorização do território. Bem como, quanto à forma de articulação que vier a concretizar entre estas e os investimentos em infraestruturas e na digitalização da economia;
- a incerteza quanto à evolução do modelo económico e social, no qual inclui o sistema financeiro, os sistemas de proteção social, a valorização do património das famílias, os sistemas de ensino e formação e o ecossistema de inovação.

Para além destes, existem outros factores que entendemos que importa também considerar, mais concretamente os seguintes, enquanto factores geradores de incerteza mas também enquanto desafios:

- o desafio associado ao que vier a ser a evolução futura da pandemia;
- o desafio demográfico;

[171] Ver https://gulbenkian.pt/forum-futuro/foresight-2030/ .

- o desafio inerente à própria complexidade dos objetivos de política e aos riscos e potencialidades que lhe estão associados;
- o desafio resultante da alteração da organização espacial dos processos produtivos, dos circuitos comerciais e das cadeias de valor;
- o desafio ambiental e das alterações climáticas;
- os desafios decorrentes da guerra na Europa.

O desafio sobre a evolução futura da pandemia está sobretudo associado à forma como esta irá, ou não, evoluir para a condição de endemia, e em que medida, a sua incidência irá continuar a condicionar a realidade económica e social, quer quanto à pressão sobre os sistemas de saúde, quer quanto às condições de mobilidade das pessoas, quer ainda quanto ao seu impacto futuro em termos da atividade económica e do desempenho dos setores.

No que respeita ao desafio demográfico, "o diagnóstico demográfico revela bem a dimensão dos desafios que Portugal enfrenta. O atual desafio de sustentabilidade demográfica não só envolve uma mudança estrutural na sociedade portuguesa com implicação nos níveis de qualidade de vida e coesão social, mas também coloca em causa o potencial de desenvolvimento da economia, levantando entraves à criação de emprego e pondo em risco a sustentabilidade do sistema de segurança social" (República Portuguesa, 2020, p. 14).

Precisamente também sobre o desafio demográfico, o Estudo *Access and Cost of Education and Health Services. Preparing regions for demographic change* [172] da OECD e do JRC da UE (2021) alerta para o facto de "as tendências populacionais atuais e a pandemia de COVID-19 reforçarem a necessidade de uma prestação de serviços públicos eficiente, garantindo um bom acesso a todos. O declínio populacional e o envelhecimento [especialmente] nas regiões rurais afetam a prestação de serviços por meio de menores economias de escala, escassez de profissionais e distâncias mais longas. Estimativas fiáveis dos custos e acessos, decorrentes das diferenças demográficas e geográficas podem ajudar a adaptar a prestação de serviços às diferentes novas realidades territoriais".

Um outro importante desafio, decorre da própria complexidade dos objetivos de política e de exigência tecnológica que lhe estão associados. O desafio coloca-se quanto à própria capacidade e necessidade das empresas, da administração pública e restantes organizações, se adaptarem a um racional de funcionamento e de atividade compatível com objetivos de política como sejam a digitalização da economia e da sociedade e a sua descarbonização.

Crescenzi, Giua e Sonzognoc (2021), precisamente sobre esta questão, realizaram uma investigação, baseada em evidências de política pública, sobre a seleção e a priorização de projetos do NGEU tendo em vista uma implementação oportuna e um eficaz impacto dos PRR na Europa. A análise de uma ampla amostra de projetos, atualmente financiados pela UE, com as mesmas prioridades e objetivos do NGEU, permitiu-lhes concluir que os projetos em domínios relacionados com a digitalização da economia e da sociedade, com a descarbonização e com a sustentabilidade ambiental, são, de entre o conjunto de todos os projetos financiados em todos os domínios, aqueles que registam mais atrasados na sua conclusão e maiores dificuldades de implentação.

[172] Ver https://www.oecd.org/publications/access-and-cost-of-education-and-health-services-4ab69cf3-en.htm .

Este facto, levou-os a sugerir – tendo em conta a necessidade e a urgência de concretizar os PRR dentro do prazo – que "a implementação destes projetos deve ser conduzida – dentro do quadro de coordenação da Comissão da UE – por governos nacionais em ligação direta com seus cidadãos através de procedimentos participativos, envolvendo as partes interessadas relevantes. Procedimentos de implementação simplificados com uma orientação espacial clara e um envolvimento limitado das autoridades regionais são condições necessárias para evitar atrasos na sua implementação" (Crescenzi, Giua e Sonzognoc, 2021, p. 278).

A pandemia, em virtude das condicionantes de natureza sanitária e as restrições de mobilidade e confinamento que foi necessário impor, teve também impactos muito significativos na alteração da organização espacial dos processos produtivos, dos circuitos comerciais, e das cadeias de valor. Tal como na modificação das opções de especialização industrial de muitas economias, que parecem indiciar o início de um período de *desglobalização* e de maior protecionismo económico.

"A pandemia de COVID-19 está levando a economia mundial a recuar na integração econômica global. Os decisores públicose os líderes empresariais questionam-se agora sobre se as cadeias de de fornecimento globais terão sido alongadas demais. Num ambiente onde as alianças são incertas e a cooperação internacional está ausente, estão também a questionar-se sobre se devem reduzir sua interdependência económica. As preocupações com a segurança nacional e a saúde pública estão a suscitar novas razões para o protecionismo, e o reforço deuma ênfase no abastecimento doméstico" (Irwin, 2020)[173].

A pandemia, e agora também a guerra na Europa, parecem estar assim a reconfigurar a globalização. Aos desafios associados à pandemia de COVID-19, juntam-se agora novos fatores de incerteza associados ao atual contexto de guerra, no leste da europa, que podem colocar em causa as próprias estratégias que foram definidas tendo em vista a recuperação económica e social da pandemia de COVID-19, e obrigar a repensar não apenas as próprias estratégias mas inclusivamente os seus instrumentos de política.

As alterações de contexto que estas alterações estão a gerar, poderão vir a influir de forma significativa, negativamente, sobre o efetivo potencial de impacto que os instrumentos de política pública recentemente criados – como é o caso do PRR – poderão vir a assegurar.

Em relação ao desafio ambiental e das alterações climáticas, é um desafio também multidimensional na medida que tem implicações e exigências múltiplas. Desde a disponibilidade do recurso água para a satisfação das necessidades humanas, e naturalmente também das dos animais e das plantas, às questões da produção agrícola e animal, até às questões relacionadas com a economia circular e a alteração dos processos produtivos e tenológicos. Para o caso de Portugal, um país cuja dimensão da costa marítima é tão significativa, os riscos associados à elevação do nível da água é do mais urgente que seja muito seriamente tidos em conta.

Relativamente aos desafios económicos e sociais decorrentes da guerra que eclodiu na Europa, em *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2022: Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine* (OECD, 2022)[174], a OECD identifica os seguintes:

- até à eclosão da guerra, a maioria das principais variáveis macroeconómicas globais eram vistas como estando a retornar à normalidade em 2022-23, após a pandemia de COVID-19;

[173] Cf. https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/pandemic-adds-momentum-deglobalization-trend .
[174] Ver https://www.oecd.org/economic-outlook/ .

- o crescimento global em 2023 foi projetado para retornar a taxas semelhantes às prevalecentes no período pré-pandemia imediato;
- esperava-se que a maioria das economias da OCDE voltasse ao pleno emprego até 2023;
- a inflação foi até aí vista como convergindo para níveis próximos aos objetivos da política, embora mais tarde começassem a ser serem percecionados níveis mais altos do que o esperado na maioria dos países;
- esperava-se também que as configurações de política se normalizassem, com a remoção progressiva da acomodação excepcional decorrente da política monetária e com a descontinuação das medidas orçamentais de emergência adoptadas em resposta à pandemia;
- a guerra na Ucrânia criou um novo choque negativo de oferta para a economia mundial, justamente quando alguns dos desafios e descontinuidades das cadeias de fornecimentos, identificados desde o início da pandemia, pareciam estar a começar a desaparecer;
- os efeitos económicos e sociais da guerra operarão através de muitos canais diferentes e provavelmente evoluirão se o conflito se aprofundar ainda mais;
- a invasão russa da Ucrânia está a gerar uma grande crise humanitária que afeta milhões de pessoas e uma crise de refugiados que exigirá a partilha de encargos no âmbito da UE;
- embora a Rússia e a Ucrânia sejam economias relativamente pequenas em termos de Produto Interno Bruto [PIB], são grandes produtores e exportadores de cereais, minério e energia;
- a guerra está já a gerar significativos choques económicos e financeiros, principalmente nos mercados das matérias primas, com os preços do petróleo, dos metais, do gás e do trigo, a registarem já importantes subidas;
- os preços das energias fósseis estão a subir de forma dramática;
- à evolução dos preços das matérias primas associa-se o acréscimo do risco relativamente a possíveis interrupções nos fornecimentos;
- os movimentos nos preços das matérias primas e nos mercados financeiros, registados desde o início da guerra poderão, se essa evolução se mantiver, reduzir o crescimento do PIB global em mais de 1% no primeiro ano, e elevar a inflação global dos preços ao consumidor em aproximadamente 2,5%, nesse mesmo período;
- no curto prazo, muitos países necessitarão de amortecer o impacto dos preços mais altos da energia, diversificando as fontes de energia e aumentando a eficiência energética.

Todos estes factores, e impactos, têm associado um elevado potencial de modificaçãoo , e dos seus resultados potenciais, que importa ter em conta no modelo conceptual e na metodologia de monitorização.

2.8. A Conciliação de Indicadores Quantitativos e Qualitativos e a Dinâmica Temporal Implícita nos Procedimentos de Monitorização

Monitorizar significa "manter sob observação sistemática" (European Commission, 2021c, p. 6). A monitorização dos indicadores de realizações ou *outputs*[175] e dos indicadores de resultado ou *outcomes*[176] diretos, significa observar se os resultados pretendidos são entregues, se os resultados estão sendo alcançados e se a implementação está no caminho certo. A monitorização observa mudanças nos indicadores de *output* e de *outcome*. O rastreamento dos seus valores permite um julgamento sobre se os indicadores estão ou não no caminho certo para atingir os marcos e/ou metas estabelecidos. Se não o fizerem, isso pode levar à reflexão sobre a implementação, sobre a adequação e sobre a eficácia das intervenções ou sobre a adequação do(s) indicador(es) escolhido(s) e das metas estabelecidas (European Commission, 2021c).

Em *Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027*, a CE (2021d)[177], a CE detalha o conteúdo da metodologia do quadro de desempenho[178], vinculado à escolha de indicadores, linhas de base, marcos e metas por objetivo específico, que foi estabelecido e descrito no Artigo 17º do Regulamento (UE) 2021/1060 de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

Este conjunto de orientações será tido em conta na definição do modelo conceptual e da metodologia de monitorização que é objeto do presente Estudo.

No que respeita à dinâmica temporal implícita nos procedimentos, a monitorização é, por definição, um processo contínuo, pelo que o modelo conceptual e a metodologia de monitorização objeto deste Estudo, já irá procurar incentivar a valorização de abordagens de reporting que combinem analises 'em tempo real' , com outras temporalidades ajustadas a objetivos estratégicos de comunicação e planeamento.

[175] Indicador de realização ou de *output* é um indicador destinado a aferir os entregáveis específicos da intervenção (Common Provisions Regulation (EU) 2021/1060 (OJ L 231, 30.6.2021, artigo 2).

[176] Indicador de resultados ou de *outcome ou 'result indicator'* é um indicador destinado a aferir os efeitos das intervenções apoiadas, em especial no que diz respeito aos destinatários diretos, à população-alvo ou aos utilizadores das infraestruturas. (Common Provisions Regulation (EU) 2021/1060 (OJ L 231, 30.6.2021, artigo 2).

[177] Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2021/performance-monitoring-and-evaluation-of-the-european-regional-development-fund-the-cohesion-fund-and-the-just-transition-fund-in-2021-2027 .

[178] Em inglês, *performance framework methodology*.

2.9. As Dimensões Comunicação e Reporting e a Mobilização das Fontes de Informação de Suporte à Monitorização

Em *Data-Driven Policy Impact Evaluation. How Access to Microdata is Transforming Policy Design* (Crato e Paruolo, 2019, p. v) defendem que "a formulação de políticas está a passar atualmente por profundas transformações, graças à disponibilidade de melhores dados e à possibilidade de descobrir efeitos causais usando novos métodos estatísticos e novos tipos de dados".

Para estes autores, são essencialmente quatro as razões pelas quais, hoje em dia, os processos de definição, monitorização e avaliação de políticas públicas é qualitativamente melhor informado. Concretamente, as seguintes (Crato e Paruolo, 2019, p. v - vi):

- em primeiro lugar, porque agora existem métodos estatísticos para avaliar rigorosamente o impacto das medidas de política, mesmo quando os dados não provêm de fontes de informação absolutamente certificadas;
- em segundo lugar, para avaliar os impactos das políticas, é crucial ter dados sobre as unidades básicas visadas por uma política, ou seja, o chamado grupo-alvo. Dados semelhantes precisam estar disponíveis para um conjunto comparável de unidades, chamado de grupo de controle. Isso muitas vezes traduz-se na necessidade de ter acesso a microdados, ou seja, dados ao nível de indivíduos, famílias, empresas ou comunidades;
- em terceiro lugar, porque os microdados estão disponíveis em várias fontes. Uma dessas fontes, que oferece inúmeras vantagens, são os dados administrativos (ou dados cadastrais), ou seja, dados coletados por entidades públicas para suas atividades de serviço e funcionamento. Dados de diferentes registros podem ser vinculados de forma conjunta, e também vinculados a informações externas – como sejam os dados de pesquisas ou dados coletados por empresas privadas – para obter conjuntos de dados abrangentes adequados para análise e investigação sobre políticas. Se esses conjuntos de dados estiverem devidamente organizados, as avaliações de políticas públicas podem ser realizado em tempo real;
- em quarto lugar, o uso de microdados enfrenta importantes desafios: alguns reais, outros imaginários. Há problemas com a qualidade dos bancos de dados, por exemplo quanto à vinculação e à preservação do anonimato. A maioria dos obstáculos pode ser superada com organização adequada e computadores modernos e a aplicação de métodos adequados. Há também problemas de natureza política, para superá-los, é preciso estar ciente de todas as soluções técnicas que podem ser usadas para manter os dados seguros, bem como estar disposto a submeter as políticas a verificações da realidade e a aprender com essas verificações.

Em virtude da absoluta importância que a qualidade dos dados disponíveis, e o modo de os tratar, revestem para os processos de monitorização das políticas públicas, uma evolução previsível, e desejável, neste âmbito, é a crescente aplicação de tecnologias e de procedimentos de inteligência artificial [IA] à monitorização de políticas públicas.

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 PRR, bem como no PR2020 e no PT2030.

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 (Neto, Fermisson e Duarte, 2021).

O racional de agregação de informação e de *reporting* proposto, visa também permitir a monitoração da forma como a implementação do PRR 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 (Neto, Fermissom e Duarte, 2021, p. 19), 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*.

Da mesma forma como serão igualmente tidos em conta os diversos documentos e metodologias de monitorização e avaliação relativos ao Acordo de Parceria PT2020 e que são elaborados pela AD&C IP, de que são exemplo os Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, as *Infografia Mensal do Portugal 2020* [179], os *Relatório Anual dos Fundos Europeus 2020,* e os *Flash Macroeconómico Trimestral* [180], entre outros.

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 caraterizem corretamente e de forma abrangente as intervenções a serem consideradas e a sua geração de efeitos imediatos e mediatos (Neto, Fermisson e Duarte, 2021). 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 –

[179] Ver https://portugal2020.pt/resultados/infografias-mensais/.
[180] Ver https://adcoesao.pt/2021/12/flash-macroeconomico-3o-trimestre-de-2021/.

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. O Referencial e o Modelo de Operacionalização de Política Pública em Portugal de Suporte à Recuperação Económica e Social

3.1. A Estratégia Portugal 2030

Para responder aos impactos da pandemia de COVID-19, Portugal elaborou a Estratégia PORTUGAL 2030 (República Portuguesa, 2020), a partir da qual elaborou, e ancorou, o PRR de Portugal bem como a proposta de Acordo de Parceria PT2030, que irá definir o modelo e o modo de implementação, no nosso país, da PC 2021-2027.

A Estratégia PORTUGAL 2030, cuja elaboração tem por base o documento *Visão para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030* (Costa e Silva, 2020), está estruturada em quatro Agendas Temáticas, que se apresentam de seguida, no Quadro 9, bem como os respetivos objetivos.

Quadro 9 – Estratégia Portugal 2030, Agendas Temáticas e Respetivos Objetivos

Agendas Temáticas	Objetivos
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.
Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento	▪ Promoção da sociedade do conhecimento; ▪ Digitalização e inovação empresarial; ▪ Qualificações dos recursos humanos; ▪ Qualificação das instituições.
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.
Um País Competitivo Externamente e Coeso Internamente	▪ Competitividade das redes urbanas; ▪ Competitividade e coesão na baixa densidade; ▪ Projeção da faixa atlântica; ▪ Inserção territorial mercado ibérico.

Fonte: Elaboração própria com base na Estratégia PORTUGAL 2030 [181].

[181] Cf. https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=resolucao-do-conselho-de-ministros-que-aprova-a-estrategia-portugal-2030

A visão que está subjacente à Estratégia PORTUGAL 2030 é "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".

QUADRO 10 – EIXOS ESTRATÉGICOS, OBJETIVOS E CONDIÇÕES DE BASE DA VISÃO ESTRATÉGICA PARA O PLANO DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA DE PORTUGAL 2020-2030

Eixos Estratégicos	Objetivos	Condições de Base
▪ Rede de Infraestruturas; ▪ Qualificação da População, Transição Digital, Ciência e Tecnologia; ▪ O Setor da Saúde e o Futuro; ▪ O Estado Social; ▪ A Reindustrialização do País; ▪ A Reconversão Industrial; ▪ A Transição Energética e a Electrificação da Economia; ▪ Coesão Territorial, Agricultura e Florestas; ▪ Um Novo Paradigma para as Cidades e a Mobilidade; ▪ Cultura, Serviços, Comércio, Turismo.	▪ Terminar a construção de uma rede estratégica de infraestruturas de transpostes e mobilidade; ▪ Reforçar a aposta nas qualificações da população portuguesa; ▪ Reforçar o Sistema Nacional de Saúde; ▪ Investir no Estado Social; ▪ Apostar na reindustrialização do país; ▪ Prosseguir com a reconversãoo industrial e preparar o tecido industrial para os desafios do futuro; ▪ Apostar na eficiência energética; ▪ Promover a coesão do território; ▪ Desenvolver cidades mais verdes e promotoras de uma melhor vivência em comunidade.	▪ Uma admonistração pública que fesponda aos novos desafios; ▪ Uma justiça eficiente e eficaz ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social; ▪ Um correcto aproveitamento dos recursos financeiros; ▪ Um território resiliente quevalorize o seu capital natural, ordenado numa estrutura polinucleada; ▪ P>reservação da segurança interna e eficácia da proteção civil e dos serviços de emergência.

Fonte: Elaboração própria com base na Estratégia PORTUGAL 2030 [182].

No Quadro 10, são apresentados os Eixos Estratégicos, os Objetivos e as Condições de Base definidas para a *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação de Portugal 2020-2030* (Costa e Silva, 2020).

3.2. OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE OS QUAIS IRÁ FICAR ANCORADA A PROPOSTA DE MODELO CONCEPTUAL E DE METODODOLOGIA DE MONITORIZAÇÃO

A proposta de modelo conceptual e de metodologia de monitorização ficará, tal como já foi referido, ancorada no PRR, no PT2020 e no PT2030.

O PRR é "um programa de âmbito nacional, com um período de execução até 2026, que vai implementar um conjunto de reformas e de investimentos destinados a impulsionar o país no caminho da retoma, do crescimento económico sustentado e da convergência com a Europa ao

[182] Cf. https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=resolucao-do-conselho-de-ministros-que-aprova-a-estrategia-portugal-2030

longo da próxima década, tendo como orientação um conceito de sustentabilidade inspirado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas"[183].

O PRR está alinhado com os seis pilares relevantes da Estratégia Europeia 2030:

- Transição verde;
- Transformação digital;
- Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo coesão económica, emprego, produtividade, competitividade, investigação, desenvolvimento e inovação, e um Mercado Único em bom funcionamento com pequenas e médias empresas (PME) fortes;
- Coesão social e territorial;
- Saúde e resiliência económica, social e institucional, inclusive com vista ao aumento da capacidade de reação e preparação para crises;
- Políticas para a próxima geração, crianças e jovens, incluindo educação e competências.

O PRR está estruturado em três grandes dimensões, que são as seguintes [184]:

- Dimensão Resiliência – associada a um aumento da capacidade de reação face a crises e de superação face aos desafios atuais e futuros que lhes estão associados. Esta dimensão surge para promover uma recuperação transformativa, duradoura, justa, sustentável e inclusiva, sendo entendida no contexto PRR em todas as suas vertentes: resiliência social, resiliência económica e do tecido produtivo e resiliência territorial;
- Dimensão Transição Climática – resulta do compromisso e contributo de Portugal para as metas climáticas que permitirão o alcance da neutralidade carbónica até 2050. A descarbonização da economia e da sociedade oferece oportunidades importantes e prepara o país para realidades que configurarão os fatores de competitividade num futuro próximo[185];
- Dimensão Transição Digital – nesta dimensão, estão previstas reformas e investimentos significativos nas áreas da digitalização de empresas, do estado e no fornecimento de competências digitais na educação, saúde, cultura e gestão florestal [186].

O PRR encontra-se ainda estruturado em vinte Componentes, repartidas pelas suas três grandes dimensões, nos moldes apresentados no Quadro 11.

[183] Cf. https://recuperarportugal.gov.pt/plano-de-recuperacao-e-resiliencia/ .
[184] Cf. https://recuperarportugal.gov.pt/plano-de-recuperacao-e-resiliencia/ .
[185] No que concerne ao Princípio da Integração Climática, o PRR português cumpre o limiar do seu investimento global com afetação a objetivos de transição climática, atingindo 38%.
[186] As medidas de apoio aos objetivos digitais representam um montante que representa 22% da dotação total do plano, ultrapassando o limiar de 20% definido pela regulamentação Europeia: 12 das 20 componentes do PRR têm contributo direto meta digital.

Quadro 11 – Plano de Recuperação e Resiliência, Dimensões de Intervenção e Respetivas Componentes

Dimensões	Componentes
Dimensão Resiliência	▪ Componente 1 - Serviço Nacional de Saúde; ▪ Componente 2 - Habitação; ▪ Componente 3 - Respostas Sociais; ▪ Componente 4 - Cultura; ▪ Componente 5 - Capitalização e Inovação Empresarial; ▪ Componente 6 - Qualificações e Competências; ▪ Componente 7 - Infraestruturas; ▪ Componente 8 - Florestas; ▪ Componente 9 - Gestão Hídrica.
Dimensão Transição Climática	▪ Componente 10 - Mar; ▪ Componente 11 - Descarbonização da Indústria; ▪ Componente 12 - Bioeconomia Sustentável; ▪ Componente 13 - Eficiência Energética em Edifícios; ▪ Componente 14 - Hidrogénio e Renováveis; ▪ Componente 15 - Mobilidade Sustentável.
Dimensão Transição Digital	▪ Componente 16 - Empresas 4.0; ▪ Componente 17 - Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas; ▪ Componente 18 - Justiça Económica e Ambiente de Negócios; ▪ Componente 19 - Administração Pública – Capacitação, Digitalização e Interoperabilidade e Cibersegurança; ▪ Componente 20 - Escola Digital.

Fonte: Elaboração própria com base no PRR[187].

No quadro 12, são identificados os Domínios Temáticos do PT2020 e os Objetivos Estratégicos do PT2030.

Quadro 12 – Domínios Temáticos do Acordo de Parceria PT2020 e Objetivos Estratégicos do Acordo de Parceria PT2030

Acordo de Parceria PT 2020	Acordo de Parceria PT 2030
▪ Domínio Temático 1 - Competitividade e Internacionalização; ▪ Domínio Temático 2 - Inclusão Social e Emprego; ▪ Domínio Temático 3 - Capital Humano; ▪ Domínio Temático 4 - Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.	▪ Objetivo Estratégico 1 - Portugal mais Competitivo e mais Inteligente; ▪ Objetivo Estratégico 2 - Portugal mais Verde; ▪ Objetivo Estratégivo 3 - Portugal mais Conectado; ▪ Objetivo Estratégico 4 - Portugal mais Social e Inclusivo; ▪ Objetivo Estratégico 5 - Portugal Territorialmente mais Coeso e Próximo dos Cidadãos.

Fonte: Elaboração própria a partir de: Acordo de Parceria Portugal 2014-2020[188] e Versão Draft do Acordo de Parceria PT2030, de 15 de novembro de 2021 [189].

[187] Ver https://recuperarportugal.gov.pt/plano-de-recuperacao-e-resiliencia/ .

No Quadro 13, é apresentada uma análise comparativa efectuada sobre os Modelos de Governação do PRR, do PT2020 e do PT2030.

QUADRO 13 – ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE OS MODELOS DE GOVERNAÇÃO DO PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA, DO ACORDO DE PARCERIA PT2020 E DO ACORDO DE PARCERIA PT2030

Acordo de Parceria PT 2020	Plano de Recuperação e Resiliência	Acordo de Parceria PT 2030
▪ A Comissão Interministerial, coordenado pelo membro do governo responsável pelo desenvolvimento regiona, é o órgão de coordenação política para o conjunto dos FEEI, assegura o alinhamento da aplicação desses fundos com as orientações estratégicas nacionais e europeias e a sua conformação com os recursos orçamentais nacionais estabelecidos no quadro plurianual de programação orçamental; ▪ A Agência para o Desenvolvimento e Coesão – Órgão de coordenação técnica geral dos FEEI, a quem compete o acompanhamento da programação, reprogramações, a monitorização e avaliação, a comunicação, o reporte, a coordenação das redes de coordenação nacional a criar para cada um destas matérias, a conceção e acompanhamento do quadro de desempenho; ▪ O Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura e do Mar assegura, enquanto Presidente da Comissão de Coordenação Nacional do FEADER, a função de coordenação nacional dos três PO financiados pelo FEADER, e assegura a interlocução técnica com a Comissão Europeia; ▪ A Direção-Geral de Política do Mar assegura a coordenação do FEAMP e ainda desempenha as funções executivas de apoio à Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar, devendo efetuar a monitorização estratégica e das realizações na área do mar, em linha com o Plano de Ação da Estratégia Marítima da UE para a Área do Atlântico (estratégia da bacia associada); ▪ Inspeção-Geral de Finanças – exerce as funções de autoridade de auditoria de	▪ A Comissão Interministerial, presidida pelo Primeiro-Ministro, que está encarregue da coordenação estratégica e política; ▪ A Comissão Nacional de Acompanhamento, composta por representantes dos vários parceiros sociais e económicos e personalidades proeminentes da sociedade civil e presidida por uma pessoa independente, deve acompanhar a execução do plano de recuperação e resiliência e os seus resultados, promover a sua divulgação adequada aos cidadãos, empresas e outras organizações, examinar quaisquer questões que afetem o seu desempenho e formular recomendações; ▪ A estrutura de missão «Recuperar Portugal», a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e o Ministério das Finanças deverão assegurar a coordenação técnica e a monitorização; ▪ A Comissão de Auditoria e Controlo (CAC), presidida pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), será responsável pelas atividades de auditoria e controlo.	▪ O Modelo de Governação do Acordo de Parceria PT2030 encontra-se ainda em fase de definição. O arranque formal das negociações, entre Portugal e a Comissão Europeia, relativamente a este Acordo de Parceria, ocorreu no dia 10 de março de 2022.

[188] Cf. https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/1._ap_portugal_2020_28julho_0.pdf .
[189] Cf. https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/2021/11/20211115-APPortugal2030-draft_vs-Consulta.docx.pdf .

todos os FEEI, sendo especialmente responsável pela verificação de conformidade do funcionamento do sistema de gestão e controlo de todos os PO, pela garantia da realização de auditorias e controlos sobre operações, pela elaboração da estratégia de auditoria, pela realização de relatórios anuais e final de controlo e pela apresentação de declarações de encerramento dos PO; ▪ Autoridades de Gestão de cada um dos PO – órgãos técnicos responsáveis pela gestão do programa em conformidade com os princípios da boa gestão financeira, assegurando as atribuições previstas no art.º 125º. do Reg. (UE) 1303/2013; ▪ Comités de Acompanhamento dos Programas Operacionais – em coerência com os artigos 47.º a 49.º e 110.º do Regulamento (UE) n.º 1303/ 2013, de 17 de dezembro, este órgão assumirá um papel reforçado no âmbito da governação dos PO, competindo-lhe, nomeadamente,monitorizar o Programa, acompanhar os exercícios de avaliação, analisar todas as questões suscetíveis de afetar o desempenho do Programa, avaliar a execução e os progressos efetuados na realização dos seus objetivos e propor medidas para reduzir os encargos administrativos dos beneficiários; ▪ O Conselho consultivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Órgão de consulta, acompanhamento estratégico independente, apoio e participação na definição das linhas gerais de aplicação dos FEEI, que emite um parecer anual sobre o resultado da aplicação dos fundos europeus, em termos de promoção do desenvolvimento e da coesão.		

Fonte: Elaboração própria a partir de Decreto-lei nº 137/2014, que estabelece o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020, e Decreto-Lei n.º 29-B/2021 que estabelece um modelo de governação do PRR[190].

Um passo importante para a consolidação de uma visão conjunta e para a concepção de um sistema de informação articulado entre o PRR, o PT2020 e o PT2030 foi a criação, em 2 de março de 2022, da Linha dos Fundos – o serviço de apoio dedicado a esclarecer dúvidas sobre PT2020, PT2030 e PRR[191]. Um "novo serviço de atendimento que visa prestar um melhor serviço aos

[190] Ver https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/29-b-2021-162756795

[191] Ver

beneficiários destes programas, bem como a entidades ou cidadãos que queiram ver esclarecidas questões de carácter mais geral, facilitando o acesso ágil e transparente à informação e aproximando as pessoas ao ecossistema dos Fundos Europeus".

A Linha dos Fundos é assim um sistema de atendimento telefónico, e *online*, que pretende dar resposta a questões relacionadas com:

- Apoio técnico ao Balcão 2020 e outras aplicações;
- Prestação de informação sobre Avisos e Operações;
- Informação de carácter geral.

3.3. O Perímetro de Políticas Públicas Nacionais Relevantes e Enquadradoras

A Resolução do Conselho de Ministros nº 98/2020, 13 de novembro de 2020, aprova a criação da Estratégia PORTUGAL 2030[192], e determina que:

- esta passará a ser o referencial principal de planeamento das políticas públicas de promoção do desenvolvimento económico e social do País;
- será o referencial estratégico para as políticas públicas em Portugal e para a mobilização das respetivas fontes de financiamento nacionais e comunitárias, incluindo o PRR;
- a coordenação global e a monitorização desta Estratégia são asseguradas pelo membro do Governo responsável pela área do planeamento;
- os documentos de estratégias transversais, regionais ou setoriais, designadamente os Programas Nacionais de Reformas e as Grandes Opções, devem estar alinhados com a Estratégia, devendo esses documentos de planeamento incluir uma análise dessa conformidade;
- constitui a orientação para o desenho dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento económico e social, designadamente os financiados pelos fundos europeus, como sejam o Plano de Recuperação e Resiliência, o Acordo de Parceria, os Programas Operacionais nele incluídos e o Plano Estratégico da Política Agrícola Comum [PEPAC], a implementar no ciclo de programação 2021-2027;
- as estratégias regionais e sub-regionais, incluindo os Planos Territoriais de Transição Justa, devem evidenciar o seu alinhamento e contributo para a prossecução desta Estratégia, observando o modelo de organização territorial definido no Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território [PNPOT], através da Lei n.o 99/2019, de 5 de setembro;
- reflete as grandes linhas do Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde (SNS), do Plano de Ação para a Transição Digital (Portugal Digital), do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), do Plano Nacional de Investimentos 2030, do Programa Nacional da

https://www.adcoesao.pt/arranca-a-linha-dos-fundos-o-apoio-dedicado-para-questoes-sobre-pt2020-pt2030-e-prr/ .

[192] Cf. https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/98-2020-148444002 .

Política do Ordenamento do Território (PNPOT), do Programa Internacionalizar 2030 e do Programa de Valorização do Interior;

- o acompanhamento e a avaliação da execução da Estratégia é da competência do membro do Governo responsável pela área do planeamento em articulação com os membros do Governo responsáveis pela coordenação dos respetivos desafios estratégicos previstos no Programa do Governo;
- a AD&C assegura o suporte técnico da Estratégia, em articulação com as estruturas de planeamento dos ministérios envolvidos;

Neste sentido, o conjunto de políticas públicas atrás elencadas, constituem o perímetro de políticas públicas nacionais relevantes que enquadram a Estratégia PORTUGAL 2030, e também as que são por esta enquadradas, e consequentemente assim serão entendidas também no modelo conceptual e na metodologia de monitorização objeto deste Estudo.

3.4. O Perímetro de Instrumentos de Política Europeia Diretamente Relevantes

A Resolução do Conselho de Ministros nº 98/2020, 13 de novembro de 2020, aprova a criação da Estratégia PORTUGAL 2030, no seu número 1, determina que esta se encontra-se alinhada, no contexto europeu, com a nova Agenda Estratégica da União Europeia (UE) para o período de 2019 a 2024, adotada pelo Conselho Europeu, em 20 de junho de 2019, complementada com o Plano de Recuperação da Europa, apresentado pela Comissão Europeia, a 27 de maio de 2020, e aprovado pelo Conselho Europeu, em julho, que visa preparar o futuro e criar as condições de crescimento após a crise desencadeada pela COVID-19, e no con- texto internacional, com a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, aprovada na Cimeira da Organização das Nações Unidas, em 25 de setembro de 2015, e em vigor desde 2016.

Por outro lado, o PRR é "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).

Os próprios PT2020 e o PT2030, enquanto instrumentos de aplicação em Portugal da PC 2014-2020 e da PC 2021-2027, respetivamente, são enquadrados por um vasto, e crescente, conjunto de interações que a PC estabelece com outros instrumentos política da UE, nomeadamente, e entre

outros, a Política Agrícola Comum, o Horizonte Europa, os Programas LIFE[193], Erasmus +, Digital Europe, o Mecanismo Interligar a Europa e o InvestEU.

Assim, este é o conjunto de políticas que constituem o perímetro de instrumentos de políticas europeias que enquadram o processo de implementação da Estratégia PORTUGAL 2030, exactamente porque também enquadram a concepção e a implementação do PT2020, do PRR e do PT2030, e consequentemente assim serão entendidas também no modelo conceptual e na metodologia de monitorização objeto deste Estudo.

3.5. As Condicões Ex Ante, as Reformas e as Condições de Habilitação Inerentes aos Instrumentos de Política Pública em Estudo

A importância dos instrumentos de política pública não se esgota no potencial transformador que encerram, em virtude dos recursos financeiros que habitualmente lhe estão associados e que lhes permitem induzir expressivos processos de investimento, qualificação de recursos humanos, alterações tecnológicas, renovação das infraestruturas e a alteração das condições de competitividade de territórios e de sectores económicos.

As políticas públicas têm implícito um outro potencial de mudança, igualmente muito significativo, que decorre das alterações legislativas, regulamentares e de enquadramento, que sempre as acompanham.

Neste sentido, o modelo conceptual e de metodologia de monitorização que é objeto deste Estudo, terá também em conta este outro lado das políticas públicas, frequentemente menos abordado, mas também muito relevante.

A PC 2014-2020 determinou a necessidade de cumprimento de um conjunto de condições ex ante[194], como condição prévia para a assinatura dos Acordo de Parceria que enquadram a aplicação da PC 2014-2020 em cada um dos Estados Membros. Da mesma forma que a negociação do PRR exigiu o compromisso de cumprimento de um conjunto de reformas, e a negociação do Acordo de Parceria PT2030 exige o cumprimento prévio de um conjunto de condições habilitadoras.

As Condições *Ex Ante* do PT2020 [195], as Reformas do PRR, e as Condições Habilitadoras do PT2030, determinam alterações legislativas, regulamentares, enquadradoras e de contexto, que constituem

[193] Ver https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/economy/20210414STO02008/programa-life-mais-apoio-da-ue-para-a-acao-climatica .

[194] Frequentemente também designadas como condicionalidades, expressão que resulta da tradução direta para a língua portuguesa da expressão inglesa *conditionalities*.

[195] As condicionalidades *ex ante* constituem um dos principais elementos da reforma da Política de Coesão para 2014–2020. "Foram introduzidas para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) a fim de assegurar que estejam reunidas as condições necessárias para a utilização eficaz e eficiente dos FEEI. Estas condições estão associadas ao seguinte: i) *quadros políticos e estratégicos*, para garantir que os documentos estratégicos aos níveis nacional e regional que sustentam os investimentos dos FEEI sejam de elevada qualidade e consistentes com as normas acordadas em comum pelos Estados-Membros ao nível da UE; ii) *quadros regulamentares*, para garantir que a execução de operações

– tal como os financiamentos, embora menos chamativas ou plublicitadas – importantes factores geradores de mudança e de criação de condições futuras de desenvolvimento, que importa naturalmente analisar e ter em conta.

Por esta razão, no Quadro 14, são identificadas as reformas inerentes à implementação do PRR.

QUADRO 14 – PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA, REFORMAS INERENTES À CONCRETIZAÇÃO DO PLANO

Dimensões	Reformas
Dimensão Resiliência	▪ Reforma dos Cuidados de Saúde Primários; ▪ Reforma para a Saúde Mental; ▪ Reforma do modelo de governação dos hospitais públicos; ▪ Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário; ▪ Reforma dos Equipamentos e Respostas Sociais; ▪ Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoa com Deficiência 2021-2025; ▪ Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030; ▪ Contratualização de Programas Integrados de Apoio às Comunidades Desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas; ▪ Promoção da Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I) e do investimento inovador nas empresas; ▪ Criação e desenvolvimento do Banco Português de Fomento; ▪ Alargar e Consolidar a Rede de Instituições de Interface; ▪ Agenda de investigação e inovação para a sustentabilidade da agricultura, alimentação e agroindústria; ▪ Desenvolvimento do mercado de capitais e promoção da capitalização das empresas não financeiras; ▪ Reforma do ensino e da formação profissional; ▪ Reforma da cooperação entre Ensino Superior e Administração Pública e empresas; ▪ Redução das Restrições nas Profissões Altamente Reguladas; ▪ Agenda de promoção do trabalho digno; ▪ Combate à desigualdade entre mulheres e homens; ▪ Valorização do património florestal e a criação de condições para uma gestão florestal mais eficaz; ▪ Gestão Integrada e Circular dos Recursos Hídricos em Situações de Escassez.
Dimensão Transição Climática	▪ Reforma do Ecossistema de Infraestruturas de Suporte à Economia Azul; ▪ Roteiro para a Neutralidade Carbónica; ▪ Plano para a Bioeconomia Sustentável; ▪ Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios; ▪ Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública 2030 (ECO.AP 2030); ▪ Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética; ▪ Estratégia Nacional para o Hidrogénio (EN-H2); ▪ Reforma do Ecossistema de Transportes.
Dimensão Transição Digital	▪ Plano de Ação para a Transição Digital (vertente relativa à Transição digital do tecido empresarial); ▪ Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública; ▪ Justiça económica e ambiente de negócios;

cofinanciadas pelos FEEI esteja em conformidade com o acervo da UE; e iii) *capacidade administrativa e institucional suficiente* das administrações públicas e das partes interessadas que aplicam os FEEI".
Ver https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/glossary/e/ex-ante-conditionalities .

	▪ Reforço das Infraestruturas e Equipamentos Tecnológicos; ▪ Administração Pública capacitada para a Criação de Valor Público; ▪ Reforma funcional e orgânica da Administração Pública; ▪ Serviços Públicos digitais, simples, inclusivos e seguros para os cidadãos e para as empresas; ▪ Reforma para a educação digital.

Fonte: Elaboração própria com base no PRR[196].

No Quadro 15, são sistematizadas as condições ex ante associadas à implementação do PT 2020.

QUADRO 15 – ACORDO DE PARCERIA PT2020, CONDIÇÕES EX ANTE INERENTES À SUA IMPLEMENTAÇÃO

Natureza	Condições Ex ante
Condições ex ante gerais	▪ Antidiscriminação - Existência de capacidade administrativa para a execução e a aplicação efetivas da legislação da União de combate à discriminação e da política no domínio dos FEEI; ▪ Igualdade entre homens e mulheres - Existência de capacidade administrativa para a execução e a aplicação eficaz da legislação e da política da União em matéria de igualdade entre homens e mulheres no domínio dos FEEI; ▪ Deficiência - Existência de capacidade administrativa para a execução e a aplicação efetiva da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com deficiência (UNCRPD) no domínio dos FEEI em conformidade com a Decisão 2010/48/CE do Conselho (78); ▪ Contratos públicos - Existência de disposições para a aplicação efetiva da legislação da União em matéria de contratos públicos no domínio dos FEEI; ▪ Auxílios estatais - Existência de disposições para a aplicação efetiva da legislação da União em matéria de auxílios estatais no domínio dos FEEI; ▪ Legislação ambiental relativa à avaliação de impacto ambiental (AIA) e à avaliação ambiental estratégica (AAE) - Existência de disposições que garantam a aplicação efetiva da legislação ambiental da União relativa à AIA e à AAE: ▪ Sistemas estatísticos e indicadores de resultados - Existência de um sistema estatístico necessário para realizar avaliações de verificação da eficácia e do impacto dos programas. Existência de um sistema de indicadores de resultados necessário para selecionar as ações que contribuem mais eficazmente para os resultados desejados, monitorizar os progressos da operação e para efetuar a avaliação de impacto.
Dimensão Condições ex ante temáticas FEDER, FSE, FC e FEADER	▪ Investigação e inovação - existência de uma estratégia de especialização inteligente nacional ou regional, em conformidade com o programa nacional de reforma, de modo a impulsionar as despesas privadas de investigação e inovação, o que está em conformidade com as características de bons sistemas nacionais e regionais de investigação e inovação; ▪ Infraestruturas de investigação e inovação - existência de um plano plurianual para a orçamentação e definição das prioridades de investimento; ▪ Crescimento digital - um quadro político estratégico para o crescimento digital com vista a estimular serviços públicos e privados, assentes nas TIC, de boa qualidade, a preços acessíveis e interoperáveis, e a aumentar a aceitação pelos cidadãos, incluindo os grupos de pessoas vulneráveis, as empresas e as administrações públicas, incluindo as iniciativas transfronteiras;

[196] Ver https://recuperarportugal.gov.pt/plano-de-recuperacao-e-resiliencia/ .

- Realizaram-se ações específicas para apoiar a promoção do espírito empresarial, tendo em conta o Small Business Act (SBA);
- Realizaram-se ações para promover melhorias eficazes em termos de custos da eficiência energética na utilização final e investimentos rentáveis na eficiência energética aquando da construção ou renovação de edifícios;
- Realizaram-se ações destinadas a promover a cogeração de elevada eficiência de calor e eletricidade;
- Realizaram-se ações destinadas a promover a produção e distribuição de fontes de energia renováveis;
- Prevenção de riscos e gestão de crises: existência de avaliações de riscos nacionais ou regionais para a gestão de catástrofes, tendo em conta a adaptação às alterações climáticas;
- Setor da água - existência de a) uma política de tarificação da água que preveja incentivos adequados para uma utilização mais eficaz da água pelos consumidores, e b) uma adequada contribuição das diferentes utilizações da água para a amortização dos custos dos serviços hídricos, a uma taxa fixada no plano de gestão da bacia hidrográfica aprovado para o investimento apoiado pelos programas;
- Setor dos resíduos - promoção de investimentos sustentáveis do ponto de vista económico e ambiental no setor dos resíduos, em particular através do desenvolvimento de planos de gestão dos resíduos em consonância com a Diretiva 2008/98/CE e com a hierarquia de tratamento dos resíduos;
- Transportes: existência de um ou mais planos ou quadros globais para o investimento nos transportes em conformidade com o quadro institucional do Estado-Membro (incluindo os transportes públicos regionais e locais) que apoiem o desenvolvimento de infraestruturas e melhorem as ligações com as redes RTE-T global e nuclear;
- Caminho-de-ferro - existência, no âmbito de um ou mais planos ou quadros globais de transportes, de uma secção explícita sobre o desenvolvimento do caminho-deferro, em conformidade com o quadro institucional do EstadoMembro (incluindo os transportes públicos regionais e locais) que apoiem o desenvolvimento de infraestruturas e melhorem as ligações com as redes RTE-T global e principal. Os investimentos cobrem os ativos móveis, a interoperabilidade e o reforço de capacidades;
- Outros meios de transporte, incluindo vias navegáveis e transportes marítimos, portos, ligações multimodais e infraestruturas aeroportuárias - existência, no âmbito do(s) plano(s) ou quadro(s) global(ais) de transportes, de uma secção explícita sobre vias navegáveis e transportes marítimos, portos, ligações multimodais e infraestruturas aeroportuárias que contribuem para a melhoria das ligações à rede global e à rede principal da RTE-T e para a promoção de uma mobilidade regional e local sustentável;
- Políticas ativas de emprego- são concebidas e garantidas à luz das orientações para o emprego;
- Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas: existência de um quadro político estratégico para a criação de empresas inclusiva;
- Modernização e reforço das instituições do mercado de trabalho à luz das orientações para as políticas de emprego; as reformas das instituições do mercado de trabalho serão precedidas de um quadro estratégico claro e uma avaliação ex ante, incluindo o aspeto da igualdade entre homens e mulheres;
- Envelhecimento ativo e saudável: as políticas no domínio do envelhecimento ativo são concebidas à luz das orientações para o emprego;
- Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança: existência de políticas destinadas a favorecer a antecipação e a boa gestão da mudança e da reestruturação;
- Existência de um quadro estratégico para promover o Emprego dos Jovens, inclusive por via da implementação da Garantia para a Juventude;
- Existência e aplicação de um quadro político estratégico nacional para a redução da pobreza, tendo em vista a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, à luz das orientações para o emprego;
- Existência de um quadro político estratégico nacional para a inclusão dos ciganos;
- Saúde: Existência de um quadro político estratégico nacional ou regional para a

	saúde, dentro dos limites previstos no artigo 168. º do TFUE, que assegure a sustentabilidade económica; ▪ Abandono escolar precoce - existência de um quadro político estratégico destinado a reduzir o abandono escolar precoce, dentro dos limites previstos no artigo 165º do TFUE; ▪ Ensino superior: existência de um quadro político estratégico nacional ou regional para aumentar os níveis de conclusão, qualidade e eficiência do ensino superior, dentro dos limites previstos no artigo 165º do TFUE; ▪ Aprendizagem ao longo da vida: existência, a nível nacional, de um quadro político nacional e/ou regional estratégico para a aprendizagem ao longo da vida, dentro dos limites previstos no artigo 165. º do TFUE; ▪ Existência de um quadro político estratégico nacional ou regional para melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas de ensino e formação profissionais (EFP), dentro dos limites previstos no artigo 165. º do TFUE; ▪ Existência de um quadro político estratégico para reforçar a eficácia administrativa dos EstadosMembros, incluindo a reforma da administração pública.

Fonte: Elaboração própria com base no PT2020[197].

No Quadro 16, que se apresenta de seguida, estão identificadas as condições habilitadoras que estão presentes na negociação do PT2030.

QUADRO 16 – ACORDO DE PARCERIA PT2030, CONDIÇÕES HABILITADORAS INERENTES À SUA IMPLEMENTAÇÃO

Natureza	Condições Habilitadoras
Condições habilitadoras horizontais	▪ Mecanismos eficazes de acompanhamento do mercado dos contratos públicos; ▪ Instrumentos e capacidade para a aplicaçãoo efetiva das regras em matéria de auxílios estatais; ▪ Aplicação e execução efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais da UE; ▪ Execução e aplicaçãoo da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Defifiência (CNUDPD) em conformidade com a Decisão 2010/48/CE do Conselho.
Dimensão Condições ex ante temáticas FEDER, FSE, FC e FEADER	▪ Boa governação da estratégia nacional ou regional de especialização inteligente; ▪ Um plano de banda larga nacional ou regional; ▪ Quadro estratégico destinado a apoiar a renovação do parque habitacional e não habitacional visando a eficácia energética; ▪ Governação do sector da energia; ▪ Promoção eficaz da utilização de energias renováveis em todos os sectores e em toda a UE; ▪ Quadro eficaz de gestão dos riscos de catástrofes; ▪ Planeamento atualizado para os investimentos necessários nos sectores da água e das águas residuais; ▪ Planeamento atualizado de gestão de resíduos; ▪ Quadro de ação prioritária para as medidas de conservaçãoo necessárias que implicam confinanciamento da UE; ▪ Planeamento exaustivo dos transportes ao nível adequado; ▪ Quadro estratégico para as políticas ativas do mercado de trabalho; ▪ Quadro estratégico nacional para a igualdade de género; ▪ Quadro estratégico para o sistema de educaçãoo e formação a todos os níveis;

[197] Ver https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/1._ap_portugal_2020_28julho_0.pdf .

	▪ Quadro estratégico nacional para a inclusão social e a redução da pobreza; ▪ Estratégia nacional para a integraçãoo das comunidades ciganas; ▪ Quadro estratégico para a saúde.

Fonte: Elaboração própria com base no PT2030[198].

[198] Ver https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/2021/11/20211115-APPortugal2030-draft_vs-Consulta.docx.pdf .

NOTAS FINAIS

Os UMPP Estudos que irão ser próximamente publicados, serão igualmente dedicados ao 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', que está a ser realizado pela UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas da Universidade de Évora, com o confinanciamento do Programa Operacional Assistência Técnica [POAT 2020] do PT2020.

O UMPP Estudos nº 10 - 2022 será dedicado à publicação do estudo realizado pela UMPP, no âmbito deste Projeto, sobre *benchmarking* internacional de metodologias de monitorização dos impactos económicos e sociais da COVID-19, e o UMPP Estudos nº 11 - 2022, com o mesmo âmbito, abordará a proposta de sistema de indicadores e de sistema de informação de suporte ao modelo conceptual e à metodologia de monitorização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aneshensel, C. (2013). *Theory-Based Data Analysis for the Social Sciences*. Los Angeles: Sage (second edition).

Araújo, L. e Rodrigues, M. J. (2017). "Modelos de Análise das Políticas Públicas". Sociologia, Problemas e Práticas, 83, pp. 11-35.

Asheim, B. ; Bosser, W.; D'Ambrosio, C.; Vögele, C. (2020). "The measurement of resilience". Journal of Economic Theory, 189, https://doi.org/10.1016/j.jet.2020.105104

Bachtler J, Mendez, C. and Wishlade, F. (2020). "Will Cohesion Policy recover from COVID? An Initial Assessment", European Regional Policy Research Consortium Paper 20/3, European Policies Research Centre, Glasgow and Delft.

Bachtler, J., and Mendez, C. (2021). *Recovery and Cohesion: Ambitious Objectives, Challenging Implementation,* EoRPA Report 21/2, EoRPA Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow and EPRC Delft.

Bamberger, M.; Vaessen, J. ; Raimondo, E. (Eds) (2016). *Dealing With Complexity in Development Evaluation: A Practical Approach*. Los Angeles: Sage.

Bailey, D.; Crescenzi, R.; Roller, E.; Anguelovski, I.; Datta, A. and Harrison, J. (2021). *Regions in Covid-19 recovery. Regional Studies*, 55 (12), pp. 1955 - 1965.

Baycan, T. and Pinto, H. (2018). *Resilience, Crisis and Innovation Dynamics*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bell, S. and Aggleton, P. (Eds) (2016). *Monitoring and Evaluation in Health and Social Development Interpretive and ethnographic perspectives*. London: Routledge.

Benedetti Fasil, C.; Del Rio, J. C.; Domnick, C.; Fako, P.; Flachenecker, F.; Gavigan, J.; Janiri, M.; Stamenov, B. and Testa, G. (2021). *High Growth Enterprises in the COVID-19 Crisis Context*. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Boschma, R. (2015). "Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience". Regional Studies, 49 (5): *Evolutionary Economic Geography: Theoretical and Empirical Progress*, pp. 733-751.

Calca, P. (2022). *Executive-Legislative Relations in Parliamentary Systems: Policy-Making and Legislative Processes*. London: Palgrave Macmillan.

Caldas, P. (2017). *The Empirical Assessment of the Performance of Portuguese Local Government*. Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, UNE Business School University of New England Armidale NSW 2351 Australia.

Caldas, P.; Dollery, B. and Cunha Marques, R. (2020). "Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index", Policy Studies, pp. 1470-1006, DOI: 10.1080/01442872.2020.1726311

Chen, H. (2015). *Practical program evaluation: Theory driven evaluation and the integrated evaluation perspective*. Thousand Oaks: Sage.

Christidis, P.; Christodoulou, A.; Navajas Cawood, E. and Ciuffo, B. (2021). "The post-pandemic recovery of transport activity: emerging mobility patterns and repercussions on future evolution", *Sustainability*, 13 (11), pp. 63-59.

Costa Silva, A. (2020). *Visão para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*. Lisboa, 21 de julho de 2020.

Crato, N. and Paruolo, P. (Eds.) (2019). *Data-Driven Policy Impact Evaluation. How Access to Microdata is Transforming Policy Design*. Berlin: Springer.

Crescenzi, R.; Giua, M. and Sonzognoc, G. V. (2021). "Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU", Journal of Policy Modeling, Journal of Policy Modeling (43) 2, pp. 278-297, https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002

Deiana, C.; Geraci, A. and Meroni, E. C. (2019). *Advanced counterfactual evaluation methods. Guidance document*. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Dijck, J. V. (2017)."In data we trust? The implications of datafication for social monitoring", *Matrizes*, 11 (1).

Dijkstra, L.; Poelman, H. and Rodríguez-Pose, A. (2018). *The geography of EU discontent*. European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, *Working Papers Serie*, WP 12/2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Duarte, N.; Geraci, A.; Granato, S.; Mazzarella, G.; Mortágua, M. J. (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.

EPRC blog (2021). *Territorial inequalities induced by COVID-19 pose tough choices for regional policy*. European Policies Research Centre (EPRC), https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:16cf5a59-bd5b-4426-b368-707074fba122/COVID- 19%20blog.pdf

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 Appplications.* Directorate-General for Regional and Urban Policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2021d). *Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027* , SWD(2021) 198 final, 8.7.2021.

European Commission (2022). *Cohesion in Europe towards 2050.Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Investment Bank (2021). *European Investment Bank Cohesion Orientation 2021-2027*. Luxembourg: European Investment Bank.

Fana, M.; Torrejon Perez, S. and Fernandez Macias, E. (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), pp. 391-410.

Farnell, T.; Matijević, A, S. and Schmidt, N. Š. (2021). *The impact of COVID-19 on higher education: a review of emerging evidence*. NESET report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Ferrão, J.; Pinto, H.; Castro Caldas, J. M. e Carmo, R. (2022). "Vulnerabilidades territoriais, pandemia e emprego: Uma análise exploratória sobre perfissocioeconómicos municipais e impactos da COVID-19 em Portugal". Comunicação apresentada *5º Encontro Anual de Economia Política,* Associação Portuguesa de Economia Política, Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, 27 - 29 janeiro de 2022.

Ferreira, M. e Sá Marques, T. (2022). "A resiliência das NUTS III portuguesas aos choques económicos das últimas duas décadas: Uma análise às suas capacidades de resistência e de recuperação". Comunicação apresentada *5º Encontro Anual de Economia Política,* Associação Portuguesa de Economia Política, Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, 27 - 29 janeiro de 2022.

Ferry, M. and Kah, S. (2021). "Pursuing Positive Interactions – within Structural Funds and with the RRF", *IQ-Net Thematic Paper* 48(2), European Policies Research Centre Delft.

Ferry, M.; Kah, S. and Bachtler, J. (2016). *Maximisation of synergies between European Structural and Investment Funds and other EU instruments to attain Europe 2020 goals*. Report to the European Parliament's Committee on Regional Development, Brussels.

Fundação Calouste Gulbenkian (2022). *Foresight Portugal 2030. Três Cenários para o Futuro de Portugal*. Future Forum. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Funnell, S. C. and Rogers, P. (2011). *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. New York: John Wiley & Sons.

Georgieva, N.; Downes, R., and Bachtler, J. (2021). *COVID Recovery and the Long Term Challenges for Regional Policies*, EoRPA Report 21/1, EoRPA Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow and EPRC Delft.

Grafton, R.Q.; Doyen, L.; Béné, C. *et al*. (2019). "Realizing resilience for decision-making". *Nature Sustainability*, 2, pp. 907-913. https://doi.org/10.1038/s41893-019-0376-1

Green, L. W. and Kreuter, M. W. (2005). *Health program planning: An edicational and ecological approach*. New York: MacGraw-Hill.

Gudda, P. (2011). *A Guide To Project Monitoring & Evaluation*. London: Sage iBooks.

Hegyi, F. B. and Prota, F. (2021). *Assessing Smart Specialisation: Monitoring and Evaluation Systems*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Holte-McKenzie, M.; Forde, S. and Theobald, S. (2006). "Development of a participatory monitoring and evaluation strategy", *Evaluation and Program Planning*, 29 (4), pp 365-376.

Hummelbrunner, R.; Huber, W. and Arbter, R. (2005). *Process Monitoring of Impacts. Towards a new approach to monitor the implementation of Structural Fund Programmes*. ÖAR Regionalberatung. Vienna: ÖAR GmbH.

Jacobs, A.; Barnett, C. and Ponsford, R. (2010). "Three Approaches to Monitoring: Feedback Systems, Participatory Monitoring and Evaluation and Logical Frameworks", *Institute of Development Studies (IDS) Bolletin* 41.

Kerzner, H. (2017). *Project Management Metrics, KPIs, and Dashboards: A Guide to Measuring and Monitoring Project Performan*ce. New York: Wiley & Sons.

Kresnaliyska, G. (2015). "Monitoring of Public Policies - A Modern Tool of Good Governance", *American International Journal of Contemporary Research*, 5 (5), pp. 43-47.

Lopes, A. S.; Sargento, A, and Carreira, P. (2021). "Vulnerabiliby do COVID-19 unemployment in the Portuguese tourism and hospitality industry", *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 33 (5), pp. 1850-1869.

Markiewicz, A. and Patrick, I. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. London: Sage iBooks.

Marques Santos, A. (2021). *Linking the 'Recovery and Resilience Plan' and Smart Specialisation. The Portuguese Case*. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 05/2021. Seville: European Commission, JRC126178

Marques Santos, A.; Madrid, C.; Haegeman, K. and Rainoldi, A., (2020). *Behavioural changes in tourism in times of Covid-19*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2760/00411, JRC121262.

Mauritti, R.; Nunes, N.; Emílio Alves, J. e Diogo, F. (2019). "Desigualdades Sociais e Desenvolvimento em Portugal. Um olhar à escala regional e aos territórios de baixa densidade, *Sociologia On Line*, 19, junho, pp. 102-126, DOI: 10.30553/sociologiaonline.2019.19.5.

Medeiros, E.; Ramírez, M.G.; Ocskay, G. and Peyrony, J. (2021) "Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe", *European Planning Studies*, (29)5, 962-982, DOI: 10.1080/09654313.2020.1818185

Monfort, P. and Salotti, S. (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.

Morgan, S.L. and Winship, C. (2007). *Contrafactuals and causal inference: Methods ans principles for social research.* New York: Cambridge University Press.

Neto, P. (2019). "Política de Coesão 2021-2027, Racional Estratégico e Instrumentos de Política". Ciclo de Conferências Política de Coesão, Desenvolvimento e Equidade Territorial Passado, Primeira Conferência - *Política de Coesão 2021-2027, Velhos Desafios, Novas Políticas*, CICS.NOVA.UÉvora e UMPP. Évora, Universidade de Évora, 27 de novembro de 2019.

Neto, P. (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*, 38, pp. 33-50. https://doi.org/10.7163/Eu21.2020.38.2

Neto, P. (2021a). "Perspectivas Económicas e Políticas Públicas em 2021". Conferências de Fim de Tarde da Ordem dos Economistas dedicada ao tema *Ano Novo, Vida Nova?*. Ordem dos Economistas, conferência realizada através da plataforma Zoom, 20 de janeiro de 2021.

Neto, P. (2021b). "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, P. (2021c). "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.

Neto, P. (2022). "Recovery from the COVID-19 pandemic. An overview of the territorial dimension of EU Member States's Recovery and Resilience Plans", Comunicação apresentada no 5º Encontro Anual de Economia Política - *Vulnerabilidades e Transformações Sociais e Económicas*, Associação Portuguesa de Economia Política, Universidade do Algarve, Faculdade de Economia, Faro, Portugal, 27 a 29 de janeiro de 2022.

Neto, P.; Fermisson, J. e Duarte, N. (2021). *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*, UMPP Estudos nº 8 - 2021. Évora: Universidade de Évora e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas.

Neto, P.; Serrano, M. M.; Fermisson, J.; Leal, G., e Duarte, N. (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 Politicas 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 (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 Cri*sis. Paris: OECD Publishing.

OECD (2022). *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2022: Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine*. Paris: OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/4181d61b-en.

OECD/EC-JRC (2021). *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*. Paris: OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/4ab69cf3-en.

República Portuguesa (2020). *Estratégia Portugal 2020. Documento de Enquadramento Estratégico*. República Portuguesa. Governo de Portugal. Ministério do Planeamento.

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

República Portuguesa (2021b). *Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR, sob responsabilidade da «Recuperar Portugal» em conformidade com as exigências decorrentes do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 (cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência)*, Estrutura de Missão Recuperar Portugal. Lisboa: Ministério do Planeamento.

Rog, D.J. (2012). "When background becomes foreground: Towards context-sensitive evaluation practice". *New Diretions for Evaluation*, 135, pp 25-40.

Rogers, E. M. (2013). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.

Rossi, P. H. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage.

Rutman, L. (1980). *Planning useful evaluations: Evaluability assessment*. Beverly Hills: Sage.

Santos, A. M.; Edwards, J., and Neto, P. (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. https://data.europa.eu/doi/10.2760/002330

Saunders, R. P. (2016). *Implementation Monitoring & Process Evaluation*. London: Sage.

Saunders, R.P.; Evans, A. E.; Kenison, K.; Workmn, L.; Dowada, M. and Chu, Y. (2013). "Conceptualizing, implementing and monitoring a structural health promotion intervention in a organzational setting, *Helth Promotion Pratice*, 14(3), pp, 343-353. https://doi.org/10.1177/1524839912454286

Singh, K,; Chandurkar, D. and Dutt, V. (2017). *A Practitioners' Manual on Monitoring and Evaluation of Development Projects*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.

Steele, R. D. (2015). *Beyond Data Monitoring - Achieving the Sustainability Development Goals Through Intelligence (Decision-Support): Integrating Holistic Analytics, True Cost Economics, and Open Source Everything*. Oakton: Earth Intelligence Network.

Taplin, D.; Clark, H.; Collins, E. and Colby, D. L. (2013). *Theory of Change Technical Papers: A Series of Papers to support Development of Theories of change Based on Practice in the Field*. ActKnowledge: New York.

Thurston, W. and Potvin, L. (2003). "Evaluability assessment: A tool for incorporsting evaluation in social changeprogrammes". *Evaluation*, 9 (4), p. 453-469.

Treiman, D. J. (2009). *Quantitative data analysis: Doing social research to test ideas*. San Francisco: Jossey-Bass.

Trevisian, M. and Walser, T. (2015). *Evaluabiity Assessment. ImprovingEvaluation Quality and Use*. New York: Sage.

Vara, G.; Unfried, M.; Germond, C. and Maurer, H. (2018). *Scoreboard for monitoring multilevel governance (MLG) at the European Union level : is the principle of MLG being encouraged throughout the EU policy cycle? : methodology, scoring and executive summary*. Committee of the Regions, 2018, https://data.europa.eu/doi/10.2863/63932

Vara, G.; Unfried, M.; Kleis, M.; Gaillard, A.; Germond, C. and Maurer, H. (2014). *Scoreboard for monitoring multilevel governance (MLG) at the European Union level : MLG fact sheets 2011-2012*. European Institute of Public Administration e Committee of the Regions.

Weiss, C. (1995). *Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families in 'New Approaches to Evaluating Community Initiatives'*. Aspen Institute.

Whole, J. (1979). *Evaluation: Promisse and Performance*. Washington, DC: Urban Institute.



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

POAT 2020 Programa Operacional Assistência Técnica

PORTUGAL 2020

UNIÃO EUROPEIA

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional